

أولاً

قرار بشأن الإدارة العادلة والفعالة لهجرة اليد العاملة^١

إنّ المؤتمر العام لمنظمة العمل الدولية، المنعقد في دورته السادسة بعد المائة في عام ٢٠١٧، وقد أجرى مناقشة عامة تستند إلى التقرير الرابع، وعنوانه "التصدي لتحديات الإدارة السديدة في المشهد المتغير لهجرة اليد العاملة"،

١. يعتمد الاستنتاجات التالية؛

٢. يدعو مجلس إدارة مكتب العمل الدولي إلى النظر في الاستنتاجات على النحو الواجب وإلى إرشاد مكتب العمل الدولي في إنفاذها؛

٣. يطلب إلى المدير العام أن يقوم بما يلي:

(أ) إعداد خطة عمل لإنفاذ الاستنتاجات، لينظر فيها مجلس الإدارة؛

(ب) إبلاغ الاستنتاجات إلى المنظمات العالمية والإقليمية والدولية ذات الصلة لاستعراض اهتمامها، وأخذها في الاعتبار عند تقديم مدخلات منظمة العمل الدولية إلى الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الأمانة والمنظمة والنظامية؛

(ج) مراعاة الاستنتاجات عند إعداد مقترحات البرنامج والميزانية المقبلة وإنفاذها وإنفاذ الجوانب ذات الصلة ببرنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠، قدر الإمكان، عند تنفيذ البرنامج والميزانية للفترة ٢٠١٨-٢٠١٩.

الاستنتاجات بشأن الإدارة العادلة والفعالة لهجرة اليد العاملة

أولاً- فرص وتحديات ومخاطر هجرة اليد العاملة

١. إنّ هجرة اليد العاملة سمة من سمات أسواق العمل المعاصرة ومستقبل العمل. وما فتئت البرامج السياسية الوطنية والدولية تعطي الأولوية أكثر فأكثر لهجرة اليد العاملة. وبيّن كل من برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والاتفاق العالمي بشأن الهجرة الأمانة والمنظمة والنظامية، الأهمية العالمية التي ترتديها هذه المسألة ويوفران فرصة مهمة أمام منظمة العمل الدولية لتعزيز برنامجها للعمل اللائق، بما في ذلك المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

٢. وهجرة اليد العاملة آخذة في التنوع والتعقيد على نحو متزايد. وأصبحت هجرة اليد العاملة المؤقتة أكثر انتشاراً. وباتت بلدان كثيرة اليوم بلدان منشأ وعبور ومقصد في الوقت نفسه. ويلتحق عدد متزايد من النساء بصفوف العمال المهاجرين، وهنّ يمثلن في قطاعات معينة، من قبيل قطاع الرعاية والعمل المنزلي، غالبية القوى العاملة المهاجرة. ويمكن أن تتعرض هؤلاء النساء للتمييز والاستغلال والإساءة، بما في ذلك العنف والتحرش.

٣. ويمكن أن تسهم الإدارة الجيدة لهجرة اليد العاملة في تحقيق التنمية المستدامة في بلدان المنشأ والعبور والمقصد، ويمكنها أن تعود بالفوائد والفرص على العمال المهاجرين وأسرهم. ومن شأنها أن تخلق توازناً بين عرض اليد العاملة والطلب عليها وأن تساعد على تنمية ونقل المهارات على كافة المستويات وأن تسهم في نظم الحماية الاجتماعية وأن تعزز الابتكار وأن تثري المجتمعات المحلية ثقافياً واجتماعياً. أما الإدارة السيئة لهجرة اليد العاملة فقد تقضي إلى المخاطر والتحديات، بما في ذلك بالنسبة إلى التنمية المستدامة والعمل اللائق، في بلدان المنشأ والعبور والمقصد، خاصة فيما يتعلق بالعمال ذوي الأجور المتدنية. ويمكن أن تشمل هذه المخاطر انعدام الأمن والسمة غير المنظمة وهجرة الأدمغة والنزوح وتزايد خطر عمل الأطفال والعمل سداداً لدين والعمل الجبري والاتجار بالأشخاص ومخاطر السلامة والصحة وغير ذلك من أوجه العجز في

^١ اعتمد في ١٦ حزيران/يونيه ٢٠١٧.

العمل اللائق. وفي بعض الحالات يؤدي بعض هذه المخاطر إلى عواقب مميتة. ومن شأن العنصرية وكرهية الأجانب والتمييز والتصورات الخاطئة والمعلومات المضللة أن تزيد من التحديات الجمة التي تواجهها هجرة اليد العاملة.

