



International Labour Office
Geneva



IOM International Organization for Migration

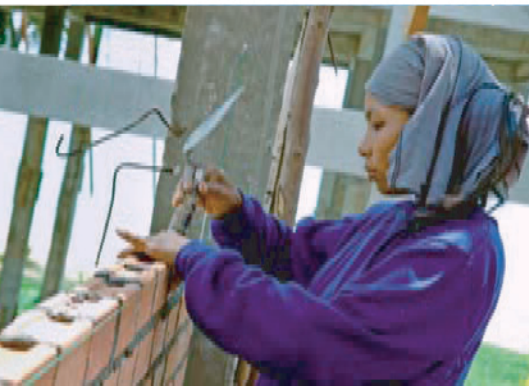
osce

Organization for Security
and Co-operation in Europe

دليل

بشأن وضع سياسات فعالة في مجال
هجرة الأيدي العاملة

طبعة منطقة البحر الأبيض المتوسط



دليل:

بشأن وضع سياسات

فعالة في مجال هجرة

الأيدي العاملة

طبعة منطقة البحر الأبيض المتوسط

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمنظمة الدولية للهجرة، ٢٠٠٧

الطبعة الأولى، ٢٠٠٧

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن أو ترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص) بمكتب العمل الدولي بجنيف

ILO Publication (Rights and Permissions), International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland.

أو بالبريد الإلكتروني إلى العنوان التالي: pubdroit@ilo.org والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

ISBN 978 -92-2-620807-0

الطبعة الإنكليزية متاحة أيضاً على العنوان:

Handnd book on Establishing Effective Labour Migration Policies

لا تطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور، 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، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمنظمة الدولية للهجرة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو أي منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها أو بشأن تعيين حدودها. ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من مكتب العمل الدولي، أو منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أو المنظمة الدولية للهجرة على الآراء الواردة فيها. والإشارة إلى أسماء الشركات أو المنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها.

Office of the Coordinator of OSCE
Economic and Environmental
Activities / OSCE Secretariat
Kärntner Ring 5-7
A-1010 Vienna, Austria
Tel.: +43 1 514 36 295
pm-ceea@osce.org

International Organization
for Migration (IOM)
71, Route des Morillons
CH-1211 Geneva 19- Switzerland
Tel.: +41/22/717 9111
info@iom.int

ILO - International Migration
Programme,
CH-1211 Geneva 22,
Switzerland
Tel: 4122/799-6667
www.ilo.org/migrant

التصميم : red hot'n'cool, Vienna

مدير التصميم : Damir Krizmanic

طبع في دار الكتب - بيروت - لبنان

نيليم بارواه (كبير المستشارين التقنيين، برنامج الهجرة الإقليمي، منظمة العمل الدولية، موسكو المكتب دون الإقليمي لأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى*).

ريزارد شولويونسكي (أخصائي هجرة العمالة، برنامج هجرة العمالة، منظمة العمل الدولية)
بالمشاركة في العمل الجماعي مع:

باتريك طاران (أخصائي أقدم في الهجرة، برنامج الهجرة الدولية، منظمة العمل الدولية)
تينا ليندروس - كوبولو (مديرة مشروع، مكتب منسق الأنشطة الاقتصادية والبيئية)

بمساهمات من:

كوماس أشاكوسو	(مدير سابق لإدارة الفلبين للعمل الخارجي)
بيت أندريز	(برنامج العمل الخاص بمكافحة العمل القسري، مكتب العمل الدولي)
إبراهيم عوض	(مدير، برنامج الهجرة الدولية، مكتب العمل الدولي)
ليزا كوان	(عملت سابقا في قسم سياسة الهجرة والبحوث والاتصالات، منظمة الهجرة الدولية، جنيف)
لوك دماري	(مكتب أنشطة العمال، مكتب العمل الدولي)
إلين هانسن	(البرنامج المركزي الدولي المعني بالمهارات، مكتب العمل الدولي)
أرسولا كولكي	(قسم الضمان الاجتماعي، مكتب العمل الدولي)
كترين لانديويت	(قسم معايير العمل الدولية، مكتب العمل الدولي)
جون لي	(رئيس بعثة منظمة الهجرة الدولية، سيول)
خوسي لويس دازا بيريز	(قسم الحوار الاجتماعي/البرنامج المركزي الدولي المعني بالمهارات/الحوار الاجتماعي، مكتب العمل الدولي)
غلوريو مورينو فونتيس شارمارتان	(برنامج الهجرة الدولية، فرع الهجرة الدولية، مكتب العمل الدولي)
صوفي نونانماشر	(قسم سياسة الهجرة والبحوث والاتصالات، منظمة الهجرة الدولية)
أنا روبيتسوفنا	(المنظمة الدولية للهجرة، موسكو)
جيسون شاشتر	(إدارة الإحصاءات، مكتب العمل الدولي)
إديتا طان	(أستاذة فخرية، كلية الاقتصاد، جامعة الفلبين، مانايلا)
غالينا فيتكوفسكايا	(المنظمة الدولية للهجرة، موسكو)

توطئة

الأمن والتعاون في أوروبا فضلا عن بلدان أخرى لها خبرة كبيرة في هذا الميدان.

ويعيش زهاء ٩٠ مليون مهاجر أو ما يعادل نصف المهاجرين في العالم في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد غادر معظمهم بلدانهم بحثا عن العمل، تاركين وراءهم عادة أوضاعا لا يتوفر فيها العمل اللائق على الإطلاق أو تدهورت فيها الظروف الاجتماعية والاقتصادية والسياسية تدهورا خطيرا.

وما فتئت تدفقات الهجرة تزداد تعقيدا، وتعكس الهجرة المؤقتة والدورية وكذلك الهجرة الدائمة نموجا ناشئا من نماذج حراك الأيدي العاملة الدولية. وتبقى الهجرة ظاهرة طبيعية وحتمية، بيد أن السبيل إلى هجرة منظمة للأيدي العاملة ليس سهلا. فمن بين مخاطرها إيذاء المهاجرين واستغلالهم والتحركات غير القانونية وكرهية الأجانب وعدم الاندماج وتردي حقوق الإنسان ومعايير العمل وتقويض الاستقرار الاجتماعي، إضافة إلى الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين والفساد.

والتعاون الدولي وحده كفيلا بإدارة الهجرة من خلال تدفقات عبر الحدود أو عبر وطنية إدارة فعالة. فوضع سياسات وممارسات عادلة ومستدامة في مجال هجرة الأيدي العاملة يتطلب إجراء حوار بين الحكومات على جميع المستويات، ويجب أن يشمل جهات أخرى من أصحاب المصلحة، ولا سيما الشركاء الاجتماعيين (منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال) ومنظمات المجتمع المدني.

يسرنا أن نقدم هذه الطبعة الخاصة بمنطقة البحر الأبيض المتوسط من دليل وضع سياسات فعالة في مجال هجرة الأيدي العاملة في بلدان المنشأ والمقصد (Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies in Countries of Origin and of Destination) التي اشترك في وضعها منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمنظمة الدولية للهجرة ومكتب العمل الدولي.

وتعترف منظماتنا بأن الهجرة قد أصبحت أحد أبرز الشواغل وأهمها في ضمان التقدم الاقتصادي والرفاه الوطني والتلاحم الاجتماعي والأمن والاستقرار لبلداننا المشاركة. وفي إطار الاعتراف بضرورة اتباع نهج شامل من أجل تعزيز الأثر الإيجابي الناتج عن هجرة الأيدي العاملة، انضمت المنظمة الدولية للهجرة ومكتب العمل الدولي إلى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لإعداد هذا المرجع الفريد الذي يأتي في الوقت المناسب من خلال تجميع كفاءاتنا الخاصة والمتكاملة.

ويهدف الدليل إلى مساعدة الدول في الجهود التي تبذلها من أجل وضع نهج جديدة في مجال السياسات وإيجاد الحلول والتدابير العملية لإدارة هجرة الأيدي العاملة على نحو أفضل في بلدان المنشأ والعبور والمقصد. وقد أعد أساسا ليستخدمه صانعو القرارات والأخصائيون في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبلدان التي تستفيد من خدمات المنظمة الدولية للهجرة ومكتب العمل الدولي في منطقة البحر الأبيض المتوسط. ويحلل السياسات والممارسات الفعالة ويعتمد على أمثلة من الدول المشاركة في منظمة

توطئة

منذ مدة طويلة عن قلقها بشأن الحاجة إلى إدارة الهجرة على نحو أفضل: فالهجرة والاندماج كانا محور التركيز المواضيعي للرئاسة السلوفينية للمنظمة في عام ٢٠٠٥، التي وضعت الهجرة في مكانة بارزة على جدول أعمال الأولويات السياسية للمنظمة، مما جسّد الدور الحاسم الذي تضطلع به المنظمات الإقليمية في تناول الهجرة في سياق الأمن والاستقرار.

وتَمكّن المنتدى الاقتصادي الثالث عشر لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، المعقود في براغ بالجمهورية التشيكية من ٢٣ إلى ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٥، من إعطاء زخم للمبادرة المشتركة بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمنظمة الدولية للهجرة ومكتب العمل الدولي الرامية إلى إصدار دليل بشأن وضع سياسات فعالة في مجال هجرة الأيدي العاملة في بلدان المنشأ والمقصد. وقد صدرت في عام ٢٠٠٦ طبعة أولية تُركّز على منطقة كومنولث الدول المستقلة، وهي متاحة بالإنجليزية والروسية.

ولئن كان الدليل موجّهًا بشكل خاص إلى الجهات المعنية من حكومات وشركاء اجتماعيين، فإننا نتوقع أن يكون مفيدًا أيضًا لوسائل الإعلام والمنظمات غير الحكومية والأوساط الأكاديمية. ونأمل إضافة إلى ذلك أن يكون الدليل مصدر إلهام لمواصلة الحوار والتعاون بين السلطات الوطنية والجهات الأخرى من أصحاب المصلحة، وأن يشجع تبادل المعلومات والممارسات الجيدة بين دول منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمناطق الأخرى.

وقد استُكملت، خلال السنوات القليلة الماضية، استجابات وطنية متغيرة لكنها غير متسقة بالضرورة، بحوار وتوصيات على المستوى الحكومي الدولي بشأن الهجرة. وتتضمن الإسهامات الهامة الحديثة قرار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن الهجرة (MC.DEC 2/05) الذي اعتُمد خلال اجتماع مجلس الوزراء في ليوبليانا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥؛ والحوار الدولي عن الهجرة الذي أجرته المنظمة الدولية للهجرة فضلا عن مبادرة برن والبرنامج الدولي لإدارة الهجرة الذي عقّبها؛ وتقرير اللجنة العالمية للهجرة الدولية الذي أُدرج في الحوار الرفيع المستوى الذي أجرته الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الهجرة والتنمية في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦؛ وخطة مكتب العمل الدولي الخاصة بالعمال المهاجرين المنبثقة من الدورة الثانية والتسعين لمؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٤، بما في ذلك إطار العمل المتعدد الأطراف الذي اعتمده مكتب العمل الدولي والذي يتيح نهجا متكاملًا وقائما على الحقوق بشأن الهجرة؛ والمنتدى العالمي بشأن الهجرة والتنمية الذي عُقد أول اجتماعاته في بروكسل في تموز/يوليه ٢٠٠٧.

وقد وضع الاتحاد الأوروبي قاعدة هامة من التدابير القانونية وتدابير السياسة العامة العملية في مجال الهجرة، بينما وضع مجلس أوروبا توجيهات شاملة في مجال السياسات وعزز التعاون بين سائر أعضائه.

ولقد أعربت الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا



خوان سومافيا
مدير عام مكتب العمل الدولي



برونسون ماك كينلي
مدير عام المنظمة الدولية للهجرة



مارك بيرين دو بريشامبو
الأمين العام لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا

تقدير

يود فريق الدليل أن يعرب عن شكره للأفراد التالية أسماؤهم الذين ساهموا في وضع هذا الدليل بما قدموه من مساهمات خلال صياغة هذه الوثيقة وقدموا تعليقات على المسودات السابقة.

بياتريكس أتينجر-كولين (مستشارة، أدم لقضايا مراعاة الفوارق بين الجنسين، أمانة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)
كستوتس بوسينسكاس (رئيس وحدة الهجرة/ حرية التنقل، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان)
نكوليتا جيوردانو (رئيسة، برنامج العودة الطوعية المدعمة، المنظمة الدولية للهجرة، جنيف)
أنليز غوميز دي أروخو (مستشارة، وحدة مساعدة مكافحة الاتجار في البشر، أمانة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)
أندرياس هالباخ (رئيس، بعثة الاتصال الخاصة، برلين، ألمانيا)
إينا جوراسين (مساعدة مشروع، أمانة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)
أفزار خان (اقتصادي أدم، برنامج الهجرة الدولية، مكتب العمل الدولي)
بلازكا كبيك (مستشار، البعثة الدائمة لجمهورية سلوفينيا لدى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)
فليب روشلين (مستشار اقتصادي وبيئي مبتدئ، أمانة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)
ميشيل كلاين صولومون (مديرة، إدارة سياسة الهجرة والبحوث والاتصالات، المنظمة الدولية للهجرة، جنيف)
شيفون سكانلان (مستشار، أدم لقضايا مكافحة الاتجار في البشر، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان)
كاتي طومسون (موظفة للشؤون الجنسانية، قسم قضايا مراعاة الفوارق بين الجنسين، أمانة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا)
إليزابيت وارن (أخصائية مشروع، شعبة هجرة العمالة، المنظمة الدولية للهجرة، جنيف)
بياسيري ويكراماسكرا (أخصائي أدم لشؤون الهجرة، برنامج الهجرة الدولية، مكتب العمل الدولي)
نادزييا روكافا (موظفة لشؤون الهجرة/ حرية التنقل، مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان)

يود فريق الدليل أيضا الإعراب عن شكره إلى محمود أنيس حسنين على مراجعة النسخة العربية من دليل منطقة البحر الأبيض المتوسط. تلقى هذا المشروع دعما ماليا من الوفدين الإسباني والسلوفيني لدى منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وكذلك من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمنظمة الدولية للهجرة ومكتب العمل الدولي.

المحتويات

iv	توطئة
vi	تقدير
١	موجز تنفيذي
١٠	مقدمة
١٠	١- لماذا وضع دليل عن الأيدي العاملة؟
١٣	٢- معلومات أساسية
١٦	٣- اتجاهات وخصائص هجرة العمالة
١٦	١-٣ الاتجاهات السائدة في هجرة العمالة
١٦	٢-٣ القوى الدافعة
١٦	٣-٣ نوع التدفقات
١٦	٤-٣ تأنيث هجرة الأيدي العاملة
١٧	٤- منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا
١٩	٥- تنظيم الهجرة
٢٥	أولاً - الإطار القانوني الدولي لحماية العمال المهاجرين
٢٥	أولاً-١ القانون الدولي لحقوق الإنسان
	أولاً-٢ منظمة العمل الدولية واتفاقيات الأمم المتحدة المتعلقة بالعمال المهاجرين:
٢٧	مجموعة تكميلية من المعايير
٢٧	أولاً-٢-١ اتفاقيات منظمة العمل الدولية
	أولاً-٢-٢ اتفاقية الأمم المتحدة للعمال المهاجرين (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)
٢٨	أولاً-٢-٣ حماية حقوق المهاجرين غير النظاميين
٢٨	أولاً-٣ صكوك أخرى لمنظمة العمل الدولية ذات صلة بالعمال المهاجرين
٣٠	أولاً-٤ الصكوك الإقليمية
٣٣	ثانياً- قضايا ينبغي مراعاتها عند وضع السياسة العامة في بلدان الأصل وبلدان المقصد
٣٣	ثانياً-١ بلدان الأصل
٣٣	ثانياً-١-١ حماية العمال المهاجرين وخدمات الدعم
٣٤	ثانياً-١-٢ الاستفادة أقصى ما يمكن من هجرة العمالة المنظمة
٣٤	ثانياً-١-٣ القدرات المؤسسية، والتنسيق بين الوزارات والتعاون بين الدول
٣٥	ثانياً-٢ بلدان المقصد
٣٥	ثانياً-٢-١ كشف وتقييم النقص الحالي في العمالة وتوقع النقص المستقبلي في العمالة
٣٧	ثانياً-٢-٢ العوامل الديمغرافية
٣٧	ثانياً-٢-٣ حقوق العمال المهاجرين
٣٨	ثانياً-٢-٤ إدارة الهجرة غير النظامية للأيدي العاملة

٤١	ثالثاً - وضع السياسات في بلدان المنشأ لحماية العمال المهاجرين
٤١	ثالثاً ١- استراتيجيات السياسة العامة
٤١	ثالثاً ٢- تنظيم وكالات التوظيف الخاصة
٤٣	ثالثاً ١-٢ المعايير الدولية
٤٣	ثالثاً ٢-٢ التسجيل والترخيص
٤٤	ثالثاً ٢-٣ رصد لوائح وكالات الاستخدام الخاصة وإنفاذها
٤٦	ثالثاً ٢-٤: الرسوم والوثائق المطلوبة من المهاجرين المحتملين
٤٧	ثالثاً ٢-٥: الحوافز والعقوبات القائمة على الأداء
٤٧	ثالثاً ٢-٦: التنظيم الذاتي
٤٨	ثالثاً ٢-٧ مشاركة وكالات الاستخدام العامة
٤٨	ثالثاً ٣- إجراءات المغادرة
٤٨	ثالثاً ٣-١ عقود العمل
٤٩	ثالثاً ٣-٢: ترخيص الهجرة
٥٠	ثالثاً ٤: خدمات الدعم
٥٠	ثالثاً ٤-١: نشر المعلومات
٥٣	ثالثاً ٤-٢-٤ صناديق رعاية المهاجر
٥٤	ثالثاً ٤-٣ الدعم الحكومي في بلدان المقصد بواسطة ملحقين عماليين
٥٦	ثالثاً ٥- التعاون بين الدول

٥٧	رابعاً - صياغة السياسات في بلدان الأصل للاستفادة إلى أقصى حد من مزايا الهجرة المنظمة للأيدي العاملة
٥٧	رابعاً ١- أهمية التسويق
٥٨	رابعاً ١-١ عملية تنمية السوق/وضع دورة لتسويق هجرة العمالة الدولية
٦٢	رابعاً ١-٢ أبحاث السوق
٦٢	رابعاً ١-٣ دور القطاع الخاص
٦٣	رابعاً ٢- نشر المعلومات
٦٤	رابعاً ٣- اتفاقات العمل الثنائية والإقليمية
٦٤	رابعاً ٤- تحويلات المهاجرين
٦٤	رابعاً ٤-١ دور التحويلات في الاقتصادات الوطنية
٦٦	رابعاً ٤-٢ جمع البيانات
٦٧	رابعاً ٤-٣ خدمات التحويل
٧٠	رابعاً ٤-٤ تعزيز تأثير التحويلات على التنمية
٧٢	رابعاً ٥- تنمية التعليم والتدريب والمهارات
٧٣	رابعاً ٥-١ وضع برامج التعليم/التدريب
٧٣	رابعاً ٦- هجرة الموارد البشرية الماهرة

٧٥	خامساً - إدارة هجرة الأيدي العاملة
٧٦	خامساً ١- إنشاء فريق وضع السياسة العامة
٧٦	خامساً ١-١ تقاسم أعباء برنامج العمل في الخارج
٧٧	خامساً ١-٢ هيئة مستقلة معينة

٧٧	خامساً - ٢ - صياغة السياسة
٧٧	خامساً ٢-١ الانسجام مع خطة التنمية الوطنية
٧٩	خامساً ٢ - ٢ القدرة على الفهم
٧٩	خامساً ٢-٣ حماية العمال المهاجرين
٧٩	خامساً ٢-٤ النزاهة والشفافية
٧٩	خامساً ٢ - ٥- الفعالية والكفاءة
٨٠	خامساً ٢-٦ مراعاة الفوارق بين الجنسين
٨٠	خامساً ٢-٧ عينة من التدخلات في السياسة والتدخلات الإجرائية
٨٠	خامساً - ٣- بيانات المهام والرؤية المؤسسية
٨٥	خامساً - ٤ رصد وتقييم الأداء
٨٧	خامساً - ٥ جمع البيانات
٨٧	خامساً ٥-١ مصطلحات وتعريف
٨٨	خامساً - ٥-٢ مصادر البيانات
٨٩	خامساً - ٥-٣ تقارير المحققين العماليون
٩١	سادساً - سياسات قبول العمالة الأجنبية
٩١	سادساً ١- الهجرة الدائمة مقابل الهجرة المؤقتة
٩٣	سادساً-٢ تقييم الطلب على العمالة الأجنبية
٩٣	سادساً-٢-١ الحصص والأسقف
٩٣	سادساً-٢-٢ اختبار سوق العمل
٩٥	سادساً-٣ سياسات قبول المهاجرين: الهجرة على أساس العمل
٩٥	سادساً-٣-١ كندا
٩٨	سادساً-٣-٢ الولايات المتحدة
٩٨	سادساً-٣-٣ الجمهورية التشيكية
١٠٢	سادساً-٣-٤ المملكة المتحدة
١٠٣	سادساً-٤ سياسات قبول المهاجرين: هجرة العمالة المؤقتة
١٠٣	سادساً-٤-١ الخصائص العامة لنظام تصاريح العمل
١٠٣	سادساً-٤-٢ انتقاد نظام تصاريح العمل
١٠٦	سادساً-٤-٣ أشكال هجرة العمالة المؤقتة
١١٣	سادساً-٤-٤ قضايا السياسة العامة
١١٤	سادساً-٤-٥ جعل برامج هجرة العمالة المؤقتة قابلة للتنفيذ
١٢١	سابعاً - السياسات المتبعة بعد الدخول: تنظيم سوق العمل وحماية العمال المهاجرين والتماسك الاجتماعي
١٢٢	سابعاً-١ تنظيم سوق العمل
١٢٢	سابعاً-١-١ فرص الحصول على العمل
١٢٣	سابعاً-١-٢ التغيير غير الطوعي للوظيفة
١٢٤	سابعاً-١-٣ إهدار الكفاءات وعدم الاعتراف بالشهادات
١٢٦	سابعاً-٢ الحماية في مكان العمل
١٢٦	سابعاً-٢-١ شروط وظروف الاستخدام
١٢٨	سابعاً-٢-٢ تفتيش العمل
١٢٩	سابعاً-٢-٣ التدريب المهني ودروس اللغة والاندماج
١٣٠	سابعاً-٢-٤ الحقوق النقابية

١٣٢	سابعا ٣- تيسير التلاحم الاجتماعي
١٣٢	سابعا-٣-١ التصدي للتمييز
١٣٤	سابعا-٣-٢ الاندماج
١٣٦	سابعا-٣-٣ جمع شمل الأسرة
١٣٨	سابعا-٤ تعزيز الرعاية الاجتماعية
١٣٨	سابعا-٤-١ الرعاية الصحية
١٣٨	سابعا-٤-٢ الإسكان
١٤٠	سابعا-٤-٣ التعليم
١٤٠	سابعا-٥ الضمان الاجتماعي
١٤٠	سابعا-٥-١ القيود المفروضة على حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي
١٤١	سابعا-٥-٢ معايير منظمة العمل الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي
١٤١	سابعا-٥-٣ معايير الضمان الاجتماعي والعمال المهاجرون غير النظاميين
١٤١	سابعا-٥-٤ حماية الضمان الاجتماعي عن طريق اتفاقات الضمان الاجتماعي
١٤٣	سابعا-٥-٥ التدابير الأحادية الجانب لحماية حقوق العمال المهاجرين في مجال الضمان الاجتماعي

ثامنا- التدابير الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها

١٤٧	ثامنا-١ الحاجة إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو تخفيضها
١٤٨	ثامنا-٢ من هم المهاجرون غير النظاميين؟
١٤٩	ثامنا-٣ استجابة المجتمع الدولي
١٥١	ثامنا-٤ الحاجة إلى نهج شامل
١٥٢	ثامنا-٤-١ الأنشطة في البلدان الأصلية وبلدان العبور
١٥٣	ثامنا-٤-٢ مراقبة الحدود وسياسة تأشيرات الدخول
	ثامنا-٤-٣ الإجراءات المتخذة ضد من يسهل الهجرة غير النظامية: التصدي للتوظيف غير القانوني، والاتجار، والتهرب، والعمالة غير المرخص لها
١٥٣	ثامناً-٤-٤ الحماية
١٥٦	ثامنا-٤-٥ تسوية الوضعية
١٥٨	ثامنا-٤-٦ العودة
١٥٨	ثامنا-٤-٧ فتح المزيد من القنوات القانونية لهجرة العمالة
١٥٩	ثامنا-٤-٨ التعاون الحكومي الدولي وأشكال التعاون الدولي الأخرى

تاسعا- التعاون الدولي

١٦٥	تاسعا-١ الآليات الرسمية
١٦٥	تاسعا-١-١ اتفاقات هجرة العمالة الثنائية
١٧٠	تاسعا-١-٢ التكامل الإقليمي والاتفاقات الإقليمية: لمحة عامة
١٧١	تاسعا-١-٣ التكامل الإقليمي: الاتحاد الأوروبي
١٧٥	تاسعا-١-٤ التكامل الإقليمي: اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة
١٧٦	تاسعا-١-٥ الاتفاقات الإقليمية والتعاون الحكومي الدولي
١٧٧	تاسعا-١-٦ الاتفاقات المبرمة على الصعيد العالمي
١٨٠	تاسعا-٢ آليات أقل رسمية والآليات الاستشارية
١٨٠	تاسعا-٢-١ العمليات الاستشارية الإقليمية
١٨١	تاسعا-٢-٢ اجتماعات غير رسمية أخرى
١٨٢	تاسعا-٢-٣ المبادرات العالمية

١٨٢	تاسعا-٣ التعاون مع الشركاء الاجتماعيين وفيما بينهم
١٨٣	تاسعا-٣-١ الحوار والتعاون بين النقابات على الصعيد الدولي
١٨٥	تاسعا-٣-٢ المشاورات بين أصحاب العمل والقطاع الخاص
١٨٦	تاسعا-٣-٣ التشاور الثلاثي بشأن السياسة العامة
١٨٧	تاسعا-٤ ملاحظات ختامية

عاشرا- استنتاجات

١٩١	
١٩٥	الملاحق
١٩٥	الملحق الأول: أنشطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة
٢٠٠	الملحق الثاني: الهجرة لأسباب بيئية
٢٠١	الملحق الثالث: الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين
٢٠٢	الملحق الرابع: نموذج عقد عمل إدارة الاستخدام فيما وراء البحار في الفلبين
٢٠٤	الملحق الخامس: التعاون والتنسيق بين الوكالات في الفلبين
٢٠٥	الملحق السادس: قواعد البيانات
	الملحق السابع: المخطط العام لدورات التوجيه والتدريب اللغوي الذي تنظمها منظمة الهجرة الدولية قبل الرحيل للمهاجرين
٢٠٦	بغرض العمل إلى إيطاليا
٢٠٦	الملحق الثامن: اتفاق بين مملكة إسبانيا وجمهورية إكوادور لتنظيم تدفقات الهجرة ومراقبتها

المراجع

٢١٠	
	قائمة المختصرات
	قائمة الأطر
١٤	الإطار ١ المقرر بشأن الهجرة الذي اتخذته المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في دورته الثالثة عشرة
١٨	الإطار ٢ العاملات المهاجرات والحاجة إلى وضع سياسات تراعي قضايا الفوارق بين الجنسين
٢٠	الإطار ٣ الهجرة من جنوب البحر الأبيض المتوسط إلى أوروبا
٢٩	الإطار أولاً - ١: ثلاث اتفاقيات تكميلية بشأن العمال المهاجرين
٣٠	الإطار أولاً - ٢: اتفاقيات منظمة العمل الدولية الرئيسية ذات الصلة بالعمال المهاجرين
٣٦	الإطار ثانياً - ١: العجز الديمغرافي
٣٧	الإطار ثانياً - ٢: الانخفاض الديمغرافي والهجرة في الاتحاد الروسي
٤٢	الإطار ثالثاً - ١: مصر- عملية الهجرة: التوظيف
٤٨	الإطار ثالثاً - ٢: مدونة السلوك - مثال: الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة
٥١	الإطار ثالثاً - ٣: مركز موارد المعلومات بشأن العمال المهاجرين في طاجيكستان
٦٣	الإطار رابعاً - ١: تونس: وكالة تعزيز عمل التونسيين المهرة في الخارج وترتيبه
٦٥	الإطار رابعاً - ٢: مشروع نظام معلومات الهجرة المتكامل
٦٧	الإطار رابعاً - ٣: مصرف أنيليك المحدود
٧١	الإطار رابعاً - ٤: مشروع نموذجي لتعزيز الأثر الإنمائي للتحويلات
٧١	الإطار رابعاً - ٥: ألبانيا- خطة عمل بشأن التحويلات
٧٨	الإطار خامساً - ١: المؤسسات المتعاملة مع هجرة العمالة - مصر
٨٣	الإطار خامساً - ٢: التعلم من عملية الإدارة الفليبينية للعمل في الخارج
٩٤	الإطار سادساً - ١: نظم الحصص في إيطاليا وإسبانيا

- الإطار سادسا - ٢: مبدأ تفضيل الاتحاد الأوروبي ٩٥
- الإطار سادسا - ٣: هجرة العمالة الدائمة ٩٦
- الإطار سادسا - ٤: في ألمانيا نظام الهجرة من أجل العمل القائم على الأفضلية في الولايات المتحدة ٩٩
- الإطار سادسا - ٥: المشروع النموذجي لهجرة العمالة الدائمة في الجمهورية التشيكية - معايير النقط ١٠٠
- الإطار سادسا - ٦: نظام الهجرة القائمة على النقط في المملكة المتحدة ١٠١
- الإطار سادسا - ٧: برنامج المهاجرين رفيعي المهارة في المملكة المتحدة ١٠٢
- الإطار سادسا - ٨: مخطط تصاريح العمل العادية في المملكة المتحدة ١٠٤
- الإطار سادسا - ٩: النظام الأيرلندي لتصاريح العمل بصفته عقبة أمام العمال المهاجرين في الوصول إلى آليات تسوية المنازعات ١٠٥
- الإطار سادسا - ١٠: العمال المهاجرون الموسميون في ألمانيا ١٠٦
- الإطار سادسا - ١١: الاستخدام الموسمي في الزراعة في أوروبا ١٠٦
- الإطار سادسا - ١٢: مشروع العمال الزراعيين الموسمين: غواتيمالا-كندا ١٠٨
- الإطار سادسا - ١٣: الخطة القائمة على القطاعات في المملكة المتحدة ١٠٩
- الإطار سادسا - ١٤: تصريح العمل من أجل التدريب واكتساب الخبرة في العمل في المملكة المتحدة ١١٠
- الإطار سادسا - ١٥: برنامج مقدمي الرعاية الاجتماعية في كندا ١١٢
- الإطار سادسا - ١٦: هجرة العمالة الدائرية والمشاركة في التنمية ١١٣
- الإطار سادسا - ١٧: برامج العمال الأجانب المؤقتين وفشل السياسات في الماضي ١١٤
- الإطار سادسا - ١٨: الرعاية بموجب النظام الجديد المقترح القائم على النقط من أجل الهجرة إلى المملكة المتحدة ١١٦
- الإطار سادسا - ١٩: المعايير الدولية المتعلقة بحماية العمال المهاجرين المؤقتين ١١٧
- الإطار سابعا - ١: القانون الدولي ووصول العمال المهاجرين إلى سوق العمل في بلد العمل ١٢٤
- الإطار سابعا - ٢: الاعتراف بالمؤهلات ١٢٥
- الإطار سابعا - ٣: المعايير الدولية لحماية العمال المهاجرين المتعلقة بشروط وظروف العمل ١٢٧
- الإطار سابعا - ٤: الأردن - حماية العمال المهاجرين العاملين في البيوت ١٢٨
- الإطار سابعا - ٥: الفرقة الخاصة بالعمال المهاجرين ١٢٩
- الإطار سابعا - ٦: دور النقابات العمالية ١٣١
- الإطار سابعا - ٧: الجزائر-المغرب-تونس: مشاورات الشركاء الاجتماعيين بشأن هجرة الأيدي العاملة ١٣٢
- الإطار سابعا - ٨: مبدأ عدم التمييز على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني ١٣٣
- الإطار سابعا - ٩: المبادئ الأساسية المشتركة لسياسة إدماج المهاجرين في الاتحاد الأوروبي ١٣٤
- الإطار سابعا - ١٠: إسرائيل - وزارة استيعاب المهاجرين ميادين العمل ١٣٥
- الإطار سابعا - ١١: مركز المعلومات والموارد للمهاجرين في البرتغال ١٣٦
- الإطار سابعا - ١٢: تعليمات المجلس رقم 2003/86/EC المتعلقة بالحق في جمع شمل الأسرة (الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٣د) ١٣٧
- الإطار سابعا - ١٣: معايير منظمة العمل الدولية الخاصة بحماية حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي ١٤١
- الإطار سابعا - ١٤: حالة حقوق العمال المهاجرين غير النظاميين في الضمان الاجتماعي وبعض أفضل الممارسات ذات الصلة ١٤٢
- الإطار سابعا - ١٥: لتدابير الأحادية الجانب التي اتخذتها البلدان الأصلية لحماية حقوق رعاياها العاملين في الخارج في ٤٨
- ١٤٤ مجال الضمان الاجتماعي
- الإطار ثامنا - ١: بيانات سياسة عامة حديثة للتصدي إلى الهجرة غير النظامية في منطقة البحر الأبيض المتوسط وأفريقيا ١٥٠
- الإطار ثامنا - ٢: عدم تشجيع هجرة العمالة غير النظامية من مصر ١٥٢
- الإطار ثامنا - ٣: نشاط منظمة العمل الدولية لمنع الاتجار بالأشخاص للعمل الجبري في أوروبا ١٥٣
- الإطار ثامنا - ٤: وضع إطار تنظيمي لوكالات الاستخدام الخاصة في أيرلندا ١٥٤
- الإطار ثامنا - ٥: هيئة الترخيص لوكالات التوظيف (Gangmasters) في المملكة المتحدة ١٥٥
- الإطار ثامنا - ٦: تدابير تسوية الوضع المتخذة مؤخراً في بلدان جنوب أوروبا ١٥٧

١٥٨	الإطار ثامنا - ٧: تسوية الوضعية - الحق في تسوية مستحقة
١٥٩	الإطار ثامنا - ٨: العودة الطوعية وفرص إعادة الاندماج في المغرب
١٦٠	الإطار ثامنا - ٩: التوجيه المقترح بشأن المعايير والإجراءات المشتركة لإعادة المقيمين غير القانونيين (2005c,UE)
١٦٢	الإطار ثامنا - ١٠: اتفاق تيسير التأشيرات المبرم بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الروسي
١٦٧	الإطار تاسعا - ١: ٢٤ عنصراً أساسياً في اتفاق العمالة الثنائي
١٧٠	الإطار تاسعا - ٢: المساعدة التي تقدمها المنظمة الدولية للهجرة في تنفيذ اتفاقات العمالة الثنائية
١٧١	الإطار تاسعا - ٣: التكامل الإقليمي وحرية التنقل في أمريكا الجنوبية: جماعة دول الأنديز والسوق المشتركة للمخروط الجنوبي
١٧٣	الإطار تاسعا - ٤: الترتيبات المؤقتة لمعاهدة الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بحرية تنقل العمال
١٧٤	الإطار تاسعا - ٥: خطة السياسة العامة للمفوضية الأوروبية بشأن الهجرة القانونية (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥)
١٧٨	الإطار تاسعا - ٦: صكوك منظمة العمل الدولية والتعاون الدولي بشأن هجرة العمالة
١٧٩	الإطار تاسعا - ٧: مؤتمر هونغ كونغ الوزاري لمنظمة التجارة العالمية كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥
١٨١	الإطار تاسعا - ٨: المشاورات الوزارية بشأن العمل في الخارج للبلدان الأصلية في آسيا: عملية كولومبو
١٨٤	الإطار تاسعا - ٩: الخطة الدولية لإدارة الهجرة، الفصل ٥ - هجرة العمالة
١٨٦	الإطار تاسعا - ١٠: مشاورات الشركاء الاجتماعيين بين الجزائر وتونس والمغرب بشأن هجرة العمالة
١٨٧	الإطار تاسعا - ١١: المجتمع المدني

قائمة الجداول والأشكال

١٧	الجدول ١ نسبة النساء المهاجرات من إجمالي عدد المهاجرين الدوليين حسب المنطقة الرئيسية، ١٩٦٠-٢٠٠٠
٤٥	الجدول ثالثا-١: المعايير والمتطلبات لمنح الترخيص لوكالات التوظيف
٤٦	الجدول ثالثا-٢: متطلبات الترخيص في باكستان والفلبين
٤٧	الجدول ثالثا-٣: إجراءات الشكاوى
٤٨	الجدول ثالثا-٤: الرسوم التي تفرضها وكالات الاستخدام الخاصة في الهند على العمال المهاجرين
٦٦	الجدول رابعا-١: المزايا الاقتصادية وتكاليف التحويلات بالنسبة للبلد المستقبل
٧٩	الجدول خامسا-١: مشاريع القوانين والقرارات المعنية بهجرة الأيدي العاملة التي قدمها مجلس النواب في الفلبين خلال الفترة ١٩٨٧-١٩٩١
٨١	الجدول خامسا-٢: الوظائف والخدمات الحكومية المقدمة من طرف برامج العمل في الخارج في عينة مختارة من البلدان المرسله للعمالة
٨٥	الجدول خامسا-٣: رصد مؤشرات الأداء
٦٠	الشكل رابعا - ١: مصفوفة عملية تنمية السوق التي تشرف عليها الحكومة
	الشكل خامسا - ١: إطار السياسة والمهمة والرؤية

موجز تنفيذي

مقدمة

التابع لمنظمة العمل الدولية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، مع مساهمة خبراء خارجيين.

تمتد بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عبر عدة مناطق ذات خصائص مختلفة من حيث هجرة العمالة. وتضم المنظمة بلدين تقليديين في مجال الهجرة هما كندا والولايات المتحدة اللتان تديران كلاهما نظم هجرة قائمة على العمالة. وتشمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أيضا الاتحاد الأوروبي بكامله الذي يشكل النظام المثالي بفضل ضمانه لحرية تنقل العمال داخله. وتعد جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إضافة إلى الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الواقعة شرق الاتحاد الأوروبي، أعضاء في مجلس أوروبا، الذي وضع نهجه الخاص به إزاء الهجرة، بما في ذلك اعتماد عدد من الصكوك القانونية المتعددة الأطراف الرامية إلى تنظيم تنقل العمال المهاجرين داخل المنطقة بصورة قانونية وضمان معاملتهم بإنصاف. وثمة منطقة أخرى تزداد أهميتها بسرعة في مجال هجرة العمالة، وهو كومنولث الدول المستقلة. واتسمت منطقة خامسة أهمية منذ أمد طويل وهي حوض البحر الأبيض المتوسط، وتشمل بلدان شمال أفريقيا وبلدان الشرق الأوسط الشرقية (المشار إليها أيضا بمنطقة البحر الأبيض المتوسط-الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، إضافة إلى أوروبا الجنوبية.

يتمثل الهدف الأساسي من هذا الدليل في مساعدة الدول، لا سيما تلك الواقعة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، في جهودها الرامية إلى وضع حلول ونهج جديدة في مجال السياسة العامة من أجل تحسين إدارة هجرة العمالة وتدفقات هجرة العمالة في بلدان الأصل وبلدان المقصد. وقد أعد أساساً لكي يستخدمه متخذو القرارات والعاملون في مجال هجرة العمالة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والبلدان التي تشملها خدمات منظمة العمل

سجل عدد الأشخاص الذين يعيشون خارج أوطانهم خلال ٤٥ سنة الماضية تزايداً فاق الضعف، إذ أنه ارتفع مما قدرُ بزهاء ٧٥ مليون شخص سنة ١٩٦٠ إلى ما يقارب ١٩١ مليون سنة ٢٠٠٥ نصفهم تقريباً من النساء. وتقدر الإحصاءات عدد المهاجرين العاملين بما يزيد على ٨٦ مليون شخص. لذلك تعتبر إدارة تدفقات الهجرة أمراً حاسماً، نظراً إلى حجمها الهائل واحتمال زيادة الهجرة الدولية من أجل العمل مستقبلاً. وقد أصبحت مسألة هجرة العمالة، أو تنقل الناس عبر الحدود من أجل العمل، تحتل قمة جدول أعمال السياسة العامة في العديد من بلدان الأصل، وبلدان العبور وبلدان المقصد. وتزيد حالياً الحكومات على طر في طيف الهجرة من قدراتها التنظيمية من أجل إدارة تنقل العمالة بما يخدم مصالح المجتمع والمهاجرين والدولة.

يمثل هذا الدليل المعني بوضع سياسات فعالة لإدارة هجرة العمالة، الذي أعد خصيصاً لمنطقة حوض البحر الأبيض المتوسط تكملة لطبعة أولى خصصت لبلدان كومنولث الدول المستقلة. وجاء إعداد الدليل نتيجة لتوصية قدمتها الرئاسة السلوفينية للمنتدى الاقتصادي لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لعام ٢٠٠٥ من أجل إعداد دليل بشأن سياسات إدارة الهجرة يقوم على الممارسات الجيدة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ويمثل هذا الدليل أيضاً ثمرة للأعمال التي اضطلعت بها المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية من أجل إعداد مناهج تدريبية، ومبادئ توجيهية عملية، وأدوات بشأن الإدارة الفعالة لهجرة العمالة من أجل هيئتها المكونة. وقد أعد هذه الطبعة من الدليل قسم شؤون هجرة العمالة في المنظمة الدولية للهجرة، بالاشتراك مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وبرنامج الهجرة الدولية

موجز تنفيذي

العمال المهاجرين لعام ١٩٧٥ (أحكام تكميلية) (رقم ١٤٣)، إضافة إلى التوصيتين المصاحبتين لهما. وتجسد اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التي اعتمدت في كانون الأول/ديسمبر من عام ١٩٩٠ معظم الأحكام الموضوعية لاتفاقيات منظمة العمل الدولية بل تتجاوزها في بعض النواحي. وبالتالي يمكن اعتبار اتفاقية الأمم المتحدة واتفاقيات منظمة العمل الدولية المحددة متكاملة. وقد صدّقت معظم بلدان البحر الأبيض المتوسط على واحدة أو أكثر من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية العمال المهاجرين.

ويكمن في جوهر حماية حقوق العمال المهاجرين من الرجال والنساء احتمال تعرضهم للتمييز والاستغلال والإيذاء، لا سيما في قطاعات العمل المهمشة، وذات الوضع المتدني وقطاعات الاستخدام غير المنظمة بما فيه الكفاية. وإضافة إلى ذلك، لا يستفيد المهاجرون الذين لا يملكون تصاريح للدخول و/أو العمل من الحماية المرتبطة بالسلامة والصحة والحد الأدنى للأجور وغيرها من المعايير، ذلك أنهم يعملون في أغلب الأحيان في القطاعات التي تكون فيها تلك المعايير إما غير منطبقة أو غير محترمة أو منفذة. لذلك، يجب أن تقوم الدول، كعمل مكمل لوضع سياسات ملائمة لكبح الهجرة غير النظامية والعمل غير المرخص به، بضمان المعايير الدنيا للحماية، بما فيها حقوق الإنسان الأساسية، لجميع العمال المهاجرين أيّاً كان وضعهم.

وقد وضعت معايير إقليمية لحماية العمال المهاجرين أيضاً في أوروبا وأمريكا الشمالية. وتشمل صكوك مجلس أوروبا ذات الصلة حقوق الإنسان العامة مثلما تشمل اتفاقات أكثر تحديداً تتعلق بالمهاجرين والعمال المهاجرين. وفي ما يتعلق بإطار الإتحاد الأوروبي، فبينما توجد هناك اختلافات من حيث الحقوق والاستحقاقات

الدولية والمنظمة الدولية للهجرة. ويتضمن تحليلاً للسياسات والممارسات الفعالة في مجال هجرة العمالة، معتمداً في ذلك على أمثلة من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وبلدان أخرى. ويهدف الدليل أيضاً إلى التشديد على أن الإدارة الناجحة لهجرة العمالة تتطلب اعتماد نهج مدروس لمعالجة المجموعة المعقدة من القضايا وخيارات السياسة العامة المطروحة. والبلدان التي حققت نجاحاً نسبياً في إدارة هجرة العمالة، تمكنت من ذلك لأنها كانت مستعدة لقبول فشل سياساتها السابقة المرتبطة بالسياسة العامة ولتجريب نهج جديدة.

أولاً - الإطار القانوني الدولي لحماية العمال المهاجرين

تنطبق الحقوق والحريات المنصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان الذي وضع تحت رعاية منظومة الأمم المتحدة على المهاجرين نساءً ورجالاً. وكذلك الشأن بالنسبة لأحكام قانون العمل الدولي الذي وضعته منظمة العمل الدولية بما في ذلك الأحكام الواردة في اتفاقياتها الأساسية الثمانية أعرب عن الاهتمام بالعمال المهاجرين أيضاً من خلال إدراج أحكام خاصة تستهدف المهاجرين في كل الإعلانات والخطط وبرامج العمل الصادرة عن مؤتمرات الأمم المتحدة العالمية التي عقدت على مدى العقد الماضي مثل إعلان وبرنامج عمل دربان لسنة ٢٠٠١ لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، وتعيين مقرر خاص للأمم المتحدة معني بحقوق الإنسان للمهاجرين في عام ١٩٩٧.

تشمل الصكوك الدولية الأولى المحددة الرامية إلى إيجاد حلول للمشاكل التي تواجه العمال المهاجرين اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين لعام ١٩٤٩ (مراجعة) (رقم ٩٧) واتفاقية

على الصعيد الوطني، لكل من الأيدي العاملة الماهرة والأقل مهارة، و حماية القوة العاملة الوطنية في حالة قبول المزيد من هجرة الأيدي العاملة في البلد. وينبغي لوضعي السياسات في بلدان المقصد أيضاً القيام بتحليل سوق العمالة الوطنية لمعرفة ما إذا كان باستطاعة هجرة العمالة أن تشكل حلاً، جزئياً على الأقل، للاتجاهات الديمغرافية السلبية، لا سيما انخفاض فئة السكان العاملين، وأثر ذلك لاحقاً في توفر إعانات الرعاية الاجتماعية للأجيال القادمة. ويتعين كذلك وضع تدابير لتجنب استغلال العمال المهاجرين في مكان العمل والمجتمع عموماً ومكافحة التمييز وكرهية الأجانب في أوساط السكان المضيفين. وفي هذا الشأن، يواجه رجال السياسة وواضعو السياسات مهمة حساسة وصعبة تتمثل في إقناع السكان الوطنيين وتثقيفهم بشأن الحاجة إلى العمالة الأجنبية.

ثالثاً - وضع السياسات في بلدان الأصل لحماية العمال المهاجرين

إن من بين الاهتمامات التي تحظى بالأولوية لدى جميع الحكومات المرسلّة للأيدي العاملة ضمان رعاية العمال المهاجرين وتأمين حصولهم على أجور لائقة وتوفير الاحتياجات الأساسية. ولدى بلدان المنشأ خياران أساسيان على مستوى السياسات من أجل تحقيق هذا الهدف هما: اتخاذ تدابير تنظيمية وتوفير خدمات الدعم. وبينما لا توجد نظم تبلغ درجة الكمال لتنظيم هجرة الأيدي العاملة، فإن لدى بلدان المنشأ مجموعة من الاستراتيجيات السياسية التي يمكن أن توسّع نطاق آلياتها التنظيمية وخدماتها في مجال الدعم وتُحسّن فعاليتها، تشمل ما يلي: تنظيم التوظيف؛ ووضع معايير دنيا وإنفاذها فيما يتعلق بعقود العمل؛ ونشر المعلومات في أوساط المهاجرين؛ وتقديم المساعدة في بلد المقصد وتعزيز التعاون بين الدول.

رابعاً - تحقيق الاستخدام الأمثل لمزايا الهجرة المنظمة للأيدي العاملة

يسعى عدد متزايد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية إلى اعتماد سياسات وتشريعات وهياكل تشجّع قوة العمل لديها على العمل في الخارج وتوليد التحويلات، في الوقت الذي توفّر فيه ضمانات لحماية المهاجرين. وإن كان إيجاد فرص العمل محلياً أوّل أفضل الخيارات، فإن عدداً متزايداً من البلدان ينظر إلى العمل في الخارج باعتباره جزءاً من استراتيجية إنمائية وطنية للاستفادة من فرص العمل العالمية وجلب العملات الأجنبية. وبالنسبة إلى البلدان التي تسعى إلى تشجيع العمل في

المنوحة للعمال المهاجرين القادمين من داخل الاتحاد الأوروبي، ومن بلدان الانضمام المقبلة، ومن بلدان ثالثة، يشكل ميثاق الحقوق الأساسية الذي اعتمده الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٠، ولو أنه ليس صكاً ملزماً قانونياً، مرجعاً رئيسياً في هذا السياق لكون معظم أحكامه تنطبق على جميع الأشخاص بصرف النظر عن جنسيتهم. ويتمتع العمال المهاجرون بحماية عامة في إطار نظام البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان كما هو منصوص عليه في الإعلان الأمريكي لحقوق وواجبات الإنسان لعام ١٩٤٨ والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان اللتين تضمنان كلاهما عدم التمييز. ووضعت أيضاً بعض المبادئ الهامة المنطبقة على المهاجرين وعائلاتهم بالاعتماد على الحالات التي أصدرت لجنة البلدان الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أحكاماً بشأنها.

ثانياً - قضايا ينبغي مراعاتها عند وضع السياسة العامة في بلدان المنشأ وبلدان المقصد

يتعين على واضعي السياسات في كل من بلدان المنشأ وبلدان المقصد إيلاء اهتمام حذر لعدد من القضايا الأساسية الواسعة عند وضع السياسات الملائمة. وإن كانت هذه القضايا تختلف بالضرورة بسبب اختلاف ديناميات هجرة العمالة المتفاعلة في بلدان الأصل وبلدان المقصد، فإن بعضاً منها تشترك فيه كلتا الفئتان من البلدان، مثل الشواغل المتعلقة بحماية العمال المهاجرين وضرورة التعاون بين الدول، لا سيما فيما يهدف منع الهجرة غير القانونية أو الحد منها. ويتعين أيضاً معالجة الآثار التمييزية بل التمييزية في كثير من الأحيان التي تخلفها القوانين والسياسات والبرامج بين مختلف فئات النساء والرجال من العمال المهاجرين حتى يمكن تحقيق مكاسب متبادلة من الهجرة.

وتواجه بلدان الأصل أيضاً، مع أنها تختلف من حيث أطوار التنمية الاقتصادية، قضايا مشتركة، تتمثل تحديداً في التحديات المطروحة على مستوى الاستفادة أقصى ما يمكن من هجرة العمالة المنظمة، لا سيما تطوير الأسواق الجديدة، وزيادة تدفقات الأموال المحولة عبر القنوات الرسمية، إضافة إلى تحسين الأثر الإنمائي لهذه الهجرة، مع التخفيف، في الحين ذاته، من الآثار السلبية لهجرة الموارد البشرية الماهرة إلى الخارج. ويتعين على هذه البلدان أيضاً بناء القدرة المؤسسية والتنسيق بين الوزارات لمواجهة التحديات القائمة في مجال هجرة العمالة.

ترتبط القضايا الأساسية التي ينبغي مراعاتها عند وضع السياسة العامة في بلدان المقصد في مجال قبول العمال المهاجرين بكشف وتقييم النقص الحالي في العمالة وتوقع النقص المستقبلي،

سادساً - سياسات قبول الأيدي العاملة الأجنبية

يجب على واضعي السياسات، عند صياغة سياسات قبول الأيدي العاملة الأجنبية، أن يقوموا، إضافة إلى تطبيق منهجيات لتقييم نقص الأيدي العاملة، بوضع آليات تقيس إلى أي مدى ينبغي سد ذلك النقص في الأيدي العاملة الأجنبية وسبل توجيهها إلى قطاع العمل أو المنطقة المعنيين. ويجب عليهم كذلك أن يقرروا ما إذا كان ينبغي إعطاء الأولوية للهجرة المؤقتة للأيدي العاملة، وهو خيار يحظى بأهمية متزايدة لدى العديد من بلدان المقصد، أو لقنوات الهجرة التي تؤدي إلى وضع إقامة مضمون أو إقامة دائمة. ويركز الدليل تركيزاً خاصاً على الهجرة المؤقتة للأيدي العاملة نظراً لانتشارها في بلدان عديدة، ولأنها تعتبر، عندما يمكن صياغة سياسات مناسبة وعادلة وتنفيذها، حلاً مجدياً من حيث سدّ النقص في أسواق العمل في بلدان المقصد، وتضمن في الوقت ذاته عدم حرمان بلدان المنشأ من موارد بشرية قيّمة، وخاصة العمال المهرة. غير أن الهجرة القائمة على العمل ما فتئت تُعتبر خياراً جدياً يجري استكشافه في عدد من البلدان الأوروبية بالنظر إلى حدة التفاوتات الديموغرافية والمادية.

وقد أدت العولمة إلى زيادة نمو البرامج الخاصة بالعمال المهاجر المؤقت في العديد من بلدان المقصد الصناعية، وهذه إحدى النتائج المترتبة على نمو أسواق العمل «المرنة». ونظراً لتزايد اعتماد أصحاب العمل على الأيدي العاملة المهاجرة المؤقتة، لا سيما في القطاعات التي لا تتطلب مهارات عالية مثل الزراعة والبناء وصناعة الأغذية والخدمات، من المرجح أن تزيد هذه البرامج عدداً وتعقداً، حيث يحاول واضعي السياسات إيجاد أساليب ابتكارية لتوجيه القبول القانوني للعمال المهاجرين على المدى القصير إلى القطاعات المعنية. وثمة أيضاً اهتمام متجدد بمفهوم الهجرة الدورية المؤقتة للأيدي العاملة.

وتثار مسألتان رئيسيتان على مستوى السياسات عند تصميم خطط مجدية خاصة بالعمال المهاجرين المؤقتين هما السبل الكفيلة بأن تتيح البرامج المزايا المحددة وأن يعامل هؤلاء معاملة لائقة وعادلة. ويجب التريث أيضاً عند مناقشة مفهوم الهجرة «المؤقتة» للأيدي العاملة. فمن المهم التمييز بين السياسات الحكومية التي تقبل العمال المهاجرين لفترة محدودة بهدف واضح هو أنهم سيعودون إلى بلدهم الأصلي بعد نهاية تلك الفترة؛ وخطط أكثر انفتاحاً للهجرة الأيدي العاملة تتيح إمكانية الإقامة.

ويُقبل العديد من العمال المهاجرين، لا سيما من لديهم مهارات أعلى من المتوسط، من خلال قنوات قبول أكثر انتظاماً، يمكن وصفها

الخارج، تتطلب سياسات هجرة الأيدي العاملة تركيزاً كافياً على تعزيز تدفقات منظمة للأيدي العاملة إلى الخارج وتيسيرها، ولا ينبغي أن تقتصر تلك السياسات على مهام الدولة في مجال التنظيم والحماية. ويتناول هذا الفصل السياسات الكفيلة بتحقيق الاستخدام الأمثل لمزايا الهجرة المنظمة للأيدي العاملة، بما في ذلك تسويق هجرة الأيدي العاملة وتوسيعها، وتعزيز الفوائد الإنمائية المترتبة على التحويلات، وتنمية المهارات، والتخفيف من الأثر الضار الناتج عن هجرة الموارد البشرية الماهرة إلى الخارج.

خامساً - إدارة هجرة الأيدي العاملة

بغية تحقيق أهداف السياسة العامة المتمثلة في حماية المواطنين العاملين في الخارج وتحقيق أكبر قدر من فوائد هجرة الأيدي العاملة، من الضروري توفر القدرة المؤسسية والتنسيق بين الوزارات. ويشمل هذا الأمر إعطاء ما يلزم من أولوية لإدارة هجرة الأيدي العاملة في التنمية الشاملة والسياسة الخارجية وعند تخصيص الموارد. وتنظّم إدارة هجرة الأيدي العاملة عادة بموجب قانون أو مرسوم الهجرة. وغالباً ما تُنشط بوزارة العمل مسؤولية تنفيذ التشريع ذي الصلة، غير أن وزارة مستقلة قد أُنشئت في بعض الحالات مكلّفة بشؤون المهاجرين. وأنشأت أغلب الدول الرئيسية المرسلات للأيدي العاملة في هذه الوزارة مكتباً معنياً بالعمل في الخارج أو مكتباً مماثلاً مكلّفاً بحماية العمال المهاجرين ورعايتهم وتشجيعهم.

ويتطلب تحقيق النجاح في إدارة الهجرة تعاوناً وتسيقاً وثيقين بين جميع أعضاء مجلس الوزراء، بما في ذلك وزارات العمل والشؤون الخارجية والداخلية. وينبغي تعزيز الروابط بين الأجهزة أو إقامتها حيث لا توجد بعد.

ويحتاج وضع سياسات للهجرة الأيدي العاملة إلى مراعاة البيئة الدولية للهجرة الأيدي العاملة والسعي إلى تحقيق الأهداف الشاملة المتمثلة في الحماية والتنمية والتعاون الدولي وبناء القدرات. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تراعي السياسات خصائص الجنسين وأن تكون شاملة ومتسقة مع خطة التنمية الوطنية.

وينبغي رصد الهياكل الإدارية وتقييم أدائها من خلال اعتماد معلومات قياسية للرصد والتقييم. ويُعتبر جمع البيانات بشأن هجرة الأيدي العاملة أمراً ضرورياً لإعداد تقارير إحصائية وتوفير معلومات تدعم وضع السياسات والتخطيط.

باعتبارها «نظام تصريح العمل العادي». وبينما تنص أغلب إجراءات تصاريح العمل على عمل مؤقت، فإن تطبيقها يمكن أن يؤدي في نهاية المطاف إلى وصول العمال المهاجرين بكل حرية إلى سوق العمل وحصولهم على إقامة مضمونة أو دائمة. وبذلك فإن هذه الإجراءات يمكن أن تصبح نظاماً للهجرة القائمة على العمل.

وينشأ عدد من المسائل الهامة فيما يتعلق بنظام تصريح العمل، تؤثر على تنفيذه على صعيد الممارسة وعلى المعاملة التي يتلقاها العمال المهاجرون. وعندما تكون لصاحب العمل سلطة كبيرة جداً على العمال، يمكن أن يؤدي ذلك إلى حالات إساءة المعاملة. وإضافة إلى ذلك، فإن الإجراءات المفترضة في البيروقراطية تقوّض فعالية نظام تصريح العمل.

وتتعلق البرامج الشائعة الخاصة بالهجرة المؤقتة للأيدي العاملة بخطط الهجرة الموسمية للأيدي العاملة وترتيبات توجيه العمال المهاجرين إلى قطاعات محددة في الاقتصاد تعاني من نقص كبير في الأيدي العاملة. وتعتبر مسائل حماية العمال المهاجرين، والتعاون الوثيق والمتأني بين الجهات ذات الصلة من أصحاب المصلحة في بلدان المنشأ والمقصد على حد سواء، والمساعدة على العودة، مسائل مختلفة غير أنها مرتبطة وينبغي تناولها بعناية بغية تصميم تلك الخطط تصميمًا ناجحًا. وتعدّ الخطط الخاصة بالعمال المتدربين أيضاً مصدرًا من مصادر الهجرة المؤقتة لليد العاملة. وعندما تُنظّم هذه الخطط تنظيمًا مناسبًا ومنصفًا، يمكنها أن تتيح مزايا شخصية للعمال المهاجرين المشاركين لأن بإمكانهم اكتساب مهارات هامة وتدريبًا أثناء العمل في بلد المقصد. ويمكن أن تستفيد من هذه الخطط بلدان المنشأ أيضاً بفضل نقل المهارات والدراية عند عودة العمال المهاجرين إلى بلدهم.

وقد ظل العمل في الخدمة المنزلية عنصراً هاماً من عناصر ظاهرة الهجرة المتزايدة، ولا سيما فيما يتعلق بالنساء. وبينما كان لهجرة الأيدي العاملة أثر تمكيني على النساء من حيث اكتساب قدر أكبر من الثقة بالنفس ومزيد من الاستقلالية الاقتصادية، توجد في أسواق العمل المقنعة غير الرسمية التي لا تخضع للحماية والتنظيم عدة نساء مهاجرات بصفة غير قانونية، بمن فيهن خدم المنازل، تبتعث أوضاعهن على القلق. ويُستثنى في العديد من البلدان خدم المنازل من التشريع الخاص بالأيدي العاملة وتبقى ظروف عملهم غير منظمة. وبالتالي فإن من المهم جداً بالنسبة إلى بلدان المقصد الاعتراف بالمستوى العالي من الطلب على خدم المنازل من الأجنبيات وأهمية اعتماد سياسات واضحة. والحقيقة إن السياسات الفعالة قد حسّنت وضع العاملات المهاجرات.

وبينما يمكن للهجرة المؤقتة للأيدي العاملة أن تفيد جميع الأطراف المعنية بهذه العملية (بلدان المنشأ والمقصد والعمال المهاجرين أنفسهم)، إذا ما أُديرت إدارة مناسبة وعادلة، هناك عدد من مسائل السياسة العامة الهامة التي ينبغي أن يحاول المديرون والموظفون التطرق إليها قبل الشروع في وضع برامج خاصة بالهجرة المؤقتة للأيدي العاملة. فينبغي أن ينظروا أولاً في مزايا هذا النوع من أنواع الهجرة تجاه الهجرة القائمة على العمل والظروف التي يمكن تشجيعها فيها، وأن يحاولوا في الوقت ذاته، بالتعاون مع بلدان المنشأ النامية، ضمان عدم حرمان هذه البلدان من أفضل كفاءاتها. وثانياً، لأن كان مفهوما الهجرة المؤقتة والهجرة الدورية للأيدي العاملة بيدوان سليمين من الناحية النظرية، يتزايد طرح أسئلة بشأن تصميم هذه البرامج لكي تتفدّ بنجاح في المستقبل، في ضوء إخفاق السياسة العامة التي شهدتها تلك الخطط. وينبغي حل مسألتين على وجه التحديد هما: ضمان عودة العمال المهاجرين المؤقتين إلى بلدهم الأصلي، وكفالة تمتعهم بمعاملة منصفة في بلد المقصد، لأن وضع عملهم وإقامتهم يتيح لهم ضمانات أقل.

سابعاً - سياسات ما بعد القبول: تنظيم سوق الأيدي العاملة وحماية العمال المهاجرين والتلاحم الاجتماعي

سياسات ما بعد القبول بعدد من العناصر المترابطة لتنظيم سوق العمل وضمان حماية العمال ودعم رفاه المجتمع. ومن الضروري عموماً اتخاذ تدابير هامة في خمسة مجالات هي:

- ◀◀ تنظيم سوق العمل؛
- ◀◀ حماية العمال المهاجرين (والمواطنين) في سياق العمل؛
- ◀◀ تيسير التلاحم الاجتماعي؛
- ◀◀ تحسين الرفاه الاجتماعي؛
- ◀◀ توفير الضمان الاجتماعي.

وتوجد أغلب هذه التدابير أيضاً في المعايير الدنيا الخاصة بحقوق الإنسان الدولية والهيكل الدولية لقانون العمل التي تُعتبر بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أطرافاً فيها. وفي بعض الحالات، يمكن أن تساهم التدابير التشريعية الوطنية لبلدان المنشأ مساهمة كبيرة أيضاً في حماية عمّالها عندما يعملون في الخارج.

ويهتم تنظيم سوق العمل بالحصول على العمل والوظيفة في بلد المقصد، سواء تعلق الأمر بأول عمل يحصل عليه المهاجر أو بعمل ثان إذا أصبح عاطلاً عن العمل. ويمكن أن تؤثر القواعد المرتبطة بالاعتراف بالشهادات والكفاءات تأثيراً كبيراً أيضاً في مستوى المهارات المطلوبة للعمل الذي يُسمح للعمال المهاجرين بالحصول

الوطني. ولذلك فإن للعمال المهاجرين مصالح خاصة في الاستفادة على قدم المساواة من الضمان الاجتماعي والحصول على إعاناته شأنهم في ذلك شأن العمال الوطنيين؛ والحفاظ على الحقوق المكتسبة عند مغادرة البلد (بما في ذلك نقل استحقاقاتهم إلى بلد المقصد)؛ والاستفادة من تراكم الحقوق المكتسبة في مختلف البلدان.

ثامناً - التدابير الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها

ثمة عدد من الأسباب الجيدة التي يمكن أن تغلظ ضرورة الحد من الهجرة غير النظامية أو منعها مثل الحاجة إلى تأمين مصداقية سياسات الهجرة القانونية، وحماية العمال المهاجرين من الأوضاع الاستغلالية والاعتسافية، والحفاظ على العلاقات الجيدة بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد.

يتكون المهاجرون غير النظاميين إلى حد كبير من فئتين من الناس. أولاً، هناك أولئك الذين يصلون بصورة سرية مع ما يترتب على ذلك من عواقب مأسوية أحياناً. وتشمل الفئة الثانية المهاجرين غير النظاميين الذين يصلون بصورة قانونية (بتأشيرة سياحة أو دراسة على سبيل المثال) ثم يتجاوزون فترة الإقامة المحددة في تأشيراتهم. ومن الشائع المسلم به أن غالبية المهاجرين غير النظاميين تقع ضمن الفئة الثانية.

لقد أدت الشواغل إزاء الانتهاكات الواسعة الانتشار المرتبطة بالهجرة غير النظامية إلى اعتماد المجتمع الدولي لعدد من الاستجابات المركزة على منع هذه الانتهاكات من خلال مطالبة الدول باتخاذ التدابير التي من شأنها كشف حركات المهاجرين السرية في ظروف اعتسافية والعمل غير القانوني، بما في ذلك الاتجار في العمالة، والقضاء عليه وفرض عقوبات بشأنه، وحماية حقوق العمال المهاجرين غير النظاميين لاسيما حقوق الإنسان الأساسية إضافة إلى حقوقهم الناشئة من العمل السابق (أجور غير المدفوعة وما إلى ذلك).

يعد وضع نهج شامل أو كلي أمراً ضرورياً لمعالجة مشكلة هجرة العمالة غير النظامية. وثمة أربعة مبادئ ناظمة ينبغي أن تُسند العمل الرامي إلى منع الهجرة غير النظامية أو الحد منها وهي:

1. النهج الانعزالي محكوم عليه بالفشل. ويعد تعزيز الحوار، والتعاون والشراكات بين جميع البلدان المتأثرة بالهجرة غير النظامية (أي بلدان المنشأ وبلدان العبور وبلدان المقصد) أمراً حاسماً؛

عليه، مما يُخلف أثراً هاماً في قدر مساهمتهم الاقتصادية والاجتماعية لصالح بلد المقصد وكذلك في تحويلاتهم والوسائل الممكنة لتعزيز تنمية بلدانهم الأصلية.

ولئن كانت الدول تحتفظ بحقوقها في السيادة على سياساتها الخاصة بالهجرة، فإن القانون الدولي قد أنشأ عدداً من المبادئ التي تنص على المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين القانونيين والمواطنين في مجال العمل والوظيفة، بما في ذلك رصد شروط العمل وظروفه، والحصول على التدريب المهني، ودروس اللغة والاندماج، والسماح بحرية تكوين الجمعيات، والحماية من التمييز. وتطبق حقوق الإنسان العالمية الرئيسية على جميع المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم، وتنص طائفة عريضة من قواعد العمل الدولية على الحماية في المعاملة وظروف العمل.

ويُعدّ تفتيش العمل أداة الإشراف الرئيسية لتطبيق معايير العمل، وهو يعد وسيلة هامة لرصد وإنفاذ المساواة في معاملة العمال المهاجرين وعمالهم في ظروف ملائمة. ويرتبط غياب تفتيش العمل في القطاعات وأماكن العمل التي تجتذب العمال المهاجرين بتعدد حالات الاستغلال وإساءة المعاملة، فضلاً عن تشغيل عمال غير مُرخص لهم.

ويمكن تيسير التلاحم الاجتماعي في بلدان المقصد إلى حد كبير إذا تم التصدي للتمييز ضد العمال المهاجرين وأسرهم والقضاء عليه. وعلاوة على ذلك، فإن التدابير المناسبة التي تساعد على اندماج المهاجرين في المجتمع وتتيح إمكانيات لم شمل الأسرة تضطلع أيضاً بدور هام في منع تهميش المهاجرين وتشجيع التلاحم الاجتماعي.

ويتعزز الرفاه الاجتماعي للعمال المهاجرين وأسرهم في بلدان المقصد بالحصول المناسب على الرعاية الصحية والسكن والتعليم على قدم المساواة مع ما هو متاح للمواطنين. كما أن هذه المجالات منصوص عليها بقوة في أهم الحقوق الاجتماعية المحمية في حقوق الإنسان وقوانين العمل الدولية التي تلتزم بها تقريبا جميع الدول الأعضاء في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

ويواجه العمال المهاجرون صعوبات خاصة في ميدان الضمان الاجتماعي، نظراً لكون استحقاقات الضمان الاجتماعي ترتبط عادة بفترات العمل أو الاشتراكات أو الإقامة. ويتعرض العمال المهاجرون لخطر فقدان مستحقاتهم في الضمان الاجتماعي في بلدهم الأصلي بسبب غيابهم، ويمكن أن يتعرضوا في الوقت ذاته لشروط تقييدية في البلد المضيف فيما يتعلق باستفادتهم من نظام الضمان الاجتماعي

٢. من الضروري اعتماد مجموعة من التدابير تكون شاملة ومتكاملة في آن واحد؛

٣. تدابير المراقبة أو التدابير التقييدية وحدها لا تكفي؛

٤. يعد وضع نهج عبر القطاعات أو متعدد القطاعات أمراً ضرورياً، بحيث لا يكتفي بإشراك الحكومات في البلدان المتأثرة بهجرة العمالة غير النظامية فحسب، بل يُشرك أيضاً الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني. وبشكل خاص، لا يمكن التصدي لمساكن سوق العمل غير الرسمية بشكل ملائم بدون مشاركة أصحاب العمل ونقابات العمال.

وعليه، يمكن تصور مجموعة من التدابير الشاملة الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها في جميع مراحل عملية الهجرة، تتضمن القيام بأنشطة ذات صلة في بلدان المنشأ؛ ومراقبة الحدود ووضع سياسة قابلة للتطبيق في مجال التأشيرات؛ واتخاذ تدابير وفرض عقوبات ضد من يسهل الهجرة غير النظامية بمن فيهم المتجرون والمهربون وأصحاب العمل الاستغلاليون؛ وإعطاء ضمانات للعمال المهاجرين غير النظاميين؛ ووضع برامج لتسوية الأوضاع أو إضفاء الصبغة القانونية؛ واتخاذ تدابير لإعادة مع التشديد على تشجيع الرحيل الطوعي؛ وفتح المزيد من القنوات القانونية لهجرة العمالة؛ والتعاون الدولي.

تاسعاً - التعاون الدولي

يشكل الحوار والتعاون بين البلدان المعنية بعمليات هجرة العمالة أمراً أساسياً إذا أُريد لهجرة العمالة الدولية أن تفيدها أصحاب المصلحة المعنيين جميعهم (أي بلدان المقصد وبلدان المنشأ، والعمال المهاجرون أنفسهم، وأصحاب العمل، ونقابات العمال، ووكالات التوظيف، والمجتمع المدني وما إلى ذلك). وهناك مستويات مختلفة من التعاون الدولي، الرسمي منه وغير الرسمي، الذي يضطلع به الدول على الصعيد الثنائي، والإقليمي، ويقوم التعاون الدولي بين النقابات العمالية ومجموعات أصحاب العمل وبين أصحاب المصلحة الرئيسيين هؤلاء والحكومات أيضاً دوراً مهماً في تيسير هجرة العمالة المنظمة.

تتمثل الآليات الرسمية للتعاون الدولي أساساً في التزامات المعاهدات الملزمة قانونياً التي أبرمتها الدول بشأن التعاون في مجال هجرة العمالة. وقد تأخذ هذه الاتفاقات شكل معاهدات تعنى بهذا الموضوع حصراً، كما هو الحال في اتفاقات العمالة الثنائية، أو اتفاقات أوسع من قبيل الاتفاقيات الإقليمية والدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين، التي تتضمن أيضاً التزامات رسمية بشأن التجارة الدولية ذات صلة بسياق تنقل الأشخاص بصفتهم مقدمي خدمات. تضي اتفاقات هجرة العمالة الثنائية الطابع الرسمي على

التزامات كل طرف بالحرص على أن تتم عملية الهجرة وفقاً للمبادئ والإجراءات المتفق عليها ويمكن لاتفاقات العمالة الثنائية أن تنشأ إجراءات لتنظيم عملية هجرة العمالة بكاملها من الدخول إلى العودة، مع وجود مزايا لكل من بلدان المقصد وبلدان المنشأ على السواء. وبالنسبة لبلدان المنشأ، بوجه خاص، تضمن هذه الاتفاقات لرعاياها الحصول على العمل والحماية الكافية في بلد المقصد.

والأغراض الرئيسية لاتفاقات العمالة الثنائية هي: أغراض اقتصادية حيث تهدف إلى ملء النقص المؤقت في سوق العمالة المحلية، من قبيل ذلك الذي يمس القطاع الزراعي، مع تمكين، في الوقت ذاته، المهاجر والبلد الأصلي من الاستفادة من زيادة الإيرادات؛ وأغراض سياسية في سعيها إلى تأكيد العلاقات الودية أو تعزيز التعاون في مجال إدارة الهجرة؛ وأغراض إنمائية حيث ترمي على سبيل المثال إلى منع التوظيف الدولي العشوائي في قطاعات من قبيل قطاع الخدمات الصحية، لها أثر مباشر على التنمية في البلدان الفقيرة.

ورغم تحديد بعض المساوئ في اتفاقات العمالة الثنائية، فإنها تظل في غياب نظام عالمي لهجرة العمالة الدولية، آلية مهمة للتعاون بين الدول في مجال حماية العمال المهاجرين، والتوفيق بين الطلب والعرض، وإدارة الهجرة غير النظامية، وتنظيم التوظيف. وحيثما استعملت اتفاقات العمالة الثنائية بوصفها آلية للاستخدام المؤقت لعمال المهاجرين، يبدو أن الأسباب الرئيسية لذلك تمثلت في أنها استهدفت قطاعات محددة تعاني نقصاً شديداً في العمالة؛ وأن هناك حصة أو سقف؛ وأن التوظيف منظم؛ وأن أصحاب العمل يشاركون؛ وأنه، فوق ذلك كله، هناك تنقل للعمالة. وعلاوة على ذلك، يساهم إشراك أصحاب العمل ومنظماتهم في تنفيذ اتفاقات العمالة الثنائية مساهمة كبيرة في فعاليتها.

يمكن تقسيم التعاون الإقليمي من أجل إدارة هجرة العمالة إلى آليات رسمية للتكامل الإقليمي، بما في ذلك المبادرات المتعلقة بحرية تنقل العمالة والنص على الالتزامات بالتعاون في المعاهدات الإقليمية، وآليات أقل رسمية، مثل العمليات الاستشارية الإقليمية وغيرها من الترتيبات غير الرسمية.

وتيسر عمليات التكامل الإقليمي هجرة العمالة إلى حد ما، وعادة ما تكون هذه العمليات محكومة بعوامل اقتصادية، مثل إنشاء ترتيبات للتجارة الحرة بين بلدان المنطقة، بهدف الاستفادة إلى أقصى ما يمكن من إمكانيات الأسواق والفرص الاقتصادية. وعادة ما تشمل أحكاماً ترمي إلى تيسير تنقل الرعايا من الدول الأعضاء المشاركة لأغراض العمل والإقامة. وقد تتراوح هذه الترتيبات ما بين

قضايا مرتبطة بالهجرة في طريقة تعاونية. وتشترك العمليات الاستشارية الإقليمية في خاصيتين أساسيتين تتمثلان في أنها غير رسمية، وإن كانت توافقية، وغير ملزمة. وبينما يركز عدد قليل من العمليات الاستشارية الإقليمية حصراً على هجرة العمالة، فإن هذا الموضوع يصبح بنداً مهماً في جدول الأعمال على نحو متزايد. وتتمثل الأشكال الأخرى للمشاورات غير الملزمة بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد في اللجان المشتركة المعنية بالعمالة والموائد المستديرة واللجان الدراسية أو الأفرقة العاملة.

وعلى الصعيد العالمي، كانت مبادرة برن بمثابة عملية مشاورة مملوكة للدولة بهدف الحصول على إدارة أفضل للهجرة على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، ومن خلال تعزيز التعاون بين الدول. وساعدت هذه العملية الحكومات في تقاسم أولويات سياساتها المختلفة وتحديد مصالحها على الأجل الطويل في ميدان الهجرة بغية وضع توجيهات مشتركة في إدارة الهجرة. وكان من أهم نتائج مبادرة برن وضع جدول أعمال دولي لإدارة الهجرة، يتضمن مصدراً غير ملزم وإطار سياسة واسع بشأن إدارة الهجرة على الصعيد الدولي. ويضع جدول الأعمال الدولي لإدارة الهجرة عدداً من المفاهيم المشتركة والممارسات الفعالة لنهج مخطط ومتوازن وشامل لإدارة الهجرة، بما في ذلك هجرة الأيدي العاملة وحقوق الإنسان للمهاجرين.

وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٤، عقدت الدورة الثانية والتسعون لمؤتمر العمل الدولي مناقشة عامة بشأن العمال المهاجرين استندت إلى «نهج متكامل». واعتمد المؤتمر بتوافق الآراء قراراً بشأن صفقة منصفة للعمال المهاجرين في اقتصاد عالمي، ودعا القرار منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة إلى تنفيذ خطة عمل بشأن هجرة الأيدي العاملة، بمشاركة المنظمات الدولية ذات الصلة. ومن العناصر الرئيسية لهذه الخطة وضع إطار سياسة متعدد الأطراف غير ملزم لنهج يقوم على الحقوق في هجرة الأيدي العاملة يراعي احتياجات سوق العمل.

ويبرز نهج منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة الأيدي العاملة الذي أقره فريق الخبراء الثلاثي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ والذي قامت منظمة العمل الدولية بنشره في ٢٠٠٦، أهمية التعاون الدولي في التعامل مع هجرة الأيدي العاملة. ويتضمن الإطار أربعة مواضيع عريضة: العمل اللائق للجميع؛ إدارة هجرة الأيدي العاملة والحكم السديد؛ تعزيز حقوق المهاجرين وحمايتهم؛ وهجرة الأيدي العاملة والتنمية. ونظراً لأن الإطار غير ملزم، يركز النص على مبادئ ومبادئ توجيهية ينبغي أن تساعد الدول الأعضاء في صياغة تدابير سياسات الهجرة وفي تنفيذها.

الأنظمة الشاملة لحرية التنقل السارية على جميع فئات الأشخاص، بمن فيهم العمال، كما هو الشأن في الاتحاد الأوروبي، والأحكام المحدودة أكثر التي تركز على تنقل الزوار من دوائر الأعمال، والمهنيين، وغيرهم من الأشخاص ذوي المهارات الرفيعة، ومقدمي الخدمات، وهذا هو الوضع القائم في إطار اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية.

وتساهم منظمات الشركاء الاجتماعيين على نحو متزايد في آليات الحوار والتشاور الخاصة بالسياسة العامة في مجال هجرة العمالة. وباعتبار هذه المنظمات صاحبة المصلحة الأساسية في استخدام العمال المهاجرين وفي تمثيل العمال الوطنيين والمهاجرين على السواء، يُعد إدماج منظورها أمراً حاسماً لوضع وتنفيذ سياسة وإدارة وممارسة في مجال هجرة العمالة تتسم بالمصادقية وقابلية التطبيق والاستدامة.

على الصعيد العالمي، لا يوجد حالياً نظام هجرة دولية شامل يعمل. فقبول دخول الأشخاص في أراضي الدول لأغراض العمل تنظمه أساساً القوانين والسياسات الوطنية. بيد أنه جرى تطوير عدد من الآليات الرسمية على الصعيد العالمي في إطار حقوق الإنسان الدولية ومعاهدات العمل الدولية أو ترتيبات التجارة الدولية مثل الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات الذي يتضمن قواعد منطبقة عالمياً ذات صلة بحراك العمال في سياق التجارة في الخدمات. وتمكن هذه القواعد المنصوص عليها في الأسلوب الرابع من الاتفاق «الأشخاص الطبيعيين» من عبور حدود دولية ما لغرض تقديم خدمة ما ولو أن هذه القواعد، تظل في الوقت الراهن محدودة من حيث الممارسة، في فئة ضيقة من المهاجرين. غير أن وفوداً من البلدان النامية والبلدان الأقل نمواً سعت في سياق المفاوضات التجارية التي جرت مؤخراً في إطار منظمة التجارة العالمية إلى الحصول على وصول أكبر لرعاياها إلى أسواق العمل في البلدان المتقدمة.

يمثل التوصل إلى التزامات رسمية في اتفاقات العمالة الثنائية، وآليات التكامل الإقليمي والاتفاقيات الإقليمية والدولية، أمراً مهماً لتيسير هجرة العمالة المنظمة وحماية العمال المهاجرين. وعندما يصعب تحقيق هذه الاتفاقات، مثلما هو الحال أحياناً، يمكن أن تثبت حلول أخرى أنها أداة فعالة للتعاون بين الدول. وتضم هذه الحلول آليات استشارية غير ملزمة من قبيل العمليات الاستشارية الإقليمية، واللجنة المشتركة المعنية بالعمالة والأفرقة العاملة.

تشكل العمليات الاستشارية الإقليمية مثالا للمنتديات غير الملزمة التي تجمع مسؤولي الهجرة للبلدان الأصلية وبلدان المقصد لمناقشة

أحياناً ترتيبات ثنائية في مجال العمالة. ويواجه واضعو السياسات في بلدان المنطقة حالياً تحديات في جعل هذه البرامج تعمل بنجاح مع حماية مصالح قواها العاملة (المواطنين والمهاجرين المقيمين بصفة قانونية على السواء) وفي الوقت ذاته، توفير ضمانات كافية للعمال المهاجرين الذين قُبلوا في إطار هذه البرامج.

بيد أنه نظراً للطبيعة عبر الوطنية لهجرة العمالة، فإن إطار السياسة الموضوع على الصعيد الوطني فقط، سيكون، بصرف النظر عن مدى ابتكاره أو دقة صياغته، غير كاف لمواجهة جميع التحديات المطروحة. وبناء على ذلك، ينبغي لمثل هذا الإطار أن يكون عميق الجذور في الآليات الإقليمية والمتعددة الأطراف ذات الطبيعة التعاونية، غير الرسمية والرسمية على السواء، التي تفيد النهج الوطنية وتكملها. ومن المهم، بهذا الخصوص، التشديد على دور الإطار القانوني الدولي.

وللحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمال والبرلمانات ومنظمات المجتمع المدني في جميع البلدان التي تشارك في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ودول أعضاء في منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة دور أساسي في ضمان إيجاد نهج منظم وفعال لهجرة العمالة الدولية. ويقدم هذا النهج أفضل سبيل لجعل هجرة العمالة حقاً أداة للتنمية والاندماج الإقليمي والرفاه الاجتماعي في بلدان الموطن والبلدان المضيفة وكذلك للمهاجرين أنفسهم.

والتعاون الدولي حيوي في نظام هجرة الأيدي العاملة المنظم والمدار إدارة جيدة. وفي غيبة نظام للهجرة الدولية يكون مقبولاً على نطاق واسع (أي توسيع الاتفاق العام للتجارة في الخدمات ليشمل الفئات العريضة من مقدمي الخدمات وزيادة التصديق على معايير حقوق الإنسان ومعايير العمل الدولية لحماية العمال المهاجرين)، تعتبر الحاجة إلى توسيع وتطوير التعاون على المستويات الدولية والإقليمية ومن خلال اتفاقات ثنائية استناداً إلى أفضل الممارسات القائمة، من الأمور بالغة الأهمية.

عاشراً - الخاتمة

يسعى الدليل إلى تقديم التوجيه لوضعي السياسات في بلدان المنشأ وبلدان المقصد من خلال تزويدهم بمعلومات بشأن السياسات والممارسات الفعالة التي طُورت في بلدان لديها خبرة واسعة في هذا الميدان مع مراعاة السياق المحلي.

وإن كانت معظم بلدان حوض البحر المتوسط تقريباً اليوم في ذات الوقت بلدان منشأ وعبور ومقصد لهجرة العمالة، تطرح هجرة العمالة الخارجية منها والوافدة أولويات وقضايا مشتركة ومختلفة من حيث التشديد عند صياغة سياسة هجرة العمالة.

وفيما يتعلق بهجرة العمالة الخارجية، يتمثل الشاغل الرئيسي لبلدان المنشأ في كفاءة أقصى ما يمكن من حماية ورعاية لعمالها المهاجرين لا سيما أولئك المعرضون أكثر للإيذاء مثل العاملات في المنازل. ويتمثل شاغل آخر على نفس القدر من الأهمية في الاستخدام الأمثل من الفوائد الإنمائية لهجرة العمالة المنظمة. بيد أن أهداف هذه السياسة لا يمكن تحقيقها إلا بتوفير قدرات مؤسسية كافية وتنسيق بين الوزارات المعنية وتعاون بين الدول.

وفيما يتعلق بهجرة العمالة الوافدة تتمثل الشواغل الرئيسية في تحقيق مجموعة معقدة من الإجراءات التي تكفل إيجاد تنظيم كاف لأسواق العمل، وحماية الحقوق والمساواة في المعاملة بالنسبة للقوة العاملة ككل والحفاظ على التلاحم الاجتماعي عبر السكان الذين يضمون مهاجرين.

وقد غدا الآن من المقبول بشكل عام أنه ينبغي، نظراً للاختلافات الديموغرافية والاختلافات المتعلقة بالرعاية في معظم البلدان الأوروبية، إيلاء اعتبار جدي وبشكل متزايد لأشكال معينة من الهجرة الدائمة القائمة على العمل. وفي نفس الوقت، فإن أغلبية كبيرة من العمال المهاجرين العاملين في البلدان الأوروبية بصفة قانونية، قد قُبلوا في سياق برامج هجرة العمالة المؤقتة التي سهلتها

مقدمة

مقدمة

التصدي لها على الصعيد الوطني فحسب. ذلك أن وضع سياسات وممارسات فعالة ومنصفة ومستدامة في مجال هجرة العمالة أمر يقتضي التعاون بين جميع الدول المعنية بالعملية (أي بلدان الأصل والعبور والمقصد) على كافة المستويات الحكومية، إلى جانب جهات رئيسية أخرى من أصحاب المصالح، لا سيما الشركاء الاجتماعيين (أصحاب العمل ونقابات العمال) ومنظمات المجتمع المدني.

إن هجرة العمالة الدولية واقع حتمي متزايد بالنسبة إلى معظم البلدان، بما فيها الدول الأعضاء في المنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة العمل الدولية، والدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ويمكن تصنيف الدول إلى بلدان أصل وبلدان مقصد، أو إلى بلدان مرسله وبلدان مستقبله، وتواجه في الواقع أولويات وقضايا مشتركة ومختلفة من حيث التأكيد في أن معاً. ومع ذلك تعد الهجرة، عند وضع سياسة لهجرة العمالة، عملية دينامية حيث إن بلدان الأصل اليوم قد تصبح بلدان المقصد غداً. فتجربة بلدان جنوب أوروبا وشمال أفريقيا مثال جيد للغاية على تغير دينامية الهجرة. وعلاوة على ذلك، هناك بلدان عديدة تعد أيضاً بلدان أصل وبلدان مقصد إلى حد ما.

ولأن تنقل الأشخاص لأسباب تتعلق بالعمل أمرٌ سيظل قائماً في عالمنا المعولم ومن المحتمل أن يزيد، فإن إدارة هجرة العمالة إدارةً شاملة فعالة ومنصفة أمرٌ ضروري لتعظيم الآثار الإيجابية لهذه الهجرة والتقليل ما أمكن من أية آثار سلبية لها في كل من بلدان الأصل وبلدان المقصد فضلاً عن العمال المهاجرين وأفراد أسرهم^٢.

١ - لماذا وضع دليل عن هجرة الأيدي العاملة؟

الهدف من هذا الدليل مساعدة الدول في جهودها الرامية إلى وضع حلول ونهج جديدة في مجال السياسة العامة من أجل تحسين إدارة هجرة الأيدي العاملة وتدفقات هجرة الأيدي العاملة في بلدان الأصل وبلدان المقصد. وقد أعدت هذه الطبعة لكي يستخدمها

احتلت مسألة هجرة العمالة، أو تنقل الناس عبر الحدود من أجل العمل، قمة جدول أعمال السياسة العامة في العديد من بلدان الأصل، والعبور والمقصد. وتزيد حالياً الحكومات الموجودة على طرقي طيف الهجرة من قدراتها التنظيمية من أجل إدارة المسائل المتعلقة بتنقل العمالة بما يخدم صالح المجتمع والمهاجرين والدولة. وما فتئ العديد من هذه الدول يلجأ أكثر إلى منظمات دولية وإقليمية من أجل الحصول على دعم الخبراء بغية وضع سياسات فعالة في مجال هجرة العمالة. ويسعى عدد متزايد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية إلى اعتماد سياسات ترمي إلى تشجيع العمل في الخارج بالنسبة لجزء من قوتها العاملة وبالتالي توليد إيرادات من التحويلات المالية، مع تقديم ضمانات لحماية مواطنيها في الخارج. وثمة بلدان متوسطة الدخل تعد أيضاً بلدان مقصد وتسعى إلى إيجاد سبل لتحسين إدارة تدفقات العمال فيها. وهناك بلدان عديدة مرتفعة الدخل، رغم عراقية سياساتها المتعلقة بالهجرة، يتعين عليها التكيف باستمرار لتلبية احتياجات سوق العمل، وجذب المهاجرين ذوي المهارات، وتلبية الطلب على العمال ذوي المهارات المنخفضة، والحد من الهجرة غير النظامية والتخفيف من أي آثار ضارة لهجرة الكفاءات من بلدان الأصل.

ومن أصل عدد المهاجرين في العالم والذين يقدر عددهم بزهاء ١٩١ مليون مهاجر، من المعتقد أن حوالي ٩٠ مليون منهم المهاجرين من أجل العمل. وهذا الرقم أكبر بكثير، إذا أخذ الأشخاص المعالون في الاعتبار. لذا فإن إدارة تدفقات الهجرة أمر حاسم، نظراً إلى حجمها الهائل واحتمال زيادة الهجرة الدولية من أجل العمل في المستقبل. واحتلت مسألة هجرة العمالة، أو تنقل الناس عبر الحدود من أجل العمل، قمة جدول أعمال السياسة العامة في العديد من بلدان الأصل، والعبور والمقصد. وتزيد الحكومات على طرقي طيف الهجرة الآن قدراتها التنظيمية من أجل إدارة المسائل المتعلقة بتنقل العمالة بما يخدم مصالح المجتمع والمهاجرين والدولة. وفي الحين ذاته، تعد الهجرة بغرض العمل، بحكم طبيعتها الجوهرية، ظاهرة شاملة مستعرضة أو ظاهرة عبر وطنية، وبالتالي لا يمكن إدارتها أو

◀ خريطة الطريق من أجل العمل بشأن هجرة العمالة والتنمية التي اعتمدت في الحوار الأقاليمي الأفريقي الأوروبي بشأن هجرة العمالة من أجل التكامل والتنمية المعقود في بروكسل في نيسان/أبريل ٢٠٠٦.

ويقوم هذا الدليل على الأعمال التي اضطلعت بها المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية من أجل إعداد مناهج تدريبية، ومبادئ توجيهية عملية، وأدوات لهيئاتها المكونة بشأن الإدارة الفعالة لهجرة العمالة. وقد أعدت هذا الدليل إدارة شؤون هجرة العمالة في المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية، بالتعاون مع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ويرد بيان موسع بأنشطة هذه المنظمات بشأن هجرة العمالة في الملحق ١ من هذا الدليل. وفي كلمة التقدير ورد ذكر المساهمين الأفراد في هذا الدليل من المنظمات الدولية الثلاث المعنية بهذا المشروع، إلى جانب الخبراء الخارجيين.

وجاء إعداد هذا الدليل متابعة مباشرة لتوصية قدمتها الرئاسة السلوفينية للمنتدى الاقتصادي الثالث عشر لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن «الاتجاهات الديمغرافية، والهجرة وإدماج الأشخاص المنتمين إلى الأقليات القومية»: Development in the OSCE area Ensuring Security and Sustainable ضمان الأمن والتنمية المستدامة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا»، المعقود في براغ في الفترة من ٢٣ إلى ٢٧ أيار/مايو ٢٠٠٥ (OSCE, 2005a) من أجل إعداد دليل عن سياسات إدارة الهجرة يقوم على أفضل الممارسات في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وما وراءها. وقد حظيت هذه الفكرة بتأييد واسع في المنتدى ثم في اجتماعات اللجنة الفرعية الاقتصادية والبيئية التابعة للمجلس الدائم لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

واستفادت الرئاسة السلوفينية مما اتسمت به منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من طبيعة ثلاثية الأبعاد، ومنذ ذلك الحين والقضايا المتصلة بالهجرة ينظر إليها في المنظمة من منظور سياسي وأمني، واقتصادي وبيئي، ومن بعد إنساني. وأدخل موضوع إدارة الهجرة (المتعلقة بالعمالة) ضمن البعد الاقتصادي والبيئي للمنظمة. كما تم التشديد على إدراج الأعمال المتعلقة بالهجرة أيضا ضمن الأولويات السياسية لجدول أعمال منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من خلال اعتماد مقرر بشأن الهجرة في المجلس الوزاري الثالث عشر للمنظمة المعقود في ليوبليانا في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥ (الإطار ١) وإصدار البيان الوزاري المتعلق بالهجرة في المجلس الوزاري الرابع عشر للمنظمة المعقود في بروكسل في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦.

ووضعت مسألة الهجرة على جدول أعمال منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في ١٩٧٥، باعتماد وثيقة هلسنكي الختامية (١٩٧٥)، التي جعلت من حرية التنقل أحد التزاماتها الأساسية، وتناولت بشكل مباشر الهجرة الدولية للعمال. وقد استقبل عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أعداداً كبيرة من المهاجرين، بينما لا يزال بعضها بصدد وضع سياسة شاملة وأطر قانونية لحماية المهاجرين. وحظيت القضايا المتعلقة بحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين والعمال المهاجرين، بوجه خاص، باهتمام متزايد من

القائمون على اتخاذ القرارات والعاملون في مجال هجرة العمالة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، مع التركيز على الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والشركاء المتوسطيين لهذه المنظمة في بلدن التعاون إضافة إلى البلدان المجاورة التي تشملها خدمات منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة. ويتضمن هذا الدليل تحليلاً للسياسات والممارسات الفعالة في مجال هجرة العمالة، بالاستناد إلى أمثلة من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وبلدان أخرى لها تجربة كبيرة في هذا الميدان ووضعت سياسات ابتكارية وممارسات جيدة عديدة.

والقصد من هذا الدليل له وجهان هما:

◀ تقديم معلومات حديثة ومفيدة عن سياسات هجرة العمالة في كل من بلدان الأصل وبلدان المقصد إضافة إلى عرض التطورات ذات الصلة التي طرأت مؤخراً؛

◀ مساعدة واضعي السياسات في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والشركاء المتوسطيين في بلدان التعاون إضافة إلى البلدان الأعضاء في منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة في وضع سياساتهم أو تنقيحها من خلال تقديم أمثلة عن السياسات والممارسات الجيدة والفعالة.

وأعد الدليل أيضا لخدمة الشركاء الاجتماعيين، ووسائط الاتصال، والمنظمات غير الحكومية، والأكاديميين، والجمهور عموماً من خلال تقديم معلومات دقيقة وموثوقة عن السياسات والممارسات المتعلقة بهجرة العمالة.

يعد هذا الدليل الذي يشمل كلا من بلدان الأصل وبلدان المقصد الوثيقة الحديثة والشاملة الوحيدة التي وضعت بشأن هجرة العمالة. وتعد هذه الطبعة، المزودة بأمثلة عملية من منطقة البحر الأبيض المتوسط، تكملة لمبادرات جارية في المنطقة منها ما يلي:

◀ برامج منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة بشأن هجرة العمالة في منطقة البحر الأبيض المتوسط؛

◀ شراكة لـ Eurome بين الاتحاد الأوروبي وشركائه في البحر الأبيض المتوسط؛

◀ حوار ٥٥ بشأن الهجرة في غرب البحر الأبيض المتوسط (الجزائر، فرنسا، إيطاليا، ليبيا، مالطة، موريتانيا، المغرب، البرتغال، إسبانيا، تونس)؛

◀ الحوار بشأن الهجرة عبر البحر الأبيض المتوسط الذي يجريه المركز الدولي لوضع سياسات الهجرة، ومنظمة الشرطة الأوروبية والوكالة الأوروبية لإدارة التعاون العملي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (Frontex)؛

◀ الشراكة الأوروبية الأفريقية للهجرة والتنمية وخطة عمل الرباط؛

◀ المؤتمر الوزاري للاتحاد الأوروبي وأفريقيا بشأن الهجرة والتنمية المعقود في طرابلس في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ والإعلان المشترك بين أفريقيا والاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة والتنمية؛

دليل: بشأن وضع سياسات فعالة في مجال هجرة الأيدي العاملة

بصور أوثق. ومن سبيل بدء هذا الحوار والتعاون، على نحو ما أعرب عنه العديد من الوفود في الحلقة الدراسية للشركاء المتوسطيين لمنظمة التعاون والأمن في أوروبا في ٢٠٠٦، إعداد طبعة متوسطة لدليل هجرة العمالة وتنظيم حدث لإصداره حيث يمكن مناقشة أفضل الممارسات المتعلقة بالدليل بين الدول المشاركة في المنظمة والشركاء المتوسطيين.

تقوم مشاركة المنظمة الدولية للهجرة على تعاونها المستمر في مجالات إدارة الهجرة، بشراكة مع الحكومات المعنية، في جميع البلدان المعنية بهذا الدليل إضافة إلى وجودها الميداني في معظم البلدان وتوصيات حوار الهجرة في غرب المتوسط (٥+٥). وتجسد عملية ٥٥، التي شاركت المنظمة الدولية للهجرة في تنظيم ثلاثة مؤتمرات لها في الفترة ٢٠٠٢-٢٠٠٥، مدى إدراك الحكومات عبر غرب المتوسط اليوم لضرورة العمل جنباً إلى جنب بشأن التحديات والاستراتيجيات المشتركة في مجال الهجرة. ولعل جدول الأعمال التطلعي الذي وضعته المنظمة الدولية للهجرة وتبادل المعلومات، والإدارة المشتركة للحدود الدولية، والأشكال المتفق عليها للهجرة العمالة، والهجرة من أجل التنمية وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين أمور تجسد أولويات إدارة الهجرة في المنطقة بأسرها.

وتقوم مشاركة منظمة العمل الدولية في إعداد هذا الدليل على الولاية المسندة إليها منذ إنشاء المنظمة عام ١٩١٩ من أجل تناول قضايا العمال الموجودين خارج بلدانهم الأصلية، إضافة إلى توصيات صدرت مؤخراً فيما يلي:

◀ خطة عمل منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين التي اعتمدها المؤتمر الدولي للعمل في دورته الثانية والتسعين، في جنيف، في حزيران/يونيه ٢٠٠٤؛

◀ الحلقة الدراسية الثلاثية لمنظمة العمل الدولية بشأن بناء القدرات في المغرب العربي، الجزائر، نيسان/أبريل ٢٠٠٥؛

◀ الحلقة الدراسية الثلاثية لمنظمة العمل الدولية بشأن حركات الهجرة ما بين أفريقيا جنوب الصحراء، والمغرب العربي وأوروبا، الرباط، نيسان/أبريل ٢٠٠٦؛

◀ الحوار الأقاليمي الأفريقي - الأوروبي: هجرة العمالة من أجل الاندماج والتنمية، بروكسل، نيسان/أبريل ٢٠٠٦.

وتدعو هذه القرارات والتوصيات منظمة العمل الدولية إلى تعزيز تعاونها التقني ونشاطها في مجال بناء القدرات في مجال هجرة العمالة، لا سيما في منطقة البحر الأبيض المتوسط. وتشدد على دعم هيئاتها المكونة الثلاثية من أجل وضع بيانات وقوانين وآليات وممارسات لتنظيم هجرة العمالة انطلاقاً من نهج قائم على الحقوق مع مراعاة توسيع نطاق العمالة والسيادة.

ولكل من منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة تجربة كبيرة في ميدان الهجرة. ذلك أن لمنظمة العمل الدولية ولاية عريضة لحماية الأشخاص في بيئة عملهم، بمن فيهم الموجودون خارج وطنهم (أي العمال المهاجرين)، وتشجيع العمل اللائق لجميع الأشخاص. ثم إن هيكل المنظمة الثلاثي الفريد، ودورها المعترف به في مجال وضع معايير العمل الدولية الذي يستهدف حماية حقوق جميع العمال والإشراف على تطبيقها، وخبرتها في مجال تعزيز العمل المنتج

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، على مدى السنوات القليلة الماضية. ووضعت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عدة التزامات مهمة لتيسير تنقل الأشخاص عبر الحدود، وكذلك داخل بلدانهم. وثمة التزامات خاصة أيضاً تتعلق بمعاملة العمال المهاجرين^٥.

وينبثق التزام منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بالمشاركة في إعداد هذا الدليل بشكل صريح من سلسلة من التوصيات المقدمة والقرارات التي اتخذت في سياق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، لا سيما ما يلي:

◀ توصيات الحلقة الدراسية المتوسطية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لعام ٢٠٠٦ في شرم الشيخ؛

◀ توصيات الحلقة الدراسية المتوسطية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا لعام ٢٠٠٥ في الرباط؛

◀ المقرر رقم ٢٥٠ بشأن الهجرة (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥)؛

◀ البيان الوزاري المتعلق بالهجرة (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦)؛

◀ تقرير مقدم إلى المجلس الوزاري بشأن أنشطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال الهجرة في عام ٢٠٠٦، النقطة ٣؛

◀ إستراتيجية منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للتصدي للمخاطر التي تهدد الأمن والاستقرار في القرن الحادي والعشرين (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣)؛

◀ مقرر المجلس الدائم رقم ٥٧١ بشأن مواصلة الحوار والتعاون مع الشركاء من أجل التعاون واستكشاف النطاق لتوسيع تبادل المعايير والمبادئ والالتزامات في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا مع أطراف أخرى (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣)؛

وتدعو هذه الوثائق منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ضمن جملة أمور، إلى تحديد ميادين إضافية للتعاون والتفاعل مع الشركاء المتوسطيين للمنظمة من أجل التعاون لأغراض تعزيز الأمن المتبادل (الوثيقة PC.DEC/571/Corr.1)؛ كما تدعوها إلى أن تيسر، ضمن نهجها الشامل إزاء الأمن: الحوار والشراكة والتعاون بين دولها المشاركة والشركاء المتوسطيين بشأن القضايا المتصلة بالهجرة (الوثيقة MC.DEC/2/05 والوثيقة MC.DOC/6/06). وفي البيان الوزاري للمنظمة بشأن الهجرة، أقرت الدول المشاركة بأن الدليل أداة فعالة لبناء القدرات في مجال إدارة هجرة العمالة (الوثيقة MC.DOC/6/06).

وناقشت الحلقة الدراسية الأخرتان للشركاء المتوسطيين لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا قضايا تتعلق بالهجرة والاندماج والتسامح وعدم التمييز. وجرى التأكيد على ضرورة إيجاد المزيد من السبل المموسة القائمة على النتائج لتحسين الحوار والتعاون بين الشركاء المتوسطيين والدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وأشار إلى إمكانية استفادة الشركاء المتوسطيين من إطار منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من أجل المضي قدماً بحوارهم وتعاونهم على الصعيد دون الإقليمي في المجالين الاقتصادي والبيئي. وجرت الإشارة إلى الهجرة، لا سيما الحاجة إلى تشجيع الهجرة القانونية وإيجاد المزيد من السبل والوسائل الفعالة لمكافحة الهجرة غير القانونية، بوصف ذلك أحد المجالات التي يمكن فيها التعاون

يمكنها من القيام بدور متميز في ميدان هجرة العمالة الدولية.

ويدل رصيد متزايد من المعرفة دلالة قاطعة على أن لكل من المهاجرين الذكور والإناث مساهمات كبرى في التنمية الاقتصادية والاجتماعية في كل من بلدانهم المضيفة وبلدانهم الأصلية. إذ تشير دراسات عديدة إلى أن المهاجرين يشغلون وظائف حيوية لا يريدها أبناء البلد، وأن حضورهم ونشاطهم ومبادراتهم يخلق المزيد من فرص العمل. وتساعد اشتراكات المهاجرين في نظم الضمان الاجتماعي في توازن الحسابات القومية في عدد من البلدان، وإن كان العديد منهم لن يستفيد أبداً من اشتراكاتهم. فمن خلال العمل بأجور منخفضة أو دون المستوى، يقدم المهاجرون إعانات كبيرة تضمن رخص الإنتاج في المزارع، وخدمات يمكن الحصول عليها، ومبان في المتناول، ورعاية صحية متاحة على سبيل المثال، رغم أنهم يعترضون، لا إرادياً أحياناً، على مستويات الأجور والظروف السائدة في البلدان المضيفة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٤).

وتعد مساهمات المهاجرين في الإنجازات العلمية والاجتماعية والثقافية والرياضية إنجازات أسطورية في تاريخ وهوية العديد من بلدان الهجرة.

ومن حيث الحجم، ومع التحويلات الرسمية إلى البلدان النامية التي قدرت قيمتها بما يفوق ١٦٠ مليار دولار أمريكي في ٢٠٠٥، تعد التحويلات المالية للمهاجرين أكبر قيمة للتبادل الدولي بعد النفط، وتفق كثيراً المستويات الحالية للمعونة الإنمائية الدولية. وإذا كان كثيراً ما يذكر أن تحويلات المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية، وهي بلدان نامية عادة، تنفق في المقام الأول في الاستهلاك، فإن معظم هذا الإنفاق يستثمر على ما يبدو في تحسين مستويات السكن، والتغذية والرعاية الصحية والتعليم لصالح الأسر في الوطن. ولهذه النفقات أثر إيجابي كبير واضح في تحسين رأس المال البشري، وهو أهم عنصر أساسي في التنمية، ولها آثار مضاعفة في توسيع النشاط المحلي في مجالات البناء، وإنتاج الأغذية، ومرافق الرعاية الصحية والمرافق التعليمية.

وثمة أولوية ملحة اليوم تتمثل في خفض تكلفة التحويلات المالية، حتى تصل أكبر حصة ممكنة إلى الأسر والمجتمعات المحلية المستفيدة، بدلا من دفعها إلى الوسطاء الماليين في شكل تكاليف ورسوم لتحويل الأموال، التي ورد أنها تصل أحيانا إلى نسبة ٢٠ في المائة أو أكثر.

وتعد الظروف التي يعيشها العمال المهاجرون في المجتمع والعمل ودرجة اندماج المهاجرين عاملاً محدداً لمستويات وحجم المساهمات الاقتصادية والاجتماعية التي يقدمونها من أجل الرفاه الاجتماعي والاقتصادي في البلدان المضيفة. وتحديداً، تؤثر ظروف العمال المهاجرين بشكل مباشر في قدراتهم على تحويل جزء من إيراداتهم واكتساب المهارات والمعرفة التي ستكون مفيدة لدى عودتهم أو أثناء إقامتهم الدائمة في مكان آخر. وبالتالي فإن لهذه الظروف تأثير مباشر في مستوى وطبيعة مساهمات المهاجرين في الرفاه الاجتماعي، وتكوين رأس المال البشري، والتنمية، لاسيما في بلدانهم الأصلية. فعلى سبيل المثال، فإن الكسب من العمل الذي يحرم المهاجرون منه في ظروف استغلالية أو تلك التي لا يستطيع المهاجرون المرحلون من الحصول عليها قبل الترحيل لا تعد موارد اقتصادية مسروقة من العمال المتضررين فحسب، بل إنها تعد موارد منتزعة من البلدان الأصلية التي كان من المفروض أن يحول جزء مهم من هذه الموارد إليها.

أما المنظمة الدولية للهجرة فهي المنظمة الحكومية الدولية الرئيسية في ميدان الهجرة وهي مكرسة لتعزيز الهجرة الإنسانية المنظمة لصالح الجميع. ففرض المنظمة في مجال هجرة العمالة هو تيسير وضع سياسات وبرامج من شأنها أن تقيّد الجهات المعنية من مهاجرين وحكومات ومجتمعات بصورة فردية ومتبادلة. وقد زادت أنشطة المنظمة الدولية للهجرة في ميدان هجرة العمالة زيادة كبيرة في السنوات الأخيرة، مع وجود عدة برامج نشطة بشأن هجرة العمالة في معظم مناطق العالم. وتشمل هذه البرامج عموماً بناء القدرات الحكومية؛ ومساعدة العمال المهاجرين في توجيههم قبل المغادرة وتقديم المعلومات إليهم؛ وتيسير وضع ترتيبات ثنائية في مجال هجرة العمالة وتنفيذ هذه الترتيبات؛ وتحسين الأثر الإنمائي للتحويلات المالية؛ ودعم الحوار والتعاون بين الدول بشأن هجرة العمالة.

وقد أصدرت طبعة أولية لهذا الدليل في أيار/مايو ٢٠٠٦ بالنسبة لبلدان كومنولث الدول المستقلة. وعقب إصدار هذه الطبعة المتوسطة في ٢٠٠٧، ستكون حلقة دراسية إقليمية متخصصة قد مكنت صانعي القرارات والممارسين من البلدان المعنية من مناقشة مجالات محددة في هذا الدليل بمزيد من التفصيل. ولم يكن الهدف من هذا الحدث مساعدة المشاركين على الإلمام بالممارسات الفعالة المتبعة في بلدان أخرى فحسب، بل كان الهدف منه أيضاً مناقشة الكيفية التي يمكن بها تكييف سياسات معينة معروضة في الدليل أو تطويرها لتلائم حالاتها الخاصة في مجال إدارة الهجرة وتحديد الخطوات الرئيسية التي يتعين اتخاذها من قبل كل الحكومات وغيرها من أصحاب المصلحة من أجل تلبية الاحتياجات المتعلقة بهجرة العمالة

وسيُساعد هذا الدليل وحلقات العمل التي ستليه في إرساء أساس للحوار والتعاون في المستقبل فيما بين السلطات الوطنية وغيرها من أصحاب المصلحة، وسييسر بشكل مباشر تبادل المعلومات فيما بين الدول في منطقة البحر الأبيض المتوسط بشأن السياسات والممارسات الفعالة (والأقل فعالية كذلك) المتعلقة بإدارة هجرة العمالة.

٢ - معلومات أساسية

يعد المهاجرون عموماً، والعمال المهاجرون خصوصاً، أطرافاً فاعلة في التنمية، في كل من بلدان المقصد وبلدان الأصل. ذلك أنهم يساهمون بمهاراتهم وعملهم ومعرفتهم ومبادراتهم في تقدم البلدان المضيفة. كما أنهم يقدمون أيضاً مساهمات كبرى في بلدان الأصل بفضل تحويلاتهم وعودة المواهب، مما يساهم في تحسين رأس المال البشري والاقتصادات المحلية. ولقد أصبحت هجرة العمالة ميزة رئيسية في تمكين البلدان الصناعية من مواجهة التحديات الاقتصادية والمتعلقة بسوق العمل والإنتاجية في اقتصاد معولم. فالهجرة اليوم أداة لتكييف مهارات أسواق العمل الوطنية والإقليمية وتحديث عمرها وتشكيلتها القطاعية. وتشكل تلبية للاحتياجات المتغيرة بسرعة في مجال المهارات والأفراد بسبب التطورات التكنولوجية، والتغيرات في ظروف الأسواق، والتحويلات الصناعية. وفي البلدان التي يتسم سكانها بالتقدم في العمر، تتيح الهجرة إمكانية تجديد القوة العاملة المتدهورة، إضافة إلى ضخ عمال أكثر شباباً، وزيادة الدينامية والابتكار وحرّك قوة العمل.

المقرر 2/05 بشأن الهجرة الذي اتخذته المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في دورته الثالثة عشرة

إن المجلس الوزاري،

إذ يؤكد الالتزامات المتصلة بالهجرة، لا سيما ما يتعلق بالعمال المهاجرين، وغيرها من الالتزامات ذات الصلة، خاصة تلك المعترف بها في وثيقة هلسنكي الختامية (١٩٧٥)، ووثيقة مدريد (١٩٨٣)، ووثيقة فيينا الختامية (١٩٨٩)، ووثيقة كوبنهاغن (١٩٩٠)، وميثاق باريس لأوروبا جديدة (١٩٩٠)، ووثيقة موسكو (١٩٩١)، ووثيقة هلسنكي (١٩٩٢)، ووثيقة بودابست (١٩٩٤) والوثائق التي اعتمدها المجلس الوزاري في ماستريخت (٢٠٠٣) وفي صوفيا (٢٠٠٤)،

وإذ يدرك ازدياد أهمية الهجرة، وما تمثله بالنسبة للدول المشاركة من تحديات وفرص،

وإذ يدرك كذلك أن الهجرة أصبحت ظاهرة أكثر تنوعاً وتعقيداً، ينبغي تناولها بطريقة شاملة وبالتالي فإنها تقتضي نهجاً ذا أبعاد شاملة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي،

وإذ يسلم بأن على الدول جميعها أن تعتمد أطراً وطنية فعالة من أجل إدارة الهجرة،

وإذ يؤكد أن الهجرة مسألة عبر وطنية في الأصل تقتضي التعاون بين الدول،

وإذ يقر أن الهجرة تشكل عاملاً اقتصادياً واجتماعياً وإنسانياً مهماً للبلدان المضيفة فضلاً عن بلدان الأصل،

وإذ يقر أيضاً أن سياسات الاندماج الناجحة التي تشمل احترام التنوع الثقافي والديني وتعزيز حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية تشكل عاملاً في تعزيز الاستقرار والوثام داخل مجتمعاتنا،

وإذ يعقد العزم على مكافحة الهجرة غير القانونية والتصدي لأسبابها الجذرية،

وإذ يضع في اعتباره اختلاف النهج التي تتبعها الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في مجال الهجرة، وإذ يبني على تجاربها وأفضل ممارساتها،

وإذ يراعي ما اتخذته منظمة الأمن والتعاون في أوروبا من مبادرات واضطلعت به من أعمال عام ٢٠٠٥ في تناول قضايا الهجرة والاندماج، لا سيما الحلقة الدراسية للبعد الإنساني في الهجرة والاندماج، والمنتدى الاقتصادي الثالث عشر لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والحلقة الدراسية المتوسطة لعام ٢٠٠٥،

وإذ يرحب بالتعاون القائم بين منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، لا سيما مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ومكتب منسق الأنشطة الاقتصادية والبيئية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والمنظمات والمؤسسات الدولية ذات الصلة،

وإذ يرى أن بإمكان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أن تقوم، ضمن نهجها الشامل إزاء الأمن، بالمساهمة بجملة أمور منها ما يلي:

◀ العمل بتدابير وإقامة شراكة أقوى مع الهيئات الدولية التي تركز بشكل خاص على الهجرة،

◀ تيسير الحوار والتعاون بين الدول المشاركة، بما فيها بلدان الأصل، والعبور، والمقصد في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، إضافة إلى شركاء المنظمة من أجل التعاون والشركاء المتوسطين من أجل التعاون،

◀ مساعدة الدول المشاركة، بناء على طلبها، من أجل وضع سياسات فعالة في مجال الهجرة وتنفيذ التزامات المنظمة في هذا الشأن،

◀ دعوة الدول المشاركة إلى النظر في أن تصبح طرفاً في الصكوك الدولية ذات الصلة،

يكلف المجلس الدائم متابعة العمل الذي بدأ في ٢٠٠٥ وإعداد تقرير يقدمه إلى المجلس الوزاري في اجتماعه الرابع عشر؛ يكلف الأمين العام إضافة إلى المؤسسات والهيئات التابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا مواصلة العمل بشأن قضايا الهجرة في الأبعاد الثلاثة جميعها.

المصدر: منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (MC.DEC/2/5).

Cooperation الفصل التاسع من الدليل بشأن التعاون بين الدول Handbook on Inter-state.

