

جائحة كوفيد-١٩: حماية أجور العمال المهاجرين في الدول العربية

الفريق الاستشاري المعني بالهجرة التابع لمنظمة العمل الدولية ملاحظة لصانعي السياسات*

واجه العمال المهاجرون، حتى قبل جائحة كوفيد-١٩، مسائل حرجة تتعلق بالأجور على مستوى العالم، والدول العربية خاصة. أثارَت الجائحة تحديات هائلة إضافية أدت إلى فقدان الوظائف وخفض الرواتب والعودة إلى الوطن دون سابق تخطيط.

توضح هذه المذكرة لصانعي السياسات كيف تُساهم معايير منظمة العمل الدولية، بما في ذلك اتفاقية حماية الأجور (رقم ٩٥) لعام ١٩٤٩، في دعم دول المنطقة في «إعادة البناء على نحو أفضل» - لا من خلال أنظمة أكثر فعالية لحماية الأجر فحسب، بل أيضاً من خلال تحديد أجور العمال من مختلف الجنسيات على أساس غير تمييزي مع استئناف التوظيف الدولي. ويمكن للحكومات في الدول العربية دعم الأجور العادلة والدفع المنتظم لها من خلال تعزيز سبل الوصول إلى آليات العدالة والنهوض بالمعاملة المتساوية فيما يتعلق بالأجر عن العمل المتساوي القيمة، وخاصة للعمال المنزليين المهاجرين.

١. ما تأثير كوفيد-١٩ على حماية أجور العمال المهاجرين في الدول العربية؟

وفي حالات أخرى، أُجبر أصحاب العمل العمّال على قبول رواتب أقل وأخذ إجازة غير مدفوعة الأجر دون موافقتهم^١، كما وقاموا باقتطاعات غير قانونية من أجورهم (بما في ذلك الإقامة أو معدات الحماية الشخصية) أو رفضوا دفع ثمن تذكرة عودة العامل إلى بلده عند انتهاء عمله^٢.

لدى كافة دول المنطقة أنظمة إدارية للتعامل مع الشكاوى المتعلقة بقضايا العمل (عادة في شكل وساطة)، بالإضافة إلى سبل للوصول إلى الانصاف القضائي من خلال المحاكم العمالية أو المدنية. ولكن، حتى قبل بداية الجائحة، شكّل الإنصاف في المنازعات الناشئة عن دفع الأجور تحدياً للعمال المهاجرين في المنطقة بسبب الحواجز اللغوية، والوقت اللازم لتقديم الشكوى، وضعف العمال الذين هم في وضع غير نظامي. وقد تفاقم ذلك بعد أن دفعت جائحة كوفيد-١٩ العديد منهم إلى مغادرة بلدان المقصد قبل أن يتمكنوا من تقديم الشكوى - للاستفادة من برامج العفو، أو بسبب عجزهم عن إيجاد فرص عمل بديلة للبقاء في البلاد بعد رفع دعوى ضد صاحب عملهم السابق..

نظراً لتدابير كوفيد-١٩ الوقائية، أُغلقت إدارات حكومية عدة، بما في ذلك المحاكم وإدارات الشكاوى العمالية، أو خفضت من عدد عمالها للامتثال لشروط التباعد الاجتماعي، مما أدى إلى تأخير في معالجة المنازعات.

وبالتالي لم يكن أمام العديد من العمال خيار سوى العودة إلى بلدانهم الأصلية دون الانتظار حتى حل قضيتهم، أو عدم تقديم شكوى أساساً، بافتراض أن مثل هذه العملية لن تجدي نفعاً. وعلى وجه الخصوص، كان بإمكان العاملين في المنشآت الكبيرة أو البارزة التي لم تسدّد رواتب عشرات العمال الاستفادة من التحقيقات الجماعية في المنازعات (التي تجريها وزارة العمل أو السفارة). أما العمال المهاجرون في المؤسسات الصغيرة والمتوسطة الحجم، و«العمال المياومون» أو العمال المنزليون فقد يواجهون تحديات أكبر في التوصل إلى حل عاجل لمطالبهم.

خلفت أزمة كوفيد-١٩ أثراً هائلاً على العمال، ولا سيما المهاجرين منهم، بمن فيهم ما يقارب الـ٣٥ مليون مهاجر (ولاجئ) في الدول العربية منذ بداية الجائحة^٣.

وعلى الرغم من عدم توافر البيانات المنهجية حتى الآن، فمن المسلم به أن العديد من العمال المهاجرين فقدوا وظائفهم وغادروا البلدان التي كانوا يعملون فيها، أحياناً بأجور و/أو باستحقاقات نهاية خدمة متأخرة أو لا تزال مستحقة^٤. واحتفظ آخرون بوظائفهم، ولكن تم تخفيض رواتبهم، سواء وفقاً للتشريعات الوطنية^٥ أم لا.