٤. والاستفادة إلى أقصى حد من منافع هجرة اليد العاملة والتقليل من مخاطرها وتكاليفها الاجتماعية يستلزمان إدارة سليمة وفعالة لهجرة اليد العاملة. ولمنظمة العمل الدولية، بصفتها منظمة ثلاثية فريدة ذات نهج قائم على الحقوق، دورٌ مهم تضطلع به في هذا المسعى؛ ولقد أنجرت حتى الآن قدراً كبيراً من العمل من شأنه أن يضعها في موضع تولي دور الريادة في مجال العمل اللائق في هجرة اليد العاملة وأن يجعلها تسهم إسهامات متينة في الاتفاق العالمي بشأن الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وفي تنفيذ برنامج عام ٢٠٣٠.

ثانياً- نحو إدارة عادلة وفعالة لهجرة اليد العاملة

٥. اعترافاً بأن لجميع الدول الحق السيادي في وضع سياساتها الخاصة لإدارة هجرة اليد العاملة وبأنّ الفرص والمخاطر قد تتفاوت بين بلد وآخر وداخل ممرات الهجرة، من الضروري تصميم استجابات سياسية فعالة ومكثّفة مع كل حالة. وينبغي لهذه الاستجابات أن تستند إلى بيانات موثوقة وبيانات تتصدى للتحديات الفريدة التي تواجهها مختلف البلدان والأقاليم والجهات الفاعلة. وتبين التجارب أنّ نماذج إدارة هجرة اليد العاملة الرامية إلى تحقيق العمل اللائق للجميع، تستهل بإطار سياسي شامل يسترشد بمعايير العمل الدولية وبالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل. ويجب أن تستجيب الإدارة الفعالة لهجرة اليد العاملة كذلك للاحتياجات المتغيرة لقطاع الأعمال والعمال، بما في ذلك التصدي للتهغرات في المهارات والتعليم والتدريب، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والشباب والأشخاص المعوقين والمجموعات المستضعفة الأخرى. ومن المتعارف عليه أن مؤسسات سوق العمل هي بمثابة أدوات لتنفيذ سياسات شاملة ومنصفة وعادلة لصالح جميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون.

٦. وتتطلب الإدارة الفعالة لهجرة اليد العاملة تنسيقاً بين الوكالات الحكومية المختصة لتحديد وتحقيق أهداف مشتركة (نهج "على صعيد الحكومة ككل"). ويمكن الحوار الاجتماعي، بكافة أشكاله المختلفة، في صميم ولاية منظمة العمل الدولية، وهو أساسي بالنسبة إلى تحقيق هجرة عادلة لليد العاملة. وثمة براهين دامغة على أنه يمكن لمشاركة الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية في العمليات الوطنية والإقليمية، أن تعزز فعالية واستدامة السياسات المعنية بهجرة اليد العاملة، بما في ذلك تلك المعنية بالتوظيف العادل وحماية العمال المهاجرين وتنمية المهارات والاعتراف بالمؤهلات، وأن تحسّن الصورة في أذهان الناس.

مجالات تستلزم اهتماماً خاصاً

٧. **حماية العمال المهاجرين وإدماجهم في سوق العمل.** من الضروري وجود أسواق عمل شاملة وقادرة على الصمود في بلدان المنشأ والعبور والمقصد لضمان فرص العمل اللائق للمهاجرين ورعايا البلد على حد سواء. والتدابير التي تحمي وتضمن العمل اللائق تسهم في الإدماج الاجتماعي والاقتصادي والمساواة في المعاملة. ومن الضروري الإنفاذ الفعال للحقوق الأساسية في العمل لصالح العمال المهاجرين، والنفاذ إلى العدالة، بغض النظر عن وضعهم كمهاجرين. وحماية حقوق العمال المهاجرين في العمل، كما يتجلى ذلك في اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة، من قبيل اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) وغير ذلك من المعايير، ومنها اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) واتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، تستلزم نهجاً منسقاً من جانب إدارات السياسات العامة والمؤسسات المعنية بإنفاذ القوانين واللوائح المرتبطة بالعمل والشركاء الاجتماعيين في الدول الأعضاء، تمشياً مع القوانين والممارسات الوطنية.