ولا يمكن لسياسات وممارسات الهجرة أن تكون قابلة للاستمرار وفعالة إلا عندما تقوم على أساس عتيد من المعايير القانونية، وبالتالي تعمل في إطار سيادة القانون. ومن هذا المنطلق، يجب أن تكون بالتالي مطابقة للمعايير الدنيا المقبولة لدى جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ولدى الدول الأعضاء في المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية في القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون العمل الدولي. وكثير من هذه المعايير منصوص عليه مجدداً على الصعيد الإقليمي. وثمة معايير دولية محددة أيضاً تتعلق بحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. فاتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالهجرة، واتفاقية الهجرة من أجل العمل، ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، إلى جانب الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، تشكل إطاراً قانونياً واسعاً لوضع سياسات وممارسات الهجرة فيما يتعلق بمعاملة العمال المهاجرين. وتتضمن هذه الصكوك الثلاثة جميعاً «ميثاقاً دولياً» لحماية العمال المهاجرين وتشكل إطاراً معيارياً يشمل معظم القضايا التي تخص معاملتهم وما يتصل بها من تعاون بين الدول. وقد صدقت ثمان وسبعون دولة على واحدة أو أكثر من هذه الصكوك الثلاثة، بما فيها عدد كبير من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة. ويورد الفصل الأول هذا الإطار القانوني الدولي.

وفي الحين ذاته، لا يسع سياسة هجرة العمالة أن تكون ذات مصداقية واستدامة إلا في حدود مراعاتها للمصالح والشواغل والتجارب الخاصة بأصحاب المصلحة الأشد تأثراً بشكل مباشر. ومن أصحاب المصلحة الرئيسيين الوزارات والوكالات العديدة في الحكومة وهي المسؤولة عن هجرة العمالة، بما فيها وزارات العمل بطبيعة الحال. ويجب أيضاً أن يراعى التشاور ووضع السياسات الجهات الأخرى صاحبة المصلحة وهي منظمات أصحاب العمل ودوائر الأعمال التي تتيح فرص العمل؛ ومنظمات العمال التي تمثل مصالح كل من المهاجرين والعمال الوطنيين، وهيئات المجتمع المدني؛ وبالتأكيد المهاجرون والمهاجرات.

ويتعين على سياسات وممارسات الهجرة أن تلبى احتياجات محددة ومشروعة، تراعي أيضاً شواغل العمل المحلي. إذ يجب على هذا النظام أن يعتمد على تقييمات منظمة لسوق العمل من أجل تحديد الاحتياجات الحالية والباذغة من العمال، ذوي المهارات العالية والمنخفضة، وتلبية هذه الاحتياجات. ويتعين على السياسة والممارسة أن تتناول مجالات من قبيل التوعية، والإشراف على التوظيف، وإدارة شؤون الوافدين، وتدريب موظفي القطاع العام وموظفي إنفاذ القانون، والاعتراف بمعادلة الشهادات التعليمية، وتقديم الخدمات الاجتماعية والصحية، وفتيش العمل، واستعادة الحقوق واستردادها بالنسبة لضحايا الاتجار بالبشر، إضافة إلى مجالات أخرى.

وإذا كانت حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين أمراً حتمياً من الناحية القانونية والسياسية والأخلاقية في حد ذاته، بصرف النظر عن الاعتبارات الاقتصادية والمالية وغيرها، فإن حماية العمال المهاجرين، وتنظيم حملات ضد التمييز، والمساواة في المعاملة، وتشجيع الاندماج تعد تدابير أساسية لضمان مساهمة الهجرة حقاً مساهمة كبيرة وإيجابية في التنمية، سواء الاقتصادية منها أم الاجتماعية، في كل من البلدان المضيفة والأصلية على السواء.

إن هجرة العمالة، هذه الظاهرة التي تشمل بشراً في حالات قد يقع فيها الاستغلال ولا تكفي فيها تدابير الحماية، ليست ظاهرة يمكن ترك أمر تنظيمها لآليات السوق فحسب. ذلك أن سياسات وممارسات مخططة من قبل الدول وأصحاب المصلحة المعنيين أمر ضروري لضمان عودة الهجرة بالفائدة على كل من البلدان المضيفة والأصلية والمهاجرين أنفسهم.

وفي السنوات الأخيرة، ازداد تركيز الحوار والتشاور الدوليين بشأن الهجرة على تحديد النهج والوسائل المشتركة من أجل التعاون فيما بين الدول في تنظيم ما يعد أصلاً ظاهرة تقتضي تعاوناً دولياً. فمنذ عقد مضي، اتفق مندوبو حوالي ١٦٠ بلداً على خطة مشتركة شاملة في الفصل الخاص بالهجرة في خطة العمل التي اعتمدها المؤتمر الدولي للسكان والتنمية لعام ١٩٩٤ المعقود في القاهرة (صندوق الأمم المتحدة للسكان)، وفي ١٩٩٤. وفي ٢٠٠١، اعتمد المؤتمر العالمي لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب إعلان وبرنامج عمل ديربان مع وضع عناصر محددة لتناول مسألة معاملة الأجانب وإدماجهم (الأمم المتحدة، ٢٠٠٢).

وعلى مدى السنوات الأخيرة، واصلت الحوارات الإقليمية بشأن الهجرة، في أفريقيا، والأمريكتين، وفي منطقة القوقاز - آسيا الوسطى وجنوب شرق آسيا، المناقشات ووضعت نهجاً مشتركة. وعلى الصعيد العالمي، أدت مبادرة برن، التي قدمت لها المنظمة الدولية للهجرة خدمات الأمانة، إلى اعتماد الخطة الدولية لإدارة الهجرة (المكتب الاتحادي السويسري للهجرة، ٢٠٠٥؛ المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠٠٥)، التي تضع عدداً من المفاهيم المشتركة والممارسات الفعالة من أجل نهج مدروس متوازن وشامل إزاء إدارة الهجرة، بما فيها هجرة العمالة.

وهناك مساهمة مهمة أخرى تمثلت في اعتماد الاستنتاجات وخطة العمل من أجل العمال المهاجرين في مؤتمر العمل الدولي المعقود في جنيف في ٢٠٠٤. وتعرض هذه الاستنتاجات نهجاً قائماً على الحقوق إزاء تنظيم هجرة العمالة في سياق سوق العمل واعتبارات العمالة. وقد اعتمدت هذه الاستنتاجات بالإجماع من قبل ممثلين حكوميين من مستوى وزاري وقادة اتحادات نقابات العمال وأصحاب العمل من ١٧٧ بلداً عضواً في منظمة العمل الدولية. وعقب خطة العمل هذه، وضعت منظمة العمل الدولية لاحقاً إطاراً سياسياً متعدد الأطراف غير ملزم لإدارة الهجرة من خلال نهج قائم على الحقوق يراعي شواغل سوق العمل وسيادة الدول (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٥). وتعرض هذه التطورات بمزيد من التفصيل في

دليل: بشأن وضع سياسات فعالة في مجال هجرة الأيدي العاملة

العرض التي تواجه قنوات محدودة أو غير قابلة للتنفيذ أمام الهجرة القانونية المنتظمة. ويُناقش الدليل التدابير الرامية إلى منع أو خفض هجرة الأيدي العاملة غير القانونية (انظر الفصل الثامن أدناه).

وتحتاج جميع أسواق العمل إلى كل من العمال المهرة والعمال الأقل مهارة. وبينما تتنافس بلدان المقصد الآن في جلب العمال من ذوي المهارات العالية، يتردد العديد من المجتمعات المضيفة في قبول العمال الأقل مهارة. ورغم ذلك، ثمة نقص حاد متكرر في الأيدي العاملة في قطاعات معينة في بعض البلدان، لا سيما القطاعات التي لا يتوفر فيها عمال وطنيون أو لا يرغبون في قبول الوظائف منخفضة المهارة في الزراعة والبناء والعمل المنزلي، والعمل في الفنادق والمطاعم، وخدمات أخرى.

ونتيجة لذلك، تضع حكومات عديدة برامج لجلب عمال مؤقتين، لتلبية احتياجات العمل في هذه القطاعات. وترد في الدليل أمثلة عن هذه البرامج وكيفية عملها (انظر القسم السادس - ٤ أدناه).

٤-٣ تأنيث هجرة الأيدي العاملة

يعد نصف مهاجري العالم البالغ عددهم اليوم ١٩١ مليون مهاجر من النساء (الأمم المتحدة، 3: 2006) انظر الجدول ١. وإذا كانت النساء قد هاجرن دائماً بصفتهم زوجات وأفراد أسرة، فإنهن ما فتئن يهاجرن بصورة مستقلة. وتتقلد النساء المهاجرات كل من الوظائف عالية المهارة والأقل مهارة في بلدان المقصد، وإن كانت هذه الوظائف، في كلتا الحالتين، تميل إلى كونها وظائف محددة لنوع الجنس أو موجودة في قطاعات تسود فيها النساء. وكثيراً ما تعمل المهاجرات بصفتهم مهاجرات ماهرات، في وظائف الرعاية والخدمات الاجتماعية، وكمدربات، وكإخصائيات اجتماعية وكممرضات. وفي فئة المهاجرات الأقل مهارة، تعمل النساء أساساً كخادمت أو عاملات في الرعاية، وبصفتهم «عاملات في قطاع الفن»، وفي قطاع صناعة الملابس وفي قطاع الزراعة بدرجة أقل (Piper and Satterwaite, 2006). وفي عدد من البلدان الأوروبية، (لا سيما إسبانيا وإيطاليا وفرنسا)، ودول الخليج، وفي بعض بلدان الشرق الأوسط (مثل الأردن ولبنان)، يظل قطاع الخدمات المنزلية أهم فئة عمل بالنسبة إلى المهاجرات (Piper and Satterwaite, 2006).

بيد أنه عندما تناقش هجرة العمالة الدولية من منظور يقوم على نوع الجنس، كثيراً ما تصور النساء على أنهن ضحايا الاتجار وغيره من الممارسات الاستغلالية، ويرجع السبب إلى حد كبير إلى القطاعات المحددة حسب الجنس والتي تميل النساء إلى العمل فيها، مثل قطاع الخدمات المنزلية، وبسبب كونهن أكثر تعرضاً لمعاناة التمييز لجنسهم من نظرائهن من الذكور. وفي هذا الصدد، كثيراً ما تعاني النساء تمييزاً «مزدوجاً»، بصفتهم نساء ومهاجرات. وبينما تعد هذه الانتهاكات وهذا الاستغلال ظاهرة منتشرة بالتأكيد، قد تجلب هجرة النساء أيضاً فوائد عديدة إلى النساء أنفسهن وإلى أسرهن وإلى التنمية في بلدانهم الأصلية. وبالتالي، ما فتئت النساء المهاجرات تصبحن أطراف فاعلة هامة في التحولات الاقتصادية التي تقع في مجتمعاتهن الأصلية. ونتيجة لذلك، من المهم أن يصبح

٣ - اتجاهات وخصائص هجرة العمالة

١-٣ الاتجاهات السائدة في هجرة العمالة

على مدى السنوات الخمس وأربعين الأخيرة، زاد عدد الأشخاص الذين يعيشون خارج بلد مولدهم بأكثر من الضعف، إذ ارتفع من ٧٥ مليون شخص في ١٩٦٠ إلى حوالي ١٩١ مليون شخص عام ٢٠٠٥ (الأمم المتحدة، 1: 2006). ففي أنحاء العالم هناك شخص واحد من أصل ٢٥ شخصاً يعد من المهاجرين. ومن المتوقع استمرار هذا الاتجاه في زيادة الهجرة والمهاجرين على الصعيد الدولي من حيث الأرقام المطلقة في العقود القادمة. ورغم ذلك، ينبغي التذكر أن سكان العالم، في الفترة ذاتها، زادوا أيضاً بواقع الضعف وأن نسبة المهاجرين في مجموع السكان تظل حوالي ٣ في المائة (المنظمة الدولية للهجرة، 2003b) وتشير التقديرات إلى أن عدد العمال المهاجرين يفوق ٨٦ مليون شخص (منظمة العمل الدولية، 9: 2004a) ورغم حدوث زيادة، لم يمثل العمال المهاجرون أكثر من ٢.٤ في المائة من إجمالي القوة العاملة في البلدان الصناعية عام ١٩٩٨ (منظمة العمل الدولية، 17: 2004a، 5 para 5).

وإذا كان أصل أغلبية المهاجرين الدوليين من البلدان النامية، فإن الظاهرة لا تتعلق بهجرة «من الجنوب إلى الشمال» أو «من الشرق إلى الغرب». ذلك أن نصف جميع المهاجرين الذين أفادت عنهم التقارير تقريباً ينتقلون من بلد نام إلى آخر (منظمة العمل الدولية، 15: 2004a، الفقرة ١٨). فالتدفقات بين الأقاليم كبيرة أيضاً.

٢-٣ القوى الدافعة

ثمة ثلاثة عوامل محددة رئيسية ستظل تغذي هجرة العمالة الدولية وهي:

◀ عامل «الجذب» للديمغرافيا المتغيرة واحتياجات سوق العمل في البلدان ذات الدخل المرتفع؛

◀ عامل «الدفع» للبطالة، وضغوط الأزمات وفوارق الأجور في أقل البلدان نمواً؛

◀ قيام شبكات داخل البلدان تقوم على الأسرة والثقافة والتاريخ.

ومن وجهة نظر المهاجر، كثيراً ما تعد الهجرة إستراتيجية لكسب الرزق، لأن معظم الهجرة لأسباب اقتصادية. فهي نتاج لقرارات يتخذها أفراد وأسر يبحثون عن أفضل حل، نظراً إلى ما يجدونه من فرص ويواجهونه من قيود.

٣-٣ نوع التدفقات

ثمة نسبة كبيرة من هجرة العمالة تتم بدون إذن، وتقدر ما بين ١٠ و١٥ في المائة من إجمالي المصادر والتدفقات^١. وهذه سمة سلبية في الظاهرة، عادة ما تعكس التناقضات بين شدة الطلب على العمل وعوامل

بكامله، الذي يشكل خلاصة نظام هجرة العمالة، بنظامه الذي ينص على حرية حركة العمال. وظل هذا النظام سارياً منذ أواخر الستينيات ويدعمه أيضاً إطار غني بالأحكام الاجتماعية. وبتوسيع الاتحاد الأوروبي إلى ٢٧ دولة عضواً في ٢٠٠٧ يزداد المجال الجغرافي الذي تنتقل العمالة فيه بحرية زيادة كبيرة، وإن كانت قلة فقط من الدول الأعضاء القديمة قد فتحت أسواق عملها في وجه العمال القادمين من الدول الأعضاء الجديدة. ونتيجة لذلك، من المحتمل أن لا يكون النظام الموسع جاهزاً للعمل بشكل تام حتى أيار/مايو ٢٠١١ نظراً للترتيبات الانتقالية المتفق عليها وقت انضمام الأعضاء الجدد (القسم التاسع - ١-٣-٢ أدناه).

ويشكل الاتحاد الأوروبي أيضاً منطقة مقصد كبرى للعمال المهاجرين القادمين من خارج الاتحاد الأوروبي (البلدان الثالثة). وحتى اليوم، اتبعت إلى حد كبير كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، في إطار ممارسة سيادتها، سياساتها الخاصة بها في مجال قبول الأجانب، يُناقش عدد منها في هذا الدليل. والواقع أن في الاتحاد الأوروبي ثمة اختلافات كبيرة يمكن تمييزها على الصعيد الوطني بين الدول الأعضاء في الاتحاد الموجودة في الشمال والأخرى الموجودة في الجنوب، مثل إيطاليا وإسبانيا، اللتين لهما تجربة أحدث في مجال

واضعو السياسات أكثر وعياً بالدور المهم الذي تقوم به النساء في هجرة العمالة وبالقضايا الخاصة التي تثيرها هجرتهم. وينبغي لهم أيضاً العمل على دمج جوانب مراعاة الفوارق بين الجنسين المتعلقة بهجرة العمالة في السياسات ذات الصلة الموضوعية في كل من البلدان الأصلية وبلدان المقصد.

٤ - منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

تمتد بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على عدد من المناطق التي لها خصائص متميزة من حيث الهجرة.

أولاً، تشمل منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بلدين تقليديين في مجال الهجرة هما كندا والولايات المتحدة، وكلاهما يستقبل المهاجرين من أجل الإقامة الدائمة، بمن فيهم القادمون لأسباب تتعلق بالعمل. ورغم ذلك، وضع هذان البلدان أيضاً برامج لهجرة العمالة المؤقتة، لا سيما بالنسبة إلى الوظائف الأقل مهارة ويستخدمان هذه البرامج بشكل متزايد.

ثانياً، تشمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الاتحاد الأوروبي

الجدول ١

نسبة النساء المهاجرات من إجمالي عدد المهاجرين الدوليين حسب المنطقة الرئيسية، ١٩٦٠-٢٠٠٠					
المنطقة الرئيسية	١٩٦٠	١٩٧٠	١٩٨٠	١٩٩٠	٢٠٠٠
العالم	٤٦،٦	٤٧،٢	٤٧،٤	٤٧،٩	٤٨،٨
المناطق الأكثر تقدماً	٤٧،٩	٤٨،٢	٤٩،٤	٥٠،٨	٥٠،٩
المناطق الأقل تقدماً	٤٥،٧	٤٦،٣	٤٥،٥	٤٤،٧	٤٥،٧
أوروبا	٤٨،٥	٤٨،٠	٤٨،٥	٥١،٧	٥٢،٤
أمريكا الشمالية	٤٩،٨	٥١،١	٥٢،٦	٥١،٠	٥١،٠
أوقيانوسيا	٤٤،٤	٤٦،٥	٤٧،٩	٤٩،١	٥٠،٥
أفريقيا الشمالية	٤٩،٥	٤٧،٧	٤٥،٨	٤٤،٩	٤٢،٨
أفريقيا جنوب الصحراء	٤٠،٦	٤٢،١	٤٣،٨	٤٦،٠	٤٧،٢
جنوب آسيا	٤٦،٣	٤٦،٩	٤٥،٩	٤٤،٤	٤٤،٤
شرق وجنوب شرق آسيا	٤٦،١	٤٧،٦	٤٧،٠	٤٨،٥	٥٠،١
غرب آسيا	٤٥،٢	٤٦،٦	٤٧،٢	٤٧،٩	٤٨،٣
منطقة البحر الكاريبي	٤٥،٣	٤٦،١	٤٦،٥	٤٧،٧	٤٨،٩
أميركا اللاتينية	٤٤،٧	٤٦،٩	٤٨،٤	٥٠،٢	٥٠،٥

المصدر: Zlotnik (2002)

العاملات المهاجرات والحاجة إلى وضع سياسات تراعي قضايا الفوارق بين الجنسين

للتغيير الاقتصادي.»

«ومن المحتمل أن تكون العوامل المؤدية إلى هجرة الإناث والعوامل التي تحكم النتيجة مختلفة عن العوامل المتعلقة بهجرة الرجال. ذلك أن سياسات وقوانين الهجرة الوافدة والهجرة إلى الخارج كثيرا ما تكون غير مراعية للبعد القائم بين الجنسين ولا تكون محايدة جنسانيا في القصد أو الأثر. فكثيرا ما تولد السياسات والقوانين الفوارق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية القائمة بين الرجال والنساء بل تزيد من شدتها (...). ومن شأن الإفراط في التعميم/الخطأ في التصور بأن «الرجال يهاجرون؛ والنساء يتجر بهن» أن يؤدي إلى مزيد من التحيز في سياسات الهجرة.

ليست وحدها سياسات الهجرة إلى الخارج والهجرة الوافدة هي التي ينبغي لها أن تراعي منظور الفوارق بين الجنسين. إذ ينبغي أيضا تناول سياسات اقتصادية واجتماعية أوسع وأحكام قانونية ترسخ أو تعزز التفاوت أو التمييز بين الجنسين في بلد ما.»

المصادر: المنظمة الدولية للهجرة

(2003c-Booklet 1: Why the the focus on women international migrant) منظمة العمل الدولية (2003c:7, Textbox 1.1),workers, pp. 11, 13 and 50).

«تغيرت الأوقات، واليوم صارت النساء تهاجرن أكثر فأكثر، لا للالتحاق بشريكهن، وإنما بحثاً عن عمل في أماكن يحصلن فيها على أجر أفضل مما يحصلن عليه في وطنهن الأصلي.»

«يعد العديد من المهاجرات أكثر تعرضاً لانتهاكات حقوق الإنسان لأنهن يعملن في قطاعات اقتصادية محددة بحسب الجنس، مثل العمل المنزلي، والترفيه وقطاع الجنس، دون أي حماية يكفلها تشريع أو سياسة العمل. ويعمل العديد من النساء في وظائف غير ماهرة وحيث آفاق الترفي فيها محدودة؛ أجورهن متدنية، وساعات عملهن طويلة، لا يملكن إلا قليلا من الأمن الوظيفي أو الحقوق في المزايا الاجتماعية بل قد لا يكون لهم من ذلك شيء. وكثيرا ما يكن غير مدركات لحقوقهن والتزاماتهن، ويترددن في رفع شكاوى رسمية ضد أصحاب عملهم أو غيرهم، مفضلين معاناة التحرش والعنف...

ورغم هذه الصعوبات والقيود، قد تمكن الهجرة المهاجرات وتساعدهن على التحرر. وتتيح فرصا جديدة واستقلالية مالية في الخارج ومركزا داخل أسرهم ومجتمعهم الأصلي.

وتعد العاملات المهاجرات مساهمات رئيسية في الإيرادات الأجنبية لبلدانهن الأصلية عبر التحويلات المالية. ... وأقامت النساء (أيضاً) روابط تجارية غير رسمية فعالة بين وطنهن وبلدانهن المضيفة. لذا فإن المهاجرات بصدد التحول إلى عوامل

الشرقية (المشار إليها أيضا بمنطقة البحر الأبيض المتوسط-الشرق الأوسط وشمال أفريقيا)، إضافة إلى جنوب أوروبا. وعلى مر السنين، تحددت تيارات المهاجرين بطرق مختلفة وتشمل المنطقة بلدانا تتزايد فيها خصائص بلدان الأصل وبلدان العبور والمقصد بالنسبة إلى هجرة العمالة. وفي السنوات الأخيرة، اكتسبت الهجرة زخما، حيث يتجاوز معدل نموها بكثير معدل نمو السكان الوطنيين لعدة بلدان في منطقة البحر الأبيض المتوسط-الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الإطار ٣). وتكتسي الهجرة إلى الخارج أهمية قصوى بالنسبة إلى هذه البلدان ويقدر أن عدد المهاجرين من الجيل الأول يتراوح ما بين ١٠ و١٥ مليون مهاجر وفقا لتصنيف المهاجرين حسب بلدان المقصد أو بلدان الأصل. ويبدو أن مهاجري الجيل الأول من البلدان العشرة لمنطقة البحر الأبيض المتوسط-الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (الأراضي الفلسطينية، والأردن، وإسرائيل، وتركيا، وتونس، والجزائر، وسوريا، ولبنان، ومصر، والمغرب) يمثلون حوالي ٨،٤ في المائة من مجموع سكان المنطقة الذين بلغوا ٢٦٠ مليون نسمة عام ٢٠٠٥. بيد أن الهجرة إلى معظم بلدان منطقة البحر الأبيض المتوسط-الشرق الأوسط وشمال أفريقيا تزداد أهمية، لا سيما الهجرة الموجهة إلى المنطقة نفسها إضافة إلى المهاجرين الذين يعتزمون العبور إلى أوروبا. وقد ناقش العديد من بلدان المنطقة فكرة الإدارة المشتركة للهجرة من أجل ضمان تنقل العمالة وحركة العمالة. فما ينتج عن الحوار الدولي لن يساعد في تحسين إدارة الهجرة من المنطقة فحسب، بل سيؤثر أيضا في سياسات الهجرة المتبعة داخل المنطقة، حيث ستتطور وفقا لذلك.

٥- تنظيم الهجرة

الحاجة إلى نهج مدروس في مجال السياسة العامة

تنظم الدول الهجرة من أجل جذب التدفقات الواردة وإدارتها وبهدف تشجيع التدفقات الخارجة وإدارتها في بعض الحالات. ويتمثل التحدي الذي تواجهه الدول في إدارة الهجرة بما يخدم مصلحة بلدان الأصل وبلدان المقصد والمهاجرين وأسرهم. بيد أنه يستحيل تحقيق هذا الهدف دون وضع نهج سياسة عامة قوية، يكون أيضاً من المرونة بما يكفي للاستجابة للديناميات المتغيرة في ظاهرة هجرة العمالة.

ويتمثل هدف هام لهذا الدليل في التشديد على أن الإدارة الناجحة لهجرة العمالة تقتضي نهجاً مدروساً من أجل تناول الطائفة المعقدة من القضايا وخيارات السياسة العامة المعنية. وتتوسع الأقسام القادمة من الدليل في معلمات هذا النهج وتقدم ردوداً على مستوى السياسة العامة يبدو أنها ناجحة، مع مناقشة القضايا والخيارات التي كانت أقل نجاحاً. فالبلدان التي حققت نجاحاً نسبياً في إدارة هجرة العمالة، نجحت في ذلك، لأنها كانت مستعدة لقبول حالات الفشل السابقة فيما يتعلق بالسياسة العامة ولتجربة نهج جديدة.

ويواجه كل من بلدان الأصل وبلدان المقصد أولويات وقضايا مشتركة مختلفة، من حيث التشديد، عند وضع سياسة لإدارة الهجرة. ففي الفصل الثاني، يتناول الدليل القضايا المنطوية على

هجرة العمالة، بما في ذلك تنقلات غير قانونية كبيرة. بيد أنه منذ بدأ نفاذ معاهدة أمستردام في ١٩٩٩ المعدلة لمعاهدة الجماعة الأوروبية، حصل الاتحاد الأوروبي على ولاية وضع سياسة مشتركة بشأن قبول رعايا البلدان الثالثة القادمين إلى الاتحاد الأوروبي ومعاملتهم، بمن فيهم الأشخاص الداخلون لغرض العمل أو القيام بأنشطة حرة. وفي هذا الصدد، قدمت المفوضية الأوروبية، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، خطة سياسة عامة من أجل الهجرة القانونية، ترسم خارطة طريق للاتحاد الأوروبي لوضع سياسة مشتركة في هذا المجال بالنسبة إلى السنوات الأربع المقبلة (الإطار تاسعاً - ٥) (الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٥).

ثالثاً، يعد جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إضافة إلى الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا شرق الاتحاد الأوروبي أعضاء في مجلس أوروبا، الذي وضع نهجه الخاص به إزاء الهجرة، بما في ذلك اعتماد عدد من الصكوك القانونية المتعددة الأطراف الرامية إلى تنظيم تنقل العمال المهاجرين داخل المنطقة بصورة قانونية وضمان معاملتهم بإنصاف إضافة إلى وضعه اتفاقية حديثة بشأن مكافحة الاتجار بالبشر (الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٥). ويعد مجلس أوروبا أيضاً موطن الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، التي يناقشها الفرع أولاً - ٤ أدناه، والتي تسري على الدول الأعضاء فيه وعددهم ٤٦ دولة، وجميعها أيضاً دول مشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وتحمي جميع الأشخاص، بمن فيهم غير الرعايا، الموجودون داخل حدودها.

وثمة منطقة رابعة تزداد أهميتها بسرعة من حيث هجرة العمالة، وهي كومنولث الدول المستقلة. فأكبر بلد في هذه المنطقة، الاتحاد الروسي، هو موطن لثاني أكبر عدد من المهاجرين بعد الولايات المتحدة؛ أما أوكرانيا فرابعة بعد ألمانيا وكازاخستان تاسعة. وتعد بلدان كومنولث الدول المستقلة أيضاً من بين البلدان الأصلية العشرة الأوائل في العالم. وتغلب على الهجرة من بلدان كومنولث الدول المستقلة تدفقات الهجرة إلى كومنولث الدول المستقلة (٨٠ في المائة) حيث يعد الاتحاد الروسي المقصد الرئيسي، تليه كازاخستان وأوكرانيا. وتقدر الدراسات أن ثمة ما بين ثلاثة وخمسة ملايين ونصف مليون مهاجر غير قانوني في روسيا، بينما لا يوجد سوى ٢٠٠ ٠٠٠ عامل مهاجر ذي وثائق صحيحة في ٢٠٠٥. وينتمي هؤلاء العمال بالوثائق وعددهم ٢ مليون شخص إلى آسيا الوسطى، منهم حوالي ٦٠٠ ٠٠٠ من طاجيكستان، أي حوالي ١٠ في المائة من السكان الطاجيك، و٥٠٠ ٠٠٠ من الجمهورية القيرغيزية. ويملاً العديد من هؤلاء المهاجرين فئة في سوق العمل الروسية من خلال القيام بوظائف لا يريدها الروس. وفي الحين ذاته، أصبحت هجرة العمالة والتحويلات المالية المرسلة إلى الأسر إستراتيجية للبقاء وشبكة أمان مالية. وتقدر التحويلات المالية بنسبة تتراوح ما بين ٤ و٧ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في أرمينيا، وجورجيا، وطاجيكستان وبأزيد من ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي في مولدوفا. وكثيراً ما يعمل المهاجرون من أجل العمل في القطاع غير المنظم في روسيا.

واكتست منطقة خامسة أهمية منذ القدم وهي حوض البحر الأبيض المتوسط، وتشمل بلدان شمال أفريقيا وبلدان الشرق الأوسط

الهجرة من جنوب البحر الأبيض المتوسط إلى أوروبا

دخلت بلدان المقصد بصورة قانونية. وفي كلتا الحالتين، لم ترحب السلطات بهم.

وعمل هؤلاء المهاجرون الجدد في الزراعة والفنادق والمطاعم وفي البناء ومؤسسات التصنيع والخدمات الشخصية وغيرها من الخدمات منخفضة الإنتاجية. وظهر عامل جذب بوضوح في طريقة عمل الاقتصادات وأسواق العمل في البلدان المتوسطية الأوروبية. وزاد تعزيز الطلب بفعل الاتجاهات الديمغرافية المؤثرة سلباً في معدلات نمو القوة العاملة. وبينما تدهور قطاع التصنيع في البلدان الأوروبية الشمالية الصناعية، كان قطاع البناء مزدهراً، مستجيباً للنمو داعماً له. وفي بلدان المقصد الجديدة جنوب أوروبا، كانت الزراعة ما تزال تمثل حصة كبيرة نسبياً من الناتج المحلي الإجمالي بينما كان قطاع السياحة والتصنيع في المنشآت الصغيرة في حاجة إلى عمالة.

وكانت عوامل الدفع نشيطة أيضاً. فقد أدى ارتفاع معدلات نمو القوة العاملة وانخفاض معدلات خلق الوظائف إلى البطالة، والبطالة الجزئية والفقر، لا في بلدان المغرب العربي فحسب، بل في مناطق أخرى حول البحر الأبيض المتوسط. وأصبحت مصر بلداً أصلياً مهماً للعمال المهاجرين. وبسبب الحرب وعدم الاستقرار في لبنان حدث عامل دفع آخر إلى البلدان الأوروبية. وجاءت مجموعة من عوامل الدفع الاقتصادية والسياسية لتمييز الأراضي الفلسطينية والأردن وسوريا. ورغم ذلك، ظلت بلدان المغرب العربي، لاسيما المغرب، المصدر الرئيسي لتدفقات العمال المهاجرين العرب إلى أوروبا.

وفي هذه المرحلة، زاد انضمام النساء إلى تدفقات المهاجرين بصفتهم مشاركات فعالة في الأنشطة الاقتصادية. ذلك أن توسع نطاق تعليم النساء وارتفاع مستواه إلى جانب غياب الفرص الوظيفية دفعهن إلى البحث عن العمل في البلدان المتوسطية الأوروبية. فعملن بأعداد كبيرة في وظائف بقطاع الفنادق والمطاعم وفي الخدمات المنزلية كذلك. وبحثت النساء المهاجرات أيضاً عن العمل في مستويات ذات مهارات أعلى.

وعززت الصراعات السياسية وتدهور البيئة عوامل دفع مماثلة في أفريقيا جنوب الصحراء. فمن السهل وغرب أفريقيا، توجه المهاجرون إلى أوروبا عبر أراضي جيرانهم في الشمال. وهكذا أصبح شمال أفريقيا منطقة عبور إضافة إلى كونه منطقة أصلية. وبالنسبة لمهاجري أفريقيا جنوب الصحراء الذين لم يستطيعوا الوصول إلى أوروبا أصبح شمال أفريقيا المقصد.

ورأى بعض الأصوات في أوروبا أن ازدياد الهجرة خطر على استقرار أسواق العمل في بلدانهم واستقرار مجتمعاتهم. ومنذ

بدأ المهاجرون من البلدان العربية على الساحل الجنوبي للبحر الأبيض المتوسط في الذهاب إلى أوروبا في أوائل القرن العشرين. إذ يظهر تعداد السكان الفرنسيين لعام ١٩١٢ وجود ٥٠٠٠ جزائري نشط في مختلف القطاعات الاقتصادية في فرنسا. وبحلول ١٩٣٦ بلغ هذا العدد ٧٣٠٠٠ شخص، استجابوا إلى حملة نشطة لتوظيف العمال المهاجرين نظمتها فرنسا ١.

واكتست تدفقات المهاجرين من الساحل الجنوبي للبحر الأبيض المتوسط إلى أوروبا أهمية وحجماً مختلفين في الخمسينات والستينات. ذلك أن فرنسا وبلجيكا وألمانيا وهولندا دخلت في اتفاقات لتوظيف العمال من الجزائر والمغرب وتونس بهدف الحفاظ على فترة «النمو الذهبي» المتواصلة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. ففتحت فرنسا مراكز للتوظيف في بلدان شمال أفريقيا. كما أن العمال الوافدين إلى البلدان الأوروبية بمبادرة منهم لقوا الترحيب أيضاً.

كان المهاجرون ذوي مهارات متوسطة إلى منخفضة وكان مستواهم التعليمي محدوداً، غير مصحوبين بأسرهم. وكانوا يعملون أساساً في قطاع التصنيع. ومنحو الإقامة وتراخيص العمل. وكان العمال المهاجرون الرسميون مشمولين بحماية مدونة العمل متمتعين صراحة بالحقوق في المعاملة المتساوية مع العمال من أبناء الوطن. وكان لهم الحق في اللجوء إلى المحاكم والحصول على انتصاف قضائي.

ومع حدوث الركود الاقتصادي العالمي وأول ارتفاع حاد في أسعار النفط عامي ١٩٧٣ و١٩٧٤، غيرت البلدان الأوروبية من سياساتها، وأغلقت أبوابها في وجه مزيد من الهجرة. أقفلت فرنسا مراكز التوظيف التابعة لها. وعقب الزيادة الكبيرة في إيرادات النفط، قررت الجزائر أيضاً إنهاء سياستها في مجال إرسال العمال. وجاء بعد ذلك عقد من الزمن شهد انخفاضاً حاداً في تدفق الهجرة التي انحصرت أساساً في جمع شمل الأسر. وتزامن هذا التطور مع ظهور نظام هجرة ربط البلدان العربية المصدرة للأيدي العاملة ببلدان المقصد في منطقة الخليج.

وفي أواسط الثمانينيات، استؤنفت تدفقات الهجرة عبر البحر الأبيض المتوسط بمعدلات مرتفعة. وزادت حالات جمع شمل الأسر لكن الهجرة غير القانونية ظهرت أيضاً. وانضمت بلدان جديدة إلى نظام الهجرة المتوسطية وحلت محل البلدان التقليدية بصفتها وجهات رئيسية. وهكذا بدأت إيطاليا وإسبانيا ثم اليونان، وهي بلدان عريقة للمهاجرين منها، في استقبال العمال المهاجرين من الساحل الجنوبي للبحر الأبيض المتوسط. وفي هذه الأثناء، وصلت أعداد كبيرة من المهاجرين عبر وسائل غير مرخص لها، أو تجاوزت مدة إقامتها في حالات غير قانونية بعدما

التسعينيات، ردت البلدان الأوروبية على الهجرة الجديدة بمجموعة من تدابير السياسة العامة في مجال التنمية وضبط الهجرة وسوق العمل. وسعى بعض البلدان إلى تطبيق مزيج من السياسات المختلفة.

الفاعلة في البلدان الأوروبية. وتؤكد هذا الاعتراف في ٢٠٠٧ ببلافات من المفوضية الأوروبية عن الهجرة الدورية أو هجرة ذوي المهارات العالية.

ويشير استقرار العمال المهاجرين في البلدان الأوروبية قضايا المساواة في المعاملة وعدم التمييز. فقوانين العمل تنص على هذا المبدأ الأساسي فيما يتعلق بالمهاجرين القانونيين، إلا أن الممارسة كثيرا ما تكون دون المستوى المطلوب. والمساواة في المعاملة وعدم التمييز من حقوق الإنسان والعمل الأساسية. فبصرف النظر عن الأسباب الأخلاقية، يعد المبدأ أن حاسما للحفاظ على القدرة على المنافسة للعمال أبناء البلد في أسواق العمل الخاصة بهم. وقبول معاملة العمال المهاجرين وفقا لبنود وشروط أقل يحد من تكاليف عملهم وينال من فرص وظروف العمال أبناء البلد.

ومن خلال الإقرار بعدم إمكانية وجود إدارة فعالة وكفؤة من جانب واحد لهجرة العمالة، تكون بلدان الأصل وبلدان العبور والمقصد قد أقرت بأن التعاون الدولي هو أسلوب لتعظيم المنافع والحد من المخاطر بالنسبة لجميع الجهات المعنية. وقد بدأت الاجتماعات السنوية لمجموعة ٥٥ في بداية هذا العقد لمناقشة التعاون في قضايا الهجرة. وجمعت بين خمسة بلدان من الساحل المتوسطي للاتحاد الأوروبي وخمسة بلدان من شمال غرب أفريقيا. وفي ٢٠٠٦، جسد مؤتمران دوليان التعاون الدولي بين جميع البلدان الأطراف في عمليات الهجرة عبر البحر الأبيض المتوسط. ففي تموز/يوليه ٢٠٠٦، جمع مؤتمر دولي بشأن الهجرة والتنمية عقد في الرباط، المغرب، دولا أعضاء في الاتحاد الأوروبي مع بلدان شمال أفريقيا والسهل وغرب أفريقيا. وكان منطلق المناقشات هو ضرورة تعزيز التنمية في البلدان الأفريقية. وفي المقابل، يتعين على هذه البلدان أن تتعاون في مراقبة تدفقات الهجرة غير القانونية. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦، اجتمع مندوبون لبلدان في أفريقيا وأوروبا في طرابلس، ليبيا تحت الرعاية المشتركة للاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي من أجل التصدي للتحديات القائمة في مجال التنمية والهجرة.

وبموجب عملية برشلونة^١، دخل الاتحاد الأوروبي في اتفاقات شراكة مع بلدان الساحل الجنوبي والشرقي للبحر الأبيض المتوسط لتعزيز النمو الاقتصادي وإيجاد فرص العمل عبر تحرير التجارة وإنشاء منطقة أوروبية متوسطة للتجارة الحرة. وأبرمت بروتوكولات قدمت المساعدة المالية إلى بلدان جنوب المتوسط بهدف تكييف اقتصاداتها وتطويرها. وخصصت أحكام في الاتفاقات المبرمة مع بلدان المغرب العربي لمسألة الهجرة. فقد أكدت هذه الأحكام من جديد المبادئ الأساسية للمساواة في المعاملة وعدم التمييز بالنسبة إلى المهاجرين من هذه البلدان الموجودين في وضع غير قانوني في أوروبا. وفي حالة مصر، تم تناول الهجرة في فصول بالاتفاق تتعلق بالحوار والتعاون بشأن المسائل الاجتماعية.

أما بالنسبة إلى المهاجرين الموجودين في وضع غير قانوني، نصت هذه الاتفاقات على إعادة قبولهم من قبل البلدان التي انطلقوا منها. وأبرمت أيضا اتفاقات ثنائية لإعادة قبول المهاجرين بين بلدان الساحل الشمالي والجنوبي. واتخذت تدابير لإعادة المهاجرين الموجودين في حالات غير قانونية إلى بلدانهم الأصلية. وطُورت حراسة السواحل والممرات البحرية من أجل الحد من عدد المهاجرين غير القانونيين الذين يصلون الأراضي الأوروبية. وفتحت مخيمات لأولئك الذين أفلتوا من المراقبة.

وضاقت قنوات الهجرة القانونية. وأضحى الوصول إلى الأراضي الأوروبية يزداد صعوبة عبر إجراءات طويلة وشروط مضيئة للحصول على التأشيرة. وشُددت شروط جمع شمل الأسر. ومنح المهاجرون القانونيون حوافز لتشجيعهم على العودة إلى بلدانهم الأصلية. واستحدثت سياسات للتنمية المشتركة تسعى إلى تشجيع المهاجرين القانونيين على العودة إلى وطنهم من خلال مساعدتهم على اندماجهم مجددا في سوق العمل وعلى المساهمة في تنمية بلدانهم الأصلية.

ولأغراض الهجرة وسوق العمل، قام العديد من بلدان المقصد بتسوية وضع العمال المهاجرين غير القانونيين. ففي التسعينيات، اعتمدت إسبانيا وإيطاليا والبرتغال واليونان قوانين هجرة نُقحت لاحقا في عدة بلدان. وكشفت عمليات تسوية الوضع وتقنين قوانين الهجرة عن احتياجات إلى التكيف مع الواقع المتغير الذي يحكم هجرة العمالة الدولية. وزادت هذه الاحتياجات وضوحاً بمشاريع وضعتها البلدان الأوروبية الجنوبية لتلبية الطلب على العمالة بواسطة عمال من الساحل الجنوبي للبحر الأبيض المتوسط وأفريقيا جنوب الصحراء. وذلك اعتراف صريح بعوامل الجذب

المصدر: برنامج الهجرة الدولية لمنظمة العمل الدولية (أيار/مايو ٢٠٠٧)

(١) بدأت هذه العملية بعقد مؤتمر برشلونة في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ الذي جمع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي و١١ بلدا متوسطيا. واعتمد المؤتمر إعلانا وخطة عمل، يشملان تدابير جمعت في ثلاث فئات هي: الفصل السياسي والأمني، والفصل الاقتصادي والمالي، والفصل الاجتماعي والثقافي والإنساني. ولتفعيل الإعلان وخطة العمل، دخل الاتحاد الأوروبي في اتفاقات شراكة مع بلدان الساحل الجنوبي والشرقي للبحر الأبيض المتوسط.

استجابات في مجال السياسة العامة. وتتلو ذلك استجابة للسياسات الوطنية من منظور بلدان الأصل وبلدان المقصد في الفصول من الثالث إلى السابع.

بيد أنه نظراً إلى الطبيعة عبر الوطنية لهجرة العمالة، لن يكفي إطار سياسة عامة وضع على الصعيد الوطني فقط، ومهما كان ابتكارياً ومحكماً، لمواجهة جميع التحديات القائمة. وعليه، ينبغي للإطار أن يكون عميق الجذور في الآليات الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف، من حيث كل من التعاون الرسمي وغير الرسمي، والتي تفيد النهج الوطنية وتكملها. وفي هذا الصدد، من المهم التشديد على دور الإطار القانوني الدولي، الموجود في القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون العمل الدولي (الفصل الأول)، بما أنه يشكل نموذجاً لتطوير الهياكل التشريعية الوطنية التي تحمي حقوق العمال

المهاجرين، ويناقش النموذج في الفصل السادس أدناه. وإضافة إلى ذلك، يبحث الفصل التاسع من الدليل، بشأن التعاون بين الدول، في الترتيبات الثنائية التي تنظم حركة هجرة العمالة، على أساس مؤقتة في الغالب، والمبرمة بين بلدان الأصل وبلدان المقصد (القسم تاسعاً - ١-١)؛ وآليات التكامل الإقليمي والاتفاقات الإقليمية (الأقسام من تاسعاً - ١-٢ إلى تاسعاً - ١-٦)؛ والاتفاقات العالمية (القسم تاسعاً - ١-٧)؛ واستحداث مننديات على جميع المستويات (العالمي، والإقليمي والثنائي) حيث يتسنى لواضعي السياسات الحكومية، والشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين المناقشة والتشاور وتبادل المعلومات، والتجارب وأفضل الممارسات بشأن هجرة العمالة (القسم تاسعاً - ٢). ويناقش هذا الفصل من الدليل أيضاً المسألة المهمة المتعلقة بالتنظيم العالمي لحراك العمال في سياق تقديم الخدمات.

١) هناك ٥٦ دولة مشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا هي: الاتحاد الروسي، وأذربيجان، وأرمينيا، وإسبانيا، وأستونيا، وألبانيا، وألمانيا، وأندورا، وأوزبكستان، وأوكرانيا، وأيرلندا، وأيسلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا، وبلغاريا، والبوسنة والهرسك، وبولندا، وبيلاروس، وتركمستان، وتركيا، والجزيل الأسود، والجمهورية التشيكية، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وجورجيا، والدانمرك، ورومانيا، وسان مارينو، وسلوفاكيا، وسلوفينيا، والسويد، وسويسرا، وصربيا، وطاجيكستان، وفرنسا، وفنلندا، وقبرص، وقيرغيزستان، وكازاخستان، والكرسي الرسولي، وكرواتيا، وكندا، ولاتفيا، ولكسمبرغ، وليتوانيا، وليختشتاين، ومالطة، والمملكة المتحدة، ومولدوفا، وموناكو، والنرويج، والنمسا، وهنغاريا، وهولندا، والولايات المتحدة الأمريكية، واليونان. وباستثناء أندورا، وأوزبكستان (اعتباراً من كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، والكرسي الرسولي، وليختشتاين، وموناكو، تعد هذه البلدان دولاً أعضاء في المنظمة الدولية للهجرة أو دولاً مراقبة فيها (الاتحاد الروسي، وإسبانيا، وتركمستان، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وسان مارينو دول مراقبة). ومثل ذلك، باستثناء أندورا، والكرسي الرسولي، وليختشتاين، وموناكو، تعد البلدان المذكورة أعلاه دولاً أعضاء في منظمة العمل الدولية (اعتباراً من ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥).

٢) يستعمل اصطلاح بلدان «الأصل» وبلدان «المقصد» في هذا الدليل بشكل مترادف مع بلدان «الأصل» و«المضيقة» و«البلدان المرسل» و«البلدان المستقبلية»، رغم التسليم باحتمال تفضيل استخدام المصطلحين الأولين.

٣) لأغراض هذا الدليل، تترادف مصطلحات «العامل المهاجر»، و«العامل الأجنبي» و«المهاجر من أجل العمل».

٤) «إن الدول المشاركة... تجعل من هدفها تيسير حرية التنقل والاتصال فردياً وجماعياً، سواء بصورة خاصة أم رسمية، للأشخاص والمؤسسات والمنظمات للدول المشاركة (Cooperation in Humanitarian and Other Fields, Section I (Human Contacts), Recital 5), (OSCE, 1975).

٥) بطلب من عدد من الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، في اجتماع تنفيذ البعد الإنساني لعام ٢٠٠٣، وهو دورة استثنائية كرسست لمسألة حماية حقوق الإنسان الخاصة بالعمال المهاجرين. وعلاوة على ذلك شكلت مسألة التسامح إزاء العمال المهاجرين وعدم التمييز ضدهم موضوعاً لدورة استثنائية لمؤتمر منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن التسامح ومكافحة العنصرية، وكراهية الأجانب والتمييز عقدت في بروكسيل يومي ١٣ و١٤ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤. وزاد تأكيد حقوق المهاجرين في المجلس الوزاري الذي عقد في ماستريخت في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣. فوفقاً لمقرر المجلس الوزاري رقم ٠٣٤ الذي اتخذته المنظمة في ماستريخت بشأن التسامح وعدم التمييز (الفقرة ١١)، دعيت المنظمة إلى تعزيز أنشطتها الرامية إلى مكافحة التمييز ضد العمال المهاجرين... (و) تيسير إدماج العمال المهاجرين في المجتمعات التي يقيمون فيها بصورة قانونية».

٦) الواقع أن الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون الوحيدة التي ليست عضواً في مجلس أوروبا هي الدولتان الأورويتان بيلاروس والكرسي الرسولي، وجمهوريات آسيا الوسطى كازاخستان، وقيرغيزستان وطاجيكستان وتركمستان، وأوزبكستان وكندا والولايات المتحدة.

٧) بيانات عن كومنولث الدول المستقلة من مناقشة بشأن التقرير المقبل للبنك الدولي عن هجرة العمالة في أوروبا وآسيا الوسطى، جنيف، تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥ (البنك الدولي، ٢٠٠٥).

٨) هجرة العمالة من أجل التكامل والتنمية في منطقة غرب البلقان، زغرب، ٢٢ شباط/فبراير ٢٠٠٦.



أولاً - الإطار القانوني الدولي لحماية العمال المهاجرين

هذه المجالات المهمة القانون المنظم للتجارة الدولية لا سيما تقديم الخدمات بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، حيث يتعلق الأسلوب ٤ بحراك «الأشخاص الطبيعيين» عبر الحدود لهذا الغرض. وعلى نحو ما يُناقش أدناه، فإن الصكوك الدولية التي تحمي حقوق العمال المهاجرين لا تعرف عموماً حق الدول في سيادتها على تنظيم قبول العمال المهاجرين إلى أراضيها، غير أن الأسلوب ٤ في الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات من شأنه أن يحدث أثراً كبيراً فيما يخص الدخول المؤقت للعمال في سياق تقديم الخدمات. والواقع أن الأمر سيكون كذلك لو أن الفئات الضيقة الحالية المنصوص عليها في الأسلوب ٤ من الاتفاق العام المنطبقة أساساً على المديرين التنفيذيين لدوائر الأعمال والمنقولين داخل الشركات وسُرع نطاقها لتشمل فئات الأشخاص على نطاق أوسع. ويناقش الأسلوب ٤ من الاتفاق العام بمزيد من التفصيل في القسم تاسعاً - ١-٧-٢ من الفصل التاسع بشأن التعاون بين الدول.

أولاً - ١ القانون الدولي لحقوق الإنسان

يوجد القانون الدولي لحقوق الإنسان في الميثاق الدولي للحقوق، الذي يتضمن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان غير الملزم (وإن كانت معظم أحكامه تشكل قانون العرف الدولي عموماً) ومعاهدتين عامتين لحقوق الإنسان، وهما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية^٢. وينبغي التشديد على أن هذه الصكوك تحمي البشر جميعاً بصرف النظر عن جنسيتهم ووضعهم القانوني^٤. وبالتالي، فإن لعمال المهاجرين، بصفقتهم من غير الرعايا، لهم حقوق الإنسان ذاتها التي يتمتع بها المواطنون. وإذا كانت الاتفاقية الدولية لحماية حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠) (القسم أولاً - ٢-٢ أدناه) تشكل صك الأمم المتحدة الأوثق صلة بالعمال المهاجرين (CHOLEWINSKI, 1997: c h.4)، فإن هناك عدة صكوك أخرى للأمم المتحدة ذات أهمية من حيث حماية المهاجرين من التمييز والاستغلال لأسباب أخرى غير كونهم من غير الرعايا.

شكلت حماية حقوق العمال العاملين خارج بلدانهم الأصلية موضوع اهتمام متزايد في أوساط بلدان منطقة البحر الأبيض المتوسط. وتوجد طائفة واسعة من الصكوك الدولية التي تنص على معلمات لتنظيم الهجرة الدولية ومعايير حقوق الإنسان وحقوق العمل. والواقع أن معظم بلدان حوض البحر الأبيض المتوسط صدق على واحدة أو أكثر من الاتفاقيات الدولية المتعلقة بحماية العمال المهاجرين.

وتسري الحقوق والحريات المنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على المهاجرين بقدر ما تسري على أي فرد آخر، وكذلك تسري أحكام صكوك حقوق الإنسان التي وضعتها الأمم المتحدة لاحقاً. ثم إن حماية حقوق الإنسان الخاصة بالعمال من المهاجرين والمهاجرات وتعزيز تكافؤ فرصهم ومساواتهم في المعاملة أمر راسخ أيضاً في ديباجة دستور منظمة العمل الدولية لعام ١٩١٩، وفي إعلان فيلادلفيا لعام ١٩٤٤. ويحظى العمال المهاجرون باهتمام خاص في إعلان منظمة العمل الدولية الخاص بالمبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعتها (١٩٩٨).

وإلى جانب اعتماد معايير دولية خاصة تحمي حقوق العمال المهاجرين، والتي تشكل أيضاً أساس الإطار المتعدد الأطراف غير الملزم الذي وضعته مؤخراً منظمة العمل الدولية بشأن هجرة العمالة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٥)، المناقش في القسم تاسعاً - ٢-٥-٢ أدناه، أعرب عن الاهتمام بالعمال المهاجرين من خلال إدراج أحكام خاصة تستهدف المهاجرين في كل الإعلانات والخطط وبرامج العمل الصادرة عن مؤتمرات الأمم المتحدة العالمية^١ التي عقدت على مدى العقد الماضي وتعيين مقرر خاص للأمم المتحدة معني بحقوق الإنسان للمهاجرين في ١٩٩٧^٢.

وإذا كان هذا الفصل يناقش الإطار القانوني الدولي لحماية حقوق العمال المهاجرين، فإن من المهم التشديد على أن مجالات أخرى من القانون الدولي تعد ذات صلة أيضاً بحراك العمال. ومن



الجنس والتي تغلب فيها النساء. ويعد الرق والعمل الجبري أو القسري في حالة العمال المهاجرين محظوراً بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، والصكوك الدولية الخاصة بمناهضة الرق والممارسات الشبيهة بالرق وبموجب معايير منظمة العمل الدولية (القسم أولاً - ٢-١ والقسم أولاً - ٣).

وفي الماضي، تأثرت النسبة المئوية المقدرة للهجرة السرية، والاتجار بالعمالة وتهريبها والتي كانت ضئيلة إلى حد كبير بالطبيعة المتغيرة للهجرة الدولية، «وما لم تتم السيطرة (على هذه الأشكال)، (فستصبح) من الأشكال السائدة للهجرة التسفيلية في السنوات القادمة» (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٩ الفقرة ٢٨٩). واعترافاً بأن هذا الإجراء يقتضي وضع نهج دولي شامل، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة، عام ٢٠٠٠، بروتوكول الأمم المتحدة لمنع الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال وقمعه والمعاقبة عليه (بروتوكول الاتجار) وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين برا وبحرا وجوا (بروتوكول التهريب)، المكملين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (الأمم المتحدة، 2000 b). ويتناول الفصل الثامن طائفة واسعة من التدابير الضرورية لمنع الهجرة غير القانونية، بما فيها أشد أشكالها تعسفاً، أو الحد منها.

ولجميع العمال المهاجرين وأسرتهم، بصرف النظر عن وضعهم القانوني، الحق أيضاً في عدم الاعتقال والاحتجاز التعسفيين، الذي تحميه المعايير الدولية لحقوق الإنسان لمكافحة الحرمان من الحرية، مثل المعايير الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المادة ٩). وكثيراً ما يتعرض العديد من المهاجرين، بمن فيهم المرخص لهم بالعمل، للحبس والتحرش من قبل مسؤولي الحدود والشرطة في بلدان المقصد^٦.

ومن حقوق الإنسان المهمة للغاية بالنسبة للعمال المهاجرين حرية التنقل داخل البلد والحق في المغادرة^٧. ومن المؤسف، إنه ليس نادراً أن يقوم أصحاب العمل، ووكلاء التوظيف، بل حتى المسؤولون

وتلزم الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (١٩٦٥)، وهي حالياً من أكثر اتفاقيات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تصديقا، الدول الأطراف بحظر التمييز بسبب العرق، أو اللون، أو النسب، أو الأصل القومي أو الاثنى ضد جميع الأفراد الخاضعين لولاية الدولة وبفرض جزاءات لمعاقبة الأنشطة القائمة على التمييز من هذا القبيل. أما اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (١٩٧٩) فتجمع أحكام الصكوك الحالية للأمم المتحدة المتعلقة بالتمييز على أساس الجنس وتطبق على المواطنين وغير المواطنين. ومن صكوك حقوق الإنسان الأخرى ذات الصلة بالعمال المهاجرين الاتفاقية الدولية لمناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (اتفاقية مناهضة التعذيب) (١٩٨٤) والاتفاقية الدولية لحقوق الطفل (اتفاقية حقوق الطفل) (١٩٨٩). وفي السنوات الأخيرة، زادت هيئات المعاهدات الإشرافية على هذه الاتفاقيات من تناولها مسألة تطبيق أحكام الاتفاقيات في حالات المهاجرين والعمال المهاجرين في البلدان قيد الاستعراض.

ومن المهم الإشارة إلى عدد من الحقوق الأساسية، التي يكثر انتهاكها في حالة العمال المهاجرين. وتوجد هذه الحقوق في الصكوك الدولية العامة لحقوق الإنسان كما أنها محمية أيضاً بمعظم الدساتير الوطنية. وواضح أن هذه الحقوق تشمل إلغاء الرق، أو العمل الجبري، أو المعاملة أو العقوبة المهينة أو اللاإنسانية. بيد أنه ما من شك تقريباً في أن ظروف عمل ومعيشة بعض العمال المهاجرين في أنحاء من العالم شبيهة جداً بالحالات المذكورة في انتهاكات هذه الحقوق. وكثيراً ما تتضح هذه المعاملة فيما يتعلق بهؤلاء العمال المهاجرين المتجر بهم أو الذين يتعرضون للإيذاء؛ والذين يجدون أنفسهم في أوضاع الرق سداداً لدين حيث يجدون أنفسهم غير قادرين على الفرار من حالة تشغيل مجحفة إلى حين سداد جميع ديونهم إلى صاحب العمل، أو الوكيل، أو مورد العمال؛ ومن أشكال أخرى للاستغلال. وتعد النساء المهاجرات أكثر تعرضاً لأشكال الإيذاء هذه، بسبب الوظائف أو القطاعات المصنفة على أساس

المتعلقة بالعمال المهاجرين على ضمانات وتسهيلات لمساعدة العمال المهاجرين وأسرههم في جميع مراحل عملية الهجرة. وتجدر الإشارة إلى أن اتفاقيات منظمة العمل الدولية لا تؤثر في حق كل دولة عضو في سيادتها بشأن السماح بدخول أجنبي إلى إقليمها أو منعه منه وأن لكل دولة أمر البت في الطريقة التي تعتمزم بها تنظيم الدخول المحتمل للعمال المهاجرين أو رفض دخولهم. ولا ترتبط أحكام هذه الصكوك بمبدأ المعاملة بالمثل وأعدت أيضا لتشمل اللاجئيين والأشخاص المشردين طالما كانوا عمالا خارج بلدهم.

وإذا كانت صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين لا تشمل جميع العمليات المتصلة بالمهاجرين (فهي لا تتناول على سبيل المثال وضع وإقرار السياسات الوطنية المتعلقة بهجرة العمالة)، فإن المبادئ الراسخة في هذه الصكوك تشكل إطاراً مهماً للتوجيه بشأن ما ينبغي أن يشكل العناصر الأساسية لسياسة شاملة لهجرة العمالة، وحماية العمال المهاجرين والتدابير الرامية إلى تيسير تحركات الهجرة وضبطها كذلك. وعلى نحو أكثر تحديداً، تدعو هذه الصكوك إلى اتخاذ تدابير ترمي إلى تنظيم الظروف التي تحدث فيها الهجرة من أجل العمل وإلى مكافحة الهجرة غير القانونية والاتجار في الأيدي العاملة، واتخاذ تدابير ترمي إلى كشف التحركات غير القانونية للمهاجرين بهدف منع الانتهاكات والقضاء عليها. وتتضمن أيضاً أحكاماً بشأن التعاون بين الدول ومع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في هذا الصدد.

وبالإضافة إلى ذلك، تدعو هذه الصكوك إلى اتخاذ تدابير تتعلق بالحفاظ على مجانية الخدمات لمساعدة المهاجرين وتقديم المعلومات، وبتحذير خطوات ضد الحملات الإعلامية المضللة، وبتحويل مكاسبهم. وتحدد معلومات لشروط التوظيف والتعاقد، ومشاركة المهاجرين في التدريب والتطوير الوظيفي، ولجمع شمل الأسر وتوجيه نداءات ضد إنهاء الاستخدام أو الطرد غير المبرر. وتتضمن أحكاماً خاصة بشأن الحصول على الخدمات الاجتماعية، والخدمات الطبية، والسكن المعقول. وأخيراً، لكن أساساً، تدعو هذه الصكوك إلى اعتماد سياسة ترمي إلى تعزيز وضمان المساواة في المعاملة والتكافؤ في الفرص بين المهاجرين القانونيين الذين يتمتعون بوضع قانوني والرعايا في العمل والوظائف في مجالات الحصول على العمل^{١٢}، والأجر، والضمان الاجتماعي، والحقوق النقابية، والحقوق الثقافية والحريات الفردية، والضرائب على العمل والوصول إلى الإجراءات القانونية.

وينبغي الإشارة إلى أن الاتفاقية رقم ٩٧ والاتفاقية رقم ١٤٣ تسمحان بعدد من الاستثناءات فيما يتعلق بفئات المهاجرين المشمولين بهذه الصكوك، لا سيما البحارة (المشمولون بطائفة واسعة من الاتفاقيات المحددة)، وعمال الحدود وذوو المهن الحرة والفنانين الوافدون لمدة قصيرة، إضافة إلى العاملين لحسابهم الخاص. وتستثني الاتفاقية رقم ١٤٣ أيضاً المتدربين وحالات الانتداب للقيام بمهام محددة. غير أن هذه الاستثناءات في هذه الاتفاقية لا تطبق إلا على الجزء ثانياً، الذي يتناول تكافؤ الفرص بين المهاجرين القانونيين والرعايا. ولا تستثني الحالات هذه الفئات من العمال المهاجرين من المستوى الأساسي من الحماية فيما يخص حقوق الإنسان الأساسية المنصوص عليها في الجزء الأول من الاتفاقية رقم ١٤٣.

الحكوميون في بعض البلدان بمصادرة جوازات سفر العمال المهاجرين ضماناً لعدم مغادرتهم قبل إتمام عملهم. وإذا كانت هذه الحقوق قد تجد ما يبرر تقييدها لعدد من الأسباب المشروعة، من قبيل حماية الأمن القومي والنظام العام، شريطة أن تكون الوسائل المعتمدة متناسبة مع الهدف المنشود، فإن مصادرة جواز السفر لضمان إكمال العامل المهاجر لعمله لا يمكن أن يشكل هدفاً مشروعاً للدولة^{١٤}.

وينبغي أيضاً إيلاء اهتمام خاص للحرص على أن يشمل العمال المهاجرون وأسرههم بحماية فعالة من العنف، والتهديد والترويع ومن كراهية الأجانب والتمييز، بما في ذلك ما يقع على أيدي المسؤولين الحكوميين والأشخاص أو الكيانات التابعة للقطاع الخاص (مثل أصحاب العمل) إضافة إلى السكان عموماً (القسم ثانياً - ٢-٥ أدناه). وفي هذا الصدد، ثمة حق هام وهو حق الوصول إلى المحاكم على قدم المساواة مع الرعايا (بما فيها المحاكم العمالية)^{١٥}، حتى يتسنى للعمال المهاجرين السعي إلى الانتصاف من الانتهاكات التي تقع في بلد العمل. وينبغي تيسير هذا الحق على أن يشمل أيضاً نصاً على مجانية المساعدة القانونية، لا سيما إذا لم تتوفر للمهاجرين السبل لدفع الأتعاب.

وختاماً، يعد القانون الدولي للاجئين، على النحو المتجسد إلى حد كبير في اتفاقية جنيف المتعلقة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧ (الأمم المتحدة، ١٩٥١، ١٩٦٧، قانونا ذا صلة بالمهاجرين نوعاً ما، وإن لم يكن مختصاً أساساً بحماية العمال المهاجرين. أولاً، قد يكون للمهاجرين من ضحايا الاتجار بهم لغرض استغلالهم في العمل سند صحيح لطلب الحصول على وضع لاجئ بسبب اضطهادهم من قبل جهات من غير الدول (المادة أ١) (٢)). ثانياً، تتضمن اتفاقية جنيف عدداً من الأحكام المتعلقة بالوصول إلى العمل والتي تسري على اللاجئين المقيمين بصفة قانونية في إقليم الأطراف المتعاقدة (المادة ١٧).

أولاً - ٢ - منظمة العمل الدولية واتفاقيات الأمم المتحدة المتعلقة بالعمال المهاجرين: مجموعة تكميلية من المعايير

أولاً - ٢ - ١ - اتفاقيات منظمة العمل الدولية

من أول الصكوك الدولية التي تنص على حلول أشمل للمشاكل التي يواجهها العمال المهاجرون اتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٤٩ (مراجعة) (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٧٥ (أحكام تكميلية) (رقم ١٤٣)، إضافة إلى التوصيتين المرفقتين بهما^{١٦}. وصدقت سبع وأربعون دولة على الاتفاقية رقم ٩٧ وصدقت ٢٣ دولة على الاتفاقية رقم ١٤٣^{١٧}. وفي منطقة البحر الأبيض المتوسط، صدقت إسبانيا وإسرائيل وإيطاليا والبرتغال والجزائر وفرنسا وقبرص على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧، وصدقت إيطاليا والبرتغال وقبرص على الاتفاقية رقم ١٤٣.

ولأن الهجرة كثيراً ما تكون لها عواقب على كل من العمال المهاجرين وأفراد أسرههم، تنص صكوك منظمة العمل الدولية

وختاماً، تنص الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم على إمكانية تقديم العمال المهاجرين شكاوى فردية (المادة ٧٧)، غير أنها، بخلاف صكوك منظمة العمل الدولية، لا تؤكد إشراك منظمات أصحاب العمل.

أولاً - ٢-٣ حماية حقوق المهاجرين غير النظاميين

في جوهر حماية حقوق الرجال والنساء من العمال المهاجرين يوجد احتمال تعرضهم للتمييز، والاستغلال والإيذاء، لا سيما في قطاعات العمل المهمشة، والمتدنية وغير المنظمة بشكل كاف. وبالإضافة إلى ذلك، يوجد المهاجرون الذين لا يحملون إذناً بالدخول و/أو العمل مهمشين من حيث الحماية بمعايير السلامة والصحة والحد الأدنى للأجور وغيرها من المعايير نظراً إلى أنهم كثيراً ما يُشغلون في قطاعات إما لا تطبق فيها هذه المعايير أو لا تحترم أو تنفذ. لذا من الواجب أن تضمن البلدان بعض المعايير الدنيا للحماية، بما فيها حقوق الإنسان الأساسية، بالنسبة لجميع العمال المهاجرين، أيّاً كان وضعهم. وتتضمن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ أحكاماً تستهدف ضمان تمتع جميع العمال المهاجرين بمستوى أساسي من الحماية حتى عندما يهجرّون أو يشغلّون بصورة غير قانونية ولا يمكن تسوية وضعيتهم. وبموجب الاتفاقية رقم ١٤٣ (المادتان ١ و٩(١))، تتعلق هذه الأحكام بحقوق الإنسان الأساسية والتدابير الحمائية للعمال المهاجرين الذين فقدوا عملهم وبيعض الحقوق الناشئة من العمل السابق فيما يتعلق بالأجر، والضمان الاجتماعي وما يتصل بذلك من استحقاقات (الفصل الثامن). ويمتد نطاق الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم ليشمل العمال المهاجرين الذين يدخلون البلد المضيف أو يقيمون به بدون إذن (وأفراد أسرهم)، وهذه حقوق كانت في الماضي محصورة في الأفراد المعنّين بالهجرة النظامية من أجل العمل، مما يجعل الاتفاقية الدولية تغطي أبعد من الاتفاقية رقم ١٤٣.

وإضافة إلى التدابير الرامية إلى حماية حقوق العمال المهاجرين، يشدد كثيراً كل من أحدث صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين واتفاقية الأمم المتحدة (الجزء السادس) على الجهود المبذولة لكبح الهجرة غير القانونية والعمل غير القانوني وضرورة وضع سياسات ملائمة للهجرة في هذا الصدد؛ وعلى توقيع عقوبات لإنفاذ اللوائح في هذا المجال؛ وتبادل المعلومات؛ وتقديم المعلومات إلى العمال المهاجرين؛ وتيسير تقديم الخدمات القنصلية.

أولاً - ٣ صكوك أخرى لمنظمة العمل الدولية ذات صلة بالعمال المهاجرين

إضافة إلى المعايير الخاصة التي وضعتها منظمة العمل الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين، ثمة صكوك أخرى لمنظمة العمل الدولية قابلة للانطباق. ذلك أن العديد من الأحكام ذات الصلة في الاتفاقيات الأساسية لمنظمة العمل الدولية المصدقة على نطاق واسع

أولاً - ٢-٢ اتفاقية الأمم المتحدة للعمال المهاجرين (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم)

اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (اتفاقية الأمم المتحدة للعمال المهاجرين)^{٢١}. وحتى الآن، صدقت عليها ٣٧ دولة أو انضمت إليها ووقعتها ١٤ دولة أخرى. وفي منطقة البحر الأبيض المتوسط، صدق على الاتفاقية كل من تركيا والجزائر وسوريا وليبيا ومصر والمغرب. غير أن أي دولة صناعية غربية كبرى لم تصدق عليها بعد^{١٤}. وتجسد اتفاقية الأمم المتحدة معظم الأحكام الموضوعية لاتفاقيات منظمة العمل الدولية بل تغطي أبعد من ذلك في بعض الجوانب. وبالتالي يمكن النظر إلى اتفاقية الأمم المتحدة واتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ على أنها متكاملة. (الإطار أولاً-١) (Taran, 2003, 2007).

وإذا كان هدف اتفاقية الأمم المتحدة في الأجل الطويل هو تثبيط الهجرة غير القانونية والقضاء عليها، فإنها تشدد في الحين ذاته حقوق وحماية الأشخاص المهاجرين من أجل العمل، بمن فيهم المهاجرون الذين يجدون أنفسهم في وضع غير قانوني. ومن الجوانب الهامة للاتفاقية أن الدول المصدقة عليها لا يُسمح لها باستثناء أي فئة من العمال المهاجرين من تطبيقها (المادة ٨٨)، وكون الصك «غير قابل للتجزؤ»، وأنه يشمل كل نوع من العمال المهاجرين، بمن فيهم العمال المستثنون من الصكوك الحالية لمنظمة العمل الدولية^{١٥}. وتنص الاتفاقية أيضاً على تعريف واسع لمفهوم «الأسرة» مراعية في ذلك تكوينها بشكل أكثر عصرية وحدثة (المادة ٤ والمادة ٤٤(٢)). ومقارنة بالصكوك الخاصة لمنظمة العمل الدولية، يبدو أن اتفاقية الأمم المتحدة تتناول بشكل أوسع مبدأ المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين (بصرف النظر عن وضعهم) والرعايا أمام المحاكم، فيما يتعلق بالأجور وغير ذلك من ظروف العمل إضافة إلى ما يتعلق بحصول العمال المهاجرين على المساعدة الطبية العاجلة وتعليم أطفال العمال المهاجرين (المواد ١١٨، ٢٥، ٢٨، و٣٠ على التوالي). وتتضمن أيضاً حقوقاً أكثر شمولاً للعمال المهاجرين في تحويل مكاسبهم ومدخراتهم (المادتان ٣٢ و٤٧)، ويبدو أن العمال المهاجرين يستفيدون من مستوى أوضح من الحماية فيما يتعلق بالفصل (المادة ٢٢).

غير أنه من حيث الحق في سداد اشتراكات الضمان الاجتماعي، تعد صكوك منظمة العمل الدولية (بما فيها الاتفاقيات الخاصة بالضمان الاجتماعي) أكثر وضوحاً في تحديد حقوق العمال المهاجرين (الفروع أولاً-٢-٣، وسابعاً-٥-٢، وثامناً-٤-٤). وفيما يتعلق بالحقوق الإضافية التي يجوز للمهاجرين القانونيين وأفراد أسرهم الاستفادة منها (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الجزء الرابع)، تعد صكوك منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة متشابهة نوعاً ما، باستثناء أن اتفاقيات منظمة العمل الدولية تنص على حقوق أكثر تميزاً للعمال المهاجرين في تشكيل نقابات العمال، والحق في المعاملة المتساوية من حيث الوصول إلى التعليم، والسكن والخدمات المهنية والاجتماعية.

ثلاث اتفاقيات تكميلية بشأن العمال المهاجرين

١٩٩٠ أحكاماً أعدت لمنع استغلال المهاجرين والقضاء عليه، وبالتالي تعزيز برنامج فالعمل اللائق الذي حددته معايير العمل الدولية، التي تنطبق جميعها تقريباً صراحة أو ضمناً على جميع العمال المهاجرين.

٥. تتناول اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ واتفاقية ١٩٩٠ بشكل صريح التحركات غير المرخص لها أو السرية للعمال المهاجرين، وتدعو إلى حل مشكلة العمال غير القانونيين أو غير الحاصلين على وثائق، لا سيما من خلال التعاون الدولي.

٦. تتناول هذه الاتفاقيات أوجه القصور الموجودة في مجال حماية العمال المهاجرين من غير الرعايا وأفراد أسرهم الموجودين في وضع غير قانوني ويعملون بشكل غير رسمي وذلك من خلال توفير معايير للقوانين الوطنية للدول المستقبلية وللدول الأصلية للمهاجرين، بما في ذلك تدابير حماية دنيا للعمال المهاجرين غير المرخص لهم.

٧. يشكل النص الجامع الشامل الوارد في هذه الصكوك التكميلية لغة معيارية خاصة يمكن إدراجها مباشرة في القوانين الوطنية، مما يحد من الغموض في التفسير والتنفيذ عبر مختلف السياقات السياسية والقانونية والثقافية.

المصدر: منظمة العمل الدولية (Taran 2007).

تتلخص أهمية وفائدة الاتفاقيات التكميلية الثلاث بشأن العمال المهاجرين (اتفاقيات منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ ورقم ١٤٣ والاتفاقية الدولية لعام ١٩٩٠) في النقاط السبعة التالية:

١. تضع تعاريف شاملة «قائمة على القيم» وأساساً قانونية للسياسة والممارسة الوطنيتين فيما يتعلق بالعمال المهاجرين من غير الرعايا وأفراد أسرهم. وبالتالي فإنها تشكل أدوات لتشجيع الدول على سن قوانين وطنية أو تحسينها وفقاً للمعايير الدولية.

٢. تضع خطة شاملة للسياسة الوطنية وللتشاور والتعاون بين الدول بشأن وضع سياسات لهجرة العمالة، وتبادل المعلومات، وتقديم المعلومات إلى المهاجرين، والعودة المنظمة والاندماج من جديد، وما إلى ذلك.

٣. تنص الاتفاقية الدولية لعام ١٩٩٠ كذلك على أن العمال المهاجرين هم أكثر من مجرد عمال أو كيانات اقتصادية؛ إذ هم كيانات اجتماعية لها أسر. وتعزز الاتفاقية المبادئ المنصوص عليها في اتفاقيتي العمال المهاجرين لمنظمة العمل الدولية فيما يخص المساواة في المعاملة مع رعايا دول العمل في عدد من المجالات القانونية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٤. تشمل اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ واتفاقية عام

١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. يعد جميع الأعضاء، وإن لم يصدقوا على الاتفاقيات المعنية، ملزمين بفعل عضويتهم في المنظمة، باحترام المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع تلك الاتفاقيات وتبنيها وإعمالها بحسن نية (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٨ الفقرة ٢).

وليست حقوق العمال المهاجرين مجرد مسألة حقوق أساسية في الاتفاقيات الأساسية الثمانية لمنظمة العمل الدولية. فقد حددت منظمة العمل الدولية معايير العمل الدولية في مجالات الضمان الاجتماعي، وحماية الأمومة، وسياسة العمالة، وتنظيم وكالات الاستخدام التابعة للقطاعات الخاص العام، والسلامة والصحة المهنية، وظروف العمل، وحماية الأجور، وتفتيش العمل، إضافة إلى المعايير التي تشمل القطاعات التي تشغل عدداً كبيراً من العمال المهاجرين على أنها معايير متساوية في الأهمية لتعزيز العمل اللائق لجميع العمال المهاجرين (الإطار أولاً - ١). وتعد صكوك منظمة العمل الدولية التي تعزز المساواة بين العمال المهاجرين والرعايا في ميدان الضمان الاجتماعي وجبهة للغاية وتناقش بمزيد من التفصيل في القسم خامساً - ٥ أدناه^{١٨}.

إضافة إلى اتفاقيات أخرى أقل تصديقاً ليست محصورة في الرعايا أو في المهاجرين المقيمين والعاملين بصورة قانونية^{١٦}. ومن المهم النظر في هذه المعايير عند البحث عن توجيهات للاسترشاد بها في وضع سياسات شاملة في مجال هجرة العمالة. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن جميع الاتفاقيات والتوصيات التي اعتمدها مؤتمر العمل الدولي حتى الآن تشمل الرعايا وغير الرعايا، ما لم يرد خلاف ذلك في الصكوك المعنية لمنظمة العمل الدولية، مع الحفاظ في الحين ذاته على حق الدول في سيادتها على تنظيم الدخول إلى أراضيها أو إلى السوق الوطنية للعمل.

ويرى المجتمع الدولي ومنظمة العمل الدولية أن بعض المبادئ والحقوق في العمل الناشئة من دستور منظمة العمل الدولية والتي وردت وطوّرت في ثمان اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية^{١٧}، أساسية لحماية حقوق الإنسان لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون. وتتعلق هذه المبادئ بالحرية النقابية والحق في المفاوضة الجماعية (القسم سابقاً - ٢-٣ أدناه)، وإلغاء العمل الجبري وعمل الأطفال، وعدم التمييز في الاستخدام والمهنة (القسم سابقاً - ٢-١ أدناه). وعلاوة على ذلك، وبعد اعتماد إعلان منظمة العمل الدولية لعام

الاستخدام الخاصة التي تقوم بممارسات احتيالية وأعمال مسيئة (المادة ٨(١)). وبالإضافة إلى ذلك، تعد اتفاقية حماية الأجور لعام ١٩٤٩ (الاتفاقية رقم ٩٥) جديرة باهتمام خاص لكونها تنص على دفع الأجور المستحقة فور انتهاء العقد وتحظر «أي خصم من الأجور بهدف ضمان دفع مباشر أو غير مباشر لغرض الحصول على عمل أو الاحتفاظ به». ونتيجة لذلك، فإن أي خصوم من الأجور لدفعها إلى وكالات تفرض رسوماً لغرض الحصول على عمل أو الاحتفاظ به أمر مخالف لأحكام الاتفاقية^{١٩}.

أولاً - ٤ الصكوك الإقليمية

عند تحديد المعايير ذات الصلة بهجرة العمالة وحماية العمال المهاجرين في بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، من المفيد النظر في مجموعة من المعايير الإقليمية الموضوعية في أوروبا وأمريكا الشمالية. غير أنه من الجدير بالذكر هنا أن الصكوك الإقليمية المتعلقة بالهجرة عندما تكون أكثر تقييداً من المعايير ذات الصلة التي وضعتها الأمم المتحدة أو منظمة العمل الدولية، لا سيما عندما تكون هذه الصكوك قد صدقت عليها الدولة العضو المعنية، ينبغي ألا تعتبر بديلاً عن المعايير الدولية الموضوعية في هذا الميدان.

وتتناول صكوك مجلس أوروبا في ميدان هجرة العمالة اتفاقات عامة لحقوق الإنسان وأخرى أكثر تحديداً تتعلق بالمهاجرين والعمال المهاجرين. وتنطبق الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (مجلس أوروبا، ١٩٥٠) على أوسع نطاق من حيث إنها تنطبق على جميع الأشخاص الموجودين ضمن ولاية الدول الأطراف (المادة ١)، بمن فيهم العمال المهاجرون وبصرف النظر عن وضعهم القانوني. وبينما لا توجد أي أحكام خاصة بشأن العمال المهاجرين في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، فقد حصل المهاجرون على الانتصاف من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بموجب سوابقها القضائية فيما يتعلق بحماية حقهم في احترام الحياة الأسرية ومبدأ عدم التمييز (المادة ٨ والمادة ١٤ على التوالي) (انظر الإطار سابقاً - ٨). ويتضمن الميثاق الاجتماعي الأوروبي (مجلس أوروبا، ١٩٦١) وبروتوكوله الإضافي (١٩٨٨)، إضافة إلى الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح (مجلس أوروبا، ١٩٩٦)، عدداً من الأحكام المتعلقة بالأفراد الذين يعيشون ويعملون في بلدان ليسوا من رعاياها، وتشمل الحق في شغل مهنة مربحة في إقليم بلد متعاقد آخر، وتقديم المعلومات إلى العمال المهاجرين، وتيسير عملية الهجرة، والمساواة في معاملة الرعايا وغير الرعايا في العمل، والحق في جمع شمل الأسر، والضمانات ضد الطرد، وما إلى ذلك (المادتان ١٨ و١٩). غير أن هذه الصكوك لا تتعلق في ظاهرها إلا بالمهاجرين الذين هم من رعايا الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، ويرتبط تطبيقها بشرط المعاملة بالمثل، وإن كان هذا الموقف قد لقي اعتراضاً مؤخراً في اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي ترصد تطبيق الميثاق والميثاق المنقح وتدير بروتوكول الشكاوى الجماعية (مجلس أوروبا، ١٩٩٥)^{٢٠}. وتتضمن الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالوضع القانوني لعمال المهاجرين (مجلس أوروبا، ١٩٩٧) أحكاماً تتعلق بالجوانب الرئيسية للوضع القانوني لعمال المهاجرين القادمين من الأطراف المتعاقدة، لا سيما ما يتعلق بالتوظيف، والاختبارات الطبية

اتفاقيات منظمة العمل الدولية الرئيسية ذات الصلة بالعمال المهاجرين

- اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (الاتفاقية رقم ٩٧)
- اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (الاتفاقية رقم ١٤٣)
- اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (الاتفاقية رقم ٢٩)
- اتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (الاتفاقية رقم ١٠٥)
- اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، ١٩٤٨ (الاتفاقية رقم ٨٧)
- اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، ١٩٤٩ (الاتفاقية رقم ٩٨)
- اتفاقية المساواة في الأجور، ١٩٥١ (الاتفاقية رقم ١٠٠)
- اتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة)، ١٩٥٨ (الاتفاقية رقم ١١١)
- اتفاقية الحد الأدنى للسكن، ١٩٧٣ (الاتفاقية رقم ١٣٨)
- اتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (الاتفاقية رقم ١٨٢)
- اتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، ١٩٢٥ (الاتفاقية رقم ١٩)
- اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (الاتفاقية رقم ١١٨)
- اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (الاتفاقية رقم ١٠٢)
- اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (الاتفاقية رقم ١٥٧)
- اتفاقية حماية الأجور، ١٩٤٩ (الاتفاقية رقم ٩٥)
- اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (الاتفاقية رقم ١٢٢)
- اتفاقية إدارات التوظيف، ١٩٤٨ (الاتفاقية رقم ٨٨)
- اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (الاتفاقية رقم ١٨١)
- اتفاقية تفتيش العمل ١٩٤٧ (الاتفاقية رقم ٨١)
- اتفاقية شروط العمل (العقود العامة)، ١٩٤٩ (الاتفاقية رقم ٩٤)
- اتفاقية المزارع، ١٩٥٨ (الاتفاقية رقم ١١٠)
- اتفاقية إصابات إصابات العمل، ١٩٦٤ (الاتفاقية رقم ١٢١)
- اتفاقية تفتيش العمل (الزراعة)، ١٩٦٩ (الاتفاقية رقم ١٢٩)
- اتفاقية العاملين بالتمريض، ١٩٧٧ (الاتفاقية رقم ١٤٩)
- اتفاقية السلامة والصحة المهنية، ١٩٨١ (الاتفاقية رقم ١٥٥)
- اتفاقية السلامة والصحة في البناء، ١٩٨٨ (الاتفاقية رقم ١٦٧)
- اتفاقية ظروف العمل (الفنادق والمطاعم)، ١٩٩١ (الاتفاقية رقم ١٧٢)
- اتفاقية السلامة والصحة في المناجم، ١٩٩٥ (الاتفاقية رقم ١٧٦)
- اتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (الاتفاقية رقم ١٨٣)
- اتفاقية السلامة والصحة في الزراعة، ٢٠٠١ (الاتفاقية رقم ١٨٤)

ونظراً إلى تزايد وكالات الاستخدام الخاصة التي توظف العمال المهاجرين، أصبحت اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (الاتفاقية رقم ١٨١) أوثق معايير منظمة العمل صلة بالعمال المهاجرين اليوم (القسم ثالثاً - ٢ - ١ - والقسم سادساً - ٤ - ٥ - أدناه). إذ تقتضي الاتفاقية رقم ١٨١ من الدول المصدقة اعتماد تدابير ترمي إلى تقديم الحماية الكافية للعمال المهاجرين المعينين أو الموظفين في إقليمها من قبل وكالات استخدام خاصة وإلى منع الإساءة إليهم. وتتضمن هذه التدابير قوانين وأنظمة تنص على عقوبات، منها حظر وكالات

ورغم أن الإطار الاستراتيجي لسياسة الهجرة لأفريقيا ليس بصك ملزم قانوناً أيضاً، إلا أنه يشكل مرجعاً شاملاً للبلدان الأفريقية بشأن حماية المهاجرين إضافة إلى عناصر أخرى في السياسة العامة. وقد اعتمد هذا الإطار في الدورة العادية السابعة لجماعة رؤساء الدول والحكومات الأفارقة (بانجول، تموز/يوليه ٢٠٠٦) بوصفه مبدأً توجيهياً أساسياً لمساعدة الدول الأعضاء واللجان الاقتصادية الإقليمية على وضع سياسات وطنية وإقليمية في مجال الهجرة. ويقدم القسم الخامس منها المتعلق بحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين مجموعة من المبادئ والإجراءات الموصى بها من أجل تحسين حماية المهاجرين. وتشمل هذه التوصيات التصديق على المعايير الدولية ذات الصلة إضافة إلى المعاملة الإنسانية من قبل السلطات الحكومية، مما يضمن الوصول إلى النظام القضائي، ومنع التمييز وكرهية الأجانب.

وبينما لا يتضمن نظام البلدان الأمريكية لحماية حقوق الإنسان صكاً خاصاً متعلقاً بالعمال المهاجرين، يتمتع هؤلاء بالحماية التي تتيحها منظمة الدول الأمريكية، التي اعتمدت الإعلان الأمريكي المتعلق بحقوق وواجبات الإنسان لعام ١٩٤٨ (منظمة الدول الأمريكية، ١٩٤٨) والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لعام ١٩٦٩ (ميثاق سان خوسيه) (منظمة الدول الأمريكية، ١٩٦٩). ويضمن كلا الصكين عدم التمييز. وثمة بعض المبادئ المنطبقة على المهاجرين وأسرههم وضعت أيضاً على أساس سوابق لجنة البلدان الأمريكية المعنية بحقوق الإنسان ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان. وفي ضوء الأهمية القصوى التي اكتسبتها الهجرة في العقد الماضي، قررت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إيلاء اهتمام خاص بحالة العمال المهاجرين وأسرههم في الأمريكتين. واعتمدت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية عدة قرارات ونظمت مؤتمرات قمة لرؤساء الدول. وفي ١٩٩٧ عينت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان مقررًا خاصاً معنياً بالعمال المهاجرين وأفراد أسرهم.^{٢٦}

ولا يتناول اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية قضايا الهجرة إلا بشكل هامشي عبر اتفاق أمريكا الشمالية بشأن التعاون في مجال العمل وأيضاً في مضمون اتفاق التجارة الحرة ذاته، الذي يسمح بدخول حصص معينة من المستثمرين، والأفراد ذوي المهارات العالية والمسؤولين التنفيذيين للشركات متعددة الجنسيات إلى الدول الموقعة على الاتفاق.

والامتحانات المهنية، والضمان الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية والطبية، وانقضاء مدة عقد العمل، والطرده وإعادة التوظيف، والاستعداد للعودة إلى البلد الأصلي. غير أنه حتى الآن لم تصدق على هذه الاتفاقية سوى إحدى عشرة دولة عضواً في مجلس أوروبا.^{٢١}

وفيما يتعلق بإطار الاتحاد الأوروبي، على نحو ما هو ملاحظ في القسم تاسعاً - ١-٣ أدناه، توجد اختلافات من حيث الحقوق والاستحقاقات الممنوحة للعمال المهاجرين القادمين من الاتحاد الأوروبي، ومن بلدان الانضمام المقبلة، والعمال المهاجرين القادمين من بلدان ثالثة. وتتص المعاهدة المؤسسة للجماعة الأوروبية (معاهدة الجماعة الأوروبية) على حرية التنقل للعمال القادمين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (رغم وجود ترتيبات انتقالية حالياً للحد من هذه الحرية بالنسبة لرعايا الدول الأعضاء الجدد - انظر الإطار تاسعاً - ٤) وتحظر أي تمييز قائم على الجنسية بين هؤلاء العمال فيما يتعلق بالعمل والأجر وغير ذلك من ظروف العمل والتوظيف، بما في ذلك الضمان الاجتماعي (المادتان ١٢ و٣٩)^{٢٢}. وتدعو معاهدة الجماعة الأوروبية أيضاً مجلس الوزراء إلى اتخاذ التدابير اللازمة لضمان المساواة في الفرص والمعاملة بين الرجال والنساء ومكافحة التمييز القائم ضمن جملة أمور منها العرق والأصل الإثني، والدين أو المعتقد، والتوجه الجنسي^{٢٣}. وتمنح العمال المهاجرين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مجموعة من الحقوق الاجتماعية لا توازيها حقوق في مناطق أخرى من العالم. وعلاوة على ذلك، للمجلس أيضاً سلطة اتخاذ تدابير في ميدان اللجوء، والهجرة وضمان حقوق رعايا البلدان الثالثة، وإن كانت التدابير المتخذة حتى اليوم بشأن الهجرة القانونية منحت رعايا البلدان الثالثة حقوقاً أقل من الحقوق الممنوحة لمواطني الاتحاد الأوروبي.^{٢٤}

ورغم أن ميثاق الحقوق الأساسية الذي اعتمده الاتحاد الأوروبي عام ٢٠٠٠ (الاتحاد الأوروبي، 2000d) ليس بصك ملزم قانوناً، إلا أنه يشكل مرجعاً رئيسياً في هذا السياق نظراً إلى أن معظم أحكامه تنطبق على جميع الأشخاص بصرف النظر عن جنسيتهم. ذلك أنه يضع في نص واحد، لأول مرة في تاريخ الاتحاد الأوروبي، كامل نطاق الحقوق المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية لمواطني الاتحاد الأوروبي وجميع الأشخاص المقيمين في الاتحاد الأوروبي.

الحواشي

١ يوجد أشمل الأحكام الخاصة بحماية حقوق العمال المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون المتجر بهم والمهربون، في إعلان وبرنامج عمل ديربان لمكافحة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، الذي اعتمد في ٢٠٠١ (الأمم المتحدة، ٢٠٠٢).

٢ مزيد من المعلومات عن عمل المقرر الخاص، انظر <http://www.ohchr.org/english/issues/migration/rapporteur/index.htm>.

٣ صدقت بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا جميعها تقريباً على كل من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، باستثناء أندورا (وقعت على العهد الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لكنها لم تصدق عليه؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، والكروسي الرسولي (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، والولايات المتحدة (وقعت العهد الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لكنها لم تصدق عليه).

٤ يؤكد المقرر الخاص المعني بحقوق غير المواطنين الطابع العالمي للصوصك العامة لحقوق الإنسان من حيث صاحب الحق (Weissbrodt, 2003:2)

- ٥ الغرض من بروتوكول الاتجار (أ) منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والأطفال: (ب) حماية ضحايا هذا الاتجار ومساعدتهم، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم: (ج) تعزيز التعاون بين الدول الأطراف من أجل تحقيق تلك الأهداف (المادة ٢). ويرمي بروتوكول التهريب إلى منع ومكافحة تهريب المهاجرين، إضافة إلى تعزيز التعاون بين الدول الأطراف لهذا الغرض، مع حماية حقوق المهاجرين المهرجين (المادة ٢). غير أن البروتوكولين ليسا صكين لحقوق الإنسان بالتحديد لأنهما اعتمدا في سياق القانون الجنائي.
- ٦ انظر أيضاً المادة ١٦ (١) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، التي تنص على حق الشخص في الحرية والأمن والمادة ١٦ (٤)، التي تحظر الاعتقال أو الاحتجاز التعسفي تحديداً.
- ٧ على سبيل المثال، المادة ١٢ (١) و(٢) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وتحمى الحق في المغادرة أيضاً الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (المادة ١٨).
- ٨ تحظر الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم مصادرة جوازات السفر حظراً صريحاً (المادة ٢١). وعلاوة على ذلك، لا يمكن للبلدان الأصلية المعنية بظاهرة زهجرة الكفاءات لذوي المهارات أن تفرض تدابير تقييدية بهدف منع هؤلاء الأشخاص من مغادرة البلد. بل عليها البحث عن وسائل أخرى لتشجيع رعاياها على البقاء في البلد أو تدعم «حركة الكفاءات».
- ٩ على سبيل المثال، المادة ١٨ (١) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.
- ١٠ توصيتنا منظمة العمل الدولية رقم ٨٦ ورقم ١٥١.
- ١١ صدقت ٢١ بلداً عضواً في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على أحد هذه الصكوك على الأقل، وهذه البلدان هي: أرمينيا (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، إسبانيا (الاتفاقية رقم ٩٧)، ألبانيا (الاتفاقية رقم ٩٧)، ألمانيا (الاتفاقية رقم ٩٧)، إيطاليا (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، البرتغال (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، بلجيكا (الاتفاقية رقم ٩٧)، البوسنة والهرسك (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، الجبل الأسود (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، سان مارينو (الاتفاقية رقم ١٤٣)، سلوفينيا (الاتفاقية رقم ٩٧)، السويد (الاتفاقية رقم ١٤٣)، صربيا والجبل الأسود (الاتفاقية رقم ٩٧)، طاجيكستان (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، فرنسا (الاتفاقية رقم ٩٧)، قبرص (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، المملكة المتحدة (الاتفاقية رقم ٩٧)، مولدوفا (الاتفاقية رقم ٩٧)، النرويج (الاتفاقية رقم ٩٧/الاتفاقية رقم ١٤٣)، هولندا (الاتفاقية رقم ٩٧).
- ١٢ بيد أن المادة ١٤ (أ) من الاتفاقية رقم ١٤٣، تتيح قيوداً محدودة بشأن تكافؤ الفرص في الوصول إلى العمل (الإطار سابعاً-١). وفيما يتعلق بالوصول إلى العمل والحماية من فقدان العمل، انظر أيضاً منظمة العمل الدولية (١٩٩٩: الفقرات من ٣٨١ إلى ٤٠١ ومن ٥٧٧ إلى ٥٩٧).
- ١٣ اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠ (القرار ١٥٨/٤٥) ودخلت حيز التنفيذ في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٣.
- ١٤ صدقت على الاتفاقية ستة بلدان في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (أذربيجان، ألبانيا، البوسنة والهرسك، وتركيا، وطاجيكستان وقيرغزستان). غير أنه ينبغي الإشارة إلى أن هجرة العمالة تظل ظاهرة ديناميكية وأن البلدان الأصلية قد تصبح بلدان مقصد في المستقبل؛ فعلى سبيل المثال تعد المكسيك اليوم أيضاً وعاءاً للايدي العاملة المهاجرة من بلدان أمريكا الوسطى مثل غواتيمالا.
- ١٥ بيد أنه ينبغي ملاحظة أنه إذا كان تحديد عمال الحدود، والبحارة، وذوي المهن الحرة أمراً مهماً ومفيداً جداً، فإن هؤلاء غير مشمولين بالأحكام الموضوعية للاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.
- ١٦ عند النظر في مدى انطباق صكوك منظمة العمل الدولية على جميع العمال المهاجرين، سواء المؤقتين منهم أو الدائمين، أو الموجودين في وضع قانوني أو غير قانوني، ينبغي التمييز بين النطاق والتطبيق. فعلى سبيل المثال، بينما قد لا تنص الاتفاقيات صراحة على استثناء العمال غير القانونيين من نطاق تطبيقها، قد يصعب تطبيق بعض الأحكام في الممارسة فيما يتعلق هؤلاء العمال. وقد يكون الأمر كذلك لا سيما في مجالات من قبيل الضمان الاجتماعي أو حماية الأمومة حيث قد يخضع استحقاق هذه المزايا لشرط استكمال فترة معينة للتأهيل (تقوم على أساس فترة العمل أو الإقامة) أو يرتبط باشتراكات يقدمها أصحاب العمل المنيون. وكثيراً ما لا يستطيع العمال غير القانونيين، بسبب وضعهم، المشاركة في خطط الضمان الاجتماعي القائمة على الاشتراكات.
- ١٧ اتفاقية العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (الاتفاقية رقم ٢٩) واتفاقية إلغاء العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (الاتفاقية رقم ١٠٥): واتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم لعام ١٩٤٨ (الاتفاقية رقم ٨٧): واتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية لعام ١٩٤٩ (الاتفاقية رقم ٩٨): واتفاقية المساواة في الأجر لعام ١٩٥١ (الاتفاقية رقم ١٠٠): واتفاقية التمييز (في الاستخدام والمهنة) لعام ١٩٥٨ (الاتفاقية رقم ١١١): واتفاقية الحد الأدنى للسنة لعام ١٩٧٣ (الاتفاقية رقم ١٢٨): واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام ١٩٩٩ (الاتفاقية رقم ١٨٢).
- ١٨ للاطلاع على لمحة تفصيلية عن صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالضمان الاجتماعي، انظر Humblet and Silva (2002:41-45).
- ١٩ راجع منظمة العمل الدولية (2003a:para.267): وللإطلاع على تفسير أكثر تفصيلاً لتطبيق المادة ٩ من الاتفاقية رقم ٩٥ انظر أيضاً الفقرات من ٢٦٨ إلى ٢٧١.
- ٢٠ يسمح هذا البروتوكول لبعض النقابات والمنظمات غير الحكومية أن تقدم شكاوى ضد الأطراف المتعاقدة التي تقبل الإجراءات بموجب البروتوكول. ففي قضية فرنسا، (الاتحاد الدولي لحقوق الإنسان ضد فرنسا تم البت فيها في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤)، انتهت اللجنة إلى وجود انتهاك لأحكام المادة ١٧ من الميثاق المتعلقة بحماية ومساعدة الأطفال والشباب فيما يتعلق بالتدابير الوطنية التي تحد من حصول أطفال المهاجرين غير القانونيين على الرعاية الصحية. ووجدت اللجنة أن من الصعب تطبيق النطاق الشخصي التقييدي للميثاق على حالة تنطوي على حرمان فئة ضعيفة من الأشخاص مثل الأطفال من الحق الأساسي في الرعاية الصحية. وبرت اللجنة رأيها بأن من الضروري تفسير القيود المفروضة على الحقوق بشكل حصري من أجل الحفاظ على جوهر الحق وتحقيق الغرض العام من الميثاق. وقد مس التقييد في هذه الحالة صميم كرامة الإنسان وأثر سلباً على الأطفال الذين تعرضوا لخطر عدم الحصول على أي علاج طبي. ونظراً لأن الرعاية الطبية شرط أساسي للحفاظ على كرامة الإنسان، فإن القانون أو الممارسة التي تحرم من العلاج الرعايا الأجانب الموجودين في إقليم دولة طرف، ولو بصورة غير قانونية، أمر لا يمكن تبريره بموجب الميثاق. انظر مجلس أوروبا (1996:paras.29-32).
- ٢١ هي إسبانيا، وألبانيا، وأوكرانيا، وإيطاليا، والبرتغال، وتركيا، والسويد، وفرنسا، ومولدوفا، والنرويج، وهولندا. ووقعت على الاتفاقية ألمانيا، وبلجيكا، ولكسمبرغ، واليونان.
- ٢٢ انظر أيضاً لائحة المجلس (EU,1976) 1612/68/EEC التي تتناول أساساً المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالوصول إلى العمل، وظروف العمل، والامتيازات الاجتماعية والضرورية، والحقوق النقابية، والتدريب المهني والتعليم.
- ٢٣ انظر على التوالي توجيه المجلس (EU,1976) 76/207/EEC وتوجيه المجلس (EU,2000a) 200/43/EC اللذين يطبقان المادة ١٣ من معاهدة الجماعة الأوروبية.
- ٢٤ رغم الوعود التي قطعها المجلس الأوروبي بتقديم «شبه مساواة» لرعايا البلدان الثالثة في استنتاجاته التي اعتمدها في تامبير، فنلندا في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٩ (انظر الاتحاد الأوروبي، ١٩٩٩).
- ٢٥ انظر بشكل خاص الرأي الاستشاري للجنة بشأن الوضع القانوني للمهاجرين غير الشرعيين: «تري المحكمة أن للعمال المهاجرين غير الشرعيين، الذين يجدون أنفسهم في حالة ضعف وتمييز إزاء العمال الرعايا، حقوق العمل ذاتها التي تطبق على بقية العمال في الدولة التي يعملون بها، وأن على هذه الدولة أن تتخذ جميع التدابير اللازمة للاعتراف بذلك والامتثال به في الممارسة. وعلى العمال، المؤهلين للاستفادة من حقوق العمل، أن يكونوا قادرين على استعمال جميع الوسائل لممارسة هذه الحقوق» (محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٣: الفقرة ١٦٠).
- ٢٦ للاطلاع على موقع المقرر الخاص، انظر <http://www.cidh.org/Migrantes/defaultmigrants.htm>.

ثانياً - قضايا ينبغي مراعاتها عند وضع السياسة العامة في بلدان الأصل وبلدان المقصد

تدفقات الأموال المحولة عبر القنوات الرسمية، إضافة إلى تحسين الأثر الإنمائي لهذه الهجرة. وفي الحين ذاته التخفيف من الآثار السلبية لهجرة الموارد البشرية الماهرة إلى الخارج.

◀◀ بناء القدرة المؤسسية والتنسيق بين الوزارات لمواجهة التحديات القائمة في مجال هجرة العمالة.
◀◀ زيادة التعاون مع بلدان المقصد من أجل حماية العمال المهاجرين، والوصول إلى أسواق العمل ومنع الهجرة غير القانونية.

وفي مواجهة هذه التحديات القائمة في مجال الهجرة، قد تستجيب البلدان بمجموعة من السياسات، والهياكل والإجراءات الرامية إلى حماية العمال المهاجرين وتيسير الهجرة النظامية.

ثانياً - 1-1 حماية العمال المهاجرين وخدمات الدعم

نظراً لكون العرض من العمال في القطاعات منخفضة المهارة يفوق الطلب بكثير، لأسباب هيكلية (منها الفقر، والبطالة وشدة الفوارق في الأجور بين بلدان الأصل وبلدان المقصد)، وأن عدد العمال الراغبين في العمل في الخارج (لكسب العيش والسعي وراء ما يروونه حياة أفضل) يفوق بكثير عدد الوظائف، قد يكون العمال المهاجرون عرضة للإساءة أثناء التوظيف، والسفر والعمل في الخارج. ومن المشاكل الشائعة التي يواجهها العديد من العمال المهاجرين ارتفاع تكاليف الهجرة نتيجة الإفراط في رسوم الوساطة (غير القانونية في معظمها). وإضافة إلى ذلك ثمة مشاكل تحدث في بلد العمل من أكثرها شيوعاً كما يذكر العمال المهاجرون وبلدان الأصل الاستعاضة عن العقود بعقود أخرى، وانتهاك العقود، وعدم دفع الأجور المتفق عليها أو خفضها أو التأخر في دفعها وعدم الالتزام بواجب رد تكاليف السفر جواً، وتحرش أصحاب العمل بالعاملات (المنظمة الدولية للهجرة، 2003b). ومن المشاكل

يتعين على واضعي السياسات في كل من بلدان الأصل وبلدان المقصد إيلاء عناية شديدة لعدد من القضايا الشاملة الكامنة عند وضع السياسات الملائمة. ويسلط هذا القسم الضوء على بعض هذه القضايا، مما يعكس أيضاً الطابع المعقد لظاهرة هجرة العمالة. وإذا كانت هذه القضايا تتميز عن مختلف ديناميات هجرة العمالة الجارية في بلدان الأصل وبلدان المقصد، فإن بعضاً منها تشترك فيه كلتا الفئتين من البلدان، مثل المشاكل المتعلقة بحماية العمال المهاجرين وضرورة التعاون فيما بين الدول، لا سيما فيما يتعلق بمنع الهجرة غير القانونية أو الحد منها.

ويتعين أيضاً تناول الآثار المتميزة بل التمييزية في كثير من الأحيان التي تخلفها القوانين والسياسات والبرامج في مختلف فئات النساء والرجال من العمال المهاجرين حتى تكون الفائدة من الهجرة متبادلة (منظمة العمل الدولية، 2003b:1).

ثانياً - 1 بلدان الأصل

تتراوح بلدان الأصل من البلدان التي تمر بمرحلة انتقالية في مجال الهجرة، المتميزة بتدفق العمالة إلى الداخل وإلى الخارج، والبلدان العريقة في مجال إرسال العمالة، والبلدان التي تعد نسبياً جديدة في مجال هجرة العمالة المنظمة. بيد أن هذه البلدان، بوصفها بلداناً أصلية، تواجه جميعها بعض القضايا المشتركة. وفيما يلي هذه القضايا بإيجاز:

◀◀ تحديات متعلقة بحماية العمال المهاجرين من الاستغلال في التوظيف وممارسات العمل وبتقديم المساعدة الملائمة إلى العمال المهاجرين في مرحلة ما قبل الرحيل، وفيما يتعلق بالرعاية والخدمات المقدمة في موقع العمل.
◀◀ تحديات على مستوى الاستفادة أقصى ما يمكن من هجرة العمالة المنظمة، لا سيما تطوير الأسواق الجديدة وزيادة

الماهرة، التي استثمرت فيها. ويمكن اتخاذ خطوات في هذا الصدد، تجري مناقشتها في الفصل الرابع.

وختاماً، من مصلحة البلدان الأصلية تثبيط الهجرة غير القانونية (مع الدفاع عن زيادة السبل القانونية لهجرة العمالة). فالمهاجرون غير النظاميين أكثر تعرضاً للإساءة.

ثانياً - ١-٣ بناء القدرات المؤسسية، والتنسيق بين الوزارات والتعاون بين الدول

لا يمكن تحقيق أهداف السياسة العامة المتمثلة في حماية المواطنين أثناء العمل في الخارج والاستفادة أقصى ما يمكن من مزايا هجرة العمالة إلا إذا شكل عنصران مهمان جزءاً من إستراتيجية شاملة.

أولاً، يجب على البلدان أن تقوم ببناء ما يلزم من قدرة مؤسسية وتنسيق بين الوزارات من أجل تحقيق أهداف سياستها العامة. ويشمل ذلك إعطاء الأولوية الواجبة لهجرة العمالة من حيث التنمية الشاملة، والسياسة الخارجية، وتخصيص الموارد.

ثانياً، يعد التعاون بين الدول أساسياً. فرغم جميع الجهود التي تبذلها البلدان المرسله للعمالة من أجل حماية العمال المهاجرين، لا يزال العمال المهاجرون يعيشون مشاكل عديدة في بلدان المقصد، لا سيما المجموعات المتضررة مثل العاملات في المنازل، والمضيفات، والعاملات المتدنية مهاراتهم. وثمة حد واضح لما يمكن للدولة أن تفعله من أجل حماية عمالها المهاجرين بدون تعاون إيجابي من بلدان المقصد. وبالإضافة إلى حماية العمال المهاجرين وضمان رفاههم، يعد التعاون الدولي أساسياً في توسيع هجرة العمالة المنظمة وكبح الحركة غير القانونية للمهاجرين.

الأخرى سوء ظروف العمل، والتغيب الفعلي للحماية الاجتماعية، والحرمان من الحرية النقابية وإنكار حقوق العمال، والتمييز وكره الأجانب إضافة إلى الإقصاء الاجتماعي.

وتنتقص هذه التطورات من المزايا المحتملة للهجرة بالنسبة إلى جميع الأطراف، وتبال بشكل خطير من أثرها الإنمائي. وباستطاعة العمال المهاجرين أن يحققوا أهدافهم وأن يقدموا أفضل مساهمة إذا كانت ظروف عملهم لائقة، واحترم ما لهم من حقوق إنسان أساسية وحقوق عمل. ويتعين على جميع البلدان الأصلية أن تضع سياسات وقوانين وآليات تمنح لمواطنيها الحماية والدعم وقاية لهم من الإساءة في عملية هجرة العمالة.

ثانياً - ١-٢ الاستفادة أقصى ما يمكن من هجرة العمالة المنظمة

يسعى عدد متزايد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية إلى اعتماد سياسات، وقوانين وهياكل لتشجيع فئة من قوتها العاملة على العمل في الخارج وكسب أموال تحول من الخارج، مع تقديم ضمانات لحماية مهاجريها. وإذا كان خلق الوظائف في الداخل هو الخيار الأفضل، فإن عددا متزايداً من البلدان يرى في العمل في الخارج جزءاً من إستراتيجية إنمائية وطنية من أجل الاستفادة من فرصة العمل العالمية وتوليد العملة الأجنبية.

وبالنسبة للبلدان التي تسعى إلى تشجيع العمل في الخارج، تتطلب سياسة هجرة العمالة التشديد بالقدر الكافي على تشجيع وتيسير تدفقات العمالة الخارجية ولا ينبغي لها أن تُحصر في تنظيم وظيفة الدولة وحمايتها.

ومع احترام حرية التنقل وحقوق المواطنين في البحث عن عمل في الخارج، ترغب البلدان الأصلية في الاحتفاظ بمواردها البشرية

ثانياً - ٢ بلدان المقصد

تتعلق القضايا التي ينبغي مراعاتها عند وضع السياسة العامة في العديد من بلدان المقصد في مجال قبول العمال المهاجرين بما يلي:

◀ كشف وتقييم النقص الحالي في العمالة وتوقع النقص المستقبلي في العمالة، على الصعيد الوطني، لكل من العمالة الماهرة والأقل مهارة.

◀ تحليل سوق العمل الوطنية لمعرفة ما إذا كان باستطاعة هجرة العمالة أن تشكل حلاً، جزئياً على الأقل، للاتجاهات الديمغرافية السلبية، لا سيما انخفاض عدد السكان العاملين، وأثر ذلك لاحقاً في توفير إعانات الرعاية الاجتماعية للأجيال القادمة.

◀ حماية القوة العاملة الوطنية في حالة دخول المزيد من الأيدي العاملة المهاجرة إلى البلد.

◀ اتخاذ تدابير لتجنب استغلال العمال المهاجرين في مكان العمل والمجتمع عموماً.

◀ تدابير لمنع هجرة العمالة غير القانونية أو الحد منها، وهي تدابير أساسية لإضفاء المشروعية والمصدقية على سياسة قانونية لقبول المهاجرين.

وكثيراً ما يثير دخول الأجانب إلى البلد شواغل لا مبرر لها ويذكي التوترات الاجتماعية، لا سيما في مناخ اقتصادي أقل أمناً، مما قد يتجسد في التمييز العنصري وكره الأجانب في أوساط سكان البلد المضيف. وبالتالي يواجه السياسيون وواضعو السياسات مهمة حساسة وصعبة تتمثل في إقناع السكان الوطنيين وتثقيفهم بشأن الحاجة إلى العمالة الأجنبية.

ثانياً - ٢-١ كشف وتقييم النقص الحالي في العمالة وتوقع النقص المستقبلي في العمالة^١

بصرف النظر عن نوع النظام الذي يتبعه بلد ما في مجال هجرة العمالة، من مبرراته الأساسية التصدي إلى نقص ملاحظ في العمالة. ووفقاً لذلك، فإن نقطة البداية لكل تحليل مقارنة لنظم الهجرة يتعين عليه أن يشمل تقييماً لكيفية الكشف عن النقص الحالي في العمالة وتقييمه وتوقع النقص المستقبلي، لأن أهمية النقص الحاصل في العمالة ومدته عامل يشجع السلطات على وضع نظام لهجرة العمالة. ويستعرض هذا القسم بعض مصادر البيانات التي يقاس على أساسها النقص في العمالة في بلدان مختارة كما يستعرض هذا القسم ما توصلت إليه مصادر البيانات هذه من نتائج.

عموماً، يصعب توقع النقص في العمالة: فاحتياجات سوق العمالة الأوروبية تحدد حالياً بعدد من السبل المختلفة. ومن الممكن جداً أن

يوجد نقص في قطاع من القطاعات الاقتصادية، بل حتى في مهن محددة، بينما معدل البطالة العام مرتفع. بيد أنه عند تقييم النقص أو الصعوبة في سوق العمل، يجب الاعتراف بأن لمصادر المعلومات التقليدية حدودها. وعلى وجه التحديد، يتعين التعامل مع تقارير أصحاب العمل ودراساتهم الاستقصائية بحذر، نظراً لأنها تركز على صعوبات التوظيف لا على النقص في العمالة في حد ذاته. ومن ناحية أخرى، تعد الدراسات القطاعية والخاصة بالمهن أقرب إلى كونها لقطات محددة للحالة الراهنة، غير أنها محدودة في القدرة على تقديم توقعات دقيقة بشأن التوسع الاقتصادي أو انكماشه وما يتصل بذلك من طلب على العمالة. ونتيجة لذلك، إضافة إلى تقارير أصحاب العمل والدراسات القطاعية، يستعرض هذا الفرع أيضاً معدلات البطالة الخاصة بالمهن أو القطاعات ودراسات الاقتصاد الكلي التي أنجزتها بلدان أوروبية.

ورغم أن بعض أصحاب العمل في القطاع الخاص قد تكون لهم آراء محددة في هذا الموضوع، إلا أن هذه الآراء كثيراً ما تكون منحازة بفعل تقييمها الضيق نوعاً ما للبيانات المتعلقة بسوق العمل أو الوظائف الشاغرة، وتميل إلى الإغراب عن آراء تجسد مصالح أصحاب العمل الفورية في المشاريع. وعلاوة على ذلك، كثيراً ما تتخذ المشاريع إجراء تصحيحياً بنفسها من خلال تكييف الإنتاج، أو تعديل حدها الأدنى في مؤهلات التوظيف عندما تواجه نقصاً في العمال المؤهلين. وبناء عليه، قد لا تقدم تقارير عن نقص في العمال في القطاع الذي تعمل فيه. وبالتالي، بدلا من الاكتفاء بالاعتماد على البيانات التي يقدمها أصحاب العمل، عادة ما يكون من الأفضل في الإستراتيجية المتبعة تقييم ندرة العرض من العمالة من خلال المقارنة بين المعدلات الفعلية للعمل والبطالة الهيكلية لأن عدم مرونة سوق العمل قد تشكل في حد ذاتها سبباً رئيسياً للبطالة المستمرة إلى جانب تضخم الأجور^٢.

ومن المؤسف أنه لا توجد معلومات بشأن البطالة الهيكلية. ومن المؤشرات الموثوقة البديلة تحليل معدلات البطالة بمقارنتها بمعدلات الوظائف الشاغرة في مجال معين. فعلى سبيل المثال، تشر فرنسا نسبة للباحثين عن وظيفة، تعرف بكونها نسبة عدد الباحثين عن عمل في وظيفة معينة إلى العدد الإجمالي لكل من الباحثين عن العمل والعمال المستخدمين في تلك المهنة المعنية. وعلى سبيل المثال، تشير هذه النسبة، التي أعدت لتقديم قياس مصنف لصعوبة البحث عن عمل في مختلف أسواق العمل، إلى زيادة الصعوبة في أسواق صناعات البناء والصناعات الميكانيكية في فرنسا (France, 2001).

وأطلقت أداة مماثلة في الولايات المتحدة. ذلك أن مكتب إحصاءات العمل في الولايات المتحدة ينشر حالياً بيانات في إطار برنامج للوظائف الشاغرة والدراسة الاستقصائية لمعدل دوران العمالة، الذي يقدم مؤشرات تتعلق بجانب الطلب بشأن نقص العمالة على الصعيد الوطني. ويجمع هذا البرنامج معلومات بشأن وجود الوظائف غير المشغولة، ويعد ذلك قياساً مهماً لصعوبة أسواق العمالة ومؤشراً موازياً لتدابير أكثر عمومية للبطالة.

ومع ظهور المشاكل الكبيرة المرتبطة بتقدم السكان العاملين في السن (انظر القسم ثانياً - ٢-٢ أدناه) طلب عدد من البلدان

ورغم أن هذه الدراسات الجارية على صعيد الاقتصاد الكلي قد تساعد على التأكد من الآثار الإيجابية الشاملة لهجرة العمالة، أو إثبات عواقب الشيخوخة أو الآثار المتوقعة لزيادة معدلات المشاركة وتخفيض سن التقاعد على العرض من العمل، فإنها تظل مع ذلك عاجزة عن تقدير كيفية حساب الاحتياجات من العمال المهاجرين والعدد المطلوب توظيفه منهم في بلد ما من أجل تلبية احتياجات سوق العمل. وعلاوة على ذلك، لا تستطيع دراسات الاقتصاد الكلي عموماً التنبؤ بالمدة الزمنية التي ستستغرقها الاحتياجات المحددة من الأيدي العاملة.

