



منظمة العمل الدولية/المكتب الإقليمي للدول العربية

## المؤتمر الإقليمي الثلاثي حول اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩: رفع الوعي وتبادل المعارف حول العمل اللائق للعمال المنزليين

القاهرة - مصر

٢٢-٢٤ أكتوبر/تشرين الأول ٢٠١٢

مذكرة معلومات: تنظيم عمل وكالات الاستخدام الخاصة

### دور وكالات الاستخدام الخاصة في تسهيل توظيف العمال المنزليين المهاجرين في الدول العربية

خلق ارتفاع الطلب على العمال المنزليين الأجانب في بلدان المنطقة سوقاً مزدهرة لوكالات الاستخدام في القطاع الخاص والوسطاء غير المنظمين التي توفر اليد العاملة بصورة رئيسة من بلدان المصدر الآسيوية والأفريقية. وتضمن قوانين الهجرة في الدول العربية ارتفاع معدل تجدد هذه "اليد العاملة المتعاقدة" الأجنبية والتي بدورها تولد إيرادات مربحة للوكالات الخاصة والعمال لحسابهم الخاص، وبعضهم متخصص في توظيف العمال المنزليين فحسب. ورغم عدم توفر أرقام دقيقة عن عدد وكالات الاستخدام المسجلة العاملة على طول دهلز الهجرة الممتد بين آسيا/أفريقيا والشرق الأوسط، فإن دراسات منظمة العمل الدولية تشير إلى بلوغها العدة آلاف، إضافة إلى الوسطاء غير الرسميين وأعمال الإتجار بالبشر الإجرامية.<sup>١</sup> كما أن لدى بعض الوكالات فروع في بلدان المصدر أو العبور، والبعض الآخر يعمل من خلال الشراكة. وتشترك وكالات الاستخدام في تقييم الطلب، ومفاوضة ظروف العمل، وكذلك في اختيار العمال ونقلهم. وبالتالي فإنها تؤدي تلقائياً دور الوسيط في نزاعات العمل. ونظراً لعدم وجود البيانات، فمن الصعب تقييم حجم هذا الميدان من حيث الأرباح. فإن إحصاءات الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة (CIETT) تظهر أن ٣٤ في المائة من ٧٢٠٠٠ وكالة استخدام خاصة في العالم مقرها في منطقة آسيا ومنطقة المحيط الهادئ و ٨ في المائة في أفريقيا ولكن معظم هذه الوكالات هي وكالات تعيين مؤقت لا تشارك في الهجرة عبر الحدود.<sup>٢</sup>

وتشير دراسات أجريت في بنغلاديش والهند وباكستان إلى انخفاض ملحوظ في دور وكالات الاستخدام في هجرة اليد العاملة عبر الحدود، من قرابة ٧٠ - ٩٠ إلى ٢٠ - ٤٥ في المائة.<sup>٣</sup> وفي حين أن التعميم غير ممكن على أساس عينات المسح المحدودة هذه، فإن هذه البيانات تشير إلى أن الشبكات الشخصية والاتصالات المباشرة بين العمال المهاجرين و"الكلاء" قد نالت الأهمية. وعلاوة على ذلك، تواجه البلدان التقليدية لمصدر اليد العاملة، مثل تايلاند، والفلبين، ودول من جنوب آسيا

<sup>١</sup> راجع:

Afsar, R. (2009): Unravelling the Vicious Cycle of Recruitment. Labour Migration from Bangladesh to the Gulf States, ILO Geneva; Rajan, S.I.M. et al. (2008): Overseas Recruitment Practices in India, ILO Bangkok; Arif, G.M. (2009): Recruitment of Pakistani Workers for Overseas Employment: Mechanisms, Exploitation and Vulnerabilities, ILO Geneva

<sup>٢</sup> الاتحاد الدولي لوكالات استخدام العمال الخاصة - CIETT (٢٠١١): تعنى الوكالة بقضايا العمل، بروكسل. ليس لدى CIETT بيانات من الدول العربية.

<sup>٣</sup> راجع الحاشية رقم ١

منافسة متزايدة من البلدان الأفريقية، مثل إثيوبيا. ونتيجة لذلك، تشارك وكالات الاستخدام في منافسات شرسة لتوظيف أكبر عدد ممكن من العمال.