٨. **الاعتراف بالمهارات وتنميتها.** غالباً ما تفتقر برامج هجرة اليد العاملة، بما فيها البرامج المؤقتة، إلى نظم فعالة لملاءمة المهارات مع الوظائف. ومع ذلك، ينبغي أن تستند هذه البرامج إلى عمليات تقييم دقيقة للاحتياجات والنقص في المهارات، وأن توفر فرصاً للارتقاء بمهارات العمال المهاجرين والعمال من رعايا البلد على حد سواء وإعادة تدريبهم. وبضطلع القطاع الخاص، شأنه شأن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، بأدوار مكتملة ومهمة في تزويد واضعي السياسات بمعلومات محدثة بشأن احتياجات سوق العمل. وغالباً ما يواجه العمال المهاجرون، ولاسيما من يكونون من ذوي المهارات المتدنية، سبلاً محدودة للحصول على التدريب المهني والاعتراف بالمهارات، خاصة عندما يتعلق الأمر بالاعتراف بالتعليم السابق. ويمكن أن تؤدي إدارات التوظيف العامة ووكالات الاستخدام الخاصة، عند تنظيمها على نحو سليم، دوراً مهماً في توفير مواعيد فعالة بين المهارات والوظائف لصالح العمال المهاجرين. وينبغي أن توفر منظمة العمل الدولية دعماً نشطاً وفعالاً للهيئات المكونة في مجال تنمية المهارات والاعتراف بها.

٩. **التوظيف العادل.** التوظيف العادل أساسي للحد من تعرض العمال المهاجرين للاستغلال وسوء المعاملة والعنف القائم على نوع الجنس وعمل الأطفال والعمل الجبري والاتجار بالأشخاص، ولتحسين مواعيد المهارات مع الوظائف في بلدان المنشأ والمقصد على حد سواء. بل أصبح هذا الأمر أكثر أهمية مع تزايد الهجرة المؤقتة وتعقد سلاسل التوريد والإمداد أكثر فأكثر. ومن شأن تنفيذ وترويج مبادرة منظمة العمل الدولية بشأن التوظيف العادل والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية من أجل التوظيف العادل وبروتوكول عام ٢٠١٤ لاتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ والتوصية المصاحبة لها، أن يمنعا ويعالجا التجاوزات، بما في ذلك فرض رسوم توظيف وتكاليف مرتبطة بذلك على العمال المهاجرين وضمان الشفافية والفعالية.

١٠. **الحماية الاجتماعية.** إن تسهيل نفاذ العمال المهاجرين وأسرهم إلى الحماية الاجتماعية، تمشياً مع القوانين واللوائح الوطنية والالتزامات الدولية، يضمن احترام حقوقهم في الضمان الاجتماعي ويضعهم على قدم المساواة مع العمال من رعايا البلد ويدعم الهجرة العادلة لليد العاملة. ويمكن أن تنتظر البلدان في ما يلي: (أ) التفاوض بشأن اتفاقات الضمان الاجتماعي متعددة الأطراف أو ثنائية الأطراف لضمان قابلية نقل حقوق وإعانات المهاجرين؛ (ب) إدراج أحكام تتعلق بالضمان الاجتماعي في الترتيبات المتعلقة بهجرة اليد العاملة؛ (ج) ضمان نفاذ العمال المهاجرين وأسرهم إلى النظم الوطنية للحماية الاجتماعية، بما فيها أوضاع الحماية الاجتماعية، التي ترمي إلى ضمان الحصول على مجموعات خدمات منها الرعاية الصحية الأساسية.

١١. **الحرية النقابية.** يمكن أن يواجه العمال المهاجرون عوائق، في القانون والممارسة، من حيث التنظيم والمفاوضة الجماعية. والحرية النقابية حق أساسي وشرط تمكيني لتحقيق العمل اللائق.

١٢. **البيانات والإحصاءات.** تنكيراً ببرنامجه عام ٢٠٣٠، من الضروري إرساء بيانات محدثة وموثوقة وقابلة للمقارنة بشأن هجرة اليد العاملة، تكون مصنفة بحسب السن والجنس وغير ذلك من المعايير، لوضع سياسات تقوم على البيانات وتقييم أثر برامج هجرة اليد العاملة وحماية حقوق العمال المهاجرين. من الأساسي تنسيق مفاهيم هجرة اليد العاملة وتعريفها، شأنه شأن جمع البيانات حول قطاعات اقتصادية محددة يشكل فيها العمال المهاجرون السواد الأعظم. وينبغي الاضطلاع بهذا العمل في إطار خطط وطنية إقليمية لجمع البيانات.

١٣. **الهجرة المؤقتة لليد العاملة.** يمكن أن تكون الهجرة المؤقتة لليد العاملة إيجابية بالنسبة إلى أسواق العمل في بلدان المنشأ والمقصد، ويمكنها أن تسد حقاً الثغرات قصيرة الأجل في اليد العاملة والمهارات في قطاعات بعينها. غير أنه يتعين إيلاء العناية الكاملة للإدارة السديدة الفعالة للهجرة المؤقتة لليد العاملة من أجل حماية حقوق العمال المهاجرين والعمال من رعايا البلد وضمان العمل اللائق وتوفير المساواة في المعاملة، تمشياً مع القوانين واللوائح الوطنية والالتزامات الدولية، واحترام المبادئ والحقوق الأساسية في العمل.