ولعل أفضل وسيلة للتوصل إلى إجابات على هذه الأسئلة تحليل التطورات في سوق العمل على مستوى القطاعات أو التغيرات الطارئة في مهن معينة. وكثيراً ما تحاول هذه الدراسات أن تحدد شدة الصعوبة الحالية في سوق العمل وكيفية تغير الوضع في المستقبل القريب. وثمة دراسات متنوعة تتناول النقص في قطاع تكنولوجيا المعلومات تعد أمثلة عن هذا النوع من الأبحاث (Uk, 2004, Rollason, 2003: 136-137). غير أن هذه الدراسات لا تقدم عموماً أي تقييم للحاجة إلى هجرة العمالة، ولا تشير إلى سياسات الهجرة.

ورغم ذلك، تعد التوقعات الموضوعة على المستوى المهني أكثر تفصيلاً بشكل عام من دراسات الاقتصاد الكلي، وتعد قيمة في تقييم الاتجاهات السائدة في سوق العمل. ويمكن تصنيف هذه الأنواع من التوقعات ضمن فئتين بشكل عام. تتمثل الفئة الأولى في الدراسات العديدة التي تتوقع نمو الاستخدام، إما لسنتين، أو خمس سنوات أو عشر مسبقاً، لكنها لا تعطي أي إشارات تتعلق بالنقص في العمالة. ومن الأمثلة على هذه الأبحاث دليل الأفاق المهنية (Occupational Outlook Handbook) الذي ينشره مكتب إحصاءات العمالة في وزارة العمل

الأوروبية إجراء دراسات على المستوى الكلي من أجل تقييم النقص الحالي والمستقبلي في الأيدي العاملة. وتقدر هذه الدراسات مدى توفر العمالة غير المستخدمة في صفوف أبناء البلد والسكان المهاجرين غير النشطين وغير العاملين، إلى جانب الحاجة إلى العمال المهاجرين في الأجل الطويل. وتخلص نتائج مشاريع الأبحاث هذه عموماً إلى أن بإمكان الهجرة أن تكون لها في الواقع آثار تحسن الرفاه في الأجل الطويل. وعلاوة على ذلك، تميل هذه الدراسات إلى إيلاء أولوية قصوى للجهود الرامية إلى تعبئة الرصيد المحلي للعمالة ودمج الأجانب في سوق العمل. ففي ألمانيا، أدى بحث مشابه إلى مقترحات تشير بسن قانون هجرة جديد تماماً (Süssmuth, 2001). وتضمن بعض أحكام هذا القانون آلية مكيّفة لاختيار المهاجرين تكافئ رأس المال البشري، وآليات لجلب العمال ذوي المهارات الرفيعة.

وعلى النقيض من ذلك، لا تركز الدراسات التي أجريت خارج ألمانيا على الحاجة إلى تسهيل الهجرة الانتقائية من خلال القوانين الجديدة، رغم أن ذلك سيغير قريباً في المملكة المتحدة بإعلان الحكومة عن نظام جديد للهجرة يقوم على نقاط (الإطار سادساً - ٦). ورغم ذلك، لا تزال هذه الأبحاث تقوم في كثير من الأحيان على فكرة مفادها بأن من شأن الهجرة أن تخفف من ضيق سوق العمل. فعلى سبيل المثال، تستخدم وزارة الداخلية في المملكة المتحدة دراسات استقصائية وبيانات حالية من أجل تحديد وتقييم النقص في سوق العمل حالياً ومستقبلاً، وتقييم الطلب على العمالة والاحتياجات من المهارات في نهاية المطاف (Department for Education and Employment, 2001). وعلاوة على ذلك، تثبت الشواهد على ضيق سوق العمل في المملكة المتحدة قبل اتخاذ قرار بتيسير هجرة الأشخاص الذين لهم مجموعة معينة من المهارات المهنية وتنفيذ هذا القرار.

الإطار ثانياً - ١

العجز الديمغرافي

في استونيا و٤٤ في المائة في لاتفيا. ويعني انخفاض الخصوبة وارتفاع متوسط العمر، بالنسبة لأوروبا ككل، أن نسبة السكان الذين هم فوق ٦٥ سنة سترتفع من ١٥ إلى ٢٨ في المائة ما بين ٢٠٠٠ و٢٠٥٠، وفي اليابان من ١٧ إلى ٣٦ في المائة.

المصدر: منظمة العمل الدولية (2004:14, para. 48).

ثمة تناقض بين السكان المسنين في البلدان الأكثر تقدماً والسكان الأكثر شباباً في البلدان النامية. وإن كان السكان يتقدمون في السن إلى حد ما في أي مكان تقريباً، إلا أن عملية الشيخوخة متقدمة أكثر في أوروبا واليابان، حيث معدل الخصوبة منخفض إلى حد تتجاوز فيه الوفيات المواليد. وبالاتجاهات السائدة حالياً ما بين ٢٠٠٠ و٢٠٥٠، يُتوقع أن ينخفض سكان إيطاليا، على سبيل المثال، بنسبة ٢٢ في المائة - بنسبة ٥٢ في المائة

ذلك من حاجة ربما إلى تدفق كبير للعمالة المهاجرة، بما فيها الهجرة المتصلة بالعمل من أجل الاستقرار بشكل دائم في هذه البلدان لتجديد سكانها والحفاظ على المستوى الحالي للقوة العاملة بهدف ضمان استمرارية النمو الاقتصادي ودعم نظم المعاشات التقاعدية والضمان الاجتماعي.

وإذا كان من المتوقع أن تفاقم التغيرات الديمغرافية من صعوبة أسواق العمل في البلدان الأوروبية مع تقلص حجم السكان العاملين، لا تعد الهجرة سوى وسيلة واحدة من الوسائل التي سيتعين على واضعي السياسات النظر فيها من أجل الاستعداد لانخفاض عدد السكان العاملين. وتشمل هذه السياسات زيادة معدلات المشاركة في العمل، لا سيما مشاركة النساء والمهاجرون المقيمون بصفة قانونية، وتأجيل سن التقاعد. ومن بين هذه الخيارات، لزيادة الهجرة ميزة فورية تتمثل في تأثيرها الإيجابي في سن السكان وتكوينهم لأن المهاجرين الاقتصاديين يقعون عموماً في فئة الشباب. بيد أن سياسات الهجرة لا يمكنها القيام إلا بدور محدود في مواجهة التحديات الديمغرافية لأوروبا وتكمل بالكاد السياسات الأخرى.

وعلاوة على ذلك، كانت سياسات الهجرة عبر التاريخ عرضة لعدد من القيود العملية والسياسية (OECD,1991). والواقع أنه عند محاولة استخدام سياسات الهجرة من أجل التصدي لانخفاض السكان العاملين في البلدان الأوروبية، من المهم مراعاة المستويات العليا غير الواقعية (إما سياسياً أو عملياً) للهجرة التي ستدعو الحاجة إليها من أجل إحداث أثر ملحوظ في هيكل سكان أوروبا الآخذين في الشيخوخة (UN,2000a). فقد قُدر على سبيل المثال أن مستويات الهجرة سيتعين مضاعفتها ثلاثة أمثال من ٢٣٧ ٠٠٠ إلى ٦٧٧ ٠٠٠ شخص من أجل الحفاظ على مستوى السكان الذي كان عام ١٩٩٥ في فرنسا، وألمانيا، وإيطاليا والمملكة المتحدة، وسيتعين الحفاظ على مستوى عال جداً للهجرة (حوالي ١,١ مليون في السنة) من أجل الحفاظ على نسبة القوة العاملة والإعالة لعام ١٩٩٥. والواقع أن هذه الحاجة المحتملة إلى أعداد كبيرة من المهاجرين لتعويض الاتجاهات الديمغرافية السلبية ملحوظة أيضاً في بلد هجرة جديد نسبياً، مثل الاتحاد الروسي، حيث أدى انخفاض خطير في السكان، لا سيما ممن هم في سن العمل، إلى الدعوة إلى اعتماد سياسة هجرة أكثر انفتاحاً وترشيداً (الإطار ثانياً - ٢). ورغم هذه القيود المتعلقة بالتدفقات الكبيرة، من الواضح أن الهجرة جزء من حل مشكلة العجز الديمغرافي.

ثانياً - ٢-٣ حقوق العمال المهاجرين

كما لوحظ أعلاه، تعد حماية حقوق العمال المهاجرين أحد الاعتبارات الهامة لواضعي السياسات في كل من بلدان الأصل وبلدان المقصد. بيد أنه من الواضح أيضاً أن حماية حقوق الإنسان وحقوق العمل للعمال المهاجرين في بلد العمل تبدأ في البلد الأصلي. فكلما كان العمال المهاجرون مستعدين للعمل في الخارج، كلما كانوا أكثر قدرة على التمتع بالحماية الملائمة في بلد المقصد وعلى معرفة

الانخفاض الديمغرافي والهجرة في الاتحاد الروسي

تهتم روسيا بقبول المهاجرين لعدد من الأسباب الداخلية. أولاً، ثمة أسباب ديمغرافية، أي الانخفاض المفاجئ في السكان، لا سيما الأشخاص الذين هم في سن العمل. ففي ٢٠٠٥، انخفض سكان روسيا بواقع ٦١٥ ٥٠٠ نسمة. وبمعدلات الهجرة الحالية، قد ينخفض سكان روسيا، بحلول عام ٢٠٥٠، إلى ١٠٠ مليون نسمة وسيخفض عند ذلك عدد السكان ممن هم في سن العمل إلى ٤٧,٧ مليون نسمة. وسترتفع نسبة السكان ممن هم فوق ٦٠ سنة من ٢٠ في ٢٠٠٥ إلى ٢٦ في المائة في ٢٠٢٥. وفي ٢٠٠٥، لم تعوض الهجرة الانخفاض الطبيعي للسكان إلا بنسبة ١٢ في المائة، وهو ما لا يكفي بوضوح لاستقرار التنمية في البلد. وبالتالي سيستحيل على روسيا تعويض انخفاض سكانها الطبيعي عن طريق الهجرة فقط، إذ سيتعين عليها، إن أرادت ذلك، أن تستقبل حوالي ٨٠٠ ٠٠٠ مهاجر سنوياً، وهو رقم غير واقعي ومن شأنه أن ينال من الوحدة الاجتماعية والاثنية والثقافية للمجتمع الروسي. ونتيجة لذلك، تظل الهجرة مورداً ديمغرافياً كبيراً بالنسبة لروسيا وتتوقف كفاية هذا المورد مباشرة على اعتماد سياسات رشيدة تتعلق باستقبال المهاجرين ودمجهم.

المصدر: منظمة الهجرة العالمية موسكو (آذار/مارس ٢٠٠٦).

بالولايات المتحدة (US,2006). أما الفئة الثانية من التوقعات فتشمل تقارير تقدم المشورة والمعلومات لخريجي الجامعات بشأن توقعات سوق العمل. وعندما تكون هذه الدراسات الاستقصائية موضوعة بشكل جيد تكون مفيدة للغاية في محاولة توقع ضيق سوق العمل.

ثانياً - ٢-٢ العوامل الديمغرافية^٣

قامت اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية (GCIM:2005:13-14) ومنظمة العمل الدولية (الإطار ثانياً-١) في تقارير حديثة بتوثيق جيد للعجز الديمغرافي، لا سيما في البلدان الأوروبية، وما ينتج عن

المقيمين أصلاً في البلد تخلق تحديات جديدة في الميدانين الاجتماعي والثقافي. وبالتالي، وبالإضافة إلى تقديم خدمات الاندماج للمهاجرين (القسم سابقاً ٣-٢ أدناه)، يقتضي الأمر أيضاً برامج موازية أخرى لتنمية روح التسامح في أوساط السكان المحليين.

حقوقهم. وعلى نحو ما نوقش ببعض التفصيل في الفصل الأول، تتمتع هذه الحقوق بالحماية بموجب قانون حقوق الإنسان الإقليمي والدولي وقانون العمل الدولي، غير أنه ينبغي أيضاً حماية هذه الحقوق وإعمالها بفعالية بموجب القانون الداخلي، بما في ذلك قانون العمل الوطني (الفصل السابع).

ثانياً - ٢-٤ إدارة الهجرة غير النظامية للأيدي العاملة

كثيراً ما يدفع واضعو السياسات بأن منع هجرة العمالة غير القانونية أو الحد منها أمر أساسي لإضفاء المشروعية والمصدقية على سياسة القبول القانونية والحصول على تأييد واسع من قبل الجمهور لهذه السياسة. وعلى نحو ما هو ملحوظ في الفصل الثامن، تعد الهجرة غير القانونية أمراً غير مرغوب فيه لعدد من الأسباب، منها ما يلي:

- ◀ الظروف الاستغلالية والخطرة التي يعمل في ظلها العمال غير القانونيين دون الحصول على ما يلزم من حماية اجتماعية وقانونية؛
- ◀ تكريس سوق العمالة غير الرسمية؛
- ◀ الأثر السلبي المحتمل على القوة العاملة المحلية القانونية، من حيث سوء ظروف العمل وانخفاض الأجور؛
- ◀ فقدان الدولة للإيرادات الضريبية؛
- ◀ ظهور قضايا أمنية تشمل الدخول المستتر ووجود شبكات اتجار وتهريب تيسر دخول العمال غير القانونيين وتشغيلهم؛
- ◀ الأثر السلبي المحتمل على العلاقات الخارجية القائمة بين بلدان الأصل وبلدان المقصد عندما يتعلق الأمر بأعداد كبيرة من المهاجرين غير القانونيين.

ونتيجة لذلك، يتعين إقامة توازن دقيق بين اعتماد تدابير لمنع الهجرة غير القانونية والحد منها، بما في ذلك تدابير داخلية للتصدي لأسواق العمل غير النظامية في بلدان المقصد، وإنشاء قنوات قانونية إضافية لاستقبال العمال المهاجرين في قطاعات عمل محددة حيث يمكن تحديد الطلب على العمل بفعالية. وبشكل متزايد، يتم التركيز في السياسة العامة على تلبية هذا الطلب عبر قبول عمال مهاجرين مؤقتين، وإن كانت الفرص لا تزال متاحة في عدد من بلدان المقصد لهجرة العمالة الدائمة، لا سيما بالنسبة للعمال ذوي المهارات الرفيعة. ويناقش الفصل السادس هذه الفرص.

ثانياً - ٢-٥ موقف السكان المضيفين

حتى عندما تثبت حاجة الاقتصاد إلى العمال المهاجرين، يظل واضعو السياسات في مواجهة مهمة صعبة تتمثل في إقناع وتنشيط السكان المضيفين، لا سيما في البلدان التي تعد فيها هجرة العمالة ظاهرة جديدة نسبياً. فإعادة توجيه سياسة الهجرة نحو قبول المهاجرين بصفة قانونية وتسوية وضعية المهاجرين غير القانونيين

١ هذا القسم مقتبس من Lee (2004:25-28)

تشير الأبحاث التي أجريت بشأن الدراسات الاستقصائية للوظائف الشاغرة إلى أن حالات النقص في العمالة ليست ظاهرة دورية بالضرورة بل يعتقد أن سببها مجموعة من العوامل، مع كونها غير متأثرة بالدورات الاقتصادية القصيرة الأجل. وفي أوروبا، تشير بيانات حديثة لسوق العمل إلى أن نقص العمالة لم يصبح حاداً أكثر فأكثر على مر السنين فحسب، بل سيستمر كذلك رغم التغيرات الاقتصادية التي بدأت في ٢٠٠٢. وسيكون ذلك في قطاع الخدمات، الذي كثيراً ما يُذكر أنه مجال تواجه فيه الشركات الأوروبية صعوبة في توظيف العمال (OCDE, 2003)

٢ هذا القسم مقتبس جزئياً من Lee (2004:27)

٤ (Ilo, 2004: 14-15, para.49). نقلا عن UN (2003). وتتمثل نسبة الإعاقة في العلاقة بين عدد الأشخاص المسنين (أي من هم فوق ٦٥ سنة) وعدد الأشخاص ممن هم في سن الإنتاج اقتصادياً (عادة ما بين ١٦ و ٦٥ سنة) في السكان.



ثالثاً - وضع السياسات في بلدان المنشأ لحماية العمال المهاجرين

◀◀ إشراف الحكومة الدقيق ورصدها لأنشطة التوظيف التي تقوم بها وكالات الترويج/ والتوظيف في الخارج للتقليل من المعاملات السيئة والانتهاكات ضد الباحثين عن العمل في الخارج؛

◀◀ إدراج الإجراءات الجنائية، فضلاً عن إلغاء تراخيص الوكالات، ضد مرتكبي الجرائم الخطيرين؛

◀◀ إيلاء اهتمام خاص للإشراف على توظيف فئات من العمال وتوزيعها لاسيما المستضعفين من جراء المعاملة السيئة والإيذاء، الذي تتعرض له خادمت المنازل والعمال منخفضي المهارة؛

◀◀ رفع مستويات مهارة العمال إلى أعلى المعايير لتحسين فرص العمل المتاحة لهم وتعزيز انتشارهم في الخارج مع مراعاة الشواغل المتعلقة باستنزاف الكفاءات؛

◀◀ إدخال تدابير أكثر صرامة لضمان إنفاذ عقد العمل في موقع العمل لا سيما عن طريق ترتيبات واتفاقات ثنائية مع الحكومات المضيفة؛

◀◀ الشروع في خدمات الدعم مثل التوجيه السابق للمغادرة وصندوق الرعاية؛

◀◀ التعاون على صعيد الدول بين بلدانها أصل وبلدان المقصد؛

وينبغي أن تتضمن سياسات هجرة العمالة تدابير لتفادي الممارسات التعسفية وتعزيز العمل اللائق والمنتج للمهاجرين من النساء والرجال في ظروف تسود فيها الحرية والإنصاف والأمن والكرامة الإنسانية. وينبغي أن تعترف هذه السياسات بأوجه الشبه والاختلاف في تجارب الهجرة التي عاشتها مختلف الفئات من

يتناول هذا الفصل السياسات الرامية لتعزيز حماية العمال المهاجرين ورفاههم. فأمام بلدان المنشأ خياران أساسيان فيما يتعلق بالسياسة العامة لتحقيق ذلك وهما: التدابير التنظيمية وتوفير خدمات الدعم. وسيركز هذا الفصل على السياسات التي تهدف إلى الاستفادة إلى أقصى حد من مزايا هجرة العمالة المنظمة، بما فيها تسويق هجرة العمالة وتوسيع نطاقها وتعزيز المزايا الإنمائية للتحويلات وتطوير المهارات والحد من هجرة الموارد البشرية الماهرة.

ثالثاً - ١ استراتيجيات السياسة العامة

يتمثل الاهتمام الأولي للحكومات المرسل للعمال في ضمان رفاه العمال المهاجرين وضمان دفع أجور لائقة لهم بالإضافة إلى أحكام أساسية. ولا توجد أي أنظمة مثالية لهجرة العمالة. لكن بلدان المنشأ لديها مجموعة من استراتيجيات السياسة العامة من شأنها أن توسع نطاقها وتحسن من فعالية آلياتها التنظيمية وخدماتها في مجال الدعم بما في ذلك:

◀◀ تنظيم حلقات دراسية توجيهية قبل العمل وتكثيف الحملات الإعلامية التي من شأنها تزويد المرشحين بالمعلومات الكافية لاتخاذ القرارات؛

◀◀ تمكين العمال المهاجرين لا سيما عن طريق إنشاء منظمات مجتمعية من إسماع صوتهم بوضوح ومراعاتهم عند وضع السياسات؛

◀◀ ترشيد اللوائح والإجراءات الرامية لحماية العمال وتبسيطها وتقادي تعقيد الإطار التنظيمي إلى أن يصبح تحفيزاً لا إرادياً على الهجرة غير النظامية؛



تراعي أن المهاجرات تجدن أنفسهن غالباً في أوضاع غير مشروعة أو في قطاعات اقتصادية غير منظمة أو ضحايا للقائمين على الاتجار أو التهريب وعرضة للعديد من أشكال العنف والإيذاء^١.

النساء والرجال بغية القضاء على كافة أشكال التمييز وعدم المساواة بين الجنسين ومعالجة مواطن الضعف الأخرى، بالإضافة إلى حالات الانتهاك وأثارها. وعلى هذه السياسات والتشريعات والبرامج أن

الإطار ثالثاً - ١

ثالثاً - ٢ تنظيم وكالات التوظيف الخاصة

يفتقر أغلب العمال المهاجرين للمعلومات عن فرص العمل لاسيما عند مغادرتهم بلدانهم للمرة الأولى بحثاً عن عمل في الخارج. وعلاوة على ذلك، يبحث أصحاب العمل في البلدان المستقبلية عن أنجع الطرق لملء الشواغر بتوظيف العمال المهاجرين كما أنهم في حاجة لمعلومات بشأن المرشحين المناسبين. وفي عالم يتميز بعولة متزايدة حيث فتحت طرق جديدة أمام الهجرة وتوسع تدفق الهجرة أصبحت مؤسسات التوظيف الخاصة تلعب دوراً بارزاً في التوفيق بين العرض والطلب.

أتاح التطور الذي شهده قطاع الهجرة فرصاً لطائفة عريضة من وكالات التوظيف الخاصة، من وكالات التوظيف الصغيرة الخاصة والمتخصصة إلى الشركات المتعددة الجنسيات. وبغض النظر عن هذه المؤسسات العاملة بصفة قانونية، هناك عالم مواز من مؤسسات توظيف تعمل بصفة شبه قانونية أو إجرامية تماماً وترتبط غالباً بشبكات التهريب أو الاتجار. وأثبت البحث أنه حيثما كانت سبل الهجرة القانونية محدودة يعتمد العمال المهاجرون بشكل كبير على أصحاب عمل غير مشروعين أو على ما لديهم من شبكات اجتماعية. ويتمثل التحدي المطروح أمام الحكومات في تعزيز الهجرة القانونية وتنظيم سوق وكالات التوظيف الخاصة وحماية العمال المهاجرين من التعسف وكبح المنافسة غير العادلة في مجال التوظيف.

ولما كان من السهل على أصحاب العمل أن يعملوا بشكل مستتر أو «في الخفاء» فقد بات من الأساسي الجمع بين التدابير التنظيمية والحملات

مصر - عملية الهجرة: التوظيف

ينص قانون العمل الصادر في سنة ٢٠٠٣ على توظيف العمال المصريين للعمل في الخارج عن طريق وزارة القوى العاملة والهجرة أو وكالات التوظيف الخاصة. ويُنظر فيما إذا كان طلب أصحاب العمل في الخارج للعمال يلائم ترشيدات العمال وتُجرى مقابلة مع المرشحين المختارين. ويجب أن تراجع عقود العمل لضمان استيفائها للشروط اللازمة ليتم بعد ذلك التصديق عليها. وينص قانون العمل أيضاً على تنظيم وكالات التوظيف الخاصة وهو ما تشرف عليه إدارة هجرة العمالة. وتراجع الإدارة أيضاً عروض التوظيف التي تعالجها الوكالات وعليها أن تصدق على امثالها. ولوزارة القوى العاملة والهجرة أن توقف أو تحظر عملية الوكالات التي تنتهك القانون. ومع ذلك، يسمح لوكالات التوظيف أن تتقاضى رسوماً على توظيف العمال على عكس ما تنص عليه الفقرة ١ من المادة ٧، من اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) التي تنص على أنه لا يجوز لوكالات الاستخدام الخاصة أن تتقاضى بشكل مباشر أو غير مباشر، كلياً أو جزئياً، أي رسوم أو تكاليف من العمال. وتجدر الإشارة إلى أن العمال المهاجرين يجدون فرصاً للعمل بوسائل أخرى خلاف المؤسسات الرسمية أو وكالات التوظيف الخاصة.

المصدر: <http://www.emigration.gov.eg/>

وتتعلق الخدمة الثانية بوكالات الاستخدام المؤقت أو أنواع أخرى من مقدمي العمل التي تستخدم في الغالب العمال المهاجرين في البلدان المستقبلية وتؤجرهم لأصحاب العمل. وهذه الوكالات جزء من علاقة الاستخدام الثلاثية. وفضلاً عن ذلك، هناك وكالات تعرض خدمات خاصة مثل التدريب على الوظائف أو معارض العمل التي تحيل إذن إلى الجزء الثالث من التعريف.

ويستثنى المشرعون أيضاً بعض أنواع الوكالات من العمل في السوق. وهذا يعني فئات العمال التي كانت معرضة للتجاوزات في الماضي أو تلك التي قد تستفيد أكثر من خدمات الاستخدام العامة (المادة ٢). ويهتم العديد من أحكام الاتفاقية بحماية العمال الموظفين والمعينين من قبل وكالة التوظيف الخاصة. وتشمل هذه الأحكام ضمان الحقوق الأساسية للعمال بالإضافة إلى تدابير الحماية الخاصة للعمال المهاجرين (المواد ٤ و ٥ و ٨ و ٩ و ١١ و ١٢).

وتحث التوصية رقم ١٨٨ الدول على مكافحة الممارسات الإعلانية الجائرة بما في ذلك الإعلان عن وظائف غير موجودة والمرتبطة بشكل خاص بالهجرة. كما ينبغي أن تمنع وكالة الاستخدام الخاصة من توظيف عمال في وظائف قد يتعرضون فيها لتجاوزات أو للخطر. وتتناول أحكام أخرى في الاتفاقية رقم ١٨١ والتوصية رقم ١٨٨ تعزيز التعاون بين وكالات الاستخدام الخاصة وخدمة الاستخدام العامة.

وقبل أن تقرر الحكومات بشأن سياسة عامة معينة تخص وكالات الاستخدام الخاصة ينبغي أن تضع إطاراً مؤسسياً مناسباً لرصد تمشي هذه السياسة مع التشريع الوطني والتقييدية. وتوكل لدائرة متخصصة في وزارة العمل في معظم البلدان مسؤولية هذه المهام. ويستحسن أحياناً إنشاء هيئة مستقلة تعمل بالتعاون مع العديد من الوزارات ذات الصلة والشركاء الاجتماعيين ومنظمات المجتمع المدني الأخرى. وفي جميع الحالات، لا ينبغي أن تكون لهذه الهيئة ولاية واضحة وموارد كافية كي تقوم بأشغالها في مجال الرصد.

ثالثاً - ٢-٢ التسجيل والترخيص

يعد التسجيل والترخيص من أكثر النهج المستعملة شيوعاً في تنظيم أنشطة وكالات الاستخدام الخاصة. ويستلزم التسجيل من الوكالة التسجيل في غرفة التجارة أو في هيئات أخرى معنية لقاء رسم معين. وتخضع الوكالة المسجلة بعد ذلك لفحوصات اعتيادية تجريها سلطات الضرائب أو مفتشو العمل مثل أي قطاع آخر. ونظراً للحساسية الخاصة التي يكتسبها قطاع التوظيف يفضل العديد من البلدان نظام الترخيص.

إذا نفذ نظام الترخيص جيداً، فسيساعد على إرساء الشفافية في السوق وكشف الأنشطة غير المشروعة. لكن، وبما أن هذا النظام يفرض عبءاً زائداً على دوائر الأعمال، من المهم وضع نهج مزدوج يتمثل في: منح مكافآت للوكالات المتقدمة وتوقيع عقوبات تجاه تلك التي تلجأ إلى الممارسات غير القانونية. ويجب أيضاً على السلطة العامة المسؤولة أن تحتفظ بسجل يضم الوكالات المرخص لها وجعله متاحاً للجمهور. ويكتمل السجل بإضافة زفائمة سؤءءس للوكالات التي خالفت القانون. ومن الصعب أيضاً أن يحدد المشرعون بوضوح مسؤولية وكالات الاستخدام الخاصة والمنشآت المستخدمة في حالة

الترويجية لضمان الامتثال للقانون. وهناك العديد من النهج لتنظيم أنشطة أصحاب العمل ورصدها مع ضمان حماية العمال المهاجرين من الانتهاكات. ويقوم الاختيار بين نهج أو آخر على تحليل قطاع التوظيف وأنواع أنشطته الأساسية والمشاكل المحتملة. ويختلف نطاق التشريع حسب نوع وكالة التوظيف الخاصة، لكن لا ينبغي للمشرعين ترك الوضع القانوني لهذا النوع من الوكالات دون تحديد. ويقدم القسم التالي استعراضاً للنهج التنظيمية ويستهل بمقدمة موجزة عن المعايير الدولية. ونشرت منظمة العمل الدولية (2007) Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring & Enforcement دليل وكالات التوظيف الخاصة: التنظيم والرصد وإنفاذ القانون (٢٠٠٧) حيث يناقش الموضوع بشكل أكثر تفصيلاً.

ثالثاً - ٢-١ المعايير الدولية

تلزم العديد من الصكوك الدولية الدول على حماية العمال المهاجرين من التجاوزات أثناء توظيفهم وهو ما يرشد إلى احترام المعايير القانونية. ويمكن إيجاد آخر الأحكام وأكثرها تفصيلاً في اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة رقم ١٨١ (١٩٩٧) وتوصيات منظمة العمل الدولية رقم ١٨٨. وقد حل هذا الصك محل اتفاقية وكالات خدمات التوظيف بأجر رقم ٩٦ (١٩٤٩) التي لا تزال سارية المفعول في بعض الدول الأعضاء المصدقة عليها. وفضلاً عن ذلك، هناك اتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين التي تشير إلى تنظيم التوظيف في الهجرة.

تعترف اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١ بالدور الإيجابي الذي يمكن أن تلعبه وكالة الاستخدام الخاصة في أسواق العمل الوطنية والدولية. وتلزم هذه الاتفاقية الدول المصدقة عليها بتحديد الوضع القانوني لوكالة الاستخدام الخاصة والشروط التي تحكم عملياتها بعد التشاور مع منظمات العمال وأصحاب العمل المعنية (المادة ٣). وتعطي المادة ١ تعريفاً شاملاً لعبارة وكالة الاستخدام الخاصة كما يلي:

«أي شخص طبيعي أو اعتباري، مستقل عن السلطات العامة، يقدم خدمة أو أكثر من خدمات سوق العمل التالية:

◀ خدمات ترمي إلى التوفيق بين عروض الاستخدام والطلب عليه، دون أن تصبح وكالة الاستخدام الخاصة طرفاً في علاقات الاستخدام التي قد تنشأ عن ذلك؛

◀ خدمات تتمثل في توظيف العمال بغية إتاحتهم لطرف ثالث؛

◀ خدمات أخرى تتعلق بالبحث عن وظائف، تحددتها السلطة المختصة بعد استشارة أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل والعمال، من قبيل توفير المعلومات، دون أن يهدف ذلك إلى التوفيق بين عروض وطلبات عمل محددة».

ويضم هذا التعريف نوعين من علاقات الاستخدام قد يكون لهما وقع على القوة التفاوضية للعمال المهاجرين. وتشمل الخدمة الأولى، وهي الأكثر شيوعاً وممارسة من قبل وكالة الاستخدام الخاصة في البلدان المرسله، التوظيف الفعلي للعمال من طرف منشأة توظيف.

« قدرات المرشح في مجال الإدارة والتسويق: ينبغي أن تتوفر في المرشح والموظفين مهارات في ميدان الإدارة والتسويق المطلوبة للقيام بالأنشطة المرتبطة بالعمل والحصول على عقود من أصحاب العمل. وهذه المسألة مهمة بشكل خاص للعمل في الخارج.

« صلاحية الترخيص وإعادة تقديم الطلب: تصدر معظم التراخيص لمدة زمنية محدودة مما يتطلب من وكالات الاستخدام الخاصة إعادة تقديم الطلب أو طلب تمديد تراخيصها.

« نطاق الترخيص وإمكانية تحويله: قد يكون الترخيص مقصوراً على حامل ترخيص محدد، أو موقع الوكالة أو نوع النشاط.

لقوانين الدولة أن تقتضي فحص شخصيتي وكالة التوظيف الاعتبارية والقانونية وأن تخضع للتدقيق والرصد العملي. وتدرج الشخصية القانونية والشخصية الاعتبارية في الترخيص مما يتطلب معايير معينة تخص وكالات الاستخدام الخاصة:

« الشخصية القانونية؛

« الشخصية الاعتبارية؛

« القدرة المالية؛

« القدرة على التسويق؛

« القدرة على التوظيف؛

« القدرة على الإدارة.

وسيرد وصف مفصل للمعايير المطلوبة في الجدول ثالثاً - ١.

وفي الفلبين وباكستان قطاع توظيف خاص نشط. وبلغ عدد وكالات التوظيف المرخص لها في الفلبين ١٣٢٧ وكالة في سنة ٢٠٠٣. يصف الجدول ثالثاً-٢ متطلبات الترخيص في باكستان والفلبين.

ثالثاً - ٢ - ٣ رصد لوائح وكالات الاستخدام الخاصة وإنفاذها

قبل سن تشريع جديد بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، ينبغي على الحكومات أن تضع آلية للرصد والإنفاذ تضمن استيفاء كافة الفاعلين في السوق للمتطلبات. وينبغي أن تكون رسوم الترخيص جزء من هذه الآلية. وتضطلع بالرصد وإنفاذ القانون هيئة الترخيص أو وحدات تفتيش العمل النظامية والشرطة في حالة الأنشطة الإجرامية. ولكي تعمل بشكل فعال، ينبغي لمسؤولي إنفاذ القانون أن يحددوا نقاطاً مرجعية ومعايير واضحة يتم بناء عليها تقييم أداء وكالات الاستخدام الخاصة وأنواع الوكالات الأخرى. وتستعمل الشروط والمعايير المنصوص عليها في الترخيص لهذا الغرض، بالإضافة إلى مدونات قواعد السلوك وقوانين العمل والهجرة ذات الصلة. ويجب أيضاً تدريب مسؤولي إنفاذ القانون فيما يتعلق بهذه اللوائح.

انتهاك قوانين العمل وأحكام تشريعية أخرى. وفضلاً عن ذلك، ينبغي أن يطلب من وكالات الاستخدام الخاصة التقيد بقوانين العمل وتكافؤ الفرص، مما سيساعد دون شك على تحديد مسؤوليات وكالات الاستخدام الخاصة والمؤسسات المستخدمة فيما يخص حماية العمال.

وقد صاغت بعض الحكومات نماذج لعقود استخدام تشمل معايير العمل الدنيا مثل مواصفات الوظيفة والأجر وساعات العمل، والإجازات، والنقل، والتعويض عن الإصابات، والرعاية الطبية في حالات الطوارئ، وإجراءات تسوية النزاعات. وينبغي إلزام وكالات الاستخدام الخاصة على استعمال نماذج عقود العمل هذه كمعايير والاحتفاظ بسجلات لكل العقود الصادرة.

وينبغي أن تشمل القواعد التنظيمية لوكالات الاستخدام الخاصة أيضاً تقديم التقارير وأنظمة حماية البيانات بشأن المعلومات الشخصية عن العملاء والباحثين عن عمل. ويعد جمع الرسوم المؤداة من قبل الباحثين عن عمل مسألة صعبة لا سيما فيما يتعلق بالتوظيف في الخارج. وتتص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١ على أنه «لا يجوز لوكالات التوظيف الخاصة أن تتقاضى بصورة مباشرة أو غير مباشرة، جزئياً أو كلياً، أي رسوم أو تكاليف من العمال» (المادة ٧). لكن إذا كان ذلك «حرصاً على مصلحة العمال المعنيين، وبعد التشاور مع أكثر المنظمات تمثيلاً لأصحاب العمل وللعمال» يسمح باستثناءات فيما يتعلق بفئات معينة من العمال أو أنواع من الخدمات التي تقدمها وكالات الاستخدام الخاصة. وقد تمت مراجعة تفسير الاستثناءات المنصوص عليها في القانون الوطني فيما يتعلق بالاتفاقية رقم ١٨١ من قبل لجنة خبراء منظمة العمل الدولية المعنية بتطبيق المعايير والإشراف عليها. وفي الواقع، تسمح معظم التشريعات الوطنية بجمع الرسوم. ولا يركز هذا الموضوع كثيراً على فرض الرسوم لكن على كبح الإفراط في فرضها.

وتتفاوت شروط إصدار الترخيص تفاوتاً كبيراً لكنها تشمل عامة القضايا التالية:

« رسم الترخيص: ينبغي أن يكون الرسم مناسباً وأن يعكس بيئة العمل بالنسبة لوكالات الاستخدام الخاصة في البلد المعني. وقد يختار المشرعون رسوماً موحدة لتخفيض حواجز الدخول أمام وكالات الاستخدام الخاصة الصغيرة.

« قدرة المرشح المالية: تشمل إثبات توفر أدنى قدر محدد من رأسمال أولي و/أو إيداع مبلغ كضمانة ضد نقض العقود أو كضمان ضد الخسارة والضرر اللذان تكون وكالات التوظيف الخاصة مسؤولة عنهما.

« المؤهلات الشخصية والمهنية للموظفين: يتعلق الأمر بمعايير مثل السن والجنسية والمصادقية (مثل عدم وجود سوابق إجرامية) والتدريب المهني الخ التي تتوفر في المرشح والموظفين الذين ستعينهم الوكالة.

المعايير والمتطلبات لمنح الترخيص لوكالات التوظيف

المعيار	الغرض	الإثبات
الشخصية القانونية	للتصديق على المشروع حتى يعمل بشكل قانوني.	<ul style="list-style-type: none"> ■ مواد تأسيس الشركات؛ ■ مواد الشراكة للشراكات؛ ■ شهادة الملكية الفردية للمالكين الأفراد.
الشخصية الاعتبارية	لإبراز إمكانية وجودها كشركة.	<ul style="list-style-type: none"> ■ شهادة الإيداع المصرفي المحددة لأدنى رأس المال الخاص المدفوع حسب القانون؛ ■ إقرار مؤسسي الشركة بضريبة الدخل في غضون سنتين؛ ■ ضريبة أرباح الشركات مدفوعة من قبل الوكالة للباحثين عن إعادة ترخيص؛ ■ تبرئة مؤسسي الشركات أو المالكين من أي مسؤولية إجرامية قد تثير الشك بشأن الصفة القانونية للشركة.
القدرة المالية	لتوفير الموارد المالية للعمليات الدولية والقدرة على تحمل نتائج الفشل المحتمل في السوق.	<ul style="list-style-type: none"> ■ شهادة الاتفاق مع مصرف حسن السمعة تشمل مبلغاً كافياً للاستجابة لاستحقاقات قانونية صالحة كنتيجة لانتهاكات التوظيف أو العقود؛ ■ سند الضمان من مصارف معتمدة كضمان بأن الوكالة لن تتخلف عن التزاماتها تجاه المرشحين المستخدمين.
القدرة التسويقية	إظهار القدرة على البحث عن فرص العمل الموجودة في الخارج أو تحديدها.	<ul style="list-style-type: none"> ■ توكيل رسمي خاص للممارسة حسب الأصول، مصدق عليه من قبل مسؤولي السفارة أو القنصلية أو الملحقين العماليين بوجود المشروع في الدولة المستقبلية؛ ■ طلب عمل مسموح به مع عدد مقرر من العمال.
القدرة على التوظيف	لضمان قدرة الوكالة في التدقيق في المرشحين المؤهلين للاحتياجات التي يتطلبها العمل وتقييمهم وتحديددهم.	<ul style="list-style-type: none"> ■ قائمة المسؤولين عن التوظيف؛ ■ سيرهم الذاتية؛ ■ إثبات الحصول على مؤهلات أكاديمية ويفضل أن تكون الدرجة في علم النفس أو الموارد البشرية أو أي خبرة أو مؤهلات معادلة في إجراء المقابلات والإشراف على الاختبارات.
القدرة على الإدارة	لضمان القدرة على الإدارة وملاءمة التجهيزات أو المرافق للعملية الجارية.	<ul style="list-style-type: none"> ■ قائمة المديرين والموظفين؛ ■ سيرهم الذاتية، ■ نسخة من عقود أو إيجارات ملكية المياني أو المكاتب وعنوان المكتب؛ ■ الضمان، مع حلف اليمين حسب الأصول، بأن الوكالة ستوظف فقط المرشحين اللائقين صحياً.

متطلبات الترخيص في باكستان والفلبين

المتطلبات	باكستان	الفلبين
وطنية	نعم	نعم
رسم الطلب	١٦ دولاراً أمريكياً	٢٠٠ دولاراً أمريكياً
التسجيل	شركة	شركة (برأس مال مدفوع قدره ٤٠,٠٠٠ دولاراً أمريكياً)
شهادة السلوك	شهادة حسن السلوك	دون سجل إجرامي
مبلغ مودع قابل للاسترداد	٥٠,٠٠٠ دولاراً أمريكياً	١٠,٠٠٠ دولاراً أمريكياً
أخرى	رسم الترخيص - ٥٠٠ دولار أمريكي	سند الضمان - ٢,٠٠٠ دولاراً أمريكياً
صلاحية الترخيص	٣ سنوات	٤ سنوات

المصدر: Padilla و Mughal (٢٠٠٥)

ملاحظة: المبالغ الأصلية كانت بالعملة الوطنية ثم حولها المؤلفان إلى الدولار الأمريكي.

- « الحصول على تقارير من وكالات التوظيف فيما يتعلق بالتوظيف، والوضع في العمالة، ومعلومات أخرى تحتاجها وكالات الدولة؛
- « تنظيم زيارات دورية أو عمليات تفتيش من قبل موظفي الدولة أو ممثليهم؛
- « بدء حملات إعلامية لتحديد وكالات التوظيف أو أصحاب العمل الأجانب؛
- « إعداد قوائم سوداء بشأن انتهاكات القانون أو بسبب اقتراح أعمال غير قانونية أو إساءة استعمال سلطتها؛
- « إنشاء آليات فعالة وكفؤة لاستعراض عقود عمل العمال المهاجرين قبل توقيعها وخلال فترة عملهم أثناء دخول العقد حيز التنفيذ.

ثالثاً- ٢ - ٤: الرسوم والوثائق المطلوبة من المهاجرين المحتملين

بالإضافة إلى ذلك، ينبغي على مؤسسات الدولة أن تنشر المعلومات بشأن الرسوم المتعلقة بالتوظيف والتكاليف المسموح بها وفقاً للتشريع بين الجمهور وتمثل هذه المعلومات فيما يلي:

- « تكاليف التوظيف وخدمات الوثائق؛
- « رسوم اختبار المهارات؛
- « الفحص الطبي والتطعيم؛

ويمكن أن تشمل أنشطة الرصد تفتيشاً سابقاً للتوظيف وتفتيشاً في المكان نفسه حالماً يُصدر الترخيص. ويقوم المفتشون بفحص منتظم للمستندات المقدمة كجزء من متطلبات تقديم وكالات الاستخدام الخاصة للتقارير. كما يمكنهم أيضاً جمع الدلائل خلال عمليات التفتيش المباشرة التي تجرى غالباً بناءً على شكاوى أو تقارير عن ممارسات مشبوهة. ويستعمل جهاز الرصد نطاقاً واسعاً من المصادر لمقارنة المعلومات الصادرة عن وكالات الاستخدام الخاصة؛ مثل عرض برامج إعلامية وتقارير لنقابات العمال أو منظمات غير حكومية وفحص وضع أصحاب العمل عن طريق السفارات.

ينبغي أن ترتبط أنشطة الرصد بآلية الشكاوى الخاصة بالعمال ولاسيما العمال المهاجرين. وتمنح للعمال الذين تعرضوا للغش أو الإساءة أثناء عملهم إمكانية تقديم الشكاوى والحصول على تعويض. وقد يكون الفصل عن طريق تقديم الدعاوى إلى المحاكم العادية مكلفاً وصعباً بالنسبة للعمال المهاجرين. ولهذا يستحسن، علاوة على ذلك، وضع إجراء إداري للشكاوى من شأنه أيضاً مساعدة سلطات إنفاذ القانون في التعرف على القائمين بتوظيف العمال المجرمين (أنظر المثال في الجدول ثالثاً - ٣).

إذا وجدت سلطة الرصد دليلاً كافياً على الممارسة السيئة ولم يفض الإقناع إلى أي تغيير في السلوك، ينبغي توقيع عقوبات إدارية و/أو جزائية. وتشمل العقوبات فقدان المبلغ المودع، وكفالات الأداء المودعة، والغرامات وإلغاء أو سحب الترخيص والسجن والحجز على الأصول.

ينبغي تمكين مؤسسة الدولة المرخصة برصد عمليات وكالات التوظيف مما يلي:

إجراءات الشكاوى

المستوى ١ وكالات الاستخدام الخاصة

في حالة ظروف عمل تعسفية في الخارج، ينبغي على المهاجر أن يتصل أولاً بوكالة الاستخدام الخاصة التي استأجرته. ثم تحاول هذه الوكالة تسوية النزاع بين المستخدم وصاحب العمل ودياً وبتوافق طوعي.

المستوى ٢ جهاز الدولة المسؤول

إذا فشل المستوى ١، ينبغي أن تقدم المؤسسات المناسبة دعماً محايداً وفعالاً من قبل طرف ثالث عن طريق المصالحة والتحكيم والوساطة. وينبغي أن تتصل المؤسسات بنظيرتها في بلد العمل. وحالما تثبت الشكوى، يقوم الجهاز المسؤول بإلغاء التراخيص أو تعليقها أو استيفاء المطالبة بالمبلغ المودع.

المستوى ٣ الفصل

رغم طول مدة هذه الطريقة وغلاء تكاليفها، فهي الأفضل للتعامل مع الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان أثناء عملية التوظيف، بما فيها الاتجار بالبشر. وتنضوي الشكاوى التي تشمل أعمالاً إجرامية في طبيعتها وتتطلب توقيع عقوبات مثل الغرامات والسجن تحت سلطة المحاكم.

من إلغاء ترخيصها. وتمنح في نفس الوقت مكافآت للوكالات ذات الأداء الأفضل، اعترافاً لها على مساهمتها في التنمية الوطنية.

هناك عدة وسائل تستطيع بواسطتها السلطات الحكومية أن تنشئ حوافز إيجابية لوكالات التوظيف الخاصة لضمان امتثالها للقانون الوطني. وسبق وجربت الحكومات مجموعة من الحوافز مثل:

- ◀◀ تمديد الترخيص لفترة أطول أو الإعفاء من متطلبات التجديد؛
- ◀◀ حوافز ضريبية؛
- ◀◀ معالجة العقود بشكل أسرع أو تلقائياً؛
- ◀◀ إدراج الوكالات الموصى بها في قائمة رسمية ومتاحة للجمهور؛
- ◀◀ الدعوة للمشاركة في بعثات حكومية لتنمية الأسواق الأجنبية؛
- ◀◀ عرض لاستغلال الحصاص كجزء من الاتفاقات الثنائية؛
- ◀◀ منح حوافز تشجيعية أخرى متعلقة بتسويق الوكالات الملتزمة بالقانون

ثالثاً - ٢ - ٦ : التنظيم الذاتي

رغم أن السياسات التي تعتمدها الدول ضرورية لكبح الممارسات التعسفية في التوظيف، إلا أنها ليست كافية في حد ذاتها نظراً لقوى الطلب والعرض. وشكلت رابطات صناعية لديها إمكانية صياغة مدونة سلوك طوعية وإنفاذها.

وفضلاً عن المتطلبات القانونية قامت وكالات الاستخدام الخاصة

◀◀ رسوم جواز السفر والتأشيرة؛

◀◀ رسوم المطار (إن كانت مطبقة)؛

◀◀ رسوم أخرى مسموح بها.

يعد وضع حد أعلى للرسوم التي تفرضها وكالات الاستخدام الخاصة ممارسة عادية. وينبغي أيضاً مراعاة عوامل العرض والطلب الداعمة للهجرة أثناء تنظيم قضية الرسوم. وتتنوع الرسوم في الهند حسب مستوى مؤهلات العامل (أنظر الجدول ثالثاً-٤).

في الفلبين، يجب ألا يتعدى رسم التوظيف راتب شهر واحد كما حدّد في عقد العمل. استجابة لمشاكل تتعلق بفرض وسطاء التوظيف لرسوم مبالغ فيها وتكاليف باهظة للهجرة، أدخلت الآن بعض بلدان المقصد قيوداً تشريعية على هذه الرسوم. وعلى سبيل المثال، أصدرت إسرائيل مؤخراً مرسومياً يحدد التكاليف المفروضة على العامل المهاجر بزهاء ٦٥٠ دولاراً أمريكياً تقريباً.

وتشمل الوثائق التي على العمال المهاجرين المحتملين تقديمها خلال عملية التوظيف ما يلي:

- ◀◀ إثبات المؤهلات (شهادات ودبلومات ونسخة من السجلات)؛
- ◀◀ متطلبات جواز السفر والتأشيرة؛
- ◀◀ شهادات الترخيص بالمغادرة من مؤسسات الدولة (تدريب على المهارات)؛
- ◀◀ توفير التأمين الطبي أو الأموال أو الضمان الاجتماعي.

ثالثاً - ٢ - ٥ : الحوافز والعقوبات القائمة على الأداء

قامت بعض البلدان بتمديد الترخيص القائم على الأداء حتى تتمكن وكالة التوظيف التي عجزت عن توفير أدنى عدد من العمال

ثالثاً - ٣ إجراءات المغادرة

ثالثاً - ٣ - ١ عقود العمل^٢

إن ضمان عقود عمل تكفل أجراً عادلاً وأحكاماً أساسية كان بمثابة جزء هام من جهود بلدان المنشأ لحماية مواطنيها في الخارج.

وبشكل عام، تتمثل عناصر عقد العمل الأساسية في الخارج فيما يلي:

- ◀◀ تحديد طرفي العقد - صاحب العمل والعمال على السواء؛
- ◀◀ التفاصيل بشأن أدنى الشروط والأحكام، مثل الأجر وساعات العمل ومكانه، وساعات العمل الإضافية وما إلى ذلك؛

الجدول ثالثاً - ٤

الرسوم التي تفرضها وكالات الاستخدام الخاصة في الهند على العمال المهاجرين

نوع العامل	الرسوم (بالدولار الأمريكي)
غير ماهر	٤٥
شبه ماهر	٦٥
ماهر	١١٠
مهارة رفيعة	٢٢٠

المصدر: الهند (٢٠٠٤)

الإطار ثالثاً - ٢

مدونة السلوك - مثال: الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة

يضم الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة ٣٥ اتحاداً وطنياً وست شركات توظيف كبرى على المستوى العالمي. ويقوم الاتحاد بتعزيز معايير الجودة داخل صناعة التوظيف كما تيسر التبادل بين أعضائها. واعتمد الاتحاد أيضاً، بغض النظر عن ميثاقه، مدونة سلوك تعترف بالتزامات الأعضاء حيال من تخدمهم والمجتمع بأسره. وتحيل أحكام المدونة إلى القوانين الوطنية ومبدأ عدم التمييز ولوائح الصحة والسلامة ونشر المعلومات. ولا يسمح لأعضاء الاتحاد بفرض رسوم على الباحثين عن عمل.

المصدر:

http://www.ciett.org/fileadmin/templates/ciett/docs/CIETT_Code_Conduct.pdf

بوضع مدونة سلوك خاصة بها، إما بشأن قضايا خاصة أو في إطار عام للغاية. وقد تقوم شركات فردية أو جمعية ما بوضع مدونة السلوك (الإطار ثالثاً - ٢). ويكون المشتركون وكالات استخدام خاصة فردية أو مؤسسات مستخدمة. ورغم أن مدونات السلوك هذه ليست ملزمة قانونياً إلا أنه ينبغي أن تعكس القوانين الوطنية. وتكتسي قيمتها طبيعة أخلاقية: فالمدونة هي وعد والتزام تجاه العملاء وشريحة واسعة من الجمهور.

أبرزت التجربة السابقة أن صياغة مدونات السلوك فعالة للغاية عندما يتم التقيد بالممارسات التالية:

◀◀ بينما تعد المعايير الخاصة المدرجة في المدونة مسألة داخلية تهم الشركة أو الجمعية الخاصة إلا أنه ينبغي أن تناقش مع النقابات والحكومة ومنظمات المجتمع المدني.

◀◀ ويجب أن تدرج آليات الرصد المستقلة التي تنص على معايير وعقوبات واضحة في حالة عدم الامتثال رغم أن هذا الجانب من المدونة يطرح غالباً الكثير من الجدل.

◀◀ وينبغي إخبار الرأي العام بالمدونة وبالمعلومات عن المشتركين غير الممثلين.

◀◀ ينبغي أن تكون المدونة متميزة بشكل واضح عن لوائح الاتحاد أو جمعية الأعمال الخاصة رغم أن الجمع بين هاتين الوثيقتين قد يوظف للمزيد من التوضيح بشأن حدود العضوية.

وزيادة على مدونات السلوك الطوعية فضلت بعض وكالات التوظيف الخاصة أنظمة للتنظيم الذاتي أكثر تنافسية مثل التقدير والتصنيف. وشجعت معظم الشركات المتعددة الجنسية نظام التصنيف. ونتج عن ذلك إنشاء المنظمة الدولية لتوحيد المقاييس لتصنيف ISO 9000 الخاص بإدارة الجودة. ويتم بواسطة مجموعة ISO 9000 التركيز على إرضاء الزبائن. فعلى سبيل المثال، تم في سنة ٢٠٠٢ التصديق على امتثال خدمات كيلي لمقاييس ISO 9000 الخاصة بمعايير الجودة؛ وأصبحت الآن، شأنها شأن الكثير من وكالات التوظيف الخاصة، تشمل تصنيفات ISO 9000 في إعلاناتها وحملاتها التسويقية كضمان على ممارسة عادلة.

ثالثاً - ٢ - ٧ مشاركة وكالات الاستخدام العامة

تمكن القطاع الخاص في معظم الدول الآسيوية المرسله للأيدي العاملة من تجاوز دور وكالات الاستخدام التابعة للدولة، ويمكن الدفع بنشر الدولة لفئات من العمال لاسيما أولئك المعرضين للممارسات السيئة والتعسفية مثل الخادمت.

ويمكن اللجوء أيضاً إلى منظمات دولية مثل المنظمة الدولية للهجرة، التي لها تجربة واسعة في معالجة طلبات الهجرة والخدمات ذات الصلة، لاختيار العمال وتقوم بذلك بالفعل فيما يتعلق بهجرة الأيدي العاملة إلى كندا وإيطاليا وإسبانيا.

عمل حسب المهارات وبلد المقصد تشمل عقود استخدام مقررة للعاملين في الترفيه المتجهين إلى اليابان والعاملين في الخدمة المنزلية المتجهين إلى هونغ كونغ^٢ وللبحارة عموماً (أنظر الملحق ٣ الذي يتضمن نموذجاً لعقد تقررته إدارة العمل في الخارج الفلبينية).

تشكل المعايير الموضوعية في المجال الإداري، والتي أدرجت في نماذج عقود الاستخدام الأسس التي تخول توظيف مواطني بلد ما في الخارج. لكن، وفي غياب أي اتفاق بين الدول بشأن سبل ضمان تنفيذ هذه الاتفاقات، من السهل للغاية استبدال العقد بعقد آخر. وعلى السلطات في بلد الاستخدام أن تتحمل مسؤولية ضمان توقيع عقوبات في حالة انتهاك العقود، كما فعلت إدارة العمل في هونغ كونغ (منطقة هونغ كونغ الصينية الخاصة) (Abella ٢٠٠٠). وبخلاف ذلك، فلا جدوى من الجهود العديدة المبذولة لضمان أدنى المعايير بشأن عقود العمل في بلدان المنشأ.

صدقت الحكومة في الأردن على عقد عمل موحد وخاص قابل للتنفيذ قانوناً يتعلق بخدم المنازل الأجانب تمت صياغته بدعم من صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة وأصحاب المصلحة في البلد. ويعد هذا العقد الأول من نوعه في المنطقة العربية كما أنه ضروري لإصدار التأشيرات وتراخيص الإقامة. وتقوم الحكومة أيضاً بتعديل قوانين العمل الوطنية لحماية حقوق العاملين في الخدمة المنزلية حماية مقررة ومُعترف بها قانونياً (صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة ٢٠٠٤).

ثالثاً - ٣ - ٢: ترخيص الهجرة

في البلدان الديمقراطية، هناك قاعدة مقبولة عموماً في القانون الدولي تتعلق بتقل الأشخاص عبر الحدود وتتمثل في حق الناس في مغادرة أراضي دولة ما (بما في ذلك بلدهم). لكن، في البلدان الآسيوية المرسله للعمالة يوجد نطاق واسع من عمليات مراقبة المغادرة كجزء من إجراءات الحماية. ففي الفلبين، على سبيل المثال، يلزم العمال المهاجرون بالحصول على ترخيص بالمغادرة من الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج قبل مغادرة البلد. وتفرض كل من اندونيسيا وباكستان وبنغلادش درجات متفاوتة من القيود على العاملات المهاجرات عند مغادرة البلد. أما في الهند، فيطلب ترخيص بالهجرة لفئات معينة من العمال. وكانت البلدان الآسيوية المرسله للعمالة قد منعت في الماضي العمل في بلدان مقصد محددة لفترة معينة بسبب الانتهاكات في هذا البلد (Baruah ٢٠٠٣ (أ)). كما منع إرسال العمال إلى البلدان التي تشهد نزاعاً حيث تتعرض سلامة العامل للخطر.

وفي الفلبين، يقدم العمال المستندات الكاملة وتتمثل في تراخيص الهجرة والشهادات وأوراق الاعتماد وعقد العمل وهي لازمة كشرط لسفرهم إلى الخارج. وبعد استيفاء كل المتطلبات من المستندات المتعلقة بوكالات الحكومة الفلبينية فقط تُمنح الوثيقة النهائية للعامل المهاجر - شهادة العمل في الخارج - التي تكون بمثابة ترخيص للعامل بالمغادرة في المطارات. ولن تسمح أي شركة طيران للعامل المهاجر بالسفر في رحلاتها دون تسليم هذه الشهادة التي تعفي أيضاً العامل

◀◀ معلومات بشأن الإعانات المحددة الزائدة على أدنى المزايا التي يقدمها البلد المضيف؛
◀◀ التصديق على قبول الطرفين لشروط العقد وأحكامه؛
◀◀ توثيق العقد.

أعدت بلدان الأصل أيضاً نموذجاً لعقود عمل تحدد أدنى المتطلبات لعمالها في بلدان المقصد وتتمثل في:

◀◀ أجور مضمونة لساعات عمل محددة وأجر على ساعات العمل الإضافية التي تتجاوز ساعات العمل المحددة؛
◀◀ نقل مجاني من مكان تأجير العامل إلى موقع العمل ذهاباً وإياباً أو ترتيبات معادلة؛
◀◀ توفير الغذاء والإقامة مجاناً أو ترتيبات معادلة؛
◀◀ العلاج الطبي وعلاج أسنان مجاناً في حالة الطوارئ وتسهيلات تشمل الأدوية؛
◀◀ تغطية بالتأمين؛
◀◀ سبب حقيقي أو مبرر لإنهاء الاستخدام؛
◀◀ إعادة رفات العامل وممتلكاته إلى وطنه على نفقة صاحب العمل في حالة الوفاة؛
◀◀ تخصيص يوم للراحة في كل أسبوع؛
◀◀ إجراءات لتسوية المنازعات.

وينبغي أن تراعي هذه الأحكام قوانين العمل والقوانين الاجتماعية القائمة في البلد المضيف، بالإضافة إلى العادات والتقاليد والأعراف والممارسات الوطنية. وينبغي أن تتقيد هذه الأحكام أيضاً بالاتفاقيات القائمة والاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف المبرمة مع البلد المضيف بالإضافة إلى شروط سوق العمل الجاري بها العمل.

وعلى سبيل المثال، وضعت الفلبين نقاطاً مرجعية لتحديد الأجور. ولا يسمح للعمال المهاجرين الفلبينيين أن يقبلوا أجوراً أقل من معدل الأجور السائدة الدنيا الخاصة بنفس المهارات في البلد المضيف أو أقل من المعايير المحددة في الاتفاقات الثنائية أو الاتفاقيات الدولية التي وقع عليها البلد المضيف. ولا يسمح للعامل المهاجر بأي حال من الأحوال أن يتقاضى راتباً أقل من الأجر السائد في الفلبين.

ويجوز أن تتغير البنود والشروط مقارنة بما تقررته الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج ما دام صاحب العمل والعامل اتفقا معاً، وإذا كانت مجموعة التعويضات الإجمالية أعلى من الحد الأدنى المقرر من قبل إدارة التوظيف في الخارج الفلبينية وأن يتقيد ذلك بالقوانين القائمة. وبالتالي، تلزم وكالة الاستخدام بإخبار صاحب العمل الأجنبي بالمتطلبات الدنيا لإدارة العمل في الخارج الفلبينية.

وفضلاً عن ذلك، أعدت الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج عقود

ثالثاً - وضع السياسات في بلدان المنشأ لحماية العمال المهاجرين

ضرورة توجيه العمال قبل المغادرة بضعة أيام قبل مغادرتهم، بل أيضاً الحاجة للحلقات التوجيهية (الحلقات الدراسية التوجيهية قبل العمل) كما أنها كثفت من الحملات الإعلامية لتزويد المرشحين بالمعلومات الكافية كي يتمكنوا من اتخاذ القرارات. وتطلع الحملات الإعلامية العمال في الخارج المحتملين عن التوظيف الآمن وإجراءات السفر والعمل، وعن مخاطر الهجرة غير النظامية، وخيارات التنقل المنتظم، وعن اللوائح في البلدان المستقبلية والبلدان المرسل بها فيها تلك المتعلقة بالتوظيف غير المشروع.

وتستعمل مجموعة متنوعة من أنشطة الاتصال المستخدمة للعديد من وسائل الإعلام. وتضمن وسائل الإعلام وصول المعلومات إلى شريحة عريضة من الجمهور وبسرعة، بينما توفر اتصالات مباشرة على مستوى القاعدة المعلومات غير الرسمية اللازمة لمناقشة أعمق وأكثر صراحة.

◀◀ مراكز موارد المهاجر: توفر هذه المراكز النواة الأساسية لتخطيط عملية نشر المعلومات والإشراف عليها وتنفيذها كما أنها مكان يجري فيه المهاجرون مكالماتهم الهاتفية أو يأتون طلباً للخدمات الاستشارية (أنظر الإطار ثالثاً - ٣).

◀◀ برامج وثائقية تلفزيونية: من إنتاج شركات تلفزيونية وطنية عامة و/أو خاصة أو ترعاها شركات إنتاج. وهي تعرض تجارب المهاجر خلال عملية الهجرة أو تجارب ضحية الاتجار التي لم ينتابها شك. ويتم بثها في أوقات الذروة ثم يليها النقاش والحوار.

◀◀ مناقشة/موائد مستديرة تلفزيونية: يساعد المسؤولون في كل من المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية وممثلو السفارات الأجنبية والخبراء في مجال الهجرة والمهاجرون المحتملون على توضيح قضايا الهجرة وقد يحثون الجمهور على طرح أسئلة وإبداء ردود فعلهم.

◀◀ إعلانات الخدمة العامة على التلفزيون: تكون هذه الإعلانات قصيرة وتتميز بخطابات قوية وبسيطة وعملية.

◀◀ البث الإذاعي: تقدم البرامج التي يتواصل معها الجمهور كتابة أو عن طريق الهاتف أو البريد الإلكتروني أجوبة ملموسة وبسيطة عن أسئلة مستمعيها بشأن الهجرة. وتتميز بالمرونة والخصوصية وبذلك فلها أثر كبير على الجمهور.

◀◀ إعلانات الخدمة العامة على الإذاعة وبرامج على الموجة FM: تقدم خطابات قصيرة تناسب جمهور الشباب. وتعرض عن طريق صيفها المركزية والحية معلومات عملية وشهادات لمهاجرين أو خطابات بسيطة وذات وقع.

◀◀ مسلسلات تلفزيونية: توجه هذه المسلسلات خطابات مؤثرة لبلدان تفتقر قنواتها الرسمية للمصادقية أو التأثير. ويطلق هذه المسلسلات من أوضاع معيشية واقعية مشفوعة بدراما شخصية مقابل خلفية تاريخية أو اجتماعية واسعة تسمح للمستمعين والمشاهدين بالتعاطف مع نماذج الأدوار القوية.

المهاجر من أداء ضريبة السفر ورسم المطار. ويستفيد أفراد أسرة العامل أيضاً من ضريبة السفر المخفضة. (المنظمة الدولية للهجرة 2005b).

ويعد الترخيص بالهجرة لأشخاص يمارسون مهنة أقل مهارة، ولفحص استيفاء أدنى المعايير في عقود العمل أمراً ضرورياً ومساعداً، لكن يجب أن تكون هذه العملية سريعة وألا تفرض تكاليف إضافية على العامل. ويستغرق وقت إصدار ترخيص الهجرة في الفلبين ثلاث ساعات فقط (شريطة أن تكون كل المستندات مرتبة). ولا يوصي الدليل بأية قيود على هجرة الإناث كعمالة جيدة. فمثل هذه الإجراءات تتنافى مع مبدأ تعزيز تكافؤ فرص العمل للرجال والنساء. كما أن هذا لا يشكل حلاً مناسباً لمشاكل استغلال المهاجرات والإساءة إليهن.

وأصبح تنفيذ التدابير التنظيمية سواء بمراقبة التوظيف أو باستعمال ترخيص الهجرة لفحص صلاحية عقود العمل في الخارج يطرح تحديات كثيرة لبلدان الأصل بعد تسهيل الحركة بإدخال نظام الإعفاء من التأشيرة (مثل ما يحدث في كومنولث الدول المستقلة) أو بالجوار (مثل الإندونيسيين والفلبينيين العاملين في ماليزيا). إن تيسير الحركة، سواء بشكل إرادي أو نتيجة عوامل مادية، يُمكن العمال المهاجرين المحتملين من السفر إلى بلد المقصد دون ضرورة الحصول أولاً على عمل (وعقد عمل). وفي هذه الحالات، وبينما تبقى التدابير التنظيمية هامة، ستحتاج بلدان المنشأ إلى الاعتماد أكثر على خدمات الدعم والتعاون بين الدول لضمان الحماية والرعاية لمواطنيها العاملين في الخارج.

ثالثاً - ٤: خدمات الدعم

يتراوح توفير خدمات الدعم للعمال المهاجرين، من توفير المعلومات وإنشاء صندوق للرعاية يستند إلى المساهمات تلبية لمقتضيات الطوارئ في بلد المقصد وتوفير تغطية التأمين وتعيين ملحقين عاملين لإسداء المشورة للعمال في الخارج ومساعدتهم.

ثالثاً- ٤ - ١: نشر المعلومات

ثالثاً- ٤ - ١ - ١: قبل العمل

لما كان الملايين من الناس يعبرون الحدود كل سنة، فقد أصبحت الحاجة للمعلومات أمراً أساسياً بالنسبة لكل قرارات الهجرة. وأدت التصورات المشوهة والمعلومات غير الكافية بشأن واقع البلدان التي يحاول المهاجرون الوصول إليها إلى تزايد أهمية تمكين هؤلاء المهاجرين من النفاذ إلى المعلومات. ولا يدرك أغلب المهاجرين النتائج العملية والقانونية والاجتماعية والاقتصادية المترتبة عن الانتقال إلى بلد آخر. ويُعرض انعدام الوعي هذا المهاجرين للخطر كما يعرقل الهجرة المنظمة. ويساعد نشر المعلومات على سد هذه الثغرة بتزويد المهاجرين بالمعلومات الأساسية كي يتخذوا قرارات حكيمة.

في السنوات الأخيرة، أدركت البلدان المرسله للعمالة، ليس فقط

مركز موارد المعلومات بشأن العمال المهاجرين في طاجيكستان

أنشئ مركز موارد المعلومات بشأن العمال المهاجرين في دوشانبي في سنة ٢٠٠٤ من قبل المنظمة الدولية للهجرة وحكومة طاجيكستان بدعم من منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لتزويد العمال الذين يعتزمون الهجرة وأولئك الذين هاجروا بالمعلومات الدقيقة عن حياتهم وعملهم في الخارج. وتجعل فرص العمل المحدودة والأراضي الجبلية في طاجيكستان من الصعب على السكان أن يكسبوا قوتهم. وكنتيجة لذلك وفي محاولة الإفلات من براثن الفقر، يوجد لكل أسرة تقريباً في طاجيكستان فرد يعتبر عاملاً مهاجراً. ويهاجر سكان طاجيكستان بصفة موسمية إلى جيرانهم، أي كازاخستان وقيرغزستان وأوزبكستان، لكن أغلبهم يهاجر إلى روسيا. وكشفت دراسة أخيرة أجرتها المنظمة الدولية للهجرة عن هجرة العمالة في المنطقة أن حوالي ٦٠٠,٠٠٠ شخص من طاجيكستان مهاجرون لأسباب اقتصادية. بيد أن المهاجرين من طاجيكستان، ولسوء الحظ، ليسوا على دراية كاملة بطبيعة العمل في الخارج.

ويعمل معظم أهالي طاجيكستان في القطاعات غير الرسمية وتلك التي تتطلب أدنى المهارات في روسيا، وحتى عندما يكون لهم وضع قانوني فهم لا يسلمون من الاستغلال في العمل. ويجهل العديد من المهاجرين لأسباب اقتصادية أين يجدون رداً على أسئلتهم أو معلومات عن السفر والعمل في الخارج. ونتج عن ذلك أن مجموعات توظيف واطجار غير رسمية تستغل ذلك لحسابها.

واقترنت حكومة طاجيكستان والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بأن أنجع وسيلة للتعامل مع بعض المشاكل هي إنشاء مركز موارد عام يضم مستشارين مؤهلين يمكنهم توفير معلومات تتكيف مع احتياجات المهاجرين. ويقدم مركز الموارد معلومات عن ظروف العمل ومتطلبات السفر والوثائق اللازمة والتسجيل وحقوق المهاجرين والتقارير الصحفية والخرائط ومعلومات الاتصال وأخطار الاتجار بالأشخاص وتهريبهم والأخطار الصحية وتعليمات للمهاجرين لأغراض اقتصادية. وبفضل هذا المشروع، توفر المعلومات أيضاً عن المنظمات المجتمعية والموارد والخدمات الاجتماعية وتسهيلات الاندماج على الأجل الطويل.

وتولى أهمية خاصة لجمع معلومات محدثة وتحضيرها في ميدان هجرة العمالة ونشرها في أوساط العمال الذين يعتزمون الهجرة.

١. السفر والوثائق:

- ◀◀ الوثائق المطلوبة للسفر (جواز السفر ووثائق أخرى)؛
- ◀◀ الدخول والخروج (حقوق حراس الحدود والمواطنين ومسؤولياتهم)
- ◀◀ الجمارك (إجراءات الجمارك؛ الحقوق والمسؤوليات على جانبي الحدود على السواء)؛
- ◀◀ الشرطة (كيفية تفادي الإساءة)؛
- ◀◀ وسائل النقل وإصدار التذاكر (النقل الجوي والبري)؛
- ◀◀ معلومات بشأن التأشيرة وعناوين السفارات؛
- ◀◀ معلومات بشأن مكافحة الاتجار.

٢. القبول وما بعد القبول

- ◀◀ الصفة القانونية في بلد المقصد (التسجيل)؛
- ◀◀ الصفة القانونية للعمل (ترخيص العمل)؛
- ◀◀ الصحة (الإسعافات الأولية والوقاية من فيروس نقص المناعة المكتسب/الإيدز)؛
- ◀◀ التعليم (القبول)؛
- ◀◀ ممثلو جمهورية طاجيكستان في الخارج وعناوين اتصال أخرى؛
- ◀◀ العلاقات مع صاحب العمل (عقد العمل والأخطار الممكنة)؛
- ◀◀ المسكن (اتفاق الإسكان والأخطار ذات الصلة)؛
- ◀◀ العمل في البلدان الأجنبية (الحقائق والأخطار المحتملة بالنسبة لمواطني طاجيكستان).

وتنشر المعلومات عن طريق كتيبات وملصقات وخدمات استشارية ورحلات ووسائط الإعلام ولقاءات وورش وحلقات دراسية.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة، دوشانبي.

المناهج المستعملة مسبقاً لأغراض التبادل والتكيف.

أمثلة على وضع المناهج:

- (أ) التركيز على خدم المنازل: وضعت حكومتا الفلبين وسريلانكا برامج توجيه لصالح خدم المنازل المغادرين إلى هونغ كونغ والشرق الأوسط تستغرق يومين وتشمل المبادئ التالية:
- « حقوق خدم المنازل حسب عقد العمل المعياري؛
 - التزامات خدم المنازل وفقاً لمدونة السلوك؛
 - « الأمور المباحة والمحظورة» في التعامل مع صاحب العمل والحياة في بلد المقصد؛
 - موجز عن بلد المقصد؛
 - الواجبات المعيارية بالنسبة لخدم المنازل؛
 - الخدمات والمزايا التي تمنحها الأجهزة الحكومية والمنظمات غير الحكومية؛
 - خيارات وإجراءات إجراء التحويلات؛
 - وثائق السفر وإجراءات المطار ومعلومات السفر؛
 - الوصول إلى بلد المقصد؛
 - العودة وإعادة الاندماج؛
 - خيارات الادخار.

(ب) التركيز على العمال منخفضي المهارات: يمكن أيضاً وضع توجيه عام للعمال منخفضي المهارات بشأن بلدان مقصد محددة. وتستغرق مدة الدورة يومين وتتناول المبادئ التالية:

- « حقوق العمال حسب عقد العمل المعياري وقانون العمل في بلد المقصد؛
- موجز عن بلد المقصد يشمل الأعراف المجتمعية والثقافية؛
- الوعي الصحي؛
- الخدمات والإعانات التي توفرها أجهزة الحكومة والمنظمات غير الحكومية؛
- خيارات وإجراءات التحويلات؛
- وثائق السفر وإجراءات المطار ومعلومات السفر؛
- الوصول إلى بلد المقصد؛
- العودة وإعادة الاندماج؛
- خيارات الادخار.

(ج) التركيز على بلدان المقصد في الاتحاد الأوروبي وشمال أمريكا وأستراليا/نيوزلندا:

- « قانون العمل وحقوق العمال؛
- موجز عن بلد المقصد يشمل الأعراف المجتمعية والثقافية؛
- التدريب اللغوي.

تمول وزارة العمل الإيطالية التدريب اللغوي والتوجيه الثقالي في بلدان المنشأ. وقد نفذت المنظمة الدولية للهجرة هذه البرامج كما هو الشأن في تونس، ويضم المرفق ٧ موجزاً للمنهج.

تدريب المدربين: ويتم انتقاء مجموعة من المدربين من الأجهزة الحكومية والمؤسسات التعليمية والمنظمات غير الحكومية لتقديم التدريب تنفيذاً للمنهج بينما يتم اختيار المدربين اللغويين من المؤسسات اللغوية/التعليمية في بلد المنشأ أو المقصد بشكل منفصل.

« المواد المطبوعة: تستعمل المواد المطبوعة لغة سهلة كي تصف واقع الهجرة ونتائج حالات المغادرة غير النظامية. وهي تعالج مسائل بالغة الأهمية للمهاجرين والجمهور عامة كما أنها قد تدرج أقساماً تتعلق بلم شمل الأسرة والعمل المشروع في الخارج. وقد توزع بمساعدة المنظمة الدولية للهجرة أو منظمة العمل الدولية أو المنظمات غير الحكومية المحلية أو القنصليات أو المدارس أو تدرج في الصحف المحلية.

« وسائل الإعلام في الأماكن العامة: تمرر الملصقات ولوحات الإعلانات عن طريق الرسائل البسيطة وذات التأثير الكبير، والتي تبرز نتائج الهجرة غير النظامية، الخطاب للناس في الشارع.

« جولات الشبكات والحلقات الدراسية: تقوم الحلقات الدراسية «بتمرير الخطاب» شخصياً إلى الناس كما أنها توفر معلومات ملموسة وقانونية. ويتلقى المشاركون فيها أيضاً «كتيب أسئلة وأجوبة عن الهجرة» للتأكيد على الرسالة التي تهدف إليها الحلقات الدراسية.

ينبغي أن تنطلق كل هذه الحملات بناء على دراية شاملة بالجمهور المستهدف لضمان تلبية المعلومات للاحتياجات الحقيقية. ويجب إجراء نماذج لدراسات استقصائية عن مواقف المعرفة وممارستها في أوساط الجمهور قبل حملات نشر المعلومات وبعدها لتقييم أثرها.

ثالثاً - ٤ - ١ - ٢: التوجيه قبل المغادرة

تستهدف دورات التوجيه قبل المغادرة العمال المهاجرين الذين حصلوا على عقد عمل. إذ توفر معلومات عملية عن مستقبل حياتهم وبيئة عملهم بالإضافة إلى تناول مواضيع مثل المهارات اللغوية الأساسية والإدارة المالية والاستشارة الصحية والوعي بحقوق الإنسان. ويتجلى الهدف عامة في تزويد العمال المغادرين بمعلومات موثوقة ودقيقة بشأن عملهم وحياتهم في الخارج وعودتهم وإعادة اندماجهم وحماية العمال المهاجرين من الممارسات التعسفية المحتملة في عملهم في بلد المقصد، بالإضافة إلى زيادة المكاسب بفضل هجرة العمالة المنظمة عن طريق دورة قصيرة.

وتتمثل خطوات تنظيم دورات التوجيه قبل المغادرة في ما يلي:

- « إجراء تقييم للاحتياجات وجمع المناهج القائمة وفضحصها؛
- « استحداث منهج التوجيه قبل المغادرة بشأن بلدان المقصد الرئيسية والفئات الضعيفة من المهاجرين؛
- « إقامة قدرات داخل البلد بإجراء توجيه شامل قبل المغادرة لصالح المهاجرين وتدريب المدربين ووضع المناهج؛
- « إرساء الاستدامة المالية.

تقييم الحاجة وجمع المناهج وتبادلها: ينبغي إجراء تقييم خاص بالبلد لتحديد الثغرات في التوجيه قبل المغادرة الجاري حالياً وتحديد الأولويات فيما يتعلق بالمجموعة المستهدفة. ويجب جمع

وأشرفت المنظمة الدولية للهجرة على دورات التوجيه قبل المغادرة لصالح العمال المتجهين إلى إيطاليا وكندا بالإضافة إلى دورات لغوية.

ثالثاً - ٤ - ٢ - صناديق رعاية المهاجر

تعد صناديق رعاية المهاجر وسيلة مبتكرة ومستدامة ماليا تقدم خدمات الدعم للمهاجرين الضعفاء والمعوزين. ورغم أنها نفذت فقط في آسيا حتى الآن إلا أنها قادرة على إبراز جدواها في سائر البلدان المرسله للعمالة.

ثالثاً ٤ - ٢ - ١ أهداف الصناديق

أسست ثلاثة بلدان أساسية مرسله للعمال صناديق رعاية المهاجر وهي: باكستان والفلبين وسريلانكا. وتتجلى أهداف الصناديق الرئيسية في توفير الحماية للعمال في الخارج في مكان العمل وفي حالة الوفاة والعجز والتأمين الصحي والدعم المالي لإعادة متعلقات العامل المتبقية وأجور العودة الطوعية. وتوفر الصناديق خدمات أخرى للعمال وأسرههم تشمل التوجيه قبل المغادرة والدعم المخصص للتعليم والتدريب والإئتمان لأغراض متنوعة (مثلا تمويل الهجرة والسكن والمشاريع الصغيرة).

ثالثاً ٤ - ٢ - ٢ إدارة الصناديق وعملها

تشرف على إدارة صناديق رعاية المهاجر وكالات عامة أو شبه عامة وهي: المؤسسة الباكستانية للعمل في الخارج والإدارة الفلبينية لرعاية العمال في الخارج والصندوق السريلانكي لرعاية العمال في الخارج. ويشارك في هذه الوكالات الثلاث ممثلون عن العمال في الخارج وعن المكتب الوطني المنوط بهجرة العمالة. وتمول بمساهمات من قبل العمال المهاجرين المغادرين تحدد بحوالي ٢٥ دولارا أمريكيا للفرد. وقد أنشئ الصندوق السريلانكي لرعاية العمال في الخارج والإدارة الفلبينية للعمل في الخارج بناء على مرسوم رئاسي في سنة ١٩٧٧، سنتين فقط بعد إقدام أول مجموعة كبيرة تعدادها ٣٥,٠٠٠ من عمال البناء على الرحيل إلى الشرق الأوسط. ونص المرسوم الباكستاني المعني بالهجرة، والمعتمد في سنة ١٩٧٩، على تأسيس المؤسسة الباكستانية للعمل في الخارج بينما أنشأت سري لانكا صندوق الرعاية في سنة ١٩٨٥. ويبدو أنه قد تم اقتباس الصندوقين معا من النموذج الفلبيني بحكم وجود تماثل واضح في أهداف الصناديق وتنظيمها وموارد تمويلها.

تفرض الصناديق الثلاثة بموجب القانون رسما قدره ٢٥ دولارا أمريكيا رغم أن المبلغ الفعلي المجموع يتوقف على مدى سرعة تكييف الرسم بالعملة المحلية مع تغير أسعار الصرف. وتمول مساهمات المهاجرين فعليا كل أنشطة صناديق الرعاية. وإن تشابهت الأهداف الأساسية للصناديق فهي تختلف من حيث أساليب تقديم الخدمات إذ أن بعضها أكثر فعالية من البعض الآخر. ويعرض صندوق

سريلانكا، الحديث العهد في مجال حماية العمال في الخارج، ممارسات أكثر فعالية من الصندوقين الآخرين.

وتم تقييم صناديق رعاية المهاجر في الفلبين وباكستان وسريلانكا لتحديد فعاليتها في تحقيق أهدافها كما أن بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا قد استفادت دون شك من مراجعة ممارساتها القوية والضعيفة لا سيما ما تعلق منها بما يلي:

- « دورها كعنصر أساسي في المكتب الوطني المعني بالعمال المهاجرين؛
- « أهمية حماية العمال في مقر العمل ومساهمة صناديق رعاية المهاجر في ذلك؛
- « ترتيبات تغطية التأمين ومزاياه؛
- « خدمات أخرى.

يجب أن يكون صندوق الرعاية جزءا من هيئة كبيرة مسؤولة عن مختلف احتياجات العمال المهاجرين. والهجرة في البلدان الثلاثة كلها نشاط منظم وخاضع لرصد دقيق حيث يكلف مكتب العمل الأجنبي بالمهام التالية:

- « مراقبة مسؤولي التوظيف لتقادي الممارسات المنطوية على الاستغلال والاحتيايل؛
- « تحديد أدنى معيار للأجور الأجنبية وشروط العمل؛
- « التفاوض مع البلدان المضيفة كي تدمج المهاجرين في قوانينها بشأن العمل وفي قوانين أخرى؛
- « تيسير عمليات الهجرة؛
- « تسوية النزاعات بين المهاجرين والمسؤولين عن التوظيف؛
- « جمع المعلومات عن فرص العمل وتعزيز الأسواق المستقبلية للعمال المهاجرين؛
- « إجراء إحصاءات عن الهجرة وبحوث عن السياسة العامة.

تضطلع الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج بكل هذه المسؤوليات وتوفر تهيئة شاملة للعمال المهاجرين قبل مغادرتهم إلى الأراضي الأجنبية. وتزود كل عامل مغادر بشهادة قبول عقد العمل اللازمة للخروج من البلد والإعفاء من ضريبة السفر. ويلزم المكتب السريلانكي للعمل في الخارج المسؤولين عن التوظيف بتوفير المعلومات عن أصحاب العمل الأجانب والعناوين الأجنبية. وتسمح هذه المعلومات باقتفاء آثار العمال المهاجرين في مقر العمل، لا سيما في أماكن معروفة بسوء معاملة العمال الأكثر ضعفا (مثل خدمات المنازل). ويتم تسجيل العمال المهاجرين كأعضاء في صندوق الرعاية من قبل مكتب الهجرة.

إن وجود صناديق رعاية المهاجر في بلدان المقصد أمر أساسي لمكافحة سوء معاملة العمال المهاجرين وضمان العمل والعيش في ظروف جيدة. وكشفت التقارير المالية التي نشرتها صناديق الرعاية عن الحماية التي وفرتها. وقد خصصت باكستان ١٣ في المائة من

إلا أنها غير كافية وتتطلب للإصلاح كي تتلاءم مع الأخطار التي يواجهها العمال المهاجرون، كأن تحدد الأقساط والمستحقات التي تعكس مستوى خطر الوفاة أو العجز والفقدان المحتمل للدخل. ومن الحلول الممكنة أن يحتفظ بالخطة الحالية كأساس مشترك لكل العمال المهاجرين، لكن مع السماح لهم بالحصول طوعاً على تأمين إضافي. فعلى سبيل المثال، أتاحت شركة تأمين خاصة مشهورة في الفلبين تأميناً جماعياً للعمال المهاجرين مقابل بزييتا واحدة عن ١,٠٠٠ بزييتا فلبينية من المستحقات لمجموعات مؤلفة من ٢٠٠ عضو على الأقل لكل مجموعة. وتشكل المجموعات في أماكن توجد فيها أعداد كبيرة من المهاجرين.

ثالثاً - ٤ - ٢ - ٤ خدمات أخرى

حاولت صناديق رعاية المهاجر الثلاثة كلها، لكن خاصة المؤسسة الباكستانية للعمل في الخارج، وضع خدمات أخرى للعمال المهاجرين وأسرهم حتى أنها تتدخل عنوة بشأن خدمات كانت توفرها بالفعل وكالات حكومية متخصصة تتمثل فيما يلي:

- « تسهيلات الائتمان للمهاجرين أو لأسرهم؛
- « منح للأطفال؛
- « مشاريع معيشية أو المشاريع الصغيرة؛
- « التدريب المهني.

وتستثمر المؤسسة الباكستانية للعمل في الخارج أيضاً في المشاريع السكنية كما أنها تؤسس المدارس وتديرها. لكن، ونظراً للموارد المالية والإمكانات الفنية المحدودة لتسيير هذه الأنشطة فإن المؤسسة لم تحقق نجاحاً كبيراً. وقد لقيت هذه الخدمات الإضافية انتشاراً ضئيلاً، مقارنة مع عدد العمال في الخارج كما أن عدداً منها لم ينجح.

وهكذا يجب أن ينشأ صندوق الرعاية كجزء من برنامج واسع يرمي لتعزيز رفاه العمال المهاجرين. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن تركز الأهداف على دوره الأساسي المتمثل في: حماية العمال المهاجرين ودعمهم في مواقع العمل ومنحهم التأمين المناسب في حالتي الوفاة والعجز.

ثالثاً - ٤ - ٣ الدعم الحكومي في بلدان المقصد بواسطة ملحقين عماليين

يفسر هذا الجزء دور سفارة أو قنصلية بلد المنشأ في عملية هجرة العمالة لاسيما دور الملحق العمالي. وتحدد المواد من ٧ إلى ١١ من اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لعام ١٩٦١ تعيين الملحقين. ويتمتع الملحقون وأسرهم كموظفين تابعين لإداراتهم أو وزاراتهم، لكنهم يعملون كدبلوماسيين تحت إشراف رئيس البعثة الدبلوماسية، بالامتيازات والحصانات الدبلوماسية وفقاً لاتفاقية فيينا. وبينما يفهم جيداً دور السفارة المتمثل في دعم العمال المهاجرين ومساعدتهم في البلدان المرسل للعمال في آسيا والمكسيك يبقى هذا الجانب غير متطور تقريباً في أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى. والملحق

ميزانيتها بشأن خدمات الرعاية في مواقع العمل لتغطية الاستشارات والخدمات القانونية وإعادة متعلقات العامل المتبقية وعودة المهاجرين. وخصصت سريلانكا نسبة أعلى قدرها ٢٥ في المائة من ميزانيتها للأهداف ذاتها. وتدير صناديق رعاية المهاجر في الفلبين ٢٨ مركزاً للعمال المهاجرين في بلدان بها تركيز كبير للعمال المهاجرين. وتستفيد الخدمات القانونية من الدفاع عن العمال في الخارج في المحاكم الأجنبية. وتدفع الصناديق الثلاثة كلها تكاليف إعادة المتعلقات المتبقية وأجور السفر عن العمال المهاجرين المكرهين على ترك عملهم بسبب اعتداء جسدي وانتهاك للعقد وأسباب أخرى. وتتعاون مراكز العمال المهاجرين والمكاتب القنصلية لدعم هؤلاء العمال في الأوضاع الحرجة. وأظهرت صناديق رعاية المهاجر فعاليتها في دعم العمال المهاجرين الذين واجهتهم مشاكل في مقر العمل وهذه أهم مزاياها.

ثالثاً - ٤ - ٢ - ٣ خطط التأمين

وتشمل العضوية في صندوق الرعاية تلقائياً تأمين الوفاة والعجز. وحُد رسم العضوية بحوالي ٢٥ دولاراً أمريكياً لكل فترة من العقد، وتمتد غالباً سنتين، ويضم التأمين وخدمات أخرى يقدمها الصندوق. ويجمع الرسم من كل العمال المغادرين. وفي الفلبين، قد يصبح العمال الذين سبق لهم الإقامة بالخارج أعضاء بشكل طوعي. والرسم موحد بالنسبة لكافة العمال المهاجرين أياً كانت أنواع خطر الوفاة أو العجز أو الفقدان المحتمل للدخل الذي يمكن التعرض له في مهن ومقاصد معينة. ويتعاطم الخطر بالنسبة للخدمات من مستوى تعليمي ضعيف والمقيمت في الشرق الأوسط، بينما يواجه العمال المهنيون في سائر البلدان خطراً أقل تقريباً. وتدفع الإدارة الفلبينية لرعاية العمال في الخارج ٣,٦٠٠ دولاراً أمريكياً في حالة الوفاة بسبب حادثة ١,٨٤٥ دولاراً أمريكياً في حالة الوفاة الطبيعية، وسجلت مؤخرًا زيادة على الرسم الموحد قدرها ٢٠,٠٠٠ بزييتا فلبينية أو حوالي ٥٠٠ دولار أمريكي. وتدفع ١٠,٠٠٠ بزييتا أو ٢٠٠ دولار أمريكي لتغطية تكاليف تشييع الجنازة. وتعادل الإعانة في حالة الوفاة راتب أقل من سنتين الذي تتقاضاه خادمة المنزل في بروناي وهو أقل الأجور المدفوعة للعمال المهاجرين. ويتقاضى العمال والمهنيون المهرة الذين يكسبون أكثر من خدمات المنزل في بروناي نفس الإعانات. وإعانة الوفاة في باكستان أيضاً موحدة وتبلغ ما يقارب ٥,٠٠٠ دولاراً أمريكياً بينما يدفع الصندوق السريلانكي لرعاية المهاجر في الخارج ١,٠٤٨ دولاراً أمريكياً. والإعانات في حالة العجز في باكستان أيضاً أعلى بكثير وتبلغ ما يقارب ١,٧٨٥ دولاراً أمريكياً مقارنة مع ٣٣٥ دولاراً أمريكياً فقط في الفلبين و٨٦ دولاراً أمريكياً في سريلانكا. ويبدو أن مستويات الإعانات قد وضعت بشكل عشوائي.

ويوفر التأمين للمهاجر في سريلانكا وباكستان من قبل شركات التأمين التابعة للدولة، بينما يتكفل صندوق الرعاية الفلبيني بنفسه بطلبات التأمين. إذ يسهل تقريباً التعامل مع خطته بشأن التأمين لأن كلا من الأقساط والمستحقات قد وضعت بشكل عشوائي. وفضلاً عن ذلك، هناك فقط بعض مئات الحالات التي طلب فيها العمال المهاجرون مستحقات الوفاة والعجز كل سنة.

ورغم أن خطة التأمين في البلدان الثلاثة كلها لا تزال في بدايتها

العمالي عضو في البعثة الدبلوماسية تعيينه وزارة أو إدارة العمل وتوكل إليه مهام مرتبطة بالعلاقات في ميدان العمل بين بلده والبلد المضيف. ويقوم الملحق المعني بالمهام التالية:

- « حماية العمال في الخارج ضمن نطاق اختصاص بعثته الدبلوماسية؛
- « تسويق فرص العمل وتحديدها؛
- « المساعدة في وضع السياسة العامة بشأن العمالة؛
- « تعزيز العلاقات الجيدة مع بلد المقصد بشأن قضايا العمالة.

« تقديم الدعم القانوني أو التمثيل في المحاكم بالتعاون مع الفنصلية عندما تنتهك حقوق العمال كأشخاص أو كعمال أو عندما يواجهون ادعاءات في المحاكم أو عندما يسجنون بسبب ادعاءات؛

« تقديم المشورة أو النصيحة للعمال المهاجرين بشأن المشاكل ذات الصلة بعملهم أو بشأن قضايا قد تؤثر في عملهم.

ثالثاً - ٤ - ٣ - ٢ تحديد فرص العمل وتعزيز العلاقات

يؤدي الملحق العمالي دور موظف منوط ليس فقط بحماية حقوق العمال المهاجرين بل أيضاً بالبحث عن فرص عمل حقيقية لمواطنيه وخلقها. وتتجلى مهامه في هذا الميدان فيما يلي:

- « إجراء دراسات أو بحوث جارية بشأن اتجاهات سوق العمل في مجال مهمته؛
- « جمع المعلومات عن وضعية العمل وتحليلها بالإضافة إلى بيانات أخرى متصلة بالعمل؛
- « إقامة اتصالات مع الوكالات الحكومية في الدولة المضيفة ومع المسؤولين فيها للبحث عن مصادر عمل ممكنة؛
- « إقامة صلات وأواصر تعاون مع الوكالات الخاصة في البلد المضيف تكون بصدد البحث عن عمال لتلبية طلبات عمل معينة؛
- « خلق صلات مع قطاعات أو جمعيات أو غرف تجارية أو قطاع أعمال أو قطاعات أو أصحاب مشاريع تكون مصدراً محتملاً لتوفير عمل لمواطنيه؛
- « تنظيم تدريب أو الارتقاء بالمهارات باستمرار لأعضاء جماعة العمال المهاجرين في نطاق اختصاصه؛
- « إثبات سلطة الوكيل الخاصة التي تحدد طلبات العمل وطبيعتها أو طلبات الدولة المستقبلية المؤمنة من قبل أصحاب العمل في هذه الدولة؛
- « إثبات سلطة الوكيل الخاصة التي يقرها أصحاب العمل في البلد المستقبل والتي تشير إلى أن مشاريعهم قائمة وتسير بصفة مشروعة في هذا البلد.

ثالثاً - ٤ - ٣ - ٣ تقديم الدعم لوضع سياسات العمل

لما كان الملحق العمالي مهتماً جداً بتشغيل العمال في الخارج، فإنه الشخص الأكثر دراية في الغالب بأوضاع مواطنيه العاملين في بلدان أجنبية. وفي هذه الحالة ينبغي على الملحق العمالي القيام بما يلي:

- « تصنيف الحالات أو الظروف التي واجهها العمال المهاجرون وتقديم تقارير لإدارته عن طريق رئيس البعثة؛
- « تقديم تصورات عن اتجاهات العمالة في دائرة اختصاصه؛
- « إسداء النصح لوكالته، وعند الاقتضاء، يقدم الاستشارة لوضعي القانون أو واضعي السياسة العامة بشأن ضرورة الحفاظ على السياسات أو التشريعات المتعلقة بالعمال المهاجرين أو القوانين الأخرى التي من شأنها التأثير عليهم أو تحسينها أو تعديلها؛
- « ضمان مراعاة السياسات المتعلقة بالعمال المهاجرين

ويتحمل رئيس البعثة المسؤولية الكاملة في إقامة علاقات كما أوكل إليه ذلك في إطار منصبه بينما تتكفل الفنصلية بحماية مواطنيها في الدولة المضيفة. ويضطلع الملحق العمالي عن طريق التعاون الوثيق مع موظفين دبلوماسيين وقنصليين آخرين بحماية المواطنين في عملهم داخل نطاق اختصاص البعثة الدبلوماسية.

ثالثاً - ٤ - ٣ - ١ حماية العمال

وتتمثل مهمة الملحق العمالي أولاً في ضمان حقوق المهاجر كعامل وفرد كما يلي:

- « الحفاظ على حقوق المهاجر وصون كرامته كشخص وكعامل؛
- « ضمان عدم تعرض المهاجر للاستغلال والتمييز؛
- « تقديم الدعم بشأن كافة المسائل المتعلقة بعقد المهاجر أو بعمله؛
- « التصديق على أن بنود عقد توظيف العامل وشروطه وتقييدها بقوانين البلد الأم ولوائحه وأن العقد منصف وعادل؛
- « دعم العمال المهاجرين في استرداد مستحقاتهم أو الإعانات الأخرى المستحقة لهم سواء انبثقت هذه العائدات من صاحب العمل أو ممن عينهم أو من وكالة الاستخدام أو من حكومة بلد المقصد بغض النظر عن الأموال المخصصة لهم؛
- « دعم العمال المهاجرين في حالة وقوع انتهاكات في عقود عملهم أو في الأحكام الواردة فيها؛
- « مساعدة العمال المهاجرين في حالة عدم دفع رواتبهم أو مخصصاتهم أو أثناء عدم إرسال مستحقاتهم؛
- « مساعدة العمال المهاجرين في حالات تعرضهم لظروف غير إنسانية أو عملهم في بيئة لا تحترم كافة المعايير أو غير صحية أو غير آمنة؛
- « توفير الوثائق المناسبة للعمال المهاجرين النظاميين؛
- « ضمان الحماية للمهاجرين بدون وثائق أو أولئك المهربين أو الذين تم الاتجار بهم وتسهيل إعادتهم؛
- « التنسيق مع الفنصلية بشأن عبور جثث العمال إلى أسرهم في البلد الأم؛
- « ضمان تلقي العمال المهاجرين الجرحى أو المرضى للعناية الطبية وتسهيل عودتهم إلى بلدانهم متى اختاروا ذلك؛
- « ضمان حماية حقوق العاملات المهاجرات ورفاههن وتلبية احتياجاتهم الخاصة وحمايتهم شخصياً من التعسف والاستغلال؛

ثالثاً - وضع السياسات في بلدان المنشأ لحماية العمال المهاجرين

- وعلى حد سواء، ينبغي أن تتوفر في الملحق العمالي المهارات في الميادين التالية:
- ◀◀ الدبلوماسية واللباقة؛
 - ◀◀ الاستشارة والتفاوض والتوفيق والتحكيم؛
 - ◀◀ التحليل والتنظيم والتسيق؛
 - ◀◀ التوثيق؛
 - ◀◀ لغة (البلد المضيف)؛
 - ◀◀ البحث؛
 - ◀◀ إقامة الشبكات؛
 - ◀◀ معالجة البيانات؛
 - ◀◀ الإحصاءات الأساسية؛
 - ◀◀ التقييم النفسي؛
 - ◀◀ تنمية الموارد البشرية.

ثالثاً - ٥ التعاون بين الدول

رغم كل الجهود التي بذلتها البلدان المرسله لحماية العمال المهاجرين فإنهم ما فتئوا يواجهون جملة من المشاكل في البلدان المستقبلية، لا سيما المجموعات الضعيفة منهم مثل خادمت المنازل وعمال الترفيه والعمال منخفضي المهارات. وهناك حدود واضحة لما يمكن أن تقوم به الدولة لحماية عمالها المهاجرين دون التعاون الفعلي بين البلدان الموفرة للعمل. فضلاً عن حماية العمال وضمان رفاههم، يعد التعاون بين الدول أمراً أساسياً لتعميم هجرة العمالة المنظمة وردع حركة الهجرة غير المشروعة. وسيناقش هذا البعد الخاص في الفصل التاسع.

لقضايا مراعاة الفوارق بين الجنسين؛

- ◀◀ إسداء النصح لوضعي السياسة العامة في بلده فيما يتعلق بالحاجة لإبرام اتفاقات ثنائية مع البلد المضيف بشأن توظيف مواطنيه في الدولة المستقبلية.

ثالثاً - ٤-٣-٤ تعزيز العلاقات الجيدة مع البلد المضيف بشأن قضايا العمالة

- يعد الملحق العمالي دبلوماسياً مسؤولاً عن علاقات العمل وبالتالي فهو منوط بتعزيز العلاقات الجيدة في هذا المجال. وهو ملزم حسب القاعدة بالمهام التالية:
- ◀◀ تشجيع العمال المهاجرين على تنظيم الأنشطة الترفيهية أو الثقافية أو الاجتماعية أو المشاركة فيها في البلد المضيف الذي يمكن أن يمثل فيه بلدهم؛
 - ◀◀ ضمان تعامله حسب السلوك الدبلوماسي، عند حدوث مشاكل أو صعوبات يعاني منها العمال المهاجرون، أثناء التفاوض أو عقد الصفقات أو التحكيم أو المفاوضة مع حكومة أو وكالة خاصة أو جمعية في البلد المضيف؛

ثالثاً - ٤-٣-٥ معارف الملحق العمالي ومهاراته

- أثناء أداء الملحق العمالي للمهام المنوط بها، ينبغي أن يتزود ببعض المعارف بشأن المجالات التالية:
- ◀◀ الصكوك القانونية الدولية أو المعاهدات أو الاتفاقات؛
 - ◀◀ وضعية البلد المضيف فيما يخص الطلب على الأيدي العاملة واحتياجات في مجال الاستخدام بالإضافة إلى إمكانات سوق العمل في بلده الأم فيما يتعلق بالعرض من العمال؛
 - ◀◀ السياسات والقوانين المؤثرة في العمالة بالبلدين معاً.

الحواشي

- ١ أنظر وثائق الأمم المتحدة (البند ٨٩ ب) من جدول الأعمال: 2004, 1,4 (A/59/287/Add. 1).
- ٢ تنص هذه الدراسة الاستقصائية العالمية على توصيات يسفر اعتمادها عن تحسين حالة المهاجرين واللاجئين والمترجمين. وتتضمن هذه التوصيات إقرار وتنفيذ جميع الصكوك القانونية الدولية التي تعزز وتحمي حقوق النساء والفتيات المهاجرات؛ واستعراض القوانين والسياسات الوطنية للهجرة إلى خارج البلد وإلى داخله بغية تحديد الأحكام التمييزية التي تخل بحقوق المهاجرات؛ ووضع سياسات تعزز فرص العمل للمهاجرات واللاجئين والمترجمين، وتوفير فرص حصولهن على السكن المأمون والتعليم والتدريب على اللغة في البلد المضيف والرعاية الصحية وغيرها من الخدمات؛ ووضع برامج للتعليم والاتصالات لتوعية المهاجرات بحقوقهن ومسؤولياتهن؛ وإجراء البحوث وجمع البيانات المصنفة حسب الجنس والعمر من أجل تحسين فهم أسباب هجرة الإناث وتأثير تلك الهجرة على النساء وبلدان المنشأ وبلدان المقصد من أجل توفير أساس متين لصياغة سياسات وبرامج مناسبة.
- ٣ أخذ هذا القسم جزئياً من (مسودة) المنظمة الدولية للهجرة تحت عنوان منهج تدريب مديري العمل (المنظمة الدولية للهجرة ٢٠٠٥ ب). أعد هذا المنهج بدعم مالي من إدارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة ومؤلفه الرئيسي هو توماس أشاكوسو.
- ٤ طوال هذا الكتيب تحيل تسمية «هونغ كونغ» إلى منطقة هونغ كونغ الصينية الإدارية الخاصة وتحيل تسمية «تايبان» إلى إقليم تايبان الصيني.
- ٤ استخرج هذا القسم ككل من المنظمة الدولية للهجرة (٢٠٠٥ ب).

رابعاً - صياغة السياسات في بلدان الأصل للاستفادة إلى أقصى حد من مزايا الهجرة المنظمة للأيدي العاملة

وتحيل عبارة إدارة إلى أعلى المستويات في التنظيم أو البلد. ففي حالة الفلبين يقوم رئيس الجمهورية الفلبينية بدور نشط في تحديد السياسات والبرامج وتوجيهها. وعلى الصعيد الدبلوماسي، تستخدم السفارات نهج فريق البلد، الذي يضع كل الموظفين في السفارات تحت إشراف السفير وسلطته (منظمة العمل الدولية، ١٩٩١).

وتوحي عبارة عملية بتدفق أو بحركة إلى الأمام تشمل عدة خطوات أو عمليات يشترك فيها العديد من الكيانات أو المنظمات. وهي بطبيعتها تشير على حركة متواصلة بخلاف وضع ثابت.

ويعد تحديد المتطلبات الخطوة الأولى الحاسمة في التسويق لتحديد سوق ناتج ما أو خدمة ما. ويتطلب ذلك معرفة كل من جانبي العرض والطلب في السوق.

يعد الاستباق خاصية ضرورية تسمح بالبقاء قادراً على المنافسة في السوق. وهو ينطوي على موقف استباقي يُخول لمنظمة ما أن تتقدم خطوة إلى الأمام عن منافسيها فيما يتعلق بتحديد المهارات اللازمة ومن ينبغي أن تتوفر فيهم المهارات ومتى.

استأثر الاستيفاء أو تحقيق الاستيفاء باهتمام جل العملاء في العالم. إذ أنهم يبحثون عن منتجات أو موفري خدمات يستوفون متطلباتهم.

وتتمثل متطلبات العميل في مصداقية الناتج أو موفر الخدمة وعمال من ذوي الكفاءات والمؤهلين وعملية فعالة من حيث التكاليف وتسليم في الوقت المناسب وصفقات شفافة.

وتحيل الربحية إلى عملية الهجرة برمتها، حيث يخوض البلد المضيف وبلد المقصد والعمال المهاجرين ووكالة التوظيف تجربة مربحة.

يسعى عدد متزايد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية إلى اعتماد سياسات وتشريعات وهياكل تعزز استخدام قوتها العاملة في الخارج وتولد التحويلات مع توفير ضمانات لحماية المهاجرين. وبينما يعد خلق فرص العمل في البلد الأم الخيار الأول والأفضل، يرى عدد متزايد من البلدان أن العمل في الخارج جزء من إستراتيجية إنمائية وطنية بغية الاستفادة من فرص العمل العالمية وجلب العملة الأجنبية.

ويتناول هذا الفصل دور التسويق في تسهيل هجرة العمالة وتوسيع نطاقها، وتحسين خدمات التحويلات وتعزيز الأثر الإنمائي للتحويلات وتطوير المهارات بالإضافة إلى موضوع استنزاف الكفاءات. وتقتضي السياسة العامة بشأن هجرة العمالة في البلدان التي تسعى إلى تعزيز العمالة في الخارج إلى تركيز ملائم على تعزيز تدفقات العمال الخارجية المضبوطة وتسهيلها وإلى عدم التقيد بالقواعد التنظيمية ووظائف الحماية للدولة. وسيجري أدناه وصف بعض التدابير الخاصة التي تقوم الدول من خلالها بتسهيل هجرة العمل الدولية وتعزيزها.

رابعاً - ١ أهمية التسويق

لما كانت هجرة العمالة أساساً سوقاً يحدده الطلب، يجب على البلدان الراغبة في إرسال عمالها إلى الخارج أن تكون قادرة على إيجاد أصحاب عمل محتملين في غمرة منافسة البلدان الأخرى المرسله للأيدي العاملة. ولهذا يعد التسويق القلب النابض لأي برنامج استخدام في الخارج.

التسويق هو عملية الإدارة المسؤولة عن تحديد واستباق متطلبات العميل المربحة وتوقعها. ويمكننا بتقسيم هذا التعريف أن نستخلص وصفاً جيداً.



أول مرحلة في تطوير السوق هي تحديد السوق المستهدف وتقييم قدرات العرض. ويعد تناول السوق المستهدف وتقييم العرض معاً أمراً مهماً لأن تنمية الموارد البشرية في بلد ما تهدف غالباً إلى تلبية الاحتياجات المحلية. ويصبح السوق قادراً على الاستمرار عندما يتطابق العرض مع الطلب كطرفين في المعادلة. ويعني التطابق أن المؤهلات والخبرات التعليمية التي يطلبها صاحب العمل في الخارج تتفق مع ما يعرضه العمال في البلدان المرسله. وإذا كانت المتغيرات بين التوقعات وقدرة العمال الحالية غير متماثلة يمكن إدراج بعض تدابير التحسين بالارتقاء بالمهارات أو تنظيم الدورات الدراسية التكميلية لتضييق أي فجوة.

وتعقبها مرحلة الدخول حيث تشرع البلدان المرسله في إطار برنامج العمل في الخارج في إنجاز خطط تمكن عمالها من نيل مكانة في اقتصاد العمل في البلد المضيف. وتهدف هذه المرحلة إلى تحفيز بيئة سوق تزيد من وعي أصحاب العمل الأجانب وإدراكهم بشأن ما يتيح بلد معين من عمال مع التركيز على مؤهلاتهم ومدى توفرهم وقدرتهم التنافسية.

بعد حصول العمال على موطئ قدم في السوق الأجنبي تبدأ الخطوة التالية المتمثلة في تنفيذ البرنامج حيث يتم فعلاً الحصول على عقود عمل واتفاقيات توظيف كنتيجة لمدخلات منبثقة عن المرحلتين الأوليين. وفي هذه المرحلة يصبح آلية نشر العمال في البلد معروفة للآخرين وتجري مقارنات مع بلدان مصدر منافسة أخرى لتحديد أفضل مصدر للعمال.

بعد ذلك تأتي مرحلة نمو حصة السوق التي تُبذل خلالها جهود حثيثة محددة لتوسيع حصص البلد المرسل في السوق. ويفترض ذلك ضمناً أن يتوفر للبلد المرسل الوسائل الكفيلة لتحديد حصته في السوق ومدى إمكانية توسيع مشاركته في هذا السوق. فالبيانات عن هجرة العمالة الدولية غير ملائمة إلى حد كبير. وتعد التدابير

والتسويق أول خطوة ضرورية في مجهود «تصدير» عمال بلد ما. ويوحي أيضاً بالسياسة العامة المتأنية للبلد والمتمثلة في استخدام تصدير العمال كوسيلة للتخفيف من البطالة والاعتماد على تدفق التحويلات لزيادة الإيرادات من العملة الأجنبية. ويلزم البلدان العازمة على إرسال مواطنيها إلى الخارج للعمل أن تبحث عن فرص بعيداً عن حدودها الوطنية في السوق الدولية حيث تكون المنافسة أشد حدة. ويمكن تحقيق ذلك بتحصيل دراية عملية عن دراسة السوق.

ويجب أن تبدأ عملية التسويق بتحليل مواطن القوة والضعف والفرص والمخاطر، وهو تحليل يُعرف كثيراً بمختصر SWOT. وعند وضع هذا التحليل المُحدث في سياق هجرة العمالة الدولية أو برنامج الاستخدام في الخارج، فقد يساعد على تركيز جهود البلد في ميادين لها قدرات جوهرية، أو مساعدتها على تحديد إستراتيجيات بشأن الفرص أو الأخطار. ويساعد هذا التحليل متى أُحسن تنفيذه على تشكيل إستراتيجية التسويق، بشكل أكثر عمقاً، يمكنه أن يساعد على تحديد خطة دراسة السوق. وبالتالي، ورغم أنه يفضل دائماً أن يكون التحليل أكثر تعمقاً فإن أكثر مستويات التحليل تميزاً سيساعد على توجيه المؤسسة في الاتجاه الصحيح فيما يتعلق بوضع إستراتيجية تسويقية.

رابعاً - 1 - 1 عملية تنمية السوق/وضع دورة لتسويق هجرة العمالة الدولية

أدرجت أدناه، لتسهيل هذا العرض، مصفوفة توضح عملية تطوير السوق كإطار مرجعي لمختلف مراحل العملية. ووضعت المراحل المرتبطة بتطوير السوق وفق تسلسل زمني في المحور الأفقي الأعلى في خمسة أعمدة تصف مختلف المراحل. ويقدم المحور الرأسي مختلف الخطط والاستراتيجيات (المدخلات) المصممة لتنفيذ الغايات أو الأهداف المنشودة (المخرجات) والمدرجة في المحور الأفقي السفلي.

الصارمة ضرورية أحيانا لتقدير المكانة التنافسية والطلب والاتجاهات التنافسية على الأقل.

والمرحلة الأخيرة في العملية هي الحفاظ على حصة السوق وهو ما يضمن ارتياح العملاء الحاليين مما سيفضي إلى توصيات لأصحاب عمل محتملين آخرين أو أوامر مكررة كلما اقتضى الأمر ذلك. وهذا يعني أيضا التمتع بمكانة قوية للرد على المنافسين الذين يحاولون اكتساب حصة السوق.

رابعاً. ١ - ١ - ١ الجهود المبذولة لتنمية السوق

ينبغي أن تتوالى مراحل تنمية السوق في اتجاه الجهود المبذولة لإحلال تنمية خاصة بشأن السوق وتدابير النهوض بالعمالة كما ورد ذكرها في القسم الرأسي من الموصوفة. ويمكن القيام بذلك في أربع فئات عامة وهي: (١) الدراسة والتخطيط و(٢) البيع والترويج للشخصيين و(٣) الترويج بالمطبوعات و(٤) ترويج الشركات وقطاع خدمة الصناعة. وسيرد أدناه وصف يوضح نهج الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج.

(أ) البحث والتخطيط

البحث والتخطيط مهمتان متلازمتان تشكلان شريان برنامج تنمية السوق. وتجري دراسة موجهة إلى السوق إلى أقصى حد خلال المرحلة الأولى من عملية تنمية السوق.

وفي الفلبين، يقوم بدء عمليات فريق دراسة السوق على «نظام الموظف المسؤول» الذي يحدد أسواقا معينة على أساس إقليمي وقطاعات تقوم على المهارات. ويسهل هذا النظام عملية الدراسة لأنه يعين موظفا مسؤولا حسب الإقليم مثل الشرق الأوسط أو أوروبا أو آسيا. ويسمح هذا النظام أيضا بتنمية الخبرة الإقليمية والتخصص بالنسبة لكل موظف مسؤول مما يجعله مسؤولا تماما عن الإعداد النظري والإجرائي لمشاريع السوق الإقليمية بالتنسيق في الوقت نفسه مع مجالات اهتمام أخرى مثل تحديد معايير الدراسة بشأن التنفيذ والمراقبة.

وهذا التقسيم الجغرافي أساسي إذ أنه يسهل تطبيق استراتيجيات الترويج كما سيرد أدناه. ويتيح الاستقلال النسبي الملازم لهذه الترتيبات أيضا بيئة تفضي إلى تفكير خلاق وإبداعي.

ويسمح النهج القائم على المهارات أو القطاع بتحديد سلوك السوق التي يسهل تحليلها وربطها بالاستراتيجيات الملائمة. وبما أن هذه الدراسة تحيل إلى القطاع ككل وأن استخدامه الحصري ليس مقتصرًا على الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج، فإنه يعتمد على رد فعل المشاركين في القطاع كمدخلات كما أنه جزء من حلقة رد الفعل خلال وضع الخطط وتنفيذها. ولهذا يتم تداول مخرجات دراسة الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج في أوساط القطاع. ويتاح تقرير شهري عن حالة السوق للقطاع الخاص عن طريق جمعياته التي توزع بدورها هذه المخرجات على أعضائها. ويعد التقرير الشهري عن حالة السوق تقريرًا متكاملًا عن التطورات الراهنة في سوق العمالة الدولية والاتجاهات والأحداث الاقتصادية المعنية التي لها تأثير على

برنامج الفلبين للعمل في الخارج. وفضلا عن ذلك، يتم إعداد موجز عن البلدان المستقبلية للعمال لتوفير مختصر شامل عن ظروف العمل والظروف السياسية والاجتماعية الاقتصادية علاوة على توقعات كل بلد ومشاكله. وتجمع باستمرار المعلومات عن سياسات الهجرة وقوانين الأعمال الخاصة بمختلف البلدان ويتم تحليلها ونشرها.

ويقوم هذه النوع من الدراسة أساسا على قراءة تحليلية للمصادر الثانوية مثل الصحف المهنية والمجلات الاقتصادية الإقليمية والخطط الإنمائية الوطنية للبلدان المرسله للأيدي العاملة. ويكمل ذلك برودود فعل مستقاة من الاستشارات والعمل في إطار علاقات وثيقة مع موظفي التسويق في فرق القطاع الخاص. وتستمد المدخلات أيضا من تقارير المحققين العماليين وكل ما يمكن استخلاصه من تقارير سفارات الفلبين.