## مواطن الضعف وانتهاك الحقوق الأساسية

رغم أن وكالات الاستخدام تؤدي دوراً مشروعيّاً في سوق العمل، وتقدم الكثير منها خدمات ذات جودة عالية، فإنّ المنافسة وغياب رقابة الحكومة الصارمة قد شجّعاً على نشوء "السوق غير الشرعية" حيث تستشري الإساءات والخداع. وهذا هو الحال تحديداً عند توظيف العمال عبر الحدود وفي القطاعات غير الرسمية وكما هو الحال غالباً مع العمال المنزليين. إذ أنّ الكثير من النساء اللواتي يسعين للعمل المنزلي في الدول العربية يأتين من بيئة فقيرة ويعتبر وضعهن التفاوضي ضعيف نظراً لعدم توفر المهارات والمعلومات ورأس المال لديهن.<sup>٤</sup> فهنّ على استعداد لدفع أقساط شديدة في مقابل فرصة للتوظيف في الخارج وتسترجعن وكالة الاستخدام في حال أعرب صاحب العمل عن عدم رضاه عنهن. ومن الممكن أيضاً استغلال مواطن ضعف العمال المنزليين بسهولة وهذا ما وثقته على نطاق واسع مختلف المنظمات، ومن بينها منظمة العمل الدولية. وتتمثل إحدى مواطن الضعف الرئيسية في أن معظم العمال المنزليين يصلون مثقلين بالديون إلى بلدان المقصد في المنطقة العربية. إذ وثقت منظمة العمل الدولية رسوم الاستخدام من بلدان المصدر الرئيسية، والتي تشمل ليس تكاليف تأشيرة الدخول والنقل والتصريح فحسب، بل تشمل أيضاً رسماً فعلياً للتعيين. وتساهم شبكة مؤلفة من الوكلاء الرئيسيين والوكلاء الفرعيين المنتشرين في جميع أنحاء المدن والقرى والبلدان في زيادة مطردة في هذه الرسوم لأنّ لكل حلقة في هذه السلسلة عمولتها. ويمكن لتكاليف الهجرة أن تصل إلى آلاف الدولارات يقترضها الكثير من العمال مستعينين بوظائفهم المستقبلية كضمانة للحصول عليها.<sup>٥</sup> فتصبح هذه الديون بمثابة "سلاسل خفية" تمنع العمال من التخلّي عن علاقات العمل حتى الاستغالية للغاية منها. ويُطلب أيضاً من أصحاب العمل في معظم الدول العربية دفع رسوم التعيين، وحتى أن البعض قد لا يدرك أن الوكالات تفرض رسوماً على طرفي دهليز الهجرة.

وتتصل معظم أشكال الإساءة شيوعاً بعدم دفع الأجور أو الاستقطاع غير القانوني من الأجور لتعويض رسوم وكالة الاستخدام، إضافة إلى القيود المفروضة على حرية تنقل العمال المنزليين المقيمين عند أصحاب العمل. ويتعرض البعض أيضاً للترهيب والتهديد والإيذاء الجسدي. وقد بلغ الكثير منهم عن خضوعهم لساعات عمل طويلة وغالباً ما تكون مصحوبة بظروف معيشية مزرية. ويمكن أيضاً لهذه الإساءات أن تبلغ حدّ الاتجار بالبشر والعمل الجبري التي ينبغي أن يعاقب عليها القانون الجنائي. فوفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية، يخسر الخاضعون للعمل الجبري ٢١ مليار دولار سنوياً بسبب الأجور غير المدفوعة ورسوم الاستخدام غير القانونية. وفي الشرق الأوسط ودول شمال أفريقيا، يصل ثمن الإكراه إلى ٣.٢ مليار دولار أمريكي. ونظراً لارتفاع نسبة العمال المنزليين في المنطقة وتعرضهم للاتجار والعمل الجبري، يمكن الافتراض أنهم يتحملون العبء الأكبر من هذه "الأثمان".<sup>٦</sup>

عامل آخر رئيس يزيد من حدة عرضة العمال المنزليين للإساءة هو غياب وسائل الانتصاف الفعالة. إذ أنّ منظمات العمال إما أنّها غير مسموح بها في الدول العربية أو أنّها لا تمثل العمال المنزليين الأجانب. وعندما يتقدم العمال بشكاوى إلى المؤسسات الحكومية (مثل وزارة العمل والشرطة وتفتيش العمل)، غالباً ما يعاملون كالمجرمين بدل من أن يلقوا معاملة العمال الذين يحتاجون إلى الحماية. ونتيجة لذلك، غالباً ما تشكل وكالات الاستخدام الملاذ الوحيد لهؤلاء العمال لطلب المساعدة. ونتيجة لعدم جهوزيتها لتسوية النزاعات وحرصها على حماية مصالحها المالية الخاصة، عادة ما تتحاز هذه الوكالات إلى جانب أصحاب العمل وليس العمال.