أعربت العديد من منظمات المجتمع المدني عن قلقها من أن أزمة كوفيد-١٩ قد أدت إلى تراجع كبير في دفع الأجور، مع استغلال بعض أصحاب العمل هذه الجائحة لطرد العمال المهاجرين بصورة غير قانونية وحجب رواتبهم والمنافع المستحقة لهم^٦.

* نتجت هذه الوثيقة عن مبادرات الفريق الاستشاري المعني بالهجرة (الدول العربية) في شباط/فبراير ٢٠٢١. ويعمل الفريق كمركز للدراسات ومنتدى للاستشارات للمكتب الإقليمي للدول العربية التابع لمنظمة العمل الدولية، بهدف تقديم المشورة حول استراتيجية منظمة العمل الدولية لمناصرة تغيير السياسات ضمن إطار أجندة الهجرة العادلة في المنطقة. لا تشكل المعلومات والآراء الواردة في هذه الوثيقة إقراراً من مكتب العمل الدولي أو الهيئات التابعة له، وتدعم الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون الفريق الاستشاري المعني بالهجرة.

١ إدارة الأمم المتحدة للشؤون الاقتصادية، قسم السكان، «أعداد المهاجرين الدوليين ٢٠١٩».

٢ كوفيد-١٩: وقّعه على سوق العمل واستجابة السياسات العامة في الدول العربية. مذكرة موجزة ومجموعة من الأسئلة والأجوبة، ٢٠٢٠.

٣ سمحت التشريعات في الإمارات العربية المتحدة والأردن خلال كوفيد-١٩ لأصحاب العمل بتخفيض الأجور مؤقتاً (أو في حالة الإمارات العربية المتحدة بشكل دائم) في ظروف محددة بشرط إجراء اتفاق بين العامل وصاحب العمل. أنظر فهد الغالب الشريف، Froilan T. Malitz، «الهجرة ووباء كوفيد-١٩ في الخليج: دراسة لمواقف مجتمعات العمال المغتربين، وممارساتهم، وأماهم المستقبلية في دبي وجمدة».

برنامج Konrad Adenauer Stiftung الإقليمي، تقرير سياسة دول الخليج رقم ٢٠٢٠، ١٥، الذي يشير إلى ثقافة «تخفيض الأجور» بين العمال المهاجرين، لا سيما

في سياق الضيافة والتعليم والصناعات الأخرى ذات الصلة بالخدمات، والتي تراوحت بين ٢٥ و٥٠ في المائة، وذلك لمراعاة خسائر أصحاب العمل الاقتصادية.

٤ على سبيل المثال، أشار مرصد الأعمال وحقوق الإنسان إلى زيادة قدرها ٢٧٥ في المائة في عدد مزاعم الانتهاكات العمالية في دول مجلس التعاون الخليجي بين نيسان/أبريل و آب/أغسطس ٢٠٢٠ مقارنة بالفترة نفسها من العام السابق، وذكر مرصد الأعمال وحقوق الإنسان أن نسبة حالات عدم دفع الأجور بلغت ٨١ في

المائة. راجع: «COVID-19: Spike in Allegations of Labour Abuse against Migrant Workers in the Gulf».

٥ على سبيل المثال، راجع Equidem، The Cost of Contagion 2020.

٦ على سبيل المثال، راجع Migrant Forum in Asia، Crying Out for Justice: Wage Theft Against Migrant Workers 2021.

نظراً لمحدودية البيانات المتوفرة، كانت الأردن الدولة العربية الوحيدة التي شملها التقرير، حيث بلغت الفجوة في أجور العمال المهاجرين ٢٩ في المائة. ومع ذلك، يعاني عمال الرعاية المهاجرين، أغلبهم من النساء، من هذه الفجوة التي تبلغ ٤٣ في المائة ومن انخفاض عائدات التعليم. تعاني دول عدة في المنطقة لم يشملها التقرير من ثغرات في الأجور أيضاً، حيث بلغت في البحرين على سبيل المثال حوالي ٣٣٦ ديناراً بحرينياً (حوالي ٩٠٠ دولار أمريكي) بين العمال الوطنيين وغير الوطنيين في أربع قطاعات رئيسية في القطاع الخاص. أما في الكويت، فسجلت الفجوة في أجور المواطنين وغير المواطنين العاملين في القطاع الخاص ١٠١٥٤ دينار كويتي (US\$٣,٠٠٠).^{٢٩} لم تُدرج أجور نسبة كبيرة من العمال المنزليين المهاجرين في كلا البلدين في هذه الحسابات.