(ب) البيع والترويج للشخصيين

إن أنجع وسيلة لمعرفة السوق هي مقابلة الناس في الميدان مباشرة والتحدث إليهم، خاصة من مسؤولي البلد المضيف وموظفي تنمية الموارد البشرية في الشركات الخاصة. وهذا هو المفهوم الذي يستشف من نهج «البيع الشخصي» الذي اعتمدهت الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج. ويتم البيع الشخصي عن طريق وسائل متنوعة من بينها: (١) إرسال فرق تسويق خاصة في بعثات ميدانية و(٢) مقابلة العملاء أو استطلاع الميدان من قبل المحققين العماليين و/أو ممثلي الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج الخاصين.

(١) بعثات التسويق. هناك أساسا نوعان من بعثات التسويق التي يمكن إنجازها وهي:

◀ بعثات الدراسة الفنية أو تقصي الحقائق - يشارك عامة في هذا النوع من البعثات المسؤولون الحكوميون فقط، وهم يتكونون من مديرين من المستوى المتوسط وموظفين فنيين رفيعي المستوى من الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج بالإضافة إلى ممثلين عرضيين من وكالات حكومية أخرى. وتعد هذه البعثات بمثابة إستراتيجية لتقصي الحقائق وإثبات الحقائق لأجل تقييم الفرص أو اكتشاف آفاق جديدة لصالح القوة العاملة الفلبينية عن طريق إنجاز البحث وتحسين قاعدة المعلومات بشأن معدلات الأجور السائدة والخطط الإنمائية والبيانات المقارنة فيما يخص المنافسة من قبل بلدان أخرى وقوانين العمل والأعمال والممارسات المتعلقة بالعمل ومعلومات أخرى مرتبطة ببلد المقصد.

◀ بعثات المساعي الحميدة رفيعة المستوى وبعثات الترويج - إما أن يتألف هذا النوع من البعثات تماما من مسؤولين حكوميين رفيعي المستوى (كوزير العمل أو مدير الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج أو وكلاء الوزارة) أو يضم ممثلين من القطاع الخاص. ويعد تكوين الفريق في حد ذاته إستراتيجية بيع أساسية من حيث أنها «تفتح الأفق» في الأسواق المستهدفة وتُرسى المساعي الحميدة، وتتبنى التفاهم والتعاون الثنائيين مع بلد المقصد. وهناك استعداد كبير لترتيب فرص لمقابلة كبار المسؤولين في الشركات الأجنبية، كما تولى أهمية قصوى لترويج مؤهلات العمال الفلبينيين وقدراتهم التنافسية.

مصفوفة عملية تنمية السوق التي تشرف عليها الحكومة					
مرحلة الحفاظ على حصة السوق	مرحلة نمو حصة السوق	تنفيذ برنامج السوق	مرحلة دخول السوق	تحديد السوق المستهدف وتقييم العرض	المدخلات / المرحلة
		*****		*****	١. الدراسة والتخطيط
*****		*****	*****	*****	٢. البيع والترويج للشخصيين. أ- بعثات التسويق. ١ الدراسة الفنية أو مهمة تقصي الحقائق. ٢ بعثة النوايا الحسنة رفيعة المستوى والترويج. ب. الزيارات الميدانية/الاتصال بالعملاء
*****	*****	*****	*****	*****	٣. الترويج بالمطبوعات أ- برنامج الإعلانات ب- مواد دعم الاتصالات ج- البريد المباشر
*****	*****	*****	*****	*****	٤- ترويج الشركات وقطاع خدمة المشاريع أ- حملات الإلمام بالظروف ب- الترحيب بالعمل ج- الإحالة الاستشارية للعمل د- خدمة معلومات السوق
الرعاية المتواصلة من قبل الحكومة /صاحب العمل المضيفين	حصة ومكانة قويتين (اتفاقات طلبات العمل الإضافية و/أو الجديدة)	عقود العمل الأولية؛ اتفاقات التوظيف والعمل الثنائية؛ معلومات عن السوق	وعي الحكومة /صاحب العمل المضيفين ونواياهما الحسنة وبيئة السوق الموصلة	توقعات السوق	المخرجات
	حصة ومكانة قويتين (اتفاقات طلبات العمل الإضافية و/أو الجديدة)				

الاستخدام وشاملة عن البرنامج الفلبيني للعمال في الخارج وخدماته كما يتم تحديثها عند الضرورة. وتتراوح شبكة توزيع هذه المواد من سفارات الفلبين وبعثات التسويق والملحقين العماليين ومراكز الأعمال في الفنادق الرائدة إلى حملة البريد المباشر.

◀◀ حملة البريد المباشر - وتستخدم هذه الإستراتيجية للوصول إلى مجموعة محددة مسبقا عن طريق رسائل المبيعات والنشرات المطبوعة على مدى السنة لدعم جهود الحكومة والقطاع الخاص. وتعد قوائم العناوين البريدية لمختلف القطاعات بدعم من سفارات الفلبين والملحقين العماليين الذين يوصون بقطاعات مستهدفة بعد الدراسة. وتعتبر هذه الحملة وسيلة ترويجية فعالة للغاية من حيث التكاليف لأنها تشمل فقط تكاليف إنتاج الرسائل والبريد.

(د) ترويج الشركات وقطاع خدمة المشاريع تتكفل الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج بعدد من خطط البيع المرنة لتعزيز صورتها الاعتبارية وبرنامج العمالة في الخارج عامة. كما أنها تتابع مشاريع تدعم جهود القطاع الخاص لتنمية السوق تتمثل فيما يلي:

◀◀ حملة الإمام بالظروف - تستضيف الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج اجتماعات وتبدأ الحوار مع مسؤولين مختارين من السفارات الأجنبية في مانिला. وهذا يمنح الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج فرصة للتحدث عن المواضيع والمشاكل الحيوية التي تؤثر في عمالها المهاجرين في ذلك البلد خاصة والوسائل الكفيلة بإخبارهم عن آخر التطورات والسياسات والبرامج التي تقوم بها الحكومة/الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج. وتتم فوراً زيارة المسؤولين المعينين حديثاً ويتم إطلاعهم على موجز أو توجه يخص أنشطة الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج.

◀◀ حملة الترحيب بالعميل - هذا نهج آخر للبيع المرن يتمثل في إرسال بطاقات تهنئة للعملاء المهمين سواء الحكومات الأجنبية أو أصحاب العمل في القطاع الخاص خلال مناسبات خاصة مثل الإجازات أو احتفالات عيد الاستقلال الوطني. ويشكل هذا وسيلة لاستدامة العلاقات مع العملاء حتى يواصلوا رعاية العمال الفلبينيين.

◀◀ نظام الإحالة الاستشارية للعميل - ينعكس نجاح مرحلة دخول السوق المتعلقة بعملية تنمية السوق في مستوى الاهتمام أو طلبات وعقود العمل الفعلية بشأن استئجار العمال الفلبينيين التي يرسلها العملاء المحتملون إلى الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج. إذا كان صاحب العمل المهتم كيانا حكومياً يرغب في استيفاء الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج لمتطلبات قوته العاملة، يحال الأمر إلى إدارة التوظيف الحكومية في الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج. أما إذا كان العميل من القطاع الخاص فإن نظام الإحالة الاستشارية للعميل هو الذي يوافق على طلب العمل.

ويساهم إدراج ممثلين من القطاع الخاص في تعزيز جانب تنمية الأعمال المتعلق بالبعثة كما يسهل في إقامة العلاقات مع أصحاب العمل/المتعاقدين في المستقبل. ويتم التمثيل من قبل القطاع الخاص غالباً عن طريق التعيينات من جانب الرابطة الصناعية حيث تصدر الموافقة النهائية عن المؤسسة الحكومية الراحية. وتقع كل المصاريف التي يتكبدها القطاع الخاص على حساب هذه الجمعيات رغم أن الحكومة تساعد بضمان المعدلات التفضيلية لرسم السفر والفنادق.

(٢) زيارات ميدانية/مقابلة العملاء - وإلى جانب هذه البعثات في الخارج تقوم إدارة العمل في الخارج بأنشطة تسويقية دورية بالتعاون مع ملحقين عماليين يشكلون عيون وأذان وزارة العمل في الميدان. ويتصرف هؤلاء الملحقون مثل «مراكز معلومات» في الموقع و«منافذ توزيع» مواد الإعلان والاتصال التي تمت صياغتها في مكتب البلد الأم. كما يقومون بزيارات «لكل مواقع» العملاء المحتملين ويوزعون مكتب البلد الأم بالذلائل والتوصيات. ويؤدون دوراً هاماً للغاية في توليد المعلومات ومصادر للتغذية المرتجعة.

(ج) الترويج بالمطبوعات مواد الترويج المطبوعة مهمة جداً كوسيلة تسويقية تعتمد عليها الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج بشكل كثيف. ويقوم بصياغة هذه المواد المطبوعة موظفو التسويق في الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج لأنها تتطلب تحليلاً متبصراً لاتجاهات الاستئجار وخصائص أصحاب العمل وتمزج بتقديم مختصر وشامل لما يمكن أن يعرضه البلد أو الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج من خلال خدماتها. وتتم حملة المطبوعات عن طريق (١) استخدام الإعلانات في وسائل الإعلام و(٢) مواد دعم الاتصالات و(٣) البريد المباشر.

◀◀ الإعلانات - استخدام الإعلانات له أثر خاص في مرحلتي الدخول والنمو من عملية تنمية السوق. وتستخدم هذه الإعلانات خلال مرحلة الدخول كنقطة انطلاق أو بناء لصورة العامل الفلبيني كبديل جيد أو كخيار مفضل. وتبرز هذه الإعلانات خلال مرحلة النمو الامتيازات المقارنة والميزة التنافسية للعامل المهاجر الفلبيني.

تضع الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج الإطار المفاهيمي لنسخ الإعلانات وتستخدمها حسب الجمهور المستهدف والغرض من الحملة. وتأخذ شكل إعلانات تستهدف مؤسسات بعينها أو شعارات وإعلانات التهنئة أو مقترحات أو نشرات صحفية أو مواد ترويجية منشورة إستراتيجياً والمدرجة في مختلف منافذ وسائل الإعلام على الصعيد المحلي أو الدولي. وتحدد عوامل مثل أصناف القراء وسجل التداول ووسيط اللغة والتكاليف وعوامل أخرى تحدد وتيرة هذه الإعلانات واستخدامها.

مواد دعم الاتصالات - تتمثل في استئجار كتب تهيئية وكتيبات المهارات وتصنيفات الشركات وحافظات التسويق والتقارير السنوية ومجموعة المواد الإعلامية والنشرات المطبوعة. وتوفر هذه المواد المنجزة من قبل موظفي الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج والمستخدمة كمادة دعم في الأنشطة التسويقية، معلومات سهلة

رابعاً - ١ - ٣ دور القطاع الخاص

لا يمكن المبالغة في التركيز على دور القطاع الخاص في تحديد الفرص وخلقها لصالح برنامج الاستخدام في الخارج. فالقطاع الخاص المشارك لا يقوم فقط بخفض التكاليف المالية وتكاليف الموظفين التي تتحملها الحكومة فيما يخص عملية التسويق، لكنه يخول أيضاً النفاذ إلى دوائر معينة بالإضافة إلى معلومات قد يجد المسؤولون العموميون صعوبة أكثر في الحصول عليها.

وفي البلدان الآسيوية المرسله للعمال، تعترف الحكومات بأن القطاع الخاص هو محرك النمو في قطاع التوظيف وأنه المسؤول الأساسي عن فتح أسواق جديدة وتوظيف عمال آسيويين في ما يزيد عن ٢٠٠ بلد في العالم بأسره وعلى الآلاف من السفن المبحرة في المحيطات. ويقوم فعلاً بدور الجسر الذي يخلص هوة العمالة بين البلدان المرسله للعمال وتلك المستقبله لهم في إطار بحثها لإيجاد توافق بين المهارات المتاحة والطلب على العمال المهاجرين في الخارج.

ويلعب القطاع الخاص أيضاً دوراً بارزاً في اختيار العمال المهاجرين الأكثر تأهيلاً وكفاءة فقط للمديرين أو أصحاب العمل الأجانب التابعين لهم ما داموا يرغبون في إرساء علاقات طويلة الأمد وتكرار طلبات العمل مع المديرين الأجانب. وتعد هذه أفضل أشكال الحماية التي يمكن تقديمها للعمال المهاجرين - أي أن تناسب مهاراته العمل المطلوب وأن يكون ملائماً للعمل بأي حال من الأحوال. وتشارك وكالات التوظيف الخاصة في توظيف العمال الذين توزعهم. ولهذا، فمن مصلحتها أن تضمن معاملة مسؤوليها الأجانب للعمال المهاجرين معاملة حسنة وأن تنظر بدقة في أحكام عقد العمل.

ولقد تحقق القطاع الخاص بأن عليه باستمرار استكشاف أسواق جديدة والشروع في النهج والخدمات الابتكارية إذا أراد أن يحافظ على قدرته التنافسية على الصعيدين المحلي والدولي. إذ تفرض عليه المنافسة أن يرسم نهجاً فعالاً كما أنها تتطلب مرونة عملية للحفاظ على القدرة التنافسية. وهكذا تفوق قدرته على التعامل مع الدينامية التي يحتاجها هذا النوع من الأسواق قدرة الحكومة.

وفضلاً عن ذلك، تضع الطبيعة الدينامية لهجرة العمالة الدولية القطاع الخاص في مكانة متميزة مقارنة بالحكومة فيما يخص التسويق للعمال في الخارج وتوظيفهم. ويرجع هذا لقدرة القطاع الخاص على حشد موارده بصورة أكثر فعالية وسرعة مقارنة بالوكالات الحكومية التي تعمل في ظروف أكثر تقييداً يفرضها الإفراط في الإجراءات البيروقراطية وعملية الميزانية الطويلة.

وبينما ينبغي التركيز على تحقيق توازن بين تنمية السوق وآليات حماية الرفاه، قد تحتاج البلدان المرسله للعمال أن تركز على تنمية السوق دون أن تضحي بالضرورة بآليات حماية العمال إذا اعتبرنا التكاليف العالية المرتبطة بتنمية السوق ودراسته. ويجوز للحكومات أن تساعد القطاع الخاص فيما يتعلق بتقاسم المعلومات بشأن ظروف السوق وتوفر العمل في مختلف البلدان المستقبله للعمال. فهذا ميدان واحد كما سبق الذكر حيث يساعد التعاون الوثيق مع وزارة الخارجية

وتشرف الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج على نظام الإحالة الاستشارية للعمل كما أنه يستخدم لمكافحة أصحاب أفضل أداء في قطاع التوظيف. فأصحاب أفضل أداء هم الذين يحافظون على سجل تتبع جيد بشأن معايير عملهم رفيعة المستوى التي تتسم بالحرفية العالية في قيامهم بأعمالهم. ويتم الاتفاق المشترك على المبادئ التوجيهية وآليات إدراج وكالات الاستخدام الخاصة في نظام الإحالة الاستشارية للعمل بين الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج والقطاع الخاص.

◀◀ خدمة معلومات السوق - يحتفظ بقاعدة بيانات صغيرة تضم مواد مرجعية ودراسات أجنبية ومحلية عن الهجرة وتقارير وبيانات ومعلومات حيوية أخرى عن السوق، وتتاح هذه القاعدة لعملاء الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج من الأجانب والمحليين. فعلى سبيل المثال، تحتاج وكالات التوظيف التي ترغب في المشاركة في عملية تقديم العروض لبيانات عن قوانين الأعمال أو الضرائب في البلد الأجنبي لتعزيز فرصها. وتقدم الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج المساعدة كما أنها قد تبحث عن الدعم في أماكن أخرى متى كانت البيانات اللازمة غير متاحة.

رابعاً - ١ - ٢ أبحاث السوق

تركز أبحاث السوق المتعلقة بفرص هجرة العمالة على تحليل الطلب ولاسيما على نوعية الطلب وجودته وحجمه. ويرتكز هذا النوع من البحث على الطلب لا على العرض.

وأبحاث السوق عملية منتظمة لتوليد المعرفة عن سوق مستهدف ما عن طريق الحصول على البيانات وتحليلها ومعالجتها وتفسيرها وإبلاغها بطريقة منسقة. ويحكم أي سوق أربعة عوامل وهي:

◀◀ هناك طلب على منتج أو خدمة ما؛

◀◀ يمكن ضمانها بسعر معين؛

◀◀ هناك حجم للطلب لمن يحتاج المنتج أو الخدمة؛

◀◀ هناك حجم للعرض لمن يوفر المنتج أو الخدمة.

يرمي العرض من العمال المهاجرين من قبل بلد ما في سوق العمالة الدولية إلى استيفاء طلب معين على عمال مهاجرين في الخارج يكون صاحب العمل مستعداً لدفع تكاليفه. ويهدف نوع دراسة السوق هذا إلى صياغة القرارات الصائبة للتوفيق بين حجم الطلب على العمال في الدولة المستقبله وحجم العرض من الدولة المرسله للعمال. (Warren et al., 2002). وتحدد دراسة السوق الصلة بين العرض والطلب بتوفير المعلومات المناسبة بغية اتخاذ القرار الحكيم.

وتتم أي دراسة للسوق على الطريقة التالية:

◀◀ التعرف على فرصة أو مشكل ما؛

◀◀ تصميم خطة البحث؛

◀◀ جمع البيانات؛

◀◀ تفسير البيانات؛

◀◀ تقديم تقرير عن نتائج الدراسة.

أفضل تقييم. وينبغي أن تجيب هذه المعلومات على الأسئلة التالية:

- ◀ كيف يمكن إيجاد فرص العمل في بلدان المقصد المحتملة؟
- ◀ ما هي المتطلبات الأساسية (التعليم والمهارات والمؤهلات والخبرة ورأس المال ورسوم الوكالات وجواز السفر والتأشيرة وما إلى ذلك)؟
- ◀ كيف تنطبق المهارات والقدرات المتوفرة على مختلف خيارات العمل؟
- ◀ كيف يتم التمييز بين وكلاء توظيف يعول عليهم ويكونون موضع ثقة مع غيرهم ممن ليسوا كذلك؟
- ◀ ما هي الأخطار المرتبطة بالتوظيف غير القانوني والاستئجار المباشر من قبل أصحاب عمل محتملين؟
- ◀ كيف يمكن إيجاد بلدان مقصد مناسبة؟
- ◀ ما هي المتطلبات القانونية للدخول والقبول؟
- ◀ ما هي حقوقهم واستحقاقاتهم والتزاماتهم وكيف تمارس هذه الحقوق؟
- ◀ ما هي العوامل الأخرى التي ينبغي مراعاتها عند الإقدام على العمل في بلد آخر؟
- ◀ كيف يتم تقييم فرص العمل وفرص كسب الدخل في الوطن وفي الخارج ومقارنتها (القدرة الشرائية)؟ (منظمة العمل الدولية، 2003c، الكتيب 2:21-22).

على خفض تكاليف دراسة السوق وتنميته. فوزارة الخارجية توجد في الموقع المناسب ويمكنها أن تحصل، عن طريق شراء أو طلب رسمي مقدم للوكالة الحكومية المناسبة في البلد المضيف، على نسخ من نشراتها الرسمية أو خططها الإنمائية الخمسية ومعلومات أخرى تستخدم كمدخلات لخططها التسويقية.

رابعاً - ٢ نشر المعلومات

ليس نشر المعلومات مهما فقط لإبلاغ العمال المحتملين في الخارج عن إجراءات التوظيف والسفر والعمل الآمنة وأخطار الهجرة غير النظامية بل أيضاً عن فرص هجرة العمالة القانونية وإجراءاتها وآلياتها. وكما سبق ذكره في القسم ثالثاً - ٣ - ٤ - ١ يمكن استخدام أنواع من أنشطة الاتصالات الموظفة لوسائل إعلام متعددة.

ويعد نظام أو خدمة معلومات سوق العمل الدقيق والشفاف المتعلق بفرص العمل القائمة في الوطن وفي الخارج وسيلة فعالة لمكافحة الانتهاكات التي يعاني منها العمال المهاجرون. ويسمح النفاذ لمصادر المعلومات الموثوقة عن فرص العمل في الوطن وفي الخارج للعمال المحتملين وأسرههم بأن يختاروا بحكمة بين هذه الفرص. وقد تساعد المعلومات الملائمة والموثوقة عن سوق العمل أيضاً على تحسين بحث العمال عن فرص عمل محلية قبل التفكير في العمل في الخارج كما تزودهم بمعايير لتقييم التكاليف والمزايا الفعلية للعمل في الخارج

الإطار الرابع - ١

تونس: وكالة تعزيز عمل التونسيين المهرة في الخارج وترتيبها

يطالبون احتياجات المشروع كما أنهم يشجعون على النظر في هذه الترشيحات. وتسهل الوكالة أيضاً الترتيبات الإدارية المتعلقة بالسفر وتراخيص العمل وإبعاد العاملين المستأجرين وعودتهم عن طريق جهودها الترويجية.

وتضم قاعدة بيانات الوكالة حالياً ما يناهز ١٠,٠٠٠ سيرة ذاتية مفصلة للمواطنين التونسيين المتاحين للعمل في الخارج. ويُشهد للوكالة بتوظيف أكثر من ٢٧,٠٠٠ خبير ومتخصص تونسي في الخارج منذ تأسيسها. ودول الخليج هي السوق المستفيدة الأولى، في حين بدأت عمليات التوظيف في أوروبا وكندا تزايد في الوقت الراهن.

المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠٠٧).

ترعى الحكومة التونسية وكالة متخصصة تدعى الوكالة التونسية للتعاون الفني لتعزيز عمل التونسيين المهرة في الخارج. وتركز الوكالة على إيجاد فرص عمل متوسطة الأمد، أي ما يقارب فترة ثلاث سنوات قابلة للتجديد، بدلاً من توظيف دائم في الخارج. واستحدثت الوكالة منذ تأسيسها في عام ١٩٧٢ قاعدة بيانات كبيرة ومحوسبة تضع معلومات كاملة في شكل سير ذاتية عن آلاف التونسيين ذوي الخبرات والمهارات والتدريب المتخصص في طائفة عريضة من المهن. وأنشأت الوكالة آليات للتعاون الوثيق مع وزارة الخارجية التونسية لتحديد فرص العمل التي تتطلب المهارات المتاحة في قاعدة بياناتها ومتابعتها. ويتعلق الأمر بالجهود الترويجية للحكومات المستهدفة والمشاريع الإنمائية الدولية والوكالات والشركات الخاصة التي تضطلع بأنشطة واسعة النطاق قد تحتاج لعدد من الخبراء المهرة كالمهندسين والمصممين. وتعمل الوكالة أيضاً على تسويق عاملين مهرة في البلدان الأفريقية والعربية وكذلك في الوكالات الدولية لفترات عمل قصيرة ومشاريع العمالة. ويُرود المسؤولون التنفيذيون في الوكالات والشركات والمشاريع بملفات مختارة للتونسيين الذين

رابعاً - ٤ - ١ - ٢ النطاق والأهمية

قدّرت التحويلات الدولية التي تلقتها البلدان النامية في سنة ٢٠٠٥ بحوالي ١٦٧ مليار من الدولارات الأمريكية وتضاعفت في السنوات الخمس الأخيرة. (البنك الدولي، ٢٠٠٦). وتشكل تحويلات المهاجرين مصدراً مهماً للعملة الأجنبية مما يمكن البلدان من الحصول على واردات حيوية أو دفع الديون الخارجية. وتلعب التحويلات أيضاً دوراً مهماً في الحد من الفقر (البنك الدولي، ٢٠٠٦). ويزداد الوعي بشأن إمكانية مساهمة التحويلات في التنمية الاقتصادية للبلدان المرسلات للمهاجرين على الصعيد المحلي والإقليمي والوطني. ولخصت دراسة أجرتها وكالة التنمية الدولية التابعة للولايات المتحدة الأمريكية عن التحويلات في أرمينيا وجهة النظر بشأن الأثر الاقتصادي لتحويلات المهاجرين (Roberts, 2004).

ويتعرض توافق الآراء بشأن أثر الهجرة والتحويلات على البلدان المرسلات لموجات من التشاؤم والتفاؤل. ففي بداية التسعينيات مثلاً، مضى المنظور التشاؤمي العام إلى أن التحويلات لم تعزز النمو بل إنها فاقمت من اعتماد المجتمعات المرسلات بزيادة التوقعات المادية دون توفير وسيلة لاستيفائها، خلاف المزيد من الهجرة.

بلغت فرادى الأسر أعلى مستويات المعيشة في حين حققت المجتمعات المحلية نمواً مستقلاً ضئيلاً. ومضى بعض المحللين أبعد من ذلك إذ نصحوا الحكومات والمانحين بعدم تشجيع الهجرة والتحويلات. وقد اعتري منظور توافق الآراء تغيير كبير في السنوات الأخيرة، كما أن هناك حالياً حماس كبير بخصوص قدرة تدفق التحويلات على دعم النمو والتنمية. ويعزى ذلك جزئياً لواقع أن تدفق التحويلات صوب البلدان النامية وتلك التي تمر بفترة انتقالية أصبح ضخماً ولأن الفهم النظري للتحويلات قد تغير.

وحسب ما ذكر روبرتس (٢٠٠٤)، ظهر في السنوات الأخيرة منظور يفيد بأن الهجرة والتحويلات نتيجة لقرارات الأسر المبنية على الاستفادة إلى أقصى حد من إمكاناتها في ظل الفرص والقيود التي تواجهها. وبات من غير المعقول الدفاع عن وجهات النظر الساذجة القائلة بأن التحويلات تؤدي إلى «المبالغة» في الاستهلاك أو الاعتماد على الواردات أو الاستثمار «غير المنتج» في مجال الإسكان والأراضي. وأصبح ينظر الآن إلى تكاليف التحويلات المحتملة على أنها مستمدة إلى حد كبير من مشاكل الخطر المعنوي. فعلى سبيل المثال، تخفف التحويلات من الضغوط على الحكومات التي تواجه حالات عجز خارجي كبير نتيجة الإقدام على إصلاحات هيكلية صعبة. كما يمكن أن يكون لها أيضاً أثر سلبي على التزام الأسر المتلقية بالعمل وعلى المدخرات والاستثمار رغم أن هذا هو هدف مُرسل التحويلات.

وأصبح الآن الاعتراف بأهمية تحويلات المهاجرين كمصدر للتنمية المالية شائعاً في مختلف المنتديات بما فيها منتديات الأمم المتحدة والاتحاد الأوروبي ومجموعة الثماني الصناعية الكبرى. وللتحويلات أهمية كبرى بالنسبة لبلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط، رغم أن ذلك يخص بلدان أكثر من غيرها. وتختلف

ويوصى كثيراً بأن تقوم دول الأصل بتوفير معلومات دقيقة للعمال المهاجرين بغية مساعدتهم في بحثهم عن فرص العمل. وتشكل خدمات الاستخدام الحكومية في أوكرانيا مثلاً جيداً على وضع نظام معلومات عن فرص العمل على الصعيد الوطني والحفاظ عليه يطلق عليه نظام المعلومات الموحد. وهو قاعدة بيانات تشمل كل البلد وتضم الشواغر والباحثين عن عمل وستصبح عما قريب مفتوحة أمام أغلب مراكز العمالة في البلد بأسره.

ونظام معلومات الهجرة المتكامل هو مشروع لبناء القدرات أنجزته كل من وزارة القوى العاملة والهجرة المصرية والحكومة الإيطالية والمنظمة الدولية للهجرة لتيسير هجرة العمالة القانونية وتوطيد العلاقات بين الشتات المصري وبلد المنشأ. ووضع نظام آلي لمضاهاة الوظائف. ويمكن لأصحاب العمل والعمال المحتملين النفاذ إلى وحدات مضاهاة الوظائف على حد سواء (أنظر الإطار رابعاً - ٢).

رابعاً - ٣ اتفاقات العمل الثنائية والإقليمية

تُسهل حركة العمال كجزء من عمليات التكامل الإقليمية وأيضاً على أساس اتفاق أو ترتيب العمل الثنائي. وسيتم تناول هذا الجانب في الفصل التاسع المخصص للتعاون بين الدول.

رابعاً - ٤ تحويلات المهاجرين

من الجلي أن العملة الأجنبية التي يكسبها المواطنون العاملون في الخارج تلقي بظلالها على صياغة السياسة العامة لهجرة العمالة.

رابعاً - ٤ - ١ دور التحويلات في الاقتصادات الوطنية

رابعاً - ٤ - ١ - ١ التعريف

أدرجت ثلاثة أنواع من تحويل الأموال كتحويلات في النشرة السنوية لصندوق النقد الدولي وهي حولية إحصاءات ميزان المدفوعات. ويتعلق الأمر بتحويلات العمال وتعويضات العاملين وتحويلات المهاجرين. إلا أن مصطلح «تحويلات» أصبح يحمل معانٍ كثيرة في عيون عدد من الدول والمؤسسات والخبراء. ولأغراض المنظمة الدولية للهجرة، تعرّف تحويلات المهاجرين بشكل شامل بأنها التحويلات النقدية التي يرسلها المهاجر إلى بلد المنشأ أو، بعبارة أخرى، التدفقات المالية المرتبطة بالهجرة. وأغلب التحويلات تحويلات نقدية شخصية يرسلها العامل المهاجر أو المهاجر إلى قريب ما في بلد المنشأ لكنها قد تكون أيضاً أموالاً مستثمرة أو مودعة أو متبرعا بها من قبل المهاجر إلى بلد المنشأ. ويمكن تغيير التعريف حتى يشمل تحويلات شخصية عينية وتبرعات. ومضى بعض الاختصاصيين أبعد من ذلك محاولين إدراج التحويلات من المهارات والتكنولوجيا و«التحويلات الاجتماعية» (Baruah, 2006b). ويقتصر نطاق هذا القسم على التحويلات النقدية.

مشروع نظام معلومات الهجرة المتكامل

وفضلاً عن ذلك، وباستخدام إيطاليا كدراسة حالة نموذجية، يدعم المشروع حملة توعية لمنظمي المشاريع المحتاجين لعمال. وستجرى دراسة الحالة بالتعاون مع مكتب المنظمة الدولية للهجرة في روما ووزارة الخارجية الإيطالية ووزارة الرعاية الإيطالية والسفارة المصرية في إيطاليا.

ويعد موقع المصريين في الخارج على الإنترنت أداة تتاح للحكومة المصرية لتعزيز العلاقات بين الشتات المصري والوطن. ويتطلب تعزيز الخدمات للشتات المصري من قبل قطاع الهجرة توطيد العلاقات مع المنظمات غير الحكومية المصرية في الخارج وهيكل أخرى تدعم المهاجرين المصريين. وسيساهم المزيد من التنسيق والاتصالات مع وزارة الخارجية المصرية في الإنجاز التام لهدف هذا المشروع.

ويمثل النظام تجربة نموذجية ترمي إلى تحقيق الاستفادة الذاتية. وفي الواقع، تعد آلية مضاهاة الوظائف نموذجاً عملياً على قابلية تطبيق هذا النظام. وسيحتاج الاستخدام الكامل والفعال للنظام التخطيط لمشاريع مخصصة وتنفيذها. وتعد دراسة الحالة الإيطالية أيضاً أرضية تجريبية ستحدد نتائجها وضع مشروع مخصص لتطبيق الآلية على الصعيد الوطني وفي بلدان أخرى على حد سواء.

وقامت المنظمة الدولية للهجرة بالتعاون الكامل مع الحكومة المصرية بتنفيذ المشروع عن طريق بناء القدرات. ويضم دعم بناء القدرات الإمكانيات الإدارية وإدارة تكنولوجيا المعلومات وتحسين المهارات اللغوية ومعارف تكنولوجيا المعلومات الأساسية لقطاع الهجرة ككل، بالإضافة إلى إنشاء وحدة تكنولوجيا المعلومات مدربة وجاهزة للاستخدام بشكل كامل لتلبية لاحتياجات القطاع الفني في المستقبل وتوفير التدريب لوحدة للبحوث. وتم تقديم الدعم الفني الأساسي من مركز معلومات دعم القرار الذي ساهم في النظام بوضع الإجراءات.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة، القاهرة.

بدأ مشروع نظام معلومات الهجرة المتكامل في ٢٢ حزيران/يونيه ٢٠٠١ نتيجة لتعاون مشترك بين قطاع الهجرة في وزارة القوى العاملة والهجرة والحكومة الإيطالية كشريك مانح والمنظمة الدولية للهجرة كوكالة مشرفة على التنفيذ. ويعد هذا المشروع أداة فنية وآلية لبناء القدرات تدعم قطاع الهجرة في وزارة القوى العاملة والهجرة في إدارة تدفقات الهجرة النظامية المهاجرة من مصر وتحسين الوضع الاجتماعي للمهاجرين المصريين في البلدان المستقبلية وتوجيه الموارد البشرية والمالية الناجمة عن ظاهرة الهجرة.

ومن أهم نتائج المشروع إنشاء وإطلاق موقع على شبكة الويب يعرض فرص العمل في الخارج وإنشاء موقع على الإنترنت للعمال المصريين المهاجرين. وقد أعد الموقع على شبكة الويب لتوفير خدمات لأصحاب العمل في الخارج وللمصريين الباحثين عن عمل. ويتيح نظاماً تلقائياً بشأن تطابق العمل بين العرض والطلب. ويمكن للشركات في الخارج وأصحاب العمل والمشاريع وما إلى ذلك. الذين يبحثون عن مواصفات عمال معينة استشارة القائمة على الموقع الإلكتروني والاتصال بوزارة القوى العاملة والهجرة بعد تحديد المرشحين المحتملين. وتتكلف وزارة القوى العاملة والهجرة بالمصادقة على مواصفات الباحثين عن عمل وتقديم الدعم لأصحاب العمل الأجانب. ويمكن لأصحاب العمل الأجانب الاستفادة من الخدمة التي تتيحها وزارة القوى العاملة والهجرة لوضع المرشحين في قوائم غير نهائية. وبخصوص الاختيار النهائي للمرشحين، إما أن يعين أصحاب العمل الأجانب وكالة توظيف محلية أو أن يختاروا مباشرة.

من المهم التركيز على أن نظام مضاهاة الوظائف لا ينشئ علاقة ملزمة بين صاحب العمل والمرشح المحتمل. ويحتفظ أصحاب العمل الأجانب بحق انتقاء العمال وفقاً لاحتياجاتهم من الوظائف.

يزود الموقع المستخدمين، بالإضافة إلى قائمة الباحثين عن عمل، بمعلومات عملية وشاملة عن البلدان المستقبلية (لا سيما في أوروبا الغربية). وتجمع هذه السلسلة من المعلومات في وحدة أطلق عليها اسم مصريات وهي تضم حالياً معلومات عن فرنسا وإيطاليا والنرويج وأسبانيا. ويهدف المشروع في المستقبل القريب، إلى توسيع وحدة مصريات كي تشمل بلدان هجرة محتملة أخرى.

رابعاً - ٤-٢ جمع البيانات

يتطلب استخدام التحويلات كمصدر للتنمية معلومات وبيانات جيدة عن تدفقات التحويلات ونماذج الاستخدام وآليات التحويل والممارسات والمواقف الجيدة والخيارات بشأن خطط المدخرات والاستثمار. وغالباً ما تقلل السجلات الرسمية من قدر تدفقات التحويلات، رغم أنه يمكن أيضاً تضخيم الأرقام بإدراج تدفقات ليست تحويلات. ويعد التقصير بشأن الإبلاغ في العديد من بلدان أوروبا وآسيا الوسطى أمراً شائعاً كثيراً في ظل الافتقار لبيانات عن جمع التحويلات وعدد القنوات غير الرسمية المستخدمة لإرسال التحويلات.

وتطرح أيضاً مشكلتان شائعتان عامة بخصوص بيانات التحويلات في بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط. أولاً، ترسل نسبة كبيرة من إجمالي التحويلات عن طريق قنوات غير رسمية، ومع ذلك فإن الحاجة ماسة لبيانات وتقديرات عن التدفقات غير الرسمية. ثانياً، تؤدي نوعية البيانات الرديئة أو جمع البيانات الخاطئة أو تسجيل المدفوعات التي ليست تحويلات كأنها تحويلات إلى تشويه تحليل البيانات المتاحة.

ويعاني جمع البيانات من الضعف في العديد من البلدان لكن يمكن تحسين ذلك كما يلي:

التحويلات المرسله عبر قنوات رسمية إلى فرادى بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط من ٢ في المائة إلى ما يفوق ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي^٢.

ويجدر ألا يغيب عن البال أن التحويلات أموال خاصة وأسرية، ومن ثم فإن صاحبي المصلحة أساساً اثنان وهما: مرسل التحويل ومتلقيه. وبين الاثنين هناك عدد من الفاعلين وهم: وسطاء عملية التحويل وحكومتا البلد المتلقي والبلد المرسل المسؤولتين عن إطار السياسة العامة والإشراف والتسهيل ومؤسسات منوطة بالبحث وتسعى إلى تعزيز الأثر الإنمائي للتحويلات.

وبما أن التحويلات أموال خاصة فلا ينبغي أن تعتبر كبديل للدعم الإنمائي الرسمي.

ورغم إمكانية وجود استثناءات، إلا أن أغلب العمال المهاجرين يقصدون الخارج لدعم أسرهم في الوطن وهم يسعون بذلك إلى إرسال معظم مدخراتهم إلى بلدانهم حتى في غياب دوافع خاصة. ولا تتعلق القضية، بالنسبة لوضعي السياسات، بكمية التحويلات التي يمكن كسبها من خلال الهجرة بقدر ما يتعلق الأمر بما يلي:

- ◀ كيف يمكن جعل قنوات (خدمات) التحويل فعالة التكاليف
- ◀ ويسهل النفاذ إليها وموثوقة وسريعة وشفافة إلى حد كبير؛
- ◀ كيف يمكن النهوض بالإمكانات الإنمائية للتحويلات.

الجدول رابعاً - ١

المزايا الاقتصادية وتكاليف التحويلات بالنسبة للبلد المستقبل

التكاليف المحتملة	المزايا المحتملة
تخفيف من الضغط على الحكومات بشأن تنفيذ الإصلاحات وتخفيض الاختلال الخارجي (الخطر المعنوي)	مصدر ثابت للعملة الأجنبية تسهل القيود المفروضة على العملة الأجنبية وتساعد على تمويل العجز الخارجي
تخفيض مدخرات الأسر المتلقية وبذلك تؤثر سلباً على النمو والتنمية (الخطر المعنوي)	مصدر محتمل لمدخرات واستثمارات بشأن تكوين رأس المال وتمميته
تخفيف جهد العمل الذي تبذله الأسر المتلقية وبذلك تؤثر سلباً على النمو والتنمية (الخطر المعنوي)	تسهل الاستثمار في مجال تعليم الأطفال وتكوين رأس المال البشري
تؤدي الهجرة إلى «استنزاف الكفاءات» ولها تأثير سلبي على الاقتصاد وهو ما لا تعوضه التحويلات بشكل كامل	تحسن ظروف المعيشة بالنسبة للمتلقين
تزيد من الفوارق في الدخل	تقلص التفاوت في الدخل
	تحد من الفقر.
	المصدر: Roberts (2004)

- ◀ إنشاء آلية مركزية لجمع البيانات وتقديم تقارير للمصارف ومنظمات تحويل الأموال حتى يتم تسجيل تدفقات التحويل وحسابها؛
- ◀ إجراء دراسات استقصائية عن الأسر المعيشية والمبلغين الأساسيين لتقييم أنواع خدمات التحويل وفعاليتها وحجم التحويلات غير الرسمية واستخدام التحويلات وتأثيرها؛
- ◀ تبادل الممارسات الجيدة بين واضعي السياسات وشركات التحويل والمؤسسات المصرفية والمؤسسات المالية الصغيرة.

رابعاً - ٤ - ٣ خدمات التحويل

لا يفيد خفض تكاليف التحويل وزيادة الاستفادة من التكاليف الفعالة وخدمات التحويل السريعة والأمنة المهاجرين فحسب، لكن الأرجح أن يزيد أيضاً الأموال المحولة والمتاحة للمتلقيين.

وترسل التحويلات بطرق عديدة وهي: المصارف أو شركات تحويل الأموال أو من يد إلى يد أو بواسطة طرف ثالث (مثل عمليات حوالة) ويتوقف ذلك على عدد من العوامل. ويضم قطاع التحويل وكلاء تحويل رسميين وغير رسميين. فعلى الصعيد الرسمي، هناك منظمات تحويل الأموال مثل ويسترن يونيون وماني غرام بالإضافة إلى منظمات تحويل الأموال الصغيرة العاملة في أسواق جغرافية معينة مثل أنيليك بانك بالنسبة لروسيا - أرمينيا (الإطار رابعاً - ٣) والمصارف العالمية والوطنية. وتشمل الطرق غير الرسمية منظمات تحويل الأموال غير المسجلة مثل وكلاء حوالة والأفراد والأصدقاء والأقارب وسائقي الحافلات والتجار وما شابه ذلك. وتلائم بساطة عملية تحويل الأموال العديد من الفاعلين غير المسجلين الذين يوفرهم غالباً خدمة منخفضة التكلفة مقارنة بمنظمات تحويل الأموال المعروفة.

من المعروف عامة بأن الرسوم التي تفرضها منظمات تحويل الأموال العالمية على خدمات التحويل مرتفعة وارتدادية (أعلى بالنسبة للمبالغ الصغيرة) وغير شفافة. وترتفع الرسوم لتبلغ ٢٠ في المائة من المبلغ الرئيسي حسب مبلغ التحويل والقناة وبلد المقصد والمنشأ والخدمة (البنك الدولي ٢٠٠٦). وفقاً للتقارير، بلغ متوسط السعر حوالي ١٢ في المائة من المبلغ الرئيسي في سنة ٢٠٠٤. وتعد تكاليف صرف العملة بدورها أقل شفافية وتتراوح من انعدام التكاليف في الاقتصادات القائمة على الدولار إلى ٦ في المائة أو أكثر في بعض البلدان (البنك الدولي ٢٠٠٦). وتدنت الأسعار في بعض المناطق كبيرة الحجم، لكنها لا تزال عالية للغاية في مناطق الحجم المنخفض، ويخص عدد من هذه المناطق بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط.

مصرف أنيليك المحدود

أسس مصرف أنيليك Anelik في سنة ١٩٩٠ في أرمينيا من قبل مجموعة من الشركات العاملة في قطاع الصناعة الخفيفة. وأدمج كشركة محدودة المسؤولية في سنة ١٩٩٦. ويبلغ رأسماله الإجمالي ٣,٧ مليون دولار أمريكي وله ستة فروع توجد خمسة منها في أرمينيا. وأدرج فرعه السادس، الواقع في موسكو بروسيا، كشركة متبناة سميت أنيليك Anelik روسيا. وللمصرف برامج ائتمان مع مؤسسة أرازيا والمصرف الأوروبي للإنشاء والتعمير ووزارة الزراعة بالولايات المتحدة والمنظمة الدولية للهجرة والبنك الدولي.

وأعطيت الانطلاقة لنظام أنيليك لتحويل الأموال في سنة ١٩٩٧. وهو يسمح للأفراد بإجراء تحويلات دون فتح حساب في المصرف. وعلى مرسل التحويل أن يقدم اسم المتلقي بدقة وكذلك المدينة والبلد الذي سترسل إليه الأموال. وعلى كل من المرسل والمتلقي أن يقدموا وثائق هويتهم إلى المصارف المعنية. وتتراوح تكاليف التحويل بين ١,٥ في المائة و٢ في المائة من إجمالي المبلغ المحول. ويضمن مصرف أنيليك أن تصل الأموال في غضون ٣ ساعات إلى ٢٤ ساعة. وجعل المصرف من تحويل المال أمراً مركزاً على الأعمال التجارية كما أن الرسوم التي يفرضها منخفضة، ونفس الشيء بالنسبة لمصرف أرميني آخر يدعى يوني بانك Unibank. ويخدم المصرفان معا التحويل في نطاق روسيا - أرمينيا. وهناك أعداد كبيرة من العمال المهاجرين القادمين من أرمينيا والعمالين في الاتحاد الروسي. ففي سنة ٢٠٠٣، شكلت الرسوم الناتجة عن تحويل الأموال ٩,٩ في المائة من دخل أنيليك دون الفائدة ومثلت ٤٨,٥ في المائة من الدخل الإجمالي.

وبفضل رسوم المصرفين المنخفضة فإنهما يسجلان الآن أغلب تحويلات الأموال المرسلة إلى أرمينيا كما استقطبت سياساتهما بشأن التسعير بعض محوли الأموال الذين كانوا يستخدمون القنوات غير الرسمية إلى القطاع الرسمي. وبخلاف التحويلات المرسلة من روسيا إلى أرمينيا تستخدم كثيراً القنوات غير الرسمية في التحويلات المرسلة من أوروبا الغربية إلى أرمينيا حيث القنوات الرسمية غير فعالة التكاليف.

المصادر: البنك الدولي (٢٠٠٥) www.anelik.am/ru Roberts ; (٢٠٠٤).

الحجم أو المنافسة كافيين، فليس هناك من دافع ألا تكون قنوات التحويل أقل تكلفة وفعالة ومتاحة. وأشار بحث أجراه البنك الدولي إلى أن تكاليف عملية التحويل بالنسبة لمعظم منظمات تحويل الأموال تبدو أقل بكثير من السعر (البنك الدولي ٢٠٠٦).

يكسب الفاعلون الأساسيون في سوق التحويلات أرباحاً ضخمة في حين تبقى تكاليف العملية المفروضة على المهاجرين مرتفعة نسبياً رغم أنها بدأت في الانخفاض. ولا مبرر لهذا الوضع إذا اعتبرنا أن التحويل عادة عملية بسيطة وتشكل خطراً منخفضاً. وحيثما كان

رابعاً - ٤-٣-١ مزايا الأنظمة غير الرسمية ومساوئها

تحويل الأموال الأخرى ونظام الحوالة، تبين أن المصارف أكثر قدرة على المنافسة مقارنة بأبرز منظمات تحويل الأموال في سائر المناطق حيث تتاح البيانات المقارنة (البنك الدولي، ٢٠٠٦). وتمكنت المصارف التركية العاملة خارج ألمانيا من تقديم خدمات استخدمت بكثافة في التحويلات من ألمانيا إلى تركيا.

تعد خدمة الاتحاد الائتماني IRNet، أيضاً بديلاً مبتكراً لمنظمات تحويل الأموال وهو يفرض مبلغاً جزافاً قدره ٦,٥٠ دولاراً أمريكياً على كل تحويل. لكن ينبغي لمرسل التحويل أن يكون عضواً في الاتحاد الائتماني. وينشط الاتحاد في ١٤ بلداً في أوروبا/آسيا الوسطى وأمريكا الشمالية (المجلس العالمي للاتحادات الائتمانية، ٢٠٠٤).

وبغض النظر عن كون المصارف أقل تكلفة من منظمات تحويل الأموال فهي تتميز بتكامل خدمات التحويلات بمنتجات مالية أخرى.

(ج) خدمات أخرى

الابتكارات القائمة على البطاقات هي أيضاً فعالة التكاليف. فعلى سبيل المثال، تمنح بطاقة فيزا أربعة منتجات لتحويل الأموال كما أن لها علاقات مع المصارف ومنظمات تحويل الأموال ومراكز البيع بالتجزئة. وهي بذلك آلية جديدة نسبياً (مع إمكانية النمو).

وينشئ كل من موفري الخدمة المالية ومنظمات أخرى ترعى المحتاجين والمهاجرين شراكة مؤسسية مبتكرة لتوفير خدمات التحويل. وتسمح لهم التحالفات مع المصارف والاتحادات الائتمانية والشبكات البريدية ومنظمات تحويل الأموال الدولية ومراكز البيع بالتجزئة بتعزيز قوتهم (قربها من العملاء) وتخطي ضعفهم (تجربة تحويل محدودة وقيود على معاملات العملة الأجنبية والنفاذ إلى نظام الدفع) (Isern وآخرون، ٢٠٠٤).

وهناك حل آخر يتمثل في إرسال تحويلات كبيرة من الأموال. وفي الهند، تشرف منظمة غير حكومية تدعى Adhikar على خدمة تحويل أموال محلية تقوم بتركيز التحويل وتوزيع تحويلات المهاجرين الصغيرة كما توجههم نحو حساب واحد في مصرف شريك. وهذا يخفف تكاليف العملية ويولد رسماً بالنسبة للمنظمة غير الحكومية. أما المثال الآخر فهو الخدمات البريدية التي تجذب بشبكاتها الواسعة (وفي بعض الحالات تكون مسبقاً فاعلاً في ما يخص التحويلات المحلية) منظمات تحويل الأموال لعقد شراكة.

رابعاً - ٤-٣-٣ المبادرات الحكومية

على مر السنوات أدخلت الحكومات في البلدان المرسله للأيدي العاملة عدداً من تدابير السياسة العامة للتأثير في تدفق التحويلات وزيادة التدفقات عن طريق القنوات الرسمية. ولما كانت التحويلات ذات طابع خاص فقد اتخذت تدابير السياسة العامة هذه إلى حد كبير شكل حوافز.

(أ) منتجات مالية لاجتذاب التحويلات

الهند حالياً هي البلد المستقبل الأكبر قدر من التحويلات. إذ أنها أنشأت في سنة ١٩٧٠ ودائع الهنود غير المقيمين وأصبحت واحدة من

للأنظمة غير الرسمية لتحويل الأموال مثل الحوالة استخدامات مشروعة وغير مشروعة. وتعد قانونية في بعض البلدان، كما يجد العمال المهاجرون أن هذا النظام سريع وفعال التكاليف وملائم ومتعدد الأوجه ولا يحمل توتيقاً. لكن قد تستعمل الأنظمة غير الرسمية لتحويل الأموال أيضاً لأغراض غير مشروعة مثل التحايل بشأن رأس المال ومراقبة الصرف، والتهرب من أداء الضرائب، والتهريب وغسيل الأموال وتمويل الإرهاب (El Qorchi) (وآخرون، ٢٠٠٣). وتتوزع إجمالاً الأنظمة غير الرسمية لتحويل الأموال في نطاقات اختصاص حيث يكون القطاع الرسمي ضعيفاً أو حين تشوب السوق تشوهات معينة. وتبلغ الرسوم المفروضة نسبة قليلة للغاية قدرها من ١ إلى ٢ في المائة من مبلغ التحويل مع وقت تسليم يستغرق ٢٤ ساعة (Sasikumar and Varma؛ البنك الدولي، ٢٠٠٦).

وتشيع أيضاً في بعض المناطق تحويلات تحمل باليد عن طريق وكلاء النقل والبريد والأصدقاء والأقارب لكنها تتعرض للتسرب خلال عبورها الحدود وبفعل السرقة.

ويقدم الإفراط في معدلات الصرف والممارسات المقيدة بشأن العملة الأجنبية، وانعدام الخدمات المصرفية الكافية والملائمة والموثوقة ومعدلات العائد النسبية المنخفضة على الأصول المالية، بالإضافة إلى تكاليف التحويل المرتفعة وقلة النفاذ للقطاع الرسمي، تفسيراً عن سبب استخدام المهاجرين لأنظمة التحويل غير المسجلة. ويحوم الشك حول ما إذا كانت الحوافز قادرة على تغيير مسار التحويلات بشكل كبير نحو القنوات الرسمية حيث تبقى الخدمات الأساسية مشوهة والعجز المؤسسي موضع شكوك.

وأفادت دراسة أجراها المصرف الأوروبي للاستثمار بأن قنوات التحويل في بلدان جنوب أوروبا تتم في معظمها من خلال القطاع غير الرسمي^٣.

رابعاً - ٤-٣-٢ الأنظمة الرسمية

(أ) وكلاء نقل الأموال

تعد منظمات تحويل الأموال العالمية أهم قنوات التحويل الرسمية على الصعيد العالمي. وتتمثل أبرز المزايا التي يستفيد منها مستخدمو هذه القنوات في النفاذ والسرعة والمصدقية والإجراءات البسيطة. وتم وضع بدائل أقل تكلفة لكنها ليست متاحة على نطاق واسع. ولمنظمات تحويل الأموال مثل ويسترن يونيون اسم تجاري يجعلها معروفة (ولها ميزانية تسويقية كبيرة). لكن استخدامها مكلف نسبياً مقارنة مع الخدمات المنخفضة التكاليف التي توفرها منظمات تحويل الأموال الصغيرة والمتخصصة مثل أنيليك.

(ب) المؤسسات المالية

وغالباً ما تعد خدمات تحويل الأموال القائمة على الحساب المصرفي أقل تكلفة. وبعد مقارنة التكلفة التقريبية لتحويل ٢٠٠ دولار أمريكي من قبل أبرز منظمات تحويل الأموال والمصارف ومنظمات

المزيد في مجال توفير معلومات للمهاجرين بشأن التكاليف الحقيقية للتحويل وخيارات التحويل المتنوعة المتاحة في البلدان المضيفة.

(د) وصول المهاجرين غير النظاميين إلى الخدمات أصبحت بطاقات الهوية القنصلية المكسيكية الصادرة في الولايات المتحدة الأمريكية بدعم من حكومتها وحكومة المكسيك صيغة تعريف مقبولة لفتح حسابات مصرفية في الولايات المتحدة الأمريكية، مما أتاح للمهاجرين غير النظاميين النفاذ إلى القطاع المالي الرسمي. ونجح المسؤولون في المكسيك في التفاوض مع المصارف ووكالات التحويل في الولايات المتحدة وهكذا سمحت، منذ شهر كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١، نحو ١٥ مؤسسة مصرفية بفرعها للمهاجرين من المكسيك، قانونيين أو غير قانونيين، بفتح حسابات مصرفية بمجرد تقديم بطاقات الهوية التي توفرها قنصليات المكسيك. وللأقارب المهاجرين في الوطن أن يستخدموا بطاقات موزع الأموال الآلي لسحب النقود لقاء نحو ٣ دولارات أمريكية عن كل عملية وهو مبلغ أدنى من رسم تحويل المال العادي (Russell، ٢٠٠٢).

(هـ) سياسات الاقتصاد الكلي والإطار المؤسسي اعترف العديد من الخبراء في الميدان بأن أهم تدبير قد تتخذه الحكومات لتحفيز تدفق التحويلات وتحقيق إمكاناتها الإنمائية هو خلق بيئة تحكمها سياسة عامة حكيمة تقلص إلى أدنى حد من الشكوك التي تعتري الاقتصاد الكلي وتضمن الشفافية وتضع القواعد المعيارية في المؤسسات المالية. ويلزم الحكومات أن تواصل السياسات النقدية الرشيدة مثل معدلات الصرف صحيحة القيمة ومعدل الفائدة الحقيقي الإيجابي وتحرير التجارة الخارجية. لكن هذا غير كاف. فالحكومات تحتاج أيضا إلى وضع إطار مؤسسي لإرسال التحويلات بشكل آمن وأقل تكلفة وضمان المنافسة وإجراء عمليات ملائمة من قبل سائر المشاركين. وتقوم الحكومات بتحفيز تدفق التحويلات وتحقيق إمكاناتها الإنمائية بخلق سياسة عامة رشيدة وبيئة قانونية تعزز تدفقات رأس المال بما فيها التحويلات.

إن خفض تكاليف إرسال التحويل وزيادة النفاذ إلى التكاليف الفعالة وخدمات التحويل السريعة والأمنة لا تعود بالنفع فقط على المهاجرين لكن لها إمكانية زيادة مستوى الأموال المحولة وإتاحتها للمتلقين. وهناك نطاق واسع لتعزيز خدمات أكثر فعالية وأمان في أغلب البلدان كما يلي:

- ◀ تعزيز تنظيم قطاع التحويل غير الرسمي عن طريق التسجيل وتعبئة العائدات؛
- ◀ تعزيز سياسات الاقتصاد الكلي الرشيدة وبناء القدرات والمساءلة في القطاع المالي مثل إنشاء إطرارات تنظيمية بسيطة وواضحة بشأن إدارة العملة الأجنبية وتحرير نظام معدل الصرف؛
- ◀ إدراج تدابير لتعميق وتوسيع سوق العملة الأجنبية وتوفير خدمات مصرفية متخصصة لغير المقيمين؛
- ◀ تشجيع عدد كبير من المصارف والمؤسسات المالية الأخرى على إرسال التحويلات؛
- ◀ زيادة النفاذ إلى مراكز الخدمات المصرفية في بلدان المصدر

أبرز الوسائل لاجتذاب مدخرات المهاجرين الهنود. وتم توفير سلسلة من الحوافز وهي: أعلى معدلات الفائدة وضمانات معدل الصرف وخدمات الإعادة إلى الوطن والإعفاء من ضريبة الثروة والدخل المفروضة على المدخرات والفائدة. ووضعت الحوافز أساسا لزيادة احتياطات العملة الأجنبية وحالما تحقق ذلك، تم سحب العديد منها خلال التسعينيات (Sasikumar و Varma، ٢٠٠٥). وتؤكد بأن حسابات الهنود غير المقيمين تجذب إلى حد كبير المهاجرين المنتمين إلى الفئات المتخصصة والماهرة.

وفي السنوات الأخيرة تمثلت واحدة من أهم المبادرات لاجتذاب مدخرات المهاجرين الهنود في تداول سندات متخصصة لأغراض إنمائية. وحصل صنفان من السندات وهما سندات الهند المنبعثة (١٩٩٨) وودائع الهند في الألفية الثالثة (٢٠٠٠) ما قدره ٤,٢ مليارات من الدولارات الأمريكية و٥,٥١ مليارات من الدولارات الأمريكية على التوالي (Sasikumar و Varma، ٢٠٠٥).

ووضعت بلدان أخرى في جنوب آسيا أيضا حوافزا لاجتذاب التحويلات، ففي باكستان أكدت الحكومة على أهمية التحويلات كأداة للتنمية الاقتصادية بإنشاء سلسلة من الحوافز في سنة ٢٠٠١. ومُنح الباكستانيون في الخارج على أدنى مبلغ قدره (٢,٥٠٠ إلى ١٠,٠٠٠ من الدولارات الأمريكية) امتيازات الاستفادة من التعليم العالي والإسكان العام وتبادل العطايا علاوة على تجديد مجاني لجواز السفر وإعفاء من رسوم الواردات (قدره ٧٠٠ دولار أمريكي عن كل سنة).

(ب) تبسيط إجراءات التحويل وتوسيع الشبكة المالية لما بدأت مصارف طاجيكستان توفر تحويلات الأموال القادمة من الخارج كانت الإجراءات المطبقة مضيعة للغاية حتى عزف المهاجرون عن استخدامها. وفضلا عن ذلك، قامت الحكومة بين سنة ١٩٩٢ ومنصف سنة ٢٠٠١ بفرض ضريبة كبيرة على تحويلات العملة الأجنبية. وبإلغاء هذه الضريبة وتبسيط التحويلات ظهرت مصارف طاجيكستان التجارية كأبرز آلية لإرسال التحويلات.

وفتحت المصارف الوطنية في جنوب آسيا فروعها في المناطق المستقبلية للمهاجرين كما أنشأت حسابات مرتبطة بمصارف دولية لتوسيع شبكة خدماتها المالية. وحدث نفس الشيء مع المصارف التركية العاملة خارج ألمانيا. وبالمثل، وسعت منظمات تحويل الأموال شبكتها المحلية عن طريق الشراكة مع وكلاء محليين ومع خدمة البريد. وأفضى تبسيط إجراءات التحويل (من حيث التسهيل والسرعة) إلى زيادة واضحة في التحويلات عن طريق القنوات الرسمية في بنغلاديش.

(ج) تقديم المشورة والنصح تقوم أجهزة الدولة في الفلبين وسريلانكا المنوطة بالعمالة في الخارج، في إطار توجيهات ما قبل المغادرة الذي تقدمه للعمال المهاجرين، بإسداء النصح للعمال بشأن كيفية تحويل مدخراتهم. وتقدم نفس المعلومات للمهاجرين الطاجيكستانيين بواسطة مركز موارد المعلومات الذي أنشأته كل من المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في دوشانبي. لكن يتضح أنه يمكن بذل

المدخرات والأغراض الاقتصادية وشراء الأصول بما فيها المساكن.

وأبرزت الدراسات المنجزة في بلدان كومنولث الدول المستقلة (طاجيكستان ومولدوفا وأرمينيا) بأن المبلغ المخصص للمدخرات والاستثمار مبلغ صغير. ولم تفضي التحويلات وهجرة العمالة في طاجيكستان (Olimova و Bosc، ٢٠٠٣) إلى تجميع فردي للثروة بل أنها لم تسرع وتيرة تنمية المؤسسات الصغيرة والمتوسطة. ومع ذلك فقد أصبحت هجرة العمالة، كإستراتيجية للبقاء، عاملاً حاسماً محققاً للاستقرار من شأنه تغيير نتائج الأزمة الاقتصادية. وأطلقت المنظمة الدولية للهجرة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي مشروعاً نموذجياً لإحراز المزيد من التقدم (أنظر أدناه).

وحيثما تكون بيئة الاستثمار آمنة والعائدات مغرية، يقوم المهاجرون بالاستثمار في الوسائل المالية للتنمية (الهند عبر سندات التنمية). كما نتج عن ذلك أيضاً المساهمات الخيرية (رابطات المدن اللاتينية في الولايات المتحدة الأمريكية).

رابعاً - ٤-٤-٢ فعالية التحويلات

أدخلت العديد من البلدان، منها البرازيل والسلفادور والمكسيك وبنما وتركيا، سندات مدعومة بالتحويل لزيادة جمع الأموال بمعدلات فائدة منخفضة في الأسواق الدولية للسندات. وقد تكون هذه المبادرة سابقة لأوانها في بلدان ليس لمؤسساتها المالية تجربة في إصدار السندات في الأسواق الدولية، لكن فكرة السندات المدعومة بالتحويل فكرة تستحق الكثير من الاهتمام رغم أنها تحتاج إلى تقييم حذر (Roberts، ٢٠٠٤). وكما سبق ذكره في (القسم رابعاً - ٤-٣-٢)، لقد وضعت المنتجات المالية لاجتذاب المدخرات والاستثمارات من التحويلات.

ووضعت بعض الحكومات برامج خاصة للمساعدة على إعادة إدماج العمال المهاجرين العائدين وتحفيز تنمية الاستثمار والأعمال التجارية. واتخذت هذه المبادرات أساساً أربعة أشكال وهي:

- ◀ تسهيلات لاستيراد السلع الرأسمالية والمواد الأولية؛
- ◀ الاستشارة والتدريب في مجال الأعمال؛
- ◀ تنمية تنظيم المشاريع؛
- ◀ النفاذ إلى القروض.

وتقوم كل من المنظمة الدولية للهجرة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتنفيذ مشروع في طاجيكستان يجمع بين استثمار التحويلات في سبل العيش ومشاريع الأعمال مع التدريب والائتمان والمشورة (أنظر الإطار رابعاً - ٤).

ويستقطب الوسطاء الماليون ودائع المهاجر ويوجهونها نحو القروض للمشاريع القائمة الصغيرة ومتناهية الصغر. وباعتبار آخر، قد ترغب البلدان المرسله للعمال في تشجيع المؤسسات المالية البالغة الصغر على اجتذاب التحويلات. وتحظى المصارف واتحادات الائتمان والمؤسسات المالية البالغة الصغر المنظمة بمركز جيد لزيادة

والبلدان المستفيدة لتخفيف التكاليف وزيادة الكفاءات؛
◀ تعزيز أنظمة الاتصالات والعلاقات مع الشتات في مختلف البلدان؛
◀ تغيير أنظمة التحويل الرسمية وتكييفها لجعلها أسرع وأكثر مرونة وفعالة من حيث التكاليف وأسهل من حيث النفاذ إليها بغية الحد من استخدام الأنظمة غير الرسمية من قبل المهاجرين وأسرههم؛
◀ اعتماد روابط مبتكرة بين تكنولوجيا المعلومات وأنظمة التحويل المالية لخفض تكلفة تدفق التحويلات مع مراعاة أفضل الخبرات الوطنية والدولية؛
◀ تنظيم حملات إعلامية لتشجيع المهاجرين على فتح حسابات مصرفية من اختيارهم أثناء إجراءات الترخيص بالهجرة المتعلقة بالعمال المغادرين؛
◀ منح قروض قبل المغادرة منخفضة التكاليف كوسيلة لتشجيع المهاجرين على استخدام القنوات المصرفية الرسمية؛
◀ نشر معلومات عن خدمات التحويل وخياراته عن طريق التوجيهات المقدمة قبل المغادرة وفي مراكز موارد المهاجر القائمة في بلدان المقصد؛

◀ تعزيز التنسيق بين وزارات هجرة العمالة والمالية والمؤسسات المالية الأساسية ووكالات أخرى، عند الاقتضاء، بشأن مسألة هجرة العمالة الخارجية وتدفقات التحويلات ذات الصلة؛
◀ بناء القدرات عن طريق الخدمات القنصلية المحسنة للمهاجرين بما فيها إنشاء قواعد البيانات وإصدار وثائق التعريف الآمنة التي تسهل استخدام قنوات التحويل الرسمية؛

رابعاً - ٤-٤-٤ تعزيز تأثير التحويلات على التنمية

تشكل تحويلات المهاجرين مصدراً مهماً للعملة الأجنبية يمكن البلدان من الحصول على الواردات الحيوية أو تسديد الديون الخارجية كما أنها تلعب دوراً بارزاً في الحد من الفقر. وقد زاد الوعي بخصوص قدرة التحويلات على المساهمة في التنمية الاقتصادية للبلدان المرسله للمهاجرين على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية. ولما كانت التحويلات أموالاً خاصة فينبغي أن تكون التدابير المتعلقة بتعزيز تأثيرها الإنمائي طوعية في طبيعتها بالنسبة لمرسلي التحويلات وملتقيها.

رابعاً - ٤-٤-١ استراتيجيات المستفيدين من التحويلات

أفادت دراسة استقصائية أجرتها المنظمة الدولية للهجرة في غواتيمالا (غواتيمالا، ٢٠٠٤) بأن الأسر المتلقية تستخدم ٥٣ في المائة من التحويلات لشراء أمور أساسية مثل الطعام والملابس. وتتفق ١١ في المائة أخرى على التعليم والصحة. وتوجه ٣٦ في المائة إلى

مشروع نموذجي لتعزيز الأثر الإنمائي للتحويلات

وتقوم المنظمة الدولية للهجرة بالشراكة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي بتعزيز قدرات أسر المهاجرين والجماعات المحلية وفعاليات المجتمع المدني للتشجيع على استثمار التحويلات في سبل عيش مستدامة لأسر المهاجرين. وتتاح بالتعاون مع لجان التنمية المحلية مشاريع صغيرة وقروض زراعية لأسر العمال المهاجرين التي تستثمر مبلغاً مطابقاً من التحويلات. ويبلغ مجموع الاستثمارات حوالي ٨٠,٠٠٠ دولار أمريكي. ويتم ربط القروض بالتدريب المتعلق بالأعمال وتحضير خطط العمل. وفضلاً عن ذلك، وفر العمال المهاجرون مساهمات مقابلة لإصلاح الهياكل الأساسية في المجتمع المحلي (المدارس والعيادات الطبية والجسور والمحولات).

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة، دوشانبي.

تعد طاجيكستان أكبر بلد مرسل للعمال في آسيا الوسطى. فلكل أسرة من أربع أسر فرد واحد على الأقل يعمل في الخارج. ويبلغ مجموع العمال المهاجرين من طاجيكستان في سنة ٢٠٠٤ ما قدره ٦٠٠,٠٠٠ أي نحو ١٠ في المائة من مجموع السكان البالغ ٦,٨ مليون نسمة. وعادل مبلغ التحويلات التي أرسلها المهاجرون العمال من طاجيكستان إلى بلدهم بواسطة القنوات الرسمية ٢٤٠ مليون دولار أمريكي وهو مبلغ أعلى من ميزانية البلد السنوية.

وبينما تساعد التحويلات المرسلة إلى طاجيكستان أسر المهاجرين على حل بعض مشاكلهم المالية يستثمر قدر كبير من هذه الموارد في سد احتياجاتهم الآنية. ويبقى الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية المستدامة على المدى الطويل محدوداً.

ألبانيا- خطة عمل بشأن التحويلات

دراسية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، بعنوان «المنافسة في التحويلات والربط بين هجرة الألبانيين وتنمية ألبانيا»، اتفق الشركاء خلالها على ضرورة إنشاء فريق عمل مشترك بين الوكالات منوط بتعزيز خدمات جمع الإحصاءات وإجراء تحليلات تجريبية ومواصلة مبادرات وضع السياسة العامة. وأتاحت الحلقة الدراسية أيضاً الفرصة لوضع خطة عمل الإستراتيجية الوطنية للهجرة في علاقتها بالتحويلات كما دعت إلى تعزيز وإنجاز أنشطة مرتبطة بالبحث ودراسات طويلة الأمد عن تدفق التحويلات مع تركيز خاص على تفاعل التحويل وإمكانية العائدات والمسائل ذات الصلة. وأكدت الحلقة الدراسية أيضاً على ضرورة وضع سياسة عامة تفضي إلى إنشاء بيئة ملائمة وحوافز لاستخدام التحويلات في أنشطة مولدة للدخل.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة، تيرانا.

يُقدر بأن ما يزيد عن ٢٠ في المائة من العمال الألبانيين، أغلبهم من الشباب الذكور، غادروا ألبانيا إلى اليونان وإيطاليا وبلدان أخرى من أوروبا الغربية منذ التسعينيات. وبالإضافة إلى معدل الهجرة العالي يقدر بأن مبلغاً أدنى قدره ٦٥٠ مليون دولار أمريكي (حوالي ٢٠ في المائة من الناتج الإجمالي المحلي) تم تحويله إلى ألبانيا في سنة ٢٠٠٣ مما يجعل ألبانيا من البلدان الأكثر اعتماداً على التحويلات في العالم.

وافقت الحكومة الألبانية في سنة ٢٠٠٤ على الإستراتيجية الوطنية للهجرة وخطة عملها. وفيما يتعلق بإدارة التحويلات، وبخلاف فروع أخرى صيغت بشكل أكثر تفصيلاً، تحدد الإستراتيجية الوطنية للهجرة الحاجة إلى إنشاء خطة عمل مفصلة ترمي إلى وضع سياسة عامة متماسكة وشاملة بشأن إدارة التحويلات وتنفيذها. ولتدارك هذا القصور نُظمت حلقة

وتمكنهم من الاحتفاظ بروح الجماعة بينما يتكيفون مع الحياة في الولايات المتحدة الأمريكية. وينحصر غرضهم الأول، إجمالاً، في الجانب الاجتماعي المرتبط بالأنشطة في البلد الأم. ولعل أنجح الأمثلة وأشهرها على مشاركة المهاجرين في سلسلة من الأنشطة الإنمائية يوجد في جمعيات البلد الأم المكسيكية. وللولاية المكسيكية ثاكا تيكا واحد من أقدم برامج التمويل مطابقة تقوم ولايتين أخريين في المكسيك بمحاكاته الآن. وانضمت الحكومة المكسيكية في إطار هذه البرامج إلى جمعيات البلد الأم وفاعلين آخرين لتحفيز

الأثر الاقتصادي للتحويلات. وتوظف التحويلات أيضاً في قروض الإسكان. فعلى سبيل المثال، تقوم الحكومة الغواتيمالية والمنظمة الدولية للهجرة بإنشاء مشروع رائد سيمول مساكن منخفضة التكلفة لأسر المهاجرين من التحويلات علاوة على الإعانات المخصصة للإسكان.

وتحشد جمعيات المدن الأم اللاتينية في الولايات المتحدة الأمريكية الناس المنتمين إلى نفس البلدة أو الولاية في بلد المنشأ

كأن يتم تسهيل تأسيس المنشآت مباشرة من قبل المهاجرين أو بواسطة آليات الوساطة، وتحويل المدخرات عن طريق حسابات الودائع والسندات المتخصصة وإحداث منتجات الاقتراض للمهاجرين وأسرههم فيما يتعلق بمشاريع مثل الإسكان؛

- ◀ صياغة سياسات للنهوض بإسهام جمعيات المهاجرين في تنمية بلد المنشأ؛
- ◀ إدخال تحسينات على المناخ العام للادخار والاستثمار.

رابعاً - ٥ تنمية التعليم والتدريب والمهارات

من الواضح أن الانتهاكات في التوظيف أقل شيوعاً في المهن الماهرة لأن العمال المهاجرين أفضل تعليماً عادة وأكثر وعياً بالأخطار ويتمتعون بأحكام وشروط جيدة. وقد أدركت بعض البلدان المرسلات للعمال هذه الأمر وهي تركز الآن على رفع مستوى مهارات العمال لتحسين فرص توظيفهم. ويعد النهوض برأس المال البشري وإتاحة المعلومات بشأن فرص العمل أمرين متساويين في الأهمية.

المعلومات الجيدة بشأن الأسواق المحلية والأجنبية ونشرها بشكل ملائم على أصحاب المصلحة أمر أساسي في أي خطوة من عملية الهجرة. ويجب أن تكون هذه المعلومات جيدة فيما يتعلق بفرص العمل والمتطلبات من المهارات فيما يخص الأسواق المحلية والأجنبية.

وضع معايير الجودة في التعليم العالي/وبرامج التدريب أمر واضح الأهمية بالنسبة لسوق العمالة العالمي. «وقد أعدت المنظمة البحرية الدولية الاتفاقية الدولية لمعايير التدريب والترخيص والمراقبة المتعلقة بالبحارة في سنة ١٩٧٨ وروجعت بانتظام كي تستجيب للتطورات في هذا القطاع». وقام الفلبين، بصفته عضواً في المنظمة، بتنفيذ المعايير وهو ما ساعد كثيراً على توظيف بحارته على خطوط السفن الدولية، حيث أنهم يمثلون من ٢٠ إلى ٢٥ في المائة من العاملين في هذا القطاع. وتواجه الممرضات الفلبينيات، على نقض ذلك، صعوبات كبيرة في العثور على عمل في بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بسبب انخفاض مستويات التعليم المقدم لهم في مجال التمريض ومع ذلك، تتجه الممرضات اللاتي لهن مؤهلات عالية إلى الهجرة تاركات السوق المحلية تواجه نقصاً إليهن.

لا يمنح التعليم للمرء امتيازات كبيرة فقط لاتخاذ قرار الهجرة الصائب، لكن التوافق بين التعليم والمهارات بالنسبة لأولئك المطلوبين في بلدان المقصد تؤهله لأفضل الوظائف المتاحة في الخارج. ولا بد من وجود مؤسسات تعليم وتدريب توفر التدريب الذي يتزايد الطلب عليه نسبياً والذي يرغب الطلبة في الانخراط فيه بحيث يكونون مستعدين لدفع تكاليفه عند الضرورة. وحتى لو أتيح التدريب في المهارات المطلوبة، لا يزال الطلبة في حاجة للوصول إلى المعلومات عن الطلب الأجنبي على المهارات والموارد المالية لدفع تكاليف التدريب. وتؤدي المعلومات الهزيلة المتاحة إلى اتخاذ الخيارات السيئة، بينما تمنع القيود المالية الطلبة من مواصلة تحصيل المؤهلات التي

التنمية الاقتصادية. ومن حيث المبدأ، تضيف كل من الحكومة الاتحادية وحكومة الولاية دولاراً أمريكياً عن كل دولار يتبرع به المهاجرون. وأصبحت الحكومة البلدية في الآونة الأخيرة أيضاً مساهماً. وتوزع جمعيات البلد الأم إلى تمويل المشاريع التي تعود بالنفع على الجماعة كلها في مجالات مثل التعليم والصحة والصرف الصحي والأعمال المدنية (Rodolfo وLowell، ٢٠٠٢).

وكما ذكر في القسم رابعاً -٤-٣، يتمثل أهم تدبير يمكن للحكومات أن تقوم به لتحفيز تدفق التحويلات وتحقيق إمكاناته الإنمائية في توفير بيئة تحكمها سياسة عامة رشيدة تقلل إلى أدنى حد من الغموض بشأن الاقتصاد الكلي وتضمن الشفافية والقواعد المعيارية للمؤسسات المالية. وصاحب الحوافز أهم خطوة يمكن للحكومات اتخاذها لتحفيز تدفقات التحويل وتحقيق إمكاناتها الإنمائية وهي خلق بيئة تسودها سياسة عامة حكيمة وسيادة القانون تشجع تدفقات رؤوس الأموال بما فيها التحويلات.

ويتمثل مؤشر استقرار القطاع المالي في مدى استخدام الناس بشكل عادي للمصارف لإيداع مدخراتهم. وهو ما لا يحدث في العديد من البلدان النامية.

أوضح البنك الدولي (٢٠٠٦) مؤخراً بأن الحوافز الرامية إلى زيادة التدفقات وتوجيهها نحو استخدام أكثر إنتاجية أصعب من خفض تكاليف العملية وتحسين بيئة المدخرات والاستثمار بشكل عام. ولا شك أن مزايا خفض تكاليف العملية واضحة، وأن تحسين المناخ العام للمدخرات والاستثمار أمر حاسم، لكن الأخير يعد عملية متوسطة إلى بعيدة المدى بالنسبة للدول. وفي غضون ذلك، يمكن أن تكون الحوافز والفرص المحددة عاملاً مساعداً لاستثمارات المهاجرين في بلدانهم الأصلية لاسيما إن كانت هناك أزمة بشأن العملة الأجنبية. وبالمثل، يمكن إنجاز الكثير لبناء قدرات جمعيات البلد الأم وشركائها لتنفيذ مشاريع التنمية بشكل فعال وتقييم ما إذا كانت الصناديق الوطنية قد انصرفت عن الاستخدام الجيد. غير أنه، ما من شك أن تعبئة المساهمات الخيرية من منظمات الشتات من أجل التنمية على أساس القاعدة يعد تدبيراً إيجابياً.

ويعد العديد من بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط من المشاركين النشطين في الهجرة الداخلية والإقليمية وبين القارات، وسيستمر هذا الاتجاه على الأقل على المدى المتوسط. وبما أن الهجرة تدفع التحويلات، ستواصل التحويلات أداء دور هام كمصدر تمويل في هذه البلدان.

وينبغي الاعتراف بأن تدفق التحويلات ليس مصدراً للإيرادات من العملة الأجنبية فحسب، المستخدمة لتمويل العجز في الميزان التجاري أو العجز الحالي في الحسابات الجارية، لكنها أيضاً مصدر للاستثمار الإنتاجي والتنمية الاجتماعية. ومع مراعاة أن التحويلات تعتبر بمثابة أموال خاصة، فضلاً عن تحسين جمع البيانات وخفض تكاليف التحويل، يمكن تعظيم الإمكانيات الإنمائية للتحويلات في البلدان المرسلات للعمال عن طريق:

- ◀ تحديد الوسائل الإنتاجية والمستدامة لاستثمار التحويلات،

يتطلعون إليها أكثر.

رابعاً - ٦ هجرة الموارد البشرية الماهرة

تعرضت هجرة ذوي المهارات أو «استنزاف الكفاءات»، خصوصاً، لنقد لاذع بحكم أن لها نتيجة تراكمية سلبية على الاقتصادات الهشة. وهناك أيضاً بعد أخلاقي يتمثل في أن البلدان المرسلات الأوفر تتحمل تكاليف تعليم المهاجرين المحتملين بينما تجني البلدان المستقبلية المزايا. ويمكن أيضاً أن ينظر إلى هذه المسألة على أنها «تدفق الكفاءات». فمن هذا المنظور، تقلص الهجرة الفجوة بين العرض والطلب بالنسبة للعمال المهرة في البلدان النامية وتضمن التوزيع الأمثل للموارد البشرية غير المستخدمة.

ومع ذلك، يتضح أنه متى كان هناك نقص في المهارات أو صعوبة في إحلالها، يتحمل البلد المرسل تكاليف عالية. وهذا هو الحال في إفريقيا، مثلاً، التي فقدت، كمنطقة، ثلث عاملها من ذوي المهارات العالية في العقود الأخيرة. والمشكلة أقل حدة في آسيا.

ويمكن اتخاذ الخطوات التالية، رغم أنه لا ينبغي أن تمنع المهاجرين من ممارسة حقهم في حرية التنقل:

◀◀ تعزيز التوظيف الأخلاقي لمنع التوظيف الدولي العشوائي في القطاعات الحساسة في مجال التنمية مثل الصحة لاسيما في الاقتصادات الصغيرة والهشة عن طريق التوظيف وفقاً لاتفاقات العمل الثنائية؛

◀◀ استحداث نظم لتعويض بعض الخسارة التي اعترت الاستثمار في بلدان المنشأ بإدراج تدريب عملي كجزء من برامج التعليم العالي المختارة، واستثمار من قبل بلدان المقصد في تدريب وتعليم مناسبين للخسارة في الاستثمار التي تكبدها بلد المنشأ واستبقاء العمال المهرة عن طريق وسائل طوعية؛

◀◀ حسن توجيه الإعانات في التعليم العالي (كما وصف ذلك في القسم رابعاً - ٥-١-٢).

وينبغي على بلدان المنشأ أن تطور تسهيلات التدريب للطلبة المحتملين المستعدين لتلقي التعليم الذي تطلبه الأسواق المحلية والأجنبية، ومع ذلك ليس من السهل على الحكومات أن تتعامل مع هذه المهمة، إذ عليها اعتماد سياسة عامة في مجال التعليم والتدريب واستراتيجيات لتلبية الطلب المحتمل على الموارد البشرية الماهرة. وفي إطار هذه المهمة، ينبغي أن تقوم بمعالجة القضايا التالية.

رابعاً - ٥-١ وضع برامج التعليم/التدريب

رابعاً - ٥-١-١ تحديد المتطلبات من حيث الكمية والجودة

هناك حالياً طلب على فئات المهارات الأساسية مثل الهندسة وعلوم الحاسوب والعلوم الطبيعية والإدارة والمالية والتعليم والطب.

إلى جانب زيادة التسجيل، لا سيما في صفوف الإناث، على المستويين الأساسي والإعدادي، ثمة ضرورة لإصلاحات ترمي إلى إدراج برامج للتدريب على المهارات المطلوبة وتحسين نوعية التدريب والتركيز على التعليم المتقدم ذي المظاهر الإنمائية. ومن شأن تقاسم تكاليف الدرجة الثالثة من التعليم مع الطلبة وأسره أن يتيح موارد لتدابير الإصلاح.

ويمكن أن تسعى بلدان جنوب البحر الأبيض المتوسط إلى المشاركة في البرنامج الأوروبي الجاري منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الذي يضع منهجاً نموذجياً أساسياً ونظام تصديق على مجالات الدراسة المختارة. ويهدف البرنامج إلى الاعتراف المتبادل بالدرجات المحصلة في مختلف البلدان الأعضاء.

رابعاً - ٥-١-٢ تمويل التعليم العالي

هذه مسألة حاسمة بالنسبة لأغلب الحكومات. فالتعليم يفيد الشخص المعني كما أن كلا من الأسر والطلبة أبدوا استعدادهم لتحمل التكاليف. لكن الإعانات المرصودة للتعليم توجه لدروس لها مظاهر إيجابية أو تعتبر ضرورة أساسية. ولا تخص هذه المسألة التعليم الأساسي لأنه يعد حقاً إنسانياً لكن ليست هناك مظاهر واضحة في التعليم الإعدادي والعالي ككل. ومع ذلك، تم دعم التعليم المتقدم الموجه إلى البحث والتطوير لأنه يساهم في التغيير التكنولوجي وتحسين الإدارة والتنظيم وإثراء الثقافة ووضع السياسة العامة ووضع المناهج ووسائل التدريس الخ. ويقع العديد من البلدان في شرك تقديم الإعانات في مجال التعليم لمعظم الفئات، إما بسبب تقاليد موروثة من قرارات قديمة أو حكومة استعمارية أو بسبب ضغط سياسي من الجمهور. وينزع نظام عشوائي بشأن الإعانات اعتمده بعض البلدان إلى عرقلة جهود تحسين فعالية التعليم. وقد تركز الحكومات الوطنية إعاناتها على التعليم العالي، في برامج التعليم والبحث ذات الأولوية.

الحواشي

- (١) استنسخ هذا القسم من المنظمة الدولية للهجرة (2005b)
- (٢) أنظر
Study on Improving the Efficiency of Workers Remittances in Mediterranean Countries, European Investment Bank, 2007.
البلدان التي شملتها الدراسة هي تركيا والمغرب وتونس والجزائر ومصر ولبنان والأردن وسوريا.
- (٣) المرجع ذاته.
- (٤) رأس المال البشري لشخص ما هو تعليمه الرسمي والمهارة الملائمة للعمل والخبرات الأخرى والسمات المنشودة مثل الانضباط والنزاهة والاندماج في العلاقات الاجتماعية.

خامساً - إدارة هجرة الأيدي العاملة

أنشأت الجزائر المكتب الوطني للعمل للإشراف على إدارة حصص العمالة المهاجرة والروابط مع الشتات. وفي عام ١٩٩٦ أقامت الحكومة كتابة الدولة المكلفة بالجمالية الوطنية بالخارج ملحقة بوزارة الشؤون الخارجية. وتتضمن الحكومة الجزائرية حالياً وزيراً منتدباً مكلفاً بتلك الجمالية وهو ملحق برئيس الحكومة. (المنظمة الدولية للهجرة، 2005a).

وثمة وزارتان أخريان منخرطتان أيضاً في عملية الهجرة وهما وزارة الداخلية لإصدار الجوزات والهجرة ووزارة الشؤون الخارجية لتعزيز الحماية والتعاون بين الدول. ويكتسي الدور الداعم الذي تلعبه وزارة الشؤون الخارجية أهمية جلية.

بعد وجود قدرات مؤسسية ملائمة وتنسيق كاف عنصراً أساسياً من أجل تحقيق أهداف السياسة العامة المتمثلة في حماية المواطنين العاملين في الخارج والاستفادة المثلى من العمالة. ويتضمن ذلك إيلاء إدارة هجرة العمالة الأولوية الواجبة في التنمية الشاملة والسياسة الخارجية وفي عملية تخصيص الموارد.

وتقوم الحكومات فبي البلدان المرسله للأيدي العاملة المنظمة بتكريس المزيد من الموارد المالية والتقنية لصياغة وتنفيذ سياسات هجرة العمالة. وقد ظهر عبر العقدين الماضيين عدد من المؤسسات المتخصصة من أجل معالجة للشواغل المرتبطة بالعمل في الخارج. ويلاحظ بعض الخبراء أن إضفاء «الطابع البيروقراطي» على السياسة العامة لهجرة العمالة قد بلغ مستويات معقدة للغاية في بعض البلدان الآسيوية (Abella، ٢٠٠٠)، غير أن خبراء آخرين يشيرون إلى إهمال البحوث في قضية دور القدرات المؤسسية في الإدارة الفعالة لهجرة العمالة الدولية. (Achacoso، ٢٠٠٠).

ويحكم إدارة هجرة العمالة عادة قانون أو مرسوم خاصان بالهجرة، وترجع مسؤولية تنفيذ التشريعات ذات الصلة عادة إلى وزارة العمل، بيد أنه جرى في بعض الحالات استحداث وزارة مستقلة تعنى بشؤون العمل في الخارج، ويوجد في الوزارة، في غالبية البلدان المرسله للأيدي العاملة المتقدمة، مكتباً للاستخدام في الخارج، أو ما يعادله يضطلع بمسؤولية الحماية والرفاه والترويج. وفي حالة الفلبين توجد ثلاثة كيانات: واحد مكلف بوظائف الحماية والترويج (الإدارة الفلبينية للعمل بالخارج) والثاني بوظائف الرفاه والتحكيم القضائي في القضايا ذات الصلة بالهجرة (إدارة رعاية العمال في الخارج) والثالث بتطوير المهارات والتدريب والتصديق على الشهادات. وتتوفر لدى بعض البلدان إضافة إلى مكتب الاستخدام في الخارج، هيئة مكلفة بالتوظيف تابعة للقطاع العام (بنغلاديش وباكستان).



اتصالات مع مديري التوظيف والموارد البشرية بالشركات الأجنبية.

وثمة حاجة حاسمة لجمع كل الفاعلين الرئيسيين في هذا النظام المعقد فيما يشير إليه أخصائيو التنمية الإدارية «جمع النظام برمته داخل القاعة». ويشكل جمع كل الأشخاص الممثلين لأجهزة تتسم بالاعتماد المتبادل هي مسألة منفعة متبادلة وتتطلب الالتزام ببناء روح الفريق أو إعداد دورات للتخطيط المستقبلي من أجل توفيق العلاقات الجارية وتطويرها.

والتعاون والتنسيق بين الوكالات لا يأتي بطريقة آلية، بل يجب تنشئته طوال العملية وذلك بخلق بيئة إيجابية ووضع آليات ويتفاعل منتظم وملائم. ويجب وضع مفاهيم لإدارة عملية الهجرة بوصفها تركيبة لعدة منظمات مستقلة تعمل في تفاعل وثيق ومستمر مع وكالة معينة مثلما هو مناقش أدناه في القسم خامساً ٢ - ١.

وتقوم وزارة العمل بالدور الريادي، إذ إن هجرة العمالة هي قضية عمالة في المقام الأول، وتضطلع وزارة الشؤون الخارجية بمسؤولية تقديم الخدمات الدبلوماسية وحماية العمال المهاجرين أثناء وجودهم في بلد أجنبي وسيكون لوزارتي العدل و/أو الداخلية نصيبهما من المسؤولية، إذ إن سياسة الهجرة يجب أن تتجسد في التشريعات وأن خدماتها المكلفة بالأمن والمقاضاة سيطلب منها معالجة حالات الانتهاكات.

لا تدرج عادة وزارتا التعليم والصحة ضمن أصحاب المصلحة الحيويين في الهجرة، ولكن بالنظر إلى الطلب المتزايد والملح على العاملين بالتمريض المدربين، والمدرسين ومقدمي الرعاية بل حتى العمال الزراعيين، فإنهما كثيرا ما تدعيان للعمل على أن يكون تطوير المناهج الدراسية للبلد قادرا على تلبية الطلبات في سوق العمل

خامساً - ١ - إنشاء فريق وضع السياسة العامة

تتطلب عملية إدارة الهجرة بنجاح تعاوناً وتنسيقاً وثيقين بين كافة أعضاء مجلس الوزراء تقريبا. ولا يمكن التشديد بما يكفي من قوة على أن المشاركة المستمرة والفاعلة لجميع أصحاب المصلحة الرئيسيين في برنامج الهجرة بما فيهم وزارة العمل، والشؤون الخارجية، والداخلية والعدل، والهجرة تمثل عاملا حاسما من أجل تأمين التنفيذ الناجح لبرنامج خاص بالعمل في الخارج.

خامساً ١ - ١ تقاسم أعباء برنامج العمل في الخارج

ينبغي تقوية الروابط بين الوكالات، أو إقامتها حيث لم توجد بعد، ويساعد النهج المشترك بين الوكالات هذا على تركيز موارد حكومية مختلفة على تحقيق استجابة سريعة لاحتياجات العمال المهاجرين وعلى تجاوز الثغرات التي تسمح لوكلاء التوظيف عديمي الضمير من استغلال الساعين للعمل الضعفاء. ويمكن الإطلاع على مثال للتنسيق والتعاون بين الوكالات في الملحق ٤.

ويمكن على سبيل المثال تقليص تكلفة عملية جمع المعلومات بشأن ظروف السوق وتطوراتها، التي يجب القيام بها على أساس مستمر، إذا نظمت بالاشتراك مع موظفي السفارة. ولكن ليس هذا هو الحال في العديد من بلدان الأصل، إذ أن وزاراتها المكلفة بالعمل والشؤون الخارجية ليست لديها فيما بينها روابط محددة بوضوح. وفي حين أصبحت هذه المهمة أسير، مع ظهور تسهيلات حديثة مثل الإنترنت، فلا يوجد بعد بديل للمناهج القديمة الخاصة بجمع البيانات وتحليلها: العمل اليدوي، وتحديد الفرص الخفية، وإجراء

مذكرات تفسيرية، أو نشرات دورية الخ.) لمد هذه الهيئات النظامية بالقدرة على التكيف مع تغيرات أسواق العمل العالمية والتطورات في الصناعة.

خلال الفترة من عام ١٩٨٢ إلى الربع الأول من عام ٢٠٠٠ أصدرت إدارة الفلبين للعمل في الخارج ما مجموعه ٨٢٩ مذكرة دورية تعتبر بمثابة إما وثائق سياسية جديدة أو تحديث للسياسات والإجراءات القائمة أو مبادئ توجيهية ومعلومات موجهة لجميع القطاعات المشاركة في البرنامج. وبالمثل، جرى دراسة أو تمرير عدد كبير من القوانين بين عامي ١٩٨٧ و١٩٩١، كما هو مبين في الجدول خامساً، هو ما يشير إلى بؤادر القلق الحالي لدى المسؤولين الحكوميين لسد الثغرات أو تقوية برنامج هجرة العمالة للاستجابة للتغيرات في سوق العمل عبر البحار.

خامساً - ٢ - صياغة السياسة

تحتاج عملية صياغة سياسة ما بشأن هجرة العمالة إلى مراعاة بيئة هجرة العمالة الدولية وينبغي أن توجه هذه السياسة إلى تحقيق الأهداف العامة التالية على النحو المشار إليه في الفصل الثاني.

- ◀◀ حماية العمال المهاجرين ورفاههم؛
- ◀◀ تحقيق الاستخدام الأمثل لمزايا هجرة العمالة وتخفيف الأثر السلبي لهذه الهجرة؛
- ◀◀ التعاون الدولي وبناء القدرات المؤسسية.

وهذه الأهداف العامة هي أيضاً بطبيعتها اجتماعية وإنمائية واستراتيجية على التوالي، ويمكن تقسيمها إلى أهداف وأنشطة محددة. وينبغي لهذه السياسة، بالإضافة إلى ذلك، أن تتسم بالخصائص التالية (Abella، ١٩٩٧).

- ◀◀ الاتساق مع خطط التنمية الوطنية؛
- ◀◀ أن تكون شاملة؛
- ◀◀ قدرة على تنظيم الهجرة؛
- ◀◀ النزاهة والشفافية؛
- ◀◀ الفعالية والكفاءة؛
- ◀◀ مراعاة منظور نوع الجنس.

خامساً ٢-١ الانسجام مع خطة التنمية الوطنية

يتعين وضع بيانات السياسة العامة بشأن الهجرة في سياق استراتيجية عامة للعمل والعمالة مع تفاعل ملائم مع السياسات الإنمائية الأخرى من قبيل التعليم والشؤون الخارجية والتجارة والاستثمار. وينبغي أن تشمل هذه الإستراتيجية بالضرورة غايات وأهداف من قبيل النهوض بالعمالة وحماية المواطنين في الخارج واكتساب مهارات جديدة وتحسين استخدام التحويلات المالية من أجل المساعدة في التنمية الوطنية وإعادة إدماج المهاجرين العائدين في المجتمع.

الدولي. وستشارك وزارة التعليم في قضايا التدريب وفي تطوير المناهج التعليمية التي ستمنح خريجي المستقبل المؤهلات التي يحتاجونها للعمل في الخارج وفي تعزيز مهارات للعمال المهاجرين سواء الذين تم توظيفهم أو المحتملين.

وتبقى خبرة وزارة الإعلام ضرورية من أجل نشر المعلومات بشأن التوظيف غير القانوني والأنشطة غير القانونية الأخرى التي ينبغي حماية العمال المهاجرين المحتملين منها. وينبغي أيضاً تزويد العمال المهاجرين بكتيبات ووثائق رسمية خلال الخطوات الأولى الرامية إلى العمل في الخارج حتى لا يتأثروا بالمعلومات الخاطئة والممارسات الخادعة. ولما كان الحصول على النقد الأجنبي هدفاً إضافياً (إن لم يكن أولياً) لبرنامج العمل في الخارج، يجب على المصرف المركزي توفير أنظمة مصرفية لخفض تكلفة المعاملات الخاصة بالتحويلات المالية، ويتعين على خدمات الضمان الاجتماعي والرفاه الإسهام بآلياتها من أجل تزويد العمال المهاجرين بمشاريع رفاة متكاملة. وللشرطة ووكالات إنفاذ القانون الأخرى دور تؤديه في صون القانون والتحقيق في الشكاوي المتعلقة بالأنشطة غير القانونية واحتجاز وكلاء التوظيف غير القانونيين.

خامساً ١-٢ هيئة مستقلة معينة

تقع المؤسسة الحكومية المسؤولة على معالجة عملية الهجرة عادة تحت سلطة وإشراف وزير أو أمانة العمل التابعة له، وقد استحدثت عدة بلدان مثل هذه المكاتب بما في ذلك:

- ◀◀ الهند: مكتب حامي المهاجرين. انشأ عام ١٩٨٣؛
- ◀◀ سريلانكا: مكتب سريلانكا للعمل في الخارج. انشأ عام ١٩٨٥؛
- ◀◀ باكستان: مكتب الهجرة والعمل في الخارج. انشأ عام ١٩٧٢؛
- ◀◀ فيليبين: الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج. أنشأت عام ١٩٨٢.

ومن المهم أن تكون هذه الوكالات المعنية قادرة على الاستجابة بسرعة للقضايا التي تثيرها الطبيعة الدينامية للهجرة. ففي الفلبين على سبيل المثال، تتبع السياسات عن هيئة إدارية تتكون من خمسة أشخاص فقط.

- ◀◀ ممثل عن القطاع القائم على البر؛
- ◀◀ ممثل عن القطاع العامل في البحر؛
- ◀◀ ممثل عن قطاع المرأة؛
- ◀◀ مدير الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج؛
- ◀◀ وكيل وزارة العمل الذي يرأس الهيئة.

وبهذه الطريقة، تخفض طبقات السلطة الهرمية، وتسهل عمليات التواصل وصنع القرارات المرتبطة بالسياسة العامة. ويمكن تعديل هيكل إدارة العمل في الخارج وإجراءاتها بسهولة نسبياً من خلال هيئة إدارية من هذا القبيل، مما سيكفل استجابة سريعة للطبيعة المتغيرة للهجرة وديناميتها.

وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للحكومات أن تكون مستعدة لوضع وسن صكوكا تشريعية على وجه السرعة (قوانين، أو مراسيم، أو

المؤسسات المتعاملة مع هجرة العمالة - مصر

الخارجية مع عدة هيئات وطنية ودولية من أجل مكافحة الهجرة غير القانونية بما في ذلك من خلال آليات تقنية وأمنية وقضائية وتشريعية.

٤) وزارة الداخلية: ترافق وزارة الداخلية حركة الهجرة الدولية من وإلى مصر وتنظم إقامة غير المواطنين في مصر. وتعمل وزارة الداخلية بالتنسيق مع وزارات أخرى من قبيل وزارات الشؤون الخارجية والتعليم والقوى العاملة والهجرة. وتقوم وزارة الداخلية بمنح تصاريح العمل للمهاجرين المصريين المؤقتين قبل مغادرتهم كما تقوم بحفظ سجلات الأجانب الذين يعبرون الحدود المصرية بصورة قانونية من خلال نقاط المراقبة التابعة لها الموجودة في المطارات والموانئ والبر في كافة أرجاء البلاد. وتتعاون الوزارة مع المنظمات والمؤسسات ذات الصلة من أجل تقليص الهجرة غير القانونية من مصر وإليها.

٥) الجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء: تتقاسم مسؤوليات جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالهجرة كيانات حكومية شتى من قبيل وزارات الداخلية والشؤون الخارجية والقوى العاملة والهجرة والجهاز المركزي للتعبئة العامة والإحصاء (الهيئة الحكومية المسؤولة عن جمع البيانات والإحصاءات الوطنية في مصر). وفي مجال الهجرة ينحصر دور الجهاز المركزي في تقديم الإحصاءات الخاصة بدخول/خروج المهاجرين المواطنين والأجانب التي تجمعها وزارة الداخلية.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة: القاهرة

هناك عدد من السلطات الحكومية مسؤولة على قضايا الهجرة، بما في ذلك جمع البيانات والتحليل، والتخطيط، والتنفيذ والإشراف والرصد وإنفاذ القانون وتشكل السلطات الحكومية التالية جزءاً من الإطار المؤسسي المرتبط بالهجرة في مصر:

١) تشمل اللجنة العليا للهجرة التي انشئت عام ١٩٨٣ وأعيدت هيكلتها عام ١٩٩٧ الكيانات الرئيسية المعنية بالهجرة في مصر. وبموجب البند ٤ من قانون الهجرة رقم ١١١ يرأس وزير القوى العاملة والهجرة اللجنة العليا للهجرة بصفته وزيراً مسؤولاً عن شؤون الهجرة، وتشمل اختصاصات الهيئة العليا للهجرة ضمن جملة أمور، إنشاء مراكز التدريب المهني للمهاجرين المحتملين وتنظيم دورات متخصصة من أجل تأهيل المهاجرين المحتملين وتقديم توصيات بشأن الخدمات/المزايا التي ينبغي منحها للمهاجرين (سواء قبل رحيلهم أو خلال إقامتهم بالخارج أو بعد عودتهم المؤقتة أو الدائمة إلى وطنهم).

٢) وزارة القوى العاملة والهجرة (قطاع الهجرة): تهدف ولاية قطاع الهجرة إلى ربط سياسة الهجرة بالمصلحة الوطنية للدولة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك رفاه المصريين المقيمين في الخارج والحفاظ على روابطهم الروحية والاجتماعية مع وطنهم. وفي هذا السياق، تتكون استراتيجية قطاع الهجرة من شقين: (١) تطوير تكنولوجيات جديدة من أجل إنشاء قاعدة بيانات محدثة تتضمن فرص العمل في الخارج ونظام مبني على الإنترنت يربط المصريين المقيمين في الخارج بوطنهم. (٢) تعزيز دور «اتحاد المصريين بالخارج» ومنظمات المجتمع المدني الأخرى التي تمثل المصريين المقيمين في الخارج.

٣) وزارة الشؤون الخارجية: تساهم وزارة الشؤون الخارجية في حماية حقوق وكرامة الجالية المصرية المقيمة في الخارج في احترام كامل لقوانين البلدان المضيفة. وأنشئت وزارة الشؤون الخارجية في عام ١٩٦٩ قسماً مسؤولاً على الشؤون القنصلية والهجرة والمغتربين المصريين واللجائئين، وهذا القسم مسؤول أيضاً على تنسيق قضايا الهجرة المتصلة بالشؤون الخارجية مع الهيئات الحكومية الأخرى، وتتعاون وزارة الشؤون

مشاريع القوانين والقرارات المعنية بهجرة الأيدي العاملة التي قدمها
مجلس النواب في الضلعيين خلال الفترة ١٩٨٧ - ١٩٩١

المجموع	مجلس الشيوخ ٢٤ عضو	مجلس النواب ٢٠٠ عضو	
٥٥	٢٣	٣٢	القوانين:
٧٨	٤١	٤٦	القرارات
١٤٢	٦٤	٧٨	المجموع

المصدر: آسيا (١٩٩٢)

ومتعددة الأطراف بحيث تلتزم الدول المستقبلية بحماية
العمال الوطنيين؟

خامساً ٢- ٣- حماية العمال المهاجرين

لما كانت هجرة الأيدي العاملة تتطوي على سلسلة من العمليات،
ينبغي للسياسة أن ترعي وضع آليات لتطبيق النظام في عملية الهجرة.
وينبغي لهذه السياسة أن تتضمن إدخال تشريعات ضد الأفعال غير
القانونية ومن أجل حماية العمال المهاجرين المغادرين للعمل في الخارج
ومن بين المسائل التي ينبغي معالجتها في هذا الصدد.

- ◀ هل توجد تدابير لحماية العامل في كل خطوة من عملية
الهجرة؟
- ◀ هل توجد آلية لمعالجة الشكاوى حينما يكون العامل/العاملة
في الخارج وعند عودته أو عودتها؟

خامساً ٢- ٤- النزاهة والشفافية

ينبغي لسياسة هجرة العمالة أن تمثل توافقاً في الآراء، وأن تستند
إلى مشاورات مسبقة مع مختلف قطاعات المجتمع. وينبغي أيضاً
عرض أهداف السياسة بوضوح بغية معالجة بعض احتياجات الدولة
المتصلة بالتنمية وينبغي لها كذلك أن تكون نتيجة مشاورات وتوافق مع
القطاعات المعنية. ومن بين المسائل الرئيسية التي ينبغي معالجتها:

- ◀ هل السياسة ناتجة عن التشاور ومشاركة طائفة عريضة
من أصحاب الخبرة والقطاعات في المجتمع؟
- ◀ هل هي قائمة على البحوث؟

خامساً ٢- ٥- الفعالية والكفاءة

ينبغي للسياسة المعنية بهجرة العمالة أن تقوم أيضاً بتمكين
الوكالات الإدارية من خلال تزويدها بآليات لإنفاذ التدابير المتخذة.
وينبغي للوكالات الإدارية السعي إلى تحقيق أهداف السياسة هذه من
خلال وضع أهداف قابلة للبلوغ داخل أطر زمنية محددة. وعلاوة على

وينبغي للبيانات المتعلقة بسياسة هجرة العمالة أن تحدد أيضاً
علاقة الحكومة بالقطاع الخاص في هذا المجال وأن تشير إلى وجود بيئة
سياسية داعمة من خلال مشاركة الوزارات الأخرى. ويتعين عند وضع
سياسة عامة لهجرة العمالة الدولية، معالجة المسائل الأساسية التالية:

- ◀ هل تكمل السياسة خطة التنمية الشاملة للدولة؟
- ◀ كيف تقيم أثر السياسة الاقتصادي والاجتماعي من حيث
استنزاف الكفاءات أو أي اضطراب مفاجئ في الخدمات
الاجتماعية؟
- ◀ هل توجد آلية لتفسير هذه الآثار؟

ينبغي لسياسة هجرة العمالة أن تكون متوائمة مع خطة التنمية
الشاملة للدولة. ولا ينبغي لها أن تقلل من شأن وجود نهج كلي إزاء
التنمية حتى وإن كانت لها آثار إيجابية على الإيرادات من النقد
الأجنبي وعلى نسب البطالة الداخلية.

خامساً ٢- ٢- القدرة على الفهم

ينبغي لسياسة هجرة العمالة أن تعكس البرنامج الحكومي العام
وأن تراعي المجالات المختلفة التي يرجح أن يتجه إليها المهاجرون.
وينبغي أن تشمل نوايا الدولة في الدخول في اتفاقات ثنائية أو متعددة
الأطراف مع البلدان المستقبلية من أجل حماية العمال المهاجرين.
وينبغي للسياسة أيضاً أن تضع البرامج التي تعالج رفاه العمال
المهاجرين خلال فترة إعادة اندماجهم بعد عودتهم إلى بلادهم.
وتتضمن المسائل الرئيسية التي ينبغي معالجتها:

- ◀ هل تأخذ السياسة في اعتبارها رفاه العمال المهاجرين
وعائلاتهم أيضاً؟
- ◀ هل تتضمن آليات من أجل حماية العمال المهاجرين؟
- ◀ هل تراعي الحاجة إلى تعزيز أو تطوير المهارات بالنسبة
المهاجرين المغادرين للعمل في الخارج وعند عودتهم؟
- ◀ هل تنظر في إمكانية فئ استعادة الكفاءات في بحيث تعكس
«استنزاف الكفاءات»؟
- ◀ هل تضع في تصورها التفاوض على اتفاقيات ثنائية

وطريقة تطبيقها.

خامساً - ٣ - بيانات المهام والرؤية المؤسسية

تمثل سياسة هجرة العمالة لبلد ما بياناً يضع نوايا الدولة بشأن هجرة العمالة. بيد انه يتعين على أية سياسة سليمة للدولة بشأن هجرة العمالة، التي تقضي عادة إلى استحداث مؤسسات حكومية أن تدار إدارة جيدة وتكون موجهة نحو تحقيق الأهداف المرسومة. ويجب لواضعي السياسات أن يضعوا في اعتبارهم انه مع استحداث المؤسسات والمكاتب التابعة لها، يمكن للأشخاص العاملين فيها أن يصبحوا معزولين داخل بيئة مغلقة ويمكن مع مضي الوقت أن يهتموا بالحفاظ على مناصبهم فحسب. ونتيجة لذلك، قد يهمل الهدف العام الذي استحدثت من أجله هذه المكاتب أو يدفن تحت عبء المهام اليومية.

وتشكل بيانات المهمة والرؤية أدوات لتعزيز الوكالات والتزام مستخدميها، ولذلك يمثل الابتكار في وضع هذه البيانات خطوة رئيسية في عملية بناء القدرات المؤسسية. وتساعد بيانات المهمة والرؤية التي تتسم بحسن التفكير والوضوح أعضاء المنظمة، سواء كانوا في أعلى المستويات أو أدناها، على فهم مقاصدهم وأهدافهم المشتركة. ويمكن لكل مكتب أو إدارة أو وكالة القيام بتطوير بيانات المهمة والرؤية الخاصة بها في توافق مع السياسة العامة التي رسمتها الدولة لسياسة الهجرة. ومثلما أشار بيتر دروكير (١٩٩٣) إلى ذلك: ينبغي (الوكالات الحكومية) أن تكون لديها مهمة واضحة تتجسد في أهداف عملية وتنص على العمل الفعال. وبالطبع، تتدهور الأعمال أيضاً إن لم تكن لها مهمة واضحة؛ فتصبح مشتتة - وجهودها مفتتة... وستشرع أي وكالة حكومية في الانهيار على الفور تقريباً ما لم تحدد مهمتها بشكل واضح وتشدد عليها مراراً وتكراراً.

ثمة خمسة أسئلة يجب التصدي لها في عملية تقوية القدرة المؤسسية وهي:

- ١- ما هو عملنا؟ = وضع التصور (الرؤية والمهمة)
 - ٢- من هم عملائنا؟ = الاستهداف
 - ٣- ما الذي يعتبره عملائنا قيمة؟ = تحليل الوضعية/الاحتياجات
 - ٤- ما هي نتائجنا حتى الآن؟ = استعراض/تقييم الأداء
 - ٥- ما هي خطتنا؟ = تخطيط الإجراءات
- ويمكن النظر إلى اثر بناء بيانات المهمة والرؤية من خلال الإطار التالي:

ذلك، ينبغي للسياسة أن تتضمن إجراءات وضوابط بكفالة خضوع أداء الوكالات للمراقبة والرصد:

- ◀ هل توجد مؤسسة مجهزة بالقوانين والآليات التي يمكن أن تصون وتحمي حقوق العمال المهاجرين وعائلاتهم؟
- ◀ هل توجد آليات توفر الضوابط والتدابير في عملية تقديم الشكاوى ضد الموظفين وممثلي مؤسسات الدولة المخطفين والفصل فيها؟

خامساً ٢- ٦ مراعاة الفوارق بين الجنسين

يمثل أحد سبل تحقيق سياسة مراعاة الفوارق بين الجنسين في وضع نساء خبيرات في الفريق الذي سيصوغ سياسة هجرة العمالة.

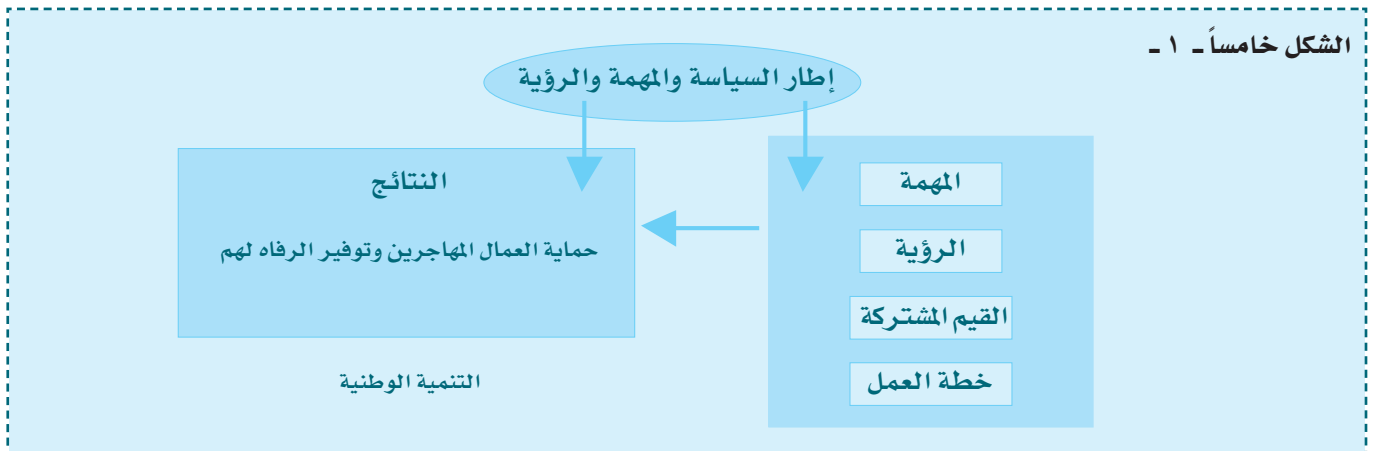
وتأخذ الاهتمامات التي تراعي الفوارق بين الجنسين في اعتبارها الاختلافات في الأدوار الاجتماعية والثقافية والاحتياجات والفرص والقيود ومواطن الضرر الخاصة بالنساء والرجال (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٣) وينبغي للسياسة أن تنظر في احتياجات النساء الخاصة بتحديد جوانب عملية الهجرة التي يتضررن فيها بشكل خاص. وينبغي للسياسة العامة أن تحدد أيضاً للنساء أسواق عمل متخصصة حيث يمكن أن يتعرضن بشكل خاص لسوء المعاملة أو الاستغلال خلال وجودهن في الوطن أو في بلد المقصد، وان تتخذ التدابير الوقائية. وينبغي لها كذلك أن تضع في الاعتبار احتياجات النساء الخاصة الناتجة عن الاختلافات بين الجنسين.

- ◀ هل تنظر السياسة العامة في ظروف العمل الخاصة بالنساء والرجال العاملات والعاملين في الخارج؟
- ◀ هل تنص السياسة العامة على تحديد أسواق العمل التي يتمكن أن يتضررن فيها وحمايتهن؟
- ◀ هل تولد السياسة العامة آليات لتلبية هذه الاحتياجات أثناء العمل في الخارج أو عند العودة إلى الوطن؟

خامساً ٢- ٧ عينة من التدخلات في السياسة والتدخلات الإجرائية

قامت عدة دول باعتماد عدد من تدخلات السياسة والتدخلات الإجرائية. ويبين الجدول خامساً ٢ أدناه تحليلاً لتلك الموجودة فعلاً في أربعة بلدان. ويمكن أن تفيد كذلك لطائفة السياسات التي يجب استحداثها من أجل امتلاك برنامج شامل للعمل في الخارج. وإن كان يوجد عدد كبير من أوجه الشبه، هناك اختلافات هامة في جوهرها

الشكل خامساً - ١



الوظائف والخدمات الحكومية المقدمة من طرف برامج العمل في الخارج
في عينة مختارة من البلدان المرسلّة للعمالة

البلدان	بنغلاديش	الهند	سريلانكا	الظليين
وضع المعايير وإنفاذها	*****	*****	*****	*****
المعايير الدنيا لعقود العمل				*****
تقديم المعلومات في مرحلة ما قبل التشغيل	*****		*****	*****
تقديم المعلومات في مرحلة ما بعد الانتشار	*****	*****	*****	*****
القيود على إصدار جوازات السفر	*****	*****	*****	*****
التصريح بمغادرة البلاد بغرض الهجرة	*****	*****	*****	*****
شرط اجتياز الاختبار المهني	*****	*****	*****	*****
التدريب على المهارات المدعم من طرف الدولة	*****	*****	*****	*****
التفاوض بشأن اتفاقات التزويد بالعمال				*****
ترتيبات الضمان الاجتماعي		*****	*****	*****
تعهد العامل بحسن الأداء		*****	*****	*****
صك تأمين صندوق الإعادة إلى الوطن				*****
الإشراف على التوظيف الخاص	*****	*****	*****	*****
ترخيص/تنظيم عمل وكلاء التوظيف الخاصين	*****	*****	*****	*****
حظر/تقييد التوظيف المباشر	*****	*****	*****	*****
تيسير الدولة لوكالة التوظيف	*****	*****	*****	*****
التفتيش الدوري لوكالة التوظيف	*****	*****	*****	*****
الحد من رسوم التوظيف المفروضة على العامل	*****	*****	*****	*****
شرط صك التأمين/التأمين النقدي	*****	*****	*****	*****
تنظيم الإعلان عن الوظائف				*****
ترخيص تجديد العقد				*****
المسؤولية التضامنية والمشاركة				*****
خدمة إحالة العملاء	*****	*****	*****	*****
تسوية المطالبات/ المنازعات				*****
المصالحة في الموقع/عند العودة				*****
نظام إقرار التحكيم	*****			*****
خدمات الرعاية	*****	*****		*****
المساهمة في صندوق الرفاه				*****
المساعدة المقدمة من الملحق العمالي				*****
مراكز الرعاية	*****			*****
موظفو الرعاية	*****	*****		*****
التأمين منخفض التكلفة	*****	*****		*****
المساعدة القانونية المقدمة للعامل الذي يعاني من محنة في الموقع	*****			*****
المساعدة في الإعادة إلى الوطن	*****			*****
خدمات الرعاية الاجتماعية				*****

الوظائف والخدمات الحكومية المقدمة من طرف برامج العمل في الخارج
في عينة مختارة من البلدان المرسلات للعمالة - تابع -

البلدان	بنغلاديش	الهند	سريلانكا	الفلبين
المرافق التعليمية				*****
المنح الدراسية المقدمة لأبناء العمال				*****
التسهيلات الطبية/الصحية			*****	*****
برامج سبل كسب الرزق للعائلة				*****
برامج منح القروض المالية				*****
مساعدة العائدين في الحصول على عمل			*****	
برنامج تدريب العائدين	*****	*****	*****	
المراكز الخاصة برعاية العائدين المصابين بصدمة نفسية				
امتيازات الإعفاء من الرسوم الجمركية	o o o o o	*****	*****	*****
القدرات المؤسسية			o o o o o	*****
الخريطة التنظيمية	o o o o o	*****	o o o o o	*****
بيانات الرؤية/ المهمة			o o o o o	*****
السياسات والإجراءات المكتوبة			o o o o o	*****
سياسات وإجراءات التوظيف			o o o o o	*****
نظام التخطيط			o o o o o	*****
نظام المعلومات الإدارية			o o o o o	*****
سياسات وبرامج التدريب			o o o o o	*****
نظام تقييم الأداء		*****	o o o o o	*****
وصف الوظائف			o o o o o	*****
إدارة السجلات	*****	*****	o o o o o	*****
برامج الحوافز والترقيات				
الهيكل والأجهزة المادية				

المصدر : (2002) Achacoso

***** = in place and fully implemented

o o o o o = in place but minimal implementation / development

ملحوظة:

الرؤية

وتتمثل رؤيتها في أن تكون مناصرة لرفاه العمال الفلسطينيين في الخارج وحساسة للبعد الثقافي ومتجهة نحو العمل والعمل. وستقدم دعماً نشطاً لتوليد الوظائف، من خلال كيانات التوظيف المرخص لها، وعلى ترتيبات بين الحكومات. كما أنها ستسهل وتعزز وتحافظ على فرص استخدام عمل العمال الفلسطينيين في الخارج.