<sup>٤</sup> وفقاً لمنظمة الهجرة الدولية، فإنّ حوالي ثلثي جميع العمال المهاجرين القادمين إلى الدول العربية هم إما أميون أو لديهم مستويات تعليم منخفضة للغاية. راجع:

IOM (2010): Intra-Regional Labour Mobility in the Arab Work, Cairo; Agunias, D.R. (2012): Issue in Brief: Regulating Private Recruitment in the Asia-Middle East Labour Migration Corridor, IOM Bangkok, Issue No 4

<sup>٥</sup> راجع:

Esim, S. Kerbage, C.: The Situation of Migrant Domestic Workers in Arab States: A Legislative overview, ILO unpublished; ILO study on the process of trafficking in the Middle East (forthcoming)

<sup>٦</sup> منظمة العمل الدولية (٢٠٠٩): ثمن الإكراه، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، جنيف

## نحو مبادئ مشتركة وتطبيق فعال

إن طبقت معايير منظمة العمل الدولية بفعالية، مثل اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، فمن شأنها خلق فرص متكافئة تكفل الوساطة العادلة في التوظيف. وتتص إحدى أهم المبادئ الأساسية في الاتفاقية رقم ١٨١ على حظر فرض أي رسوم على العمال إلا في ظل ظروف خاصة (المادة ٧). وفي أثناء المناقشة التي أدت إلى اعتماد الاتفاقية رقم ١٨١، اتفقت الهيئات المكونة للمنظمة على نطاق واسع على أن تكاليف خدمات التوظيف تقع على عاتق أصحاب العمل وليس العمال. كما تم التوافق بالإجماع على وجوب تنظيم عمل وكالات الاستخدام ورصدها لمنع الممارسات التعسفية.<sup>٧</sup>

### تصميم وتنفيذ أنظمة فعالة بشأن وكالات الاستخدام الخاصة وفقاً لتوجيهات الاتفاقية رقم ١٨٩ والتوصية رقم ٢٠١

- وضع آليات للتحقيق في الشكاوى والانتهاكات المزعومة والممارسات الاحتياطية
- توفير الحماية الملائمة للعمال المنزليين المعيّنين أو الموظفين بواسطة وكالات الاستخدام الخاصة، ومنع الإساءة إليهم.
- إبرام اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف لمنع الإساءات
- ضمان عدم استقطاع الرسوم من أجر العمال المنزليين
- تشجيع وكالات الاستخدام على الممارسات الفضلى مع الأخذ بعين الاعتبار مبادئ الاتفاقية رقم ١٨١ وتوصية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٨ بشأن وكالات الاستخدام

أما التحدي الرئيس فيتمثل في ضمان القبول الواسع لهذه المعايير وتطبيقها في جميع أنحاء البلدان المصدرة والمستقبلية كي لا يفوق المنافسون غير القانونيين الوكالات الملتزمة بالقانون حيلة. لغاية الآن، فإن معظم القوانين المتعلقة بوكالات الاستخدام محصورة بسلطة مختصة واحدة. ويستثنى من ذلك، إعلان إثيوبيا لوكالات الاستخدام الخاصة (٦٣٢/٢٠٠٩) والذي بموجبه تحاسب الوكالات المتمركزة في إثيوبيا والخارج. أما بالنسبة إلى القوانين في الدول العربية، حيثما وجدت، فإنها تتفاوت تفاوتاً واسعاً. ونشير إلى أن وزارة العمل الإماراتية أصدرت في عام ٢٠١١ مرسوماً يُمنح بموجبه المواطنون الإماراتيون دون غيرهم تراخيص لتشغيل وكالات خاصة لاستقدام العمال، غير أن هذا لم يمنع المستقدمين للعمال غير المنظمين من المشاركة في أنشطة جائرة. ويحظر القانون على الوكالات فرض رسوم على العمال. كذلك القوانين في الأردن ولبنان فإنها تحظر صراحة على وكالات الاستخدام معاقبة العمال المنزليين عن طريق الإيذاء الجسدي وتحظر أيضاً فرض الرسوم على العمال.<sup>٨</sup> وبالمقابل، فإن معظم بلدان المصدر (باستثناء إثيوبيا) تسمح لوكالات الاستخدام فرض رسوم الخدمات على العمال، وإن كانت في ظل قيود صارمة إلى حد ما.