٤. لماذا تعتبر مراعاة أجور العمال المنزليين المهاجرين ذات أهمية خاصة؟

من المعروف أن العملات المنزليات المهاجرات يتقاضين أجوراً منخفضة بشكل خاص، سواء بالمقارنة مع المواطنين أو حتى العمال المنزليين المهاجرين من الرجال. وذلك نتيجة الاعتقاد بأنهن يتلقين دفعات عينية على شكل طعام ومسكن،^{٣٠} أو أنهن أقل «مهاره» أو تعليماً من سائر العمال. بيد أنه، في الواقع، يعود ذلك إلى أسباب أساسية، منها الاستخفاف بأعمال الرعاية حيث يتوقع أنها من مهام النساء أساساً وغالباً ما تكون غير مدفوعة الأجر؛ وكذلك نتيجة ضعف تنظيم سوق العمل وضعف القدرة التفاوضية للعمال المنزليين بسبب العجز في حربة تكوين الجمعيات.^{٣١}

تُقدم اتفاقية العمل اللائق للعمال المنزليين (رقم ١٨٩) والتوصية (رقم ٢٠١) لعام ٢٠١١ توجيهات مُحددة بشأن دفع أجور العمال المنزليين. وتقضي بأن يتمتع هؤلاء بتغطية الحد الأدنى للأجر، حيثما كانت مثل هذه التغطية موجودة، وأن تكون الأجور مُحددة من دون تمييز قائم على الجنس (المادة ١١). كما وينبغي أن يتلقى العمال المنزليون أجورهم مباشرة نقداً وفي فترات منتظمة على الأقل مرة في الشهر (المادة ١٢(١)).

وتُتيح الاتفاقية للقوانين، أو اللوائح الوطنية، أو الاتفاقات الجماعية، أو قرارات التحكيم، أن تفرض دفع جزء محدود من أجر العامل المنزلي في شكل مدفوعات عينية، لا تكون أقل مؤاتاة من تلك المطبقة عموماً على فئات أخرى من العمال، شريطة اتخاذ تدابير تضمن أن يوافق العامل على مثل هذه المدفوعات العينية وأن تكون للاستخدام الشخصي للعامل ولمصلحته وأن تكون القيمة النقدية المنسوبة لها عادلة ومعقولة (المادة ١٢(٢)).^{٣٢} تنص الفقرة ١٥ (٢) من التوصية رقم ٢٠١ على أن تُسدّد المدفوعات المستحقة فوراً عند إنهاء الاستخدام.^{٣٣}

لا بد أن تخلو الأساليب المستخدمة لتصميم أو تعديل أنظمة الحد الأدنى للأجور على المستوى القطاعي أو المهني من أي تحيز جنساني، وألا يتم التقليل من قيمة بعض المهارات المتعلقة بالعمل المنزلي باعتبارها «نسائية» أو حتى التغاضي عنها، بالمقارنة مع المهارات «الذكورية» التقليدية.^{٣٤}

٢٩ الكويت، نظام معلومات سوق العمل، الجهاز المركزي للإحصاء، توزيع الموظفين حسب متوسط الأجور الشهرية، الجنسية (كويتي/غير كويتي)، القطاع والجنس اعتباراً من ٣٠ أيلول/ سبتمبر ٢٠٢٠. راجع على سبيل المثال الأردن - لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات- طلب مباشر نُشر في عام ٢٠٢١.

٣١ راجع على سبيل المثال: منظمة العمل الدولية، " قياس القيمة الاقتصادية والاجتماعية للعمل المنزلي"، موجز سياسة العمل لمنظمة العمل الدولية رقم ٣، ٢٠١١. الفقرة ١٤ من التوصية بشأن العمال المنزليين (رقم ٢٠١) لعام ٢٠١١ تتضمن المزيد من التفاصيل عن الدفع العيني لنسبة محدودة من الأجر.

٣٣ Landuyt and Ghosheh.

٣٤ راجع منظمة العمل الدولية، Giving Globalization a human face. General Survey on the fundamental Conventions, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 101st Session, 2012, الفقرة 706.

خلاصات

يُشكل تأخير وعدم دفع الأجور قضية منهجية في الدول العربية. وتُعد جائحة كوفيد-19 فرصة سانحة لتقييم الدروس المستخلصة والتوصل إلى حلول مبتكرة لإعادة البناء على نحو أفضل.