واستناداً إلى هذه البيانات، ستتم الإجابة على سؤال كيفية إنجاز المهمة من خلال سلسلة من الآليات الإدارية. ومن الأساسي رسم هذه التفاصيل إذ أنها ستكون مفيدة جداً في تحديد مواطن القوة كي يمكن تشجيعها، ومواطن الضعف كي يمكن تصحيحها. وينبغي تقييم بيانات المهمة والرؤية وإعادة صياغتها على نحو منظم.

وتبين المهمة الأهداف التي يأمل المكتب أو المؤسسة تحقيقها في سياق سياسة هجرة العمالة، وتبين الرؤية كيف سيتطور المكتب وكيف سيحقق أهدافه في فترة زمنية محددة استجابة للسؤال «ما الذي نصبوا إليه؟» وينبغي للأفراد، كمجموعة اجتماعية تعمل من أجل إنجاز مهمة تقاسم قيم مشتركة معينة مع عملائنا، قيم يعتبرها الوكلاء والعملاء على السواء ذات أهمية في عملية إنجاز المهام. وقد قدمت الإدارة الفلسطينية للعمل في الخارج مثالا لبيان مهمة الرؤية نوره في ما يلي:

المهمة

تتمثل مهمة الإدارة الفلسطينية بصفتها مكونا لولايتها في «كفالة عمل لائق ومنتج للعمال الفلسطينيين في الخارج»

الإطار خامساً - ٢

التعلم من عملية الإدارة الفلسطينية للعمل في الخارج

يمثل توحيد الإجراءات، وخاصة حينما تقتضي هذه الأخيرة تفاعلاً منتظماً مع عامة الجمهور، رادعاً قوياً لممارسة أجهزة السلطة لسلطتها التقديرية والتعسف في اتخاذ القرار والذين تبين انهما عاملين رئيسيين في ارتكاب أعمال الرشوة والفساد.

وأمام هذه الخلفية، عملت الإدارة الفلسطينية للعمل في الخارج على أن تكون سياستها وإجراءاتها ومخططاتها وبرامجها متاحة في شكل مكتوب وان تغطي بالتفصيل أقصى ما يمكن من الاحتمالات المتوقعة. وتقيد أدلة الإجراءات هذه كأداة قيمة في توحيد إجراءات تشغيل المنظمة ولتدريب الوافدين الجدد إليها.

٣- المبادرة والابتكار

وحتى عندما تنتقد البلدان المرسله للأيدي العاملة فيما يتعلق بالقضايا التي تمس نجاح عملياتها اليومية وقدرتها على تحقيق أهدافها فإنها تستطيع مع ذلك إيجاد سبل ووسائل لتذليل هذه الحواجز من خلال إدخال نهج جديدة ومبتكرة. ويمثل بالنسبة لهذه البلدان خلق بيئة ملائمة للابتكار وتطوير المبادرات في وضعية غالباً ما تكون في غير صالحها أمراً صعباً ولكن يمكن تحقيقه. وفيما يعتبر تحقيق توافق في الآراء بشأن القواعد والمعايير في نهج هجرة العمل الدولية أمراً ضرورياً لبلدان المقصد والبلدان المرسله كي يتمكن الجانبان معا من معايشة ما يشبه النظام في تسيير برنامج العمل في الخارج بين البلدان، فإن الأمثلة التالية؛ تبين أن البلدان المرسله للعمالة يمكنها أيضاً الابتكار بغية الشروع في العملية والإسراع بها.

١- توفير مدير للشؤون الإدارية

جرت إعادة تنظيم الإدارة الفلسطينية للعمل في الخارج في عام ١٩٨٧ تم خلالها إحداث منصب ثالث لنائب المدير للخدمات الإدارية من أجل كفالة إسهام الآلية الإدارية للمؤسسة في السعي إلى تحقيق مهمتها وأهدافها على نحو أكثر كفاءة وفعالية. وبهذه الطريقة، شددت الحكومة الفلسطينية على رأيها المتمثل في أن النهوض برفاه العمال المهاجرين وحمايتهم يتوقف أيضاً على بناء واستحداث ودعم بقاء مؤسسة تختص بالهجرة وتقديم خدمات كفاءة وفعالية.

ويتمثل دور هذا المنصب الجديد في الاضطلاع بالمسؤولية العامة على آليات وتنظيم العمل المكتبي للإدارة الفلسطينية للعمل في الخارج ووحداتها التمثيلية. وأكثر الجوانب تحدياً لهذا المنصب هو حل المسائل الإدارية المتصلة بتنفيذ السياسات والأهداف. وهو أساسي لضمان التسيير الداخلي السلس للمنظمة.

٢- السياسات والإجراءات المكتوبة

في كثير من البلدان النامية، غالباً ما تكون السياسات والإجراءات المكتوبة غير كافية أو غائبة. ويعد إنتاج البيانات المكتوبة لإجراءات وأهداف مؤسسة ما (المهام والبرامج والبيانات) عاملاً أساسياً ليس للإدارة الجيدة حسب، بل تقيد أيضاً في إضفاء الطابع المؤسسي والمعياري على العمليات والإجراءات. ويكفل هذا إيجاد بيئة رشيدة لجميع المعنيين.

التعلم من عملية الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج (تابع)

(أ) في الدبلوماسية

فعلى سبيل المثال، كان ينظر إلى شرط حصول كل عامل على إذن من الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج قبل العودة إلى مكان عمله بأنه آلية مراقبة ضرورية ومهمة ولا يمكن الاستغناء عنها. وبما أن آلاف العمال يبرمجون كل عام عطلتهم السنوية لتتزامن مع عطلة أعياد الميلاد، ومع أن هذا التدفق كان يحدث على نحو منتظم ودائم خلال شهر قصير نتيجة لهذه العطلة، تم إلغاء هذا النظام في حالة هلع وتبسبب في توتر أعصاب الجميع.

بعد استعراض ومراجعة شاملين للإجراءات والمتطلبات القائمة، خفضت مدة إنجاز العملية برمتها من المعدل السابق البالغ ثلاثة إلى خمسة أيام عمل، إلى ثلاث ساعات: فالوثائق التي تقدم في الساعة الثامنة صباحاً يمكن استلامها في الساعة الحادية عشرة صباحاً إذا كانت مستوفاة. ويجري إبلاغ المتقدمين بالطلبات بكل خطوة من العملية وما يمكن أن يتوقعوه في إطار زمني معين. وستحدد سلطات الإشراف أي تأخير غير مبرر ويمكن أن يؤدي ذلك إلى إجراء تحقيق عاجل.

وأنشئ مركز معالجة واحد لمعاملات العمال المهاجرين العاملين في البحر والبر على حد سواء مما يمكن المتقدمين بالطلبات من الحصول على الوثائق المطلوبة للعمل في الخارج في مكان واحد. وجميع الوكالات الحكومية المعنية بعملية الهجرة مطالبة بموجب القانون بإنشاء فروع لها في مقر الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج. فوزارة الشؤون الخارجية على سبيل المثال، أنشأت مكتبا لقبول الطلبات وإصدار جوازات السفر بينما يصدر مكتب التحقيقات الوطني ترخيص الشرطة، وجرى تبسيط هذا النظام من أجل منع موظفي المكاتب من تأخير معالجة الوثائق دون أي سبب مشروع.

ويشكل هذا الإجراء خطوة نحو الربط الإلكتروني لقواعد البيانات التي تحفظها الوكالات الحكومية المعنية بعملية الهجرة. وتوجد حالياً ثلاثة أنظمة تعمل إلكترونياً وهي: إيصال الاستلام الإلكتروني الذي تصدره على نحو مشترك الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج وإدارة رعاية العمال في الخارج مقابل معاملاتها، ونظام تقديم الطلبات إلكترونياً الذي يعالج عقود الاستخدام التي تقوم الوكالات بتشغيلها ونقلها إلى الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج عبر الإنترنت، ونظام البطاقة الإلكترونية التي تحمل رقم الهوية الدائم للعمال المهاجر والتي حلت محل شهادة العمل في الخارج التي كانت تطلب في الماضي لإنجاز إجراءات الخروج. ويمكن لهذه البطاقة الإلكترونية أن تستخدم أيضاً كبطاقة إثبات من أجل الحصول على العضوية في إدارة رعاية العمال في الخارج، وإرسال التحويلات المالية، والاستفادة من الحسومات في المراكز التجارية ومن أجل سداد الفواتير.

إدراكاً منها أن الحلول يعوقها أحياناً مسائل إجرائية إدارية، اقترحت الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج على سفير المملكة العربية السعودية واليابان إنشاء «لجان تقنية مشتركة». وكلفت هذه اللجان بمواثمة وتنسيق المسائل الإجرائية والإدارية المتعلقة بتوظيف العمال المهاجرين لهذين البلدين ومعالجة ملفاتهم.

وقد قامت هذه اللجان، بموافقة الطرفين، بعقد اجتماعات منتظمة لمناقشة الشواغل الإدارية والإجرائية. وقد تمكن كل من الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج والسفير السعودي من التفاوض من خلال جهود «لجنة تقنية مشتركة» عقد عمل مقبول على تبادل خاص بمساعدةي الخدمة المنزلية.

وفيما يتعلق بالبلدان الأخرى، تقوم الإدارة بانتظام بترتيب مآذب غذاء أو عشاء غير رسمية مع السفراء وموظفي السفارات للحفاظ على علاقات جيدة. وتتلقى السفارات الأجنبية بانتظام المنشورات الرسمية والمذكرات الدورية الصادرة عن الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج.

(ب) في الخدمات

قامت الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج باعتبارها مؤسسة موجهة للخدمات في المقام الأول، بإدخال عدد من السياسات والبرامج المصممة لتحسين أوضاع العمال المهاجرين. وقد احتل ضمن هذه الجهود مكانة بارزة المناقشات التي أجريت مع القطاع المصرفي الذي كان يمانع آنذاك في معالجة التحويلات المالية للعمال المهاجرين نتيجة تصور خاطئ بشأن حجم العمل المكتبي الذي يتطلبه ذلك.

واستجابة للشكاوي المتعددة بشأن الافتقار إلى «الخدمات البريدية» الموثوقة وما يترتب على ذلك من تعرض التحويلات المالية للضياع أو «التخفيض»، فقد شجعت المصارف على إدخال آليات مصرفية من أجل تيسير نقل التحويلات المالية والإسراع بتوزيع الأموال على المستفيدين المعنيين. ودعت المصارف أيضاً إلى توسيع خدماتها لتشمل العمال المهاجرين من خلال إنشاء مكاتب داخل مقر الإدارة الفلبينية للعمل في الخارج مشجعة بذلك العمال على فتح حسابات مصرفية والإطلاع على الخدمات الأخرى في الموقع.

(ج) بطء الإجراءات الإدارية

يترتب على إصدار الوثائق المطلوبة من العمال المهاجرين المحتملين إتمام إجراءات مضيعة للوقت ومكلفة مع وكالات حكومية شتى ويمكن أن تتعرض الجهود ذات النوايا الحسنة بسهولة للإحباط نتيجة بطء الإجراءات الإدارية المضي، وهي مشكلة شائعة في العديد من البلدان النامية حيث لا يمكن إنجاز شيء يذكر دون الحصول على عدد هائل من التراخيص والتوقيعات والتصاريح والأحكام.

خامساً - ٤ رصد وتقييم الأداء

الرئيسية. وينبغي ملاحظة أن مجالات الأداء تتطابق مع مراحل عملية هجرة العمالة. بيد أن المؤشرات توضع تجريبياً كمعاملات لقياس الأداء. وهي عوامل قابلة للقياس يمكن عكس الأداء عليها. وكما هو مشار إليه في بعض المجالات، يمكن قياس مستوى الارتياح من خلال عدد الراضين أو تناقص عدد الشكاوى المتعلقة بالأداء في ذلك المجال.

يتعين رصد الهياكل الإدارية وتقييم أدائها من خلال وضع معايير للرصد والتقييم. ويعرض الجدول خامساً - ٣ مثالا لمجالات البحث الرئيسية في الأداء في عملية هجرة العمالة استناداً إلى المؤشرات

الجدول خامساً - ٣

رصد مؤشرات الأداء		
المؤشرات	الأداء	المهلة
<ul style="list-style-type: none"> • الزيادة في عدد العمال الذين تم نشرهم، وانخفاض البطالة • رضا رب العمل؛ انخفاض عدد الشكاوي أو حالات طرد العمال بسبب سوء الأداء؛ • الدقة في تحديد وتوقع طلب العمل؛ • زيادة عدد بلدان المقصد؛ • توسع مجالات أو أنواع الوظائف. 	<ul style="list-style-type: none"> • العمال الذين تم نشرهم • الملاءمة الصحيحة للوظائف مع مؤهلات ومهارات العمال؛ • تحديد وتوقع طلب العمل؛ • تنوع نشر العمالة في بلدان مختلفة. 	تحديد السوق والترويج
<ul style="list-style-type: none"> • عدد حالات اعتقال ومقاضاة وإدانة وكلاء التوظيف غير القانونيين والقائمين بالاتجار في الأشخاص؛ • عدد الموردين المرخصين؛ • عدد حالات اعتقال وكلاء التوظيف غير القانونيين؛ • عدد الشكاوي المتعلقة بمعالجة تراخيص التوظيف؛ • انخفاض المدة الزمنية وارتفاع نوعية الخدمات في عملية معالجة مستندات التوظيف؛ • انخفاض المدة الزمنية وارتفاع الجودة في عملية معالجة التراخيص لوكالات التوظيف؛ • نشر أوسع للمعلومات المتعلقة بالإجراءات الخاصة بتقديم الطلبات والتوظيف؛ • نشر أوسع للمعلومات الخاصة بأصحاب العمل في الخارج ووكلاء التوظيف الذين يسيئون إلى العمال والمدرجين في القائمة السوداء. 	<ul style="list-style-type: none"> • كبح التوظيف غير القانوني؛ • كبح الاتجار في العمال المهاجرين؛ • الترخيص الكفؤ لوكالات التوظيف؛ • حملة إعلامية كفاية بشأن تقديم الطلبات والتوظيف الصحيحين؛ • تيسير عملية التوظيف السلس. 	التوظيف
<ul style="list-style-type: none"> • انخفاض عدد حالات استبدال العقود؛ • عدد كاف من الندوات قبل الرحيل؛ • ارتياح العملاء المشاركين في الندوات؛ • النجاح في الاختبارات المهنية المنظمة بعد الندوات؛ • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بإساءة المعاملة والاستغلال؛ • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بحالات الإيذاء أو التشاجر عند المغادرة. 	<ul style="list-style-type: none"> • كبح عملية استبدال العقود؛ • تسهيل تنظيم ندوات قبل الرحيل؛ • تنظيم برامج تدريبية ملائمة؛ • منع إساءة المعاملة والاستغلال أو الاعتداء الجنسي خلال التدريب والندوات. 	مرحلة ما قبل الرحيل

رصد مؤشرات الأداء (تابع)

المؤشرات	الأداء	المهلة
<ul style="list-style-type: none"> • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بالابتزاز أو تحصيل الغرامات المفروطة قبل المغادرة؛ • انخفاض عدد حالات تهريب العمال المهاجرين • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بعدم تقديم السفارة للمساعدة؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • تيسير المغادرة الآمنة والسلسة؛ • إلغاء رسوم السفر المفروطة التي تم تحصيلها في المطار؛ • كبح عمليات تهريب العمال المهاجرين؛ • القضاء على ممارسات الإساءة أو الإيذاء في المطار/نقطة المغادرة. 	السفر
<ul style="list-style-type: none"> • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بالسكن غير اللائق؛ • انخفاض عدد حالات استبدال العقود؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • تأمين الوصول الآمن من خلال توفير المساعدة من موظفي السفارة؛ • كفالة توفير السكن اللائق مثلما هو محدد في العقد؛ 	الوصول
<ul style="list-style-type: none"> • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بانتهاك حقوق العمال؛ • زيادة عدد حالات تسوية الشكاوي المقدمة إلى الملحق العمالي؛ • زيادة عدد حالات الإعادة إلى الوطن المنسقة أو التي تمت تسويتها؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • كبح عملية استبدال العقود؛ • تقليص إن لم يكن القضاء على الانتهاكات ضد العمال • الاهتمام بالشكاوي المقدمة إلى الملحق العمالي وتسويتها؛ 	العمل
<ul style="list-style-type: none"> • انخفاض عدد حالات عدم دفع الأجور أو التعويضات إثر انتهاء العقد؛ • زيادة عدد حالات المساعدة على إعادة التشغيل. 	<ul style="list-style-type: none"> • التنسيق مع أصحاب العمل بشأن إعادة العمال المهاجرين إلى الوطن في حالات الإنهاء غير القانوني للعقد خرقاً لاتفاق العمل؛ • تخفيض، إن لم يكن القضاء، على حالات عدم دفع الأجور والتعويضات. 	إنهاء العقد
<ul style="list-style-type: none"> • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بإنعدام المساعدة؛ • زيادة عدد حالات إرضاء المطالبين بتعويضات العامل المهاجر. 	<ul style="list-style-type: none"> • مساعدة العمال المهاجرين الذين أنهت عقودهم في الحصول على عمل جديد؛ 	إعادة التشغيل
<ul style="list-style-type: none"> • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بعودة العمال المهاجرين؛ • توفير مساعدة بحجم وجودة كافيين للعمال المهاجرين العائدين؛ • انخفاض عدد الشكاوي المتعلقة بالابتزاز والإيذاء في المطار/نقطة الوصول عند العودة؛ • انخفاض الفترة الزمنية وارتفاع نوعية الخدمات في عملية معالجة مطالبات العمال؛ • توفير أنظمة دعم وأنظمة تقديم المشورة المالية لعائلات العمال المهاجرين بعدد وجودة ملائمين؛ • وجود تشريعات كافية من حيث العدد والجودة لحماية العمال المهاجرين وتوفير الرعاية لهم؛ • تساوي تقريبي في عدد الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف مع عدد البلدان التي ينشر إليها العمال؛ 	<ul style="list-style-type: none"> • تقديم التعويضات للعمال المهاجرين العائدين؛ • كبح عمليات الابتزاز والإيذاء في المطار/نقطة الوصول عند العودة؛ • توفير المساعدة والتدريب بخصوص مشاريع الأعمال أو القروض أو إعادة التشغيل؛ • تسوية حالات التظلم والشكاوي بشأن انتهاك العقود؛ • وضع إجراءات سلسة للمطالبة بالتعويضات وذلك بتخفيض الإجراءات البيروقراطية؛ • توفير أنظمة الدعم للعائلات؛ • توفير المشورة المالية للعائلات؛ • مدى كفاية القوانين لمواجهة مسألة حماية العمال المهاجرين ورعايتهم؛ 	العودة أو إعادة الإنتاج
<ul style="list-style-type: none"> • زيادة عدد الصكوك الدولية التي تم الانضمام إليها أو التصديق عليها. 	<ul style="list-style-type: none"> • وجود اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف المبرمة من أجل حمايتهم؛ • الانضمام للصكوك القانونية الدولية أو التصديق عليها. 	الجهود التشريعية والدبلوماسية

خامساً - ٥ جمع البيانات

يعد جمع البيانات بشأن هجرة العمالة ضرورياً من أجل إنتاج التقارير الإحصائية وتوفير المعلومات الداعمة لعمليات وضع البيانات والتخطيط. ويجري في بعض بلدان الأصل، جمع معلومات بغية التخطيط ورصد العمل الخارجي، تتعلق بتدفقات ومجموع المهاجرين من أجل العمل في الخارج مقسمة حسب الوجهة ونوع الجنس، والسن والمستوى التعليمي، والمهنة. ويقوم المحققون العماليون أيضاً بتجميع الإحصاءات بشأن طبيعة الشكاوي المسجلة لدى سفاراتهم.

خامساً ٥-١ مصطلحات وتعريفات

غالبا ما تدرس الهجرة الداخلية والدولية على حد سواء، من خلال النظر إلى عدد المهاجرين وخصائصهم وإلى أثر الهجرة على المهاجرين أنفسهم وعلى المناطق الجغرافية التي يأتون منها والتي يتجهون إليها. وإن كانت لا توجد تعريفات متفق عليها عالمياً، غالباً ما يعرف «المهاجرون الدوليون» بأنهم أي شخص غير بلد إقامته المعتادة ويعرف مصطلح الإقامة المعتادة عادة بأن يكون المرء عاش أو ينوي العيش في البلد لمدة ١٢ شهراً على الأقل. ولا يعتبر أولئك الذين يعيشون أو ينوون العيش في البلد لمدة زمنية أقل مقيمين اعتياديين ولكن يعتبرون «مهاجرين لأمد قصير أو مؤقتين» ويقاس مستوى الهجرة الدولية، بما فيها هجرة العمالة باستخدام مفهومين: الرصيد والتدفقات.

يتمثل مجموع المهاجرين الدوليين في العدد الإجمالي للمهاجرين الدوليين الذين يعيشون في بلد ما في وقت معين. ويقاس مجموع المهاجرين الدوليين عادة بعدد «المواليد في الخارج» أو «الأجانب» الذين يعيشون في البلد. ويعرف الأشخاص المقيمون «المولودون بالخارج» بأنهم أولئك الذين ولدوا خارج بلد إقامتهم الحالي. فيما يُعرف «الأجانب» بأنهم أولئك الذين لا يتمتعون بجنسية بلد إقامتهم الحالي. وتبعا للكيفية التي يعرف بها المهاجرون الدوليون من الممكن أن يعيش الأجانب في بلد مولدهم أي أنهم غير مواطنين لم يغيروا أبداً بلد مولدهم. وغالباً ما يستبعد من السكان «المولودين في الخارج»، الأشخاص المولودون خارج بلد إقامتهم ولكنهم مواطنون بالولادة «كأن يكونوا مثلاً ولدوا في الخارج من والدين مواطنين يعيشان في الخارج». وتبعا لمصادر البيانات المتاحة، تقوم بعض البلدان بجمع المعلومات حول «المولودين في الخارج» ويقوم بعضها بجمع المعلومات حول «الأجانب» فيما تقوم أخرى باستخدام مزيج بين الاثنين من أجل قياس مجموع المهاجرين الدوليين المقيمين بها ويمكن أن يتضاءل مجموع المهاجرين الدوليين عبر الوقت بسبب الوفاة أو تجنيس الأجانب أو صافي الهجرة إلى الخارج ولو أنه من المألوف أكثر أن مجموع المهاجرين الدوليين يتزايد بفعل صافي الهجرة الوافدة.

يتمثل صافي الهجرة الدولية في الفرق بين العدد الإجمالي للمهاجرين الوافدين «المهاجرين إلى الداخل» إلى بلد ما والمغادرين «المهاجرين إلى الخارج». ويقاس عدد المهاجرين الوافدين على بلد ما أو الخارجين منها خلال فترة زمنية محددة (مثلاً عام واحد)

بتدفق الهجرة. وتحدث تدفقات الهجرات بين منطقتين جغرافيتين تتمثلان في المنشأ والمقصد، وتتمثل التدفقات الوافدة في عدد المنتقلين إلى منطقة جغرافية معينة «أي بلد المقصد» فيما تتمثل التدفقات الخارجة في عدد المغادرين لنفس المنطقة (أي بلد المنشأ). ويشكل الفرق بين التدفقات الوافدة والتدفقات الخارجة صافي الهجرة الذي يمكن أن يكون إما إيجابياً أو سلبياً. وتقوم أغلب البلدان بجمع البيانات الخاصة بتدفق الهجرة على أساس سنوي وإن كانت بعض الدراسات الاستقصائية المعتمدة على الأسئلة تستخدم فترة خمس سنوات. وتقدم بيانات تدفق الهجرة الدولية عادة تقارير بشأن «الأجانب» أكثر منها بشأن المولودين في الخارج». ويتضح من خلال البيانات المتاحة بخصوص الهجرة الدولية أن البيانات الخاصة بالتدفقات الوافدة أكثر شيوعاً من تلك الخاصة بالتدفقات الخارجة.

تمثل هجرة العمالة الدولية مجموعة فرعية من الهجرة الدولية وبالتالي فإن مجاميعها وتدفقاتها (الوافدة والخارجة) ستكون دائماً أصغر من مجاميع وتدفقات جميع المهاجرين الدوليين. وثمة أساليب شتى لقياس وتعريف هجرة العمالة، تغطي نتائج مختلفة، ويشمل التعريف الأوسع جميع المهاجرين المنتمين حالياً لقوة العمل (العاملين منهم والعاطلين على حد سواء) بصفتهم مهاجرين من أجل العمل وغالباً ما يستخدم هذا المنهج عند قياس المجموع الإجمالي للمهاجرين من أجل العمل. بيد أن تعريفاً أكثر حصرًا يعتبر كمهاجرين لغرض العمل فقط أولئك الذين دخلوا بلداً ما بغرض صريح للعمل. ويمكن قياس ذلك بطريقتين، إما من خلال الوثائق القانونية التي استعملت لدخول بلد ما أو للعيش فيه (أنواع التأشيرة أو تصريح الإقامة، على سبيل المثال) أو بمسألة المهاجرين عن الأسباب التي دفعتهم للانتقال إلى البلد مما يسمح بالتعرف على أسبابهم الشخصية. وترتكز معظم بيانات تدفق الهجرة على أسباب القبول القانونية باستخدام بيانات التأشيرة أو تصريح الإقامة، إلا أن هذا النظام لا يغطي المهاجرين «غير القانونيين» الذين يدخلون بلداً ما بدون تصريح قانوني، وغالباً ما تخفق المناهج التي تقيس المهاجرين من خلال الإقامة المعتادة في تغطية مجموعات المهاجرين المؤقتين مثل العمال الموسميّين.

وتكتسي تحويلات المهاجرين بوصفها مقياساً لأثر الهجرة الدولية، أهمية كبرى في دراسة هجرة العمالة. وتتمثل التحويلات الدولية في التحويلات المالية للمهاجر من أجل أفراد أسرته المعيشية المقيمة في بلده الأصلي. ويمكن أن تكون التحويلات نقدية (نقداً، تحويلات نقدية، شيكات، الخ.). أو عينية (سلع، هبات أو مدفوعات لصالح أسرة معيشية الخ.). وتقاس التحويلات عادة باستخدام بيانات «ميزان المدفوعات» المجمع من طرف السلطات الإحصائية المختصة في البلدان الأعضاء (البنك المركزي أو المنظمة الوطنية للإحصاء عادة). وتغطي سجلات ميزان المدفوعات المعاملات الاقتصادية لبلد ما مع باقي بلدان العالم. بيد أن هذه البيانات تستبعد المعلومات الخاصة بالتحويلات «غير الرسمية» (المحمولة باليد مثلاً) أو «العينية»، كما تستبعد معظم المعاملات المنجزة في مراكز تحويل الأموال. ويمكن استخدام بيانات الدراسات الاستقصائية الخاصة بالأسرة المعيشية من أجل جمع معلومات أكثر تفصيلاً بشأن تحويلات المهاجرين.

الأحيان العديد من المهاجرين الدوليين حديثي الوصول.

وتتمثل استقصاءات الأسر المعيشية مصدراً جيداً لجمع المعلومات بشأن خصائص المهاجرين من أجل العمل. وتقوم منظمة العمل الدولية حالياً باختبار عدد من الأسئلة المتصلة بالهجرة من أجل إدماجها في استقصاءات القوة العاملة الدولية مستخدمة أرمينيا كواحدة من بلدان الاختبار. وسيساعد هذا النموذج البلدان في جمع المعلومات بشأن مجموع المهاجرين من أجل العمل، وعمليات هجرة العمالة ومهن المهاجرين، والحوافز الكامنة وراء الهجرة وخصائص المهاجرين من أجل العمل الاجتماعية - الديموغرافية والاقتصادية وبشأن تحويلات المهاجرين.

خامساً - ٥ - ٢ - ٢ السجلات الإدارية

تمتلك العديد من البلدان الأوروبية سجلات سكانية شاملة (أي النمسا، ليتوانيا، هولندا، السويد) أو سجلات خاصة بالأجانب (أي ألمانيا، سلوفاكيا، سويسرا)، تتضمن إحصاءات للمقيمين القانونيين في البلد، وبعض البلدان تملك حتى سجلات للفئات السكانية الخاصة من قبيل ملتسمي اللجوء (بلجيكا وسلوفينيا على سبيل المثال). ويمكن استخدام هذه السجلات لقياس المجموع الإجمالي للمهاجرين الدوليين في بلد ما بدء لقياس التدفقات الوافدة عند دخول مهاجرين جدد (يجري ذلك، في حالة سجلات السكان، عادة مرة في السنة)، والتدفقات الخارجة عند مغادرة الناس للبلاد وتجمع السجلات أيضاً، في غالب الأحيان معلومات بشأن خصائص المهاجرين (السن، نوع الجنس، الجنسية، الخ). وتحدث بعض المشاكل عندما يغادر أناس (أهالي ومهاجرين على حد سواء) البلد دون أن يتقدموا لسحب أنفسهم من السجلات. ولا تتضمن السجلات أيضاً العديد من المهاجرين بدون وثائق الذين يعيشون في البلاد، وخاصة أولئك الذين يقيمون في البلد لفترات قصيرة. وتمتلك مختلف البلدان أيضاً معايير مختلفة لإدخال الأجانب في بيانات التدفقات مما قد يجعل قابلية المقارنة عبر البلدان مشكلة.

خامساً - ٥ - ٢ - ٣ مصادر إدارية أخرى

غالباً ما تستخدم بيانات تصريح الإقامة والعمل وأنواع التأشيرة لقياس تدفقات الهجرة (فرنسا على سبيل المثال) وخاصة إذا لم يكن البلد يملك سجلاً للسكان. ويمكن أن تقدم هذه البيانات إحصاءات بشأن عدد الأجانب الذين منحوا تصريح دخول من أجل الإقامة الدائمة وعدد المغادرين من ذوي تصريح الإقامة الدائمة وعدد المواطنين الذين يتلقون تصاريحاً للإقامة الدائمة خارج بلد إقامتهم. ويمكن قياس مجموع الهجرة بواسطة العدد الإجمالي للأشخاص الحاملين لتصريح إقامة ساري. ويستخدم هذا المصدر بشكل شائع لقياس إحصاءات هجرة العمالة، كما أن تصاريح الإقامة والعمل تصدر في غالب الأحيان على أساس العمل. ويمكن أيضاً استخدام طلبات اللجوء والحالات الجديدة لمنح وضع لاجئ في قياس هجرة العمالة، إذ أن العديد من حالات طلب اللجوء المعلقة تصبح نشطة اقتصادياً فيما هي تنتظر البت فيها. وهذه الأصناف من البيانات محدودة نظراً لأنه يصعب الإحاطة بالمجاميع والتدفقات بما أن هذه الإحصاءات تتطلب إحصاء التصاريح التي انتهت مدة

خامساً - ٥ - ٢ مصادر البيانات

يمكن استخدام عدد من مصادر البيانات لقياس مجموع وتدفق المهاجرين الدوليين بما فيهم المهاجرين من أجل العمل:

- ◀ الدراسات الاستقصائية الخاصة بالأسر المعيشية (من قبيل إحصاءات السكان أو الدراسات الاستقصائية الخاصة بالقوة العاملة)؛
- ◀ السجلات الإدارية (من قبيل سجلات السكان أو سجلات الأجانب)؛
- ◀ مصادر إدارية أخرى (من قبيل تصاريح الإقامة، أو تصاريح العمل أو طلبات اللجوء)؛
- ◀ البيانات المستقاة من عمليات مراقبة الخروج؛
- ◀ البيانات المجمعة على الحدود (عند الدخول أو الخروج من البلد، أنواع التأشيرة).

وليست بيانات الهجرة المستقاة من مصادر بيانات مختلفة، قابلة للمقارنة في جميع الحالات بسبب الاختلافات الموجودة في التغطية والقياس والغرض الكامن وراء كل مصدر بيانات. وللمزيد من المعلومات بهذا الشأن، أنظر الملحق ٥.

خامساً - ٥ - ٢ - ١ استقصاءات الأسر المعيشية

يمثل الإحصاء السكاني استقصاء الأسر المعيشية الأولي المستخدم في جمع البيانات المتعلقة بمجموع المهاجرين الدوليين. وبحسب مستوى التغطية وتعريف الإقامة المعتادة حينما يتم جمعها مع «مكان المولد» أو «الجنسية»، يمكن التوصل إلى تقدير جيد للمجموع، ولو أنه غالباً ما يكون ثمة نقص في تغطية السكان الذين يصعب إحصاؤهم من قبيل المهاجرين غير النظاميين. وإذا كان الإحصاء يجمع بيانات خاصة بالقوة العاملة، فيمكن استخدام الأسئلة التالية لتحديد المهاجرين من أجل العمل: فيمكن استخدام أسئلة بشأن مكان الإقامة السابق لتقدير التدفقات الوافدة للهجرة الدولية، ويمكن للأسئلة الخاصة بأعضاء الأسر المعيشية أو أعضاء العائلة المقيمين بالخارج الإحاطة بالتدفقات الخارجة للهجرة الدولية ولكنها ستميل إلى التقليل من تقدير إجمالي الهجرة. وتعاني بيانات الإحصاء السكاني من نقیصة أساسية تتمثل في أن عملية الإحصاء تجري فقط مرة كل عشر سنوات (أو مرة كل خمس سنوات في حالة كندا) مما يقلل من فائدة توفير البيانات في الوقت المناسب.

ويمكن أن تطرح استقصاءات الأسر المعيشية الأخرى، من قبيل استقصاءات القوة العاملة أسئلة بشأن مكان المولد والجنسية، ومحل الإقامة السابق وكذا الأبعاد الأخرى للهجرة الدولية من قبيل أسباب الرحيل، غير أنها تعاني من حجم العينات المستعملة الصغير نسبياً وخاصة فيما يتعلق بالمجموعات الأصغر عدداً مثل المهاجرين الدوليين. وهذا يجعل صحة البيانات موضع شك لا سيما بشأن المجاميع والتدفقات حتى وإن جرى تجميع معلومات مفصلة بشأن القوة العاملة. وتكمن نقیصة أخرى بالنسبة لاستقصاءات الأسر المعيشية واستقصاءات القوة العاملة خصوصاً، في أنها غالباً ما لا تقوم بجمع المعلومات من أحياء السكن الجماعي التي تأوي في غالب

خامساً - ٥ - ٣ - تقارير الملحقين العماليين

تمثل هذه التقارير مصدر بيانات قيّم بشأن المشاكل التي يواجهها العمال المهاجرون. وتقدم كل من الفلبين وسريلانكا على سبيل المثال تفاصيل العدد الإجمالي للشكاوي المتلقاة، حسب العدد، والبلد، ونوع الجنس والجنسية.

صلاحيتها ومعرفة ما إذا كان الأشخاص المعنيون قد بقوا في البلد أم لا، فيما أنها تحفّق في ضم العديد من المواطنين الذين يمكن أن يغادروا البلد بدون تصريح رسمي بذلك. وعلاوة على ذلك، فإن هذه البيانات لا تجمع بغرض قياس إحصاءات الهجرة، بل لأسباب إدارية، وبالتالي، ليس ثمة مجهود يذكر للامتثال للمعايير الدولية الموصى بها بخصوص إحصاءات الهجرة.

خامساً - ٥ - ٢ - ٤ - البيانات المستقاة من عمليات مراقبة الخروج

تملك بلدان الأصل أيضاً مصادر إحصائية تنتج معلومات حصراً بشأن العمال المهاجرين الدوليين عموماً كنتائج فرعي للإجراءات الموضوعية لتسليم تصاريح الهجرة وخاصة في بلدان جنوب وجنوب شرق آسيا المرسلّة للعمالة. فالفلبين وسريلانكا وتايلند^٢ تتيح معلومات عن العمال المغادرين كل سنة مفصلة حسب الوجهة، ونوع الجنس، والعمر والمستوى التعليمي والمهنة.

خامساً - ٥ - ٢ - ٥ - البيانات المجمعة على الحدود والتأشيرات

تشمل مصادر البيانات هذه المعلومات المجمعة على الحدود الدولية من قبيل أنواع التأشيرة الصادرة (سواء قبل دخول البلد وبعده) أو بطاقات الدخول والخروج (مثلاً استقصاء المهاجرين الدولي الخاص بالرحلات الجوية إلى المملكة المتحدة). وتمكن أنواع التأشيرة من وضع المهاجرين في فئات (مهاجرون من أجل الدراسة، أو من أجل العمل، أو من أجل لم شمل العائلة)، كما تستخدم في غالب الأحيان لقياس تدفقات هجرة العمالة. ويمكن لبعض البلدان استخدام البيانات الخاصة بتأشيرات الخروج لقياس التدفقات الخارجة بما فيها تلك الخاصة بالمواطنين. وغالباً ما يتم تسجيل المهاجرين غير المرخص لهم، الذين يعتقلون على الحدود، ويصبحون بالتالي مصدراً لتقديرات الهجرة غير النظامية إلى البلد. غير أن هذه البيانات تطرح مشاكل بالنسبة لعملية قياس هجرة العمالة بما أنه ينبغي ترتيب العمل قبل الدخول إلى البلد كي يمكن اعتبار المهاجر مهاجراً من أجل العمل. ولا يأخذ هذا المنهج في اعتباره الناس الذين يدخلون البلد بتأشيرات سياحية أو من خلال لم شمل العائلة والذين ينضمون لاحقاً إلى القوة العاملة كمهاجرين من أجل العمل. وبالمثل، لا تتضمن إحصاءات هذه المصادر الناس الذين يحملون تأشيرات من أجل العمل المؤقت والذين يبقون بعد انتهاء مدة صلاحية تأشيراتهم كما لا تتضمن مهاجرين «غير نظاميين» آخرين.

الحواشي

(١) الأقسام من خامساً ١ إلى خامساً ٤. مقتبسة في معظمها من IOM (2005b)

(٢) للحصول على توضيح، أنظر الموقع التالي: www.slbf.lk



سادساً - سياسات قبول العمالة الأجنبية

وإذا اختار واضعو السياسات ومديروها التركيز على وضع خطط لهجرة العمالة المؤقتة، ثمة عدد من جوانب السياسة العامة التي ينبغي مراعاتها بهدف الحرص على ربط تسيير هذه البرامج بالأهداف التي أنشئت من أجلها. ومن القضايا المهمة سبل الإدارة الفعالة للطبيعة «المؤقتة» لهجرة العمالة حتى تظل مؤقتة والحرص على المساواة في معاملة العمال المهاجرين الداخلين ضمن هذه البرامج. وقد دفع البعض إلى أن طبيعة هذه الخطط المتزايدة التعقيد في عدد من البلدان قد أدت إلى انتشار أشكال مختلفة من الأوضاع المؤقتة. ونتيجة لذلك، من الأرجح بشكل متزايد أن يجد هؤلاء المهاجرون أنفسهم في وضعية غير قانونية، وبالتالي يصبحون موضع استغلال (Rogaly, 2005: 47-49; Morris, 2002; Samers, 2004). لذا فإن حل هذه المسائل أمر حاسم إذا كانت البلدان الأصلية تسعى إلى الحصول على فرص أكثر للوصول إلى أسواق العمالة في بلدان المقصد، لا سيما بالنسبة للوظائف منخفضة المهارة.

وإذا كان قبول العمال المهاجرين سمة مهمة في سيادة الدولة، فإن قدرة واضعي السياسات على التصرف وفقاً لذلك مرتبطة أيضاً بوجود اتفاقات عمل ثنائية مع البلدان الأصلية أو بنظم للتكامل الإقليمي، من قبيل نظام حرية تنقل العمال أو نظام للتجارة الحرة ييسر تنقل بعض الفئات من الأشخاص. وتناقش هذه الجوانب في الجزء الثامن من هذا الدليل المتعلق بالتعاون بين الدول.

سادساً - ١ الهجرة الدائمة مقابل الهجرة المؤقتة

كما ذكر أعلاه، يتعين على السلطات في بلدان المقصد أن تقرر ما

عند وضع سياسات لقبول العمالة الأجنبية، يتعين أيضاً على واضعي السياسات، إضافة إلى تطبيق منهجيات لتقييم النقص في العمالة، أن يضعوا آليات لقياس مدى ضرورة سد هذا النقص في العمالة الأجنبية وكيفية توجيه هذه العمالة إلى قطاع العمل المعني أو المنطقة المعنية. وعلاوة على ذلك، يتعين عليهم البت فيما إذا كانت الأولوية ستعطى إلى هجرة العمالة المؤقتة، وذلك خيار ذو قيمة متزايدة بالنسبة للعديد من بلدان المقصد، أو إلى قنوات الهجرة التي تؤدي إلى الحصول على وضع إقامة آمنة أو استقرار دائم.

يركز هذا الدليل على خطط هجرة العمالة المؤقتة، إذ إنها شائعة في العديد من البلدان ويُعتقد أنها أفضل حل من حيث سد النقص في سوق العمل في بلدان المقصد، مع الحرص على عدم حرمان البلدان الأصلية من موارد بشرية قيّمة، لا سيما ذوو المهارات من العمال. ويقدم القسم سادساً - ٤ - ٣ أدناه وصفا وتحليلاً لمختلف أشكال هجرة العمالة المؤقتة، بما فيها أمثلة ملموسة عن السياسة العامة من كل بلد على حدة.

وإذا كان الهدف الرئيسي من هذه العملية هو وصف أكثر السياسات فعالية مع الإشارة إلى أمثلة وجيهة، من المهم التأكيد أن فعالية أي سياسة معينة كثيراً ما تكون صعبة التقييم في غياب معايير متفق عليها وآليات ملائمة من أجل تقييمها. بيد أن السياسات المتبعة في هذا المجال عادة ما تعتبر أنها فاشلة إذا أصبحت، من بين جملة أمور، بيروقراطية الإدارة بشكل واضح، أو مفرطة التكلفة لجميع أصحاب المصلحة في عملة إدارة الهجرة، أو من شأنها أن تضع العمال المهاجرين في أوضاع استغلالية. وبالتالي، عند محاولة تحديد السياسات والممارسات الجيدة، من المهم أيضاً تسليط الضوء على السياسات والممارسات التي كانت أقل نجاحاً واعترفت بذلك سلطات بلدان المقصد المعنية.



الاجتماعيين في بلد المقصد يتضرران عندما يُهمش العمال عن بقية المجتمع.

◀◀ يعد إجراء تحسين تدريجي في وضعية الإقامة للعمال المهاجرين متمشياً مع إقامتهم روابط اقتصادية واجتماعية في المجتمع المضيف.

ثمة بلدان عريقة في مجال الهجرة مثل أستراليا وكندا والولايات المتحدة قررت أن عنصر الهجرة الدائمة ضروري لضمان النمو الاقتصادي واستدامة تقديم الرعاية الاجتماعية الأساسية. وعلى نحو ما يلاحظ في القسم سادساً-٣-١ أدناه بالإشارة إلى كندا، يقرر قبول المهاجرين الدائمين على آفاق عملهم وقدرتهم على الاندماج في البلد المعني. بعد ذلك يمنح المهاجرون إقامة دائمة لدى وصولهم.

بيد أن معظم البلدان الأوروبية ما تزال تشدد على تيسير هجرة العمالة المؤقتة، وإن كانت الهجرة الدائمة للعمال المهاجرين أمر يلقي تأييداً، كما هو ملاحظ في القسم سادساً-٣-٣ وسادساً-٣-٤ أدناه، بموجب شروط معينة، في عدد من البلدان الأوروبية، ووضعت سياسات لهذا الغرض. وفي هذه الحالات، عادة ما يسهل اكتساب وضع الإقامة الدائمة لهؤلاء العمال المهاجرين بعد فترة معينة من العمل والإقامة، يمكن أن تشكل اختصاراً لاندماجهم المحتمل. وعادة ما تميز البلدان الأوروبية أيضاً بين العمال المهاجرين المهرة والعمال منخفضي المهارة فيما يتعلق بالحصول على وضعية إقامة أكثر استقراراً. ويقوم هذا النهج على افتراض مفاده أن العمال مرتفعي المهارة من الأرجح أن يعثروا على عمل بديل عند وقوع كساد اقتصادي وبالتالي فهم أقل احتمالاً أن يصبحوا عبئاً على نظام الرعاية الاجتماعية في البلد المضيف. بيد أن قدرة العمال المهاجرين

إذا كانت ستختار هجرة العمالة الدائمة أم المؤقتة. وبالنظر إلى مدى العجز الديمغرافي (القسم ثانياً-٢-٢ أعلاه)، تعد الهجرة من أجل العمل خياراً جدياً أكثر فأكثر في عدد من البلدان الأوروبية. فما إذا كان ينبغي منح العمال المهاجرين إقامة أكثر أماناً، وهو ما قد يؤدي إلا إقامة دائمة في البلد المعني، فهو أمر يرتبط جزئياً بما إذا كان البلد المضيف يفضل سياسة قبول للأجانب تقتصر على العمال المهاجرين المؤقتين أو أن البلد قد يرغب أيضاً في النظر في استقبال هجرة عمالة دائمة. ذلك أن الإطار القانوني الدولي المتعلق بهجرة العمالة، الذي يناقشه الفصل الأول، لا يتدخل عموماً في سيادة الدول في البت في القواعد والسياسات المتعلقة بالقبول الأول^١. بيد أنه ثمة بعض الحجج المقنعة تؤيد تحسيناً تدريجياً لوضع إقامة العمال المهاجرين (بما في ذلك إزالة جميع القيود المتعلقة بالعمل) للأسباب التالية:

◀◀ إذا كان من الواضح أن أصحاب العمل يستفيدون من قوة عاملة مرنة، لا سيما في القطاعات منخفضة المهارة حيث يُفضّل العمال المؤقتون، فقد يكون في صالحهم أيضاً الاحتفاظ بعمال جيدين بدلا من تحمل تكلفة إعادة تدريب العمال.

◀◀ كلما طالت إقامة المهاجرين في البلد المضيف، صارت قضية منح وضعية إقامة أكثر أماناً قضية أقوى لأسباب إنسانية، لا سيما إذا كان المهاجرون مصاحبين لأعضاء الأسرة المقربين.

◀◀ منح العمال المهاجرين وضعية إقامة أكثر أماناً يسهل اندماجهم في المجتمع المضيف ويساعد في اندماجهم الاجتماعي. فمن الواضح أن التلاحم والاستقرار

من ذوي المهارات الرفيعة على التكيف مع سوق العمل المتغير والاندماج فيه لا تعني بالضرورة أنهم سيندمجون بشكل أفضل في المجتمع المضيف. فكثيراً ما يشكل الأشخاص من ذوي المهارات الرفيعة سكاناً عابرين وعادة ما يكون اهتمامهم محدوداً فيما يخص تعلم اللغة المحلية والإلمام بثقافة المجتمع المضيف.

سادسا - ٢ تقييم الطلب على العمالة الأجنبية

يتناول هذا الفرع مختلف الوسائل التي تمكن واضعي السياسات الحكومية من تقييم الحاجة إلى العمالة الأجنبية في البلد أو في منطقة معينة أو قطاع عمل بعينه، بالتشاور في ذلك في كثير من الأحيان مع جهات أخرى صاحبة مصلحة من قبيل أصحاب العمل، ومنظمات العمال والسلطات الإقليمية.

سادسا-٢-١ الحصص والأسقف

تضع الحصص والأسقف حدوداً رقمية ثابتة لقبول العمالة في البلد ويُنظر إليها في بعض البلدان على أنها أدوات مهمة لإدارة هجرة العمالة. وعادة ما توضع الحصص سنوياً، وتُحدّد على أعلى مستوى في كثير من الأحيان (كوريا على سبيل المثال)؛ وتستند إلى عدد من المصادر، مثل التوقعات الاقتصادية، وتقارير أصحاب العمل، أو معدلات البطالة الإقليمية (مثل إيطاليا)؛ ويتم التوصل إليها بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين (أصحاب العمل ونقابات العمال)، والحكومات الإقليمية (مثل إسبانيا)، والمجتمع المدني.

وقد توضع الحصص عدداً ثابتاً فعلاً من العمال المهاجرين المقرر قبولهم أو نسبة مئوية من إجمالي القوة العاملة. وتأخذ كرواتيا وإيطاليا وإسبانيا بالأسلوب الأول (انظر الإطار سادسا-١).

أما النمسا فتضع حصتها في شكل نسبة مئوية من إجمالي القوة العاملة. حُدّدت على مدى السنوات القليلة الماضية بنسبة تتراوح ما بين ٨ و٩ في المائة. وينطبق بعض الحصص على قبول جميع العمال المهاجرين في البلد، بينما لا تسري حصص أخرى إلا على قبول المهاجرين في مناطق جغرافية، أو قطاعات عمل أو صناعات معينة. ومن الممكن أيضاً وضع حصص للعمالة الأجنبية في شكل نسبة مئوية لكل منشأة في قطاع معين.

ورغم أن الحصص كثيراً ما تُربط بالأشكال المؤقتة للعمالة الأجنبية (مثل حصص المملكة المتحدة بالنسبة للعمال في قطاعي الزراعة وإنتاج المواد الغذائية اللذين يناقشهما الإطاران سادسا-١١ وسادسا-٢١)، فإن بإمكانها أيضاً أن تشكل سمة من سمات نظم الهجرة الدائمة. فعلى سبيل المثال، تعمل النرويج بحصة ٥٠٠ مهاجر بالنسبة للدخول المبسر للمهنيين إلى سوق عملها (أي لا تجري اختباراً لدخول سوق العمل) بهدف منح هذه الفئة الإقامة الدائمة في الأجل القصير إلى المتوسط (Norway, 2002). وترى الحكومة الكندية أن ما بين ٢٤٠,٠٠٠ و ٢٦٥,٠٠٠ مهاجر ينبغي

قبولهم للإقامة الدائمة في ٢٠٠٧ من أجل استدامة معدل السكان. وعلى نحو ما هو مبين في القسم سادسا-٣-١ أدناه، يشمل هذا الرقم مختلف فئات المهاجرين (أي المهاجرين الاقتصاديين، والمهاجرين المقبولين في إطار فئة الأسر، واللاجئين). غير أن هذه الحصة ليست ثابتة بأي حال من الأحوال، وإنما هي هدف تقريبي ينبغي تحقيقه (Canada, 2005b; Canada, 2006c:9).

وعادة ما تُبسّط إجراءات القبول فيما يتعلق بالحصص، وإن كان وجود الحصة لا يعني بالضرورة سحب اختبار سوق العمل (انظر القسم سادسا-٢-٢ أدناه). فعلى سبيل المثال، في المملكة المتحدة لا يزال يتعين اجتياز اختبار سوق العمل عند القبول الأول عموماً.

عندما يكون واضعو السياسات والمديرون بصدد النظر في مدى اعتماد نظام الحصة كأداة لإدارة هجرة العمالة، يتعين عليهم مراعاة المزايا والعيوب التالية التي حُدّدت فيما يخص جدوى هذا النظام:

المزايا

◀◀ تشكل الحصص إطاراً مرجعياً واضحاً بشأن قبول العمالة الأجنبية بالنسبة للسياسيين، والمديرين، وأصحاب العمل، والمجتمع المدني والجمهور.

◀◀ بإمكان الحصص أن تخدم أهدافاً سياسية هامة فيما يخص الحاجة إلى العمال المهاجرين وتبديد مخاوف الجمهور بشأن تدفق المهاجرين.

العيوب

◀◀ يعتقد أن نظم الحصص تتطوي على كثير من التنظيم والبيروقراطية وبالتالي كثيراً ما ينتقدها أصحاب العمل لعدم مرونتها وعجزها عن الاستجابة لتقلبات الطلب على العمالة^٣. وفي كثير من الأحيان، ما إن تُعتمد الحصص لقطاعات معينة من العمل، حتى تكون ظروف أسواق العمل في تلك القطاعات قد تغيرت أصلاً. وبالتالي، عادة ما تظل الحصص غير مستوفاة^٤.

◀◀ وعلاوة على ذلك، حتى وإن كانت الوظائف متاحة بشكل مباشر في القطاعات المحددة بحصص، كثيراً ما يصعب الربط بين العمال المهاجرين المحتملين وأصحاب العمل، وبالتالي تتهدد الظروف المواتية للوسطاء أو الوكلاء في سوق العمل الذين لا يتورعون عن استغلال العمال المستضعفين. على سبيل المثال، في أوكرانيا، أفادت المصادر في عام ٢٠٠٤ أن الوكلاء كانوا يفرضون رسوماً يتراوح قدرها ما بين ١٠٠٠ و ٢٠٠٠ دولار أمريكي عن كل عامل لتوظيف العمال الزراعيين في إطار خطة العمال الزراعيين الموسمين التي وضعتها المملكة المتحدة (TUC, 2004).

سادسا-٢-٢ اختبار سوق العمل

يفرض معظم بلدان المقصد في أوروبا اختبار سوق العمل أو اختبار العمال المقيمين^٥ على طالبي تصريح العمل لأول مرة وأيضاً على

نظم الحصص في إيطاليا وإسبانيا

إيطاليا

أدخل القانون ١٩٩٨ نظام الحصص بالنسبة لهجرة العمالة الوافدة من غير الاتحاد الأوروبي إلى إيطاليا. وتصدر الحصص سنوياً على أساس مراسيم لرئيس الوزراء، وتقسّم حسب المناطق، ونوع العمل، وفترة الوظائف والجنسية.

ويتعلق معظم الوظائف الخاضعة للحصة بأعمال متوسطة أو منخفضة المهارة، وتلك سمة خاصة بهجرة العمالة إلى إيطاليا بخلاف بعض البلدان الأوروبية. فبالنسبة لعام ٢٠٠٧، سمحت الحكومة لزهة ٨٠ ٠٠٠ عامل أجنبي بالدخول للعمل الموسمي.

ويقبل العمال الموسميون البالغ عددهم ٨٠ ٠٠٠ في الحالات التالية:

« إذا كانوا من مواطني صربيا، والجبل الأسود، والبوسنة والهرسك، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، وكرواتيا، والهند، وباكستان، وبنغلاديش، وسريلانكا، وأوكرانيا؛

« أو إذا كانوا من مواطني بلدان وقعت أو ستوقع اتفاقات تعاون تتناول قضايا الهجرة (أي تونس، وألبانيا، والمغرب، ومولدوفا، ومصر)؛

« أو إذا كانوا مواطنين سبق لهم الحصول على ترخيص بالإقامة الموسمية في الأعوام ٢٠٠٤ أو ٢٠٠٥ أو ٢٠٠٦. وعلاوة على ذلك، ووفقاً للمادة ٢٣ من النص الموحد الخاص

بالهجرة، بإمكان ٢ ٠٠٠ عامل، يعيش في الخارج، وأتم برنامجاً تدريبياً في البلد الأصلي، أن يدخلوا أيضاً إلى إيطاليا من أجل العمل.

المصادر: مرسوم ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ بشأن «التخطيط المؤقت لتدفقات الوافدين من العمال الموسمين من خارج الجماعة الأوروبية والعمال المدربين في الخارج»، المنشور في الجريدة الرسمية بتاريخ ١٢ آذار/مارس ٢٠٠٧؛ المنظمة الدولية للهجرة روما (حزيران/يونيه ٢٠٠٧).

إسبانيا

تضع الحكومة الإسبانية حصصاً ثابتة بعد التشاور مع الشركاء الاجتماعيين والحكومات والسلطات الإقليمية. وتحدد القطاعات التي تعاني نقصاً في سوق العمل حسب المناطق ولا يتعين إجراء أي اختبار لسوق العمل من أجل ملء الحصة. ففي ٢٠٠٤، حددت هذه الحصة بما مجموعه ٣٠ ٩٧٨ وظيفة منها ٩٠٨ ١٠ وظائف كانت معدة للأجل الطويل و٢٠ ٠٧٠ وظيفة مؤقتة. وكانت حصة العمل المؤقت أعلى من نسبة العام السابق بواقع ٤٨ في المائة. واستخدمت هذه الحصة في الأصل كوسيلة لتسوية حالة العمال الموجودين في وضعية غير قانونية، غير أنها ليست مفتوحة اليوم إلا للعمال المهاجرين القادمين من خارج إسبانيا. المصادر: (Serra et al. (2005); Pérez (2003); Spain (2001).

بمن في ذلك رعايا بلدان ثالثة يقيمون في أراضي الاتحاد بصورة قانونية (الإطار سادساً-٢). ويعمل أيضاً باختبارات سوق العمل في كندا والولايات المتحدة وتناقش أدناه في السياق الأوضح لسياسات قبول المهاجرين في هاذين البلدين (القسمان سادساً-٣-١ وسادساً-٣-٢).

وتجري بعض البلدان استثناءات من اختبار سوق العمل فيما يتعلق بقبول العمال ذوي المهارات الرفيعة أو فئات العمال التي بها نقص، من قبيل العاملين في قطاع الصحة، والمهندسين، وأخصائيي تكنولوجيا المعلومات، فإما لا يطبقون الاختبار أو يتساهلون في تطبيق القواعد. ومن الواضح أن لهذا النهج مزايا اقتصادية كبيرة، من حيث إنه يمكن من قبول سريع وفعال للعمال المهاجرين الذين يسدون النقص في قطاعات استخدام هامة.

وفي العديد من الحالات، يُعلق اختبار سوق العمل حينما يُقدم طلب لتجديد تصريح العمل. بيد أن طول الفترة الزمنية المطلوبة

العمال المهاجرين الساعين إلى تغيير الوظيفة إذا لم يستوفوا شرط الفترة الزمنية الدنيا للوصول إلى العمل بدون شروط (القسم سابعاً-١-١). وتقييم هذه الاختبارات مدى وجود عمال في سوق العمل المحلية للعمل لموضوع الاختبار.

وعادة ما يقتضي اختبار سوق العمل أصحاب العمل الإعلان عن الوظائف لدى سلطات العمل الوطنية لفترة معينة (مثلاً ما بين ٤ و ٥ أسابيع كما هو الشأن في هولندا) أو تبيان أنهم اتخذوا خطوات فعلية للتوظيف لفترة زمنية محددة (٤ أسابيع في المملكة المتحدة مثلاً) (UK, 2006a:6). وفي هولندا، يعد التقدم بطلب لاختبار سوق العمل أمراً صارماً للغاية، بما أن كلا من إعلان الوظيفة وبذل الجهود الفعلية من أجل التوظيف أمر ضروري. ويجب على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن تطبق مبدأ تفضيل الاتحاد الأوروبي، إذ على الحكومات أن تحرص على ألا يلجأ أصحاب العمل إلى توظيف عمال ليسوا من رعايا الاتحاد الأوروبي أو من رعايا دول ثالثة قبل إقناع السلطات بعدم وجود أي عمال ملائمين من رعايا الاتحاد الأوروبي،

مبدأ تفضيل الاتحاد الأوروبي

يشمل مبدأ تفضيل الاتحاد الأوروبي في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي سوق العمل في الاتحاد الأوروبي بأسره وينبغي أن يمنح التفضيل في عملية التوظيف لرعايا، ومواطني الاتحاد الأوروبي ومواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية.

وأفضل ما يوجز مبدأ تفضيل الاتحاد الأوروبي ما جاء في قرار غير ملزم صادر عن المجلس:

«لا تنظر الدول الأعضاء في طلبات الدخول إلى أراضيها بغرض العمل إلا عندما لا يمكن ملء الشواغر في دولة عضو بواسطة الأيدي العاملة المنتمية إلى رعايا الدولة أو الأيدي العاملة غير المنتمية إلى الجماعة الأوروبية لكنها مقبلة بصورة قانونية بصفة دائمة في تلك الدولة العضو وتشكل أصلاً جزءاً من سوق العمل النظامية في الدولة العضو» (EU, 1994).

وعلاوة على ذلك، تتضمن معاهدة الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي ترتيبات انتقالية (القسم تسعاً-١-٣-٢ أدناه) تسمح للدول الأعضاء الاحتفاظ لمدة سنتين في الحالة الأولى بقواعدها الوطنية فيما يتعلق بقبول مواطني الدول الأعضاء الجدد في الاتحاد الأوروبي إلى أراضيها من أجل العمل (مع إمكانية التمديد إلى خمس سنوات ثم إلى سبع) وتضيف المعاهدة معايير أخرى في هذا الصدد. والآن تلزم سلطات الدول الأعضاء المطبقة لهذه الترتيبات الانتقالية بإعطاء الأفضلية للرعايا من الدول الأعضاء الجدد في الاتحاد الأوروبي على رعايا البلدان الثالثة الراغبين في الدخول إلى الدولة العضو المعنية من أجل العمل.

ومعايير الاختيار، ومتطلبات التأشيرة. وإلى جانب وزارة التنمية البشرية والتنمية الاجتماعية، تعد وزارة المواطنة أيضاً مسؤولة عن العمال المهاجرين من المهرة والمؤقتين الداخلين إلى كندا. وثمة هيئة مستقلة تدعى مجلس الهجرة واللجائن، ويستمع إلى طلبات الحصول على اللجوء والطعون المقدمة ضد قرارات وزارة المواطنة والهجرة في كندا. وحل قانون الهجرة وحماية اللجائن لعام ٢٠٠١ محل قانون الهجرة لعام ١٩٧٦ وجاء بتشريع أبسط وأكثر تماسكاً، يجسد القيم الكندية المعاصرة (Canada, 2001a). ويشكل هذا القانون أساس قواعد الهجرة الكندية. وبفضل الاتفاقات المبرمة بين الحكومة الاتحادية وحكومات المقاطعات، مُنحت المقاطعات (لا سيما مقاطعة كيبيك) دوراً هاماً في اختيار المهاجرين المستقلين^٧، من قبيل العمال المهرة أو المهاجرين من رجال الأعمال، من أجل الحصول على الإقامة الدائمة وفي إدارة البرامج المتعلقة بالعمال المؤقتين، مثل العمال الزراعيين الموسميّين وعمال الخدمة المنزلية، المعروفين بعبارة مقدمي الرعاية الاجتماعية (الإطار سادساً-٥١)^٨.

وتقبل كندا حوالي ٢٥٠٠٠٠ مهاجر سنوياً من أجل الإقامة

للوصول الحر إلى سوق العمل (القسم سابعا-١-١-٢ أدناه) عادة ما تتوقف على الشروط أو القواعد المنظمة لقبول العمال المهاجرين لأول مرة، والتي كثيراً ما تميز بين العمال المهرة والأقل مهارة. وعلاوة على ذلك، يقتصر معظم تصاريح العمل على صاحب عمل معين، أو قد تنطبق هذه التصاريح على منطقة معينة في بلد المقصد. وثمة عيوب واضحة تعتري استحداث هذه النظم غير المرنة، إذ أن اعتماد العامل المهاجر على صاحب عمل معين أو منشأة محددة قد يؤدي إلى قيام علاقة غير منتجة أو قد يؤدي إلى ظروف استغلالية في أسوأ الأحوال. والتالي ينبغي للعمال المهاجرين أن يكونوا قادرين على تغيير وظائفهم، داخل قطاع العمل ذاته على الأقل. وتناقش هذه القضايا بمزيد من التفصيل في القسم سادساً-٤-٢ أدناه.

سادساً-٣ سياسات قبول المهاجرين: الهجرة على أساس العمل

عموماً، يمكن تقسيم سياسات قبول المهاجرين لتوظيف العمال المهاجرين إلى نوعين: الهجرة على أساس العمل وهجرة العمالة المؤقتة. وبينما يركز الدليل على النوع الثاني لكونه السائد في معظم الدول على السواحل الشمالية للبحر الأبيض المتوسط، سيتناول هذا القسم الهجرة على أساس العمل، التي تتزايد أهميتها حيث يوجد واضعو السياسات في عدد من البلدان الأوروبية الآن في إدخال الهجرة الاقتصادية الدائمة، بوصفها وسيلة لتلبية النقص الفوري أو الملح في سوق العمل وللمعالجة بعض مواطن الخلل في المجال الديمغرافي وعلى مستوى الرفاه.

وتعد الهجرة على أساس العمل سمة عريضة في نظم الهجرة في كندا والولايات المتحدة. وهناك بعض البلدان الأوروبية التي تشجع الآن قبول العمال المهاجرين بهدف استقرارهم، لا سيما في ألمانيا (الإطار سادساً-٣) والمملكة المتحدة^٩.

وبدأت الجمهورية التشيكية مؤخراً أيضاً العمل بالهجرة على أساس العمل بالنسبة للعمال المهاجرين العالية مهاراتهم. ويعد هذا البلد في الواقع بلد هجرة جديداً يعاني نقصاً في العمالة في عدد من القطاعات الرئيسية وتدهورا ديمغرافيا كبيراً، لا سيما في فئة السكان القادرين على العمل.

وترد أدناه ببعض التفصيل الخصائص الرئيسية لنظم الهجرة على أساس العمل. ومن الصعب تحديد أي النظمين يشكل أفضل ممارسة نظراً إلى الاختلافات القائمة في احتياجات سوق العمل وإلى الظروف الديمغرافية في البلدان المدروسة، غير أنه من الواضح إن إقامة نظام للنقط قائم على معايير موضوعية أو أنصف السبل وأكثرها شفافية لقبول العمال المهاجرين الدائمين.

سادساً-٣-١ كندا

تعد السياسات المتعلقة بالهجرة والإقامة من مسؤولية وزارة المواطنة والهجرة في كندا. وتنظم الوزارة عدد طلبات المهاجرين،

وخلال التسعينيات، ساد الاعتقاد بأن نسبة مئوية كبيرة من المهاجرين تعتمد أكثر من اللازم على الرعاية الاجتماعية، رغم اجتياز اختبار النقط. وفي ١٩٩٨، أعيد النظر في النظام، عقب تقييم أجرته لجنة مستقلة معنية بشؤون الجنسية والهجرة. وقد أدرج بعض توصيات هذه اللجنة في قانون الهجرة وحماية اللاجئين.

وأدخل قانون الهجرة وحماية اللاجئين تغييرات كبيرة على إجراء اختيار العمال المهرة، لا سيما بالنسبة إلى المقاطعات (باستثناء كيبيك، بما أن معايير الاختيار أدرجت في الاتفاق المبرم بين كندا وكيبيك عام ١٩٩١). وقد شدد إجراء الاختيار الجديد أكثر على التعليم، والخبرة السابقة في مجال العمل والقدرة اللغوية. ومن هذه التعديلات ما يلي:

◀◀ تخصيص المزيد من النقاط لطالبي الإقامة الحاصلين على مؤهل من الدرجة الثانية أو تأهيل مهني؛

◀◀ زيادة العدد الأقصى من النقاط المخصصة للكفاءة في اللغتين الإنكليزية والفرنسية؛

◀◀ منح نقاط لطالبي الإقامة الذين لديهم سنة أو سنتان من الخبرة في العمل من أجل جلب العمال المهاجرين من ذوي المستوى التعليمي العالي لكن خبرتهم العملية محدودة؛

◀◀ تعديل السلم العمري بهدف منح العدد الأقصى من النقاط لطالبي الإقامة الذين تتراوح أعمارهم ما بين ٢١ و ٤٩ سنة؛

◀◀ تخفيض نقطة النجاح إلى ٧٥ نقطة استجابة للمخاوف من أن تطبيق نقطة عالية للغاية سيستبعد العديد من المهاجرين المهرة (IPRA;Canada, 2000a; 2002b). وخفضت هذه النقاط منذ ذلك الحين إلى ٦٧ نقطة (Canada, 2007) (انظر أدناه).

وبالإضافة إلى ذلك، تشمل لوائح قانون الهجرة وحماية المهاجرين فئات أخرى من المهاجرين المهرة، من خلال تطبيق متطلبات تعريفية جديدة لفئتي رجال الأعمال ومنظمي المشاريع، مع التشديد على وجوب اكتساب صاحب الطلب لثروته بطرق قانونية (Canada, 2002c; para.88). وبالنسبة لطالبي الإقامة من ذوي المهن الحرة، أدرج أيضاً شرط وجود قدر من الخبرة.

سادساً-٣-١-١ العمال المهرة

العمال المهرة أناس قد يصبحوا مقيمين دائمين لقدرتهم على الاستقرار اقتصادياً في كندا. وللتأهل كعامل ماهر، على المهاجرين المرتقبين تلبية الشروط المتعلقة بالحد الأدنى من الخبرة في العمل؛ وهو سنة واحدة على الأقل من العمل طيلة الوقت في غضون السنوات العشر الأخيرة في فئة محددة ضمن التصنيف المهني الوطني الكندي^١. وأحياناً يوضع بعض الوظائف على قائمة مقيدة لحماية سوق العمل الكندية، وبالتالي لا تتاح لطالبي الإقامة المحتملين رغم وجود خبرة سابقة لديهم في العمل في هذه الميادين. وعليهم أيضاً أن يثبتوا أن لديهم ما يكفي من الأموال لإعالة أنفسهم وأسرهم بعد وصولهم إلى كندا، ما لم يكونوا قد حصلوا على عمل مسبقاً. وختاماً، يجب علي مقدمي الطلبات هؤلاء الحصول على ٦٧ نقطة أو أكثر في

هجرة العمالة الدائمة في ألمانيا

بموجب قانون الهجرة، يجوز منح الإقامة الدائمة للعمال رفيعي المستوى، مثل كبار الأكاديميين، والباحثين، وكبار المديرين في مشاريع الأعمال والصناعة لدى وصولهم إلى ألمانيا. ويجوز لذوي المهن الحرة من الأجانب الهجرة إلى ألمانيا أيضاً كان من المتوقع أنه تكون له آثاراً اقتصادية إيجابية.

المصدر: ألمانيا (٢٠٠٦).

الدائمة. وثمة ثلاث فئات للدخول من أجل الحصول على وضع دائم هي: «الفئة الاقتصادية» (العمال المهرة، والمهاجرون من رجال الأعمال، والمعينون من قبل المقاطعات، ومقدمو الرعاية الاجتماعية وأسره المباشرة)؛ و«فئة الأسر» (الأزواج، والشركاء، والأطفال، والآباء والأجداد المرتبطون بالراعي)؛ و«فئة الأشخاص المحميين» (اللاجئون الذين تساعدهم الحكومة والذين ترعاها جهات خاصة، والأشخاص المعترف بهم في كندا بصفتهم لاجئي الاتفاقية (UN,1951) أو الذين هم في حاجة إلى حماية، والذين منحوا الحماية عبر عملية تقييم الخطر قبل الانتقال) (Canada, 2004). وفي ٢٠٠٥، أصبح ٢٢٦ ٢٦٢ شخصاً مقيمين بصورة دائمة في كندا (الفئات الثلاث معاً) (Canada, 2005b). وشكل المهاجرون الاقتصاديون ٥٧ في المائة من جميع الحالات الوافدة، وفي ٢٠٠٦، قُبل من أجل الإقامة الدائمة ٢٤٢ ١٣٠ من العمال المهرة ومعاليهم (٢٦٦، ٥٢ طالب رئيسي للإقامة و٩٧٦ ٧٧ من الأزواج والمعالين) و٤٦٩ ١٣ من المهاجرين من رجال الأعمال، (أي ٦٤٢ ٣ طالب رئيسي للإقامة و٨٢٧ ٩ من الأزواج والمعالين) (Canada, 2006d).

وعلى نقيض الولايات المتحدة الأمريكية، ليست لكندا حصة محددة لقبول المهاجرين. غير أن وزارة المواطنة والهجرة تصدر سنوياً بياناً بشأن مستوى الهجرة الوافدة المزمع تطبيقه في العام المقبل^٩. ففي المتوسط ثمة ما بين ٢٢٥ ٠٠٠ و ٢٥٥ ٠٠٠ مهاجر وافد كل عام وقد حققت الحكومة أهدافها فيما يخص دخول المهاجرين في خطط الهجرة السنوية بالنسبة للأعوام الخمسة الماضية. وكما هو مذكور أعلاه، ترى الحكومة الكندية أنه ينبغي قبول ما بين ٢٤٠،٠٠٠ و ٢٦٥،٠٠٠ مهاجر من أجل الإقامة الدائمة في ٢٠٠٧ (Canada, 2006c:9). بيد أن مستوى الهجرة كان قبل عام ٢٠٠٠ أدنى من المتوقع، مما أدى إلى تصنيف كندا ضمن البلدان القلائل التي تتلقى باستمرار مهاجرين أقل من المتوقع أو المرغوب فيه. ويمكن إرجاع السياسة المنفتحة التي تتهجها كندا في مجال الهجرة إلى بطء الزيادة السكانية والرغبة في إنعاش اقتصاد كندا.

أنشئ نظام النقاط الكندي بموجب قانون الهجرة لعام ١٩٧٦. ويقيم هذا النظام المهاجرين الاقتصاديين ضمن مجموعة من المعايير، بما فيها مستوى التعليم، والخبرة السابقة في العمل والسن.

سنة معايير اختيار هي: التعليم؛ والكفاءة في اللغتين الرسميتين (الإنكليزية والفرنسية)؛ والخبرة في العمل؛ والعمر (تغطي ١٠ نقاط كحد أقصى لطالبي الإقامة الذين تتراوح أعمارهم ما بين ٢١ و٤٩ سنة وقت تقديم الطلب)؛ وضمان الحصول على عمل في كندا؛ والقدرة على التكيف، حيث تقيم حسب ما إذا كان قد سبق لطالبي الإقامة، من بين جملة أمور، أن درسوا أو عملوا في كندا أو ما إذا كان لهم أفراد من أسرهم يعيشون هناك^{١١}.

ومن الممكن أيضا الهجرة كعامل ماهر إلى مقاطعة كيبيك بموجب اتفاق الهجرة المبرم بين كندا وكيبيك، الذي يُمكن كيبيك من وضع معاييرها الخاصة بشأن الهجرة واختيار المهاجرين الذين سيتكيفون جيدا مع الحياة في المقاطعة، وإن كانت الحكومة الكندية لا تزال مسؤولة عن دخولهم (Canada, 1991:3). ومن أجل الهجرة إلى كيبيك، يجب على المهاجرين استيفاء شروط أحد البرامج الثلاثة المعدة للعمال التي وضعتها حكومة كيبيك وهي:

- ◀ برنامج العمل المضمون حيث يُمنح بموجبه المهاجر المرتقب وظيفة من قبل صاحب عمل في كيبيك، لا يمكن ملؤها من قبل مواطن كندي أو مقيم دائم؛
- ◀ برنامج الوظائف المطلوبة حيث يمتلك صاحب الطلب خبرة عمل بحد أدنى ستة أشهر في وظيفة واردة في القائمة؛
- ◀ برنامج القابلية للعمل والحراك المهني حيث تكون لصاحب الطلب وزوجته، عند الاقتضاء، القابلية على العمل والحراك المهني مما يمكنهما من التكيف بسهولة مع التغيرات الحاصلة في سوق العمل في كيبيك^{١٢}.

وبالإضافة إلى المعايير المستقلة التي تطبقها مقاطعة كيبيك لاختيار المهاجرين المهرة، من الممكن أيضا الهجرة بصفة مقيم دائم إلى مقاطعة كندية معينة في فئة مرشحي المقاطعات. ذلك أن على المهاجرين المرتقبين أن يقدموا طلباً في المقام الأول إلى السلطات المختصة في المقاطعة من أجل الترشح للهجرة لدى تلك المقاطعة على أساس أنهم يلبيون الاحتياجات الخاصة بالمقاطعة في مجال الهجرة وأن لديهم نية صادقة في الاستقرار هناك. ولدى الحصول على ترشيح المقاطعة، يجب تقديم طلب مستقل إلى لجنة شؤون الجنسية والهجرة. ولا يعد طالبو الإقامة الدائمة كمرشحي المقاطعات ملزمين باستيفاء معايير الاختيار الستة الخاصة بالعمال المهرة المستقرين في إطار برنامج الحكومة الاتحادية^{١٣}.

سادسا-٣-١-٢ المهاجرون من رجال الأعمال

ويستهدف طريق الدخول هذا المهاجرين من رجال الأعمال (Canada:2200c)^{١٤}، المصنفين ضمن المستثمرين، ومنظمي المشاريع، وذوي المهن الحرة المتوقع منهم أن ينمو الاقتصاد الكندي عبر الاستثمار وخلق الوظائف. ويمكن لهم اصطحاب معاليهم. والمعايير المؤهلة بالنسبة للمستثمرين هي:

- ◀ خبرة سابقة في مجال الأعمال، أي إدارة مشروع تجاري وامتلاك نسبة مئوية من الأصول أو إدارة ما لا يقل عن خمس وظائف طويلة الوقت في السنة لمدة سنتين على الأقل

في الفترة التي تبدأ قبل خمس سنوات من تاريخ تقديم طلب الحصول على تأشيرة الإقامة الدائمة؛

- ◀ وجود مبلغ مالي تم الحصول عليه بالطرق القانونية لا يقل صافيه عن ٨٠٠ ٠٠٠ دولار كندي؛
- ◀ بيان كتابي موجه إلى موظف لشؤون الهجرة يعربون فيه عن نيتهم استثمار ما قيمته ٤٠٠ ٠٠٠ دولار كندي أو قيامهم بذلك فعلا؛

ويودع هذا الاستثمار لدى أمين إيرادات الدولة في كندا ويستخدم من قبل المقاطعات المشاركة لخلق الوظائف والمساعدة في تنمية اقتصاداتها. وتعيد لجنة شؤون الجنسية والهجرة الاستثمار إلى صاحب الطلب، بدون فوائد، بعد حوالي خمس سنوات من حصول صاحب الطلب على الإقامة الدائمة.

والمعايير المؤهلة بالنسبة لمنظمي المشاريع هي:

- ◀ خبرة سابقة في مجال الأعمال؛
- ◀ وجود مبلغ مالي تم الحصول عليه بالطرق القانونية لا يقل صافيه عن ٣٠٠ ٠٠٠ دولار كندي؛
- ◀ امتلاك نسبة مئوية من أصول تجارية كندية مؤهلة تساوي الثلث أو تفوقه؛
- ◀ إدارة المشروع التجاري الكندي المؤهل إدارة فعلية مستمرة؛
- ◀ خلق ما يعادل وظيفة طويلة الوقت تدريجيا للمواطنين الكنديين أو المقيمين الدائمين، خلاف منظم المشروع أو أفراد أسرته.

وعلى طالبي الإقامة استيفاء هذه الشروط لفترة لا تقل عن سنة والامتنال لها لمدة ثلاث سنوات بعدما يصبحون مقيمين دائمين.

أما المعايير المؤهلة للمهاجرين من ذوي المهن الحرة فهي:

- ◀ خبرة ذات صلة في الأنشطة الثقافية، أو الرياضية أو إدارة المزارع، أي سنتان على الأقل في الفترة التي تبدأ قبل خمس سنوات من تاريخ تقديم الطلب من أجل الحصول على تأشيرة الإقامة الدائمة؛
- ◀ نية إقامة مشروع والقدرة على ذلك بحيث يخلق فرصة عمل لصاحب الطلب، على الأقل؛
- ◀ مساهمة كبيرة في الأنشطة الثقافية أو الرياضية أو شراء مزرعة وإدارتها في كندا.

ورغم عدم وجود أي شروط خاصة لهجرة هذه الفئة في حد ذاتها، فإن على طالبي الإقامة أن يكون لديهم ما يكفي لإعالتهم وأفراد أسرهم بعد وصولهم إلى كندا.

سادسا-٣-١-٣ فئة الأسرة

تعد القواعد المتعلقة بجمع شمل الأسر بالنسبة للمهاجرين المقبولين للإقامة بصفة دائمة قوانين متسامحة عموماً. فإمكان المهاجرين المقيمين في كندا بصفة دائمة أن يلحق بهم أفراد أسرهم شريطة أن يوافقوا على كفالتهم لمدة تتراوح ما بين ثلاث وعشر سنوات حسب القرابة. وفيما يلي الأشخاص المؤهلون للاستفادة من جمع شمل الأسر:

سادساً-٣-٢-٢ الإجراءات

على جميع المهاجرين المرتقبين الذين يخططون للحصول على تأشيرات الهجرة من خلال العمل في الولايات المتحدة أن يحصلوا على طلب تأشيرة الهجرة المعتمد من قبل دوائر الهجرة والمواطنة في الولايات المتحدة^{٢٣}. وعند الاقتضاء، يجب أن تمنح وزارة العمل في الولايات المتحدة مصادقتها على العمل قبل أن يقدم صاحب العمل طلب التأشيرة، وتخضع المصادقة على العمل لإثبات وزارة العمل عدم وجود أي عمال في الولايات المتحدة قادرين وراغبون ومؤهلون ومتاحون للعمل المعروض على الأجنبي وأن الأجور وظروف العمل لعمال مشابهين عاملين في الولايات المتحدة لن تتأثر سلباً^{٢٤}. ولا تضمن موافقة وزارة العمل إصدار التأشيرة تلقائياً. وتصدر وزارة الخارجية تأشيرات الهجرة للعمال الأجانب شريطة أن يثبت أصحاب الطلبات أنهم مقبولون لدخول الولايات المتحدة بموجب أحكام قانون الهجرة والجنسية^{٢٥}.

وعادة ما تتم عملية المصادقة من قبل محام في شؤون الهجرة، وقد تستغرق عدة سنوات. لذلك فإن أصحاب العمل والمهاجرين محبطون لهذا التأخر، ويميلون إلى استعمال فئات التأشيرات المؤقتة لسد الفجوة الفاصلة بين قرار استئجار العامل ومنح الحكومة لوضع الإقامة الدائمة. ونتيجة لذلك، كثيرا ما تكون عملية التوظيف عملية أكاديمية، إذ يكون صاحب العمل قد استأجر العامل الأجنبي فعلاً^{٢٦}. وحالياً، وبسبب العمليات البيروقراطية البطيئة المتعلقة بالموافقة على شهادات العمل وطلبات الدخول، فإن حصص الهجرة الدائمة بالنسبة للعمال المهرة لا تستوفى في أي سنة من السنوات، رغم ازدياد حجم الطلبات المتراكمة التي تنتظر الموافقة.

سادساً-٣-٢-٣ خاتمة

ستظل الآفاق الاقتصادية في الولايات المتحدة شديدة الارتباط بقوى الهجرة. ذلك أن المهاجرين يشكلون ١٤,٣ في المائة من السكان البالغين من العمر ١٦ سنة فأكثر، ويستأثرون بالنسبة المئوية ذاتها من القوة العاملة (US,2003;2005b). وفي أواخر التسعينيات، ساهم جميع المهاجرين القانونيين في نسبة مئوية صافية قدرها ٣٥ في المائة من إجمالي الزيادة السكانية، بينما زاد عدد العمال المولودين لأجانب بحوالي ٢٥ في المائة مقارنة مع ٥ في المائة فقط التي تمثل جميع العمال المولودين لأبناء البلد. وعلاوة على ذلك، وبما أن المهاجرين وتدفعات الهجرة عموماً قد أصبحوا جزءاً من الجدل القائم بشأن الأمن القومي، فستظل الهجرة قضية مطروحة في السياسة الخارجية والاهتمام الدبلوماسي على أعلى مستوى. بيد أن قدرة الولايات المتحدة على جني ثمار الهجرة ستتوقف في نهاية المطاف على قدرتها على دمج المهاجرين بصورة مجدية. ويصدق هذا القول على كبرى المدن الأمريكية كما يصدق على المناطق الداخلية فيها.

سادساً-٣-٣ الجمهورية التشيكية

تعد إدارة الهجرة قضية جديدة نسبياً في السياسة العامة بالنسبة للجمهورية التشيكية وتشكل تحديات في مجال تيسير الهجرة

الأزواج، والشركاء بموجب القانون العام أو شركاء الزوجية البالغون سن السادسة عشرة فأكثر^{١٥}؛

الأطفال المعالون البالغون حتى سن ٢٢ سنة، بمن فيهم أطفال التبني، والأطفال المزمع تبنيهم ممن هم دون الثامنة عشرة؛

الأبأ والأجداد؛

الإخوة أو الأخوات، أو أبناء الإخوة أو أبناء الأخوات أو الأحفاد الأيتام، من هم دون ١٨ سنة، وليسوا متزوجين أو على علاقة بموجب القانون العام (116-137) 2002c: (IRPA:ss 12(1)and 13(1); Canada,

وشكلت فئة الأسر ثاني أكبر فئة للمهاجرين بعد العمال المهرة (بمن فيهم المعالون) في ٢٠٠٥ وهي ما دون الربع بقليل من إجمالي المهاجرين المقبولين للإقامة الدائمة^{١٦}.

سادساً-٣-٢ الولايات المتحدة

ربما كانت الهجرة أكثر من أي عملية اجتماعية أو سياسية أو اقتصادية أخرى العامل الذي شكّل الولايات المتحدة على مدى القرن الماضي. وتحدد فئات الدخول الحالية «على أساس العمل» لكل من القبول الدائم («المهاجرون») والقبول المؤقت («غير المهاجرين») في قانون الهجرة لعام ١٩٩٠ (IMMACT 1990). وإذا كان العدد المطلق للمهاجرين على أساس العمل الذين قبلوا أعلى قدرماً ما في الفترة ما بين ٢٠٠٠ و٢٠٠٤، وتراوح ما بين ٨٢ ٠٠٠ و١٧٩ ٠٠٠ مهاجر، فإن هذا العدد لا يستأثر إلا بنسبة ما بين ٦,٦ و١١,٨ في المائة فقط من إجمالي الهجرة إلى الولايات المتحدة^{١٧}. ويمنح الأشخاص المقبولون للإقامة الدائمة «البطاقة الخضراء»، وهي وثيقة تمنح الإقامة لمدة غير محددة، ولهم أن يتجنسوا بجنسية الولايات المتحدة بعد خمس سنوات من الإقامة^{١٨}.

سادساً-٣-٢-١ الأفضليات القائمة على العمل

يوجد كل عام ما لا يقل عن ١٤٠,٠٠٠ تأشيرة للهجرة من أجل العمل، تشمل كلا من الطالب الرئيسي وزوجته وأطفاله. وتحدد الحصص في الولايات المتحدة بالعدد الأقصى لحالات الدخول كل عام. بيد أنه بالإمكان تعديل هذا الحد الأقصى باستخدام حساب معقد^{٢٠}. ويحدد تفضيل المهاجرين من أجل العمل وفقاً للمهارات. وحتى في السنوات التي يزيد فيها الحد العددي على ١٤٠,٠٠٠، فإن عدد تأشيرات الهجرة الممنوحة من أجل العمل غير الماهر يقف عند ١٠,٠٠٠ على صعيد العالم^{٢١}.

ويعطي نظام الأفضليات امتيازاً لبعض الفئات من العمال ويفرض حدوداً شاملة على عمليات الدخول. ولا يجوز أن يتعدى العدد الإجمالي للتأشيرات الممنوحة لرعايا دولة أجنبية واحدة نسبة ٧ في المائة من إجمالي الأسر وتأشيرات الهجرة من أجل العمل (US,2006b)^{٢٢}. وبموجب القانون، توزع تأشيرات الهجرة من أجل العمل البالغ عددها ١٤٠,٠٠٠ تأشيرة وفقاً لخمس أفضليات (الإطار سادساً-٤).

نظام الهجرة من أجل العمل القائم على الأفضلية في الولايات المتحدة

الأفضلية ٣ العمال المهرة، والمهنيون وغيرهم من العمال (٤٠,٠٠٠)

تأشيرة)

«العمال المهرة الذين تعادل مهاراتهم ما لا يقل عن سنتين من

التدريب المهني أو الخبرة؛

«المهنيون الحاصلون على شهادة البكالوريوس؛

«العمال الآخرون (العمال غير المهرة) القادرون على شغل

وظائف تتطلب أقل من سنتين من التدريب أو الخبرة.

وتحصر هذه الفئة الفرعية فيما لا يزيد على ١٠,٠٠٠

تأشيرة في السنة.

وعلى أصحاب الطلبات جميعهم أن تكون لديهم شهادة عمل موافق عليها من قبل وزارة العمل، أو أن يكونوا مصنفين ضمن الفئة ألف أو يثبتوا أنهم مؤهلين لإحدى الوظائف التي يوجد بها نقص والواردة في البرنامج التجريبي لمعلومات سوق العمل. وعلى صاحب العمل في الولايات المتحدة أن يقدم التماساً لإصدار التأشيرة. ولن يتجاوز عدد التأشيرات ٢٨,٦ في المائة من مستوى العالم، إضافة إلى أي تأشيرات غير مطلوبة للفئات المحددة للأفضلية ١ والأفضلية ٢.

الأفضلية ٤ المهاجرون الخاصون (١٠,٠٠٠ تأشيرة، لا تزيد على

٧,١ في المائة على مستوى العالم)

وتشمل هذه الفئة رجال الدين والعاملين لحساب المنظمات الدينية، وخريجو كليات الطب الأجانب، والمستخدمون الأجانب العاملون لحساب حكومة الولايات المتحدة في الخارج، والأجانب المتقاعدون من المنظمات الدولية، وما إلى ذلك. ولا يجوز تخصيص أكثر من ٥٠٠٠ تأشيرة للأشخاص الساعين للعمل في المجال الديني، ولا يجوز تخصيص أكثر من ١٠٠ تأشيرة لطالبي التأشيرة الساعين إلى العمل كإذاعيين أو ممنوحين لمجلس إدارة البث الإذاعي. ويشترط تقديم التماس للحصول على وضع مهاجر خاص بالنسبة لجميع أصحاب الطلبات باستثناء موظفي حكومة الولايات المتحدة في الخارج.

الأفضلية ٥ تأشيرات (المستثمرين) خلق الوظائف (١٠,٠٠٠

تأشيرة، لا تزيد عن ٧,١ في المائة على مستوى العالم)

تنطبق هذه الفئة على المستثمرين الذين يستثمرون ما لا يقل عن مليون دولار أمريكي. بيد أنه تخصص ٣٠٠٠ تأشيرة كحد أدنى للمستثمرين، الذين يستثمرون مبلغ ٥٠٠,٠٠٠ دولار في المناطق الريفية أو التي تشتد فيها البطالة. ويجب أن يؤدي الاستثمار إلى توليد فرص عمل لما لا يقل عن ١٠ عمال في الولايات المتحدة. ولا يمنح المستثمرون سوى وضع الإقامة الدائمة القانونية المشروطة لمدة سنتين، ويتضمن القانون أحكاماً موسعة لمكافحة الغش.

الأفضلية ١ العمال ذوو الأولوية (٤٠,٠٠٠ تأشيرة)

«الأشخاص ذوو قدرة غير عادية (مدعومة بتزكية وطنية أو

دولية دائمة) في العلوم والفنون، والتعليم، والأعمال،

والرياضة. ولا يشترط وجود صاحب عمل في الولايات

المتحدة.

«المثقفون» (المعترف بهم دولياً والذين لديهم ثلاث سنوات

من الخبرة على الأقل) من الأساتذة والباحثين الراغبين في

تقلد مناصب عليا. ولا يشترط وجود شهادة عمل، بيد أنه

على صاحب العمل في الولايات المتحدة أن يقدم عرضاً

لوظيفة أو يقدم التماساً للعامل لدى مكتب خدمات الجنسية

والهجرة التابع للولايات المتحدة.

«المديرون التنفيذيون ومديرو الشركات المتعددة الجنسيات

(تُشترط سنة واحدة من الخدمة السابقة في الشركة في

غضون السنوات الثلاث السابقة). ولا تشترط أي شهادة

عمل، بيد أنه على صاحب العمل في الولايات المتحدة أن يقدم

عرضاً لوظيفة أو يقدم التماساً للعامل لدى مكتب خدمات

الجنسية والهجرة التابع للولايات المتحدة.

وبالنسبة لهؤلاء العمال، يجب ألا يتجاوز عدد التأشيرات المتاحة

٢٨,٦ في المائة على مستوى العالم، زيادة على أي تأشيرات غير لازمة

للأفضلية ٤ و٥.

الأفضلية ٢ ذوو المهن الحاصلون على شهادات عليا والأجانب ذوو

القدرات الاستثنائية في العلوم والفنون أو الأعمال (٤٠,٠٠٠

تأشيرة)

«المهنيون الحاصلون على شهادات عليا أو شهادات

البكالوريوس ولديهم خبرة خمس سنوات على الأقل في المهنة؛

«الأشخاص الذين لهم قدرات استثنائية في الفنون والعلوم أو

الأعمال، على نحو ما يتضح من مستوى الخبرة الذي يفوق

المتوسط بكثير؛

وعلى أصحاب الطلبات جميعهم أن تكون لهم شهادة عمل موافق

عليها من قبل وزارة العمل في الولايات المتحدة، أو أن يكونوا مصنفين

ضمن الفئة ألف (القسم سادساً-٣-٢-٢ أدناه) أو يثبتوا أنهم

مؤهلين لإحدى الوظائف التي يوجد بها نقص والواردة في البرنامج

التجريبي لمعلومات سوق العمل. ويشترط وجود عرض للعمل وعلى

صاحب العمل في الولايات المتحدة أن يقدم التماساً. بيد أن للمدعي

العام في الولايات المتحدة أن يسقط شرط عرض العمل وشهادة العمل

إذا رأى ذلك من المصلحة الوطنية. ولن يتجاوز عدد التأشيرات

٢٨,٦ في المائة على مستوى العالم، إضافة إلى أي تأشيرات غير

مطلوبة للفئات المحددة للأفضلية ١.

ولا يصبح الأجانب الآخرون مؤهلين للإقامة الدائمة إلا بعد قضاء مدة معينة من الإقامة في الجمهورية التشيكية بتأشيرة مؤقتة. وحددت هذه المدة بثمان سنوات متواصلة بالنسبة للأزواج، والأطفال المعالين، والآباء غير المتزوجين (من هم فوق سن ٧٠) للأجانب الحاصلين أصلاً على إقامة دائمة. ولكل أجنبي موجود في الجمهورية التشيكية لمدة ١٠ سنوات متواصلة بتأشيرة طويلة الأجل أن يطلب أيضاً الإقامة الدائمة. ويشترط الحصول على التأشيرات الطويلة الأجل بالنسبة للإقامة التي تتجاوز ٩٠ يوماً. وتصلح هذه التأشيرات لمدة سنة واحدة، غير أنه يمكن تجديدها دون تقديم طلب تجديد شريطة عدم تغيير الغرض الخاص من التأشيرة. وكل تغيير في العمل (صاحب العمل، أو الموقع، أو الوظيفة) يبطل التأشيرة.

وعلى الراغب في العمل في الجمهورية التشيكية أن يحصل أولاً على تصريح عمل عن طريق صاحب عمله، الذي يجب أن يكون لديه تصريح بتشغيل الأجانب. ويخضع كل من تصاريح العمل وتشغيل العمال إلى رسوم تقديم الطلب. بعد ذلك يقيم مكتب العمل المحلي أهلية صاحب الطلب، باستخدام اختبار سوق العمل للتأكد من عدم وجود أي مواطن تشيكي، أو مقيم دائم، أو مواطن في الاتحاد الأوروبي مسجل لدى المكتب ومستعد لتولي الوظيفة. وفور حصول صاحب الطلب على رقم الطلب، يمكنه تقديم طلب للحصول على تأشيرة طويلة الأجل.

بدلاً من منعها. فقد أصبحت الجمهورية التشيكية عضواً في الاتحاد الأوروبي في ١ أيار/مايو ٢٠٠٤ وبدأت تواجه قضايا الهجرة أثناء عملية انضمامها للاتحاد. وحالياً، يمثل المهاجرون ٢ في المائة من سكان الجمهورية التشيكية ويعد معدل الهجرة أدنى بكثير مما هو عليه الحال في الدول الأعضاء الأخرى في الاتحاد الأوروبي. (Czech Republic, 2005). ونظراً لانخفاض معدل المواليد وتوقع شيخوخة سكانها، تأمل الحكومة التشيكية منع النقص في العمالة وغير ذلك من الآثار الضارة الناتجة عن انخفاض الاتجاهات الديمغرافية مستعينة في ذلك بزيادة الهجرة (Drbohlav, et al., 2005). وتعد وزارة العمل والشؤون الاجتماعية التشيكية مسؤولة عن إدارة الهجرة وعن سياسات العمالة وبرامجها.

سادساً-٣-١ الإقامة الدائمة: معايير عامة^{٢٧}

بموجب القانون التشيكي، يمكن للمهاجرين التقدم بطلب مباشر للحصول على وضع الإقامة الدائمة، أو يجب عليهم الحصول أولاً على وضع مؤقت في البلد (Pechová, 2004). وتشمل المجموعة الأولى ثلاث فئات هي:

- ◀ أقارب المواطنين التشيكي؛
- ◀ أفراد في حاجة إلى حماية إنسانية أو جديرون برعاية خاصة؛
- ◀ القصر أو التلاميذ المعالون الراغبون في العيش مع أب مقيم بصفة دائمة.

الإطار سادساً - ٥

المشروع النموذجي لهجرة العمالة الدائمة في الجمهورية التشيكية - معايير النقاط

- ◀ العمل (مطلوب ٣ نقط)
 - ◀ ١ نقطة لكل شهرين يكون تصريح العمل فيها صالحاً، أثناء السنة الأولى
 - ◀ ١ نقطة لكل ٦ أشهر من الصلاحية أثناء السنة الثانية
 - ◀ ١ نقطة لكل ١٢ شهراً من الصلاحية أثناء السنة الثالثة
- ◀ الخبرة المهنية (مطلوب ١ نقطة، باستثناء خريجي الجامعات والمدارس الثانوية التشيكية)
 - ◀ نقطة عن كل ستة أشهر من العمل طيلة الوقت قبل المنصب الحالي
- ◀ إكمال التعليم (مطلوب ٢ نقطتان)
 - ◀ نقطتان لإتمام كل تعليم ثانوي مهني أو تعليم عال
 - ◀ ٣ نقاط لشهادة البكالوريوس
 - ◀ ٤ نقاط لشهادة الماجستير
 - ◀ ٤ نقط لشهادة الدكتوراه
- ◀ السن
 - ◀ ٤ نقاط للأشخاص البالغين ٢٢ سنة فأقل
- ◀ ٨ نقاط للأشخاص الذين تتراوح أعمارهم ما بين ٢٣ و٣٥ سنة
 - ◀ تخصم نقطة واحدة من ٨ لكل سنة فوق ٣٥
- ◀ الخبرة السابقة في المعيشة في الجمهورية التشيكية
 - ◀ ١ نقطة لكل ستة أشهر قضيت بشكل مستمر في الجمهورية التشيكية، قبل الاختيار للمشاركة في المشروع النموذجي
- ◀ المهارات اللغوية
 - ◀ ٦ نقاط لمعرفة اللغة التشيكية أو السلوفاكية مصادق عليها بشهادة
 - ◀ ٣ نقاط للإنكليزية أو الفرنسية أو الألمانية
- ◀ تقييم الأسرة
 - ◀ حتى ٦ بالنسبة للنقاط المخصصة لزوج الطالب، في إطار المعايير المشار إليها أعلاه، تضاعف بعدد ٦ وتقسّم على ٥٦
 - ◀ ٢ نقطتان لكل قاصر أو طفل معال، على أن لا يتجاوز عدد النقاط ٦

المصدر:

<http://www.imigrace.mpsv.cz/?lang=en&article=project-points>

سادسا-٣-٢ مشروع نموذجي لهجرة العمالة الدائمة: اختيار إيجابي للعمال الأجانب المؤهلين

أطلقت وزارة العمل والشؤون الاجتماعية مشروعاً نموذجياً لتوظيف واختيار أصحاب طلبات الهجرة الدائمة في ٢٠٠٢ (Republic,2004 Czech). ويشكل ذلك مجهوداً أولياً لتعزيز القوة العاملة في البلد والقيام بتخفيض كبير في الوقت المطلوب للحصول على أهلية الإقامة الدائمة. وستعمل المرحلة التجريبية للمشروع حتى ٢٠٠٨ ويتوقع قبول عدة مئات من المهاجرين كل عام^{٢٨}.

ويمنح المشروع الإقامة الدائمة للمشاركين بعد فترة عمل في الجمهورية التشيكية. وإذا فقد المشاركون عملهم، دون أن يكونوا السبب في ذلك، فإنهم يُمنحون أيضاً مهلة ٣٠ يوماً لإيجاد وظيفة جديدة. ويشمل المشروع حالياً رعايا من بلغاريا وبيلاروس وكندا وكرواتيا وكازاخستان ومولدوفا وصربيا وأوكرانيا^{٢٩}. ومُدَّت الأهلية مؤخراً لتشمل معظم الأشخاص المتخرجين من الجامعات التشيكية بعد ١٩٩٥ ومن المدارس الثانوية بعد ٢٠٠٠، بصرف النظر عن المواطنة (Ivanovicová,2006).

وعلى جميع أصحاب الطلبات تأمين عمل أولاً في الجمهورية التشيكية والحصول على كل من تصريح العمل وتأشيرة طويلة الأجل لغرض العمل، صالحة لسنة أشهر على الأقل، وإن كانوا غير ملزمين بالبدء في العمل قبل طلب المشاركة في المشروع^{٣٠}. وفي إطار نظام النقاط المعمول به في طلب المشروع، يجب على أصحاب الطلبات الحصول على ٢٥ نقطة على الأقل (من ٦٦) للتأهل للمشاركة. ويجوز للأفراد أن يقدموا طلباتهم في أي وقت يعتقدون أن لهم ما يكفي من النقاط. وتوضع الطلبات التي لا تستوفي العدد الأدنى من النقاط في قاعدة للبيانات ويجوز لأصحاب الطلبات أن يعيدوا تقديم طلباتهم إذا تحسنت قدراتهم اللغوية، على سبيل المثال. ويُقيّم أصحاب الطلبات على أساس عدد من المعايير (الإطار سادسا-٥).

كل شهرين، يختار أصحاب الطلبات الحاصلون على أعلى النقاط من الطلبات الموجودة في قاعدة البيانات الحاسوبية ويُدعون إلى المشاركة في المشروع. وبعد عمل المشارك لمدة سنتين ونصف في الجمهورية التشيكية، تجري الحكومة «اختباراً اجتماعياً». وإذا تبين أن المشارك وأسرته مندمجون جيداً، يوصى بهم من أجل الحصول على الإقامة الدائمة.

الإطار سادساً - ٦

نظام الهجرة القائمة على النقاط في المملكة المتحدة

هذه المعايير، مما يحد من عدد الطلبات الجرافية والمغلوبة.

الكفالة (انظر أيضاً الإطار سادسا-١٨)

سيتعين على جميع أصحاب الطلبات في المستويات من ٢ إلى ٥ تقديم شهادة كفاءة مقدمة من كفيل معتمد عند تقديم طلبهم. وتقوم شهادة الكفاءة مقام ضمان بأن المهاجر قادر على القيام بعمل معين أو دراسة خاصة وأنه يعتزم ذلك. ويحدد تقدير الكفيل، المتمثل في سجله أو سياساته المتعلقة برعاية المهاجرين، وما إذا كانت الطلبات ستلتقى نقطا أكثر أو أقل لشهادتهم.

ومن أجل كفاءة المهاجرين، يتعين على أصحاب العمل والمؤسسات التعليمية أن تقدم طلباً إلى وزارة الداخلية، وتستوفي شروط المستوى المعين الذي يرغبون في إطاره كفاءة المهاجرين، وقبول بعض المسؤوليات للمساعدة في مراقبة الهجرة.

الضمانات المالية

عند الاقتضاء، تُطلب ضمانات مالية بالنسبة لأولئك الذين يتبين من خلال ظروفهم الشخصية أو طريق هجرتهم أن يشكلون احتمالاً كبيراً لانتهاك قواعد الهجرة.

الخطوات المقبلة

سيبدأ العمل بالنظام الجديد بطريقة تدريجية مستوى تلو مستوى. وفي نيسان/أبريل ٢٠٠٧، أعلنت الحكومة أن الخطة سيبدأ تنفيذها تدريجياً ابتداءً من مطلع ٢٠٠٨.

المصدر: المملكة المتحدة (2007a: 2; 2006b).

خمس مستويات

لتعزيز النظام الجديد وضع إطار من خمس مستويات، سيساعد الناس على فهم كيفية عمل النظام ويوجه أصحاب الطلبات إلى الفئة الأنسب لهم.

- « المستوى الأول: الأفراد ذوو المهارات الرفيعة من أجل المساهمة في النمو والإنتاجية
- « المستوى الثاني: العمال المهرة ممن لديهم عرض عمل من أجل سد النقص في القوة العاملة في المملكة المتحدة
- « المستوى الثالث: أعداد محدودة من العمال منخفضي المهارة الذين تدعو الحاجة إليهم لسد النقص المؤقت خاصة في العمالة
- « المستوى الرابع: الطلبة
- « المستوى الخامس: حراك الشباب والعمال المؤقتون: الأشخاص المسموح لهم بالعمل في المملكة المتحدة لفترة محددة لتلبية أهداف غير اقتصادية

النقط واتخاذ قرارات منظمة

لكل مستوى، سيحتاج أصحاب الطلبات إلى نقط كافية للحصول على ترخيص بالدخول أو إذن بالبقاء في المملكة المتحدة. وتسجل النقط بالنسبة للصفات التي تتوقع نجاح المهاجر في سوق العمل، و/أو عوامل المراقبة، المتعلقة بمدى احتمال تقييد شخص ما لشروط الإذن الممنوح لهم.

وتمنح النقط حسب معايير موضوعية وشفافة حتى تكون عملية صنع القرار عملية منظمة ويمكن الدفاع عنها. وقبل تقديم الطلبات، سيتمكن المهاجرون المرتقبون قادرين على تقييم أنفسهم من خلال

برنامج المهاجرين رفيعي المهارة في المملكة المتحدة

تمنح النقط على النحو التالي:

- ◀◀ التعليم (٥٠ نقطة لشهادة الدكتوراه، ٣٥ نقطة لشهادة الماجستير (مثل ماجستير إدارة الأعمال)؛ ٣٠ نقطة لشهادة جامعية (مثل ليسانس الآداب أو بكالوريوس العلوم)؛
 - ◀◀ ماجستير في إدارة الأعمال ممنوح من مؤسسات تعليمية معينة (٥٧ نقطة)؛
 - ◀◀ خبرة/مؤهلات مكتسبة في المملكة المتحدة (٥ نقاط)؛
 - ◀◀ الكسب السابق على مدى ١٢ شهراً قبل تقديم الطلب (٥-٥٤ نقطة)؛
 - ◀◀ تقسم البلدان إلى خمس فئات من ألف إلى هاء، ويعدّل مستوى الدخل الذي يتعين على صاحب الطلب أن يثبتته حسب الفئة التي يوجد ضمنها بلده؛
 - ◀◀ السن (٧٢ سنة أو أقل - ٢٠ نقطة؛ ٢٨ - ٢٩ - ١٠ نقاط؛ ٣٠ أو ٣١ - ٥ نقاط؛ ٢٢ فأكثر - صفر نقطة).
 - ◀◀ وعلى أصحاب الطلبات أن يثبتوا أيضاً ما يلي:
 - ◀◀ قدرة في اللغة الإنكليزية ثابتة بشهادة من المستوى ٦ للنظام الدولي لاختبار اللغة الإنكليزية؛
 - ◀◀ امتلاك ما يكفي من المدخرات و/أو الإيرادات المحتملة لإيواء وإعالة أنفسهم وأسرهم دون اللجوء إلى الأموال العامة عند البحث عن عمل؛
 - ◀◀ الرغبة في جعل المملكة المتحدة وطنهم الرئيسي.
- المصدر: برنامج المهاجرين رفيعي المهارة (KU, 2007b).

ويقبل أصحاب الطلبات الناجحون لفترة أولية مدتها سنتان، يمكن تمديدها إلى ثلاث سنوات أخرى. غير أن معايير التمديد قد شُددت مؤخراً. ذلك أن على طالبي التمديد (بعد فترة السنتين الأولى) أن يثبتوا أنهم أحرزوا ما لا يقل عن ٧٥ نقطة في الفئات الأربعة (المؤهلات، الكسب السابق، الخبرة المكتسبة في المملكة المتحدة والسن)، وهذا ما يتعارض بشكل واضح مع الشروط السابقة المتعلقة بإثبات بذل أصحاب الطلبات لجميع الجهود المعقولة لكي يصبحوا نشطين اقتصادياً بصورة قانونية. ويتعين عليهم أيضاً إثبات قدرتهم في اللغة الإنكليزية إما في شكل شهادة من الدرجة ٦ في النظام الدولي لاختبار اللغة الإنكليزية أو شهادة البكالوريوس تم الحصول عليها باللغة الإنكليزية. وتدل هذه المعايير الجديدة على أن بعض الأشخاص الذين قبلوا في إطار برنامج المهاجرين رفيعي المهارة القديم قد لا يستوفون المعايير الجديدة للتمديد. وعلى طالبي التمديد أيضاً أن يصرحوا بأنهم وأسرهم لم يحصلوا على أموال عمومية وأن يكشفوا عن أي معلومات ذات صلة بأحكام جنائية سابقة صدرت في حقهم (UK, 2007).

وإن كانت المملكة المتحدة لم تنفذ بعد التدابير الشاملة المتعلقة بالهجرة القائمة على العمل، فإن الخطة العادية لإصدار تصاريح العمل (الإطار سادساً-٨) تتضمن معايير سخية نسبياً فيما يخص الإقامة الدائمة. فقواعد الهجرة (UK, 1994) تنص على أنه بإمكان حاملي تصريح العمل طلب تصريح غير محدود بالبقاء (إقامة دائمة) بعد عملهم بتصريح عمل لمدة خمس سنوات متواصلة، وإن كان منح هذا الوضع لا يُعد «حقاً» بل يخضع لتقدير سلطات الهجرة^{٣١}. بيد أن المملكة المتحدة بصدد الانتقال نحو العمل بنظام جزئي للهجرة القائمة على العمل مستندة في ذلك إلى خطة عامة للنقط تشمل المعايير الموضوعية، وفقاً للمعايير التي نوقشت أعلاه فيما يتعلق بكندا والجمهورية التشيكية. ففي الفترة من تموز/يوليه ٢٠٠٥ إلى تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، جرت مشاورات بشأن تنفيذ هذه الخطة بين الجهات ذات المصلحة في المملكة المتحدة، نُشرت بعدها المقترحات الحكومية لنظام الهجرة الاقتصادية في آذار/مارس ٢٠٠٦ (الإطار سادساً-٦) (UK, 2006b)، وإن كان هذا النظام لن يبدأ تنفيذه قبل ٢٠٠٨ (UK, 2007a; Harvey, 2006:2). غير أن خطة نموذجية قائمة على النقط لاختيار المهاجرين من ذوي المهارات الرفيعة جرى العمل بها على مدى أكثر من أربع سنوات (القسم سادساً-٣-٤-١ أدناه).

سادساً-٣-٤-١ برنامج المهاجرين ذوي المهارات الرفيعة

بدأ العمل ببرنامج المهاجرين رفيعي المهارة بوصفه مخططاً نموذجي في نهاية كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢. وقد ورد أكثر من ٢,٥٠٠ طلب في المرحلة الأولى من الخطة تمت الموافقة على أكثر من ١,٥٠٠ منها. واستناداً إلى بيانات الأشهر الستة الأولى التي عمل خلالها البرنامج، وأفادت المصادر أن «أربع فئات رئيسية تغلب على هذه الحالات المقبولة وهي: المالية (بما فيها المحاسبة، والأعمال المصرفية، والاستثمار، وما إلى ذلك)؛ ومديرو الأعمال (بمن فيهم الاستشاريون، والمديرون، والمديرون التنفيذيون)؛ وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات (بما في ذلك مهندسو البرامج الحاسوبية، وأخصائيو الحواسيب وأخصائيو الاتصالات السلكية واللاسلكية)؛ والمهن الطبية». أما البلدان التي كان بها أكبر عدد من الطلبات المقبولة في إطار برنامج المهاجرين رفيعي المهارة فهي الهند والولايات المتحدة الأمريكية وباكستان وجنوب أفريقيا وأستراليا (IPPR, 2005: 14-15). ونظراً للاستجابة الإيجابية لهذا البرنامج، نُقح هذا البرنامج وأدمج في قواعد الهجرة الرسمية للمملكة المتحدة (UK, 1994: paras. 135A - 135H). ثم نقحت معايير البرنامج مرة أخرى في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦.

وبخلاف النظام العادي لتصاريح العمل (القسم سادساً-٤-١ أدناه)، يعد برنامج المهاجرين رفيعي المهارة برنامجاً يدفعه العرض. إذ بإمكان العمال المهاجرين الدخول في هذا البرنامج والبحث عن عمل دون تطبيق أي اختبار لسوق العمل. ويعمل برنامج المهاجرين رفيعي المهارة على أساس نظام النقط، ويشترط الحصول على ٧٥ نقطة لقبول الطلب (الإطار سادساً-٧).

القيام بها مثل قطاع العمل الموسمي (مثل الزراعة، وقطاع السياحة)، والبناء، والصناعات الغذائية، والقطاع المنزلي والرعاية. بيد أنه يجب الحذر عن مناقشة مفهوم هجرة العمالة «المؤقتة». إذ من المهم التمييز بين ما يلي:

- ◀ السياسات الحكومية التي تقبل العمال المهاجرين لفترة محدودة مع وجود هدف واضح يتمثل في عودتهم إلى بلدهم الأصلي في نهاية الفترة المحددة؛
- ◀ خطط هجرة العمالة الأكثر انفتاحاً والتي تسمح بإمكانية استقرار العمال المهاجرين في بلد المقصد.

ويناقش القسم سادساً-٤-٣ أدناه النوع الأول من سياسات هجرة العمالة المؤقتة، مع الإشارة إلى أمثلة قطرية معينة. بيد أن العديد من العمال المهاجرين، لا سيما ذوو المهارات الرفيعة والمتوسطة، يُقبلون عبر قنوات القبول الأكثر تنظيماً، التي يمكن وصفها باسم «النظام العادي لتصاريح العمل» (القسم سادساً-٤-١ أدناه).

سادساً-٤-١ - الخصائص العامة لنظام تصاريح العمل

- تختلف القواعد المعمول بها في نظام تصاريح العمل من بلد إلى بلد لكن الإجراءات التالية تطبق عموماً:
- ◀ عادة ما تقدم طلبات قبول المهاجرين من خارج البلد رداً على عرض عمل رسمي، وإن كان في بعض الأحيان يُنظر في طلبات العمل المقدمة من الأجانب الموجودين داخل البلد.
- ◀ يمنح مسؤولو الفئصلية أو السفارة في البلد المعني إذن الدخول إلى بلد المقصد لتولي الوظيفة المعنية، مستعنيين في ذلك بمسؤولين لهم خبرة في المسائل المتعلقة بالعمل في كثير من الأحيان، وعادة ما يجري ذلك بعد اجتياز اختبار سوق العمل (القسم سادساً-٢-٢ أعلاه).
- ◀ يمنح تصريح الاستخدام/العمل لصاحب العمل أو العامل، أو إليهما معاً أحياناً (انظر انتقاد نظام تصريح العمل في القسم سادساً-٤-٢ أدناه).
- ◀ كثيراً ما يتعين على العامل أيضاً الحصول على إذن منفصل بالإقامة (أي إذن الإقامة)؛
- ◀ يعد تصريح العمل/الإقامة محدوداً زمنياً، غير أنه بالإمكان تجديده إذا كان العمل لا يزال متاحاً.
- ◀ قد يُسمح بتغيير العامل المهاجر لوظيفته (يدعى ذلك «التبديل» في المملكة المتحدة)، سواء بالانتقال إلى صاحب عمل آخر في قطاع العمل ذاته أو إلى صاحب عمل خارج ذلك القطاع، وقد لا يُسمح بذلك بموجب القواعد الوطنية دون الحاجة إلى مغادرة البلد، ولكن إذا سُمح بذلك فقد يتطلب ذلك اجتياز اختبار آخر لسوق العمل.
- ◀ يمكن منح حرية الوصول إلى العمل حسب الاختيار للعمال المهاجرين المقبولين في إطار خطة تصاريح العمل العادية بعد قضاء عدد معين من السنوات (من سنتين إلى خمس) في العمل أو الإقامة في البلد.