١٤. **الهجرة غير النظامية لليد العاملة.** هناك تزايد في الهجرة غير النظامية لليد العاملة، ولاسيما بالنسبة إلى العمال من ذوي المهارات المتدنية. وتزيد الهجرة غير النظامية لليد العاملة من استضعاف العمال المهاجرين إزاء الاستغلال وانتهاكات حقوق الإنسان ويمكنها في بعض الحالات، أن تخفض أجور العمال وظروف عملهم المتفق عليها. وقد تثير بالتالي مشاكل أمام العمال المهاجرين والمجتمعات المحلية والحكومات نفسها. كما يمكنها أن تقوض الثقة العامة بمقدرة الحكومات على أن تدير بفعالية هجرة اليد العاملة ويمكنها أن تقضي على تصورات سلبية في أذهان الناس.

١٥. **الاتفاقات الثنائية.** يمكن أن تكون الاتفاقات الثنائية أدوات مفيدة لإدارة الهجرة بغية تسهيل الهجرة الآمنة والنظامية والمنسقة لليد العاملة فيما بين البلدان، عندما تستجيب على السواء لاحتياجات أسواق العمل وتوفر الحماية للعمال المهاجرين، ويمكنها أن تعود بمنفعة أكبر إذا قامت على الحوار الاجتماعي.

١٦. **أطر الإدارة السديدة الإقليمية بشأن هجرة اليد العاملة.** يمكن أن تكون أطر الإدارة السديدة الإقليمية مكوناً مهماً لسياسة منصفة وفعالة في مجال هجرة اليد العاملة. غير أن المؤسسات الإقليمية والوطنية يمكن أن تكون ضعيفة وناقصة الموارد. وغالباً ما لا تكون القوانين والسياسات الوطنية متنسقة مع الأطر الإقليمية. وتبرز الحاجة إلى مشاركة أكبر وأفضل من جانب الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. وقد بدأ بناء قدرات وزارات العمل ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل للمشاركة في النقاشات والعمليات الإقليمية، يأتي ببعض ثماره.

ثالثاً- المضي قدماً: الأولويات بالنسبة إلى نشاط منظمة العمل الدولية

١٧. ينبغي لمنظمة العمل الدولية أن ترسخ نشاطها وترتقي به في مجال الهجرة الدولية لليد العاملة لكي تستجيب لاحتياجات الهيئات المكونة وتلعب دوراً ريادياً بشأن العمل اللائق في هجرة اليد العاملة. وينبغي لهذه الوثيقة أن ترشد المزيد من أنشطة منظمة العمل الدولية في هذا المجال، بما في ذلك مساهمتها في وضع الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. وتشمل الأولويات بالنسبة إلى نشاط منظمة العمل الدولية ما يلي:

(أ) **معايير العمل الدولية:** تعزيز التصديق والتطبيق الفعال لاتفاقيات وتوصيات منظمة العمل الدولية، حسب مقتضى الحال، والأطر السياسية المعنية بالإدارة السديدة لهجرة اليد العاملة وحماية العمال المهاجرين؛ استثارة الوعي بشأن هذه المعايير والأطر وإظهار مرونتها وتبديد التصورات الخاطئة بشأن معنى بعض الأحكام من خلال مواد سهلة الاستخدام.

(ب) **المهارات:** توفير الدعم بهدف: "١" تنمية مهارات وآليات من أجل الاعتراف بالمهارات، سواء كانت مكتسبة على نحو رسمي أو غير رسمي، بما في ذلك على المستوى القطاعي؛ "٢" وتقييم أفضل للاحتياجات من المهارات على جميع المستويات؛ "٣" موائمة التدريب لتلبية متطلبات سوق العمل. وتكون جميع هذه الإجراءات مصحوبة بمشاركة نشطة للشركاء الاجتماعيين.