إنّ "عملية كولومبو" و"حوار أبو ظبي"<sup>٩</sup> يوفران قاعدة لوضع مناهج متعددة الأطراف ولبناء توافق في الآراء حول المبادئ الأساسية التي ينبغي أن تحكم عمل وكالات الاستخدام. وعلى سبيل المثال، فإن إعلان دكا لعام ٢٠١١ دعا إلى تطوير وتعميم السياسات للقضاء على الممارسات غير الأخلاقية المتعلقة بالعمال المهاجرين وأيضاً اعتبار الاستقطاع من الأجور/الامتناع عن دفعها انتهاكاً للأحكام التعاقدية، وترشيد تكاليف الهجرة، وتعزيز الشفافية والانفتاح في عمليات التعيين، وتعزيز رصد ممارسات التعيين والإشراف عليها، ومنع انزلاق العمال المهاجرين العاديين في أي شكل من أشكال

<sup>٧</sup> للمزيد من المعلومات حول اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١، راجع:

ILO (2007): Guide to Private Employment Agencies: Regulation, monitoring and enforcement, Geneva

<sup>٨</sup> راجع نظام وزارة العمل رقم ٨٩ (٢٠٠٩) للأردن وقرار وزارة العمل رقم ١/١٣ (٢٠٠٩) للبنان

<sup>٩</sup> الدول الأعضاء في "عملية كولومبو" هي أفغانستان وبنغلاديش والصين والهند وإندونيسيا ونيبال وباكستان والفلبين وسريلانكا وتايلاند وفيتنام. والدول المراقبة هي: البحرين، وإيطاليا، والكويت، وماليزيا، وقطر، وجمهورية كوريا، والمملكة العربية السعودية، والإمارات العربية المتحدة. و"حوار أبو ظبي" تتألف من جميع الدول الأعضاء في "عملية كولومبو" والبلدان المستقبلية التالية: البحرين، والكويت، وماليزيا، وعمان، وقطر، والمملكة العربية السعودية، وسنغافورة، والإمارات العربية المتحدة، واليمن.

المخالفات.<sup>١٠</sup> وبالمثل، فإن "إعلان أبو ظبي للدول الآسيوية المصدرة والمستقبلة" الذي اعتمد في مؤتمر وزاري في عام ٢٠٠٨ "يعترف بالمسؤولية المشتركة بين الدول المصدرة والمستقبلة عن فرض امتثال وكالات الاستخدام والأطراف الأخرى المشاركة في عملية التعيين لمتطلبات القوانين والأنظمة الوطنية المتعلقة بالعمل التعاقدى المؤقت، وبالتالي توفير مزيد من الحماية للعمال".<sup>١١</sup>

على الرغم من الالتزام الدولي المتزايد بممارسات الاستخدام والتعيين اللائقة على أساس مبادئ منظمة العمل الدولية، فإن الكثير من التحديات لا تزال قائمة. إذ أنّ التناقضات بين الأنظمة في البلدان المصدرة والمستقبلة وكذلك الثغرات في القوانين الحالية والأنظمة خلقت فرصاً للوكالات المجردة من الضمير لاستغلال النظام. وقد أظهرت التجربة أن الحظر على استخدام وتشغيل العمال المهاجرين، والذي غالباً ما يؤثر على العمال المنزليين بشكل غير متناسب، يصعب فرضه ويدفع بعملية استخدام العمال إلى الخفاء. وبالمثل، فإنّ الأنظمة التي تفرض الكثير من الأعباء غير الضرورية على وكالات الاستخدام من غير أن تخلق بيئة عمل ناجحة من شأنها أن تزيد من ممارسات استخدام العمال غير المنظمة وليس خفضها. لذلك، تدعو الحاجة إلى أنظمة وآليات تطبيق ذكية قادرة على التخلص من وكالات الاستخدام الاحتياطية، وإخضاع الوسطاء غير المنظمين لنطاق اختصاص قانون العمل الذي يحدد بوضوح المسؤولية بين أصحاب العمل وجهات استخدام العمال في البلدان المصدرة والمستقبلة وكذلك العمال.

---

<sup>١٠</sup> إعلان دكا لعام ٢٠١١. راجع:

Dhaka Declaration of Colombo Process Member Countries, April 2011, paragraph 1 (v), download at:  
[http://www.colomboprocess.org/images/docs/dc2011/dhaka\\_declaration.pdf](http://www.colomboprocess.org/images/docs/dc2011/dhaka_declaration.pdf)

<sup>١١</sup> راجع:

Ministerial Consultation on Overseas Employment and Contractual Labour for Countries of Origin and Destination in Asia, "Abu Dhabi Dialogue", 21-22 January 2008, download at:  
<http://www.colomboprocess.org/images/stories/abu%20dhabi%20declaration.pdf>