وبعد ما مجموعه ٥ سنوات من الإقامة في المملكة المتحدة، يجوز للمهاجرين المشاركين في برنامج المهاجرين رفيعي المهارة أن يقدموا طلباً للحصول على إذن بالبقاء لمدة غير محددة (الإقامة الدائمة).

واعتباراً من مطلع ٢٠٠٨، من المقرر دمج برنامج المهاجرين رفيعي المهارة في المستوى الأول من نظام النقط الجديد، الذي أعلنت عنه حكومة المملكة المتحدة في آذار/مارس ٢٠٠٦ (الإطار سادساً-٦) (UK, 2006b: 21-42 UK, 2007a).

سادساً - ٤ سياسات قبول المهاجرين: هجرة العمالة المؤقتة

غدت العولمة النمو في برامج العمال المهاجرين المؤقتين في العديد من بلدان المقصد الصناعية (Martin, 2003)، مما يعد أحد عواقب النمو في أسواق العمالة «المرنة». ونظراً إلى تزايد اعتماد أصحاب العمل على الأيدي العاملة المهاجرة المؤقتة، لا سيما في القطاعات منخفضة المهارة من قبيل الزراعة والبناء والصناعات الغذائية، من المحتمل أن تزداد هذه البرامج من حيث العدد والتعقيد مع محاولة واضعي السياسات إيجاد سبل ابتكارية لتنظيم الدخول القانوني للعمال المهاجرين إلى القطاعات المعنية، لفترة قصيرة.

وثمة أيضاً اهتمام متجدد بمفهوم هجرة العمالة الدائرية المؤقتة (GCIM, 2005: 17,31)، التي يرى فيها بعض أصحاب المصلحة حالة «كسب لكل الأطراف» التالية:

- ◀ بلدان المقصد الساعية إلى تلبية احتياجات سوق العمل وتجنب المشاكل الاقتصادية والمجتمعية المرتبطة بإدماج المهاجرين في الأجل الطويل؛
- ◀ بلدان الأصل حتى تتمكن من التصدي لظاهرة سهجرة الكفاءات، وتعزيز نقل المعرفة، والكسب من الأموال المحولة إليها من الخارج^{٢٢}؛
- ◀ العمال المهاجرون (وأسرهم) القادرون على الوصول إلى الاستخدام القانوني في الخارج وكسب الدخل^{٢٣}.

غير أن القضايا الرئيسية في مجال السياسة العامة هي كيفية وضع خطط ملائمة للعمال المهاجرين المؤقتين بهدف الحرص على أن تقدم البرامج المزايا المحددة وأن يعامل العمال بصورة كريمة ومنصفة^{٢٤}. وتناقش هذه المسائل في القسم سادساً-٤-٥ أدناه بعد تقديم نظرة عامة عن نظام تصاريح العمل ومختلف الأشكال التي قد تتخذها هجرة العمالة المؤقتة مع الإشارة إلى أمثلة قطرية محددة.

وقد تنطبق هجرة العمالة المؤقتة على عدد من فئات العمال، من الأيدي العاملة رفيعة المهارات بالنسبة للوظائف التخصصية إلى العمال منخفضي المهارة وهم الأكثر العاملون في وظائف معينة بها نقص، وقلة قليلة من العمال الوطنيين هي القادرة أو الراغبة في

مخطط تصاريح العمل العادية في المملكة المتحدة

اختبار لسوق العمل فيما يتعلق بتصاريح العمل من المستوى ١.

المستوى ٢ ويشمل جميع الوظائف الأخرى ويمكن منح تصريح العمل إلى طالب التصريح إذا لم يتسن شغل الوظيفة المعروضة من قبل أحد رعايا المملكة المتحدة أو المنطقة الاقتصادية الأوروبية. ويطبق اختبار سوق العمل وعلى صاحب العمل الإعلان عن الوظيفة لمدة أربعة أسابيع على الأقل قبل تقديم طلب تصريح العمل.

وتخضع تصاريح العمل في مجال الأعمال والتجارة أيضاً للمعايير التالية المتعلقة بالمهارات والمؤهلات والخبرة:

فأما يجب أن تشترط الوظيفة المؤهلات التالية:

مؤهل من مستوى معادل لشهادة في المملكة المتحدة؛

أو مؤهل من مستوى دبلوم وطني عال يعد ذا صلة بالوظيفة المعروضة؛

أو مؤهل دبلوم وطني عال، غير ذي صلة بالوظيفة المعروضة إضافة إلى خبرة سنة من العمل طيلة الوقت في المجال المطلوب في المستوى ٢ أو أكثر من المؤهل المهني الوطني/الاسكتلندي؛

أو يجب أن تتطلب الوظيفة المهارات التالية:

٣ سنوات من الخبرة الكاملة في استخدام المهارات التخصصية المكتسبة من خلال القيام بالعمل الذي يُطلب التصريح بشأنه. وينبغي أن تكون هذه الخبرة من المستوى ٣ أو ما فوق من المؤهل المهني الوطني/الاسكتلندي.

المصدر: المملكة المتحدة (2007d, 2007c).

يناقش مخطط تصاريح العمل العادي، شأنه في ذلك شأن النظام العادي لتصاريح العمل في القسم سادساً ٣-٤-١ ويستهدف الأفراد المهرة. وكلاهما يوفر سبيلاً للإقامة الدائمة بعد قضاء خمس سنوات في المملكة المتحدة. ويقوم مخطط تصاريح العمل في المملكة المتحدة على نظام يوجهه الطلب لأن صاحب العمل هو الذي يتقدم بطلب للحصول على تصريح عمل. وينقسم المخطط إلى جزأين: تصاريح العمل في مجال الأعمال والتجارة وتصاريح العمل والتدريب والخبرة في العمل.

تنقسم تصاريح العمل في مجال الأعمال والتجارة إلى مستويين هما:

المستوى ١ ويشمل المنقولين بين الشركات، والوظائف المفتوحة

على مستوى المجلس، والوظائف المتعلقة بالاستثمار الوارد، والباحثين المكفولين، والوظائف ذات الصلة بمهارات يفترق إليها السوق. ومنذ نيسان/أبريل ٢٠٠٧، شملت الوظائف ذات الصلة بمهارات يفترقها السوق المجالات التالية: العاملون في مجال الرعاية الصحية (الممارسون العاملون بأجر والاستشاريون الطبيون المحددون، والمسجلون من الممرضات والقابلات وأطباء الأسنان)؛ والمهندسون، والجراحون البيطريون؛ والمدرسون في جميع الوظائف المتاحة في إنكلترا واسكتلندا التي تشمل التعليم الإلزامي؛ وفئة عامة تشمل الصيادلة وكبار أخصائيي الترويض والأخصائيين الاجتماعيين. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، أزيل العاملون في مجال تكنولوجيا المعلومات من قائمة الوظائف ذات الصلة بمهارات يفترق إليها السوق، نتيجة ركود كبير في قطاع تكنولوجيا المعلومات وقررت الحكومة أيضاً أنه لم يعد هناك نقص عام في الممرضات في المملكة المتحدة. ولا يطبق أي

يجوز للعامل أيضاً أن يتأهل للحصول على إقامة أكثر أمناً أو دائمة وفقاً للتشريع المعني بالأجانب في البلد المعني.

وكما يمكن ملاحظته، وبينما تتوقع الإجراءات المذكورة أعلاه العمالة المؤقتة في بادئ الأمر، فإن تطبيقها قد يؤدي في نهاية المطاف إلى حرية الوصول إلى سوق العمل للعمال المهاجرين وإلى إقامة مضمونة أو دائمة (الاستقرار). وفي الممارسة، قد تعمل هذه الإجراءات بصفة نظام هجرة من أجل العمل. وتعد خطة تصاريح العمل العادية في المملكة المتحدة مثالا جيدا على نظام من شأنه أن يؤدي إلى هجرة عمالة دائمة أكثر (الإطار سادساً-٨)، رغم أنه سيستعاض عنه ابتداء من ٢٠٠٨ بنظام قائم على النقط، كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه.

في إسبانيا، ثمة مساران للهجرة أساساً يؤديان إلى الاستقرار. المسار الأول هو مسار تصاريح العمل العادي. ذلك أن على صاحب العمل أن يجتاز اختبار سوق العمل لإثبات عدم قدرته على إيجاد رعايا إسبانيين، أو رعايا الاتحاد الأوروبي، أو المنطقة الاقتصادية الأوروبية للقيام بالعمل المطلوب. وعند منح التصريح، يمكن تجديده طالما ظل العمل متاحاً. ولا يتعين تجديد أي اختبار لسوق العمل في حالة التجديد (Spain, 2001: Arts.69-72) ويمكن الحصول على الإقامة الدائمة بعد خمس سنوات من العمل المتواصل على أساس صيغة ٢١١ من السنوات^{٣٥}. أما المسار الثاني فيتم عبر الحصص (contingente) (Textbox VI.1).

وفي إيطاليا، تعد فرص الهجرة من أجل العمل ذات طبيعة مؤقتة في معظمها، نظراً لأنها معدة أساساً للأيدي العاملة منخفضة المهارة.

النظام الأيرلندي لتصاريح العمل بصفته عقبة أمام العمال المهاجرين في الوصول إلى آليات تسوية المنازعات

ثبت من دراسة أجرتها اللجنة الأيرلندية لعلاقات العمل أن نظام تصاريح العمل، بالطريقة التي يعمل بها حالياً في أيرلندا، يعد عقبة تحول دون تحقيق العمال المهاجرين للمساواة التامة مع الرعايا الأيرلنديين، لا سيما فيما يتعلق بالوصول إلى خدمات تسوية المنازعات.

ويشاطر هذا الرأي العديد من العاملين داخل النظام والمنظمات المساعدة للعمال المهاجرين. فالسلطة المعنية بالمساواة ترى في نظام تصاريح العمل جوهر مشكلة استغلال العمال. ويعتقد المركز الأيرلندي لحقوق المهاجرين أن نظام تصاريح العمل ينبغي إلغاؤه والاستعاضة عنه بنظام «البطاقة الخضراء»، يعطي جميع العمال المهاجرين حقوقاً مشابهة. ودعا مجلس أيرلندا لشؤون الهجرة إلى إجراء تغييرات في نظام تصاريح العمل حتى يكون العامل صاحب التصريح لا صاحب العمل. وقدم هذا الرأي أيضاً لجنة القضاء على التمييز العنصري التابعة للأمم المتحدة حيث ناشدت الحكومة الأيرلندية النظر في إصدار تصاريح العمل مباشرة إلى العمال من أجل المساعدة في مكافحة استغلال العمال الأجانب.

من ناحية أخرى، ذكرت غرفة التجارة الأيرلندية أنها ترى نظام الهجرة الأيرلندي الحالي غير مرضٍ لكل من أصحاب العمل والعمال. وناشدت الغرفة الحكومة أن تقدم خططها المتعلقة بوضع نظام هجرة شامل يستجيب لاحتياجات سوق العمل ويحرص على المساواة بالنسبة لجميع العمال وشركائهم.

المصدر: أيرلندا (2005a).

في المملكة المتحدة، كان من بين الأسباب الداعية إلى الانتقال إلى نظام النقط، الإجراءات البيروقراطية وغير المضمونة لنظام تصاريح العمل المعمول به:

يبدو أو وضع خطة لتصاريح العمل غير فعالة في نظر أصحاب العمل. فقد أوضح أصحاب العمل أن العملية مضيعة للوقت،

بيد أنه يمكن الحصول على وضع مضمون أو دائم أكثر. فبعد قضاء فترة ٦ سنوات من الإقامة القانونية المتواصلة في إيطاليا، يمكن للعمال المهاجرين الحصول على بطاقة الإقامة (الإقامة الدائمة)، شريطة أن يستطيعوا إثبات امتلاكهم ما يكفي من الموارد لإعالة أنفسهم وأسرهم.

سادساً-٤-٢ انتقاد نظام تصاريح العمل

يُثار عدد من المسائل الهامة فيما يتعلق بنظام تصاريح العمل/الاستخدام، تؤثر في سير عمل النظام في الممارسة وبالمعاملة التي يتلقاها العمال المهاجرون. ويبدو أن عيوب منح تصريح العمل لصاحب العمل بدلاً من منحه إلى العامل المهاجر ترجح بأي مزايا له. فإذا كانت لصاحب العمل سلطة مفردة على العامل، قد يؤدي ذلك إلى أوضاع تعسفية، لا سيما إذا كان من الصعب أو المستحيل على المهاجر أن يغير العمل بينما يوجد داخل البلد. وبالتالي فإن إحدى وسائل منح الحماية للعمال المهاجرين عموماً فيما يخص تصاريح العمل، هو الحرص على أن يكونوا حاصلين على تصريح العمل وأن يكون لهم أيضاً حق غير مقيد في تغيير صاحب العمل والوظيفة بعد فترة قصيرة من ثلاثة أشهر، على سبيل المثال. بيد أنه لا ينبغي أن تكون هناك أي فترة مؤهلة للمهاجرين العاملين في إطار مخططات الوظائف المؤقتة منخفضة المهارة حيث من الأرجح أن يكون تعسف أصحاب العمل أكثر شيوعاً (Ryan, 2005: 40-41, 122).

ولا يخلو نظام تصاريح العمل من الانتقاد عموماً. فعلى سبيل المثال، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، خلصت اللجنة الأيرلندية لعلاقات العمل في تقرير لها إلى أن نظام تصاريح العمل في أيرلندا، حيث صاحب العمل هو صاحب تصريح العمل، يؤدي إلى الاستغلال (الإطار سادساً-٩) ويشكل عقبة تعترض المهاجر في وصوله إلى آليات تسوية المنازعات. وبالتالي، فإن قانون العمل الأيرلندي لعام ٢٠٠٦، الذي دخل حيز النفاذ في ١ شباط/فبراير ٢٠٠٧، ينص على منح تصريح العمل للعامل بدلاً من صاحب العمل. ويتضمن تصريح العمل أيضاً بياناً بالاستحقاقات وحقوق العمل الرئيسية للعامل. غير أنه يجب على العامل الذي صدر له أول تصريح أن يبقى مع صاحب العمل ذاته لمدة ١٢ شهراً ما لم تكن هناك ظروف استثنائية (Ireland 2007a, 2007b).

وعلاوة على ذلك، تعرقل الإجراءات البيروقراطية المفرطة فعالية نظام تصاريح العمل. وكما لوحظ في القسم سادساً-٣-٢-٢ أعلاه، يعد إجراء المصادقة على العمل في الولايات المتحدة بطيئاً للغاية إذ أسفر عن ذلك توقف فعلي لنظام الهجرة من أجل العمل. بيد أنه فيما يتعلق بالعمال المؤقتين في فئة الوظائف التخصصية (تأشيرات HB1)، تمت الاستعاضة عن ضرورة مصادقة وزارة العمل في الولايات المتحدة بنظام أبسط في شكل شهادات ملزمة قانونياً لصاحب العمل، يلتزم صاحب العمل بموجبها بشروط وأحكام توظيف العمال الأجانب من قبيل دفع أجر ملائم وعدم الإضرار بظروف العمل للعاملين في ظروف مشابهة. (Abella 2006:34).

◀◀ يطلب بعضها من المهاجرين العودة إلى بلدهم لفترة محددة من الوقت قبل العودة إلى دخول البلد «نظام التناوب»، كما نجده في هولندا والنرويج وإسبانيا والمملكة المتحدة.

◀◀ يقتصر بعضها على بعض العمال المهاجرين من بلدان محددة (أي يقتصر مخطط عمال الزراعة الموسمين في المملكة المتحدة على مواطني بلغاريا ورومانيا والطلاب العاملين في الزراعة طيلة الوقت من بلدان خلاف بلدان المنطقة الاقتصادية الأوروبية).

◀◀ وتقتصر مخططات محددة، في بعض بلدان المقصد، على مواطني البلدان التي تم معها إبرام اتفاقات ثنائية (كندا والمكسيك، وكومنولث دول الكاريبي^{٣٦} وغواتيمالا) انظر الإطار سادساً - ١٢)؛ وألمانيا وبلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

◀◀ يمكن أن يطلب من أصحاب العمل توفير مكان إقامة مناسبة للعمال المهاجرين.

◀◀ نادراً ما يسمح بجمع شمل الأسرة.

وتعد حماية العمال المهاجرين، والتعاون بين الجهات المعنية ذات المصلحة، والمساعدة في العودة قضايا متميزة، لكنها متصلة وتتطلب معالجتها باهتمام من أجل وضع خطة ناجحة لهجرة العمالة الموسمية. فكثيراً ما يكون العمال المهاجرون المشاركون في هذه المخططات عرضة لسوء المعاملة، نظراً إلى الأعمال الصعبة عموماً التي يقومون بها، والعزلة في المناطق الريفية التي يتميز بها العمل الزراعي، ووضعهم القانوني المؤقت بشكل واضح في البلد. ونتيجة لذلك، ينبغي أن تتضمن هذه المخططات عدداً من الضمانات المدرجة فيها من قبيل:

◀◀ تيسير السفر إلى بلد المقصد والعودة إلى البلد الأصلي؛

◀◀ ضمان الحد الأدنى للأجور أو ضمان الأجر السائد وتهيئة ظروف عمل آمنة؛

◀◀ الحصول إلى الرعاية الصحية والحماية الاجتماعية، وتقديم السكن الملائم (من قبل أصحاب العمل عادة) (وهذه ميزة بعض المخططات التي نوقشت أعلاه)؛

◀◀ وضع آليات للرصد أو التفتيش لضمان الوفاء بظروف العمل والمعيشة الموعودة.

وبيروقراطية، وبطيئة وصعبة الفهم. وبالإضافة إلى ذلك، أشار أصحاب العمل إلى أنه لا وجود لأي ضمان للنجاح، حتى أن ما يبذل من وقت وجهد لتقديم طلب تصريح العمل ثم يرفض منح صاحب الطلب تأشيرة يعد أمراً محبطاً. وحتى عندما تقبل الطلبات فإن الإجراء يظل طويلاً وغير فعال (UK, 2006b: 7; Dench et al., 2006:8).

سادساً-٤-٣ أشكال هجرة العمالة المؤقتة

بخلاف النظام العادي لتراخيص العمل تعد هذه المخططات مؤقتة بشكل واضح حيث يتوقع من العمال المهاجرين العودة إلى وطنهم بعد إكمال عملهم. وبالتالي، تعد ترتيبات استئجار العمال المهاجرين المؤقتين أكثر مرونة في العادة من الترتيبات المتبعة في الإجراءات العادية لتراخيص العمل.

سادساً-٤-٣-١ خطط هجرة العمالة الموسمية

تتعلق أكثر برامج هجرة العمالة المؤقتة شيوعاً بخطط هجرة العمالة الموسمية، التي أعدت لها ترتيبات في العديد من بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وقد جاء في تعريف شائع لعبارة «العامل الموسمي» أنه «عامل مهاجر يرتبط عمله من حيث طبيعته بالظروف الموسمية ولا يُنجز إلا في جزء من السنة» (المادة ٢(ب) من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم). وفي بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، تنطبق هذه الترتيبات في معظمها على قطاع الزراعة، وإن كان قطاع السياحة يستفيد أيضاً من خطط هجرة العمالة الموسمية.

ويمكن إيجاز السمات الأساسية لهذه المخططات على النحو التالي:

◀◀ يمكن أن تشكل هذه المخططات مصدراً مهماً لعمالة المهاجرين المؤقتين إلى البلد. فعلى سبيل المثال، في ٢٠٠٣، وبموجب اتفاقات ثنائية، قبلت ألمانيا أكثر من ٣٠٠،٠٠٠ مهاجر للعمل الموسمي (الإطار سادساً - ١٠)، بينما حددت حصة المملكة المتحدة بزهاء ١٦ ٢٥٠ بالنسبة للعمال المهاجرين العاملين في الزراعة لعام ٢٠٠٧ (الإطار سادساً-١١)؛

◀◀ تعمل لفترات قصيرة، عادة ما بين ٣ و٩ أشهر.

الإطار سادساً - ١٠

العمال المهاجرون الموسميون في ألمانيا

يمكن تشغيل العمال الموسمين من أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية في المهن المتعلقة بالزراعة والحراثة وفي قطاع الفنادق والمطاعم لمدة أقصاها أربعة أشهر لتلبية الاحتياجات من العمالة المؤقتة. وفي ٢٠٠٣، تم تشغيل ٣١٨ ٥٤٩ من الأجانب (معظمهم رعايا بولنديون) بصورة قانونية لشغل هذه الوظائف في ألمانيا (وفي ٢٠٠٢، كان هناك ٢٠٧ ١٨٢ من الأجانب يعملون بشكل قانوني كعمال موسمين).

المصدر: ألمانيا (٢٠٠٧).

الاستخدام الموسمي في الزراعة في أوروبا

المملكة المتحدة

تمكّن خطة العمال الزراعيين الموسميّين المزارعين وتجار المحاصيل من تشغيل العمال الزراعيين الموسميّين من خارج المنطقة الاقتصادية الأوروبية للقيام بأعمال منخفضة المهارة. وكما هو الشأن بالنسبة للخطة العادية لتصاريح العمل، تدير خطة العمال الزراعيين الموسميّين وزارة الداخلية في المملكة المتحدة، التي تتعاقد مع عدد من المنظمات والجهات العاملة لإدارة الخطة بالنيابة عن الوزارة. وثمة حصة لهذه الخطة حدّدت لعام ٢٠٠٧ بزهاء ١٦ ٢٥٠ وظيفة. وتُحفظ نسبة ٤٠ في المائة من هذه الحصة (٦,٥٠٠) للرعايا البلغاريين والرومانيين بينما البقية (٩,٧٥٠) يمكن أخذها من قبل رعايا من غير المنطقة الاقتصادية الأوروبية. وابتداءً من عام ٢٠٠٨، يُتوقع أن تخصص الحصة كلها لرعايا بلغاريا ورومانيا، الذين ما زالوا يخضعون للقيود المتعلقة بالعمل في المملكة المتحدة بموجب الترتيبات الانتقالية للاتحاد الأوروبي السارية على حرية تنقل العمال من هذين البلدين اللذين انضما إلى الاتحاد الأوروبي في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. ويمكن تشغيل العمال المهاجرين لفترة تتراوح بين ٥ أسابيع و٦ أشهر ويعد أصحاب العمل مسؤولين عن تزويدهم بالمرافق الصحية والإقامة.

إيطاليا

توجد الفرص الرئيسية في مجال هجرة العمالة المؤقتة في العمل الموسمي، الذي حدّدت له أكبر حصة (الإطار سادساً-١). وهذه القطاعات المفتوحة أمام العمل الموسمي هي الزراعة، والسياحة، والخدمات، والصناعة. وتشمل المعايير الإجرائية وشروط العمل الموسمي ما يلي:

- ◀ يمكن أن يتراوح تصريح العمل الموسمي ما بين ٢٠ يوماً و٩ أشهر كحد أقصى؛
- ◀ للعمال المهاجرين الموسميّين الأولوية للدخول من جديد إلى إيطاليا؛
- ◀ بعد سنتين من العمل، يجوز للعمال المهاجرين الحصول على تصاريح عمل مدتها ثلاث سنوات (وإن كانت التأشيرة ضرورية لكل موسم)؛
- ◀ ينحصر جمع شمل الأسرة في الأزواج والأطفال القصر. المصدر: إيطاليا (155, 158: 2003).

إسبانيا

في إسبانيا، تصدر التصاريح من النوع "T" من أجل العمل الموسمي. وإذا كان العمل الموسمي خاضعاً لاختبار سوق العمل، فإنه عادة ما لا يوجد أي من الرعايا الأسبان، أو رعايا الاتحاد الأوروبي أو المنطقة الاقتصادية الأوروبية يرغب في القيام بهذه المهام. ويكون العمل الموسمي أساساً في قطاعي الزراعة والخدمات المؤقتة وتيسره اتفاقات ثنائية (القسم تاسعاً-١-١ أدناه)، ويكون لمدة أقصاها ٩ أشهر خلال فترة من ١٢ شهراً. ومن السمات الخاصة للعمل الموسمي في إسبانيا في إطار التصريح من نوع «T» أنه يشكل طريقاً إلى الحصول على إقامة أكثر أمناً بعد ٤ سنوات من العمل. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على المهاجرين الحاصلين على تصريح من النوع "T" أن يتقدموا لدى البعثة الدبلوماسية ذاتها أو المكتب القنصلي نفسه حيث قدموا طلبهم الأصلي في غضون شهر واحد من انتهاء فترة إقامتهم في إسبانيا. ومن شأن عدم الوفاء بهذا الالتزام أن يشكل سبباً لرفض الطلبات اللاحقة لأنواع أخرى من تصاريح العمل. المصدر: إسبانيا (Art..78(2): 2001).

وفيما يلي معايير القبول الرئيسية وغيرها من المعايير بالنسبة لنظام العمال المهاجرين الموسميّين:

- ◀ يجب أن يكون أصحاب الطلبات رعايا بلغاريين أو رومانيين وأن يكون سنهم ١٨ عاماً أو أكثر، أو يعيشون خارج المنطقة الاقتصادية الأوروبية، ويبلغون من العمر ١٨ سنة أو أكثر ويعدون من الطلبة ويتابعون الدراسة طيلة الوقت؛
- ◀ يجب على أصحاب الطلبات الاتصال بالمشغلين مباشرة، أو عبر جامعتهم أو كليتهم؛
- ◀ يتلقى أصحاب الطلبات المقبولة بطاقة عمل (مشابهة لتصريح العمل)؛
- ◀ يجب الحصول على إذن الدخول من أقرب بعثة دبلوماسية بريطانية؛
- ◀ لا يُسمح بالانتقال فيما يخص العمالة القائمة على تصاريح العمل؛
- ◀ لا يمكن للأشخاص المعالين مرافقة العمال العاملين في إطار خطة العمال الزراعيين الموسميّين.

المصدر: المملكة المتحدة، وزارة الداخلية، وكالة شؤون الحدود والهجرة.

http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/work_permits0/seasonal_agricultural.html (accessed May 2007)

مشروع العمال الزراعيين الموسمين: غواتيمالا-كندا

ويشارك بعض المنظمين الكنديين أيضاً في عملية التوظيف. بعد ذلك يزور العمال مكتب المنظمة الدولية للهجرة ويقدمون الوثائق الضرورية للمشاركة في المشروع. وعندما تُستلم هذه الوثائق، يُنجز طلب التأشيرة ويُشأ الملف الخاص به.

طلب التأشيرة: يرسل طلب التأشيرة وجميع الوثائق الملائمة إلى السفارة الكندية لإصدار نماذج الفحص الطبي. وتصدر نتائج الفحوص في ترينيداد وتوباغو بحيث تبين ما إذا كان العمال قادرين على القيام بالعمل الزراعي الموسمي في كندا.

طلب تصريح العمل: في حال الموافقة على الفحوص الطبية، يُسجل العمال في طلب للعمال الزراعيين الموسمين، ثم يُطلب تصريح العمل من وزارة الموارد البشرية وتنمية المهارات في كندا عبر مؤسسة منظمي توظيف الأيدي العاملة. وفور استلام السفارة الكندية لتصاريح العمل الصادرة عن وزارة الموارد البشرية، تُصدر التأشيرات.

الرحلة: يُدعى العمال إلى زيارة مكتب المنظمة الدولية للهجرة قبل بداية الرحلة ببضعة أيام لتلقي التعليمات المتعلقة بالرحلة، ومعايير السلوك والانضباط الملائمة التي ينبغي لهم التقيد بها أثناء العمل، والعلاقات مع سائر الناس في المزارع. ويتلقى كل مزارع ملفاً بجميع وثائق السفر في اليوم الأول من الرحلة. وتُنظم هذه الوثائق من أجل تيسير إنهاء إجراءات الهجرة في غواتيمالا وإجراءات الهجرة في كندا، وتشمل هذه المستندات الوثائق التي يتعين تسليمها إلى صاحب العمل.

النتائج الرئيسية

يعد المشروع ناجحاً. فعدد المستفيدين في زيادة مستمرة وآليات التنسيق المؤسسي بين المؤسسات الوطنية (وزارة الشؤون الخارجية ووزارة العمل) يجري تعزيزها بالتعاون التقني من المنظمة الدولية للهجرة. وتؤكد هذه النتائج الإيجابية الدراسات التقييمية للمشروع التي أجريت بمشاركة السلطات الوطنية وأصحاب العمل الكنديين.

بدأ المشروع عام ٢٠٠٣ بمجموعة أولية بلغت ٢١٥ عاملاً: ١٨٠ رجلاً (٨٤,٧ في المائة) و ٣٥ امرأة (١٦,٣ في المائة). وبحلول ٢٠٠٥، بلغ هذا العدد أكثر من ثلاثة أضعاف: فقد أرسل ٦٧٥ رجلاً، منهم ٦١١ من الرجال (٩٠,٥ في المائة) و ٦٤ من النساء (٩,٥ في المائة).

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة غواتيمالا (شباط/فبراير ٢٠٠٦)

يعد مشروع العمال الزراعيين الموسمين غواتيمالا-كندا ثمرة جهود مشتركة بذلتها وزارة الشؤون الخارجية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بتعاون مع المنظمة الدولية للهجرة.

أنشئ هذا المشروع في ٢٠٠٣ عبر اتفاق أبرم مع مؤسسة مقاولات توظيف الأيدي العاملة الزراعية الأجنبية في إقليم كيبيك (Fondation des Entreprises de Recrutement de Main-D'œuvre Etrangère)، تحت إشراف وزارة الموارد البشرية وتنمية المهارات في كندا.

واتفقت حكومة غواتيمالا وهذه المؤسسة على تعزيز هجرة العمال الزراعيين الموسمين، بهدف إفادة البلد الأصلي والبلد المضيف، مع الحد من الهجرة غير القانونية وما يتصل بها من مخاطر. وطلبت حكومة غواتيمالا التعاون التقني وتنفيذ الاتفاق من قبل المنظمة الدولية للهجرة في المجالات التالية:

- ◀ المساعدة في اختيار المرشحين لتلبية الاحتياجات الكندية من العمال الزراعيين الموسمين؛
- ◀ التنسيق مع وزارة العمل لضمان التقيد بإجراءات العمل وشروط الهجرة بالنسبة للعمال الزراعيين؛
- ◀ ترتيبات السفر بالنسبة للعمال الزراعيين الموسمين.

وقد وقعت المنظمة الدولية للهجرة على مذكرة تفاهم مع هذه مؤسسة لتنفيذ هذا المشروع.

ويتمتع العمال الغواتيماليون أيضاً بحماية قوانين العمل الكندية ويشملهم تأمين على الحياة وتغطية صحية. ويراقب المشروع الممثلون القنصليون لغواتيمالا في كندا الذي يشرفون على المزارع التي يعمل فيها الغواتيماليون، بهدف دعم العمال الغواتيماليين وأصحاب العمل الكنديين.

الإجراءات الرئيسية

الطلب: تقدم المزارع المشاركة في المشروع في كندا طلبات للحصول على عمال موسمين إلى مؤسسة توظيف الأيدي العاملة الزراعية الأجنبية، وتعالج هذه الطلبات وتقيم. وعند الموافقة عليها، ترسل المؤسسة الطلبات إلى فرع المنظمة الدولية للهجرة في غواتيمالا مع نسخ إلى السفارة الغواتيمالية في كندا. ويتضمن كل طلب عدد العمال، والتاريخ المتوقع للوصول إلى كندا، ومدة عقد العمل، ونوع المحصول الزراعي.

التوظيف: يتم التوظيف في مختلف المجتمعات المحلية والبلديات في المقاطعات الغواتيمالية. وتشمل هذه العملية إجراء مقابلات وتقييم العمال لمعرفة ما إذا كانوا يستوفون شروط المشروع وملء نموذج بمعلومات عامة من أجل إمكانية اختيارهم.

الخطة القائمة على القطاعات في المملكة المتحدة

- ◀ لن تصدر تصاريح العمل إلا لوظائف طويلة الوقت لمدة أقصاها ١٢ شهراً وعلى العمال المهاجرين مغادرة المملكة المتحدة بعد هذه الفترة؛
- ◀ ينبغي اتخاذ ترتيبات ملائمة لتوفير المسكن لحامل تصريح العمل؛
- ◀ يلزم أصحاب العمل بإبلاغ وكالة الحدود والهجرة إذا كانت لهم أي شكوك بشأن مغادرة فرد للمملكة المتحدة؛
- ◀ لا يسمح بالانتقال من خطة قائمة على القطاعات إلى خطة تصريح عمل أخرى؛
- ◀ لا يمكن للمعالين اصطحاب حامل تصريح العمل في إطار الخطة القائمة على القطاعات إلى المملكة المتحدة؛
- ◀ يتوقع من العمال أن يكون لديهم إلمام باللغة الإنكليزية، ما يكفي للقيام بالأدوار والمسؤوليات المسندة إليهم في الوظيفة المعنية؛
- ◀ تسري المعايير العادية لتصاريح العمل (أي اختبار سوق العمل، الذي يبين أن صاحب العمل قد تأكد من عدم وجود أي شخص من مواطني البلد أو من عمال الاتحاد الأوروبي وذلك من خلال الإعلان عن الوظيفة لمدة أربعة أسابيع)، وإن كانت عتبة المهارات المطلوبة أدنى بكثير مما هو مطلوب في إطار الخطة العادية لتصاريح العمل (الإطار سادساً-٨).

المصدر: المملكة المتحدة (2007f).

تعد الخطة القائمة على القطاعات خطة لتصاريح العمل منخفض المهارة، أدخلت في ٣٠ أيار/مايو ٢٠٠٣ من أجل التصدي للنقص في العمالة في قطاعي الضيافة والصناعات الغذائية (تجهيز اللحوم والأسماك وإنتاج الفطّر فقط). وبدأ العمل بهذه الخطة بعد مشاورات مع الشركاء الاجتماعيين وغيرهم من أصحاب المصلحة ذوي الصلة (أصحاب العمل، والنقابات العمالية، وممثلي القطاعات). في البداية، حُدّت حصة لرعايا البلدان التي كانت في طور الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي آنذاك، الأمر الذي لم يعد قائماً منذ ١ أيار/مايو ٢٠٠٤ بما أن رعايا هذه البلدان أصبحوا الآن أحراراً في الوصول إلى سوق العمل في المملكة المتحدة شريطة تسجيل أسمائهم لدى السلطات (القسم تاسعاً-٣-١-٢ أدناه). وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٥، نُقّحت الخطة، ولم تعد تصدر تصاريح العمل لقطاع الضيافة. وكان من المقرر إلغاء الخطة تدريجياً لأن الحكومة رأت أن العمال من الدول الأعضاء الجدد في الاتحاد الأوروبي سيسدون النقص في الأيدي العاملة منخفضة المهارة في المملكة المتحدة، لكن بعد انضمام بلغاريا ورومانيا إلى الاتحاد الأوروبي في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧ واتخاذ قرار بالإبقاء على ترتيبات انتقالية فيما يتعلق بحرية تنقل العمال، لا تزال الحكومة مستمرة في هذه الخطة، في كل من قطاعي الصناعة الغذائية والضيافة، بالنسبة لرعايا هذين البلدين.

السمات والمعايير الرئيسية:

- ◀ يجب على العمال المحتملين أن يكونوا رعايا بلغاريين ورومانيين تتراوح أعمارهم ما بين ١٨ سنة و٣٠ سنة؛

كما هو الشأن في إسبانيا، حيث يعد ذلك ممكناً بعد ٤ سنوات من العمل الموسمي.

سادساً-٤-٣-٢ الخطط المؤقتة في قطاعات عمل محددة

قليلة هي البلدان التي تقبل العمال منخفضي المهارة بشكل عام من أجل تلبية النقص في أسواق عملها، باستثناء كندا حيث أدخلت الحكومة مؤخراً المشروع النموذجي للمهارات المنخفضة في إطار برنامجها للعمال الأجانب المؤقتين. وتسمح هذه الترتيبات بالدخول والعمل للعمال منخفضي المهارة لمدة أقصاها سنتان لسد نقص ملح في العمالة، لا سيما النقص الذي بدأ في مقاطعات ألبرتا وبريتش كولومبيا البريطانية^{٣٧}. إذ يجب على صاحب العمل أولاً الحصول على رأي إيجابي بشأن سوق العمل ويشمل ذلك التقيد بالقاعدة

العمال الزراعيين الموسميّين من غواتيمالا إلى كندا (الإطار سادساً-٢١). وعلاوة على ذلك، ونظراً إلى أن المهاجرين غير القانونيين كثيراً ما يوجدون أيضاً في قطاعات تغطيها ترتيبات استقدام العمال الموسميّين، من المهم أن تدرك هذه الترتيبات الطلب الفعلي على العمل في هذه القطاعات. أما المساعدة على العودة، التي تجري مناقشتها بالتفصيل في القسم سادساً-٤-٥ أدناه، فكثيراً ما يمكن تحقيقها من خلال تزويد العمال المهاجرين بحوافز، من قبيل استرداد تكاليف اشتراكات الضمان الاجتماعي، وشروط مغرية في مجال الادخار والاستثمار، وتيسير الدخول من جديد في الخطة. وإذا كان الدخول من جديد في الخطة لا يؤدي عادة إلى إقامة مضمونة أكثر، نظراً إلى طبيعة العمل الموسمي، فإن بالإمكان النظر في استحداث سبيل للهجرة من أجل العمل بعد قضاء عدد من السنوات،

قبيل مرافق الكهرباء والغاز، والسكك الحديدية، والاتصالات السلكية واللاسلكية، والمجمعات الصناعية)؛ ويعد التصريح صالحاً طوال فترة عقد العمل في حدود سنة واحدة (1) (Art.78 (1), Spain, 2001).

وتعد اعتبارات السياسة العامة لوضع خطط للهجرة المؤقتة لقطاعات عمل محددة شبيهةً بالاعتبارات التي نوقشت في سياق برامج العمال الموسميّين أعلاه (القسم سادساً-٤-٣-١).

سادساً-٤-٣-٣ خطط العمال المتدربين

تعد خطط العمال المتدربين مصدراً رئيسياً للعمال المهاجرين المؤقتين ويقوم العمال المتدربون بدور كبير في أسواق العمل في البلدان المعنية. وفيما يلي السمات الرئيسية لهذه الخطط:

- ◀◀ تمنح تصاريح العمل عادة للمتدربين، دون تطبيق اختبارات سوق العمل.
- ◀◀ يشترط معظم الخطط استيفاء المتدرب لمؤهلات وشروط خاصة (مثل الوضع الطلابي أو العمال الذين يرسلهم أصحاب عمل أجنبي للحصول على خبرة في العمل).
- ◀◀ كثيراً ما تنطبق الخطط على الأيدي العاملة منخفضة أو متوسطة المهارة.
- ◀◀ يمنح العمل لمدة محددة (تتراوح بين ٢٤ أسبوعاً وستين).
- ◀◀ في بعض بلدان المقصد، تستهدف خطط العمال المتدربين الشباب من بلدان محددة^{٣٨}.
- ◀◀ يطبق بعض البلدان خطة التناوب^{٣٩}.

إذا نظمت هذه الخطط بشكل ملائم، فسيكون من شأنها أن تقدم مزايا شخصية للعمال المهاجرين المشاركين، إذ يكون بإمكانهم كسب مهارات هامة وتدريباً في مكان العمل في بلد المقصد. وقد تقيد هذه الخطط أيضاً البلدان الأصلية، بفضل نقل المهارات والمعارف عند عودة العمال المهاجرين إلى وطنهم. بيد أنه ينبغي توخي حذر كبير حتى لا يسيء أصحاب العمل استعمال هذه البرامج الخاصة بالعمال المتدربين وحتى لا يستغل هؤلاء بوصفهم عمالة رخيصة.

سادساً-٤-٣-٤ العمل في الخدمة المنزلية

كما لوحظ في القسم ٣-٤ من المقدمة، كان لهجرة العمالة تأثير فعال عموماً على النساء من حيث تعزيز ثقتهن بأنفسهن وازدياد استقلالهن الاقتصادي، لكن هناك العديد من النساء المهاجرات بدون وثائق تعملن في أسواق عمل غير رسمية، غير محمية، ومستترة غير منظمة، بمن فيهن الخادمتان في المنازل، التي تعد حالتهم مصدر قلق (Human Rights Watch 2006).

شكل العمل في الخدمة المنزلية عنصراً مهماً في ظاهرة الهجرة المتزايدة، لا سيما فيما يتعلق بالنساء. وتقوم بالعمل المنزلي أساساً عاملات مهاجرات داخلات أو دوليات يمثلن في العديد من بلدان المقصد ما بين ٥٠ و ٦٠ في المائة من جميع تدفقات المهاجرات. ففي إيطاليا، تعد ٥٠ في المائة من العاملات في المنازل وتعدادهن مليون عاملة من غير رعايا الاتحاد الأوروبي وفي فرنسا يُعتقد أن ٥٠ في المائة من المهاجرات يعملن في المنازل (Respect, 2000). ويعد نقص فرص الهجرة القانونية بالنسبة للنساء أحد الأسباب الرئيسية التي تفسر تركز النساء في العمل في الخدمة المنزلية.

تصريح العمل من أجل التدريب واكتساب الخبرة في العمل في المملكة المتحدة

يُصدر ترخيص العمل من أجل التدريب واكتساب الخبرة في العمل بالنسبة إلى الوظائف المؤقتة من أجل التدريب واكتساب الخبرة في العمل وعادة ما يكون المستفيدون قادرين على الانتقال إلى تصاريح العمل في مجال الأعمال والتجارة. وعلى العمال الحاصلين على هذا التصريح مغادرة المملكة المتحدة لفترة تتراوح ما بين ١٢ و ٢٤ شهراً قبل أن يتمكنوا من العودة بتصريح آخر.

ويتعين على حاملي تصريح العمل من غير رعايا المنطقة الاقتصادية الأوروبية الحصول على إذن بالدخول إلى المملكة المتحدة لمدة تزيد عن ٦ أشهر. ويجب على الشخص المعني أن يتقدم بطلبه إلى أقرب مكتب دبلوماسي بريطاني (السفارة، أو القنصلية أو المفوضية العليا البريطانية) في بلد إقامتهم في غضون ستة أشهر من إصدار تصريح العمل. وإذا مُنح إذن الدخول، عادة ما يكون ذلك لكامل فترة الإقامة المذكورة في تصريح العمل.

وبإمكان أفراد أسرة حاملي تصريح العمل أو معاليهم المجيء مع حامل الترخيص والدخول إلى سوق العمل، إذا مُنح العامل إذناً بالدخول لمدة تزيد عن ٦ أشهر.

المصدر: المملكة المتحدة (2007g).

الصارمة للمساواة في الأجور، التي تعني في الممارسة دفع أجر للعمال يكون أعلى من الحد الأدنى للأجر بكثير. وبالإضافة إلى ذلك، يعد صاحب العمل مسؤولاً عن دفع تكاليف عودة العامل جواً والحرص على أن يجد العامل مسكناً لائقاً. وإذا كانت هذه التغييرات التي أجريت على البرنامج الكندي للعمال الأجانب المؤقتين قد لقيت ترحيباً لدى أصحاب العمل وممثلهم، فإن العراقيين لا تزال قائمة أمام ضمان النشر السريع للعمال في الوظائف التي يوجد بها نقصاً، مثل تراكم الأعمال المتعلقة بتجهيز آراء سوق العمل والتأشيرات، والصعوبات التي يواجهها أصحاب العمل في إيجاد سكن ملائم منخفض التكلفة لعمالهم، والتكاليف المترتبة عن الإعلان عن الوظائف وبطاقات السفر جواً (Carlson 2007).

في إسبانيا، هناك نوعان رئيسيان من فرص هجرة العمالة المؤقتة. أولهما العمل الموسمي (الإطار سادساً-١١). ويتعلق الثاني بالعمل في إطار التصاريح من النوع «A». وتخضع هذه الوظائف إلى اختبار سوق العمل، وينحصر الترخيص في أنشطة العمل المحددة التي تراعي المصالح الاقتصادية لإسبانيا (مثل العمل في الهياكل الأساسية، من

تعرف منظمة العمل الدولية العامل في المنزل، أو المساعد المنزلي أو العون المنزلي بكونه أي شخص يُستخدم في إقامة خاصة أو بالارتباط معها للعمل إما كلياً أو جزئياً بأي من الصفات التالية: طبّاخ، خادم، نادل، وصيف، ممرض، مربي، خادم شخصي، نادل حانة، بواب، سائق، خادم اصطبل، بستاني، منظم ملابس أو حارس. ولا يحظى الطلب الحالي في أسواق العمل على العمال في المنزل الأجانب باعتراف رسمي وهناك العديد من الرعايا الذين يتخلون عن القطاع المنزلي في بلدانهم. ومن غير المرجح أن يعود الرعايا، الذين يمثلون أصلاً عدداً محدوداً من العاملين في المنازل، من أجل العمل في هذا القطاع.

(أ) عدم وجود اتفاقية دولية تغطي قطاع الخدمة المنزلية

في ١٩٦٥، اعتمدت منظمة العمل الدولية قراراً بشأن ظروف تشغيل العمال في المنزل وحُثت الدول الأعضاء على إدخال «تدابير حماية» وتوفير التدريب للعمال كلما أمكن، وفقاً لمعايير العمل الدولية. وفي ذلك الوقت، روعيت مسألة البحث في هذا القطاع من أجل وضع أساس يقوم عليه اعتماد صك دولي متعلق بظروف العمل الخاصة بالعمال المنزليين. وحتى اليوم، لا توجد أي اتفاقية دولية لهؤلاء العمال، بسبب غياب الدعم الدولي.

ففي العديد من البلدان، يستثنى العمال في الخدمة المنزلية من قانون العمل فتظل ظروف عملهم دون تنظيم. ذلك أن عمل العمال في الخدمة المنزلية لا يعد «ملائماً» للإطار العام لقوانين العمل الحالية، لأن معظم العمل الذي يقوم به المساعدون المنزليون غير مرئي عموماً، ويتم في منازل (لا تعد أماكن عمل) لأشخاص خاصين (لا يعدون أصحاب عمل). وبسبب جميع هذه العوامل، لا يعد المساعدون المنزليون المهاجرون عمالاً عادة كما أن عملهم لا يقدر حق قدره. فمعظم قوانين العمل الوطنية لا يراعي خصوصية علاقة العمل الخاصة بهم، وبالتالي يجرمون من وضعهم بصفة «عمال حقيقيين» جديرين بالحماية التشريعية. وتظل ظروف العمل الخاصة بالعمال في الخدمة المنزلية دون تنظيم أساساً. والواقع أن بعض البلدان لا تنظر إلى المساعدين المنزليين على أنهم عمال وتستبعدهم من الحماية فحسب، بل لا تزودهم بالحماية الاختيارية بموجب أي قانون وطني آخر. وهناك بلدان عديدة أخرى تدرج أحكاماً تمييزية تخص العمال في الخدمة المنزلية بالتحديد أو تحرمهم من الحق في الانضمام إلى نقابات عمالية.

أولاً، من المهم جداً بالنسبة لبلدان المقصد أن تقر بارتفاع مستوى الطلب على العمال في الخدمة المنزلية الأجانب. ثانياً، من الحاسم إدراك أهمية وضع سياسات. فالسياسات الحالية قد غيرت فعلاً من واقع العاملات المهاجرات. فهناك بلدان مثل إيطاليا وإسبانيا اعترفت بالطلب الموجود في سوق عملها، ودعت إلى وضع خطط للتنظيم و/أو أنشأت حصصاً وطنية للمهاجرات القادمات للعمل في هذا القطاع. فوجود وضع هجرة قانوني من شأنه أن يغير حقاً التكلفة الاجتماعية لهجرة النساء، سواء بالنسبة إليهن أو بالنسبة إلى أفراد أسرهن. فالمهاجرات اللاتي يتمتعن بوضعية قانونية يستطعن العودة لزيارة أسرهن أكثر، وأن يبعثن حصة أكبر من الأموال المحولة، ويعتزم العودة إلى الوطن في وقت مبكر عندما

يتسنى لهن توفير ما يكفي من المال لبدء تجارة وبناء مسكن في بلدهن الأصلي. وبإمكانهن كسب أجور مناسبة والحصول على الضمان الاجتماعي. ومن ناحية أخرى، وحيث لا توجد خطط لتسوية الوضعية، تكون التكلفة الإنسانية هي طول الانقطاع عن أسرهن. فقد يتخلين عن رؤية أزواجهن، وأطفالهن وغيرهم من أفراد الأسرة لسنوات طويلة، وقد يتلقين أجوراً متدنية، بدون ضمان اجتماعي وقد يعانين في كثير من الأحيان ظروف العمل السيئة للغاية حيث يجدن أنفسهن في حالات إساءة معاملة واستغلال.

وعلى أساس الأبحاث والخبرات التي تجمعت من مختلف مشاريع منظمة العمل الدولية واجتماعاتها، وُضع عدد من الخطوات الأساسية لحماية العمال في الخدمة المنزلية في بلدان مقصدهم وهي:

- ◀ التشريعات: الحرص على أن ينص قانون العمل على تمتع العمال في الخدمة المنزلية بنفس الحقوق والحماية التي يتمتع بها غيرهم من العمال وألا يشمل شروطاً تمييزية؛
- ◀ تطوير السياسات: العمل على أن تقر سياسات الهجرة بوجود طلب على عمال الخدمة المنزلية في سوق العمل وأن تفتح لهؤلاء قنوات قانونية للهجرة؛
- ◀ الرصد: إدخال شكل من أشكال الرصد لظروف العمل في مكان العمل؛
- ◀ حظر الإساءة: مثل حظر سحب وثائق هوية عمال الخدمة المنزلية؛
- ◀ المتابعة القضائية: إنفاذ المتابعة القضائية لوكلاء التوظيف وأصحاب العمل والراعين الذين يتبين أنهم انتهكوا التزاماتهم التعاقدية أو أساءوا المعاملة؛
- ◀ المرونة: زيادة المرونة في تغيير العمال المنزليين لأصحاب عملهم (دون التعرض للسجن والترحيل)، في حالات الشكاوى من إساءة المعاملة؛
- ◀ الحماية القانونية: كحد أدنى ينبغي أن يستفيد العمال في الخدمة المنزلية من الأحكام القانونية المتعلقة بالتحديد الواضح لساعات العمل اليومية وفترات الراحة؛ والعمل الليلي والعمل الإضافي، بما في ذلك التعويض الملائم، والتحديد الواضح لفترة الراحة الأسبوعية وفترة الإجازة؛ والحد الأدنى للأجر ودفع الأجور؛ والمعايير المتعلقة بإنهاء علاقة الاستخدام؛ وحماية الضمان الاجتماعي.

وعلاوة على ذلك، ولأن معظم العمال في الخدمة المنزلية يعيشون داخل الأسرة المعيشية وبالتالي سيفقدون محل إقامتهم إن فقدوا عملهم، من المهم تمكينهم من الوصول إلى الخدمات الاجتماعية وللمسكن أو إلى مأوى مؤقت على الأقل.

(ب) بعض أفضل الممارسات المتعلقة بحماية العمال في الخدمة المنزلية

في ٢٠٠٣، أعدت المؤسسة الكندية للمواطنة والهجرة برنامجاً مقدمي الرعاية الاجتماعية لأصحاب العمل ومقدمي الرعاية الاجتماعية استناداً إلى النقص في سوق العمل في العمال الكنديين والمقيمين الدائمين من أجل رعاية الأطفال، أو المسنين أو الأشخاص المعاقين. وهذا هو أول برنامج من نوعه في البلدان الصناعية.

وقبل ٢٠٠٣، لم تعط كندا وضع الإقامة الدائمة إلا لزهاء ٢١٦ شخصاً بصفة عمال في الخدمة المنزلية، وخدم، ومقدمي الخدمات الشخصية، ومنحت ١٧٢١ شخصاً آخر الإقامة الدائمة بصفة أخصائيين في رعاية الأطفال. ويسمح برنامج مقدمي الرعاية الاجتماعية بتقديم طلبات الحصول على الإقامة الدائمة في كندا بعد سنتين من العمل في غضون ثلاث سنوات من وصولهم إلى البلد (الإطار سادساً-١٥). وإذا كان البرنامج يقدم بشكل واضح سبيلاً للهجرة القانونية لهذه الفئة من العمل، فإنه ينبغي التشديد مع ذلك على أنه تعرض للنقد، بشأن الشرط المتعلق بمعيشة مقدم الرعاية في مسكن صاحب العمل تحديداً، وبشأن استثناء العمل في الخدمة المنزلية من نظام النقط للهجرة من أجل العمل عموماً (القسم سادساً-١-٣-١ أعلاه)، نظراً لكثرة الطلب على هذا النوع من العمل ولأن مستوى المؤهلات كان سيماً هؤلاء العمال عموماً من الحصول على الإقامة الدائمة منذ البداية. ويبدو أن هذا النهج اعتمد من أجل ضمان سنتين من تقديم الرعاية على الأقل قبل أن يتمكن هؤلاء العمال من الحصول على الإقامة الدائمة والانتقال إلى عمل آخر.

في نيسان/أبريل ٢٠٠٥، قام اتحاد النقابات الأوروبية، بالتعاون مع منتدى التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير القانونيين والمعهد الأوروبي للأبحاث والدراسات التوثيقية في أوروبا، بتنظيم حلقة دراسية دولية بعنوان «الخروج من الظل: تنظيم عمال الخدمة المنزلية، نحو إطار تنظيمي حمائي للعمل في الخدمة المنزلية». وكان الهدف من الحلقة الدراسية دراسة قدرة النقابات الأوروبية على تنظيم وتعزيز مبادرات وضع السياسات فيما يتعلق بعمال الخدمة المنزلية.

وتقوم حالياً نقابات العمال في بلدان أوروبية غربية عديدة بتقديم دعمها إلى المهاجرات العاملات في الخدمة المنزلية (القانونيات منهن وغير القانونيات). ففي بلجيكا، يزود اتحاد نقابات العمال البلجيكية المهاجرات العاملات في الخدمة المنزلية بالمساعدة القانونية والإدارية. وفي إيطاليا، قام الاتحاد العام الإيطالي للعمل واتحاد العمل الإيطالي بدعم حملة لتسوية أوضاع المهاجرين لعام ٢٠٠٢ (الإطار ثامنًا-٦) من خلال تقديم المساعدة القانونية والإدارية. ومضى الاتحاد العام الإيطالي للعمل أبعد من ذلك بإطلاق برنامج بعنوان «سالمواطنة الإيجابية من أجل المرأة المهاجرة». وفي البرتغال، ومنذ تعديل القانون مؤخراً من أجل التبسيط والمساعدة في تسوية الوضعية القانونية للنساء المهاجرات، وضع الاتحاد البرتغالي لنقابات العمال دورات تدريبية لإطلاع قادة النقابات على إجراءات التسوية القانونية وخدمات الدعم المتاحة للمهاجرين ونظمت مؤتمرات مختلفة بشأن هذا الموضوع. وفي إسبانيا، قام الاتحاد العام للعمال بعمل مهم بشأن تقديم الحماية إلى العمال غير القانونيين عموماً، وإلى النساء المهاجرات العاملات في الخدمة المنزلية خصوصاً. وفي المملكة المتحدة، شجع اتحاد النقل والعمال العموميين لسنوات عديدة المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية على الانضمام إلى صفوفه، مهما كان وضعهم. وتكرر السيناريو نفسه في اليونان، حيث أنشئت نقابة للعمال في الخدمة المنزلية بالاتصال مع مركز أئينا للعمل (ICFTU, 2002:2-3). وفي سويسرا، تساعد النقابة المهنية للعمال

برنامج مقدمي الرعاية الاجتماعية في كندا

الهدف من برنامج مقدمي الرعاية الاجتماعية هو إتاحة فرص للمهاجرين المؤهلين من أجل العمل في كندا بصفتهن مقدمين للرعاية إلى الأطفال، أو المسنين أو المعوقين في الأسر المعيشية الخاصة حيث لا يوجد أي كنديين أو مقيمين دائمين للقيام بهذا العمل (Regulations, 2002, ss. 110-115). ومن السمات الرئيسية لهذا البرنامج شرط معيشة المهاجر في مسكن صاحب العمل. وعلى الأشخاص الراغبين في العمل كمقدمين للرعاية الاجتماعية أن يطلبوا تصاريح عمل خارج كندا، وأن يكون لهم عرض عمل مؤكد من مركز وزارة الموارد البشرية وتنمية المهارات في كندا وأن يستوفوا أربعة شروط هي: (١) النجاح في إكمال الدراسة بما يعادل شهادة التعليم الثانوي الكندية؛ (٢) النجاح في إكمال ستة أشهر من التدريب الكامل فصل مدرسي أو ١٢ شهراً من العمل بأجر طيلة الوقت، بما في ذلك ستة أشهر من العمل المتواصل مع صاحب عمل في ميدان أو وظيفة متصلة بالعمل المطلوب بصفة مقدم للرعاية الاجتماعية في غضون ثلاث سنوات من تقديم طلبهم للحصول على تصريح العمل؛ (٣) معرفة كافية بإحدى لغات كندا الرسمية؛ (٤) امتلاك عقد عمل مع صاحب العمل المرتقب (Regulations, 2002, ss. 112). وكما هو الشأن في الأنواع الأخرى من العمل المؤقت في كندا، من الممكن تغيير صاحب العمل أثناء الإقامة في البلد شريطة أن يكون عرض صاحب العمل الجديد مؤكداً من قبل المركز المحلي لوزارة الموارد البشرية وتنمية المهارات في كندا والحصول على تصريح للعمل. بيد أنه وفقاً للمقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، الذي زار كندا في ٢٠٠٠، يبدو أن مقدمي الرعاية الاجتماعية ليسوا جميعاً على علم بهذه الإمكانيات وأن إيجاد وظيفة جديدة قد يكون صعباً في حال تقديم شكوى ضد صاحب عمل سابق كان مسيئاً للمعاملة.

وبعد العمل طيلة الوقت لفترة تراكمية مدتها سنتان كمقدم للرعاية في غضون ثلاث سنوات من وصول المهاجرين، يمكن لهم طلب الإقامة الدائمة في كندا (1)(d) 2002, s. 113 (Immigration Regulations). غير أن الوقت الذي يُقضى في إجازات طويلة خارج كندا لا يحسب ضمن فترة السنتين من العمل. وفور التقييم الإيجابي لطلب الإقامة الدائمة، يمكن للمهاجرين طلب تصريح عمل فمفتوح في يمنحهم حرية الوصول إلى سوق العمل إلى أن يُمنحوا الإقامة الدائمة رسمياً. وفي ٢٠٠٥، قبلت طلبات الإقامة الدائمة من ٥٥٢ ٤ مقدماً للرعاية الاجتماعية ومعاليتهم (٣٠٦٣ طالباً رئيسياً و٤٨٩ زوجاً ومعالاً).

المصدر: كندا (2002d)؛ المجلس الاقتصادي والاجتماعي التابع للأمم المتحدة (200b)؛ كندا (2006d:11).

والعمال الأشخاص العاملين في الخدمة المنزلية غير القانونيين على اجتياز العقبات الإدارية، وتزويد المرشحين بشهادات تثبت أن الاتحاد يدافع عنهم، وتحميهم من الاعتقال إلى حين انتهاء الإجراءات. ويأتي عمال الخدمة المنزلية في سويسرا أساساً من بيرو، وكولومبيا، والبرازيل والفلبين. وتحاول النقابة المهنية وضع نظام في شكل «شيكات» عمل، وهو صيغة يُعمل بها فعلاً في فرنسا، وتتيح لكل صاحب عمل أن يصرح للقائمات بالتنظيف لدى الضمان الاجتماعي وسلطات الضرائب دون أن تترتب عن ذلك تعقيدات إدارية (ICFTU, 2002: 3-5).

سادسا-٤-٤-٤ قضايا السياسة العامة

من شأن هجرة العمالة المؤقتة، إن أديرت بشكل صحيح، أن تفيده جميع الأطراف المعنية في العملية (البلدان الأصلية، وبلدانا المقصد، والعمال المهاجرون) (GCIM, 2005: 16, para.25)^١، ومن الأمثلة على كيفية تحقق ذلك في الممارسة ما ورد في الإطار سادسا-١٦- بالإشارة إلى الهجرة المؤقتة والدورية للعمال الزراعيين إلى إسبانيا.

سادسا-٤-٣-٥ العمال المتعاقدون

ثمة سمة لهجرة العمالة المؤقتة تتميز بها ألمانيا وهي نظام الانتداب بموجب عقد عمل (werkvertrag)، حيث يسند للعمال المتعاقدين وظائف في ألمانيا للعمل، لكنهم يستمرون في العمل لدى صاحب عملهم في البلد الأصلي. وفي ٢٠٠٢، تم توظيف ٤٥٤٠٠ عامل متعاقد بموجب اتفاقات ثنائية أتى أقل من نصفهم بقليل من بولندا

الإطار سادساً - ١٦

هجرة العمالة الدورية والمشاركة في التنمية

صغار منتجي الحليب أو تعاونية لتسويق الفواكه وبيعها. وبالإضافة إلى الحصول على المال لأسرهم، بإمكان المهاجرين، عبر تمكينهم ودعم شبكة المؤسسة لهم، أن يعززوا المبادرات الاجتماعية الاقتصادية في مجتمعاتهم المحلية الأصلية.

تبدأ المشاركة في التنمية بتنقل العمال المهاجرين بين مجتمعاتهم الأصلية والمضيفة. ذلك أنهم يظلون، في المتوسط، ستة أشهر في المجتمع المضيف وستة أشهر في الوطن. ونتيجة لذلك، ينشأ تدفقان متوازنان هما:

◀ تدفق اقتصادي: عمال موسميون يساهمون بعملهم في استدامة قطاع الفواكه في البلد المضيف. وفي المقابل يتلقون أجوراً، تصبح إلى حد كبير، تحويلات مالية إلى أسرهم.

◀ تدفق يميل أكثر إلى كونه غير مادي، وهو تبادل المعارف والخبرات. في البلدان المضيفة، يشكل وجود العمال الموسمين بالنسبة للمواطنين نافذة يطلعون من خلالها على واقع مجتمعات هشة وأقل حظاً منهم. ويعزز هذا التدفق تنمية هذه المجتمعات المحلية بمشاريع جماعية تشارك في تمويلها المجتمعات المضيفة.

وتسمح برامج التوأمة بتثبيت هجرة العمالة المؤقتة وتؤثر إيجابياً في نتائج عملية الهجرة في المجتمعات الأصلية.

المصدر: Unió de Pagesos (April 2006)

في ١٩٩٩، بدأ اتحاد المزارعين في كاتالونيا، إلى جانب اتحاد المزارعين في فالينسيا ومايوركا في إدارة عملية استقدام العمال من كولومبيا والمغرب ورومانيا بهدف تلبية احتياجات المزارع من العمالة أثناء فترة الحصاد.

ويتخصص اتحاد المزارعين في إدارة تدفقات عمال المزارع الموسمين. ويحدد ويُقيم احتياجات القطاع الزراعي من العمالة. ويدير الحصاص مع وزارة العمل، وتوظيف العمال، واللوجستيات، من قبيل إصدار التأشيرات، والنقل، والمسكن ورصد ظروف العمل.

ويبدأ برنامج الاستضافة، الذي تروج له مؤسسة «مزارعون من أجل التضامن»، عند وصول العمال الموسمين بدورة تدريبية وإعلامية استهلاكية بشأن قوانين العمل، والوصول إلى نظام الرعاية الصحية، وتحويلات الأموال، والمعرفة الأساسية باللغة والموارد الاجتماعية المحلية. ويدعم البرنامج العمال في حالة دخولهم المستشفى وينظم أنشطة اجتماعية ثقافية ودورات تدريبية بشأن مختلف المواضيع التي يطلبها العمال.

وبالإضافة إلى ذلك، تقوم مؤسسة «مزارعون من أجل التضامن»، عبر البرنامج الإنمائي، بتعزيز ودعم العمال الموسمين الراغبين في المساعدة في تنمية مجتمعاتهم المحلية الأصلية عبر مبادرات جماعية. وتسعى هذه المبادرات إلى التأثير الاجتماعية أو الإنتاجية في مجتمعاتهم المحلية، وهو ما قد يؤدي على سبيل المثال إلى إنشاء مركز إعلامي للمرأة، ومجموعة من

وثمة عدد من القضايا الهامة في مجال السياسة العامة ينبغي للإداريين والمسؤولين أن يحاولوا التصدي لها قبل الشروع في وضع برامج لهجرة العمالة المؤقتة.

أولاً، وكما نوقش ذلك في القسم سادساً-٢ أعلاه، يزداد النظر إلى هجرة العمالة الدائمة على أنها خيار حيوي في بعض البلدان الأوروبية، لا سيما بهدف اجتذاب المهاجرين ذوي المهارات الرفيعة إلى الاستقرار في البلد المعني. ويتعين على واضعي السياسات في بلدان المقصد النظر في مزايا هذا النوع من الهجرة مقارنة بهجرة العمالة المؤقتة وفي الظروف التي يمكن في ظلها تعزيز هذه الهجرة، مع المحاولة في الآن ذاته، للعمل، بالتعاون مع البلدان الأصلية النامية، على ألا تُحرم هذه الأخيرة خيرة مواهبها. ثانياً، إذا كان مفهوم هجرة العمالة (الدائرية) المؤقتة يبدو سليماً من الناحية النظرية، فإن المزيد من الأسئلة يطرح الآن بشأن وضع هذه البرامج من أجل العمل بنجاح في المستقبل، في ضوء ما شاب هذه الخطط من فشل في السياسة العامة في الماضي لا سيما في أمريكا الشمالية وأوروبا الغربية (الإطار سادساً-١٧). ولا يبدو أن هناك أي حلول جاهزة في هذا الصدد.

سادساً-٤-٥ جعل برامج هجرة العمالة المؤقتة قابلة للتنفيذ

ثمة قضيتان ينبغي حلها بوجه خاص هما: العمل على عودة العمال المهاجرين المؤقتين إلى بلدانهم الأصلية، وضمان معاملتهم بإنصاف في بلد المقصد، نظراً إلى قلة استقرار عملهم وإقامتهم. فبالنسبة لأولى هاتين القضيتين اللتين تثيران القلق، تعمل بلدان المقصد الأوروبية بعدد متنوع من السياسات والممارسات الإدارية الرامية إلى تنظيم الطابع المؤقت للهجرة وترتبط أساساً بضمان العودة أو تسييرها. أما بالنسبة للقضية الثانية، ونظراً إلى فشل السياسات في الماضي (الإطار سادساً-١٧)، من المهم منع استغلال العمال المهاجرين المؤقتين من خلال الحماية الصحيحة لحقوقهم. وثمة قضية ذات صلة بهاتين لكنها متميزة وتتمثل في ضرورة تجنب تشوّه سوق العمل والاعتماد الهيكلي لبعض قطاعات العمل على العمالة الأجنبية.

وفي هذا الصدد، اقترح اتخاذ تدابير ترمي إلى ضمان عدم استئجار العمال إلا عند الحاجة. وقد تشمل هذه التدابير فرض رسوم على صاحب العمل عن كل عامل مستأجر كما هو الشأن في سنغافورة. وينبغي أن تكون هذه الرسوم واقعية لحفز صاحب العمل على البحث عن عمال في سوق العمل المحلية أو النظر في بدائل أخرى، مثل مكننة عملية الإنتاج أو الاستعانة بمصادر خارجية (Ruhs,2005:214).

وفي بعض الأحيان تُفرض القيود أو الشروط على جمع شمل الأسر ويُتخذ ذلك وسيلةً حتى يقل احتمال رغبة العمال المهاجرين المؤقتين في البقاء في بلد المقصد وبالتالي العودة إلى الوطن في نهاية عقد عملهم. وتُناقش مسألة الاندماج المعقدة في القسم سابعاً-٣-٢ أدناه، رغم أنه من المهم التأكيد في هذه المرحلة أن هناك خلافاً كبيراً في هذه القضية في سياق جمع شمل الأسر. فمن جهة، حاولت بلدان أوروبية (النمسا، وألمانيا، وهولندا) فرض شروط على قبول أفراد

وثمة توافق في مصالح البلدان الأصلية وبلدان المقصد في هجرة العمالة المؤقتة (Ruhs 2005: 212). فبالنسبة للبلدان الأصلية، تقدم هذه البرامج منفذاً قانونياً إلى أسواق العمل في بلدان المقصد الأغنى، لا سيما بالنسبة لعمالها منخفضي المهارة، ثم إن الأثر الإيجابي في التنمية (أي تحويل الأموال والمعارف وإيجاد شبكات للأعمال والتجارة) يكون أكثر إلى حد ما إذا كان أقام المهاجرين مؤقتاً واستطاعوا الحفاظ على علاقات قوية مع بلدهم الأصلي.

«يُنظر إلى الهجرة المؤقتة ... على أنها تساهم في زيادة المرونة في سوق العمل. فبالنسبة للعديد من بلدان (المقصد) يكتسي ذلك أهمية كبيرة بالنظر إلى شيخوخة قوتها العاملة، ومطالبة صناعاتها بمهارات جديدة، وميل الناس إلى أن يصبحوا أقل تنقلاً إذ أصبحت المجتمعات أكثر ازدهاراً. ثانياً، ومقارنة بالهجرة الدائمة، يعد تحرير عملية الدخول المؤقت أسهل سياسياً لترويجها لدى الناخبين الذين أضحوا يشعرون بالخطر من ازدياد الهجرة. وثالثاً، شهد بعض المجتمعات صعوبات متزايدة في دمج مجتمعات المهاجرين المستقرين منذ أمد، وبالتالي تختار هذه البلدان حلولاً لن تزيد من مشاكلهم» (Abella 2006:1).

وبالنسبة إلى المهاجرين، تمكنهم هذه البرامج من الحصول على عمل قانوني وإن كان مؤقتاً في الخارج مع فرصة كسب أجور أعلى (Ruhs 2005:212).

الإطار سادساً - ١٧

برامج العمال الأجانب المؤقتين وفشل السياسات في الماضي

«أما التهمة الثانية (بالإضافة إلى الحجج الأخلاقية القائمة على اعتبارات الحقوق - انظر الفصل السابع) فهي أن برامج العمال الأجانب المؤقتين غير قابلة للإنجاز بكل بساطة. وتقوم هذه الحجج على أن العديد من هذه البرامج الماضي منها والحالي وأبرزها برنامج العامل الزراعي (*Bracero*) في الولايات المتحدة (١٩٤٢-٦٤) وبرنامج العمال الأجانب (*Gastrabeiter*) في ألمانيا (١٩٥٥-٧٣)، قد فشلت في تحقيق أهداف السياسة العامة المعلنة وكان لها بدلا من ذلك عدد من العواقب السلبية غير المقصودة. وكان من أهم ثلاثة آثار سلبية استغلال العمال المهاجرين في كل من التوظيف والعمل، وظهور تشوهات في أسواق العمل، وازدياد الاعتماد الهيكلي لبعض الصناعات على الاستخدام المستمر لعمال المهاجرين والأهم من ذلك ربما من وجهة نظر البلد الملتقي، عدم عودة العديد من العمال الأجانب واستقرارهم في نهاية المطاف».

المصدر: (M.Ruhs (2005:213).

بشأن اتفاقات ثنائية تشجع العمال المهاجرين المغادرين على تسجيل عودتهم إلى بلدهم الأصلي لدى السلطات الفنصلية الإسبانية هناك، إذا كانت لهم رغبة تسهيل دخولهم إلى إسبانيا لغرض العمل في المستقبل (الإطار سادسا-١١ والقسم تاسعا-١-١-٣ أدناه).

ويطبق عدد من البلدان الأوروبية «نظام التناوب» لاسيما بالنسبة إلى العمال الموسميّين، وفي ألمانيا والمملكة المتحدة بالنسبة للعمال المتدربين المهاجرين (القسم سادسا-٤-٣-٣ أعلاه)، حيث يلزم هذا النظام العمال بمغادرة أراضي هذه البلدان بعد انتهاء عملهم المؤقت ويمنعهم من الدخول مجدداً لفترة زمنية معينة (تتراوح ما بين ٣ أشهر و٩ بالنسبة للعمال الموسميّين وما بين سنة وثلاث سنوات بالنسبة للعمال القادمين في إطار خطط التدريب).

وفي الماضي قدمت حوافز إلى العمال المهاجرين من عدد من بلدان المقصد من أجل العودة فكان النجاح نسبياً. فكثيراً ما تشمل هذه الحوافز مساعدة مالية للمهاجرين في عملية إعادة الاندماج الاجتماعي الاقتصادي، أو من أجل الاكتفاء الذاتي أو إقامة مشروع تجاري صغير لدى عودتهم إلى الوطن. غير أن هذه الحوافز كثيراً ما ترتبط أكثر بمساعدة المرفوضين من ملتسمي اللجوء والمهاجرين غير القانونيين من أجل العودة إلى الوطن طوعاً (القسم ثامنا-٤-٦ أدناه)^{٤٥}. وقد تشمل حوافز مالية أخرى تمكين العمال المهاجرين من الاستفادة من الضمان الاجتماعي أو استرداد الضريبة على الأجور لدى عودتهم إلى بلدهم الأصلي (Martin et al., 2005:122)، أو فتح حسابات توفير خاصة تمكن العمال المهاجرين من الاستفادة من معدلات الفائدة العالية الخاصة شريطة ألا يُفْرَج عن مدخراتهم إلا عند عودتهم إلى البلد الأصلي (Ruhs,2005:213). بيد أن حجز جزء من الرواتب لاتخاذ مدخراً لا يسلم للمهاجرين إلا عند عودتهم أمر يتعارض مع اتفاقية منظمة العمل الدولية لحماية الأجور لعام ١٩٤٩ (الاتفاقية رقم ٩٥)، التي صدق عليها ٩٦ بلداً. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الخصم القسري قد يشجع العامل المهاجر على تجنب ذلك من خلال العمل بغير إذن في قطاع العمل غير الرسمي (Abella 2006:17).

ويتمثل الأسلوب النموذجي لإنفاذ الإقامة المؤقتة للمهاجرين في الطرد أو الترحيل، اللذين يسريان على العمال الأجانب الذين يمكنون بعد انتهاء المدة وبالتالي يجدون أنفسهم في حالات غير قانونية أو غير مرخص بها. غير أن هناك قضايا واضحة من الناحية الإنسانية ومن حيث التكاليف ترتبط بهذه الوسيلة المتعلقة بضمان العودة، لا سيما ما يخص حالات العودة القسرية. فالمنظمة الدولية للهجرة تدافع، على سبيل المثال، عن استدامة العودة الطوعية في الأجل الطويل. والواقع أنه إذا كانت عملية وضع قوانين الاتحاد الأوروبي وسياساته في هذا المجال قد ركزت حتى الآن على التعاون بين الدول الأعضاء بشأن العودة القسرية، فإن المقترح الذي قدمته المفوضية مؤخراً بشأن المبادئ والإجراءات الموحدة لإعادة المهاجرين المقيمين بصفة غير قانونية (الإطار ثامنا-٩)، بمن فيهم العمال المهاجرون غير القانونيين، يؤيد مهلة شهر واحد تشكل «فترة المغادرة الطوعية»، من شأنها أن تعطي الوقت للعائدين المحتملين من النظر في العودة على أساس طوعي، مع امتياز هذا الإجراء باحتمال منحهم إمكانية الدخول من جديد في وقت لاحق (EU,2005c:4 and Art. 6(2)).

الأسرة (بما في ذلك أفراد أسر المواطنين) من أجل تقييم ما إذا كان الأشخاص المعنيون صالحين للاندماج في المجتمع المضيف (Groenendijk). ومن جهة أخرى، يعد جمع شمل الأسر عنصراً حيويًا لنجاح الاندماج في المجتمع^{٤٦}. وفيما يتعلق بالعمال المهاجرين المؤقتين، كثيراً ما لا يسمح بجمع شمل الأسر بالنسبة للعمل الموسمي في عدد من بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ففي المملكة المتحدة، على سبيل المثال، لا يسمح بذلك حالياً إطلاقاً فيما يتعلق بمعظم هجرة الأيدي العاملة المؤقتة منخفضة المهارة في المملكة المتحدة (على سبيل المثال، خطة العمال الزراعيين الموسميّين والخطة القائمة على القطاعات - الإطاران سادسا-١١ وسادسا-١٣)، وفي إسبانيا تخضع العملية لفترة انتظار مدتها سنة، مما يمنع فعلاً أفراد الأسر من الالتحاق بالعمال المهاجرين الموجودين في البلد بصفة مؤقتة^{٤٧}. وفي كندا، لا يمكن جمع شمل الأسر في إطار برنامج العمال الزراعيين الموسميّين بالنسبة للمهاجرين المكسيكيين والمهاجرين من الكاريبي.

سادسا-٤-٥-١ ضمان العودة

ثمة عدد من وسائل السياسة العامة التي قد تحاول بها بلدان المقصد ضمان عودة العمال المهاجرين المؤقتين منها الوسائل التالية:

- ◀ مراقبة الحدود عند الخروج من بلد العمل؛
- ◀ فرض واجب الإبلاغ على أصحاب العمل أو الراعين فيما يتعلق بالعمال المهاجرين الباقين في البلد؛
- ◀ العمل بنظم التناوب، الذي يمنع العامل من العودة إلى العمل نفسه، لفترة زمنية محددة على الأقل؛
- ◀ تقديم حوافز مالية متنوعة لتشجيع العودة؛
- ◀ استخدام وسائل قسرية لضمان العودة، مثل الترحيل أو الطرد.

وقد توجد المراقبة في شكل عمليات تفتيش على الحدود عند الخروج من بلد العمل. ورغم أن بعض البلدان يعمل بنظام المراقبة عند الخروج (مثلاً، تعد الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المشاركة في نظام شينغين ملزمة بالقيام بذلك بالنسبة لكل من رعايا الاتحاد الأوروبي ورعايا البلدان الثالثة (EU, 1990: Art. 6(2)(b))، فإن عملية المراقبة لا تجري عادة بهدف التأكد مما إذا كان المهاجرون قد مكثوا بعد انتهاء صلاحية تصريح عملهم في البلد المعني. ونتيجة لذلك قلت الإحصائيات المتاحة بشأن هذه المسألة بالذات. غير أن تغيرات طرأت مؤخراً على لوائح الحدود في الاتحاد الأوروبي تُلزم الآن بختم جميع جوازات السفر التي يحملها رعايا البلدان الثالثة عند دخول الاتحاد الأوروبي والخروج منه بالنسبة للزيارات القصيرة الأجل ومن شأن ذلك أن يسهل التأكد ممن مكث بعد الفترة المحددة، وقياس حجم هذه المشكلة^{٤٨}.

في المملكة المتحدة، وبموجب الخطة القائمة على القطاعات (الإطار سادسا-١٣)، يُلزم أصحاب العمل حالياً بإبلاغ دائرة تصاريح العمل (المملكة المتحدة) إذا كانت لديهم أية شكوك بشأن مدى مغادرة العامل المهاجر بعد انتهاء فترة عمله (3, para.5(d), UK, 2005b). ووفقاً لنظام النقط الجديد الذي أعلنت عنه حكومة المملكة المتحدة في آذار/مارس ٢٠٠٦ (القسم سادسا-٣-٤ أعلاه)، ستصبح التزامات أصحاب العمل أشد صرامة بموجب ترتيبات الرعاية (الإطار سادسا-١٨). وعلاوة على ذلك، تفاوضت إسبانيا

الرعاية بموجب النظام الجديد المقترح القائم على النقط من أجل الهجرة إلى المملكة المتحدة

السياسة

٦٣- إلى جانب تحمل مسؤولية كبرى في التدقيق في وثائق المهاجرين الراغبين في جلبهم إلى المملكة المتحدة، سيتعين على الراعين التعاون مع رصد وزارة الداخلية.

٦٤- سيتعين على الراعين إبلاغنا إذا تخلف مهاجر مشمول بالرعاية عن الحضور في اليوم الأول من عمله، أو لم يسجل نفسه في دورتهم. وبالمثل، يُتوقع منهم الإبلاغ عن أي غياب طويل عن العمل أو انقطاع عن الدراسة، أو الإبلاغ في حالة إنهاء العقد عند مغادرة المهاجر لعمله، أو عن كونه بصدد تغيير المؤسسة التعليمية. وسيتعين على الراعين أيضاً إبلاغنا إذا تغيرت الظروف، كأن يخضعوا لعملية اندماج أو استلام إدارة جديدة.

تقييم الراعين

٦٦- من أجل تناول هذه المسألة سنقيم الراعين بعلامتي A أو B حسب سجلهم وسياساتهم. وسيعطي ذلك بدوره إلى المهاجرين الذين يرغبون في رعايتهم نقطا أقل أو أكثر عندما يقدمون طلباتهم إلينا. فالراعون الذين يمثلون لجميع مسؤولياتهم والذين يتبين أن مهاجريهم يمثلون بانتظام لشروط هجرتهم، يمكنهم أن يتوقعوا التقدير A. أما الراعون الذين يعد سجلهم أقل جودة أو بإمكانهم العمل أكثر لتحسين إجراءاتهم، فسيحصلون على التقدير B. وعليه سيكون للراعين حافز يشجعهم على بذل قصارى جهدهم من أجل الحفاظ على سلامة المراقبة. وسيخضع الراعون الجدد إلى تقييم المخاطر حسب كل حالة على حدة قبل الحصول على تقدير أولي.

٦٧- أما المخلون من الراعين، أو الذين ثبت لدينا عدم امتثالهم أو غشهم بقدر كبير، فسيحذفون من قائمة الراعين المعتمدين وقد تتم ملاحظتهم. وقبل الشطب من القائمة، سيخطر الراعون بعزما وسيعطون فرصة تقديم توضيحات، وإن كانت الطلبات كلها ستوقف في انتظار الحسم.

المصدر: المملكة المتحدة (20-19: 2006).

٥٧- إن هدف السياسة العامة الكامن في الرعاية هو أن أولئك الذين يستفيدون من الهجرة - ليس الحكومة وحدها وإنما أصحاب العمل والمؤسسات التعليمية أيضا- ينبغي لهم القيام بدور في الحرص على عدم إساءة استعمال النظام. فمن خلال العمل معاً سيتسنى التوصل إلى نظام يلبي احتياجات المملكة المتحدة من المهاجرين، ولكن يستبعد المهاجرين الذين لا تحتاجهم المملكة المتحدة. فالإدارة الصحيحة لنظام الهجرة المملكة المتحدة مسؤولية مشتركة بين الحكومة والمجتمع ككل.

شهادة الرعاية

٥٨- لكل طلب من المستويات من ٢ إلى ٥ (انظر الإطار سادساً-٦)، تشكل شهادة رعاية صالحة ضماناً من الراعي بأن لصاحب الطلب القدرة على القيام بالعمل أو الدورة الدراسية، وأنه ينبغي النظر إليه على أنه جدير بالثقة من منظور الهجرة، أي أنه سيتمثل على الأرجح لشروط التصريح الممنوح له. وسيحل ذلك محل الاختبارات الشخصية المعمول بها في إطار قواعد الهجرة الحالية والتي تتطلب إصدار حكم بشأن مدى ملاءمة الدورة لصاحب طلب معين، وذلك أمر يحسن تركه للمؤسسة التعليمية، أو بشأن مدى قدرة صاحب الطلب على القيام بالعمل، وفي ذلك يعد صاحب العمل أفضل من يصدر هذا الحكم. ...

الراعون المعتمدون

٦١- نظراً إلى الوزن الذي أعطي لضمانات الراعين فيما يتعلق بعملية التصريح بالدخول أو الإذن بالبقاء، سيكون من المهم العمل على أن يكون جميع الراعين ذوي كفاءة وعاملين بحسن نية. وبالتالي من الضروري أن تكون جميع المنظمات الراغبة في رعاية المهاجرين معتمدة من قبل وزارة الداخلية من أجل إصدار شهادات الرعاية. وبالتالي سيتعين على الراعين المرشحين أن يتقدموا بطلب يبين أنهم يستوفون الشروط المحددة وأن يخضعوا لبعض التحريات قبل اعتمادهم. ...

مسؤوليات الراعين

سادساً-٤-٥-٢ المعاملة المنصفة للعمال المهاجرين المؤقتين

العمل^{٤٦}. وعلاوة على ذلك، يعد العمال المؤقتون عرضة لبعض الممارسات التعسفية في عملية التوظيف (القسم ثالثاً-٢ أعلاه). وبوجه خاص، يعد العمال المتدنية مهاراتهم الأرجح في اللجوء إلى خدمات وكلاء التوظيف الذين يتنافسون بشدة على تسبب عمالهم لدى أصحاب عمل في بلد المقصد. ومن هذه الممارسات التعسفية التضليل المتعمد بشأن ظروف العمل والعيش في بلد العمل وفرض رسوم مفرطة^{٤٧}. وقد يعاني هؤلاء العمال المهاجرون أيضاً تسفات مماثلة على أيدي وسطاء العمل في بلدان المقصد (القسم ثامناً-٤-٣ أدناه). وقد ينتج أيضاً عن اشتراط رعاية أرباب العمل للعمال في بعض البلدان استغلال أيضاً من قبيل التأخر في دفع الأجور، والاستعاضة عن عقد

تشكل ضغوط المنافسة المتزايدة على أرباب العمل نتيجة العوالة وازدياد العمل بممارسات العمل المرن عدداً من الصعوبات بالنسبة للمعاملة المنصفة للعمال المهاجرين وحماية حقوقهم. ففي العديد من البلدان ذات برامج لهجرة العمالة المؤقتة، يجد العمال المهاجرون من الصعب إن لم يكن من المستحيل تغيير صاحب عملهم أو وظائفهم، وجمع شمل أسرهم، والحصول على إقامة مضمونة والوصول إلى طائفة واسعة من حمايات الضمان الاجتماعي في بلد

مجال العمل والمجال الاجتماعي (الإطار سادسا-١٩)، ولا توجد هناك هذه الفوارق الموجودة عادة في القوانين الوطنية. ففي كثير من الأحيان تكمن المشكلة في عدم كفاية إنفاذ المقاييس الحالية، وفي غياب أحكام صريحة في القانون الوطني تتعلق بحماية العمال المهاجرين، وإقصاء الفئات الضعيفة، مثل العمال المنزليين (القسم سادسا-٤-٣-٤ أعلاه) والعمال الزراعيين، من قوانين العمل الوطنية.

العمل الأصلي بعقد آخر يشمل ضمانات أقل بالنسبة للعامل المهاجر، وفرض القيود على حرية التنقل، وفي بعض الحالات الترهيب البدني أو الجنسي (Ruhs, 2003: 13-15, Ilo, 2003b).

غير أن المعايير الدولية والإقليمية المتعلقة بالعمال المهاجرين لا تقيم عموماً تمييزاً كبيراً بين العمال المهاجرين المؤقتين والفئات الأخرى من المهاجرين من حيث حصولهم على الحقوق الهامة في

الإطار سادساً - ١٩

المعايير الدولية المتعلقة بحماية العمال المهاجرين المؤقتين

ينبغي الحرص على إبلاغ المهاجرين المؤقتين بحقوقهم وشروطهم، مع ضمان معاملة المهاجرين بالمساواة مع الرعايا فيما يتعلق بحقوق عملهم؛ ومنح العمال المؤقتين الحق في تغيير صاحب العمل أثناء فترة تصريح عملهم؛ ورصد تنفيذ تصاريح عقود العمل الممنوحة إلى هؤلاء المهاجرين بهدف وضع منتهكي أحكام هذه الوثائق من البلدان وأصحاب العمل في القائمة السوداء (GCIM, 2005:18, para. 34).

بيد أن الصكوك الدولية لم تتوقع الزيادة السريعة في برامج العمال المهاجرين وآثارها السلبية المحتملة في مجال حماية حقوق المهاجرين، وبالتالي لم تُناقش هذه المسائل بما يكفي من الوضوح أو التفصيل. والواقع أن تقرير منظمة العمل الدولية إلى مؤتمر العمل الدولي في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ يلاحظ أن «المعايير الحالية لمنظمة العمل الدولية لم تصغ مع مراعاة حماية حقوق العمال المؤقتين وأن الأحكام السارية على غيرهم من العمال المهاجرين المقبولين قانونياً قد لا تناسب وضعهم جيداً دائماً» (ILO, 2004a: 89, para. 282).

بيد أنه تجدر الإشارة إلى أن خطة السياسة العامة بشأن الهجرة القانونية التي وضعتها المفوضية الأوروبية، والتي تضع خارطة للطريق لوضع السياسات في هذا الميدان حتى عام ٢٠٠٩ (الإطار تاسعا-٥)، تقترح إضافة توجيه إداري عام يضمن إطاراً مشتركاً لحقوق جميع الرعايا من غير الاتحاد الأوروبي ومن البلدان الثالثة العاملين بصفة قانونية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بدون الإشارة إلى طول مدة بقائهم، وإن كان لم يحدد في هذه المرحلة مستوى حماية هذه الحقوق. وتعتزم المفوضية إصدار مشروع التوجيه في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.

عموماً، لا تميز الاتفاقيات الرئيسية لمنظمة العمل الدولية لحماية المهاجرين، الاتفاقيتان رقم ٩٧ ورقم ١٤٣، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بين العمال المهاجرين الوافدين للاستقرار وأولئك القادمين للعمل المؤقت فيما يتعلق بحمايتهم، وإن كان بعض التعديلات قد أُجريت لتناول فئات معينة من العمل المؤقت.

ويُستثنى الطلبة والمتدربون وصرافة من الجزء المتعلق بالمساواة في المعاملة في الاتفاقية رقم ١٤٣. وهم مستثنون أيضاً من أحكام الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، باستثناء ما ورد في الجزء الخامس، الذي يسري على فئات معينة من العمال المهاجرين ويزيل بعض الحقوق المحمية للعمال المرتبطين بمشاريع وعمال على وظائف خاصة، من قبيل الوصول إلى الإرشاد المهني وخدمات التوظيف، والتدريب المهني، والسكن الاجتماعي، وحرية اختيار العمل (المادتان ٦١ و٦٢). وبينما قد تكون هناك أيضاً قيود على حقوق العمال الموسمين، فإن الحكم ذا الصلة، المادة ١٥٩، لا يعد إلزامياً. والواقع أنه بالنسبة للعمال الموسمين الذين عملوا في بلد المقصد لفترة زمنية طويلة، تحث الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين (في المادة ٢٥٩ منها) الدول الأطراف على معاملتهم بإيجابية أكثر من خلال تيسير وصولهم إلى الأشكال الأخرى من العمل وإعطائهم الأولوية على العمال الآخرين الساعين إلى الدخول.

وعليه، وباستثناء تعديلات طفيفة جائزة، ينبغي مبدئياً المساواة في ضمانات الحقوق بين العمال المهاجرين المؤقتين والمهاجرين الذين لهم إقامة مضمونة أكثر. وعلاوة على ذلك، فإن مقترحات السياسة العامة التي قدمت مؤخراً لجعل برامج هجرة العمالة المؤقتة أكثر فعالية في عملها ليست متعارضة مع ضمان الحماية الكافية لحقوق العمال المهاجرين. على سبيل المثال، توصي اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية في تقريرها، ضمن جملة أمور منها أنه عند التصميم الفعال لهذه البرامج،

المصدر: (Böhning (2003); GCIM (2005); ILO(2004); EU (2005f)

- (١) على سبيل المثال، تنص الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (UN, 1990: Art. 79) بعبارات صريحة في المادة ٧٩ أنه «ليس في هذه الاتفاقية ما يمس حق كل دولة طرف في أن تحدد المعايير المنظمة لدخول العمال المهاجرين وأفراد أسرهم. وفيما يتعلق بالمسائل الأخرى المتصلة بوضعهم القانوني ومعاملتهم معاملة العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، تخضع الدول الأطراف للقيود المبينة في هذه الاتفاقية».
- (٢) راجع (Böhning 1996: 33)
- (٣) مثلاً، رأى أصحاب العمل والنقابات في إسبانيا أن حصة ٢٠٠٠ عامل حل فاشل لأنه لا يلبي الاحتياجات من العمالة. انظر (Pérez 2003).
- (٤) على سبيل المثال في ٢٠٠٢ عندما حددت إسبانيا حصة هجرة العمالة بـ ٣٢٠٧٩ وظيفة، منها ١٠٨٨٤ متاحة للعمل المستقر الطويل الأجل، و٢١١٩٥ مكاناً للعمل المؤقت. بيد أنه حسب الحكومة الإسبانية لم يملأ سوى ١٣٦٣٣ وظيفة (٤٢.٥ في المائة) في حصة ٢٠٠٢ وهي كما يلي: ٣٢١١ وظيفة طويلة الأجل و٢١١٩٥ للعمل المؤقت (Pérez 2003).
- (٥) يشار إليه أيضاً بعبارة اختبار «الاحتياجات الاقتصادية».
- (٦) وضعت المملكة المتحدة برنامجاً للمهاجرين ذوي المهارات الرفيعة في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٣ من أجل تيسير دمج المهاجرين ذوي المهارات الرفيعة. وسيدرج هذا البرنامج في الوقت المحدد ضمن المستوى الأول من نظام هجرة قائم على النقط ويتألف من خمس مستويات
- (٧) شريطة أن تكون المعايير المستخدمة وفقاً لقوانين الهجرة الاتحادية الحالية.
- (٨) تعد مقاطعة كيبيك المقاطعة الوحيدة التي لها سلطة اختيار المهاجرين باستقلالية (Canada, 2001b).
- (٩) منذ ٢٠٠١، قدمت خطة الهجرة السنوية أهدافاً متوقعة في المستقبل لقبول المهاجرين لسنتين على الأقل، رغم أن الوزارة ما تزال تقدم خططا سنوية، معدلة التوقعات السابقة عند اللزوم (Canada, 2001b).
- (١٠) نوع المهارة د، ومستوى المهارة أ. انظر وزارة شؤون المواطنين والهجرة في كندا على العنوان التالي: <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-2-1.html>
- (١١) المرجع نفسه <http://www.cic.gc.ca/english/skilled/qual-2-1.html>
- (١٢) انظر <http://www.immigration-quebec.gouv.qc.ca/anglais/immigration/permanent-worker/prerequisite.html>
- (١٣) انظر (Provincial Nomination) <http://cicnet.ci.gc.ca/english/skilled/provnom/index.html>
- (١٤) انظر أيضاً (Who is a Business Immigrant?) <http://cicnet.ci.gc.ca/english/business/index.html>
- (١٥) بسبب تغيير في السياسة العامة في شباط/فبراير ٢٠٠٥، لا يحتاج الأزواج والشركاء العرفيون إلى وضعية صحيحة للهجرة المؤقتة لكي تُقبل رعايتهم. انظر <http://www.cic.gc.ca/english/sponsor/faq-spouse.html>.
- (١٦) في ٢٠٠٥، قُبِلَ ٦٣٣٥٢ شخصاً بصفة مقيم دائم في فئة الأسرة و٦٢٦٢٢ عام ٢٠٠٤ (Canada, 2006d).
- (١٧) يمكن تصنيف الهجرة إلى الولايات المتحدة إلى أربع فئات رئيسية هي: جمع شمل الأسر، والهجرة من أجل العمل، واللجوء واللاجئون واللاجئون السياسيون؛ ومهاجرو التنوع (Bednarz and Kramer, 2004; 95-96)
- (١٨) شريطة أن يكون صاحب الطلب في الولايات المتحدة لمدة ٣٠ شهراً على الأقل في غضون السنوات الخمس السابقة ولم يغادر الولايات المتحدة الأمريكية لمدة تزيد عن سنة واحدة.
- (١٩) بموجب قانون الهجرة لعام ١٩٩٠، زاد العدد السنوي للمهاجرين من أجل العمل من ٥٤٠٠٠ إلى ما لا يقل عن ١٤٠٠٠٠ مهاجر. ورغم هذه الزيادة، استأثر طالبو الهجرة من أجل العمل الرئيسيون (أي غير أسرهم المرافقة لهم) بنسبة تتراوح ما بين ٣,٧ و٧,٨ في المائة من الهجرة السنوية بالنسبة للسنوات المالية من ١٩٩٢ إلى ٢٠٠١.
- (٢٠) سيكون الحد المعدل لقبول المهاجرين من أجل العمل ١٤٠٠٠٠ مهاجر إضافة إلى تأشيرات الأسر غير المستخدمة من السنة السابقة
- (٢١) Title 8 (Aliens and Nationality) U.S. Code (8 U.S.C.) § 1153(b)(3)(B) (2006).
- (٢٢) 8 U.S.C. § 1152 (2006). بعد ذلك، لا يمكن للأشخاص الإضافيين من نفس البلد تلقي تأشيرات الهجرة في تلك السنة وبالتالي يجب عليهم الانتقال إلى قائمة الانتظار. وفي السنة التالية، تبدأ العملية من جديد.
- (٢٣) نتيجة لإعادة تنظيم كبرى أقرها الكونغرس الأمريكي، بموجب قانون الأمن الداخلي لعام ٢٠٠٢، نُقلت مهام دائرة الهجرة والتجنس إلى إدارة الأمن الداخلي المستحدثة مؤخراً في ١ آذار/مارس ٢٠٠٣. وفي وحد مستقلة داخل إدارة الأمن الداخلي، ورثت دائرة خدمات الجنسية والهجرة في الولايات المتحدة المهام العملية لدائرة الهجرة والتجنس السابقة، وتعد مسؤولة عن التجنس واللجوء وتغيير الوضع القانوني.
- (٢٤) يصدر صاحب العمل شهادات العمل، حيث يجب عليه تقديم نموذج إلى وزارة العمل. في الماضي كان أصحاب العمل يقدمون طلباتهم إلى مكتب وكالة القوة العاملة. ويدعى النظام الجديد الذي بدأ في آذار/مارس ٢٠٠٥، إدارة الاستعراض الإلكتروني للبرامج، الذي يبسط عملية المصادقة. (8 C.F.R.) §656 (Nationality) Code of Federal Regulations Title 8 (Aliens and Nationality). وبالإضافة إلى شهادات العمل الفردية، أنشأت وزارة العمل فئة للوظائف وفوضت سلطة الموافقة عليها إلى دائرة خدمات الجنسية والهجرة في الولايات المتحدة. وتقدم قائمة الوظائف من الفئة أ بياناً بالوظائف، التي قررت وزارة العمل بشأنها أن هناك نقصاً في عمال الولايات المتحدة القادرين أو الراغبين أو المؤهلين أو المتاحين للقيام بها وأن توظيف الأجانب على هذه الوظائف لن يؤثر سلباً في أجور نظرائهم العمال في الولايات المتحدة وفي ظروف عملهم. وتشمل الفئة أ الوظائف التالية: أخصائيو الترويض الذين يتعين عليهم أن تكون لديهم المؤهلات اللازمة لاجتياز اختبار الترخيص في الولاية التي سيعملون بها، والمرضات المهنيات اللاتي إما نجحن في امتحان اللجنة المعنية بخريجي مدارس التمريض الأجنبية، أو حصلن على ترخيص كامل وغير مقيد للممارسة في الولاية التي ينوي العمل فيها ٢٨ et seq C.F.R 656 10 .
- (٢٥) 8 USC ? 1101 et seq. (2006); 8 USC ? 1154(a)(1)(I) (2006).
- (٢٦) تبين الإحصاءات لعام ٢٠٠٠ أن ٨٥ في المائة من المهاجرين القبولين في لأسباب اقتصادية كانوا أصلاً في الولايات المتحدة وغيروا وضعهم إلى وضع «مهاجر».
- (٢٧) لا يتناول هذا القسم شروط الدخول بالنسبة لمواطني الاتحاد الأوروبي، أو المنطقة الاقتصادية الأوروبية أو سويسرا.

- (٢٨) اعتباراً من ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، حصل ما مجموعه ٣١٧ مشاركاً على الإقامة الدائمة بموجب هذا البرنامج (Milos,2005). ويحدد البرنامج حصصاً سنوية لقبول المهاجرين بالنسبة لطالبي الهجرة الداخليين والخارجيين (٣٠٠ طالب لكل فئة) (World Bank,2005).
- (٢٩) عندما يثبت نجاح المرحلة التجريبية للمشروع، سيُفتح لرعايا البلدان الثالثة.
- (٣٠) يجوز للرعايا البلغاريين والكرواتييين والكازاخستانيين تقديم طلباتهم عبر السفارات التشيكية في بلدانهم الأصلية، لكن يجب على رعايا البلدان المشاركة الأخرى تقديم طلباتهم داخل الجمهورية التشيكية بعد حصولهم على ترخيص العمل والتأشيرة. وتوجد الطلبات على الإنترنت في العنوان التالي: www.immigrationcz.org
- (٣١) تحل فترة السنوات الخمس محل فترة السنوات الأربع السابقة اعتباراً من ٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٦ (UK,2006c:para.134).
- (٣٢) انظر: اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية (2005:16, para.25). وأكد البنك الدولي أهمية التحويلات المالية بالنسبة للبلدان المرسلات النامية في تقريره عن آفاق الاقتصاد العالمي لعام ٢٠٠٦ (World Bank,2005).
- (٣٣) قد تقيد الهجرة المؤقتة الدائرية أيضاً المهاجرين، لا سيما إذا تيسرت إعادة اندماجهم لدى عودتهم إلى الوطن أو تيسر دخولهم من جديد إلى بلد المقصد.
- (٣٤) للاطلاع على لمحة عامة للمقارنة بين عدد من برامج هجرة العمالة المؤقتة في أوروبا وأمريكا الشمالية وأماكن أخرى، وعلى المشاكل المرتبطة بها والافتراحت المطروحة لنجاح عمل هذه البرامج في المستقبل، انظر .. Martin et al. (2005: chs 4 and 5), Ruhs (2003); Martin (2003).
- (٣٥) rganic Law 8/2000, Article 32(2); Royal Decree 864/2001, Article 42 (see Spain, 2001).
- (٣٦) لمزيد من المعلومات عن البرنامج الكندي للعمال الزراعيين الموسمين، انظر <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/seasagri.shtml>.
- (٣٧) عدل المشروع في شباط/فبراير ٢٠٠٧ لتمكين أصحاب العمل من الاحتفاظ بالعمال لمدة سنتين بدلاً من واحدة قبل أن يُطلب إليهم العودة إلى وطنهم. وللعامل أن يطلب ترخيص عمل جديد بعد أربعة أشهر من عودته إلى بلده الأصلي. Canada 2007, <http://www.cic.gc.ca/English/work/low-skill.html>.
- (٣٨) على سبيل المثال، تدعو برامج «العمال الأجانب» التدريبية في ألمانيا الشباب من أوروبا الوسطى والشرقية، لمدة أقصاها ١٨ شهراً. ويشارك كل سنة ما بين ٣٠٠٠ و٦٠٠٠ شخص (انظر http://www.zuwanderung.de/english/1_anwerbung.html, visited May 2007).
- (٣٩) على سبيل المثال، في ألمانيا، يجب على العامل المدرب أن يظل خارج البلد لمدة ٣ سنوات قبل العودة، بينما تتراوح هذه الفترة في المملكة المتحدة ما بين سنة واحدة وسنتين (الإطار سادس - ١٤). (UK, 2005c: 6, paras. 42-43).
- (٤٠) قدمت بقية العمال من هنغاريا، وكرواتيا، ورومانيا والجمهورية التشيكية.
- (٤١) انظر أيضاً (Ruhs (2005) الذي يقول إن ثمة قضية أخلاقية في البرامج الجديدة والموسعة للعمال الأجانب المؤقتين. هذه القضية فيبرها القول بأن التحرير المنظم لهجرة العمالة الدولية، لا سيما بالنسبة إلى العمال منخفضي المهارة الذين يرون في القيود الدولية على الهجرة وفي فوارق الأجور الدولية أيضاً أشد القيود، سيفيد جميع الأطراف، وأن من بين جميع الوسائل الممكنة لتحرير هجرة العمالة في عالم من الدول ذات السيادة، تعد برامج العمال الأجانب المؤقتين الخيار السياسي الأكثر واقعية (التأكيد أصلي).
- (٤٢) انظر Directive 2003/86/EC on the right to family reunification (EU, 2003d), Preamble, Recital 4: "Family reunification is a necessary way of making family life possible. It helps to create socio-cultural stability facilitating the integration of third country nationals in the Member State, which also serves to promote economic and social cohesion, a fundamental Community objective stated in the Treaty?".
- (٤٣) في هذا الصدد، قد يكون من بين «وسائل المراقبة» تقييد الدخول إلى سوق العمل بالنسبة لأفراد الأسرة، حيث يعد ذلك ضرورياً أحياناً لحماية سوق العمل الداخلية، لكن قد يكون لذلك أثر سلبي يتمثل في عزل أفراد الأسرة هؤلاء داخل المجتمع المضيف وبالتالي العمل ضد اندماجهم. والواقع أن من بين التغييرات المهمة التي أدخلها قانون الهجرة الألماني لعام ٢٠٠٤، والذي دخل حيز النفاذ في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، هو تزويد فرد الأسرة المنتحق بالزوج العامل بفرصة الدخول إلى سوق العمل بموجب الشروط ذاتها السارية على طالب الهجرة الرئيسي. (OECD 2006: 182).
- (٤٤) Regulation 562/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ 2006 L 105/1.
- وعلاوة على ذلك، يعتزم الاتحاد الأوروبي إنشاء نظام أوروبي لمعلومات التأشيرات، وفور إنشاء هذا النظام، ستُدخل وتائق السفر وبيانات السمات البيولوجية لجميع طالبي التأشيرة القصيرة الأجل من البلدان الثالثة في قاعدة بيانات هذا النظام، الذي سيساعد، نظرياً، في تحديد فمتجاوزي مدة الإقامة الذين يتلفون أو يفقدون وثائق سفرهم وهويتهم (EU, 2004k).
- (٤٥) انظر على سبيل المثال برامج العودة الطوعية التي ساعدت المنظمة الدولية للهجرة في تنفيذها في عدد من البلدان المضيفة في أوروبا، وبرنامج مفوضية الأمم المتحدة السامية للاجئين للعودة الطوعية إلى الوطن في حالات ما بعد النزاع.
- (٤٦) انظر (Ruhs (2003:8-9)، فيما يخص ستة برامج في خمسة بلدان (ألمانيا، والكويت، وسنغافورة، وسويسرا، والولايات المتحدة). انظر أيضاً (Cholewinski (2004:82-84).
- (٤٧) تحظر اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١) على وكالات الاستخدام الخاصة «أن تتقاضى بصورة مباشرة أو غير مباشرة، جزئياً أو كلياً، أي رسوم أو تكاليف من العمال»، وإن كان للسلطة المختصة، حرصاً على مصلحة العمال المعنيين، وبعد التشاور مع الشركاء الاجتماعيين، أن تسمح بحالات استثنائية فيما يتعلق بفئات معينة من العمال، فضلاً عن أنواع محددة من الخدمات التي تقدمها وكالات الاستخدام الخاصة (المادة ٧).



سابعاً - السياسات المتبعة بعد الدخول: تنظيم سوق العمل و حماية العمال المهاجرين و التماسك الاجتماعي

أوروبا. وكما شدّد على ذلك في الفصل الأول، يتعلق هذا الإطار بمواطني بلد معين ويطبّق أيضاً على المقيمين غير المواطنين مثل العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، بمن فيهم الموجودين في وضع غير نظامي. بالإضافة إلى هذا، اعتُمدت صكوك دولية خاصة برعاية الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية تتعلق بحماية العمال المهاجرين وأسرهم. وما يدعم إطار عمل هذه الصكوك العامة والخاصة هي التطورات في مجال المعايير في أوروبا، لاسيما في الاتحاد الأوروبي، التي نوقشت في القسم الرابع أعلاه والقسم التاسع ١-٣ أدناه، كما في نطاق مجلس أوروبا الذي يضم العديد من بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا الواقعة شرق مجال الاتحاد الأوروبي الموسع. ومع ذلك، لن يكون لهذه المعايير الدولية والإقليمية أي أثر على حياة العمال المهاجرين اليومية إذا لم تنفذ على نحو فعال على المستوى الوطني. وتضمن تشريعات بلدان المقصد بشكل أفضل حماية العمال المهاجرين أثناء عملهم في تلك البلدان سواء عن طريق قانون العمل و/أو تشريعات الاستخدام و/أو غيرها من القواعد المتعلقة بتنظيم الأجانب وحمايتهم، وتطبق هذه التشريعات وتقوم استناداً إلى المعايير الدنيا المقبولة على المستويين الدولي والإقليمي. وعلاوة على ذلك، تظل البلدان المعنية بالأمر نموذجاً من حيث صياغة التشريعات الوطنية وإن لم تكن مستعدة بعد لاعتماد هذه المعايير الدولية والإقليمية في شموليتها.

يمكن أن تساهم تدابير التشريعات الوطنية لبلدان المنشأ أحياناً إسهاماً كبيراً، في حماية عمالها أثناء عملهم في الخارج، وتوجد أمثلة لتدابير من هذا القبيل في الأقسام الواردة أدناه (انظر الفصل الثالث).

تتعلق السياسات المتبعة بعد الدخول بعدد من العناصر المترابطة تنظم سوق العمل وتضمن حماية العمال وتدعم الرعاية المجتمعية. وثمة تدابير مهمة لازمة في خمس مجالات:

- ◀ تنظيم سوق العمل، بما في ذلك الوصول إلى هذه السوق، والحراك والاعتراف بالمؤهلات؛
- ◀ حماية العمال المهاجرين (والوطنيين) في إطار الاستخدام، وما يتضمن ذلك من مراقبة لشروط العمل وأوضاعه والوصول إلى التدريب المهني وتلقي دروس اللغة والاندماج والسماح بالحرية النقابية والحماية من التمييز؛
- ◀ تيسير التلاحم الاجتماعي، لاسيما من خلال اتخاذ تدابير الحد من التمييز وتشجيع جمع شمل الأسرة ودعم الاندماج.
- ◀ تحسين الرفاه الاجتماعي، بما في ذلك في مجالات الوصول إلى الرعاية الصحية والتعليم والسكن وتنظيم المجتمع المحلي.
- ◀ الأحكام المتعلقة بالضمان الاجتماعي.

ترتبط معظم هذه التدابير بضمان الحماية المناسبة للعمال المهاجرين أثناء إقامتهم في بلد المقصد، وتوجد أيضاً في شكل معايير دنيا في إطار سيادة قانون حقوق الإنسان على الصعيد الدولي وفي معايير العمل الدولية التي تشارك فيها بلدان منظمة الأمن والتعاون في



سابعاً- ١ تنظيم سوق العمل

تشريعات خاصة تتعلق بدخول العمال الأجانب وإقامتهم واستخدامهم. ففي الجزائر، يحصل العمال الأجانب على تصريح العمل أو على رخصة مؤقتة للعمل تصدرها وزارة العمل. وتمتد صلاحية تصريح العمل لمدة سنتين يجدد بموجب نفس شروط الحصول عليه. أما الرخصة المؤقتة فتصدر لفترات أقل من ثلاثة أشهر. ويسمح للأجانب القيام بأنشطة بأجر في القطاع الخاص وفي بعض الدوائر الحكومية والسلطات المحلية والمؤسسات العمومية. وفي تونس، تفرض المقننات الرسمية أن لا يتم التوظيف على حساب المهارات المتوفرة في تونس وأن تُحدد مدة عقد العمل بسنة واحدة تجدد مرة واحدة فقط. أما في المغرب، ينص آخر التشريعات على أنه يمكن لصاحب العمل أن يوظف ما يلزمه من عاملين والألّا يراعي في ذلك إلا إمكانيات ونوعية طالبي العمل ومقدرتهم. ويجب أن تصادق إدارة العمل على عقود عمل جميع العمال الأجانب^١.

يتعلق تنظيم سوق العمل بالوصول إلى فرص العمل والالتحاق بالمهنة في بلد المقصد، سواء كان هذا يخص العمل الأول للعمال المهاجر أو عمله الثاني إذا أصبح عاطلاً. كما أن القواعد المتعلقة بالاعتراف بالشهادات والمؤهلات قد تؤثر تأثيراً كبيراً على مستوى المهارة في الوظيفة المسموح للعمال المهاجرين بمزاومتها. مما يؤثر تأثيراً كبيراً على مستوى مساهمتهم الاقتصادية والاجتماعية في بلد المقصد فضلاً عما يخص تحويلاتهم ووسائلهم الممكنة لتعزيز تطور بلدان منشئهم. ويدعم نظام سوق العمل أيضاً توفير أدنى شروط «العمل اللائق» في الاستخدام لجميع العمال وإنفاذ قانون العمل.

سابعاً- ١-١ فرص الحصول على العمل

سابعاً- ١-١-١ القيود المفروضة على الاستخدام

تتضمن التشريعات الوطنية لمعظم البلدان، باستثناء عدد قليل منها يُقبل المهاجرون فيها بصفة دائمة لدى وصولهم، قيوداً من شأنها أن تؤثر على حرية اختيار العمل. وقد تحد هذه القيود بشكل مباشر من وصول العمال المهاجرين إلى فرص العمل بفرضها شروطاً على تغيير الوظائف أو إعطاء الأولوية للعمال الوطنيين في الاستخدام (القسم السادس-٢-٢). ويتأثر استخدام العمال المهاجرين بشكل غير مباشر بقيود أخرى مثل الأحكام القانونية التي تشترط على أصحاب العمل الحصول على إذن لتوظيف العمال الأجانب أو تحدد نسبة العمال الوطنيين التي يجب توظيفها في المنشأة.

وضعت بلدان المغرب العربي الرئيسية، تونس والجزائر والمغرب،

تشترط تشريعات النمسا الحصول على تصريح العمل ورخصة استخدام على حد سواء. ورغم أنه من اللازم حصول أصحاب العمل على تصريح استخدام، إلا أن لهذه الخطوة الأخيرة أثراً تقييدياً على تنقل العمال الأجانب بحيث لا يمكن توظيفهم من قبل أصحاب العمل الذين رفضوا تصريح الاستخدام (أنظر أيضاً القسم السادس-٤-٢ أعلاه فيما يخص موقف الاتحاد الروسي). وفي الولايات المتحدة، لا يمنح تصاريح الاستخدام هذه إلا إذا كانت ظروف سوق العمل تسمح بذلك، أو إذا لم يتم تجاوز حصة العمال الأجانب التي يتعين لكل منشأة توظيفها أو التي حدّد توظيفها على الصعيد الوطني، أو شريطة ألا تترتب عنها آثار سلبية على الأجور وظروف عمل العمال الوطنيين في أنشطة مماثلة (القسم السادس-٣-٢ أعلاه).

يمكن عادة للعمال المهاجرين، إذا كانوا يرغبون في تغيير عملهم مادام من حقهم الوصول إلى خدمات التوظيف العمومية لبلد الهجرة، المطالبة في أي وقت بتعيينهم في وظيفة أخرى ولو بعد اليوم الأول من دخولهم. لا يمكن للمسؤولين عادة منع المهاجرين من الوصول إلى خدماتهم؛ لكن بإمكانهم الاحتفاظ بهم في وظائف ترتبط بصناعة أو مهنة معينة، إذا كان ذلك ما قرره حكومتهم بلد المقصد، وإذا كان المهاجرون حديثي الدخول إلى البلد. ويمكنهم كذلك تخصيص الوظائف السياسية كليا للمواطنين (Böhning, 1996:58). وكما ورد في القسم الخامس-٤-٢، يجب مع ذلك ألا تطول مدة القيود المفروضة على تنقل العاملين داخل نفس قطاع العمالة، خاصة في الأعمال المنخفضة المهارة، مما يزيد من تعرض العامل المهاجر للاستغلال.