ونظراً لندرة البيانات الكمية المتعلقة بحجم المشكلة، تُعد الحاجة إلى توثيق حالات تأخير وعدم دفع الأجور، بما في ذلك استحقاقات نهاية الخدمة، ضرورة بحيث تتيح للسلطات المختصة في بلدان المنشأ والمقصد أن تواصل السعي لتحقيق العدالة للعمال، حتى بعد عودتهم إلى وطنهم. ونتيجةً لتجزئة البيانات المتعلقة بحجم المشكلة وصعوبة الوصول إليها، يمسي بناء السياسات والحلول المستهدفة مهمة شاقة.

ومع ذلك، يمكن استخلاص بعض الاستنتاجات الرئيسية، لا سيما بالنسبة لبلدان المقصد في الدول العربية مع استثناء التوظيف الدولي (خاصة للعمال المنزليين المهاجرين):

- 1. على حكومات بلدان المقصد اتخاذ خطوات فعالة لضمان دفع أجور العمال المغادرين المستحقة والاستحقاقات ذات الصلة، بما في ذلك العمال الذين هم في وضع غير نظامي.** قد تشكل اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 90، التي صادقت عليها دول عدة في المنطقة، إطاراً مفيداً يكفل اعتماد القوانين والسياسات والممارسات وتنفيذها بشكل فعال لتحقيق هذا الهدف لجميع العمال، بمن فيهم العمال المنزليين. وتجدر الإشارة في هذا السياق إلى أن الاتفاقية رقم 90 تهدف إلى ضمان دفع جميع الأجور والمزايا المستحقة للعمال. ويمكن للحكومات دفع الأجور بطريقة سريعة من خلال إنشاء صندوق تأمين مزود بالموارد يمكنه تعويض العمال بشكل مباشر في حالة عدم الدفع، ومن ثم طلب السداد من الشركات المسؤولة، من خلال إجراءات منفصلة.
- 2. تعتبر آليات تسوية المنازعات الميسرة والسريعة حاسمة لضمان عدم حرمان العمال الذين يغادرون بلد المقصد من العدالة.** ويقتضي ذلك اتخاذ إجراءات عاجلة من قبل وزارتي العمل والعدل لتعزيز قدراتهما الإدارية من أجل التعامل مع حجم المشكلة وتوفير الترجمة التحريرية والشفوية مجاناً، وتيسير إجراءات التوكيل، وتقديم المساعدة القانونية، وتشجيع العمال على تسجيل الشكاوى المتعلقة بعملهم. أما في الحالات التي يكون فيها العامل قد عاد بالفعل إلى بلد المنشأ، فيمكن لبلدان المقصد النظر في تمكينه من التقدم بشكوى، إما من خلال توكيل رسمي إلكتروني أو (على الأقل خلال هذه الفترة غير المسبوقه) تمكينه مؤقتاً من تقديم شكوى في سفارة بلد المقصد في بلده الأصلي.
- 3. ونظراً لكثرة العمال الذين لم يحصلوا على استحقاقات نهاية الخدمة، لا بد من إعادة تنشيط المناقشات حول الوصول إلى الحماية الاجتماعية، أو على الأقل، التأكيد من الحفاظ على هذه الاستحقاقات خلال فترة خدمة العامل (في حساب منفصل لا يمكن لصاحب العمل استخدامه) وتمكينه من الوصول إليها بسهولة بعد انتهاء الاستخدام.**
- 4. على الرغم من الصعوبات المالية التي تواجهها المنشآت في المنطقة نتيجة الأزمة الاقتصادية الناجمة عن جائحة كوفيد-19، لا بد من تفادي خفض أجور العمال دونما موجب.** ومن الضروري في هذا الصدد وضع حد أدنى للأجور دون تمييز وتحييز جنساني. عملية تحديد الحد الأدنى للأجر هامة أيضاً - بما في ذلك التشاور مع منظمات العمال وأصحاب العمل؛ وكذلك الآليات المؤسسية لمراجعة تأثير وتطبيق الحد الأدنى للأجور.
- 5. تستلزم حماية أجور العمال المهاجرين إجراءات من جانب بلد المقصد.** تسعى دول المنشأ بطبيعة الحال إلى حماية مواطنيها من خلال وضع حد أدنى للأجور، مما يؤدي إلى تحديد هذا الأخير على أساس الجنسية وبالتالي يفضي إلى التمييز بين مختلف مجموعات العمال المهاجرين.
- 6. قد يساهم اعتماد سياسات وتشريعات شاملة للمساواة وعدم التمييز تغطي العمال كافة وتنفيذها بفعالية، في الحد من التمييز فيما يتعلق بالأجور، وتعزيز المعاملة العادلة للمواطنين والعمال المهاجرين، ولا سيما العاملات المهاجرات.**