(ج) **التوظيف العادل:** دعم وتعزيز جهود الهيئات المكونة لتفعيل المبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية من أجل التوظيف العادل، الصادرة عن منظمة العمل الدولية، بما في ذلك من خلال نشر هذه المبادئ وبناء القدرات وتقديم المساعدة التقنية والاستفادة من أوجه التآزر مع أدوات ومبادرات أخرى تهدف إلى تعزيز التوظيف العادل. ومواصلة الجهود الرامية إلى وضع واختبار منهجية لقياس تكاليف التوظيف وفقاً للغاية ١٠-٧ من برنامج التنمية المستدامة لعام ٢٠٣٠ والاضطلاع بمزيد من العمل لتحديد رسوم التوظيف وما يتصل بذلك من تكاليف. ورهنأ بقرار من مجلس الإدارة، ينبغي لمكتب العمل الدولي أن يقيم تأثير وفعالية هذا العمل من خلال تقييم رفيع المستوى أو أسلوب ملائم آخر في غضون خمس سنوات، على أن يحدد مجلس الإدارة ما إذا كان من الضروري اتخاذ مزيد من الإجراءات.

(د) **البيانات:** جمع ونشر بيانات قابلة للمقارنة بشأن هجرة اليد العاملة، تكون مصنفة حسب الجنس والسن وغير ذلك من المعايير، وبشأن تأثيرها على أسواق العمل في بلدان المنشأ والعبور والمقصد، وبشأن العمال المهاجرين. ومواصلة عمل المؤتمر الدولي لخبراء إحصاءات العمل في عام ٢٠١٨، سعياً إلى اعتماد معايير دولية بشأن إحصاءات هجرة اليد العاملة. وتقديم المساعدة التقنية من أجل تحسين قيام الدول الأعضاء بجمع البيانات وتسهيل تقاسم الممارسات الجيدة.

- (هـ) *الحماية الاجتماعية*. بناء قدرات الهيئات المكونة من أجل وضع وتنفيذ اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف في مجال الضمان الاجتماعي وتوسيع نظم الحماية الاجتماعية لتشمل العمال المهاجرين، بما في ذلك من خلال أراضيات الحماية الاجتماعية، كما هو محدد في القوانين واللوائح الوطنية ورهنأ بالالتزامات الدولية. وتوجيه الإرشاد وتقييمه وتطويره بشأن طريقة التصدي للعقبات التي تواجه فئات محددة من المهاجرين خاصة في ممرات هجرة اليد العاملة وضمن الجماعات الاقتصادية الإقليمية.
- (و) *الحرية النقابية*. العمل مع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية لتحديد العوائق المطروحة أمام الحرية النقابية بالنسبة إلى العمال المهاجرين، وتقييم التدابير والاستراتيجيات الأكثر فعالية للتصدي لتلك العوائق.
- (ز) *هجرة اليد العاملة المؤقتة*. إجراء تحليل مقارن للبرامج المؤقتة أو الدائرية لهجرة اليد العاملة، بما يشمل برامج رعاية صاحب العمل، من أجل دراسة أثرها على العمال المهاجرين والعمال من رعايا البلد وعلى ظروف العمل والأسواق الوطنية، وتقديم النتائج إلى مجلس الإدارة للنظر فيها.
- (ح) *هجرة اليد العاملة غير النظامية*. تشجيع تقاسم الممارسات الجيدة بشأن الحد من هجرة اليد العاملة غير النظامية، بما يشمل سبل الخروج من الوضع غير النظامي. وتعزيز احترام حقوق الإنسان والمبادئ والحقوق الأساسية في العمل لفائدة العمال المهاجرين بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين. والاضطلاع بمزيد من العمل فيما يتعلق بإجراء البحوث ودعم البلدان في الحد من هجرة اليد العاملة غير النظامية. وتشجيع الحكومات على ضمان أن يُتاح للعمال المهاجرين في وضع غير نظامي إمكانية الإبلاغ بأمان عن ظروف عمل تعسفية وأن يصلوا إلى العدالة.
- (ط) *الاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف*. تعزيز المنصات الثلاثية للجمع بين ممثلي حكومات بلدان المنشأ والعبور والمقصد والشركاء الاجتماعيين على مستويات مختلفة لتبادل الممارسات الجيدة بشأن التصميم والمحتوى والتفاوض والتنفيذ والرصد والتقييم فيما يتعلق بالاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف التي تراعي قضايا الجنسين، تمشياً مع معايير منظمة العمل الدولية القائمة على الحوار الاجتماعي، والاستجابة لمتطلبات سوق العمل في بلدان المنشأ والمقصد حسب مقتضى الحال، وحماية العمال المهاجرين.
- (ي) *التعاون مع مؤسسات معنية عاملة في مجال هجرة اليد العاملة*. تعميق التعاون مع الفريق العالمي المعني بالهجرة، خاصة المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، بما في ذلك في العملية المؤدية إلى اعتماد وتنفيذ الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. وينبغي الاستفادة على نحو كامل من الطبيعة الثلاثية الفريدة لمنظمة العمل الدولية وإطارها المعياري.