سابعاً-١-١-٢ حرية الدخول إلى سوق العمل

تعدّ حرية دخول العمال المهاجرين إلى سوق العمل خطوة هامة، يمكنها أن تؤدي دوراً فعالاً من حيث تشجيع اندماج العمال المهاجرين وأسرها في بلدان المقصد. وتختلف مسألة تحديد حرية الدخول إلى سوق العمل بين البلدان الأوروبية رغم أن العمال المهاجرين، في العديد من الحالات، واستناداً إلى شروط دخولهم لأول مرة، عادة ما يتمكنون من دخول سوق العمل بكل حرية بعد مرور ما لا يقل عن مدة تتراوح بين سنتين وخمس سنوات من العمل في البلد المعني (2004:58 Cholewinski). وتختلف المدة المفروضة على مثل هذه القيود الجغرافية أو الصناعية أو المهنية اختلافاً كبيراً من بلد إلى آخر، فعلى سبيل المثال: أستراليا (سنتان، لكنها تعني المقيمين الدائمين فقط)، النمسا (من خمس أو ثمان سنوات إلى عشر سنوات)، بلجيكا (من سنتين أو ثلاث سنوات إلى أربع سنوات)، كرواتيا (ثلاث سنوات)، فنلندا (سنتان)، لكسمبورغ (بين أربع وخمس سنوات)، هولندا (ثلاث سنوات)، أسبانيا (ثلاث سنوات)، سويسرا (بين خمس وعشر سنوات)، المملكة المتحدة (أربع سنوات).

إلا أنه في بلدان المقصد هذه حيث الوصول الحر إلى فرص العمل متاح للعمال الأجانب، يكون هذا الحق في الغالب مقيداً بموجب قواعد الدخول وعادة ما يُمنح للعمال المهاجرين ذوي المهارات قبل العمال ذوي المهارات المتدنية. في بعض البلدان التي تعتمد الاستخدام القائم على الهجرة (أنظر القسم السادس-٣ أعلاه)، يصبح الوصول الحر إلى فرص العمل ساري المفعول بمجرد الوصول إلى البلد (مثلاً كندا). على عكس ذلك، في بعض بلدان المقصد، مثل البلدان الآسيوية، لا يمنح حق الوصول الحر إلى فرص العمل للجميع نظراً لاعتبار هجرة الأيدي العاملة مؤقتة مجرد مؤقتة.

كما يمكن أن تكون قواعد القبول والهجرة تمييزية ضد النساء المهاجرات سواء بصفة سرية أو علنية نظراً لما يسود من فصل في العمل يستند إلى نوع الجنس في كل من بلدان المنشأ والمقصد. وينطوي ترسخ الفصل المهني القائم على أساس نوع الجنس على كون معظم الوظائف المتاحة للمهاجرات هي «وظائف نسائية» ترتبط بأدوارهن التقليدية. إن الطلب المحايد لنوع الجنس العاملين في المنازل والتمريض والترفيه موجه في الواقع إلى توظيف النساء. ويستند عرض الأيدي العاملة حسب نوع الجنس إلى الأفكار النمطية ودوري الجنسين من خلال برامج التدريب على المهارات التي تحدد أن بعض المهن أكثر ملاءمة للمرأة. وقد يعكس هذا بشكل غير مباشر في قواعد القبول،

وبالتالي تصبح المرأة بهذه الصفة مؤهلة أن تكون مهاجرة مستقلة لكن فقط في فئة معينة من الوظائف. ورغم وجود نساء ذات الكفاءات المهنية المتوسطة أو العالية جداً مثل الممرضات والأكاديميات والمدربات ومديرات الشركات المتعددة الجنسيات، تعمل معظم المهاجرات في وظائف تتطلب مهارات متدنية سواء في العمل في المنازل والترفيه وفي المصانع كثيفة الأيدي العاملة وفي أعمال الرعاية وأحياناً في الزراعة. بالإضافة إلى ذلك، تشترط بعض البلدان على العاملات المهاجرات إجراء اختبارات الحمل من أجل قبولهن في العمل أو للتحجج بالحمل لإنهاء الخدمة، وهو أمر يتناقض والمعايير الدولية لحقوق الإنسان والعمل (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٣ ج؛ الأمم المتحدة، ٢٠٠٤ الفقرة ١٥٣)٢.

وتختلف أيضاً القواعد المنصوص عليها في الصكوك الدولية للهجرة المتعلقة بوصول العمال المهاجرين إلى سوق العمل. ورغم أن العهد الدولي لحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ينص على أنه يحق لكل شخص الحصول على عمل (المادة ٦)، وهو حق يطبق على جميع الأشخاص بغض النظر عن جنسيتهم، يمكن للدول أن تميز بين مواطنيها وغير المواطنين إذا كان التمييز يقوم على هدف مشروع ترمي الدولة إلى تحقيقه ويمكن تبريره بالاستناد إلى مبدأ النسبية. وقد تشكل حماية القوة العاملة الوطنية هدفاً من الأهداف في ظل ظروف معينة. وتتخذ اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ نهجاً ليبرالياً بخصوص هذه المسألة، بحيث تُمكن العمال المهاجرين بصفة فعلية من الوصول إلى سوق العمل بعد سنتين من العمل، في حين حققت الدول الأطراف المصدقة على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين أكبر قدر من الحرية (الإطار سابعاً-١).

سابعاً-١-٢ التغيير غير الطوعي للوظيفة

هناك توافق في الآراء في المعايير المحددة لكل من منظمة العمل الدولية والأمم المتحدة على أنه إذا فقد عامل مهاجر وظيفته، فهو غير ملزم بالضرورة أو على الفور بمغادرة بلد الهجرة، بل يجب اعتباره جزءاً من القوة العاملة العادية. وفي الحالات التي يفقد فيها المهاجرون وظائفهم بشكل غير طوعي سواء بسبب المرض أو لأن صاحب العمل أنهى علاقة الاستخدام أو أفلس، تتضمن المادة ٨ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ أحكاماً بهذا الشأن تتعلق بالعمال المهاجرين المقيمين بصفة قانونية في البلد وردت كما يلي:

- (أ) لا يعتبر العامل المهاجر المقيم بشكل قانوني في البلد من أجل العمل في وضع غير قانوني أو غير نظامي لمجرد أنه فقد وظيفته، ولا يستتبع فقد الوظيفة في حد ذاته أن يسحب منه ترخيص الإقامة أو إذن العمل، حسب الحالة.
- (ب) وبناء على ذلك، يتمتع العامل بالمساواة في المعاملة مع سائر المواطنين، وخاصة بالنسبة للضمانات المتعلقة بالأمن الوظيفي، والتعيين في وظيفة أخرى، والإعانات وإعادة التدريب.

قد وقعت سلوفاكيا اتفاقات ثنائية بشأن استخدام المهاجرين المتبادل تقضي بأن تبذل الجهة المعنية بالتوظيف جهودها لإيجاد عمل آخر مناسب للعمال المهاجرين إذا انتهت علاقة عمل هذا الأخير لسبب من الأسباب الخارجة عن إرادته. وعلى عكس ذلك، قد يتعرض العامل

القانون الدولي ووصول العمال المهاجرين إلى سوق العمل في بلد العمل

تنص الفقرة ١ من المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يلي:

«تعترف الدول الأطراف في هذا العهد بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية، وتقوم باتخاذ تدابير مناسبة لصون هذا الحق.»

وبخصوص تطبيق الحق في العمل بالنسبة للعمال المهاجرين وأسره، تركز اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام رقم ١٨ بشأن الحق في العمل الذي اعتمده في ٢٤ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ على «تطبيق مبدأ عدم التمييز كما هو منصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٢ من العهد وفي المادة ٧ من (اتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٩٠ فيما يتعلق بفرض العمل المتاحة للعمال المهاجرين وأسره)» (٢٠٠٥: الفقرة ١٨).

المادة ١٤ من اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، منظمة العمل الدولية.

في حالة ما إذا كان وصول العمال المهاجرين إلى وظائف غير تلك التي تم توظيفهم فيها، تقضي المادة ١٤ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ على نوعين من القيود التي يمكن تطبيقها.

يجوز لكل دولة عضو:

(أ) أن تخضع حرية اختيار العمل، رغم ضمانها حق العمال المهاجرين في التنقل الجغرافي، لشروط إقامة العامل المهاجر بشكل قانوني في البلد من أجل العمل لمدة

مقررة لا تتجاوز سنتين، أو لشروط انقضاء أجل أول عقد لاستخدامه إذا كانت قوانينها أو لوائحها تقضي بأن تكون المدة المقررة لعقد الاستخدام أقل من سنتين.

(ب) أن تقيد الوصول إلى فئات محدودة من الأعمال أو الوظائف عندما يكون هذا ضرورياً لمصالح هذه الدولة. بموجب هذا الحكم يمكن للعمال المهاجرين المطالبة بحق البحث عن عمل غير العمل الذي خصص لهم بموجب عقد عملهم الأول بعد قضاء عامين في البلد، أو بعد إتمام أول عقد لهم إذا كانت مدة العقد أقصر من تلك الفترة.

الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين لعام ١٩٩٠، المادة ٥٢.

بموجب هذه الاتفاقية (الأمم المتحدة، ١٩٩٠)، يجوز للحكومة أن تقيد إمكانية العامل الذي تم توظيفه في الخارج من الوصول إلى العمل في صناعة أو مهنة محددة. لكن لا يمكن الإبقاء على مثل هذه القيود أكثر من سنتين. ويحق للأجنبي البحث على عمل آخر ابتداء من اليوم الأول من السنة الثالثة من إقامته في البلد. ويمكن أن يُرفض توظيف المهاجر في أي عمل يرغب في مزاولته أي عامل وطني أو أي شخص آخر يحظى بمرتبة متساوية مع المواطنين - وذلك في إطار اختبار الوصول على المناصب الشاغرة - . وابتداء من اليوم الأول من السنة السادسة من إقامة الأجنبي، يجب أن يتمتع هذا الأخير بنفس الحقوق في العمل التي يتمتع بها العامل الوطني.

سابعاً - ١ - ٣ إهدار الكفاءات وعدم الاعتراف بالشهادات

يضحى العديد من العمال المهاجرين ذوي المؤهلات العالية، خاصة منهم النساء، بقبولهم مهناً لا تتوافق ومؤهلاتهم. إذ أن للبعض منهم شهادات جامعية أو مؤهلات أخرى رفيعة المستوى: فمنهم خريجو الجامعات والمهندسون والأطباء والمحاسبون وغيرهم. ويقبل عدد كبير من العاملات المهاجرات بالعمل في المنازل مثلاً (القسم سادساً - ٤ - ٣ - ٤) ويعانين الأمرين في الترقى في السلم المهني خاصة إن لم تكن لديهن وثائق. كما أن قاعدة «صاحب العمل الوحيد» أو القيود التي تفرض على تغيير نوع العمل كلها عوامل تؤثر تأثيراً كبيراً على النساء، إذ لا يمكن للخريجة الجامعية التي تعمل كخادمة في المنازل لأن تزاو مهنة أخرى تسمح لها باستثمار مهاراتها ومؤهلاتها الدراسية على نحو أفضل حتى ولو كانت هناك وظيفة شاغرة (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٣ ج: ٢١).

وتنطبق نفس القضايا التي نوقشت في الفرع الخاص بهجرة الكفاءات (القسم الرابع - ٧) على موضوع إهدار الكفاءات: فبلدان

المهاجر دون وظيفة في النمسا للطرد نظراً لعدم كفاية الوسائل المعيشية، بغض النظر عما إذا كانت بحوزته رخصة إقامة دائمة صالحة. وتفيد سويسرا أيضاً بأنه بالإمكان سحب رخصة الإقامة الدائمة في حالة الفقر، فبموجب القانون السويسري، يشكل الفقر أساساً قانونياً للطرد رغم أن قرار طرد أي شخص يوجب احترام مبدأ النسبية، أي أنه لا يسمح بالطرد إلا إذا كانت العودة إلى بلد المنشأ ممكنة ويمكن تنفيذه على نحو معقول.

لكن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ لا تمنح حق الإقامة للمهاجرين في بلد العمل بعد مضي سنتين من وجودهم أو عند انتهاء عقدهم الأول. وتشير الفقرة ١ من المادة ٨ حصراً إلى العمال المهاجرين الذين فقدوا وظيفتهم، على عكس أولئك الذين انتهى أجل وظيفتهم كما هو منصوص عليه في عقد العمل. وبالتالي، لا تتنافى الممارسة العامة التي تُحدد بموجبها مدة العمل وتشدد على عودة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية بمجرد انتهاء مدة العمل هذه، مع جوهر أحكام هذه المادة (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٩: ١).

الاعتراف بالمؤهلات

الاعتراف الوطني في مجال المهن المرتبطة بالمعادن والكهرباء، كما تنظم عمليات تقييم المهارات في معظم المهن لصالح الأشخاص المتقدمين بطلبات الهجرة إلى استراليا. وتقوم حكومات الولايات أيضاً بتقديم المساعدة في ما يخص الاعتراف بالمهارات. من ذلك، وحدة المؤهلات الخارجية التابعة لإدارة التنمية لولاية فيكتوريا، التي تعمل تحت مظلة المكتب الوطني للاعتراف بالمهارات الخارجية، وهو جزء من إدارة الكومنولث المكلفة بالعمل والتعليم والتدريب وشؤون الشباب.

وتضطلع السلطة المعنية بالمؤهلات في نيوزيلندا بمسؤولية تقييم المؤهلات التي يتم الحصول عليها في الخارج لغرض معادلتها مع تلك التي يحصل عليها في نيوزيلندا. وعلاوة على ذلك، تشترط التشريعات النيوزيلندية أن يقوم الأشخاص الراغبون في مزاولة مهن معينة، كالأطباء مثلاً، بتسجيل أنفسهم. وتفيد الحكومة «بأن قوانين حقوق الإنسان تنص على أنه يجب أن تتوفر للهيئات المؤهلة إجراءات لتقييم المؤهلات التي يتم الحصول عليها في الخارج».

وهناك عدد قليل من الدول تعترف أيضاً بالمؤهلات استناداً إلى الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف، مثلاً سلوفاكيا.

المصدر: منظمة العمل الدولية، برنامج الهجرة الدولية (Migrant)، ٢٠٠٦.

من الشروط الأساسية لتمكين المهاجرين من منافسة الوطنيين على الوظائف، الاعتراف بالمؤهلات الأجنبية في بلد العمل. تنص المادة ١٤ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٢ على ما يلي: «يجوز لكل دولة عضو... (ب) أن تضع قواعد لتنظيم الاعتراف بالمؤهلات المهنية التي تم الحصول عليها خارج أراضيها، بما في ذلك الشهادات والدبلومات الدراسية، بعد التشاور مع المنظمات الممثلة لأصحاب العمل والعمال في هذا الشأن» وتنص الفقرة ٦ من التوصية رقم ١٥١ على نفس الأحكام.

غير أن الاعتراف بالمؤهلات المهنية والأكاديمية للعمال المهاجرين يظل من المجالات التي لا يبدو أن الدول أحرزت فيها تقدماً كبيراً، سواء بصفة أحادية أو ثنائية وعلى الصعيد الإقليمي (باستثناء ما تحقق من تطورات في الاتحاد الأوروبي في هذا الصدد). ويقوم عدد قليل من الدول فقط حالياً بمعالجة هذه المسألة. في إيطاليا، تنص التشريعات على أنه زفي إطار برنامج الاندماج الوطني، واستناداً إلى الاتفاقات المبرمة مع السلطات المحلية والإقليمية، يجب على المؤسسات التعليمية أن تشجع (...) المسارات الدراسية المؤدية إلى الحصول على شهادة التعليم الإلزامي أو دبلوم الثانوية العامة التي تأخذ في الاعتبار التعليم المحصل عليه في البلد الأصلي (و) معايير للاعتراف بالمؤهلات التي اكتسبت في البلد الأصلي، وذلك لتيسير عملية الاندماج في النظام الدراسي».

وفي أستراليا، تقوم الإدارة الاتحادية المعنية بالعلاقات في أماكن العمل والمشاريع الصغيرة بمنح المقيمين الدائمين

بالإضافة إلى عدم كفاية القنوات القانونية الخاصة بالهجرة للعمل في هذه الوظائف. في هذا الصدد، سجلت أفضل الممارسات في كل من إيطاليا وأسبانيا واليونان حيث تمت تسوية وضعية أعداد كبيرة من العاملات الأجنبيات في قطاع الخدمة المنزلية. ففي إيطاليا، أدت خطة التسوية لعام ٢٠٠٢ إلى تسجيل ما مجموعه ٤٥٠,٠٠٠ عامل أجنبي كمساعد عائلي (Collaboratori familiari) (٨٤ في المائة منهم نساء) ويمثلون ٣٥,٢ في المائة من مجموع العمال الذين سويت وضعيتهم (الإطار ثامناً-٦). وفي مطلع ٢٠٠٦، نشرت وزارة العمل الإيطالية حصصها الخاصة بالعمال الأجانب والتي تتضمن ٤٥,٠٠٠ رخصة عمل خاصة بقطاع الخدمة المنزلية من ضمن ما مجموعه ١٧٠,٠٠٠ رخصة عمل. وفي أسبانيا، استفاد أيضاً عدد كبير من المهاجرين العاملين في هذا القطاع من خطة التسوية لعام ٢٠٠٥. فقد أصدرت ١٩١,٥٧٠ رخصة عمل للمهاجرين الأجانب العاملين في المنازل (٨٩ في المائة منهم نساء)، ويمثلون ٣٣,٤ في المائة من مجموع العمال الذين سويت وضعيتهم. أما في اليونان، فقد كانت نسبة العاملات المهاجرات في البيوت اللاتي سويت وضعيتهن في عام ١٩٩٨

المنشأ تصرف مبالغ طائلة من الأموال المخصصة لتعليم العمال الذين يغادرون بلدانهم للبحث عن عمل في الخارج. ومع ذلك، فيما يتعلق بالتحويلات، فإن ما تفقده بلدان المنشأ من جراء إهدار الكفاءات يمكن اعتباره أكثر بكثير مما تفقده من هجرة الكفاءات وذلك نظراً لكون هؤلاء العمال يشغلون وظائف منخفضة المهارة. وبما أن هؤلاء المهاجرين يدخلون عادة سوق العمل دون وثائق ويوظفون في وظائف تتطلب أدنى مستويات المهارة، فإنهم يتقاضون أجوراً تقل بكثير من تلك التي يمكن تقاضيها لو كان بإمكانهم شغل وظائف تسمح لهم باستخدام مؤهلاتهم. والنتيجة هو أن أجورهم الضئيلة تُخفّض إلى حد كبير من قدر التحويلات التي يمكنهم إرسالها إلى بلدانهم.

ومن أسباب هذا الهدر المرتفع المستوى للموارد البشرية المؤهلة هو أن معظم هؤلاء العمال يقيمون ويعملون في بلد المقصد بصفة غير نظامية. كما أن حاجة أسواق العمل في البلدان الصناعية لخدمات الرعاية لا يُعترف بها في أغلب الأحيان رغم أن الطلب عليها كبير جداً،

عالية جداً أيضاً (٣٢,٦ في المائة).

مهاجرين (انظر القسم ثامناً-٤-٣). وتوفر معايير العمل الدولية المعنية بالعمل الجبري وعمل الأطفال وحرية التنظيم وعدم التمييز والسلامة والصحة المهنية وحماية الأجور أدنى المعايير الدولية لإدراجها في التشريعات الوطنية. ومن المعايير التكميلية الهامة هناك المراقبة والتفتيش، لاسيما في مجالات مثل الزراعة والبناء والعمل في المنزل وصناعة الجنس وقطاعات الاستخدام الأخرى «غير النظامية»، وذلك لمنع الاستغلال وكشف العمل الجبري وضمان أدنى ظروف العمل اللائق للجميع.

إن المساواة في المعاملة في الاستخدام بالنسبة للعمال المهاجرين القانونيين من المبادئ المركزية للمعايير الدولية التي تعكسها القوانين الوطنية لعدد من البلدان. السماح بعدم المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين والعمال الأجانب سيُشجع استغلال العمال الأجانب وسيُسمح باستبدال العمال الوطنيين بعمال غير وطنيين دون حماية، وبالتالي المساهمة في توسيع رقعة أسواق عمل مزدوجة والاستخدام غير المنظم، بالإضافة إلى خفض الأجور وظروف العمل بصفة عامة، وأخيراً نشوب الصراع بين العمال الوطنيين والأجانب وبين مجموعتيهما على التوالي.

سابعاً-٢-١ شروط وظروف الاستخدام

فيما يتعلق بأدنى شروط وظروف الاستخدام (مثلاً السلامة والصحة المهنية وحماية الأجور وأوقات العمل)، فإن المبدأ الأساسي، كما هو منصوص عليه في الصكوك الدولية العامة لحقوق الإنسان (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان: المادة ٢٣؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية: المادة ٧) وورد في معايير منظمة العمل الدولية، هو أنه يجب أن يعامل جميع العمال الأجانب على قدم المساواة مع الوطنيين. وتشمل هذه الحقوق المساواة في الأجر بالنسبة لعمل بنفس القيمة، وهو المبدأ الأساسي في اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي تم التصديق عليها على نطاق واسع وهي الاتفاقيات رقم ١٠٠ و ١١١ المعنيتان بالمساواة ورقم ٩٧ و ١٤٣، ومنع الاقتطاعات غير القانونية من أجور العمال، وهو مبدأ من المبادئ الأساسية المعترف بها في اتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بحماية الأجور، ١٩٤٩ (رقم ٩٥). وتحمي الاتفاقية رقم ١١١ جميع العمال المهاجرين من التمييز القائم على أساس، من جملة أمور أخرى، العرق أو اللون أو العرقية أو الجنس أو الدين فيما يتعلق بظروف عملهم (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٩ ب: ٩٦٣-٩٧٣، ٤٩٣-٤٩٥)° وعلاوة على ذلك، فإن تطبيق المعايير الأخرى لمنظمة العمل الدولية في مجالات السلامة والصحة المهنية وأوقات العمل وحماية الأجور لا يقتصر بالضرورة على العمال المهاجرين النظاميين. وقد تم التأكيد على مبدأ المساواة في المعاملة بوضوح في الصكوك الدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين (الإطار سابعاً-٣).

وبخصوص ظروف الاستخدام، قليلة هي الأحكام القانونية أو الإدارية على المستوى الوطني التي تميز بين العمال المهاجرين النظاميين والعمال الوطنيين استناداً إلى الجنسية. وفي واقع الأمر فإن ظروف العمل يحكمها، في أغلب الحالات، سواء قانون العمل أو أي تشريع من تشريعات العمل الأخرى التي تطبق على العمال الوطنيين والعمال الأجانب دون تمييز، وذلك بمقتضى الأحكام العامة المتعلقة

وبغض النظر عن مسألة خفض الهجرة غير النظامية عن طريق تسوية وضعية المهاجرين الموجودين في سوق العمل منذ سنين عدة، أصبح من الضروري الاعتراف بحاجة أسواق العمل هذه وفتح قنوات قانونية للهجرة.

من الأسباب الأخرى لإهدار الكفاءات هو انعدام نظام مشترك للاعتراف بالشهادات والمؤهلات بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد الرئيسية. وبناء على ذلك، يشكل الاعتراف بالمؤهلات التي تم الحصول عليها في الخارج مجالاً من المجالات الرئيسية الأخرى التي يجب تغييرها في السياسات والممارسات الوطنية من أجل ضمان وصول العمال المهاجرين النظاميين إلى فرص العمل بشروط متكافئة مع العمال الوطنيين (الإطار سابعاً-٢).

سابعاً-٢ الحماية في مكان العمل

حين بدأت الدول تكسب حقوقاً سيادية على سياساتها الخاصة بالهجرة، وضع القانون الدولي ثلاث مفاهيم أساسية تميز حماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم:

« المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين النظاميين والعمال الوطنيين في عالم الاستخدام والمهنة.

« تطبق حقوق الإنسان العالمية الأساسية على جميع المهاجرين بغض النظر عن وضعيتهم. وقد نصت اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ على هذا الأمر ضمناً وبدون قيود وبعد ذلك تناولته بشكل صريح الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين لعام ١٩٩٠. وهو أيضاً مبدأ من المبادئ الأساسية للقانون الدولي لحقوق الإنسان. كما ورد في القسم أولاً-٣ أعلاه، تطبق الاتفاقيات الثمانية الأساسية لمنظمة العمل الدولية على جميع العمال المهاجرين.

« وتطبق على جميع العمال مجموعة واسعة من المعايير الدولية للعمل توفر الحماية في المعاملة وفي ظروف العمل (بما في ذلك السلامة والصحة المهنية، الحد الأقصى لساعات العمل، الحد الأدنى للأجور، عدم التمييز، الحرية النقابية، وإجازة الأمومة). وقد تم التطرق لهذا المفهوم في فتوى أصدرتها مؤخراً إحدى المحاكم الدولية، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان والتي وردت كما يلي:

بصفة الشخص مهاجراً، ليس هناك ما يبرر حرمانه من التمتع وممارسة حقوقه كإنسان ومن ضمنها حقوقه المتصلة بالعمل. وبقبول المهاجر لعلاقة عمل، فإنه بصفته عاملاً يكتسب حقوقاً يجب الاعتراف بها وضمانها بصرف النظر عن وضعيته سواء كانت نظامية أو غير نظامية في الدولة التي يعمل فيها. وتتسأ هذه الحقوق من علاقة العمل (OC-18/03، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٣.

لمنع استغلال المهاجرين وتجرير الإساءة التي يتعرض لها الأشخاص من قبل المتاجرين والمهربين للبشر والحد من الاستخدام غير النظامي يُشترط إنفاذ معايير دنيا واضحة للعمل وحقوق الإنسان على الصعيد الوطني تهدف إلى حماية العمال سواء كانوا وطنيين أو

المعايير الدولية لحماية العمال المهاجرين المتعلقة بشروط وظروف العمل

- (ج) الترقية طبقاً للصفات الفردية، والخبرة، والمهارة والاجتهاد؛
- (د) ضمان العمل، وتوفير وظائف بديلة، والراحة من العمل، وإعادة التدريب؛
- (هـ) الأجر المساوي لقيمة العمل؛
- (و) شروط عمل، بما في ذلك ساعات العمل، وفترات الراحة، والإجازة السنوية بأجر، وتدابير السلامة والصحة المهنيتين، وكذلك تدابير الضمان الاجتماعي والخدمات والمزايا الاجتماعية التي تقدم في مجال العمل.

وتنص المادة ٩ من الاتفاقية ١٤٣ على المساواة في المعاملة لجميع العمال المهاجرين فيما يتعلق بالحقوق الناشئة عن أي استخدام سابق من حيث الأجر والتأمين الاجتماعي وأي مزايا أخرى.

وتقضي الفقرة ١ من المادة ٢٥ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين أنه ينبغي لجميع العمال المهاجرين - المقيمين منهم بصفة قانونية، فضلاً عن أولئك الذين ليست بحوزتهم وثائق أو في وضعية غير نظامية - التمتع «بمعاملة لا تقل مراعاة عن المعاملة التي تطبق على رعايا دولة العمل من حيث الأجر ومن حيث ظروف... وشروط العمل الأخرى». وعلاوة على ذلك، تضيف الفقرة ٢ من المادة ٢٥ أنه «ليس من المشروع الانتقاص في عقود العمل الخاصة من مبدأ المساواة في المعاملة...»

وفقاً لمقتضيات المادة ١٦ (أ) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧، يجب أن يعامل العمال المهاجرون المقيمون بصفة قانونية في البلد معاملة لا تقل موثابة عن المعاملة التي تتاح للمواطنين، وذلك فيما يتعلق بالأجور وساعات العمل الإضافية والأجازات مدفوعة الأجر والحد الأدنى لسن الاستخدام والتلمذة الصناعية والتدريب وعمل النساء وعمل الأحداث إذا كانت هذه المسائل تنظمها القوانين أو اللوائح الوطنية أو كانت خاضعة لرقابة السلطات الإدارية.

وبموجب المادة ١٠ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣، يتعين على العمال المهاجرين المقيمين بصفة قانونية «التمتع بالمساواة في الفرص والمعاملة في مجال الاستخدام والمهنة» وتضمن المادة ١٢ المساواة في المعاملة في مجال ظروف العمل بين جميع العمال المهاجرين الذين يمارسون نفس النشاط، أي كانت الشروط الخاصة لاستخدامهم.

وتشير الفقرة ٢ من توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٥١ إلى أنه ينبغي أن يتمتع العمال المهاجرون الحائزين على وثائق بالمساواة في الفرص وفي المعاملة من حيث:

- (أ) الحصول على التوجيه المهني وخدمات التوظيف؛
- (ب) الحصول على التدريب المهني والعمل الذي يختارونه على أساس استعداداتهم الشخصية لمثل هذا التدريب أو العمل؛ مع مراعاة الكفاءة المكتسبة خارج الأراضي أو في بلد العمل؛

الطرد. فبمقتضى المادة ١٠ من الاتفاقية رقم ١٤٣، يجب أن يمنح صاحب العمل أو الدولة ميزة التدريب المهني للعمال المهاجرين الذين يقيمون بصفة قانونية في البلد. ورغم أن هذا الأمر صعب التطبيق من الناحية العملية، لاسيما إذا كان العامل المهاجر يقيم في البلد بصفة مؤقتة فقط، فإن فرص تطوير المهارات في العمل حيوية فيما يخص الاندماج في سوق العمل ومنع التعرض للإقصاء الاجتماعي (القسم سابعاً-٣-٢) (وبصفة خاصة العمال المهاجرون الذين أقاموا مؤخراً في البلد) وكذلك بالنسبة لمساهماتهم المستقبلية في اقتصاد بلدان المنشأ في حال عودتهم. وفيما يتعلق بمسألة الطرد، لا يجب التفريق بين العمال الوطنيين والعمال الأجانب بهذا الخصوص دون سبب وجيه لاسيما إذا أصبح فقدان العمال لعملهم أمر لا مناص منه خلال فترات الكساد الاقتصادي. ومع ذلك ينص القانون النمساوي على طرد الأجانب، أو على الأقل أولئك الذين يخضعون لقيود رخصة العمل، في المقام الأول في حال حدوث تخفيض في العاملين.

وفيما يخص المساواة في المعاملة بالنسبة للتعين في وظيفة بديلة والإعانات وإعادة التدريب، فإن ذلك يتوقف على وضعية العامل المهاجر، كما تجده في بلدان مثل أستراليا وألمانيا والجمهورية التشيكية والمملكة المتحدة والنمسا ونيوزيلندا. فإذا كان العامل مقيماً دائماً فإنه

بنطاقها. غير أن التمييز الإداري الذي يتعرض له العمال المهاجرون غالباً ما يحتمل وقوعه فيما يتعلق بالأمن في الاستخدام والتدريب المهني (انظر أيضاً القسم سابعاً -٢-٢).

في الجزائر يتمتع العمال الأجانب بنفس الحماية التي يتمتع بها العمال الجزائريون. وبغض النظر عن الأبعاد ذات الصلة بتصريح العمل ورخصة العمل المؤقتة، يمتد القانون أيضاً ليشمل علاقات العمل الجماعية والفردية والعلاقات بين أصحاب العمل والعمال سواء كانوا وطنيين أو غير وطنيين. وفي تونس، فإن المساواة في المعاملة إلزامية، إذ أن قانون العمل ينص على «أن العامل الأجنبي يستفيد من نفس الحقوق ويخضع لنفس الواجبات الناشئة عن علاقات العمل التي تنطبق على العمال التونسيين.» ويضمن العامل الأجنبي في المغرب نفس الحقوق التي يتمتع بها العامل المغربي، بما في ذلك الانخراط في نقابة من النقابات. ويغطي قانون العمل أيضاً المخاطر التي يتعرض لها العمال المهاجرون بوجه خاص، أخذاً بعين الاعتبار اتفاقيات منظمة العمل الدولية المعنية بالصحة المهنية والحوادث في العمل والأمراض المهنية والضمان الاجتماعي والمخططات الصحية المتبادلة.

وينطبق مبدأ المساواة أيضاً على التدريب المهني والحماية من

الإطار سابعاً - ٤

الأردن - حماية العمال المهاجرين العاملين في البيوت

وافقت وزارة العمل الأردنية في ٢٠٠٣ على منح عقد عمل خاص بالنسبة للعمال في المنازل من غير الأردنيين. وهو الأول من نوعه في الأردن، وهو بمثابة نموذج يحتذى بالنسبة للبلدان الأخرى في المنطقة العربية. ويضمن العقد للمهاجرين العاملين في المنازل - وأغليبتهم من النساء - الحق في الحصول على تأمين الحياة على والرعاية الطبية وأيام الراحة وواجب الإعادة إلى الوطن عند انتهاء العقد، والحق في المعاملة بما يتفق مع معايير حقوق الإنسان الدولية. وهذا العقد هو نتيجة الجهود التي بذلتها صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة (مكتب الأمم المتحدة الخاص بالمرأة) بالتشاور مع منظمة العمل الدولية وبمساهمة شركاء مثل وزارة العمل ووزارة التخطيط والداخلية ووحدة الشرطة الوطنية لحماية الأسرة وسفارات البلدان الآسيوية والمنظمات النسائية في الأردن.

المصدر: منظمة العمل الدولية (٢٠٠٧).

سيتمتع بنفس المزايا التي يتمتع بها سائر المواطنين بعد مضي فترة معينة من الزمن. غير أنه من المستحيل على المقيم بصفة مؤقتة تلبية شروط الإقامة وبالتالي يتعذر عليه الحصول على مثل هذه المزايا.

ومن جوانب شروط العمل وظروفه التي تحظى بأهمية خاصة بالنسبة للعمال المهاجرين هو الحق في المساواة في المعاملة فيما يتصل بالحقوق الناشئة عن عمل سابق. وتؤكد الصكوك الدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين أنه ينبغي حماية هذا الحق لجميع المهاجرين، بمن فيهم العمال المهاجرون غير النظاميين (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣: المادة ٩(١)؛ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين: المادتان ٢٥(٣) و٢٧). وينبغي أن ينطبق مبدأ المعاملة في المساواة على الأجور بصفة خاصة (أي الأجور السابقة). وهذا أمر مهم بالنسبة للعمال المهاجرين غير النظاميين على وجه الخصوص ما دام أصحاب العمل يحاولون في غالب الأحيان التستر وراء الاستخدام غير الشرعي للإفلات من التزاماتهم. وتطبق أيضاً المساواة في المعاملة فيما يتعلق بحقوق الاستخدام السابق على مزايا الضمان الاجتماعي الناشئة عن هذا الاستخدام (القسم سابعاً-٥ أدناه) ويتضمن إمكانية إعادة تسديد الاشتراكات في الضمان الاجتماعي أو نقل المزايا المحصل عليها إلى البلد الأصلي للمهاجر. ومع ذلك فإن المساواة في المعاملة لا تمتد إلى الحقوق لتشمل المستحقات خارج إطار فترة العمل^٧.

كما أن الاتفاقات الثنائية المعنية بهجرة الأيدي العاملة تحمي مبدأ المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين والعمال المهاجرين النظاميين (القسم التاسع-١-١١ أدناه)، وغالبا ما تتضمن هذه الاتفاقات أحكاما تدعو إلى ضمان ظروف متساوية في العمل والاستخدام، فضلا عن الاتفاقات الثنائية الخاصة بالضمان الاجتماعي التي تسمح للعمال المهاجرين، ضمن جملة أمور، بتحويل مستحقاتهم إلى بلدانهم الأصلية. وأضحت هذه المسألة تكتسي أهمية متزايدة بالنسبة للعائدين من العمال المهاجرين وأسرةهم (لاسيما المتقاعدين).

سابعاً ٢-٢ تفتيش العمل

يتزايد الاعتراف بتفتيش العمل كوسيلة أساسية لرصد وإنفاذ المساواة في المعاملة لتوفير ظروف العمل اللائق للعمال المهاجرين. وتفتيش العمل أداة من أدوات المراقبة الأساسية لتطبيق معايير العمل. ويرتبط عدم القيام بالتفتيش في القطاعات وأماكن العمل التي تجتذب العمال المهاجرين بالعدد المرتفع من حوادث الاستغلال والإساءة فضلا عن استخدام العمال غير المرخص لهم. وتورد اتفاقيتا منظمة العمل الدولية رقم ٨١ و١٢٩ التوجيهات المعيارية الأساسية للقوانين والسياسات الوطنية؛ وتطبق هذه المعايير بصفة عامة على جميع العمال، الوطنيين منهم والأجانب، ما لم يتم النص على استثنائهم من ذلك بصراحة.

إن توجيه تفتيش العمل نحو القطاعات وأماكن العمل التي يتركز فيها العمال المهاجرون تضمن بشكل رئيسي (١) استفادة العمال المهاجرون بالفعل من ظروف العمل اللائق، (٢) وتشجيع أصحاب العمل على توفير أدنى شروط الحماية وبالتالي تجنب التناقص غير

الشريف القائم على ظروف عمل سيئة، (٣) وتشجيع أصحاب العمل على توظيف واستخدام العمال الوطنيين والعمال المهاجرين في وضع قانوني بدلا من البحث عن عمال أجانب غير مرخص لهم نظراً لعدم استطاعة هذه الفئة الأخيرة من شجب ظروف العمل والمعاملة السيئتين.

وينبغي أن يكون التفتيش جزءاً من نهج شامل يسعى إلى ضمان العمل اللائق للعمال الأجانب والعمال الوطنيين على حد سواء. إلا أن هناك تحدياً خاصاً يواجه التفتيش في العمل وهو أنه يجب أن يكون أو أن يصبح على دراية بالظروف الخاصة لاستخدام المهاجرين وبالتالي يصبح قادراً على تناولها. وهناك جوانب محددة يجب التصدي إليها وتشمل التحديات اللغوية وخلفيات التدريب المختلفة وتمركز المهاجرين في قطاعات العمل وأماكن العمل غير المنتظمة والتي يصعب تفتيشها، بالإضافة إلى رفض المهاجرين الوافدين من أنظمة غير ديمقراطية التعاون مع السلطات وغير ذلك.

وقد أولى العديد من البلدان أهمية خاصة لعمليات التفتيش المركزة في مجالات العمل التي يغلب فيها المهاجرون كوسيلة لضمان العمل اللائق والمساواة في المعاملة مع الوطنيين عند الاقتضاء (الإطار سابعاً-٥). وقد قامت إدارة التفتيش الوطنية في المملكة المتحدة مؤخراً باستعراض المسائل والظروف التي تؤثر في عملية التفتيش في القطاعات التي يغلب فيها المهاجرون، وذلك بهدف وضع أو تحسين التدابير الخاصة لضمان الامتثال الشامل لمعايير العمل الوطنية. وخلال المؤتمر الحادي عشر للرابطة الدولية لتفتيش العمل الذي انعقد في ٢٠٠٥، أكدت الرابطة أن قضايا العامل المهاجر من الأولويات للعديد من أعضائها في جميع أنحاء العالم.

تدعم وزارة العمل والشؤون الاجتماعية في ألمانيا تعليم اللغة الألمانية للعمال المهاجرين عن طريق منظمة «ألمانيا من أجل العمال الأجانب». وتأخذ بعض دوراتها في الاعتبار بصفة خاصة احتياجات العمال المهاجرين والشابات، وتدمج التدريب اللغوي مع الإعداد للتدريب المهني. وتفيد الحكومة الألمانية بهذا الخصوص بأن «الدورات التي تراعي الاحتياجات المهنية أصبحت تكتسب أهمية متزايدة». وهناك أمثلة أخرى من ضمنها مثال سان مارينو حيث «تقوم الدولة كل سنة بتشجيع وتنظيم دورات اللغة الإيطالية واللغات الأجنبية لمساعدة المواطنين الأجانب والمحليين في عملهم اليومي». وفي إيطاليا تنظم المدارس والمؤسسات دورات وأحداث باللغة الإيطالية يستفيد منها غير المتحدثين بالإيطالية. وينظم المجتمع المحلي للمتحدثين بالألمانية في بلجيكا برنامجاً يحمل عنوان «الاندماج للجميع عن طريق القراءة والكتابة» وهو موجه للمجموعات المهمشة اجتماعياً، بمن فيهم المهاجرون وأفراد أسرهم وذلك بهدف تحسين قدرتهم على القراءة والكتابة بالألمانية ولضمان المعرفة الأساسية بكل من الفرنسية والألمانية. أما في النرويج، يمنح المهاجرون ٥٠٠ ساعة لتعلم اللغة النرويجية والتي تتضمن المعلومات الأساسية حول المجتمع المضيف.

ومن أهم الأمثلة عن خدمات دعم تنمية العمال المهاجرين وإدماجهم يوجد برنامج المجلس الاستشاري للوظائف والتعليم والتدريب الذي أسسه الاتحاد العالمي لمجتمعات الشيعة الإثني عشرية

الإطار سابقاً - ٥

الفرقة الخاصة بالعمال المهاجرين

أنشأت وزارة العمل والصناعة في موريشيوس «الفرقة الخاصة بالأجانب» منذ عام ٢٠٠٠ للإشراف على جميع الجوانب المتعلقة باستخدام العمال الأجانب. ويقوم مفتشون متخصصون مدربون في منظمة العمل الدولية والمترجمون الشفويون والموظفون القانونيون بالاتصال المباشر مع العمال المهاجرين وأصحاب العمل. ويدقق الفريق فحصه لجميع العقود لضمان أن العمال يتمتعون بظروف عمل ومعيشة لائقة، كما ينسق عمله بين عدد من الوزارات ذات الصلة. وبفضل تدخل هذه الوحدة تم إيجاد حل لعدد من النزاعات عن طريق الحوار بين العمال المهاجرين وأصحاب العمل وممثلي العمال في بلدان المنشأ. فعلى سبيل المثال، عجلّ سوء تفاهم متعلق بظروف السكن والعمل في موريشيوس بإضراب عفوي قام به العمال الصينيون في منشآت النسيج في آذار/مارس ٢٠٠٢. وقد حلت الوساطة التي قام بها أفراد الفرقة بدعم من وزارة العمل في موريشيوس هذا النزاع متجنبين بذلك إضراباً وتوترات دبلوماسية. يقول السيد م. كارمين M.Carembein بصفته عضواً في الفرقة «يقوم المكتب بإيجاد حلول بين العمال وأصحاب العمل، ويرجع نجاح الفرقة إلى الدعم الكامل من الوزارة ومن روح منظمة العمل الدولية.»

وتحتوي العناصر العملية والأدوات الإدارية لتوسيع نطاق تفتيش العمل بالنسبة للعمال المهاجرين ما يلي:
- الإشارة في التشريعات الوطنية إلى أحكام تقضي بالتفتيش على جميع العمال.

- الحصول على القوة العاملة والمعلومات المتعلقة بالاستخدام لتحديد مكان استخدام المهاجرين والبيانات ذات الصلة المعنية بمسائل التقييد.

- ضمان القدرات والإمكانيات والنهج المتخصصة توسع نطاق تفتيش العمل ليشمل مواقع العمل وأماكنه والقطاعات التي يوظف فيها العمال المهاجرون بصفة عامة.

- إنشاء وحدة تفتيش متخصصة و/أو القيام بتدريب متخصص في مجال تفتيش العمل لضمان الكفاءة لمعالجة المسائل الخاصة للعمال المهاجرين.

- ضمان نهج منسقة ومنسجمة ومتكاملة مع الجوانب الأخرى لسياسات الهجرة من أجل العمل وممارستها.

ويجب أن يظل تفتيش العمل منفصلاً ومتميزاً عن قوانين إنفاذ الهجرة. إذ إن ارتباطهما من حيث الممارسة سيؤدي إلى الحد من فعاليتها على حد سواء. فإذا ارتبطا ببعضهما البعض، سيتجنب العمال غير النظاميين على وجه الخصوص القيام بأي دور يدعم تفتيش العمل خوفاً من كشفهم وبالتالي ترحيلهم. وإذا استعمل تفتيش العمل للبحث عن العمال غير المرخص لهم سيدفع بهؤلاء إلى أوضاع أكثر سرية، بحيث سيستفيد منهم فقط أصحاب العمل من عديمي الضمير الذين يستغلون المهاجرين الموجودين في وضعية مستضعفة ودون حماية.

سابعاً - ٢-٣ التدريب المهني ودروس اللغة والاندماج

يتسع نطاق مبدأ المساواة بين العمال المهاجرين النظاميين والعمال الوطنيين بشكل واضح ليشمل الوصول إلى التدريب المهني وإعادة التدريب.^١ غير أن هناك مجالان يتعرض فيهما العمال المهاجرون للتمييز الإداري هما: التدريب المهني والتدريب اللغوي. ومن بين هذين المجالين، يظل الوصول للتدريب المهني بشكل متكافئ أكثر إشكالية. ففي النرويج مثلاً، يخضع وصول الأجانب إلى التدريب المهني لشرط الإقامة، وفي كندا (مقاطعة نوفا سكوتيا)، يتعين على العمال المهاجرين دفع رسوم التعليم والتلمذة الصناعية في حين يحصل عليها المقيمون الكنديون في المقاطعة بالمجان أو برسوم منخفضة.

وفيما يتعلق بالتدريب اللغوي، تشير معايير منظمة العمل الدولية أنه من الضروري أن تكون دروس اللغة «خلال الوقت المدفوع الأجر ما أمكن ذلك» (توصية منظمة العمل الدولية (رقم ١٥١): فقرة ٧ (١)(ب)). إن تعلم لغة البلد المضيف أمر ضروري يكفل للعمال المهاجرين وأسرهم أن ينقلوا إلى بلد العمل انتقالاً سرياً. كما أن التدريب اللغوي هو من الاحتياجات الأكثر وضوحاً والعاجلة بالنسبة للعمال المهاجرين ومعاليتهم إذا لم يكونوا متمكنين من اللغة المحلية. ويمكن للحكومة الوطنية أن تنظم هذا الأمر أو تخوله إلى المنظمات غير الحكومية من خلال توفير تمويل حكومي لهذا الغرض.

النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية في شكوى رفعتها النقابات العمالية الأمريكية والمكسيكية تحتج فيها على قرار المحكمة العليا في الولايات المتحدة الصادر في آذار/مارس ٢٠٠٢، والذي حكمت فيه على عامل دون وثائق، نظراً لوضعيته كمهاجر، بعدم أحقيته في استرجاع أجوره التي فقدتها بعد طرده غير القانوني بسبب ممارسته حقوقاً يحميها القانون الوطني لعلاقات العمل. وقد ألغت المحكمة العليا قراراً للمجلس الوطني لعلاقات العمل ومحكمة الاستئناف الاتحادية يسمح باسترجاع العامل لأجره (Plastic v. NLRB, 2002 Hoffman). وقد اعتبرت لجنة منظمة العمل الدولية حكم المحكمة العليا انتهاكاً للحرية النقابية (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٢ ب).

وتقضي التشريعات في النمسا وفرنلندا بأن حق الانتخاب لتولي مناصب في النقابات العمالية يعود للعمال الوطنيين فقط. وقد علقت اللجنة المعنية بالحريات النقابية على فنلندا لإعادة النظر في تشريعاتها لكي تتيح للعمال الأجانب تولي مناصب المسؤولية في النقابات العمالية. كما توصي لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات بما يلي:

إن الأحكام المرتبطة بالجنسية والتي تكون صارمة أكثر مما ينبغي قد تحرم بعض العمال من الحق في انتخاب ممثليهم بكل حرية، مثال ذلك العمال المهاجرون الذين يعملون في قطاعات يشكلون فيها حصة كبيرة من القوى العاملة. ومن ثم ينبغي لتشريعات الوطنية أن تسمح للعمال الأجانب بالترشيح لمناصب نقابية، على الأقل بعد فترة معقولة من الإقامة في البلد المضيف (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٤ الفقرة ١١٨).

وتنظيم المهاجرين مهمة بالغة الأهمية بالنسبة للنقابات العمالية، وأن التشريعات التي تمنع المهاجرين من الانضمام إلى النقابات ينبغي إلغاؤها، وكذلك الأحكام الواردة في أنظمة وقواعد نقابات العمال والتي تشكل عقبة أمام انضمام المهاجرين إلى عضويتها. وبالإضافة إلى حماية حقوق العمال المهاجرين والوطنيين، تؤدي النقابات العمالية في بعض البلدان دوراً رئيسياً في إدماج المهاجرين في مجتمع البلد المضيف: تنظيم دروس اللغة، إنشاء مراكز معلومات للمهاجرين وبطبيعة الحال تمكينهم من المشاركة في أنشطة النقابات العمالية (الإطار سابعاً-٦).

والمساواة في المعاملة والمساواة في الفرص، بما في ذلك حق الحرية النقابية وتولي مناصب نقابية، من المبادئ المكرسة في اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ و١٤٣ الخاصتين بحماية العمال المهاجرين. ويشكل هذان الصان جوهر أنشطة حركة النقابات العمالية من أجل العمال المهاجرين، وتشجيع التصديق عليهما من الأهداف الأساسية التي تسعى حملات كل نقابة عمالية لتحقيقها - فليس هناك ما يبرر حرمان أي عامل، سواء كان مهاجراً أم لا، من التمتع بحقه الإنساني في الحرية النقابية. وتتعدد الأسباب التي تدل على أن إمكانية ممارسة هذا الحق مفيد للمهاجرين وللعامل الوطنيين وللاقتصاد.

يوظف العمال المهاجرون في غالب الأحيان في مهن خطيرة تخلى عنها العمال الوطنيون. وبالفعل، يجب أن نتصور أنه من ضمن ٦٠٠٠

الإسلامية (الخوجا).^٩ وتقوم هذه المنظمة، التي يوجد مقرها في المملكة المتحدة، بتشجيع تعليم الشباب والشبان المسلمين ودعم تطورهم المهني من خلال المعلومات التي تتيحها على صفحات موقعها على الإنترنت وعن طريق عدد من برامج الجماعة.

سابعاً - ٢-٤ الحقوق النقابية

من السبل الأكثر فعالية للحد من استغلال العمال المهاجرين هو السماح لهم بممارسة حقهم في الانضمام إلى نقابة عمالية دون عراقيل. وتشمل الحقوق النقابية الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية، وهي حقوق معترف بها على الصعيد العالمي في الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان.^{١٠} وترى منظمة العمل الدولية أن الحرية النقابية والمفاوضة الجماعية من الشواغل الأساسية المعترف بها في دستور منظمة العمل الدولية وبالتالي ينبغي أن تحظى بالحماية من قبل جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، بغض النظر عما إذا كانت قد صدقت أم لم تصدق على الاتفاقيات ذات الصلة. وقد أعيد التأكيد على هذا الموقف في إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل لعام ١٩٩٨ والذي يؤكد بأن الاتفاقيتين الخاصتين بالحقوق النقابية (رقم ٨٧ و٩٨) تنتميان إلى الصكوك الثمانية الأساسية للحقوق الأساسية لمنظمة العمل الدولية (القسم أولاً-٣). وقد صدقت على التوالي ١٤٥ و١٥٤ بلداً على هذين الصكين، إلا أن الأمثلة الكثيرة تبين أن تطبيقها لا يرقى إلى المستوى المطلوب.

وتقضي المادة ٢ من الاتفاقية رقم ٨٧ بأن «للعمال ولأصحاب العمل، دون أي تمييز، الحق، دون ترخيص سابق، في تكوين منظمات يختارونها، وكذلك الحق في الانضمام إليها بشرط التقيد بلوائح هذه المنظمات». وهذا يعني أن هذا الحق يتيح «بصفة ضمنية لكل شخص مقيم بصفة قانونية في إقليم دولة معينة الاستفادة من الحقوق النقابية المنصوص عليها في الاتفاقية دون أي تمييز يقوم على الجنسية» (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٤ الفقرة ٦٣).

وبصفة عامة، تعترف التشريعات والممارسات الوطنية بحق العمال الأجانب في الانضمام إلى النقابات العمالية طبقاً لنفس الشروط التي تقضي بانضمام العمال الوطنيين. غير أن دولاً مثل الجمهورية التشيكية وسلوفاكيا تضع شرط المواطنة لتقلد المهام في نقابة عمالية، بينما دول أخرى مثل ليتوانيا تشترط أن تكون العضوية في النقابات العمالية مرتبطة بشروط الإقامة. وبموجب شكوى قدمتها نقابة عمالية إسبانية في ٢٠٠١، أعادت اللجنة المعنية بالحريات النقابية التابعة لمنظمة العمل الدولية التأكيد على أن الاتفاقية ٨٧ تطبق على جميع العمال دون تمييز. وعلاوة على ذلك، ومادامت هذه الحالة قد أشارت إلى العمال المهاجرين غير النظاميين، فقد أكدت اللجنة بشكل واضح أن الاتفاقية تشمل هؤلاء العمال وأنه يجب أن يتمتعوا بحق الانضمام إلى النقابات العمالية أو تكوينها. وأكدت اللجنة كذلك على أنه يجب على النقابات أن يكون لها الحق في تمثيل ومساعدة العمال المشمولين بالاتفاقية بغرض تعزيز مصالحهم والدفاع عنها (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠١ ب).

وفي حالة أخرى، عام ٢٠٠٣، بتت اللجنة المعنية بالحريات

دور النقابات العمالية

العمالية في بلدان المقصد. و تساعد النقابات العمالية كذلك العمال المهاجرين على الحفاظ على الأواصر التي تربطهم بالبلد الأصلي. ففي السنغال على سبيل المثال، ينظم الأجانب أنفسهم في إطار نقابات عمالية. ويعمل الآن أصحاب العمل والنقابات العمالية معاً على مكافحة انتشار داء فقدان المناعة المكتسبة/فيروس الإيدز الذي يعد مأساة في أفريقيا. والعمال المهاجرون معرضون لأخطاره بصفة خاصة. وأبرزت منظمة العمل الدولية وغيرها من المنظمات أن مكان العمل هو من أفضل نقاط الانطلاق للقيام بحملات الوقاية وأن العمال هم أول من يشارك فيها إذا ساندت النقابات جهودها. ولسوء الحظ، لا يزال العمال في بعض البلدان يمنعون من الانضمام إلى النقابات العمالية، وهو أمر يشكل على حد سواء انتهاكاً لحقوقهم الأساسية وعائقاً يحول دون القيام بحملات تمس الحاجة إليها لإنقاذ حياة الأشخاص.

والتحدي المطروح اليوم هو تعزيز الحوار الاجتماعي بشأن الهجرة على الصعيد الوطني. أما التحدي الذي سي طرح في المستقبل هو المبادرة لوضع سياسة حقيقية للهجرة ثلاثية الأطراف على الصعيدين الإقليمي والدولي. ومن المؤكد أن هناك رغبة لحركة النقابات العمالية للسير قدماً في هذا الاتجاه.

يمكن للنقابات العمالية في بلدان المنشأ أن:

- ◀ تساعد على توجيه العمال وتدريبهم قبل المغادرة؛
- ◀ تتفاوض بشأن معايير عقود العمل تتماشى مع المعايير الدولية؛
- ◀ تمارس ضغوطاً لإلغاء رسوم التوظيف؛
- ◀ تتيح للمهاجرين أسماء وعناوين النقابات العمالية؛
- ◀ توفر خدمات الإحالة للمهاجرين الذين يعانون من سوء المعاملة؛
- ◀ تضمن الحماية للمهاجرين من التمييز ومن وقوعهن ضحية للاتجار.
- ◀ ويمكن للنقابات العمالية في بلدان المقصد أن:
- ◀ تمارس ضغوطها لوضع تشريعات تقرض المساواة في المعاملة وعدم التمييز فيما يتعلق بظروف العمل والضمان الاجتماعي وغير ذلك؛
- ◀ تنظم دورات تدريبية تتعلق بحقوق العمال المهاجرين؛
- ◀ تدعو لإلغاء الأحكام التي لا تشجع المهاجرين على الانضمام إلى النقابات العمالية؛
- ◀ تشمل المهاجرين في اتفاقات المفاوضة الجماعية؛
- ◀ تقدم يد العون لكشف وكالات الاستخدام التعسفية؛
- ◀ تساعد على تحديد الوكالات المتورطة في الاتجار؛
- ◀ تنشئ لجان معنية بحقوق العمال المهاجرين؛
- ◀ تمارس ضغوطاً لإدراج بند اجتماعي في المعاهدات الثنائية/الدولية.

المصدر: مكتب الأنشطة الخاصة بالعمال التابع لمنظمة العمل الدولية (ACTRAV)، آذار/مارس ٢٠٠٦.

كيف يمكن للنقابات العمالية، بصفتها شريكاً من الشركاء الاجتماعيين، العمل على تغيير ما تثيره الهجرة العمالية من قلق؟ فيما يلي بعض الأمثلة الملموسة:

◀ أدى الدعم الذي قدمته النقابات العمالية والمشاورات مع أصحاب العمل والمنظمات العمالية إلى اعتماد قوانين جديدة بشأن الهجرة في أسبانيا وتسوية وضعية حوالي ٧٠٠٠٠٠ عامل مهاجر غير نظامي (الإطار ثامننا-٦). وبدون مساندة الشركاء الاجتماعيين، لا يمكن لأي حكومة أن تغامر بالقيام بعملية من هذا القبيل.

◀ لعبت النقابات العمالية دوراً أساسياً في دعم الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين. ويبدل الآن مجهود مماثل لتشجيع التصديق على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ و١٤٣.

◀ يمكن أن تؤدي النقابات العمالية أيضاً دوراً في معالجة مشكلة هجرة الكفاءات، وهي مسألة حيوية بالنسبة للبلدان الإفريقية. وفقاً لمنظمة الصحة العالمية، يحتمل أن يغادر ٥٠ في المائة من الأطباء بلدان منشئهم. فأفريقيا تفقد كل سنة ما يقرب من ٢٠٠٠٠ من عمالها ذوي المهارات المهنية الرفيعة.

وتقدر التكاليف التي تتكبدها الحكومات وأصحاب العمل والعمال بصفتهم دافعي الضرائب بأربع مليارات دولار أمريكي في السنة. وتناضل النقابات العمالية في البلدان الصناعية الآن من أجل هجرة مثالية تسعى لمنع حرمان أفريقيا من مهارات هي في أمس الحاجة إليها لتحسين رفاهية سكانها. وتقوم النقابات العمالية في عدد من البلدان الإفريقية، بما فيها كينيا، بحملات للتفاوض من أجل تحسين القطاع الصحي عن طريق دعم مبادرات أعلى للقطاع الصحي وتوفير ظروف عمل أفضل للممرضين والأطباء.

◀ أصبحت التحويلات من المصادر الأساسية للتدفقات المالية بالنسبة للبلدان النامية (القسم رابعاً-٤). وقد قامت النقابات العمالية مثل الاتحاد الأمريكي للعمل - اتحاد المنظمات الصناعية ALF-CIO بمفاوضات تخص الترتيبات مع المصارف المحلية لخفض تكاليف تحويلات المهاجرين مما شجع استخدام التحويلات بشكل أفضل وإضفاء شفافية أكثر على معاملاتها.

◀ وتتزايد الاتفاقيات الثنائية والمتعددة الأطراف المبرمة بين النقابات العمالية من بلدان المنشأ وبلدان المقصد. وأتاحت الشبكة الدولية للنقابات، النقابة الدولية للعمال ذوي الياقات البيضاء، جوازات نقابية تسمح للعمال المهاجرين الحفاظ على عضويتهم والخدمات النقابية عند انتقالهم إلى بلد آخر. ويساعد الاتفاق المبرم بين النقابات العمالية المغربية والأسبانية على مكافحة الهجرة غير النظامية والاستغلال المرتبط بها. ويهدف الاتفاق المبرم بين النقابات العمالية في أسبانيا وموريتانيا إلى مراقبة أوضاع المهاجرين الموريتانيين في أسبانيا وتقديم المساعدة القانونية لهم وغيرها من المساعدات.

◀ وفي بلدان المنشأ (مثلاً الفلبين)، تشارك بعض النقابات العمالية في المخططات الحكومية الرامية إلى تدريب المهاجرين قبل مغادرتهم مما يسمح لها بإطلاع هؤلاء المهاجرين على حقوقهم وكذلك تسهيل اتصالهم بالنقابات

إدماج المهاجرين في المجتمع (انظر أيضا القسم سابقا 2-3 أعلاه) وإتاحة إمكانية جمع شمل الأسرة، دورا هاما من حيث منع تهيمش المهاجرين وتعزيز التلاحم الاجتماعي.

سابعاً-3-1 التصدي للتمييز

يؤدي التمييز إلى فوارق في المعاملة في سوق العمل، مما يحد من تكافؤ الفرص ويثير النزاع بين العمال ويقوض التلاحم الاجتماعي. ويقوي التمييز من المواقف التي تجبر بعض الفئات المحددة على أداء أدوار مهمشة والعيش في أوضاع مزرية في القوة العاملة. وينتج عن الحرمان المستمر من فرص العمل والعزل في غيتوهات وعدم وجود فرص التعليم والتدريب، وغياب حماية الشرطة بالإضافة إلى تعدد جوانب التمييز في الحياة الاجتماعية، التهميش ومن ثم انهيار التلاحم الاجتماعي. ويواجه العمال المهاجرون أشكالاً متنوعة من التمييز في الاستخدام والمهنة، وكثيرا ما يبدأ التمييز الذي يعانيه المهاجرون في مرحلة التوظيف. وغالبا ما تؤدي صعوبة إيجاد عمل مناسب بالنسبة لذوي المؤهلات العالية من الرجال والنساء إلى العمل في مهن متدنية نسبيا.

ويحد التمييز من اندماج المهاجرين. وتتجلى نتائج السياسات السابقة التي لم تتوقع التمييز أو لم تمنعه في الغيتوهات الإثنية وكثرة البطالة وتدني مستوى الدراسة وارتفاع نسبة العنف والجريمة في العديد من البلدان. ومن الواضح أنه بقدرما عاش المهاجرون وأبناءهم وعملوا في المجتمع المضيف في ظل أحكام تمييزية، كان من المرجح أن يزيد هذا الضرر والتمييز من منعهم من الحصول على الحقوق الاقتصادية والتعليمية ذاتها التي يتمتع بها غالبية السكان (Taran et al., 2006). وفي بعض البلدان، أدت الآثار المتركمة للتمييز في الماضي إلى بيئة معاصرة هي نفسها بيئة تمييزية.

وقد أبرزت الأبحاث التي قامت بها منظمة العمل الدولية في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية مستويات كبيرة وثابتة ومزعجة للتمييز من حيث الوصول إلى العمل في جميع البلدان التي تمت دراستها (مثلاً ; Bendick, 1996 ; Seesters and Nayer, 1999 ; Allasino et al., 2004 ; Bevenkerk et al., 1955 ; Goldberg et al., 1996 ; Colectivo IOE).

عامل الذين يموتون في العمل كل يوم بسبب الحوادث أو الأمراض ذات الصلة بالعمل في جميع أنحاء العالم، عدد كبير منهم من العمال المهاجرين. ويموت كل سنة 170000 عامل في قطاع الزراعة. بينما يحصي قطاع البناء 55000 وفاة كل سنة. ويمكن في هذا الصدد أن تقوم النقابات العمالية والحوار الاجتماعي بتغيير الوضع. وتبين الدراسات¹¹ التي نشرتها منظمة العمل الدولية أنه في الحالات التي توجد فيها آليات الحوار الاجتماعي في أماكن العمل أو عندما تكون القوى العاملة منظمة في نقابات عمالية، تنخفض الحوادث إلى النصف.

وقد قرر الاتحاد الأوروبي للنقابات مؤخرًا اعتماد سياسة أكثر استباقية بشأن هجرة الأيدي العاملة وقدم ورقة موقف يساهم من خلالها في عملية التشاور بشأن الهجرة القانونية التي يادر بها الاتحاد الأوروبي. وأصبحت أوجه التكامل في الآراء واضحة: ففي حين الذي انكب فيه الاتحاد الأوروبي على معالجة مسألة الهجرة فيما يتعلق بالحاجة إلى المهاجرين ذوي المهارات الرفيعة وبمكافحة الهجرة غير النظامية، اتخذت النقابات العمالية الأوروبية موقفاً يضع حقوق العمال المهاجرين على قمة برنامج أعمالها، فضلا عن ضرورة توسيع نطاق مجالات العمل أمام المهاجرين، بمن فيهم العمال غير المهرة.

الهجرة مسألة من المسائل المرتبطة بالأيدي العاملة، والأيدي العاملة ليست سلعة. وعلى حد قول أحد الفلاسفة السويسريين المشهورين، مشيراً إلى الهجرة في بلده، «وجهنا الدعوة إلى الأيدي العاملة، وحصلنا على بشر»¹² إن تناول موضوع هجرة الأيدي العاملة يتطلب سياسات تراعي الأبعاد الاجتماعية للظاهرة. كما أن تمكين العمال المهاجرين واحترام حقوقهم في الحرية النقابية جزء لا يتجزأ من هذا البعد الاجتماعي.

سابعاً - 3 تيسير التلاحم الاجتماعي

سيكون التلاحم الاجتماعي في بلدان المقصد أسير بكثير إذا تم التصدي للتمييز ضد العمال المهاجرين وأسرههم والقضاء عليه. بالإضافة إلى ذلك، تلعب التدابير الملائمة التي ترمي إلى المساعدة على

الإطار السابع - 7

الجزائر- المغرب- تونس: مشاورات الشركاء الاجتماعيين بشأن هجرة الأيدي العاملة

للدعوة لاعتماد المعايير الدولية والقيام بالأبحاث وتحسين عملية جمع البيانات المتعلقة بهجرة الأيدي العاملة ونشرها. ويقوم المشاركون بتسهيل عملية تبادل المعلومات بين ممثلي كل من المكاتب الحكومية ومنظمات الشركاء الاجتماعيين. واستهلت هذه الآليات من خلال مشروع يدعمه الاتحاد الأوروبي. زيادة هجرة الأيدي العاملة وسيلة من وسائل التنمية في المنطقة الأورو متوسطية وشرق أفريقيا وغربها.

المصدر: منظمة العمل الدولية (2007).

قامت كل من الجزائر والمغرب وتونس بمشاورات وطنية مع الشركاء الاجتماعيين من أجل معالجة هجرة الأيدي العاملة بصفة خاصة. ويشترك في هذه المشاورات ممثلون عن الوزارات والإدارات الحكومية، بما في ذلك وزارات العمل ورابطات أصحاب العمل واتحادات النقابات العمالية. وتجتمع هذه الآليات الوطنية من وقت لآخر كلما سمحت بذلك القدرات والموارد. وخرجت الحلقات الدراسية المشتركة بين الشركاء الوطنيين ومنظمة العمل الدولية المتعلقة ببناء القدرات الوطنية الثلاثية الأطراف وسياسة التشاور التي عقدت في 2006-2005 باتفاق بشأن إعطاء الأولوية

وحين تكون جميع الأمور الأخرى متكافئة (المؤهلات، المستويات التعليمية، المهارات، القدرات اللغوية)، يظل الأشخاص من ذوي أصول مهاجرة عرضة لمستويات تمييز عالية وواضحة - لا تقوم إلا على أساس الاسم أو المظهر فقط. ودونما اهتمام خاص، سينتهي الأمر بالمهاجرين وأبنائهم إلى زيادة تمثيلهم في صفوف العاطلين لفترات طويلة وإلى وجودهم على حافة الإقصاء الاجتماعي.

ويؤثر التمييز في النساء تأثيراً مزدوجاً. فمعظم فرص العمل المتاحة للمهاجرات يتمركز في القطاعات غير المنظمة (الزراعة والخدمات المنزلية وصناعة الجنس). ويعني الطلب على العاملات المهاجرات أنهن يمثلن اليوم ٥٠ في المائة من مجموع العمال المهاجرين. وكما أشير إلى ذلك أعلاه في القسمين سابقاً ١-١-٢ وسابقاً ١-٣، يساهم التمييز في المهنة على أساس الجنس في أسواق العمل في زيادة التمييز المتعدد في بلدان المقصد، مما ينتج عنه

الإطار السابع - ٨ -

مبدأ عدم التمييز على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني

مثل الحق في التصويت وتولي مناصب سياسية، على المواطنين فقط (العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة ٢٥) رغم أن عدداً من البلدان الأوروبية (لاسيما دول شمال أوروبا) تمنح هذه الحقوق للمقيمين الأجانب على الصعيد المحلي بعد مضي فترة زمنية من الإقامة بشكل قانوني في البلد. كما أن دول الإتحاد الأوروبي مضطرة لمنح هذه الحقوق لرعايا دول أعضاء أخرى يقيمون في إقليمها. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر الوصول إلى عمل أو إلى سوق العمل من الحقوق السيادية للدول التي يمكن الحد من نطاقها وإن كانت هذه القيود ترفع بصفة عامة في عدد من البلدان الأوروبية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بعد سنتين أو خمس سنوات من العمل. وكما أشير إلى ذلك أعلاه في القسم سابقاً ١-٢-٢ بخصوص الوصول إلى العمل، تتناول الصكوك الدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين هذه المسألة (اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣؛ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم).

وفي العديد من بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، غالباً ما تطبق التشريعات الوطنية المعنية بالعمل على جميع العمال ولا تفرق بينهم على أساس الجنسية، لكن تطبيق هذه التشريعات يثير إشكالات لأنها لا تقدم دائماً حماية صريحة لغير الرعايا ويظل الوصول إلى العمل صعباً من حيث الممارسة. ثم إن انطباق قوانين مناهضة التمييز على الفوارق المستندة إلى الجنسية غير كامل. ويحظر بعض القوانين التمييز لأسباب معينة فقط مثل العرق والجنس، بينما تكون القوانين المرتبطة بالفوارق على أساس الجنسية محدودة في الغالب. ففي المملكة المتحدة مثلاً، وبموجب قانون العلاقات العرقية المعدل لعام ١٩٧٦، فإن الحماية من التمييز على أساس العرق والأصل الإثني هي اليوم أقوى من الحماية من التمييز على أساس الجنسية.

إن مبدأ عدم التمييز (على أسس مثل العرق والأصل الإثني والجنس والدين وما إلى ذلك) من المبادئ السارية والمعترف بها على الصعيد العالمي في القانون الدولي للحقوق (الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية)، أو في المعاهدات الدولية لحقوق الإنسان التي تعالج بعض المواضيع المحددة (الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية مناهضة التعذيب واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١١١) أو فئات من الأشخاص (اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم) فضلاً عن معاهدات حقوق الإنسان الإقليمية مثل الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المادة ١٤، البروتوكول رقم ١٢) التي صدق عليها معظم دول أوروبا في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. كما يُعترف بصفة عامة بأن أسباب حظر التمييز الواردة في هذه الصكوك غير كاملة وقد تتضمن أسباباً أخرى مثل الجنسية. وعلاوة على ذلك، ليس كل أسباب التمييز بين فئات الأشخاص محظوراً، شريطة أن ينص القانون على ذلك وأن يكون التمييز لهدف مشروع للدولة وأن يبرر على أساس موضوعي ويكون طبقاً لمعيار متناسب.

وقد حكمت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بوجوب تقديم أسباب وجيهة لتبرير حالات التمييز على أساس الجنسية قضية غيفوسوز ضد النمسا، ١٩٩٦؛ وقضية بيوريز ضد فرنسا، ٢٠٠٣. ولئن كانت حقوق الإنسان وحقوق العمل تطبق على الجميع دون تمييز على أساس الجنسية، فإن الصكوك الدولية تقر، سواء بشكل صريح أو ضمني، بأن بعض الحقوق يسري إلى حد كبير على المواطنين فقط. فعلى سبيل المثال، تسري الحقوق السياسية

المزيد من التفاصيل الخاصة بأطر السياسة العامة المعنية بالهيكل والتدابير والإجراءات التي ينبغي تطبيقها من أجل مكافحة الفعالة للتمييز الذي يتعرض له العمال المهاجرون وغيرهم من الأجانب.

ومن نماذج التنفيذ الوطنية الممتازة هناك خطة العمل الأيرلندية لمناهضة العنصرية المعتمدة مؤخراً، والمعنونة بشكل ملائم «التخطيط من أجل التنوع». وقد أخذت وزارة العدل والمساواة وإصلاح القوانين هذا الالتزام الرسمي على أساس إعلان وبرنامج عمل دوربان وذلك عقب مشاورات مكثفة مع منظمات أصحاب العمل ونقابات العمال ومجموعات المجتمع المدني ومنظمات المهاجرين (Ireland, 2005b).

سابعاً- ٣-٢ الاندماج

يتطور مفهوم اندماج المهاجرين في البلد المضيف وتختلف تفسيراته باختلاف سياقاته. وغالباً ما يحدث التباس بين مفهوم الاندماج ومفهوم الدمج. وقد عرّفت اللجنة الأوروبية الاندماج كما يلي: ينبغي فهم الاندماج بأنه عملية ذات اتجاهين تقوم على حقوق متبادلة وما يقابلها من واجبات لكل من المقيمين بصفة قانونية من رعايا بلدان ثالثة (أجانب) والمجتمع المضيف، وتسمح بمشاركة المهاجر مشاركة تامة. ويعني ذلك أن المجتمع المضيف، من جهة، يتحمل مسؤولية ضمان تمتع المهاجرين بحقوقهم الرسمية في البلد مما يُمكن الفرد من المشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية، ومن جهة أخرى يتعين على المهاجرين احترام المعايير والقيم

- « اتخاذ تدابير إدارية تضمن التنفيذ الكامل للقوانين ومساءلة جميع المسؤولين الحكوميين؛
- « إنشاء مؤسسة وطنية مستقلة معنية بحقوق الإنسان/مناهضة التمييز تُسند إليها سلطة التصدي للتمييز الذي يتعرض له غير المواطنين؛
- « احترام التنوع والتفاعل متعدد الثقافات؛
- « التأكيد على الصور الإيجابية للتنوع والهجرة في الأخبار ووسائل الإعلام؛
- « إدراج تدريب بشأن التعدد الثقافي والتنوع في المناهج الدراسية؛
- « التعاون مع المجتمع المدني والجمعيات المحلية.

تتيح كل من اتفاقية الأمم المتحدة للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالتمييز في الاستخدام والمهنة لعام ١٩٥٨ (رقم ١١١)، معظم المعايير اللازمة للتشريعات الوطنية (الإطار سابقاً-٨)؛ وقد صدق معظم الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على هذه الصكوك. وتتيح هذه الصكوك الثلاثة المتعلقة بمعالجة مشاكل المهاجرين، التي تمت مناقشتها في القسم أولاً-٢ أعلاه، معايير إضافية تتعلق بالعمال المهاجرين.

وكما تمت الإشارة إلى ذلك في الفصل الأول، تورد الفروع ذات الصلة في إعلان وبرنامج عمل ديربان الصادر عن المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب لعام ٢٠٠١ (إعلان وخطة عمل ديربان (الأمم المتحدة، ٢٠٠١))

الإطار سابقاً - ٩

المبادئ الأساسية المشتركة لسياسة إدماج المهاجرين في الاتحاد الأوروبي

أساسية للاندماج. فتتضمن مندييات مشتركة وحوارات التبادل الثقافي وتقديم دروس بشأن المهاجرين وثقافتهم وتحفيز الظروف المعيشية في الحواضر يعزز من التواصل بين المهاجرين ومواطني الدول الأعضاء.

٨- يضمن ميثاق الحقوق الأساسية تنوع الممارسة الثقافية والدينية ويجب الحفاظ على هذه الممارسة، إلا إذا كانت تتنافى مع حرمة حقوق أوروبية أخرى أو مع القوانين الوطنية.

٩- من الأمور التي تدعم اندماج المهاجرين على المستوى المحلي بوجه خاص مشاركتهم في العملية الديمقراطية وفي رسم سياسات وتدابير الاندماج.

١٠- يعد إدراج سياسات الاندماج وتدابيره في جميع برامج السياسة العامة وعلى جميع الأصعدة الحكومية والخدمات العمومية ذات الصلة من الاعتبارات المهمة لصياغة السياسات العمومية وتنفيذها.

١١- يعد تحديد أهداف ومؤشرات وآليات تقييم واضحة أمراً لازماً لتكييف السياسة العامة، وتقييم التقدم المحرز بشأن الاندماج وجعل تبادل المعلومات أكثر فعالية.

المصدر: (EU (2204h:15-25).

١- الاندماج عملية حيوية ذات اتجاهين للتوافق المتبادل بين جميع المهاجرين والمقيمين في البلدان الأعضاء.

٢- يعني الاندماج احترام القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي.

٣- يشكّل العمل عاملاً أساسياً في عملية الاندماج وعنصراً مركزياً لمشاركة المهاجرين ومساهماتهم في المجتمع المضيف ولجعل هذه المساهمات ملحوظة.

٤- تعد المعرفة الأساسية للغة المجتمع المضيف وتاريخه ومؤسسته ضرورية بالنسبة للاندماج؛ وتمكين المهاجرين من اكتساب هذه المعرفة الأساسية من الأمور اللازمة لإنجاح عملية الاندماج.

٥- يعد بذل الجهود في التعليم عاملاً حاسماً في إعداد المهاجرين، ولاسيما أبناؤهم، ليشركوا في المجتمع مشاركة أكثر نجاحاً وفعالية.

٦- إن وصول المهاجرين إلى المؤسسات، وكذلك إلى منافع وخدمات القطاعين العمومي والخاص، على قدم المساواة مع المواطنين بدون تمييز أساس حاسم للاندماج بصورة أفضل.

٧- كثرة التواصل بين المهاجرين ومواطني الدول الأعضاء آلية

الأساسية للمجتمع المضيف والمشاركة في عملية الاندماج مشاركة فعالة دون الاضطرار إلى التخلي عن هويتهم (17-18: EU, 2003b).

يسهل الاندماج ممارسة المهاجرين لحقوقهم في مكان العمل (حقوق الاستخدام والحقوق النقابية) وفي المجتمع المضيف (الحقوق الاجتماعية والثقافية):

يساعد على إعداد المهاجرين في حالة عودتهم إلى البلدان الأصلية: مثلاً، معرفة اللغة والثقافة وغيرها من القيم التي اكتسبها المهاجر في البلد المضيف ستدعم جهوده للعودة إلى بلده الأصلي.

تضمن معرفة المهاجرين للغة وما اكتسبوه من مهارات إضافية (عن طريق التدريب المهني مثلاً) أن يكونوا نشيطين في سوق العمل في بلد المقصد. وتساعد هذه العوامل بدورها، إضافة إلى تطوير آفاق الاستخدام وتحسينها ومعرفة لغة بلد المقصد وثقافته ومجتمعه والحق في التحاق أسرهم بهم (القسم سابعاً-3-3)، بشكل واضح العمال المهاجرين على إمكانية استقرارهم في البلد المضيف. وإذا كان العمال المهاجرون أكثر نشاطاً في سوق العمل، فإن البلد المضيف سيستفيد من انخفاض معدلات البطالة في القوة العاملة الأجنبية، وبالتالي ستزداد التكاليف الإدارية انخفاضاً.

في تشرين الثاني/نوفمبر 2004، اعتمد مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي استنتاجات تتعلق بالمبادئ الأساسية المشتركة لسياسة الاندماج، من المفترض أن توجه الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في رسم سياساتها في هذا المجال (الإطار سابعاً-9). وتجدر الإشارة إلى أن كلتا الوثيقتين تؤكد أن الاندماج عملية «ذات اتجاهين» تنطوي على مسؤوليات وواجبات لكل من المجتمع المضيف والمهاجر على حد سواء.

وسواء كانت الهجرة في طبيعتها مؤقتة أم دائمة (الإطار سابعاً-10)، فإن اندماج المهاجرين ضروري للأسباب التالية:

يضمن الصحة والسلامة في مكان العمل: إذ أن المعرفة الكافية باللغة الخاصة بالعمل المعني ضرورية وتعد مهمة للغاية فيما يتعلق بالعمل الخطر الذي يجب فيه على المهاجرين أن يكونوا قادرين على قراءة علامات الإنذار الموجودة على الآلات وغير ذلك؛

الإطار سابعاً - 10

إسرائيل- وزارة استيعاب المهاجرين ميادين العمل

الاستيعاب الأولي: تصميم برامج المساعدة الأساسية لكل جماعة من المهاجرين تتناسب مع خصوصياتها، بمن فيهم المهاجرون من الجماعات المهاجرة بخلفية زائدة، والأوائل ضمن الجماعات الجديدة للمهاجرين التي ستصل في المستقبل.

الاستخدام: القيام بالاستثمارات المناسبة من أجل الحد من البطالة في صفوف المهاجرين ولتمكينهم من التقدم على الصعيدين الشخصي والمهني وفي نفس الوقت المساهمة في الاقتصاد الإسرائيلي.

التربية: ابتكار سبل تعزيز روح الانتماء إلى المجتمع الإسرائيلي لكل من الأطفال والكبار من مختلف المجموعات المهاجرة، وفي نفس الوقت تشجيعهم على الحفاظ على هويتهم الثقافية المتميزة.

تطوير المجتمعات المحلية: إرساء نهج شامل لخلق ظروف ملائمة لاستيعاب المهاجرين وذلك على الصعيدين المحلي والمجتمعي. فمن جهة، تقدم المساعدة للفئات المستضعفة و/أو تلك التي تحتاج إلى مساعدة خاصة من حيث المسكن والخدمات الاجتماعية والتعليم. ومن جهة أخرى، تشجع روح الريادة في صفوف المهاجرين ذوي المهارات الذين يساهمون في شؤون المجتمع المحلي عن طريق البحث والتعليم والطب ومبادرات الأعمال والمؤسسات الثقافية والفنون.

المصدر:

http://www.moia.gov.il/Moia_en/AboutOffice/FieldesOfActivity.htm

تتحمل وزارة استيعاب المهاجرين مسؤولية تقديم الدعم الحكومي للمهاجرين الجدد وعودة المقيمين الذين قدموا إلى إسرائيل خلال العقد الأخير- ابتداء من أول خطوة خطوها في البلد إلى إدماجهم في جميع مناحي الحياة في المجتمع الإسرائيلي.

تسعى السياسة العامة للوزارة إلى رعاية الاندماج من خلال تركيز استثمارها على العمليات الرئيسية التالية:

تحديد إمكانيات كل مهاجر جديد فما يخص النمو والمساهمة.

توفير الفرص المناسبة لتحقيق هذه الإمكانيات.

توفير الموارد لمساعدة الأشخاص والأسر والجماعات المحلية، وذلك على مستويات من الجودة تلي احتياجات المهاجرين الجدد.

وتلبية احتياجات المهاجرين الجدد تلتزم الوزارة بما يلي:

وضع اللوائح والإجراءات ورصد الميزانيات التي تضمن أهلية المهاجرين في المساعدة.

توفير خدمات محددة في جميع أنحاء البلد في مجالات السكن والعمل والثقافة وغيرها.

عقد اتفاقات مع مختلف المنظمات تسمح بتقديم المساعدة للمهاجرين الجدد خلال عملية الاستيعاب.

المشاركة مع الوزارات الحكومية الأخرى والمنظمات العمومية في مشاريع مشتركة خاصة بالمهاجرين الجدد.

تسيق المساعدات المقدمة للمهاجرين من الوزارات الحكومية والسلطات المحلية.

وتتوقع الوزارة ما يلي من تحديات ستعترض استيعاب المهاجرين في السنوات المقبلة:

الدولي لحقوق الإنسان، وإن تكررت الإشارات للأسرة كنواة أساسية في المجتمع^{١٣}، فإن صكوك منظمة العمل الدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين والاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين تنص على ضرورة تيسير جمع شمل الأسرة.^{١٤} وهذا يعني بصورة جلية أنه لا ينبغي للدول أن تتعمد وضع العراقيل أمام جمع شمل الأسرة لجعله مستحيلاً أو أكثر صعوبة. بالإضافة إلى ذلك، فإنه من الناحية العملية يصعب على صانعي القرارات تبرير حرمان المهاجرين الذين أقاموا بصفة قانونية أكثر من سنة واحدة في بلد المقصد من جمع شمل أسرهم، وذلك لأسباب إنسانية.

وفي أوروبا، يضمن كذلك العديد من صكوك مجلس أوروبا وحدة

ويقدر الدور الهام الذي يمكن أن يؤديه إنشاء مراكز المعلومات والموارد للمهاجرين في البلدان الأصلية (انظر القسم ثالثاً-٣-١ أعلاه والإطار ثالثاً-٢) في مساعدتهم على الاستعداد للعمل والحياة في الخارج، يمكن لهذه المراكز في بلدان المقصد أن تساعدهم إلى أبعد الحدود على الاندماج في المجتمع المضيف. ويشكل مركز المعلومات والموارد للمهاجرين في البرتغال خير مثال على الهيئات التي تؤدي هذه المهمة فضلاً عن عدد من الأنشطة الهامة الأخرى (الإطار النصي سابقاً-١١).

سابعاً-٣-٣ جمع شمل الأسرة

رغم عدم وجود أي حق واضح في جمع شمل الأسرة في القانون

الإطار سابقاً - ١١

مركز المعلومات والموارد للمهاجرين في البرتغال

أشكال التمييز التي تتعرض إليها هذه الجماعات؛ العمل لكي يصبح طرفاً في شبكة عبر وطنية تسعى إلى تعزيز قيمة مضافة في الشروط الأوروبية لتحقيق هذه الأهداف.

ومن أجل تحسين نشر هذه المعلومات، أنشأ مركز المعلومات هيكلًا سيسمح بإنشاء شبكة معلومات يستفيد منها المهاجرون والأقليات العرقية. وتغطي هذه المعلومات التي تنتجها المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية السامية للهجرة والأقليات العرقية وغيرها من الهيئات العمومية والخاصة المسؤولة عن الدورات التدريبية والاندماج، المجالات الآتية:

الإجراءات القانونية وغيرها من الإجراءات الخاصة بمكافحة التمييز ضد جماعات المهاجرين والأقليات العرقية؛ الوضع القانوني للمهاجر في البرتغال؛ التعيين في سوق العمل بما في ذلك الوصول إلى التدريب؛ الوصول إلى الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية والنظام التعليمي وغيرها من الحقوق الاجتماعية.

وتودع في هذا المركز أيضاً الدراسات الدولية المتعلقة بعملية الهجرة وإدارتها.

وتتولى المنظمة الدولية للهجرة إدارة وتشغيل المركز من خلال لجنة تتكون من ممثلين عن ثلاث مؤسسات (وهي Junta de Freguesia de Benfca والمنظمة الدولية للهجرة والمفوضية السامية للهجرة والأقليات العرقية) وتنظر في المسائل المتعلقة بالإدارة والتشغيل. ويواصل المركز تعاونه مع قسم الأجانب والحدود (Fronterias Servico de Estrangerios) والمفتشية العامة للعمل (Inspeccao Geral de Trabalho) وهما من أهم المكاتب المعنية بمنح تصاريح الإقامة الدائمة (Autorizacao de Permanencia)*.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة (٢٠٠٥)

* يمنح تصريح الإقامة الدائمة (Autorizacao de Permanencia) للمواطنين الأجانب مادامت لهم عقود عمل صالحة في البرتغال بموجب (مرسوم قانون) رقم ٤/٢٠٠١ الذي ينظم شروط الدخول والإقامة ومغادرة وترحيل الأجانب من الأراضي الوطنية.

افتتح المشروع المسمى «على كل محيا... ترى المساواة في البرتغال» بصفة رسمية في ٥ يناير/كانون الثاني ٢٠٠١، ويموله الصندوق الاجتماعي الأوروبي (ESF) - صندوق التنمية الإقليمية الأوروبي (ERDF). ويعد المشروع ثمرة التعاون الوثيق بين المنظمة الدولية للهجرة والمفوضية السامية للهجرة والأقليات العرقية (ACIME)، ويرتكز على اتفاق للتعاون بين الحكومة البرتغالية والمنظمة الدولية للهجرة أبرم في ١٥ ديسمبر ١٩٩٧.

ويقوم المشروع بخمسة أنشطة:

- النودات والحلقات التدريبية؛
- موقع إنترنت تفاعلي؛
- قرص مدمج؛
- وصلات تلفزيونية؛
- مركز المعلومات والموارد.

ومركز المعلومات والموارد هو ثمرة التعاون بين كل من Junta de Freguesia de Benfca وبعثة المنظمة الدولية للهجرة في البرتغال والمفوضية السامية للهجرة والأقليات العرقية. وبموجب هذا البرتوكول، منحت Junta de Freguesia de Benfca المنظمة الدولية للهجرة مبنى Portas de Benfca، بينما تولت المنظمة الدولية للهجرة أعمال ترميم المبنى.

ويؤدي المركز دوراً هاماً من حيث تقديم سياسات مستدامة وفعالة لإدماج جماعات المهاجرين والأقليات العرقية. وتتمثل مهمته في جمع المعلومات عن جماعات المهاجرين والأقليات العرقية في البرتغال وإتاحتها، ويقوم المركز بوجه خاص بما يلي: جمع المعلومات المفيدة وإتاحتها وتوفيرها من أجل تعزيز عملية اندماج متناسقة لجماعات المهاجرين والأقليات العرقية؛ ولكافة التهميش وجميع أشكال التمييز التي يمكن أن تعاني منها هذه الفئات؛

التعاون مع باقي المؤسسات الوطنية (الحكومية وغير الحكومية) وتيسير التعاون المشترك بين المؤسسات بغبة تحقيق أهداف تعزيز الاندماج ومكافحة التهميش وجميع

تعليمات المجلس رقم 2003/86/EC المتعلقة

بالحق في جمع شمل الأسرة

(الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٣ د)

تتلخص السمات الأساسية لهذه التعليمات فيما يلي:
 « لا ينطبق إلا على مواطنين بلدان ثالثة من لهم تصريح إقامة لسنة أو أكثر ولهم «إمكانات معقولة للإقامة الدائمة».

« يتمتع الزوج والأطفال القصر فقط بالحق في الالتحاق بالمعيل (تحتفظ الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بسلطاتها التقديرية فيما يخص قبول أفراد الأسرة الآخرين).

« ويمكن مع ذلك تقييم الحق في جمع شمل الأسرة من خلال عدد من الشروط الاختيارية المتعلقة بملكية وسائل المعيشة والتأمين على المرض ومصدر مستقر ومنظم للموارد.

« لا تطبق أحكام هذه التعليمات في كل من الدانمرك وأيرلندا والمملكة المتحدة.

وتتضمن التعليمات أيضاً عدداً من شروط الاندماج الاختيارية المثيرة للجدل، والتي قد تحد إلى أبعد حد من حق الأسر في جمع شملها، وقد انتقد البرلمان الأوروبي هذه الأحكام أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بأنها تتنافى مع الحق في الحياة الأسرية المنصوص عليه في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ٢٠٠٣ ب: القضية ٥٤٠/٠٣).

الثلاثي المعني بالأنشطة المقبلة لمنظمة العمل الدولية في ميدان الهجرة بأنه «ينبغي على البلدان أن تنظر بإيجابية إلى السماح للأسرة بالهجرة والتجمع، حتى ولو كان العمال يقيمون بصفة موسمية أو لغرض معين» (منظمة العمل الدولية، ١٩٩٧ الملحق الأول، الفقرة ٦-١).

ومع ذلك لا يأذن القانون السويسري بجمع شمل الأسرة بالنسبة للمقيمين بصفة مؤقتة سواء كانوا عمالاً موسميين أو متدربين أو غيرهم من الأجانب المقيمين بسويسرا لفترة قصيرة. وفي فرنسا، لا يمكن إلا للمهاجرين الذين أقاموا بصفة قانونية في البلد لمدة لا تقل عن سنتين ولديهم تصريح إقامة يجدد سنوياً أن يقدموا طلبهم لجمع شمل أسرهم. أما في إسبانيا، فرضت سنة واحدة كفترة انتظار على المواطنين غير الأوروبيين لجمع شمل أسرهم، مما يستبعد معظم العمال المهاجرين المؤقتين من هذا الحق.

وفي حين الذي ينص فيه التشريع الكندي على «أنه يسمح لمُعالي العمال الأجانب المؤقتين المرافقين للعامل إلى كندا بالعمل والدراسة في كندا...، يتعين على أزواج وأطفال العمال الحصول على ترخيص بالعمل والدراسة قبل شروعهم في العمل أو الدراسة، عند الاقتضاء».

الأسرة. فبالإشارة إلى المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان التي تحمي حق احترام الحياة الأسرية، وجدت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان انتهاكات في حالات وضعت فيها قيود صارمة بشكل غير متناسب على هذا الحق في سياق طرد الأجانب أو قبول دخولهم إلى إحدى الدول الأطراف (مثلاً، قضية بولطيف ضد سويسرا، ٢٠٠١؛ وقضية سان ضد هولندا، ٢٠٠١). كما يحتوي كل من الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المعدل) (المادة ١٩) (٦) والاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالوضع القانوني للعمال المهاجرين) المادة ١٢ على أحكام محددة تتعلق بجمع شمل الأسرة، رغم استنادها إلى مبدأ المعاملة بالمثل وبالتالي لا تنطبق إلا على العمال المهاجرين المقيمين بصفة قانونية القادمين من أطراف متعاقدة أخرى. غير أن الحق في جمع شمل الأسرة منصوص عليه بقوة في قانون الاتحاد الأوروبي حيث يتمتع كل من الزوج والشريك المسجل والأطفال المعالين في حدود ٢١ سنة والأسلاف المعالين بغض النظر عن جنسيتهم، بحقهم الواضح في الالتحاق بمواطن من الاتحاد الأوروبي يعمل أو يقيم في دولة عضو أخرى (الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٤ ب: المادتان ٢(٢) و٣(١)). ويتمتع كذلك الأزواج والأطفال المواطنون في بلد ثالث المقيمون بصفة قانونية في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي بالحق في جمع شمل الأسرة بمقتضى تعليمات المجلس رقم 2003/86/EC (الاتحاد الأوروبي، ٢٠٠٣ د) (الإطار سابعاً-١٢)، والتي كان من المفترض عرضها على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المشاركة بحلول ٣ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥.

وكقاعدة عامة، من الواضح أن مسألة جمع شمل الأسرة لم تخلق مشاكل كبيرة بالنسبة لأغلب الدول التي تقبل المهاجرين للإقامة الدائمة. فعلى سبيل المثال، هناك قانون في نيوزيلندا ينص على «جمع شمل أقرب أفراد أسرة المهاجرين الذين حصلوا على الإقامة في نيوزيلندا». وبالمثل، تقيد أستراليا أن سياستها في الهجرة «تحتوي على عنصر جمع شمل الأسرة». وقد نوقش الموقف الكندي الليبرالي نسبياً في القسم سادساً-٣-١-٣ أعلاه.

ويبدو أن البلدان التي لا تقبل الإقامة الدائمة للمهاجرين منذ البداية وتصدر لهم تصاريح إقامة متوسطة أو طويلة الأمد، لا تواجه أي صعوبات تذكر لتسهيل عملية جمع شمل الأسرة. وعلى سبيل المثال، تسمح تشريعات المملكة المتحدة «للزوج والأطفال القاصرين لشخص يحمل رخصة عمل تفوق مدتها ١٢ شهراً مرافقة ذلك الشخص». وينطبق الشيء نفسه في فرنسا حيث وضعت تدابير خاصة لتسهيل وصول أفراد أسرة العمال المهاجرين «الدائمين». وتتضمن هذه التدبير زيارة للأسرة قبل وصولها وبعد وصولها لإخبارهم بالسياسة الاجتماعية، وكذلك بمآلهم من حقوق وما عليهم من واجبات في فرنسا.

وقد أحدث مفهوم جمع شمل الأسرة بعض التوترات بين البلدان الأصلية وبلدان المقصد، لا سيما فيما يتعلق بالهجرة من أجل العمل بصفة مؤقتة أو محددة زمنياً. وفي هذا الصدد، تشجع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية على تسهيل جمع شمل أسر المهاجرين المؤقتين بل الموسمين الذين يقيمون بصفة قانونية في البلد. وباعتماد المبادئ التوجيهية بشأن تدابير الحماية الخاصة بالمهاجرين العاملين في الأنشطة المحددة زمنياً، قرر اجتماع الخبراء

هذا الصدد تنص الفقرة ١ من المادة ١٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على ما يلي: «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة البدنية والعقلية يمكن بلوغه»^{١٨} وفي التعليق العام رقم ١٤ بشأن الحق في التمتع بأعلى مستوى يمكن بلوغه من الصحة البدنية والعقلية، الوارد تحت عنوان «التزامات قانونية محددة»، تركز لجنة الأمم المتحدة المعنية بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية والثقافية على ما يلي:

الدول ملزمة بشكل خاص باحترام الحق في الصحة عن طريق جملة أمور منها، عدم منع أو تقييد إتاحة فرص متكافئة لجميع الأشخاص بمن فيهم السجناء والمحتجزون والأقليات وطالبو اللجوء والمهاجرون غير الشرعيين، للحصول على الخدمات الصحية الوقائية والعلاجية والمسكنة، والامتناع عن إنفاذ ممارسات تمييزية كسياسة عامة للدولة...» (المجلس الاقتصادي والاجتماعي للأمم المتحدة، ٢٠٠٠: الفقرة ٢٤) (التأكيد أصلي).

إن الإشارة هنا إلى «الخدمات الصحية الوقائية» تتسم بالأهمية لأنها تؤكد على أن الحق في الصحة مفهوم شامل، يتجاوز مجرد توفير العلاج الطبي.

وفيما يخص الصكوك الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين على وجه الخصوص،^{١٩} يتعين إيلاء أهمية خاصة للاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين التي تنص صراحة على ضرورة توفير العلاج الطبي الطارئ لجميع العمال المهاجرين ولأفراد أسرهم بصفة متكافئة مع المواطنين ولا يجوز منع المهاجرين غير النظاميين من الاستفادة منه.^{٢٠} وبينما يشكل هذا الحكم إضافة ذات أهمية واضحة للمعايير الدولية لحقوق الإنسان في هذا المجال، لاعتراؤه الصريح بعدم حرمان المهاجرين غير النظاميين من الرعاية الصحية، فإن تأكيده على العلاج الطبي الطارئ لا يفي بأغراض النهج الشمولي المُعرف أعلاه والذي يضمن الحصول على الرعاية الوقائية. ويبدو أن حقوقاً أوسع مجالاً قد تم توفيرها للعمال المهاجرين في وضعية قانونية. وتضيف المادتان ٤٣ (١) (هـ) و٤٥ (١) (ج) من الاتفاقية الدولية أنه ينبغي منح العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المقيمين بصفة نظامية، على التوالي، المساواة في المعاملة مع المواطنين فيما يخص «الحصول على... الخدمات الصحية».

ففي بلدان مثل كرواتيا وهولندا، تتكافأ فرص المهاجرين مع المواطنين في الحصول على خدمات الرعاية الصحية. وفي بلدان أخرى مثل إسرائيل واليابان، فإن صاحب العمل هو من يتحمل مسؤولية ضمان الرعاية الصحية الملائمة للعمال المهاجرين، وإن غابت الإشارة إلى أفراد أسرهم. وفي أستراليا، يمكن أيضاً تنظيم أحكام الرعاية الصحية عن طريق اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف. وفي مقاطعة أونتاريو في كندا، لا تقدم التغطية الصحية إلا للعمال المهاجرين الحاصلين على رخصة عمل لمدة ستة أشهر على الأقل وذلك مع صاحب عمل معين ولمهنة محددة.

سابعاً-٤-٢ الإسكان

من الناحية العملية، قد يثير توفير ما يليق من مسكن أو مأوى

ولا يسمح بجمع شمل الأسرة بالنسبة للعمال الأجانب الذين دخلوا كندا في إطار برنامج العمال الزراعيين الموسمي. كما لا يسمح به في إطار خطط الهجرة المؤقتة للاستخدام بالنسبة للعمال منخفضي المهارة في المملكة المتحدة، خاصة خطة العمال الزراعيين الموسمين والخطة القائمة على القطاعات.

وفيما يتعلق بأفراد الأسرة المؤهلين لجمع شمل الأسرة، تنص الاتفاقية رقم ١٤٣ لمنظمة العمل الدولية على أن جمع شمل الأسرة يشمل «الزوج أو الزوجة والأطفال والأب والأم» (المادة ١٣ (٢)). ويتسع نطاق تعريف الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين ليشمل الشركاء غير المتزوجين «أو بالأشخاص الذين تربطهم بهم علاقة تنشأ عنها، وفقاً للقانون المنطبق، آثار مكافئة للزواج، إلا أن نطاقها أضيق حيث تشمل فقط «الأولاد المعالين القصر غير المتزوجين» (المادة ٤٤ (٢)). وفي هذا الصدد، ورد تعريف الأسرة لغرض جمع شمل الأسرة في الميثاق الاجتماعي الأوروبي المعدل بنفس الصيغة.^{١٥} وتجد عدة بلدان صعوبات لإدراج تعريف أوسع نطاقاً. إذ أن النمسا تعتبر أن «هجرة الأسرة تطبق فقط على الزوج والأطفال القصر (باستثناء) المواطنين من دول ثالثة معينة مُنحت شروطاً تفضيلية بموجب قانون الاتحاد الأوروبي. ونفس الشيء في فرنسا حيث يسمح فقط للزوج والأطفال القصر المولودين لنفس الزوج بالالتحاق بالعمال المهاجر، كما هو الشأن في المملكة المتحدة، إلا إذا كانت تحكمه «ظروف استثنائية».

وأخيراً، قد تختلف أهلية المهاجرين والمهاجرات في جمع شمل الأسرة. فبينما قد يستثنى كل من الرجال والنساء من الالتحاق بأفراد أسرهم بموجب القانون، قد تجد النساء أهدى أهليتهن في الاستفادة من جمع شمل الأسرة متضررة بسبب قواعد ولوائح تبدو محايدة لكنها غير ذلك من حيث أثرها. فمثلاً من شأن السياسات الحكومية التي تفرض قيوداً مالية على الأشخاص الذين يسعون لرعاية أفراد أسرهم أن تكون لها آثار سلبية وخيمة على المهاجرات، وإن كانت تبدو محايدة من الناحية الجنسانية، وبسبب الفصل المهني في الوظائف منخفضة الأجر، غالباً ما تكون دخول المهاجرات أقل من دخول الرجال ولا تفي بشروط الدخول المالية التي تجعلهن مؤهلات لرعاية أقاربهن.^{١٦}

سابعاً-٤ تعزيز الرعاية الاجتماعية

تعزز الرعاية الاجتماعية للعمال المهاجرين وأسرهم في بلدان المقصد من خلال حصولهم بصفة متكافئة على ما يتمتع به العمال الوطنيون من رعاية صحية وسكن وتعليم. وتتجلى هذه المجالات بقوة في الحقوق الاجتماعية المهمة المحمية بموجب قوانين العمل وحقوق الإنسان الدولية والتي يلتزم بها تقريبا جميع الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

سابعاً-٤-١ الرعاية الصحية

ينص القانون الدولي العام لحقوق الإنسان على الحق في الرعاية الصحية دون أي تمييز على أساس الجنس أو الوضع القانوني.^{١٧} وفي

البلدان التي تستضيف المهاجرين في إمكانية توفير الخدمات الاجتماعية الكافية، ولاسيما في مجالات الصحة والتعليم والإسكان الملائم على وجه الأولوية، وتحث جميع الدول على أن تحظر معاملة الأجانب والعمال المهاجرين معاملة تمييزية، بما في ذلك في مجال الإسكان (الأمم المتحدة، ٢٠٠٢: الفقرتان ٢٣ و٨١).

تنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ (المادة ٦ (أ)) (٢) بصفة خاصة على المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالإسكان بحيث يجب أن يحصل العمال المهاجرون على مأوى بنفس الشروط التي يحصل بها المواطنون عليه. ومن جهة أخرى، لا يمكن تفسير هذا الحكم بأنه يشير إلى حق ملكية مسكن أو بالتالي إلى مختلف أشكال المساعدات العامة التي يمكن أن تمنح بغية تشجيع ملكية العقار. وفي ظل هذه الظروف، تحتفظ أحكام التشريعات الوطنية للمواطنين بالحق في الاستفادة من عدد من الإعانات وأشكال أخرى من المساعدات العمومية التي تقدم لغرض امتلاك مساكن خاصة بهم؛ فضلا عن ذلك، لا تدخل في نطاق هذه المادة اللوائح الوطنية التي تحد أو تقيد حق الأجانب في الحصول على أملاك عقارية.^{٢٢}

وتتضمن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين، فضلا عن ذلك، حكما يتعلق بالمساواة بالنسبة للعمال المهاجرين المقيمين بصفة قانونية يهدف إلى «حصولهم على مسكن، بما في ذلك مشاريع الإسكان الاجتماعي، والحماية من الاستغلال فيما يتعلق بالإيجار» (الأمم المتحدة، ١٩٩٠: المادة ٤٣ (١) (د)). غير أن الحكومات غير مطالبة بتوفير المسكن الاجتماعي على قدم المساواة مع المواطنين للعمال المرتبطين بمشروع أو لعمال يستخدمون لفترة محددة (المادتان ٦١ (١) و٦٢ (١)).

وفي الاتحاد الأوروبي، ينطبق مبدأ المساواة في المعاملة بين رعايا ومواطني الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي من حيث الحصول على مأوى وامتلاك مسكن على السواء (الاتحاد الأوروبي، ١٩٦٨: المادة ٩(١)).

وفي بعض البلدان مثل كندا (مقاطعة أونتاريو) وسويسرا، على العمال المهاجرين الوفاء بشروط الإقامة من أجل الحصول على المسكن العمومي. وقد وضعت كندا أحكاما خاصة بالسكن وفقا للاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف التي أبرمتها (برنامج العمال الزراعيين الموسمين المشترك بين كندا ودول الكاريبي والمكسيك، واتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية، واتفاق التجارة الحرة بين كندا والشيلي، والاتفاق العام المتعلق بالتجارة في الخدمات (GATS)). أما في آسيا، وضعت سنغافورة مبادئ توجيهية عامة لتشجيع أصحاب العمل على تحسين مستويات المسكن للعمال المهاجرين، بما في ذلك وضع خطط تعزيز إنشاء وحدات للمبيت والسكن العمومي المدعوم. وتوفر إيطاليا خدمات السكن للعمال المهاجرين الموثقين من غير المنتمين إلى دول الاتحاد الأوروبي والذين هم في حاجة ماسة إلى سكن بأويهم، بينما في بلدان أخرى مثل قبرص، يلزم أصحاب العمل على توفير أدنى معايير السكن والتي تخضع للفتيش. أما في المملكة المتحدة، فإن أصحاب العمل من المزارعين يتحملون مسؤولية توفير مرافق سكنية نظيفة وصحية للعمال المهاجرين بموجب خطة العمال الزراعيين الموسمين (SAWS) (الإطار سابعاً-١١).

للعمال المهاجرين مشكلة معينة في عدد من البلدان والمناطق التي تشهد عموماً ندرة في المساكن لاسيما في المدن الكبرى أو التي تشهد نقصاً من حيث الإسكان العمومي أو التي تفوق فيها المباني الخاصة طاقة العديد من العمال المهاجرين، بمن فيهم المقيمون مع أسرهم. ويشمل الحق في التمتع بمستويات معيشية كافية كما هو منصوص عليه في القانون الدولي لحقوق الإنسان الحق في السكن، والذي ينطبق مبدئياً على جميع الأشخاص بغض النظر عن جنسيتهم أو وضعهم القانوني.^{٢١} وتؤكد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقها العام بشأن الحق في السكن اللائق على ما يلي:

إن الحق في المسكن ينطبق على جميع الناس.... ومن حق الأفراد، وكذلك الأسر، الحصول على سكن ملائم بغض النظر عن السن، أو الوضع الاقتصادي أو الانتساب إلى جماعة أو غيرها أو المركز الاجتماعي وعوامل أخرى من هذا القبيل. وبصفة خاصة، يجب ألا يخضع التمتع بهذا الحق، وفقاً للمادة ٢(٢) من العهد، لأي شكل من أشكال التمييز (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٢).

وقد اعتمدت اللجنة مفهوماً واسعاً للحق في المسكن، حيث «ينبغي ألا يفسر تفسيراً ضيقاً أو تقيدياً يجعله مساوياً على سبيل المثال للمأوى الموفر للمرء بمجرد وجود سقف فوق رأسه، أو يعتبر المأوى على وجه الحصر سلعة بل ينبغي النظر إلى هذا الحق باعتباره حق المرء في أن يعيش في مكان ما في أمن وسلام وكرامة (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٢، الفقرة ٧). بالإضافة إلى ذلك حددت اللجنة عدة جوانب لمفهوم الكفاية بما في ذلك إمكانية الحصول على سكن، وفي هذا الصدد أكدت على أنه يجب أن تتاح للفئات المحرومة إمكانية الاستفادة بصورة كاملة ومستدامة من موارد السكن الملائم» كما يجب «ضمان إيلاء درجة معينة من الأولوية في مجال الإسكان» لهذه الفئات وسينبغي لقوانين وسياسات الإسكان أن تأخذ بعين الاعتبار الكامل الاحتياجات السكنية الخاصة لهذه الجماعات» (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٢، الفقرة ٨(ه)). وفي المبادئ المنقحة بشأن التقارير التي تقدمها الدول بموجب العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تحث اللجنة أيضاً الأطراف المتعاقدة على اتخاذ الخطوات اللازمة «للتحقق من المدى الكامل لانعدام المأوى وعدم ملائمة المسكن في نطاق ولايتها» وأن تدرج في تقاريرها «معلومات مفصلة عن تلك الفئات الموجودة داخل المجتمع التي تعتبر ضعيفة ومحرومة فيما يتعلق بالإسكان». (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٢، الفقرة ١٣). وفي هذه المبادئ التوجيهية، تتضمن قائمة اللجنة الخاصة بالفئات المستضعفة والمحرومة، من جملة أمور، العمال المهاجرين و«الفئات الأخرى المتضررة بوجه خاص» (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٢: ١٠٠).

ومنذ اعتماد التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، رحب المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بالإسكان اللائق بوصفه عنصراً من عناصر الحق في مستوى معيشة مناسب، بما أولي من اهتمام لقضايا الإسكان والتمييز في إعلان وبرنامج عمل ديربان للمؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكرهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب لعام ٢٠٠١ (الأمم المتحدة، ٢٠٠٢: فقرة ٤٠). ويوصي برنامج العمل «بأن تنظر

سابعاً - ٤-٣ التعليم

في بلد المقصد ولدى عودتهم إلى البلد الأصلي وفقاً لاتفاقات إعادة التسجيل أو غيرها؛ هذا بالإضافة إلى التنقل الدائم للمهاجرين غير النظاميين وظروف عيشهم المزرية التي من شأنها أن تؤثر سلباً على التطور التعليمي لأطفالهم (36-38 : Cholewinski, 2005). وغني عن القول أن بعض هذه العراقيل، لاسيما تلك المتعلقة بمشاكل الاعتراف بما سبق من تعليم وأوضاع العيش المزرية، ينطبق أيضاً على أطفال العمال المهاجرين المقيمين بصفة قانونية.

سابعاً - ٥ الضمان الاجتماعي

يعترف المجتمع العالمي، من خلال معايير حقوق الإنسان الدولية المقبولة على نطاق واسع، بحق كل شخص في الضمان الاجتماعي، بما في ذلك التأمين الاجتماعي (الأمم المتحدة، ١٩٤٨ المادة ٢٢؛ الأمم المتحدة، ١٩٦٦ (أ)، المادة ٩). كما تم التأكيد أن الضمان الاجتماعي^{٢٦} حق من حقوق الإنسان الأساسية في أثناء المناقشة العامة المتعلقة بالضمان الاجتماعي في مؤتمر العمل الدولي الذي عقد في ٢٠٠١ (منظمة العمل الدولية، ٢٠٠١: الفقرة ٠.٢)

يواجه العمال المهاجرون بعض المصاعب المحددة في مجال الضمان الاجتماعي، إذ تتصل حقوق الضمان الاجتماعي عادة بفترات العمل أو الاشتراكات أو الإقامة. فقد يتعرضون لفقدان مستحقاتهم من إعانات الضمان الاجتماعي في بلدهم الأصلي بسبب غيابهم عنه، وقد يواجهون في الوقت ذاته شروطاً تقييدية في البلد المضيف فيما يتعلق بشمولهم بنظام الضمان الاجتماعي الوطني. وبالنسبة لعمال المهاجرين فإن من الأهمية بصفة خاصة ما يلي:

- ◀ أن يتاح لهم تكافؤ فرص الوصول إلى التغطية واستحقاق الإعانات مثل العمال المواطنين؛
- ◀ الاحتفاظ بالحقوق المكتسبة عند مغادرة البلد (بما في ذلك تصدير المستحقات)؛
- ◀ الاستفادة من تراكم الحقوق المكتسبة في بلدان مختلفة.^{٢٧}

سابعاً - ٥-١ القيود المفروضة على حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي

يواجه العمال المهاجرون في أغلب الأحيان صعوبات تتعلق بتغطية الضمان الاجتماعي والاستفادة من مزاياها، وهي صعوبات لا يتعرض لها العمال الوطنيون. وهي نتيجة لعدة عوامل مثل مبدأ الإقليمية الذي يحصر نطاق تطبيق تشريعات الضمان الاجتماعي في إقليم البلد، مما يؤدي إلى عدم شمول مواطني هذا البلد العاملين في الخارج بهذه التشريعات وبالتالي عدم استفادتهم من أي مستحقات. وقد تتأثر حقوق العمال المهاجرين أيضاً من مبدأ الجنسية والذي قد يؤدي تطبيقه إلى استبعاد الأجانب من التغطية والاستفادة من المستحقات. وفي حين الذي يمكن أن نجد فيه هذه القواعد التمييزية في بعض البلدان، فإن بلداناً قليلة تتجاوز ذلك وتحرم الأجانب من أي تغطية اجتماعية. وقد يعزى التمييز إلى عدم وجود اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف تتعلق بالضمان الاجتماعي، والتي يمكن بفضلها الحفاظ على حقوق الضمان الاجتماعي المكتسبة في بلد العمل والتي تنص على تصدير المستحقات من بلد العمل إلى البلد الأصلي.

تنادي المعايير الدولية لحقوق الإنسان بأن لكل شخص الحق في التعليم، ويجب أن يتاح التعليم في مراحل الابتدائية والأساسية، على الأقل، بالمجان لجميع الأطفال دون أي تمييز يذكر (الأمم المتحدة، ١٩٤٨ : المادة ٢٦؛ الأمم المتحدة، ١٩٦٦: المادة ١٣؛ اتفاقية حقوق الطفل، ١٩٨٩ : المادة ٢ والمادة ٢٨ (١) (أ)؛ اليونسكو، ١٩٦٠ : المادة ٤ (أ)؛ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين، ١٩٩٠ : المادة ٣٠). إلا أنه من حيث الممارسة، يطبق معظم الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا هذا الالتزام الأخير على أطفال المدارس الثانوية نظراً لشرط الانخراط في الدراسة بفعل القانون. وتركز اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على دور التعليم كحق من حقوق الإنسان وارتباطه الوثيق بالتمتع بباقي حقوق الإنسان الأخرى:

«إن الحق في التعليم حق من حقوق الإنسان في حد ذاته، وهو في نفس الوقت وسيلة لا غنى عنها لإعمال حقوق الإنسان الأخرى. والتعليم، بوصفه حقاً تمكينياً، هو الأداة الرئيسية التي يمكن بها للكبار والأطفال المهمشين اقتصادياً واجتماعياً أن ينهضوا بأنفسهم من الفقر وأن يحصلوا على وسيلة المشاركة كلياً في مجتمعاتهم» (المجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٩: الفقرة ١).

ويقضي العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بحق كل «فرد» في التعليم. فليس هناك ما يستثني غير المواطنين من الاستفادة من هذا الحق (الأمم المتحدة، ١٩٦٦: المادة ١٣). وفي التعليق العام للجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، تؤكد هذه الأخيرة «أن مبدأ عدم التمييز يمتد إلى جميع الأشخاص في سن الدراسة المقيمين في أراضي دولة طرف، بما في ذلك غير المواطنين، وبصرف النظر عن وضعهم القانوني» (١٩٩٩: الفقرة ٣٤) (التأكيد مضاف). ورغم أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان معنية بوجه خاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإنها تنص على الحق في التعليم. وتقضي الجملة الأولى من المادة الثانية من البروتوكول الأول للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بشكل صريح بأنه «يجب ألا يحرم أي شخص من حقه في التعليم». وبارتباطه مع المادة ١٤ (البند الخاص بعدم التمييز)، يتضح أن هذه الأحكام تطبق استناداً إلى مبدأ عدم التمييز على كل من المواطنين وغير المواطنين الموجودين داخل إقليم طرف متعاقد إلا إذا كان هناك مبرر موضوعي ومعقول لمعاملة مختلفة (الإطار سابعاً-٨).

ورغم وجود هذه الأحكام الدولية والإقليمية الواضحة لحقوق الإنسان والتي تكفل التعليم لجميع الأشخاص بصرف النظر عن جنسيتهم ووضعهم القانوني، يواجه أطفال المهاجرين غير النظاميين بصفة خاصة عراقيل قانونية وإدارية وعملية تحول دون وصولهم للتعليم في بلد الإقامة. وتشمل هذه العراقيل رفض رؤساء المدارس تسجيل أبناء المهاجرين غير النظاميين في المدارس الابتدائية والثانوية؛ والالتزام المؤسسات الرسمية، وهو أمر ينطبق على المدرسين أيضاً، بالإبلاغ عن المهاجرين غير النظاميين، والصعوبات التي تواجهها مسألة الاعتراف بحق هؤلاء الأطفال في التعليم، سواء

معايير منظمة العمل الدولية الخاصة بحماية حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي

الجوهر فإن على كل دولة طرف في الاتفاقية رقم ١١٨ أن تضمن توفير الإعانات في الخارج في فرع محدد بالنسبة لرعاياها ولرعايا أية دولة أخرى تكون قد قبلت التزامات الاتفاقية لنفس الفرع، بصرف النظر عن مكان إقامة المستفيد.

وتشكل اتفاقية الحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، ١٩٨٢ (رقم ١٥٧ والتوصية (رقم ١٦٧) نظاماً دولياً للحفاظ على الحقوق المكتسبة والحقوق التي في طور الاكتساب بالنسبة للعمال الذين ينقلون أماكن إقامتهم من بلد إلى آخر، يضمن توفير العمال للإعانات في الخارج عندما يعود العمال إلى بلدهم الأصلي. وبموجب هذه الاتفاقية ينبغي الحفاظ على الحقوق المكتسبة بالنسبة لرعايا الدول الأخرى الأطراف في الاتفاقية في أي فرع من فروع الضمان الاجتماعي تكون لدى الدول المعنية فيه تشريعات سارية. وفي هذا السياق، فإن الاتفاقية تنص على عقد اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي. وعلاوة على ذلك تشمل التوصية على أحكام نموذجية لإبرام مثل هذه الاتفاقات.

المصدر: منظمة العمل الدولية، إدارة الضمان الاجتماعي

تكرس اتفاقية المساواة في المعاملة (التعويض عن حوادث العمل)، ١٩٢٥ (رقم ١٩) على وجه التحديد الحق في المساواة في المعاملة للعمال الأجانب من أية دولة صدقت على الاتفاقية، فيما يتعلق بتعويض العامل في حالة الحوادث المرتبطة بالعمل، وتنص على تصدير مستحقات العمال الأجانب الذين تشملهم الاتفاقية ولكن إذا كانت الدولة المصدقة على الاتفاقية تسمح لمواطنيها بتصدير هذه المستحقات.

تنص اتفاقية المساواة في المعاملة (الضمان الاجتماعي)، ١٩٦٢ (رقم ١١٨) على حق المساواة في المعاملة فيما يتعلق بفروع الضمان الاجتماعي التسعة بأكملها. ولكل فرع من الفروع التسعة التي تقبل بها كل دولة طرف في الاتفاقية، فإنها تتعهد بأن تمنح في أراضيها مواطني أية دولة أخرى صدقت على الاتفاقية المساواة في المعاملة مع مواطنيها. وتنص أيضاً على بعض المرونة بما يسمح باستثناء غير المواطنين في الأحوال التي تكون فيها الإعانات أو أجزاء من هذه الإعانات مدفوعة كلياً من الأموال العامة. كما تنص الاتفاقية رقم ١١٨ على الاحتفاظ بالحقوق المكتسبة وإمكانية تصدير المستحقات. ومن حيث

سابعاً-٥-٢ معايير منظمة العمل الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي

تنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ و١٤٣ على المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين النظاميين والمواطنين في مجال الضمان الاجتماعي، وإن كان ذلك رهنا ببعض القيود. وفي هذا الصدد تقدم معايير منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي المزيد من التوجيه. ويعرف جميع معايير الضمان الاجتماعي^{٢٨} الراهنة لمنظمة العمل الدولية نطاق التغطية الفردي بصرف النظر عن الجنسية وتكاد تحتوي كلها على شروط مماثلة بشأن المساواة في المعاملة بين رعايا البلد والأجانب في البلد المضيف^{٢٩}، ومعظمها يحتوي على شروط خاصة بعدم التمييز، منها مثلاً اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢).^{٣٠} وبالإضافة إلى هذه الصكوك، اعتمدت منظمة العمل الدولية عدة معايير تتناول بوجه خاص حماية حقوق العمال المهاجرين في مجال الضمان الاجتماعي (الإطار سابعاً-٣١).

ودون المساس بجوهر القوانين الوطنية، فإن الهدف الرئيسي لاتفاقيات منظمة العمل الدولية في هذا المجال هو التنسيق فيما يتعلق بإزالة أي عراقيل تحول دون تطبيق القوانين الوطنية. ولا يغير أثر القواعد الوطنية إلا إذا كان ذلك ضرورياً لضمان الحماية للعمال المهاجرين حماية كاملة ومستمرة تستند إلى مساواة فعلية.

سابعاً-٥-٣ معايير الضمان الاجتماعي والعمال المهاجرون غير النظاميين

تظل صكوك الضمان الاجتماعي ذات الصلة في منظمة العمل

الدولية صامته بشأن حماية العمال المهاجرين في وضع غير نظامي. بيد أن ثمة استثناء واحداً في الاتفاقية رقم ١٤٣ حيث تقول إن العمال المهاجرين في وضع غير نظامي يتعين أن يكون لهم نفس الحقوق المتاحة للعمال المهاجرين النظاميين فيما يتعلق بحقوق الضمان الاجتماعي الناشئة عن استخدام سابق. وينبغي أن يفهم هذا الحكم على وجه التحديد لأغراض الحقوق المكتسبة بخصوص الإعانات طويلة الأجل. وفي هذا السياق، يبدو من الدراسة الاستقصائية العامة بشأن العمال المهاجرين أن عبارة «الاستخدام السابق» تشير إلى فترات ماضية من الاستخدام القانوني ومن الاستخدام غير القانوني على السواء.^{٣١} ومن الناحية العملية، تُمنح للعمال المهاجرين غير النظاميين في عدد من البلدان بعض الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي خاصة الوصول إلى العلاج الطبي (الإطار سابعاً-١٤).

سابعاً-٥-٤ حماية الضمان الاجتماعي عن طريق اتفاقات الضمان الاجتماعي

إن أفضل السبل لضمان الحماية للضمان الاجتماعي بالنسبة للعمال المهاجرين هي عقد اتفاقات متعددة الأطراف أو ثنائية بشأن الضمان الاجتماعي. ومقارنة مع الاتفاقات الثنائية، تحظى الاتفاقيات متعددة الأطراف بميزة وضع معايير ولوائح مشتركة وبالتالي يتم تجنب التمييز في أوساط المهاجرين من عدد من البلدان الأصلية الذين قد يمنحون مع ذلك حقوقاً ومستحقات متباينة عن طريق مختلف الاتفاقات الثنائية. وعلاوة على ذلك، ييسر كذلك النهج متعدد الأطراف الإجراءات البيروقراطية

حالة حقوق العمال المهاجرين غير النظاميين في الضمان الاجتماعي وبعض أفضل الممارسات ذات الصلة

المهاجرين غير النظاميين تأمين صحي اجتماعي في كلا البلدين. ولا يرتبط الضمان الاجتماعي في هذين البلدين بمسألة ما إذا كان الشخص يقيم ويعمل في البلد بصفة نظامية أو غير نظامية. وحالما تطأ قدما شخص أراضي أحد هذين البلدين (بصرف النظر عن الطبيعة القانونية لنشاطه المهني أو إقامته) يفترض منه أن ينخرط في التأمين الصحي العمومي عن طريق إحدى صناديق التأمين الصحي التي تعمل في البلد. وفي حقيقة الأمر، فإن القلة قليلة من العمال المهاجرين غير النظاميين هي التي تقوم بالتأمين الصحي في هذين البلدين سواء لأن العامل لا يعنيه الإفصاح عن نفسه و/أو ليست له الموارد المالية لأداء تأمينه الصحي. وفي حال حدوث طارئ يكفل للعمال المهاجرين غير النظاميين الحق في العلاج سواء كان لهم تأمين أو لم يكن. وتتحمل السلطات المحلية تكاليف هذا العلاج عن طريق المساعدات الاجتماعية والرعاية الاجتماعية.

وفي بلجيكا، تشكل التشريعات التي تحكم التعويضات عن الحوادث في العمل مسألة من مسائل السياسة العامة وبالتالي فهي إلزامية: فلا يمكن التحجج ببطلان عقد عمل مبرم بين عامل مقيم في وضعية غير نظامية من أجل التهرب من أداء التعويضات. وإذا كان صاحب العمل دون تأمين، فإن صندوق التعويضات عن حوادث العمل هو الذي يدفع التعويضات ويطلب صاحب العمل به في وقت لاحق. وإذا لم يكن العامل الذي من المفترض أن يستفيد من التعويضات منخرطاً في النظام، فإن صاحب العمل يتحمل مسؤولية أداء الاشتراكات كمتأخرات. المصادر: منظمة العمل الدولية، إدارة الضمان الاجتماعي، آذار/مارس ٢٠٠٦؛ Schoukens and Pieters (2004).

يبدو أن المسألة الأساسية المرتبطة بحصول العمال المهاجرين غير النظاميين على المستحقات الاجتماعية هي الرعاية الصحية الطارئة (مثلاً أسبانيا وبلجيكا والجمهورية التشيكية وفنلندا وفرنسا والمكسيك والنرويج). ويتمتع العمال المهاجرون غير النظاميين بنفس الحقوق في الرعاية الطبية العاجلة التي يتمتع بها المقيمون النظاميون (أو العمال) في البلد. غير أن طريقة ضمان الوصول إلى الرعاية الصحية العاجلة تختلف من بلد إلى آخر؛ وينطبق الأمر نفسه على ما يفهم بأنه رعاية طارئة.

وفي بعض البلدان (مثل السويد وتركيا)، يعالج الأطباء العامل غير النظامي المحتاج لرعاية طبية مستعجلة. غير أن المريض في هذه الحالة مجبر على رد تكاليف الرعاية الصحية التي تلقاها. والجدير بالذكر بأن تركيا تقوم الآن بمراجعة القانون الأساسي للخدمات الاجتماعية والرعاية، والتي تخطط من خلالها لتقديم بعض المساعدات الاجتماعية والطبية الأساسية للعمال المهاجرين غير القانونيين. بينما ستوفر المكسيك الرعاية الصحية الطارئة لأي شخص يعيش في ظروف تهدد سلامته البدنية أو حياته تهديداً خطيراً. ولم تفرض أي قيود تقوم على الجنسية أو وضعية الهجرة. وفي ألبانيا يفرض قانون الرعاية الاستشفائية على مستشفيات القطاع العمومي والقطاع غير العمومي على حد سواء تقديم العلاج المجاني للألبانيين والمواطنين الأجانب (حتى لو كانت الفئة الأخيرة مقيمة في ألبانيا بصفة غير قانونية) إذا كانوا في حاجة ماسة لرعاية طبية طارئة. أما في الجمهورية التشيكية وسويسرا، يمنح العمال المهاجرون غير النظاميين أيضاً فرصة الحصول على العلاج في حالة الطوارئ لاسيما عن طريق المساعدات الاجتماعية. رغم أنه من المفترض أن يكون للعمال

ومن أفضل الممارسات هناك أيضاً المثال الذي تضربه الاتفاقات الأوروبية المتوسطة المبرمة في التسعينات بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان المغاربية تونس والجزائر والمغرب (انظر القسم تاسعا-١-٣-٣ أدناه). وتتضمن هذه الاتفاقات أحكاماً أبعاد مدى من حيث نقل مستحقات الضمان الاجتماعي بالنسبة للعمال المهاجرين من البلدان المغاربية الذين يعيشون ويعملون في بلدان الاتحاد الأوروبي. كما يشجع الاتحاد الأوروبي التعاون في مجال الضمان الاجتماعي مع البلدان المجاورة. وقد وضع إعلان برشلونة لعام ١٩٩٥ أساس الشراكة الأوروبية المتوسطة التي جعلت عشرة بلدان من حوض البحر الأبيض المتوسط شركاء رسميين للاتحاد الأوروبي. ومنذ ذلك الحين، يتفاوض الاتحاد الأوروبي بشأن عقد اتفاقات شراكة متعددة الأطراف بين جميع الشركاء الأورومتوسطيين. وبما أن الفروع المتعلقة بالتنسيق في مجال الضمان

بوضع معايير مشتركة للقواعد الإدارية المعنية بتنفيذ الاتفاقات (Holzman et al., 2005:25). ويمكن تحديد عدد من أفضل الممارسات.

ولعل لوائح الاتحاد الأوروبي المتعلقة بنقل مستحقات الضمان الاجتماعي أشمل مثال على ذلك، ولو أنها لا تتعلق إلا بحقوق مواطني الاتحاد الأوروبي. ويضمن النظام (EU, 1971 14080) (1408/71/EEC) ^{٣٢} آثار بعيدة الأمد بالنسبة لنقل مستحقات الضمان الاجتماعي داخل بلدان الاتحاد الأوروبي، إلى حد أن مواطني الاتحاد الأوروبي لا يعانون أي سلبات تتعلق بمستحقات الضمان الاجتماعي في أثناء تنقلهم من دولة عضو إلى أخرى. ووسعت القاعدة (EU, 2003a) (859/2003/EC) من نطاق أحكام القاعدة ١١٤٠٨ لتشمل مواطني بلدان أخرى ليتمتعوا اليوم بنفس الحقوق التي يتمتع بها رعايا بلدان الاتحاد الأوروبي فيما يخص نقل تغطية الضمان الاجتماعي ومستحقاته في أثناء تنقلهم داخل بلدان الاتحاد الأوروبي.

الاجتماعي تستخدم نفس العبارات بشكل أو بآخر في الاتفاقات، فيمكن استعمالها كمخطط للمزيد من اتفاقات الشراكة بين بلدان أخرى والاتحاد الأوروبي (Holzman et al., 2005: 11-12).

ومن الاتفاقات متعددة الأطراف الشاملة الأخرى هناك الاتفاق بشأن الضمان الاجتماعي بين الجماعة الكاريبية والسوق المشتركة (1997: 93) الذي تم توقيعه بهدف مواءمة التشريعات الخاصة بالضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء في الجماعة. ويشير الاتفاق صراحة إلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية وديباجتها كما يستند إلى المبادئ الأساسية الثلاثة الواردة فيها: المساواة في المعاملة للمقيمين من الأطراف المتعاقدة وفقاً لتشريعاتها في مجال الضمان الاجتماعي؛ الحفاظ على الحقوق المكتسبة أو التي هي في طور الاكتساب؛ توفير الحماية لهذه الحقوق والحفاظ عليها رغم تغيير الإقامة داخل أراضي كل منها. وتستند أحكام الاتفاق إلى حد كبير إلى الأحكام النموذجية لإبرام صكوك ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن الضمان الاجتماعي، وهي الأحكام المنصوص عليها في توصية منظمة العمل الدولية المعنية بالحفاظ على الحقوق في مجال الضمان الاجتماعي، 1983 (رقم 167)، ودخل الاتفاق حيز النفاذ في عام 1997. وإلى الآن وقعت على الاتفاق وصدقت عليه ثلاث عشرة دولة عضواً، في حين عمدت اثنتا عشرة دولة عضواً إلى سن تشريعات محلية لإضفاء طابع قانوني عليها.

سابعاً- 5-5-5 التدابير الأحادية الجانب لحماية حقوق العمال المهاجرين في مجال الضمان الاجتماعي

إن أفضل السبل التي يمكن من خلالها تحقيق الحماية في مجال الضمان الاجتماعي بالنسبة للعمال المهاجرين وأسرههم هي التصديق على الاتفاقيات المعنية بالضمان الاجتماعي المشار إليها أعلاه وتفيدها وذلك بعقد اتفاقات تتعلق بالضمان الاجتماعي. وفي حالة عدم التصديق على الاتفاقيات ذات الصلة وعقد اتفاقات تتعلق بالضمان الاجتماعي، عمد بعض البلدان إلى سن تدابير أحادية الجانب لحماية حقوق العمال المهاجرين في مجال الضمان الاجتماعي، وتنص هذه التدابير على توفير ما يلي:

- « المساواة في المعاملة بين العمال الوطنيين والعمال المهاجرين فيما يخص شمولهم بنظام الضمان الاجتماعي والاستفادة من مستحقته؛
- « اشتراط (مسؤولية) وكالات التوظيف عن دفع اشتراكات الضمان الاجتماعي لنظام الضمان الاجتماعي الوطني على عامل يوظف خارج أرض الوطن (مثلا الفلبين، إندونيسيا)؛
- « التغطية الطوعية للرعايا العاملين في الخارج (مثلا فرنسا، الأردن، الفلبين)؛
- « إمكانية دفع اشتراكات بأثر رجعي للعمال المهاجرين العائدين بالنسبة للمدة التي قضوها في الخارج؛
- « التنازل عن فترات التأهيل الطويلة لصالح العمال المهاجرين؛
- « التصديق على فترات التأمين الكاملة في بلد آخر بهدف منح العمال المهاجرين الوصول الفوري للمستحقات؛
- « استفادة أفراد الأسر الذين خلفهم العمال المهاجرون في بلدهم من التغطية الصحية.

سابعاً- 5-5-5 التدابير الأحادية الجانب في بلدان المقصد: مستحقات الرعاية الصحية للعمال المهاجرين المتعاقدين العائدين إلى بلدانهم

لا يستفيد العمال المهاجرون الذين يعودون إلى بلدانهم الأصلية بعد التقاعد من المعاش في البلدان الأصلية ولا تشملهم الخطة النظامية للرعاية الصحية هناك. ولسد هذه الثغرة التي تشهدها الحماية، يدفع بعض بلدان المقصد في أوروبا تعويضات للعمال المهاجرين المتعاقدين لدفع مصاريف العلاج الطبي في بلدانهم الأصلية، وذلك بنفس الطريقة التي تدفع فيها تعويضات لرعاياها الذين يسافرون أو يقيمون مؤقتاً في الخارج. فالنظام الصحي النمساوي على سبيل المثال (Holzman et al., 2005: 29) يدفع تعويضات تصل إلى 80 في المائة من تكاليف العلاج التي يتعين على التأمين الصحي العمومي النمساوي دفعها للمستشفيات النمساوية (أو للأطباء). وما دام النظام الصحي النمساوي مدعوماً بشكل قوي، فإن تكاليف التأمين الصحي العمومي التي تدفع للمستشفيات تعد نظرية فقط إذ أنها لا تعكس التكاليف المرتفعة جداً فعلياً.

سابعاً- 5-5-5 التدابير الأحادية الجانب في بلدان الأصل المتخذة لشمول رعاياها العاملين في الخارج من تغطية الضمان الاجتماعي

نظراً لغيبه اتفاقات بشأن الضمان الاجتماعي، غالباً ما يستثنى العمال المهاجرون من تغطية الضمان الاجتماعي في بلد العمل، وحتى وإن كانت تشملهم خطة الضمان الاجتماعي النظامية لهذا البلد، فإنهم في كثير من الأحيان يتعذر عليهم تلقي مستحقاتهم عند عودتهم إلى بلدهم الأصلي. ولذلك قامت عدة بلدان بتوسيع نطاق التغطية النظامية للضمان الاجتماعي لتشمل مواطنيها العاملين في الخارج، سواء عن طريق التأمين الإجباري أو التأمين الطوعي (الإطار سابعاً- 10).

التدابير الأحادية الجانب التي اتخذتها البلدان الأصلية لحماية حقوق رعاياها العاملين في الخارج في مجال الضمان الاجتماعي

كاستحقاقات للعامل الذي أصيب بالعجز أو للورثة الذين عينهم المستفيد، عند الاقتضاء. وتقوم باكستان الآن بدراسة جدوى تتعلق بوضع خطة معاشات للعمال المهاجرين. وهناك إمكانية وضع خطة للضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين تقوم على الاشتراكات الطوعية في حسابات الأفراد تخص المستحققات الطويلة الأمد والقصيرة الأمد على حد سواء مثل الرعاية الصحية لأفراد أسرة العمال المهاجرين المقيمين في البلد الأصلي.

ومن الأساليب الأخرى الممكنة لتوسيع نطاق تغطية الضمان الاجتماعي على الصعيد الوطني أن يمنح العمال المهاجرون إمكانية القيام بالتأمين الطوعي في بلدهم الأصلي. ويجب الإشارة إلى مثال الأردن التي أتاحت التأمين الطوعي لرعاياها العاملين في الخارج. ويمكن الحصول على التأمين الطوعي بأساليب مختلفة، سواء على شكل تأمين اختياري متواصل بعد فترة سابقة من الاستفادة من تغطية إجبارية أو بالسماح للعمال المهاجرين العائدين إلى بلدانهم بتغطية فترات عملهم في المهجر بأثر رجعي. وقد يجذب بصفة خاصة هذا الخيار الأخير العمال المهاجرين الذين دفع لهم مبالغ جزافية من حقوق الضمان الاجتماعي التي اكتسبوها في بلد العمل. المصدر: منظمة العمل الدولية إدارة الضمان الاجتماعي، ٢٠٠٦.

عمد بعض البلدان لاستعمال وكالات التوظيف كدعامة لضمان استمرار حصول عمالها المهاجرين على الأقل على بعض الحماية من الضمان الاجتماعي. وخير مثال تقدمه الفلبين حيث تتحمل الوكالات التي توظف وتوفر البحارة الفلبينيين والعمال على ظهر السفن الأجنبية مسؤولية دفع اشتراكات فصلية لنظام الضمان الاجتماعي وذلك بموجب مذكرة الاتفاق لعام ١٩٨٨. وتتيح هذه الاشتراكات تغطية شاملة للعمال وفقاً للقوانين الفلبينية المعنية بالضمان الاجتماعي والرعاية الطبية وتعمير العمال. وما يبسر مسألة فرض تعهد وكالات التوظيف بدفع اشتراكات الضمان الاجتماعي هو أنه بموجب القانون الفلبيني تخضع عقود العمل ما وراء البحار لموافقة إدارة العمل والاستخدام، مما نتج عنه إمكانية فرض تسجيل البحارة في نظام الضمان الاجتماعي كشرط من شروط العقد.

وتقدم باكستان مثالا آخر، حيث إن المهاجرين محميون بموجب عقد تأمين جماعي مبرم بين مكتب الهجرة والاستخدام ما وراء البحار من جهة وشركة التأمين على الحياة التابعة للدولة من جهة أخرى. ويمول هذا التأمين الجماعي من الأقساط التي يدفعها مقدمو الطلبات عند تسجيلهم في المكتب. وتوفر التغطية لمدة سنتين في حال حدوث طارئ - العجز والوفاة - ويدفع مبلغ إجمالي

الحواشي

(١) اقتبست هذه التفاصيل والتفاصيل اللاحقة عن بلدان المغرب العربي، من التقرير:

Report on Legislation Concerning International Migration in Central Maghreb. Mohamed Saib Musette, Monia Benjemia, Khadija Elmadmad, and Azzouz Kerdoun, ILO International Paper 77E (2006)

ويوجد أيضاً باللغة الفرنسية على الموقع: www.ilo.org/migrant/publ/imp-list.htm

Rapport sur les législations relatives à la migration internationale au Maghreb Central

(٢) يشترط القيام بفحوص الحمل مثلاً في سنغافورة وماليزيا.

(٣) تنص الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين على أن «يتمتع العمال المهاجرون، دون المساس بأحكام أذن إقامتهم أو تصاريح عملهم والحقوق المنصوص عليها في المادتين ٢٥ و٢٧ من هذه الاتفاقية، بالمساواة في المعاملة مع رعايا دولة العمل من حيث: (أ) الحماية من الفصل؛ (ب) استحقاقات البطالة؛ (ج) الاستفادة من مشاريع العمل العاملة التي يقصد منها مكافأة البطالة؛ (د) إمكانية الحصول على عمل بديل في حالة فقدان العمل أو إنهاء النشاط الآخر الذي يزاولونه مقابل آخر، رهنا بالمادة ٥٢ من هذه الاتفاقية» (الأمم المتحدة، ١٩٩٠ المادة ٩٤)، وعلى الصعيد الإقليمي لمجلس أوروبا، تنص الاتفاقية الأوروبية للعمال المهاجرين على أنه «إذا أصبح العامل المهاجر دون عمل سواء بسبب عدم قدرته على العمل بصفة مؤقتة نتيجة مرض أو حادث أو بسبب بطالة غير طوعية، وبشهادة تثبت ذلك من السلطات المختصة، ورهنا بتطبيق المادة ٢٥ من هذه الاتفاقية (إعادة الاستخدام) ينبغي أن يسمح له بالإقامة على أراضي الدولة المستضيفة لمدة لا تقل عن خمسة أشهر. بيد أنه لا يتعين للأطراف المتعاقدة، بخصوص الحالة المنصوص عليها في الفقرة الفرعية أعلاه، أن تكزن ملزمة بالسماح للعمال المهاجر أن يقيم لفترة تتجاوز فترة دفع استحقاق البطالة. (مجلس أوروبا، ١٩٧٧ المادة ٩ (٤)).»

(٤) ٢٦١ و ١٦٤ صدقت على التوالي.

(٥) تتناول ملاحظات لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات لعام ٢٠٠٠ بشأن تطبيق أسبانيا للاتفاقيتين رقم ٩٧ ورقم ١١١ ظروف استخدام العمال المهاجرين، بمن فيهم الموجودون في وضعية غير نظامية.

(٦) ينص قانون الإتحاد الأوروبي على وضع نظام لمواءمة وتجميع مستحققات الضمان الاجتماعي في الدول الأعضاء، وتطبق الآن قواعد الإتحاد الأوروبي على مواطني البلدان الأخرى الذين ينتقلون داخل أراضي بلدان الإتحاد الأوروبي (الإتحاد الأوروبي، ٢٠٠٢؛ ١٩٧٢؛ ١٩٧١)؛ وكذلك على مواطني بلدان ثالثة وفقاً لاتفاقيات الشراكة التي اعتمدها الإتحاد الأوروبي مع بلدان ثالثة (مثل بلغاريا وتركيا ورومانيا، والبلدان المغاربية تونس والجزائر والمغرب).

(٧) للمزيد من التفاصيل، أنظر منظمة العمل الدولية (١٩٩٠، أ، الفقرات ٣٠٦-٣٠٩)؛ وعلاوة على ذلك، لا تنطبق الاتفاقية رقم ٩٧ (المادة ١) إلا على الحقوق التي يكتسبها العامل بفضل عمله واستيفائه الشروط المؤهلة الأخرى التي تفرض على العمال المهاجرين النظاميين.

(٨) تشير توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٥١ في الفقرة ٢ إلى أنه ينبغي أن يتمتع العمال المهاجرون الموقنون بتكافؤ الفرص والمعاملة من حيث (أ) الحصول على التدريب المهني والعمل الذي يختارونه على أساس استعداداتهم الشخصية مثل هذا التدريب أو العمل، مع مراعاة الكفاءة المكتسبة خارج الأراضي وفي بلد العمل؛ و(ب) إعادة التدريب. وقد أقرت منظمة العمل الدولية بأن الاستثناءات المؤقتة، المسموح بها والمأذون بها وفقاً للاتفاقية رقم ١٤٣ (المادة ١٤ (أ))، تؤخذ في الاعتبار فيما يخص الوصول إلى فرص العمل، في حين يصعب، من حيث الممارسة، تطبيق مبدأ المساواة في المعاملة فيما يتعلق بتوفير التدريب المهني لبعض الفئات من العمال المهاجرين كالعامل الموسمين على سبيل المثال (أنظر منظمة العمل الدولية، ١٩٩٩، أ، الفقرة ٣٧٨).

(٩) أنظر الموقع : <http://www.word-federation.org/CETAB>

(١٠) مثلا، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (الأمم المتحدة، ١٩٦٦ب: المادة ٢٢(١))؛ العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الأمم المتحدة، ١٩٦٦أ: المادة ٨)؛ الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (الأمم المتحدة، ١٩٩٠ : المادتان ٢٦ و٤٠).

(١١) أنظر المواد الواردة في منظمة العمل الدولية (2002c).

(١٢) تعليق Max Frisch على «البرامج الأوروبية لاستضافة العمال» في الستينيات.

(١٣) أنظر مثلا العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية: «الأسرة هي الوحدة الجماعية الطبيعية والأساسية في المجتمع، ولها حق التمتع بحماية المجتمع والدولة» (الأمم المتحدة، ١٩٦٦ب: المادة ٢٣(١)).

(١٤) تدعو اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ (المادة ١٣ (١)) جميع الأطراف المتعاقدة إلى «اتخاذ جميع التدابير الضرورية التي تدخل في اختصاصها والتعاون مع دول أخرى أعضاء لتسهيل جمع شمل أسر كافة العمال المهاجرين الذين يقيمون بشكل قانوني على أراضيها». وتنص توصية المنظمة رقم ١٥١ (الفقرة ١٤) على أنه «ينبغي التشاور مع ممثلي كل المعنيين، وبصورة خاصة مع ممثلي أرباب العمل والعمال، بشأن التدابير التي ينبغي اعتمادها لتسهيل جمع شمل الأسرة وتيسير إمكانية التعاون فيما بينها لتنفيذ تلك التدابير». بينما تقضي الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين (المادة ٤٤ (٢)) بأن «تقوم الدول الأطراف باتخاذ ما تراه مناسبا ويدخل في نطاق اختصاصها من تدابير رامية إلى تيسير لم شمل العمال المهاجرين بأزواجهم أو بالأشخاص الذين تربطهم بهم علاقة تشأ عنها، وفقا للقانون المنطبق، آثار مكافئة للزواج، وكذلك بأولادهم المعالين القصر غير المتزوجين».

(١٥) أنظر ملحق الميثاق الاجتماعي الأوروبي المنقح (مجلس أوروبا، ١٩٩٦) المتعلق بتفسير المادة ١٩(٦) الخاصة بجمع شمل الأسرة.

(١٦) للمزيد من التفاصيل بخصوص الاختلاف بين الجنسين فيما يتعلق بجمع شمل الأسرة في إطار الهجرة، أنظر الأمم المتحدة (٢٠٠٤: الفقرات ٩٢-١٠٧).

(١٧) تم الاعتراف أيضا بأن الرعاية الصحية فرع من الفروع التقليدية للضمان الاجتماعي والتي نوقشت في الفرع سابعاً-٥ الخاص بالضمان الاجتماعي أدناه (أنظر أيضا الإطار سابعاً-٣١ الذي يحوي معلومات عن وصول العمال المهاجرين غير النظاميين إلى الرعاية الصحية في حالات الطوارئ).

(١٨) أنظر أيضا الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (الأمم المتحدة، ١٩٤٨ المادة ٢٥(١))؛ «لكل شخص الحق في مستوى من المعيشة كاف للمحافظة على الصحة والرفاهية له ولأسرته. ويتضمن ذلك التغذية والملبس والسكن والعناية الطبية وكذلك الخدمات الاجتماعية اللازمة».

(١٩) إن توفير الرعاية الصحية الملائمة للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم خارج العمل مجال من المجالات التي لم يتم تناولها سواء في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ أو الاتفاقية رقم ١٤٣. إلا أن الفقرة ١٢ من توصية المنظمة رقم ٨٦، تنص على أن «تقدم المساعدة الطبية للمهاجرين بموجب ترتيبات الهجرة الجماعية التي تنفذ تحت إشراف الحكومات بنفس الطريقة التي تقدم بها للمواطنين». لكن لا يوجد أي حكم يوسع من نطاق هذه التوصية لتشمل الفئات الأخرى من المهاجرين. وتشير توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٥١، فقرة ٢ (أ) إلى تكافؤ الفرص والمعاملة فيما يخص ظروف المعيشة، بما في ذلك «المرافق الصحية».

(٢٠) انظر المادة ٢٨ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم: «للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم الحق في تلقي أية عناية طبية تكون مطلوبة بصورة عاجلة لحفظ حياتهم أو لتلافي ضرر لا يمكن علاجه بلحق بصحتهم وذلك على أساس المساواة في المعاملة مع رعايا الدولة المعنية. ولا يحرم هؤلاء من هذه العناية الطبية الطارئة بسبب أية مخالفة فيما يتعلق بالإقامة أو الاستخدام» (الأمم المتحدة، ١٩٩٠، المادة ٢٨).

(٢١) أنظر الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (الأمم المتحدة، ١٩٤٨، المادة ٢٥(١)) والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (الأمم المتحدة، ١٩٦٦أ: المادة ١١(١)). وقد ورد نص هذا الأخير كما يلي: «تقر الدول الأطراف في هذا العهد بحق كل شخص في مستوى معيشي كاف له ولأسرته، يوفر ما يفي بحاجتهم من الغذاء والكساء والمأوى، وبحقه في تحسين متواصل لظروفه المعيشية. وتتعهد الدول الأطراف باتخاذ التدابير اللازمة لإنفاذ هذا الحق، معترفة في هذا الصدد بالأهمية الأساسية للتعاون الدولي القائم على الارتضاء الحر».

(٢٢) يستشهد التعليق العام بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩١: ٨٨

(٢٣) تنص توصية منظمة العمل الدولية رقم ٨٦ في الفقرة ١٠(أ) على أن «تسهل الهجرة عن طريق تدابير مناسبة ترمي إلى ضمان تزويد العمال المهاجرين عند الضرورة بما يكفي من أماكن السكن». بينما تنص الفقرة ١٦ من التوصية رقم ١٥١ على أنه «ينبغي أن تأخذ كل دولة عضو في اعتبارها تماما، من أجل تسهيل إعادة جمع شمل الأسرة في أقرب وقت ممكن... احتياجات العمال المهاجرين وأسرهم، وخاصة في سياساتها المتعلقة بالمساكن العائلية، والمساعدة في الحصول على المساكن وعلى خدمات الاستقبال الملائمة».

(٢٤) في هذا الصدد، أنظر أيضا منظمة اليونسكو (١٩٦٠: المادة ٣ (هـ)) التي تشترط على الدول الأطراف بصريح العبارة أن «تمنح الرعايا الأجانب المقيمين على أراضيها نفس الحق في الوصول إلى التعليم الذي يتمتع به مواطنوها».

(٢٥) للإطلاع على صكوك مجلس أوروبا ذات الصلة، أنظر مجلس أوروبا (١٩٦٤، ١٩٧٢، ١٩٩٠)

(٢٦) يمكن أن يفهم الضمان الاجتماعي بمثابة «الحماية التي يوفرها المجتمع لأفراده، عن طريق مجموعة من التدابير، من الأزمات الاقتصادية والاجتماعية التي قد يتسبب فيها فقدان المدخول أو انخفاضها انخفاضاً كبيراً نتيجة المرض، الأمومة، حوادث العمل، البطالة، العجز، الشيخوخة والوفاة؛ وتوفير الرعاية الطبية؛ والإعانات للأطفال». (منظمة العمل الدولية، ١٩٨٩: ٣).

(٢٧) مستحقات الضمان الاجتماعي مقسمة تقليدياً إلى تسعة فروع مختلفة: الرعاية الطبية وإعانات المرض والبطالة والشيخوخة وحوادث العمل ومستحقات الأسرة والأمومة والعجز والورثة. ولإلقاء نظرة شاملة عن صكوك منظمة العمل الدولية بشأن الضمان الاجتماعي، أنظر Humblet and Silva (2002: 41-45).

(٢٨) اتفاقية الضمان الاجتماعي (المعايير الدنيا)، ١٩٥٢ (رقم ١٠٢)؛ اتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ (رقم ١٢١)؛ اتفاقية إعانات العجز والشيخوخة والورثة، ١٩٦٧ (رقم ١٢٨)؛ اتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠)؛ اتفاقية النهوض بالعمالة والحماية من البطالة، ١٩٨٨ (رقم ١٦٨)؛ واتفاقية حماية الأمومة، ٢٠٠٠ (رقم ١٨٣).

(٢٩) يتجلى تطبيقها على العمال المهاجرين، في جملة أمور، من خلال إشارة هيئات المراقبة التابعة لمنظمة العمل الدولية إلى العمال المهاجرين بصفة خاصة في سياق المراقبة المنتظمة لاتفاقية إعانات إصابات العمل، ١٩٦٤ (رقم ١٢١)، واتفاقية الرعاية الطبية وإعانات المرض، ١٩٦٩ (رقم ١٣٠).

(٣٠) تنص المادة ٦٨ من هذه الاتفاقية، المنطبقة على جميع فروع الضمان الاجتماعي على أن يتمتع المقيمون من غير المواطنين بنفس الحقوق التي يتمتع بها المقيمون المواطنون؛ كما تنص على بعض المرونة بسماعها إقصاء غير المواطنين من الإعانات أو أجزاء الإعانات التي تمول بكاملها من الأموال العامة.

(٣١) تقضي التوصية رقم ١٥١ والتي ترافق الاتفاقية رقم ١٤٣ بأن يخول أي عامل مهاجر يغادر بلد الاستخدام الحق في المزايا التي قد يستحقها فيما يتعلق بأي إصابة عمل، وذلك بغض النظر عن شرعية إقامته في هذا البلد (فقرة ٣٤ (١) (ب)).

(٣٢) تم اعتماد القاعدة 883/2004/EC في ٢٠٠٤ كمتابعة للقاعدة 1408/71/EEC. غير أنه لم يتم إلى حد الآن إكمال كل من القاعدة التنفيذية الجديدة والملحقات والضميمات للقاعدة الجديدة.

(٣٣) الأردن، إسرائيل، تركيا، تونس، الجزائر، سوريا، لبنان، مصر، المغرب، السلطة الفلسطينية، وكانت أيضا كل من قبرص ومالطة من ضمن البلدان الأصلية للشراكة الأوروبية متوسطية، وقد انضموا كبلدين كاملي العضوية إلى الإتحاد الأوروبي في ٢٠٠٤. أما ليبيا، فلها مركز مراقب.



ثامناً - التدابير الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها

يمكن أعمالهم التجارية من البقاء، لأنهم يكسبون امتيازاً غير منصف مقارنة بمنافسيهم من حيث انخفاض تكاليف العمالة، وبالتالي لا توجد لديهم أي حوافز لإعادة الهيكلة، وتحديث ظروف العمل وتحسينها، وما إلى ذلك. (Ghosh, 1998:150-151).

◀ منع استغلال المهاجرين غير النظاميين من قبل أصحاب العمل، ووسطاء العمل أو الوكلاء، أو المهريين أو المتجرين بشكل غير مشروع. فاستغلال المهاجرين غير النظاميين ظاهرة موثقة بشكل جيد. فهم يحصلون على أجر أدنى مما يحصل عليه العمال الوطنيون والعمال المهاجرون الموجودون بصفة قانونية؛ وفي حالة طردهم كثيراً ما يعجزون عن الحصول على مستحقاتهم من أصحاب العمل؛ ونادراً ما تشملهم حماية قانون الضمان الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، قد يستغلهم أيضاً المهربون والمتجرون بشكل غير مشروع، حيث يجعلهم المتجرون في وضعية شبيهة بالرق أو السخرة. وبشكل متزايد، (وهذا واضح للغاية فيما يتعلق بدخول العمال المهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي)، تخضع الهجرة غير النظامية إلى سيطرة الجريمة المنظمة، التي تشكل سمة سلبية واضحة لهذه الظاهرة.

ومن الواضح أن اقتحام الجريمة المنظمة لهجرة العمالة غير النظامية، لا سيما في سياق الاتجار الذي يتسم بشدة الاستغلال، من شأنه أن يشكل مصدر قلق على صعيد الأمن القومي. ومن جهة أخرى، من شأن دخول أعداد كبيرة من الرعايا الأجانب إلى بلد وإقامتهم فيه بصفة غير قانونية إضافة إلى عودتهم المفاجئة إلى البلد الأصلي في حالة وقوع انتكاسة اقتصادية التسبب في مشاكل أمنية خطيرة: فعلى سبيل المثال، وفي أثناء الأزمة المالية الآسيوية التي اندلعت في أواخر التسعينيات، طلب من أعداد كبيرة من العمال المهاجرين غير النظاميين في بلدان مثل ماليزيا بمغادرة البلد، مما نتج عنه توتر كبير بين بلدان المنطقة.

قبل دراسة التدابير التي يمكن اتخاذها من أجل منع هجرة العمالة غير النظامية أو تخفيضها¹، من الضروري النظر في عدد من القضايا الأولية، مثل الأساس المنطقي لمنع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها، والحاجة إلى تفهم فئة الأشخاص المعنيين والأعداد التي ينطوي عليها الأمر؛ واستجابة المجتمع الدولي لمشكلة الهجرة غير النظامية؛ وضرورة وضع نهج سياسة عامة شامل ومنسق يحاول التصدي لجميع أبعاد هذه الظاهرة.

ثامناً - ١ الحاجة إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو تخفيضها

ثمة عدد من الأسباب التي يمكن أن تعلل ضرورة الحد من الهجرة غير النظامية أو منعها. وفيما يلي قائمة منها وهي أبعد ما تكون من الاكتمال:

◀ الحرص على إنجاح إدارة الهجرة والحفاظ على مصداقية سياسات الهجرة القانونية. فمن الصعب الحصول على دعم الجمهور لسياسات الهجرة القانونية، إذا لم تتخذ أي تدابير للتصدي للهجرة غير النظامية أو إذا كانت السلطات تتسامح مع هذه الهجرة في الواقع.

◀ ضمان مستويات مرضية في الأجور وظروف العمل بالنسبة للعمال الوطنيين والعمال المهاجرين المقيمين بصفة قانونية. ذلك أن وجود العمال المهاجرين غير النظاميين في قطاع اقتصادي ما من شأنه أن يصيب مستويات الأجور وظروف العمل بالكساد، لا سيما في القطاعات منخفضة المهارة في ذلك الاقتصاد.

◀ تجنب إنشاء قطاعات عمل ومؤسسات تجارية بكاملها معتمدة كلياً على العمالة المهاجرة غير النظامية. فقد دفع البعض إلى أن وجود المهاجرين غير النظاميين للعمل لدى بعض أصحاب العمل



قوارب صغيرة إلى سواحل جزيرة لامبيدوسا الإيطالية، أو إلى مالطة أو جزر الكاناري. ففي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الخمس عشرة (قبل توسع الاتحاد عام ٢٠٠٥)، أُصدرت حوالي ١٠ ملايين تأشيرة شنغن/الاتحاد الأوروبي سنوياً لرعايا بلدان ثالثة بقصد الإقامة القصيرة الأجل لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. غير أنه لا يُعرف عدد هؤلاء الأشخاص الذين تجاوزوا فترة إقامتهم، وإن كان يتعين على جميع رعايا البلدان الثالثة (الحاملين للتأشيرة وغير الحاملين) الآن ختم جوازات سفرهم لدى دخولهم إلى أراضي الاتحاد الأوروبي أو خروجهم منها (EU, 2006b). وإضافة إلى ذلك، وعلى نحو ما لوحظ في القسم سادساً-٤-٣ أعلاه، فإن انتشار خطط العمالة المؤقتة بكثرة وازدياد صعوبة القواعد المنظمة لهذه الخطط أمر يزيد من خطر وقوع عمال مهاجرين دخلوا البلد بصفة قانونية أول الأمر في وضعية غير قانونية. ومثل ذلك، كثيراً ما ارتبطت الإجراءات السابقة المتعلقة بتسوية الأوضاع (القسم ثامناً-٤-٥) ارتباطاً وثيقاً بالعمال المهاجرين الذين يبقون في العمل، وهو ما يدل على أن هؤلاء المهاجرين قد يجدون أنفسهم مرة أخرى في وضعية غير قانونية إن هم فقدوا عملهم.

هل يمكن إحصاء المهاجرين غير النظاميين؟ معظم الوثائق الرسمية تشير إلى «المشكلة» التي تطرحها الهجرة غير النظامية وإلى كونها «عويصة»، غير أنه قليلة جداً هي المحاولات الجادة التي تمت من أجل التأكد من أن الوضع كذلك في الواقع (Jandl, 2003). وكثيراً ما تتباين التقديرات تبايناً كبيراً، حسب المبلِّغ (الحكومة أو وسائل الإعلام) أو وفقاً للحالة السائدة عند نشرها. ومعظم البيانات الموجودة يشير إلى عدد الأشخاص الموقوفين لدى محاولتهم الدخول سراً (وإن كان هذا العدد يشمل في كثير من الأحيان أعداد الأشخاص الموقوفين أكثر من مرة) والأشخاص الذين كُشفوا وطُردوا. غير أن هذا النوع من البيانات يعطي صورة غير صادقة

بيد أنه لا يمكن أن يُنكر أن المهاجرين غير النظاميين يلبون احتياجات العمالة في بلدان المقصد، لا سيما في القطاعات منخفضة المهارة. فهم لا يشكلون عمالة منخفضة التكلفة لسببهم أقل (ولعدم دفع أصحاب العمل اشتراكات الضمان الاجتماعي عنهم) فحسب، بل لأنهم عادة ما يكونون شباباً تقل حاجته إلى الرعاية الصحية. وعلاوة على ذلك، يشكل هؤلاء المهاجرون قوة عاملة مرنة يسهل التخلص منها عند حدوث ركود اقتصادي. وقيل إن الحكومات كثيراً ما «تغض الطرف» عن العمالة المهاجرة غير النظامية، لأنها تدرك المزايا القصيرة الأجل لهذه القوة العاملة المرنة بالنسبة إلى أصحاب العمل والاقتصاد الوطني.

ثامناً-٢ من هم المهاجرون غير النظاميين؟

يتكون المهاجرون غير النظاميين إلى حد كبير من فئتين من الناس. أولاً، هناك من يصل بصورة غير قانونية (أي من خلال المرور عبر الحدود «الخضراء» ليلاً، أو عبور البحر على متن قوارب مهلهلة صغيرة بين شمال وغرب أفريقيا والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، أو الاختباء في حاويات مختومة محمولة على مقطورة شاحنات) مع ما يترتب على ذلك من عواقب مأساوية أحياناً. أما الفئة الثانية فهي فئة المهاجرين غير النظاميين الذين يصلون بصورة قانونية (بتأشيرة سياحية أو للدراسة على سبيل المثال) ثم يتجاوزون فترة الإقامة المحددة في تأشيراتهم، وعادة ما يعملون بدون ترخيص.

ومن الشائع المسلم به أن غالبية المهاجرين غير النظاميين تقع ضمن الفئة الثانية، ولو كانت وسائل الإعلام تركز اهتمامها أساساً على الهجرة السرية، مثل المهاجرين الأفارقة الذين يصلون على متن

الحكومات ووسائل الإعلام مفاهيم مشابهة عن المهاجرين غير النظاميين. لكن الأمر ليس كذلك بالضرورة. فكثيراً ما يكون لهؤلاء المهاجرين مستوى تعليمي عال ولا يكونون أفقر الناس في بلدهم الأصلي. والواقع أنه إذا كانت هجرة هؤلاء تتم عبر «خدمات» المهربين، فإن العديد من هؤلاء يتمكن من إيجاد الموارد لدفع تكاليف هذه الخدمات إما بصفة فردية أو بمساعدة أسرهم، وأصدقائهم ومجتمعاتهم المحلية.

ثامناً - ٣ استجابة المجتمع الدولي

كيف تتفاعل المجتمع الدولي مع الزيادة الملحوظة للهجرة غير النظامية؟ في السبعينيات، استرعت ظاهرة الهجرة غير النظامية انتباه المجتمع الدولي بعد وقوع حوادث مروعة كان وراءها الاتجار غير المشروع. واستأثرت حادثة معينة بعنوانين الصحف. إذ اكتشف حوالي ٥٠ أفريقيًا من مالي في ظروف مرعبة في شاحنة داخل نفق، مون بلان (الجبل الأبيض). وأدت المخاوف من هذه الأحداث في نهاية المطاف إلى اعتماد الجمعية العامة للأمم المتحدة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي لقرارات ضد الانتهاكات المرتبطة بالهجرة غير النظامية إضافة إلى اعتماد مؤتمر العمل الدولي لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣، التي سبق الحديث عنها في القسم أولاً-٢-١ أعلاه. وقد خُصص الجزء الأول من هذه الاتفاقية لمنع الانتهاكات المرتبطة بعملية الهجرة وبطالب الدول المصدقة على الاتفاقية باتخاذ التدابير الرامية إلى كشف الجهات المنظمة لحركة المهاجرين السرية في ظروف سيئة وللعمل غير المرخص له، بما في ذلك الاتجار لغرض السخرة والقضاء على هذه الجهات وفرض عقوبات عليها. ويتضمن الجزء أيضاً عدداً من الأحكام التي تحمي حقوق العمال المهاجرين غير النظاميين لا سيما حقوق الإنسان الأساسية إضافة إلى حقوقهم الناشئة من العمل السابق (أجور غير مدفوعة وما إلى ذلك) (المادتان ١ و٩(١)) (القسم أولاً-٢-٣ أعلاه).

صيغت الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في الثمانينيات واعتمدت في كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠. ودخلت حيز النفاذ في ١ تموز/يوليه ٢٠٠٣ (القسم أولاً-٢-٢ أعلاه). وترمي الاتفاقية إلى حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وتتضمن فصلاً خاصاً بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين (الجزء رابعاً). بيد أن الاتفاقية الدولية تتضمن أيضاً عدداً من الأحكام الرامية إلى منع حركة المهاجرين غير النظاميين أو السريين واستخدام المهاجرين الموجودين في حالات غير نظامية والقضاء على ذلك (الجزء سادساً، المادة ٦٨). وتكمن فلسفة الاتفاقية في كون النهج الشامل المتبع إزاء منع الهجرة غير النظامية لا يمكنه أن يتجاهل الاحتياجات الأساسية لأولئك الموجودين أصلاً في وضعية غير نظامية.

وفي ٢٠٠٠، اعتمدت الجمعية العامة للأمم المتحدة الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، التي تتضمن بروتوكولين متعلقين بالروابط القائمة بين الجريمة المنظمة والهجرة وهما: بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين براً وجواً وبحراً؛ وبروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، وقمعه

وكثيراً ما يجسد حجم الموارد المخصصة لوكالات إنفاذ قوانين الهجرة ومستوى فعاليتها. ولعل أوثق التقديرات المتعلقة بالمهاجرين غير النظاميين في بلد ما يمكن الحصول عليها من عدد طلبات المقدمة في إطار برنامج تسوية الوضع وفقاً لما يقتضيه القانون (انظر القسم ثامناً-٤-٥ أدناه)، وإن كانت هذه التقديرات لن تقدم صورة كاملة لأن المهاجرين غير النظاميين ليسوا جميعاً بالضرورة مؤهلين لتقديم طلب بموجب معايير برنامج التسوية، وهي المعايير التي كثيراً ما تطلب، ضمن جملة أمور، منها قضاء فترة معينة من الإقامة أو العمل في البلد. وثمة صعوبة أخرى تتمثل في كون بيانات قليلة جداً مصنفة حسب الجنس والسن. فغياب بيانات مصنفة حسب الجنس في مجال الهجرة غير النظامية يحول دون القيام بتحليل دقيق على أساس سياسات الهجرة وبرامجها. وعلاوة على ذلك، من الصعب الحصول على أرقام دقيقة على صعيد الاتحاد الأوروبي لأن بعض الدول الأعضاء يعزف عن نشر أرقامه خوفاً من أن تكون هذه المعلومات مفيدة لميسري الهجرة غير النظامية، مثل المهربين والمتجرين. فقد قدر مكتب الشرطة الأوروبية، قبل توسيع الاتحاد الأوروبي في أيار/مايو ٢٠٠٤، أن هناك ٥٠٠ ٠٠٠ مهاجر غير قانوني يدخلون الاتحاد الأوروبي سنوياً (EU, 2000b:13)، وإن كانت صعوبة التحكم في هذه المسألة قد اتضحت بشكل جيد في تقرير للمفوضية الأوروبية بشأن الروابط القائمة بين الهجرة القانونية وغير النظامية، حيث أقر التقرير بصعوبة إحصاء المهاجرين غير النظاميين وأنه لا يستطيع سوى أن يقدر أعداد المهاجرين غير النظاميين الداخلين إلى الاتحاد الأوروبي كل عام تفوق ستة أرقام ربما (EU, 2004d:11). وتقدر منظمة العمل الدولية أن المهاجرين غير النظاميين يمثلون ما بين ١٠ و١٥ في المائة من مجموع مخزونات المهاجرين وتدفعاتهم (2004:11)، مما يشير إلى أن الهجرة غير النظامية لا تمثل حصة كبيرة من هجرة العمالة. وفيما يتعلق بالهجرة غير النظامية من شمال وغرب أفريقيا إلى أوروبا، يُقدر أن ٢٢,٠٠٠ مهاجر غير قانوني في المتوسط يتوجهون سنوياً من ليبيا وتونس إلى جزيرة لامبيدوسا الإيطالية وأن حوالي ٣٤,٠٠٠ مهاجر غير قانوني يُعترض سبيلهم أمام شواطئ جزر الكاناري أو على سواحلها (Migratuin News Street, 2007).

وتعد المفاهيم مهمة للغاية أيضاً. فالمفاهيم السلبية تقدم عندما يستخدم مصطلح «هجرة غير قانونية» ومهاجر «غير قانوني». فمفهوم «غير القانوني» يحمل في طياته وصم «الجرم» وعادة ما لا يُنظر إلى العديد من المهاجرين غير النظاميين على أنهم «مجرمون» في المفهوم العادي لهذا المصطلح، حتى وإن كانوا قد خالفوا قوانين الهجرة بشأن الدخول والإقامة. فمعظم المنظمات الدولية والإقليمية، مثل المنظمة الدولية للهجرة، ومنظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا يستخدم مصطلح «الهجرة غير النظامية». والواقع أن الاتحاد الأوروبي وحده هو الذي يصير على استخدام مصطلحي «الهجرة غير القانونية» و«المهاجرين غير القانونيين».

وثمة مسألة مفاهيمية أخرى تتعلق بالمهاجرين الأغنياء والفقراء. فعادة ما يُنظر إلى المهاجرين غير النظاميين على أنهم أشخاص ذوو مستوى تعليمي متدن قادمون من بلدان أفقر تشتد فيها البطالة ويكثر فيها التخلف الهيكلي ويسعون إلى حياة أفضل لأنفسهم في بلدان أكثر تقدماً من الناحية الاقتصادية. وكثيراً ما تنقل

بيانات سياسة عامة حديثة للتصدي إلى الهجرة غير النظامية في منطقة البحر الأبيض المتوسط وأفريقيا

(د) تيسير إعادة دمج المهاجرين غير القانونيين الذين عادوا إلى بلدهم الأصلي؛
 (هـ) إطلاق حملات إعلامية لتوعية المهاجرين المحتملين بمخاطر الهجرة غير القانونية؛
 (و) إتاحة الموارد المالية لدعم بلدان العبور والبلدان الأصلية التي تواجه حالات طارئة في مجال الهجرة غير القانونية.

إعلان الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي المشترك بشأن الهجرة والتنمية، طرابلس، ليبيا ٢٢-٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦

يشمل الإعلان ٩ مجالات هي: (١) الهجرة والتنمية؛ (٢) تحديات إدارة الهجرة؛ (٣) السلام والأمن؛ (٤) الموارد البشرية وهجرة الأدمغة؛ (٥) مخاوف على حقوق الإنسان ورفاه الفرد؛ (٦) تبادل أفضل الممارسات؛ (٧) فرص الهجرة النظامية؛ (٨) الهجرة غير القانونية أو غير النظامية؛ (٩) حماية اللاجئين. وفيما يلي الفرع المتعلق بالهجرة غير القانونية أو غير النظامية:

◀ تقديم الدعم لبناء القدرة المؤسسية وإعداد مشاريع في البلدان الأصلية وبلدان العبور لمكافحة الهجرة غير القانونية، وتهريب المهاجرين والاتجار بالبشر؛

◀ تعزيز الجهود الرامية إلى تجريم الاتجار والتهريب في القوانين الوطنية، من أجل مكافحة المنظمات الإجرامية ومعاوقة المذنبين المتورطين في تهريب البشر والاتجار بهم، إضافة إلى تقديم خدمات الحماية وإعادة التأهيل إلى ضحايا الاتجار لا سيما من خلال تنفيذ البروتوكولات ذات الصلة الملحقة باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛

◀ تنفيذ خطة العمل المشتركة بين أفريقيا والاتحاد الأوروبي لمكافحة الاتجار بالبشر، لا سيما النساء والأطفال؛

◀ تشجيع التعاون في جميع المجالات في إطار مكافحة الهجرة غير القانونية أو غير النظامية، بما في ذلك التوصل إلى اتفاقات بشأن قضايا العودة وإعادة قبول المهاجرين غير القانونيين إلى بلدهم الأصلي في سياق الاتفاقات والصكوك والترتيبات والاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف الحالية؛

◀ التعاون من أجل تطوير تدابير ضبط الحدود، بما في ذلك عبر التعاون بين مختلف الهيئات الوطنية الإقليمية، وتدريب حرس الحدود، والاعتراف بالدور المهم لموظفي الاتصال في شؤون الهجرة؛ وسد الحاجة إلى اتصالات سريعة بين الاتحاد الأوروبي وأفريقيا في الحالات الاستثنائية؛

◀ التعاون في تنظيم حملات إعلامية، موجهة بشكل خاص إلى السكان والشباب المحليين في المناطق التي يشهد فيها احتمال الهجرة، بشأن مخاطر الهجرة غير القانونية والاستغلال الذي تقوم به شبكات الاتجار.

ويتضمن الإعلان أيضا التزامات الاتحاد الأوروبي بشأن آلية التمويل والمتابعة، التي تشمل إسناد ولايات إلى لجان الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي من أجل وضع وتنفيذ خارطة طريق للإعلان المشترك.

ملاحظة: تستخدم البيانات المشار إليها أعلاه أيضا مصطلح «الهجرة غير القانونية» و«المهاجرين غير القانونيين» وقد احتفظ بهذه الصيغة في هذه النصوص المقتطفة، وإن كان مصطلحا «الهجرة غير النظامية» و«المهاجرين غير النظاميين» المصطلحين المفضلين المستخدمين في هذا الدليل للأسباب المذكورة في الفرع ثامناً-٢ أعلاه.

استنتاجات رئاسة المجلس الأوروبي، ١٥-١٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥

الملحق ١ نهج عالمي إزاء الهجرة: إجراءات ذات أولوية تركز على أفريقيا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط

إن المجلس الأوروبي، على خلفية استراتيجية الاتحاد الأوروبي من أجل أفريقيا واستراتيجية البعد الخارجي لشؤون العدالة والداخلية، إضافة إلى الأحداث الأخيرة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، يوافق على البدء في إجراءات ذات أولوية مع التركيز على بلدان أفريقيا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط.

يتفق المجلس الأوروبي على الحاجة الملحة في الأجل القصير إلى اتخاذ إجراءات ملموسة واسعة النطاق، تشكل جزءاً من العمل الجاري الرامي إلى الحرص على جعل الهجرة مفيدة لجميع البلدان المعنية. يجب اتخاذ إجراءات من أجل الحد من تدفقات الهجرة غير القانونية ومن الخسائر في الأرواح، والعمل على عودة المهاجرين غير القانونيين في أمان، وتعزيز حلول دائمة للاجئين، وبناء القدرة على إدارة شؤون الهجرة بشكل أفضل، بما في ذلك عبر تقديم أقصى ما يمكن من المزايا لجميع شركاء الهجرة القانونية، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان وحق الفرد في التماس اللجوء. وتشكل الإجراءات الفورية المبينة أدناه جزءاً من خطة واسعة لتطوير علاقة الاتحاد الأوروبي مع بلدان أفريقيا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط عبر شراكة حقيقية. ويرحب المجلس الأوروبي أيضاً بالحوار والتعاون التكامليين اللذين تنهجهما الدول الأعضاء في هذا المجال. ويشدد المجلس الأوروبي كذلك على ضرورة وضع نهج متكامل وعالمي لبعض الإجراءات ذات الأولوية المقترحة، من قبيل المبادرة المتعلقة بطرق الهجرة والمبادرة الخاصة بالسلامة في البحر، اللتين تهماً كلا من بلدان البحر الأبيض المتوسط والبلدان الأفريقية.

خطة عمل المؤتمر الوزاري الأوروبي الأفريقي بشأن الهجرة والتنمية، الرباط، المغرب، ١٠-١١ تموز/يوليه ٢٠٠٦

تشمل خطة العمل ستة مجالات هي: (١) الهجرة والتنمية؛ (٢) الهجرة القانونية) وضع برامج تعاونية لإدارة الهجرة القانونية، واتخاذ تدابير تيسر تنقل العمال والأشخاص؛ (٣) الهجرة غير النظامية (غير القانونية)؛ (٤) التعاون التنفيذي بين الشرطة والجهاز القضائي ومساعدة الضحايا؛ (٥) التمويل؛ (٦) الإطار المؤسسي وإطار المتابعة. وفيما يلي الفرع الخاص بالهجرة غير النظامية (غير القانونية):

الهجرة غير النظامية (غير القانونية)

التعاون في مكافحة الهجرة غير القانونية

(أ) التعاون اللوجستي والمالي من أجل العودة الطوعية للمهاجرين في بلدان العبور؛

(ب) مع احترام كرامة الإنسان والحريات الأساسية للناس، إنشاء نظم فعالة لإعادة القبول يعمل بها في جميع البلدان المعنية، لا سيما من خلال التنفيذ الفعال للأحكام ذات الصلة للمادة ١٣ من اتفاق كوتونو وإبرام اتفاقات إعادة القبول بين بلدان شمال أفريقيا وغربها ووسطها من جهة وبين الجماعة الأوروبية أو إحدى دولها الأعضاء وبلدان شمال أفريقيا وغربها ووسطها من جهة أخرى؛

(ج) تقديم الدعم التقني واللوجستي لتحديد جنسية المهاجرين غير القانونيين؛

بعض المعلقين أكثر تشكيكاً في تقييمهم ويجدون أن المقترحات غير كافية لكبح جماح التدفقات غير النظامية للمهاجرين من أفريقيا إلى الاتحاد الأوروبي في ضوء الفجوة المستمرة الفاصلة بين المستوى العالي للتحويلات المالية التي يقوم بها كل من المهاجرين الأفارقة النظاميين وغير النظاميين إلى بلدانهم الأصلية ومستوى المساعدة الإنمائية التي يقدمها الاتحاد الأوروبي إلى هذه البلدان (Noll, 2006).

ثامنا-٤ الحاجة إلى نهج شامل

يعد وضع نهج شامل أو كلي أمراً لازماً لمعالجة مشكلة هجرة العمالة غير النظامية. وثمة أربعة مبادئ ناظمة ينبغي أن تدعم العمل الرامي إلى منع الهجرة غير النظامية أو الحد منها وهي:

- « النهج الانعزالي مصيره الفشل. وتعزيز الحوار، والتعاون والشراكات بين جميع البلدان المتأثرة بالهجرة غير النظامية (أي البلدان الأصلية وبلدان العبور وبلدان المقصد) أمر حاسم.
- « من الضروري اعتماد مجموعة من التدابير التي تعد شاملة ومتكاملة في آن واحد. وبالتالي يقتضي الأمر وضع نهج كلي لمنع الهجرة غير النظامية أو الحد منها.
- « الضوابط أو التدابير التقييدية وحدها لا تكفي.
- « يعد وضع نهج شامل أو متعدد القطاعات أمراً ضرورياً، بحيث لا يكتفي بإشراك الحكومات في البلدان المتأثرة بهجرة العمالة غير النظامية فحسب، بل يُشرك أيضاً الشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني. وبشكل خاص، لا يمكن التصدي لمشاكل سوق العمالة غير الرسمية كما ينبغي بدون مشاركة أصحاب العمل والنقابات.

وفيما يتعلق بالضوابط والتدابير التقييدية، ثمة اختلافات كبيرة في مواقف صانعي السياسات: فعلى سبيل المثال، تؤكد الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم هذه النقطة، وإن كانت لم تحظ بدعم واسع من بلدان المقصد الأوروبية. فهي تعترف بأن الهجرة غير النظامية كثيراً ما تؤدي إلى الاستغلال وإساءة المعاملة وبالتالي فهي تؤدي بشدة الإجراءات الرامية إلى منع التحركات غير النظامية أو السرية لعمال المهاجرين الموجودين في حالة غير نظامية ومنع توظيفهم والقضاء على ذلك (الجزء السادس). وفي الآن ذاته، فهي تسلّم بأن العمال المهاجرين غير النظاميين موجودون وتؤيد حماية حقوق الإنسان الأساسية والحقوق الاجتماعية الخاصة بهم، بما في ذلك حقوق العمل (الجزء رابعا) (القسم ثامنا-٤-٤ أدناه). ويعتمد نهج مماثل في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣.

وبناء عليه، ينبغي أن تشكل الحماية عنصراً هاماً في المجموعة الشاملة من التدابير الضرورية لمنع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها. ومن شأن هذه الحماية أن تشكل أيضاً أداة مفيدة لمكافحة سوق العمالة غير الرسمية، وهي الأكثر شيوعاً في بعض بلدان المقصد الأوروبية (مثل بلدان جنوب أوروبا) من بلدان أخرى وتشكل عامل جذب هام لتدفقات العمالة غير النظامية.

وعليه، يمكن تصور مجموعة من التدابير الشاملة الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها في جميع مراحل عملية الهجرة، مثل القيام بأنشطة في البلدان الأصلية وبلدان العبور؛ إقامة

والمعاقبة عليه (UN, 2000b, 2000c, 2000d). وقد دخل حيز النفاذ كل من الاتفاقية والبروتوكولين الآن. وبالإضافة إلى وضع إطار للتصدي لهذه الجرائم، يتضمن البروتوكول الخاص بالاتجار الملحق بالاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية أيضاً عدداً من الأحكام التي تركز على حماية ضحايا الاتجار. غير أنه ينبغي التشديد على أن هذه الصكوك لا تعد صكوكاً لحقوق الإنسان في حد ذاتها، نظراً لاعتمادها في سياق إنفاذ القانون الجنائي.

وبالإضافة إلى هذه الاستجابات الدولية، نشأت استجابات إقليمية أيضاً للتصدي لظاهرة الهجرة غير النظامية (من أجل العمل). وبوجه خاص، توسعت القوانين والسياسات المتعلقة بالهجرة غير النظامية في الاتحاد الأوروبي توسعاً سريعاً في السنوات الأخيرة في إطار الاختصاصات الجديدة للاتحاد الأوروبي التي مُنح إياها بموجب معاهدة أمستردام لعام ١٩٩٧، التي عدلت معاهدة الاتحاد الأوروبي. وقد اعتمد الاتحاد الأوروبي مجموعة من التدابير القانونية «المرنة» والتدابير التنفيذية لمكافحة الهجرة غير النظامية، بما في ذلك الاتجار في البشر وتهريبهم^٢. وفي أيار/مايو ٢٠٠٥، اعتمد مجلس أوروبا اتفاقية مناهضة الاتجار في البشر (of Europe, 2005a). وبخلاف البروتوكول الخاص بالاتجار الملحق باتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المشار إليه أعلاه، تعد هذه الاتفاقية صكاً من صكوك حقوق الإنسان. وتقتضي الاتفاقية تصديق ١٠ بلدان عليها لكي تدخل حيز النفاذ، غير أنه حتى تموز/يوليه ٢٠٠٧، صدقت عليها ٧ دول أطراف^٤.

وفيما يتعلق بمنطقة البحر الأبيض المتوسط، بما فيها الشرق الأوسط وشمال أفريقيا، اتخذ الاتحاد الأوروبي عدداً من المبادرات بالشراكة مع بلدان المنطقة من أجل التصدي للهجرة غير النظامية. ففي ١٩٩٥، أطلق الاتحاد الأوروبي عملية برشلونة مع ١٠ بلدان في المنطقة، تطورت بعد ذلك فأصبحت الشراكة الأوروبية المتوسطية^٥. وللمبادرة بعد ثنائي، أهمه اتفاقات الشراكة الأوروبية المتوسطية، ولها بعد إقليمي. ففي إعلان برشلونة، المعتمد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، يركز أساساً التعاون الوثيق المتوقع بشأن الهجرة غير النظامية على إبرام اتفاقات إعادة الدخول (EU 1995). غير أنه في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، تضمنت استنتاجات الرئاسة الصادرة عن مجلس أوروبا مرفقاً خاصاً بالنهج العالمي إزاء الهجرة: إجراءات ذات أولوية تركز على أفريقيا ومنطقة البحر الأبيض المتوسط، ويقترح نهجاً أكثر شمولية (انظر أيضاً القسم ثالثاً-٤ أعلاه) من أجل التصدي لظاهرة الهجرة غير النظامية، بما في ذلك زبناء القدرة على إدارة الهجرة بصورة أفضل، بما في ذلك من خلال تقديم أقصى ما يمكن من المزايا إلى جميع شركاء الهجرة القانونية» (EU 2005h). وترد أيضاً ملامح نهج أكثر شمولاً في خطة العمل المعتمدة في المؤتمر الوزاري الأوروبي الأفريقي بشأن الهجرة والتنمية، الذي عقد في الرباط، المغرب يومي ١٠ و١١ تموز/يوليه ٢٠٠٦، وفي إعلان الاتحاد الأوروبي للاتحاد الأفريقي بشأن الهجرة والتنمية، الذي اعتمد في طرابلس، ليبيا يومي ٢٢ و٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ (الإطار ثامنا-١). وإذا كانت هذه التطورات قد اعتبرت خطوة هامة في مجال الهجرة على مستوى العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء والبلدان الأفريقية، بما في ذلك البلدان الواقعة على السواحل الجنوبية للبحر الأبيض المتوسط، فإن

عدم تشجيع هجرة العمالة غير النظامية من مصر

أن المناطق الريفية والحضرية الرئيسية في مصر التي ينزع شبابها تاريخياً إلى الهجرة قانونياً وبصورة غير نظامية إلى أوروبا هي محافظات الإسكندرية، والقاهرة، والدقهلية، والفيوم، والغربية، والأقصر، والمنوفية، والشرقية. ويبلغ مجموع سكان المحافظات الثماني معاً ٣١ مليون نسمة (٥١,٢ في المائة من الذكور، و٤٨,٨ في المائة من الإناث) وتمثل نسبة ٤٢ في المائة من إجمالي سكان البلد.

وقامت وزارة القوى العاملة والهجرة، قطاع شؤون الهجرة والمصريين في الخارج ومكتب المنظمة الدولية للهجرة في القاهرة بتجريب فعالية تمكين هيكل قائم على المجتمع المحلي في أثناء تنفيذ مشروع حملة إعلامية، ممولة من إيطاليا. واختيرت محافظة الفيوم لاختبار أداة رصد/متابعة لمرحلة ما بعد النشر (دراسة استقصائية صغيرة) عبر هياكل محلية (السلطات ومنظمة غير حكومية). ونُظّم عدد من الأنشطة مع مهاجرين محتملين من أجل مناقشة استراتيجية الحملة، والمنهجية ومفهوم الرسائل المبعوثة، بما في ذلك تنظيم مناقشات جماعية، وتجمعات للشباب، وأجراء مقابلات تفصيلية، ومنديات مع الرباطات المدنية والمراكز الريفية للشباب، وأعد تقرير عن نشاط الرصد التجريبي من قبل المنظمة الدولية للهجرة ووزارة القوى العاملة والهجرة. وقد كانت الاستجابة العامة ومشاركة المجتمع المحلي إيجابية ومشجعة إجمالاً، وبالتالي ترغب وزارة القوى العاملة والهجرة والمنظمة الدولية للهجرة في الاعتماد على هذه العملية التجريبية لتطوير إمكانات الهياكل المجتمعية المقترحة.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة (حزيران/يونيه ٢٠٠٧).

زاد عدد المهاجرين المصريين النظاميين وغير النظاميين في الخارج زيادة سريعة في العقدين الماضيين، إذ بلغ عددهم حوالي ٥ ملايين مهاجر عام ٢٠٠٥. وإذا كانت نسبة ٧٠ في المائة من المهاجرين المصريين المؤقتين والدائمين تتجه إلى بلدان عربية (المملكة العربية السعودية، والأردن، وليبيا أساساً)، إضافة إلى الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وأستراليا، فإن نسبة ٣٠ في المائة المتبقية (حوالي ١,٥ مليون مهاجر) قد انطلقت (بصورة قانونية وبغير إذن) قاصدة الدول الأوروبية، لا سيما إيطاليا، وفرنسا، وألمانيا، والمملكة المتحدة، وهولندا واليونان. وبسكان يبلغ عددهم الإجمالي ٧٣,٧ مليون نسمة وبمعدل بطالة نسبته ١٠,٣ في المائة، تكون مصر مالكة أصلاً لأحد أكبر مخزونات العمالة في المنطقة. وشأنها شأن بلدان مرسله أخرى، ستظل مصر تواجه تحديات مرتبطة بفائض العمالة المتصل بفرص العمالة المحلية لمصر. لذا فإن إنشاء آلية حكومية فعالة لتوجيه فائض القوة العاملة بطريقة آمنة قانونية وإنسانية منظمة إلى أسواق العمل الخارجية أمر ضروري للاستفادة أقصى ما يمكن من إمكانات التنمية المجتمعية والبشرية لتنقل العمالة. واستناداً إلى نتائج دراسة استقصائية ميدانية مولتها الحكومة الإيطالية وأجراها مكتب المنظمة الدولية للهجرة في القاهرة ووزارة القوى العاملة والهجرة ما بين أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥ وأذار/مارس ٢٠٠٦، يتمثل السبب الأكثر شيوعاً للهجرة من مصر في الرغبة في تحسين مستوى المعيشة وفي نمط حياة أفضل. وبسبب هذه الحالة، إلى جانب عدم تقديم السلطات المحلية وقادة المجتمعات المحلية لمعلومات عن الحياة والعمل في الخارج، فضلاً عن الحلم بنجاح مالي سهل في الخارج، يتخذ العديد من المصريين قرارات عن غير علم بشأن فرص العمل في الخارج. وتشير الدراسة الاستقصائية ذاتها المذكورة أعلاه إلى

الوقوع في أيدي المتجرين، أو المهجرين أو من لا يتورع من وسطاء أو وكلاء هجرة العمالة؛ ومعرفة القوانين والممارسات المعمول بها في بلدان المقصد. وفي هذا الصدد، تقوم المنظمة الدولية للهجرة بأنشطة عديدة في بلدان أصلية بهدف إطلاع العمال المهاجرين المحتملين على مخاطر المغادرة بطريقة غير نظامية، والتي قد تشمل أيضاً تدابير لبناء القدرات من أجل تعزيز الهياكل المؤسسية في هذا المجال. ويورد الإطار ثامناً-٢ أمثلة عن هذه الأنشطة الرامية إلى عدم تشجيع هجرة العمالة غير النظامية من مصر. ومن المهم أيضاً أن تتجنب أي من هذه التدابير المتخذة في البلدان الأصلية التركيز على عدم تشجيع هجرة العمالة فحسب. ذلك أن فرص العمالة القانونية ينبغي الترويج لها أيضاً (الإطار ثامناً-٣). وينبغي أن يتمثل الهدف المنشود في العمل على تنقل أكبر عدد ممكن من المهاجرين بصورة قانونية. فعلى سبيل المثال، وبالإشارة إلى المهاجرات بشكل خاص، يتضمن الدليل الإعلامي لمنظمة العمل الدولية بشأن منع التمييز والاستغلال وإساءة المعاملة للعاملات

نقاط مراقبة على الحدود ووضع سياسة قابلة للاستمرار وعادلة التطبيق في مجال التأشيرات؛ واتخاذ تدابير وفرض عقوبات ضد من يُسهل الهجرة غير النظامية؛ وإعطاء ضمانات للعمال المهاجرين غير النظاميين؛ ووضع برامج لتسوية الأوضاع أو إضفاء الصبغة القانونية؛ واتخاذ تدابير لإعادة، وفتح المزيد من القنوات القانونية لهجرة العمالة؛ والتعاون الدولي. وفيما يلي مناقشة لهذه الطائفة الواسعة من التدابير.

ثامناً-٤-١ الأنشطة في البلدان الأصلية وبلدان العبور

ينبغي الاضطلاع بأنشطة لعدم تشجيع تحركات هجرة العمالة غير النظامية في البلدان الأصلية للمهاجرين غير النظاميين المحتملين إضافة إلى القيام بها في بلدان العبور (القسم ثالثاً-٣-٣-١ أعلاه). وقد تشمل هذه الأنشطة تنظيم حملات إعلامية و/أو تثقيفية بشأن مخاطر الهجرة غير النظامية، لا سيما بشأن أخطار

المهاجرون غير واثقين مما إذا كان حارس فاسد للحدود سيطلب رشوة أو سيصعب عليهم عملية الدخول. وتحسن الفعالية على الحدود حينما تسود الثقة على أساس التعاون بين موظفي الحدود لجميع البلدان المعنية بعملية الهجرة، لا سيما بين البلدان المشتركة في الحدود. ومع الأسف، ليس من النادر في بعض المناطق أن يحاول حرس الحدود إلقاء المسؤولية عن دخول العمال المهاجرين غير النظاميين (لا سيما العابرون لبلدهم) على المسؤولين في البلد الآخر، بدلا من العمل سويا على التصدي لهذه المشكلة. وقد اتخذ الاتحاد الأوروبي تدابير شاملة تعمل على تطبيق قواعد موحدة في الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، جمعت في لائحة أنشأت مدونة حدود (شينغين) للجماعة (EU, 2006b)، وأنشأت وكالة أوروبية لتعزيز التعاون بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عند هذه الحدود (EU, 2004f)، حيث نسقت هذه الوكالة مؤخراً عددا من المبادرات المشتركة بهدف التصدي للهجرة السرية في منطقة البحر الأبيض المتوسط وشمال المحيط الأطلسي (EUobserver.com 2007).

ويعد وضع سياسة قابلة للاستمرار ومطبقة بإنصاف من أجل إصدار تأشيرة تمكن المهاجر من الدخول إلى البلد من أجل العمل، مع حد أدنى من العقوبات البيروقراطية و/أو الإجراءات الإدارية، أمراً لازماً أيضاً لضمان دخول القليل من المهاجرين إلى البلد بدون إذن. ومع الأسف، فإن التأشيرات الصادرة للإذن بالدخول إلى البلد لأسباب أخرى (من قبيل السياحة أو الدراسة) يساء استعمالها في العديد من البلدان إضافة إلى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي تعمل بتأشيرة الاتحاد الأوروبي/شينغين لمدة ثلاثة أشهر من أجل الزيارات القصيرة الأجل، وإن كانت إساءة الاستعمال تتفاقم في كثير من الأحيان نظراً لعدم وجود طرق قانونية للعمل.

ثامناً-٤-٣ الإجراءات المتخذة ضد من يسهل الهجرة غير النظامية : التصدي للتوظيف غير القانوني، والاتجار، والتهريب، والعمالة غير المرخص لها

من الأساليب المعترف بها لمنع الهجرة غير النظامية أو الحد منها تنظيم عملية توظيف العمال المهاجرين بفعالية أكثر بهدف قطع الطريق على ممارسات التوظيف غير المشروعة والإضرار بمن يساعد ويسهل تنقل العمال المهاجرين غير النظاميين وتوظيفهم.

جرت مناقشة تنظيم التوظيف في البلدان الأصلية في القسم ثالثاً ٢- وتعمل أيضاً في بلدان المقصد وكالات التوظيف أو وكالات الاستخدام الخاصة، في شكل وكالات للعمل المؤقت أو غيرها من موردي العمالة، ويعد تنظيم أنشطتها أمراً لازماً. وتقدم أيرلندا مثالا جيداً يبين كيفية وضع إطار تنظيمي لوكالات الاستخدام الخاصة، إذ أصبحت بلد مقصد من الدرجة الأولى في فترة قصيرة نسبياً (الإطار ثامناً-٤).

ولضمان نجاح الإطار التنظيمي في عمله، ينبغي أيضاً إنشاء آليات للرصد والإنفاذ. وقد تشمل آليات الرصد القيام بعمليات مراقبة قبل الترخيص وعمليات تفتيش في عين المكان بعد إصدار الترخيص من قبل هيئة الترخيص أو وحدات تفتيش العمل، بما في ذلك القيام بزيارات غير معلنة عقب شكاوى أو تقارير واردة من

نشاط منظمة العمل الدولية لمنع الاتجار بالأشخاص للعمل الجبري في أوروبا

منذ ٢٠٠٣، دعمت منظمة العمل الدولية الأبحاث العملية القائمة على الإجراءات المتعلقة بالاتجار لأغراض الاستغلال في العمالة في البلدان الأصلية وبلدان المقصد الأوروبية. وأكدت نتائج البحث وجود ممارسات استغلالية شديدة في طائفة من القطاعات الاقتصادية يمكن اعتبارها في بعض الحالات عملاً جبرياً أو الممارسات الشبيهة بالرق. وتناول البحث أيضاً الممارسة الجيدة المتعلقة بتحديد هوية الضحايا المحتملين وحمايتهم، ومتابعة المجرمين، ومنع العمل الجبري. ونظمت مجموعة من حلقات العمل الوطنية من أجل حفز الحوار والتعاون بين مختلف الجهات الفاعلة في مجال السياسات، مثل وزارات العمل والداخلية، والشرطة ومفتشي العمل، والنقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية. وفي ٢٠٠٦، نظمت منظمة العمل الدولية مؤتمراً على صعيد أوروبا في لشبونة من أجل مناقشة العمل الفعال لمكافحة العمل الجبري. وتشير التوصيات الصادرة عن هذا المؤتمر إلى ضرورة تعزيز قوانين العمل المؤدية إلى منع الاتجار، مثل القوانين المتعلقة بوكالات الاستخدام الخاصة، ودعم نظم تفتيش العمل، وتعزيز التعاون بين النقابات العمالية ومنظمات العمال المهاجرين من أجل حماية الضحايا.

المصدر: منظمة العمل الدولية، برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري <http://www.ilo.org/sapfl/index.htm>.

المهاجرات (٢٠٠٣) مبادئ توجيهية شاملة، مبينة في عدة كتيبات متميزة، من أجل مساعدة المهاجرات المحتملات على اتخاذ القرار والاستعداد للعمل في الخارج؛ ومنع إساءة استعمال التوظيف والتصدي لذلك؛ وتحسين حالة المهاجرات، بمن فيهن المهاجرات غير النظاميات في بلدان المقصد؛ ومساعدتهن ودعمهن في العودة. ومن شأن التفاوض على اتفاقات عمل ثنائية بين البلدان الأصلية وبلدان المقصد وتنفيذها بشكل فعال (القسم تاسعاً-١-١ أدناه) أن يقوم بدور هام أيضاً في الحد من تدفقات هجرة العمالة بين البلدان المعنية.

ثامناً-٤-٢ مراقبة الحدود وسياسة تأشيرات الدخول

عند مناقشة التدابير الخارجية التي ينبغي اتخاذها لمنع هجرة العمال غير النظامية أو الحد منها، تشكل التدابير المتعلقة بمنع دخول المهاجرين غير النظاميين أكثر الاحتياطات المذكورة شيوعاً. لذا ينبغي لعمليات مراقبة الحدود أن تكون فعالة ومنصفة، لأن احتمال محاولة أساليب غير نظامية ينزع إلى الزيادة إذا كان

ثامناً - التدابير الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها

مصادر واسعة تفيد بوجود ممارسات مشبوهة. وقد يتراوح الإنفاذ ما بين التحذير من أجل تحسين السلوك وفرض العقوبات الإدارية و/أو الجنائية، مثل الغرامات، والغاء التراخيص أو سحبها، والسجن، ومصادرة الممتلكات. وتعد هيئة الترخيص لوكالات التوظيف في المملكة المتحدة، التي أنشئت في ٢٠٠٥، مثالا مفيداً عن مبادرة حديثة لرصد امتثال وكالات التوظيف في قطاع الزراعة والصناعات الغذائية (الإطار ثامناً-٥).

وبالإضافة إلى الجهود المبذولة من أجل وقف التوظيف غير المشروع، ينبغي وضع تدابير عقابية تُفرض على طائفة واسعة من الجهات الفاعلة، مثل شركات النقل (شركات الطيران أساساً، ولكن أيضاً شركات الحافلات وشركات الشحن)^٧، ووسطاء أو وكلاء هجرة العمالة، ومهربي المهاجرين والمتجرين بالبشر، وأصحاب العمل. ويحظى فرض العقوبات على من يسهل الهجرة غير النظامية بالدعم أيضاً في المعايير الدولية ذات الصلة مثل اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ (الجزء أولاً)، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (الجزء السادس)، والبروتوكول الملحق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المحدثه أخيراً والمناقشة في القسمين أولاً-٢ وثامناً-٣ أعلاه. بيد أن ضحايا الاتجار والمهاجرين المهريين لا ينبغي لهم أن يتعرضوا للعقاب. فعلى سبيل المثال، ينص البروتوكول الملحق باتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة والخاص بالتهريب نصاً صريحاً على أن المهاجرين لا ينبغي لهم أن يصبحوا مسؤولين أمام المتابعة الجنائية لكونهم موضوع السلوك المحظور في البروتوكول (المادة ٥).

وكما يتضح من التعاريف الواردة في بروتوكولي الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومن التدابير التي اتخذها الاتحاد الأوروبي مؤخراً، ثمة الآن توافق في الآراء بشأن الاختلاف المفاهيمي الكبير القائم بين تهريب المهاجرين والاتجار بهم. أولاً، لا يشمل الاتجار، مقارنة بالتهريب، عبور الحدود الدولية بالضرورة وثانياً، ينبغي النظر إلى الاتجار على أنه جريمة جنائية أكثر خطورة لما يستخدمه من إكراه، وتضليل وغش وعنف^٨.

وإذا كان فرض عقوبات على من يسهل الهجرة غير النظامية يعد أسلوباً عادلاً للتصدي للتجاوزات الواقعة، فإن من المهم أن تكون العقوبات كبيرة بما يكفي لردع هذا النشاط. فكثيراً ما تعد المنظمات الإجرامية الدولية المتورطة في تجارة البشر هذه العقوبات من باب الخسارة التي يمكن تحملها في أعمالها التجارية غير المشروعة.

ومن المهم أن تكون أي تدابير عقابية تعتمد تدابير موحدة على صعيد البلدان المجاورة، حتى لا تنقل هذه المنظمات عملياتها بكل بساطة إلى البلد ذي المراقبة الأقل فعالية والعقوبات الأخف. ومن المهم أيضاً أن تنفذ بالشكل الصحيح القوانين الموضوعة أصلاً. فعلى سبيل المثال، يعد عدد المتابعات الناجحة للأشخاص المسهلين للهجرة غير النظامية منخفضاً في بعض البلدان^٩. وفيما يتعلق بالعقوبات المفروضة على أصحاب العمل، ثمة صعوبات عملية في تقييم المسؤولية الجنائية عن الجريمة، لا سيما في الحالات التي تهم سلسلة من الموردين أو المتعاقدين من الباطن، وهو ما يعد سمة سائدة في قطاع البناء. ثم إن زيادة تجريم هذا المجال يثير أيضاً عدداً من الإشكاليات على صعيد

وضع إطار تنظيمي لوكالات الاستخدام الخاصة في أيرلندا

تعد أيرلندا مثالا مفيداً يبين كيفية اعتماد الحكومة لقوانين بشأن سير العمل في وكالات الاستخدام الخاصة حسب الطبيعة المتغيرة لسوق العمل. فقد أرسى قانون وكالات الاستخدام لعام ١٩٧١ مبادئ الترخيص لوكالات التوظيف ووضع إجراءات لترخيص ينص على بعض الشروط المالية والإدارية، بما فيها تفتيش أماكن العمل المناسبة. فيما عدا ذلك، فإن هذا القانون في عمومها ليبرالي في نهجه نسبياً. وينبغي أن لا يغيب عن البال أن وكالات التوظيف في أيرلندا كانت، وقت اعتماد هذا القانون، مهتمة أساساً بتوظيف المواطنين الأيرلنديين للعمل في الخارج، في المملكة المتحدة أساساً. بيد أن الطفرة التي عرفتها سوق العمل المحلية الأيرلندية أدت إلى ظهور نقص في الأيدي العاملة في التسعينيات. وخلال فترة قصيرة نسبياً، تحولت أيرلندا من بلد مرسل للعمالة إلى بلد مقصد مما أدى بدوره إلى زيادة عدد وكالات الاستخدام الخاصة العاملة في أيرلندا وفي بلدان أخرى من أجل التوظيف في سوق العمل الأيرلندية.

وأمام هذه التطورات، أعدت وزارة المنشآت والتجارة والعمل في أيار/مايو ٢٠٠٤ ورقة مناقشة لاستعراض قانون وكالات الاستخدام لعام ١٩٧١. وبعد تلقي التعليقات من منظمات أصحاب العمل (بما في ذلك قطاع التوظيف) والعمال، وبعض وكالات الاستخدام الخاصة، ومفوضي الإيرادات، ومجلس المهاجرين الأيرلندي، نشرت وزارة المنشآت والتجارة والعمل ورقة بيضاء بشأن هذه المسألة في حزيران/يونيه ٢٠٠٥ أوصت فيها بوضع مشروع قانون جديد خلال ٢٠٠٦.

ويقوم القانون المقترح على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١ ويتوقع أن يحل محل النظام الحالي للترخيص مع وجود إجراء للتسجيل يشمل مدونة تنظيمية لأفضل الممارسات. وستكون لجنة الرصد/الاستشارية المنشأة حديثاً (وتشمل ممثلين عن وزارة المنشآت والتجارة والعمل، والشركاء الاجتماعيين، والاتحاد الوطني للتوظيف) مسؤولة عن رصد هذه المدونة وتنفيذها. ويتوقع أيضاً وضع إجراء جديد لتقديم الشكاوى.

المصدر: أيرلندا (2005c).

حماية العمال المهاجرين غير النظاميين (Bogusz et al., 2004)، الذين كثيراً ما يواجهون الاستغلال أثناء السفر أو العبور وفي مكان العمل والذين يتعرضون لخطر وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان الخاصة بهم. وبالتالي، ينبغي وضع حد أدنى من الضمانات لحماية المهاجرين غير النظاميين وتنفيذها بوصفها جزءاً لا يتجزأ من النهج الوقائي^{١١}، بدونه تغيب المصادقية عن السياسة التقييدية الرامية إلى منع الهجرة غير النظامية أو الحد منها. ومن المهم أن تراعي هذه التدابير الاحتياجات في الفوارق بين الجنسين والمخاوف المختلفة للمهاجرين والمهاجرات فيما يتعلق بانتهاكات حقوق الإنسان الخاصة بهم (ILO, 2003c:Booklet 3,39-97).

وكما هو مؤكد في القسم أولاً-١ أعلاه، فإن حقوق الإنسان الأساسية تشمل جميع الأشخاص بدون تمييز في قانون حقوق الإنسان الدولي. وعليه، ينبغي دائماً حماية العمال المهاجرين غير النظاميين، على سبيل المثال، من الممارسات الشبيهة بالرق، ومن السخرة^{١٢}، والمعاملة اللاإنسانية والمهينة، مع ضمان حريتهم وأمنهم الشخصي (أي الحماية من الاعتقال والاحتجاز التعسفيين). وحسب منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الموثقين، الذي يعد منظمة غير حكومية مهتمة بحماية المهاجرين غير النظاميين في أوروبا^{١٣}، فإن الجوانب الأربعة الأهم في ظروف العمل العادلة للمهاجرين غير النظاميين تتعلق بما يلي:

السياسات والأخلاقيات. فقد انتقدت العقوبات المفروضة على شركات النقل وأصحاب العمل «لخصخصتها» عملية ضبط الهجرة. فعلى سبيل المثال، أدانت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين العقوبات المفروضة على شركات النقل لأنها تضع عقبات كبرى أمام اللاجئين الفارين من الاضطهاد مما ينال من الحق «في التماس اللجوء والتمتع به» المنصوص عليه في المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وانتقدت العقوبات المفروضة على أصحاب العمل لأنها تزيد من خطر التمييز العنصري والعنصري ضد جميع العمال، بمن فيهم العمال الوطنيين والعمال المهاجرون المقيمون بصورة قانونية، لا سيما في البلدان التي ليس فيها أي نظام لبطاقات الهوية (مثل المملكة المتحدة). ووجه بعض الانتقاد أيضاً لنوع العقوبات المفروضة على المهربين والمتجرين، لا سيما فيما يخص عدم التمييز بين الجرائم الخطيرة (المتصلة بالجريمة المنظمة الدولية) وأقل الجرائم خطورة. وختاماً، إذا وسع نطاق الجرائم الجنائية أكثر مما ينبغي فمن شأنها أن تشمل أيضاً المنظمات الخيرية والمنظمات غير الحكومية والأفراد، المقدمين للمساعدة الإنسانية إلى المهاجرين غير النظاميين في بلدان المقصد.

ثامناً-٤-٤ الحماية

كما لوحظ أعلاه، ينبغي للنهج الشامل إزاء منع الهجرة غير النظامية أو الحد منها أن يتضمن في جزء منه أيضاً تدابير لضمان

الإطار ثامناً - ٥

هيئة الترخيص لوكالات التوظيف (Gangmasters) في المملكة المتحدة

بالنسبة لجميع مقدمي العمالة تعد مكلفة جداً، ولهذا السبب، تسعى الهيئة إلى العمل بنهج يقوم على تقييم المخاطر بعد مرحلة الطلب. وعلى أساس عرض للمخاطر بصورة سليمة إحصائياً، وهو ما يجري إعداده حالياً، ستكتفي الهيئة بمراجعة حسابات وكالات التوظيف التي ترى أن احتمال عدم امتثالها في المستقبل احتمال متوسط إلى عال. وبالإضافة إلى ذلك، تسعى الهيئة إلى العمل بنظام تسجيل النقاط تناسبياً للائتمثال، باستخدام فئات من قبيل فئة حرج (من حيث السلامة)، وحرج (من حيث أسباب أخرى)، ويجب الإبلاغ عنه، وقابل للتصويب. وبالإضافة إلى ذلك، يُقيّم الائتمثال وعامل الخطر المحتمل على أساس المقابلات مع العمال وموردي العمالة، والبيانات المجمعة من موردي العمالة، والأدلة التي يجمعها موظفو الهيئة، على سبيل المثال. وترمي عملية تقييم المخاطر إلى تخفيض تكلفة نظام الترخيص برمته، بما أن موردي العمالة الذين يمثلون للوائح لن يُثقل كاهلهم بتكاليف التفتيش ومراجعة الحسابات ولن يستهدف التقييم سوى موردي العمالة الذين يعتقد أنهم يشكلون خطراً على حقوق العمال المتضررين.

حتى عهد قريب، قدمت وكالات التوظيف المعروفة بعبارة «Gangmasters»، العمالة لقطاع الزراعة والصناعات الغذائية في المملكة المتحدة لكنها كانت تعمل بدون قانون أساساً. وفي ٢٠٠٣، ونتيجة لحادث مأساوي أدى إلى مقتل حوالي ٢٠ مهاجراً من جامعي المحار ووظفوا عبر وكالات التوظيف، قررت الحكومة أن تغير نظام المملكة المتحدة. وأدى ذلك بالفريق العامل المعني بالعمالة المؤقتة والمتعدد المصالح إلى وضع مدونة طوعية للسلوك. وينص قانون (ترخيص) وكالات التوظيف الذي سن في ٢٠٠٥ على وجوب حصول وكالات التوظيف على ترخيص والائتمثال لمدونة السلوك التي وضعها الفريق العامل المعني بالعمالة المؤقتة. وأنشئت هيئة الترخيص لوكالات التوظيف في العام ذاته وتعد مسؤولة عن الترخيص للوكالات الحالية والمرتبقة. وينص القانون على جريمة جنائية تتمثل في عمل وكالات التوظيف بدون ترخيص وعلى عقوبات تفرض على أصحاب العمل («مستخدمي العمالة») الذين يلجؤون إلى وكالات التوظيف غير المرخص لها.

ويتعين على هيئة الترخيص لوكالات التوظيف أن تسترد كامل تكلفة إجراء الترخيص الذي تقوم به ويؤثر ذلك في مستوى الرسوم. وتلجأ الهيئة إلى عمليات التفتيش في مرحلة تقديم الطلب وبعد إصدار الترخيص. غير أن التفتيش في مرحلة الطلب

المصدر: المملكة المتحدة (2005a); <http://www.gla.gov.uk/index.asp>

ثامناً - التدابير الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها

سلبى يأتي بعكس المطلوب، لا سيما في الحالات التي يتخذ فيها إجراء بالتحقيق بشأن الجهات التي استغلت المهاجر المعني ومتابعته.

وتوجد الإشكالية ذاتها فيما يتعلق بضحايا الاتجار بالبشر أو تهريبهم. فينبغي للسلطات أن تنظر في تأخير ترحيلهم، بمنحهم فترة للانتعاش والتفكير وترخيصاً بالإقامة، حسب ظروف الضحية. والواقع أن هذه التدابير يؤيدها بروتوكول الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار (المادة ٧(١)٣) واتفاقية مجلس أوروبا الأخيرة الخاصة بالعمل ضد الاتجار بالبشر (Council of Europe, 2005a: Arts. 13-14). وأعد الاتحاد الأوروبي توجيهها في هذا الصدد (2004c). تعين إدخاله في قوانين الدول الأعضاء بحلول ٦ آب/أغسطس ٢٠٠٦. ثم إن خطة عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر توصي أيضاً بإعطاء زمهلة للتفكير لضحايا الاتجار بغية إعطائهم الوقت لكي يقرروا ما إذا كانوا سيتصرفون بصفة شاهد وبمنح إقامة مؤقتة أو دائمة على أساس كل حالة على حدة مع مراعاة عوامل من قبيل سلامة الضحية (2003:PartV,para.8). وفي هذا الصدد، من المهم التذكير بأن المبادئ والتوجيهات الموصى بها المتعلقة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر التي وضعتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان (ديبز، ٢٠٠٢)، التي تنص بوضوح على أن حقوق الإنسان الخاصة بالضحايا وحمايتهم أمر مهم للغاية وينبغي أن يعلو على المخاوف الأخرى مثل الإنفاذ. ومن الإجراءات الممكنة الأخرى تسوية إقامة المهاجرين غير النظاميين الذين يقدمون شكاوى ذات مصداقية إلى السلطات، لا سيما محاكم العمل وسلطات تفتيش العمل (القسم ثامناً-٤-٥). ومن الممكن أيضاً تشجيع المهاجرين غير النظاميين على البدء في إجراءات المحاكم ضد أصحاب العمل من خلال منحهم السرية أو منح الوكالة لمثليهم، مثل النقابات العمالية، من أجل التحرك باسمهم في هذه الإجراءات (Cholewinski, 2005:56). وإجراءات المحاكم من هذا القبيل ممكنة في سويسرا على سبيل المثال. وفيما يتعلق بالاتجار من أجل الاستغلال في العمل الجبري، تعرض ورقة شارك في تقديمها في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦ كل من منظمة العمل الدولية والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة (٢٠٠٦) عدداً من الأمثلة عن الممارسات الجيدة لمكافحة الاتجار من أجل الاستغلال في العمل الجبري والحد منه في سبعة بلدان أصلية وبلدان عبور ومقصد أوروبية (ألمانيا، مولدوفا، بولندا، البرتغال، رومانيا، أوكرانيا والمملكة المتحدة) لضحايا الاتجار. وفي ٢٠٠٥، نشر أيضاً برنامج العمل الخاص بمكافحة العمل الجبري التابع لمنظمة العمل الدولية مبادئ توجيهية لإنفاذ التشريعات والقوانين فيما يتعلق بالاتجار بالبشر والسخرة (ILO,2005b).

ثامناً-٤-٥ تسوية الوضعية

تشكل تسوية وضعية المهاجرين غير النظاميين إشكالية للبلدان المضيفة. فمن جهة، ترسل عملية التسوية إشارة تفيد بأن الدخول السري بهدف إيجاد عمل بغير ترخيص أو الإقامة بعد المدة المحددة قد يكون مجزياً، وبالتالي قد يشجع المزيد من الهجرة غير النظامية. والواقع أن هذه النتيجة كثيراً ما تُفترض وإن لم يكن هناك دليل لإثباتها. ومن جهة أخرى، لا سيما عندما لا يمكن ترحيل المهاجرين غير النظاميين من الأراضي لأسباب قانونية أو إنسانية أو عملية (مثل الذين أقاموا روابط اقتصادية واجتماعية مع المجتمع

الحق في أجر عادل؛

الحق في التعويض عن حوادث العمل؛

الحق في الدفاع عن هذه الحقوق في محاكم العمل أو محاكم بلد العمل؛

الحق في الانضمام إلى نقابات العمال.

وثمة ممارسة استغلالية للغاية تتعلق بعجز جميع المهاجرين، سواء المقيمون بصورة قانونية أو غير النظاميين، عن المطالبة بحقوقهم الناشئة من العمل السابق، مثل دفع الأجور/التعويضات السابقة واسترداد استحقاقات الضمان الاجتماعي وغير ذلك من الاشتراكات المستحقة. وتدعو اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٣٤١ إلى المساواة في المعاملة بين المهاجرين غير النظاميين والمهاجرين النظاميين في هذا المجال (المادة ٩(١)) (القسم أولاً-٢-٣). فالإعمال الفعلي للحق في المطالبة بالأجور السابقة سيبيح برسالة إلى أصحاب العمل مفادها أن معايير العمل ستنفذ فيما يتعلق بجميع عمالهم بصرف النظر عما إذا كانوا عمالاً وطنيين (عاملين كانوا في سوق العمل الرسمية أم في غير الرسمية)، أو عمالاً مهاجرين مقيمين بصفة قانونية، أو عمالاً مهاجرين غير نظاميين. وفيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، لا يمكن، في غياب اتفاقات ثنائية (لا تنطبق في كل حال إلا على العمال المهاجرين المقيمين بصورة قانونية)، استرداد الاشتراكات المدفوعة. وهذا أيضاً هو الوضع بالنسبة للعديد من رعايا البلدان الثالثة العاملين بدون ترخيص في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. بيد أنه عندما تكون اشتراكات الضمان الاجتماعي قد دُفعت، فسيشكل سدادها في هذه الظروف حافزاً مالياً للمهاجرين غير النظاميين على مغادرة البلد طوعاً.

غير أن المطالبة بالحقوق التي يستحقها المهاجرون غير النظاميين وضمان تلك الحقوق في الممارسة شيئان مختلفان تماماً. فهناك عدد من العقبات القانونية والعملية تحول دون التمتع بهذه الحقوق. ففي العديد من البلدان، يشكل تجريم مساعدة المهاجرين غير النظاميين عقبة قانونية كبيرة تحول دون قدرة المهاجرين غير النظاميين على إيجاد سكن ملائم. وعلاوة على ذلك، فإن إلزام المسؤولين قانونياً بالتبليغ عن المهاجرين غير النظاميين (كما هو الشأن في عدد من الولايات في ألمانيا) لدى سلطات الهجرة قد يعني أن المهاجرين غير النظاميين أضعف من أن يعتمدوا على حقوقهم. وفي الممارسة، هناك أيضاً عدم كفاية المعلومات المتاحة للمهاجرين غير النظاميين لتمكينهم من التثبت بحقوقهم. فعلى سبيل المثال، إذا كان الوصول إلى الرعاية الصحية في حالات الطوارئ موجوداً في معظم البلدان الأوروبية لجميع الأشخاص دون تمييز يذكر، بما في ذلك التمييز على أساس الوضع القانوني، فإن المهاجرين غير النظاميين نادراً ما يُبلغون بأن لهم هذا الحق وعادة ما يكون الأطباء غير مدركين لإمكانية تقديم هذه الرعاية الصحية وإلى أي درجة (Cholewinski, 2005:50-52).

ويخشى المهاجرون غير النظاميين أيضاً من التقدم لدى السلطات لأن الكشف عن هويتهم سيُسبب في كثير من الأحيان في بدء إجراءات الترحيل أو الطرد من الأراضي. ومن الواضح أن إزالة هذه العقبات القانونية وإطلاع المهاجرين غير النظاميين على حقوقهم جزء من الحل لضمان هذه الحقوق في الممارسة (PICUM, 2005). وعلاوة على ذلك، من الواضح أن طرد المهاجرين غير النظاميين أو ترحيلهم فوراً عامل

المضيف)، تشكل التسوية خياراً سياساتياً ملائماً وينبغي النظر فيه بجدية، نظراً لأنه يقيهم من المزيد من التهميش والاستغلال^{١٤}.

ثمة مزايا اقتصادية واضحة للبلد المضيف عند تسويته وضعية القوة العاملة المهاجرة غير النظامية، من حيث زيادة الضرائب واشتراكات الضمان الاجتماعي. وعلاوة على ذلك، من شأن التسوية أن تشكل أداة لمكافحة سوق العمل غير الرسمي من خلال منح وضع

قانوني للعمال المهاجرين غير النظاميين الذين يعملون بأجر في اقتصاد الظل. وقد لجأ عدد من بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى تدابير التسوية، لا سيما في جنوب أوروبا (إسبانيا، وإيطاليا، والبرتغال واليونان، انظر الإطار ثامنًا-٦)، حيث بدأ العمل بهذه التدابير تدريجياً. وقد نُفذ أحدث برنامج في إسبانيا عام ٢٠٠٥، حيث تقدم حوالي ٧٠٠,٠٠٠ مهاجر غير نظامي بطلب تسوية وضعيتهم (Arango and Jachimowicz, 2005).

الإطار ثامنًا - ٦

تدابير تسوية الوضع المتخذة مؤخراً في بلدان جنوب أوروبا

إيطاليا

بدأت عملية تسوية الوضع بموجب مرسوم - قانون مؤرخ في ٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٢، من أجل العاملين في المنازل أول الأمر (أي المربيات وعمال رعاية المسنين والمعوقين). ثم مُدِّد العمل به ليشمل المهاجرين الآخرين العاملين بدون ترخيص والذين يرغب أصحاب عملهم في منحهم عقد عمل. فقدم ما يزيد على ٧٠٠,٠٠٠ طلب خلال الفترة ما بين ١١ أيلول/سبتمبر و١١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٢، من بينها قرابة ٥٠ في المائة قدمتها نساء عاملات في المنازل. وتشير دراسة تحليلية أولية لهذه الطلبات حسب الجنسية إلى الفئات التالية: الأوكرانيون (٢٧ في المائة)، الرومانيون (١٩,٣ في المائة)، الإكوادوريون (٧,٦ في المائة)، البولنديون (٧,٣ في المائة)، والمولدافيون (٦,٩ في المائة). أما أصحاب الطلبات المقدمة في أشكال أخرى من العمل فكانوا من الرجال أساساً، استأثر الرومانيون منهم بنسبة ٢٢,٤ في المائة، والمغاربية بنسبة ١١,٩ في المائة، والألبانيون بنسبة ١١,٤ في المائة والصينيون بنسبة ٨,٥ في المائة.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2004a:219;2005:212-213).

البرتغال

خلال ٢٠٠١، أدخل المرسوم رقم ٢٠٠١٤ المؤرخ ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ برنامجاً لتسوية وضعية العديد من العمال المهاجرين في البرتغال. ومكن هذا البرنامج العمال المهاجرين غير الموثقين أو غير النظاميين، الذين مُنحوا عقد عمل صحيح أو وقعوا عليه، من تسوية وضعيتهم. وما بين ١٠ كانون الثاني/يناير ٢٠٠١ و٣١ آذار/مارس ٢٠٠٣، صدر في إطار هذا البرنامج ١٦٥ ١٧٩ ترخيص إقامة لمدة سنة قابلة للتجديد. وفي الواقع، سرى برنامج التسوية هذا في معظمه على الأوروبيين الشرقيين (من أوكرانيين، ومولدافيين، ورومانيين) وعلى الروسيين والبرازيليين.

المصدر: منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (2005:254).

إسبانيا

في إسبانيا، جرى أحدث برنامج لتسوية الأوضاع في جنوب أوروبا. وكان هذا البرنامج من الإصلاحات التي أدخلت على الإطار القانوني للهجرة بموجب مرسوم مؤرخ في ٣٠ كانون

الأول/ديسمبر ٢٠٠٤. وكان الهدف من الإصلاح تلبية المطالب الحالية للعمال من خلال توسيع القنوات القانونية وأيضاً عبر وضع تدابير أشد ضد العمل بدون ترخيص. ويرد أدناه موجز لبرنامج التسوية لعام ٢٠٠٥. وتشير البيانات التي جمعت من الطلبات التي بلغ عددها ٦٧٩ ٦٩٠ طلباً أن البلدان الأصلية الثلاثة الأولى هي إكوادور (٢١ في المائة)، ورومانيا (١٧ في المائة) والمغرب (١٣ في المائة). وكان معظم أصحاب الطلبات يعمل في الوظائف منخفضة المهارة. وعلاوة على ذلك، كان ٦ من أصل ١٠ من أصحاب الطلبات ذكوراً وكانت النساء تعملن في معظمهن في الخدمات المنزلية.

موجز برنامج لتسوية الوضع

الهدف الأول: الحد من العمل بدون ترخيص من خلال تسوية أوضاع العمال الأجانب

معايير الأهلية:

- ◀ الإقامة (والسجل) في إسبانيا منذ ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٤؛
- ◀ عدم امتلاك سجل جنائي؛
- ◀ وجود عقد عمل مقبل لمدة لا تقل عن ستة أشهر (ثلاثة أشهر في الأعمال الزراعية).

فترة تقديم الطلب: من ٧ شباط/فبراير ٢٠٠٥ إلى ٧ أيار/مايو ٢٠٠٥
عدد الطلبات الواردة: ٦٧٩ ٦٩٠ طلب
الوضع الممنوح: إقامة لمدة سنة وترخيص عمل (قابل للتجديد)

الخصائص الجديرة بالذكر:

- ◀ مسؤولية أصحاب العمل عن تسوية وضعية العمال المهاجرين (باستثناء حالة العاملين المستقلين في المنازل)؛
- ◀ تعاون غير مسبوق بين وزارتي الداخلية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية؛
- ◀ توافق ودعم من منظمات أصحاب العمل، وتقابات العمال والمنظمات غير الحكومية؛
- ◀ تعليق جميع طلبات الهجرة وإجراءات الاستحقاقات الأخرى حتى ٨ آب/أغسطس ٢٠٠٥؛

شكل برنامج التسوية جزءاً من عملية أكبر وأشمل للهجرة.

المصدر: (Arango and Jachimowicz, 2005).

ثامناً - التدابير الرامية إلى منع هجرة العمالة غير النظامية أو الحد منها

- الذين ظلوا بعيدين عن بلدانهم الأصلية لفترة زمنية طويلة؛
- ◀ المساعدة في إعداد الوثائق وترتيبات السفر، بما في ذلك أثناء العبور؛
- ◀ الاستقبال لدى الوصول، وخطابات الإحالة والنقل داخل البلد إلى محل الإقامة؛
- ◀ تقديم المزيد من المساعدة في مجال إعادة الاندماج في البلد الأصلي، بما في ذلك الدعم المالي و/أو العيني؛
- ◀ رصد عملية إعادة اندماج العائدين (IOM, 2006).

أيضا، تشجع خطة عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر العودة الطوعية في سياق الإعادة إلى الوطن (2003:Part V, para. 5.1).

بيد أنه في الممارسة، يرتبط العديد من التدابير التي تتخذهافرادى البلدان بالعودة القسرية، إما عبر الطرد أو الترحيل. ففي الاتحاد الأوروبي، يمكن القول إن الاهتمام الذي أولي للعودة الطوعية كان غير كاف، حيث ركزت الجهود على تعزيز التعاون وتيسير عمليات العودة القسرية^{١٥}. وعلاوة على ذلك، لا توجد حاليا أي معايير موحدة لعودة المهاجرين غير النظاميين، كما أن القانون والممارسة فيما يخص الإجراءات والمعايير المطبقة في عملية العودة يختلفان من دولة عضو في الاتحاد الأوروبي إلى دولة عضو أخرى^{١٦}. غير أن المفوضية الأوروبية قدمت، في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، مقترحا إلى مجلس الوزراء والبرلمان الأوروبي بشأن توجيه ينص، في حال اعتماده، على نهج مشترك بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن هذه المسألة المهمة (الإطار ثامنا-٩) (EU, 2005c). ويوجد المقترح قيد التداول في مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي.

وأبرمت بلدان منظمة الأمن والتعاون في أوروبا اتفاقات إعادة القبول فيما بينها ومع بلدان ثالثة. واعتمد الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه أيضا اتفاقات إعادة القبول على صعيد الاتحاد الأوروبي مع بلدان ثالثة. أحد هذه الاتفاقات أبرم مع ألبانيا، التي تعد دولة مشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وقد دخل حيز النفاذ الآن، ثم هناك الاتفاق المبرم مع الاتحاد الروسي ووقع في أيار/مايو ٢٠٠٦ (EU, 2006c)^{١٧}. وتشمل هذه الاتفاقات ترتيبات مماثلة تقوم بموجبها الأطراف المتعاقدة باستلام رعاياها الذين يتبين أنهم مقيمون بدون ترخيص في الطرف المتعاقد الآخر وسائر المهاجرين غير النظاميين القادمين من أراضي ذلك الطرف^{١٨}. وترى بلدان المقصد في اتفاقات إعادة القبول أمرا لازماً لأن البلدان الأصلية، في حالة إنفاذ العودة، كثيرا ما لا ترغب في استلام الأفراد، لا سيما رعايا البلدان الثالثة. وإضافة إلى ذلك، كثيرا ما لا يوجد توافق في الآراء بشأن الدليل اللازم لإثبات كون الشخص من رعايا ذلك البلد أو كونه قدم فعلا مباشرة من أراضي ذلك البلد، إن لم يكن من رعاياه.

ثامنا-٤-٧ فتح المزيد من القنوات القانونية لهجرة العمالة

وكما لوحظ في القسم ثامنا-١ أعلاه، يسد المهاجرون غير النظاميين فجوة في أسواق العمل ببلدان المقصد، لا سيما من خلال قيامهم بالأعمال الصعبة وغير الجذابة التي لم يعد الرعايا راغبين

تسوية الوضعية الحق في تسوية مستحقة

من مصلحة البلدان تسوية وضعية العمال الذين لا يستطيعون إعادتهم إلى أوطانهم. إذ لا يفيد ذلك المهاجرين فحسب بل يفيد البلد ككل. وفي هذا الصدد، ثمة مبدأ يبدو أن له صدى ضمنيًا واسعًا في سياسات التسوية للعديد من البلدان ويتمثل في التسوية المستحقة. إذ يجوز القول إن العمال المهاجرين غير النظاميين يستحقون الحق في الحصول على وضعية قانونية إن هم استوفوا بعض الشروط الدنيا وهي: وجوب عملهم بأجر، وعدم انتهاكهم لأي قوانين غير تلك التي تتعلق بالدخول غير القانوني أو السري، ووجوب بذلهم جهوداً للاندماج كأن يتعلموا اللغة المحلية (على سبيل المثال).

المصدر: منظمة العمل الدولية (2004:120, para. 399).

وكبديل عن ذلك، أو بالأحرى تكملةً لتدابير تسوية «فريدة» أكثر عمومية، دافعت منظمة العمل الدولية على حق الفرد في «التسوية المستحقة» بالنسبة للعمال المهاجرين غير النظاميين الذين لا يمكن ترحيلهم والذين أثبتوا أن لهم أفقا للاستقرار بنجاح في البلد المعني (الإطار ثامنا-٧).

ثامنا-٤-٦ العودة

من العناصر المهمة في منع الهجرة غير النظامية أو الحد منها العمل على أن يغادر العمال غير النظاميين البلد الذي يقيمون فيه بصورة غير نظامية. وكثيراً ما يعد ذلك جزءاً لا يتجزأ من سياسة محكمة وذات مصداقية بشأن الهجرة القانونية.

وتعد العودة الطوعية على نطاق واسع «أفضل خيار لصون الكرامة وأقله تكلفة في العودة» (IOM, 1999:19; 2003d; 2004a)، مقابل تدابير العودة القسرية. وتنفذ المنظمة الدولية للهجرة عدداً من البرامج، بالتعاون مع الدول الأعضاء فيها، من أجل المساعدة في العودة أو المغادرة الطوعية للمهاجرين غير النظاميين، وغير الموفقين في التماس اللجوء، إضافة إلى غيرهم من المهاجرين الراغبين في العودة إلى الوطن لكنهم يواجهون صعوبات في ذلك (الإطار ثامنا-٨). وتتخذ المساعدة التي تقدمها المنظمة شكل طائفة شاملة من التدابير السارية على كامل عملية العودة وقد تشمل ما يلي:

◀ نشر المعلومات داخل جماعات المهاجرين؛

◀ تقديم خدمات استشارية للمهاجرين المهتمين بالخيارات وأشكال الدعم المتاحة فيما يتعلق بالأهلية وإعادة الاندماج، لا سيما أولئك

العودة الطوعية وفرص إعادة الاندماج في المغرب

وتراوحت مشاريع إعادة الاندماج ما بين إقامة مشاريع تجارية صغيرة والانخراط في دورات تأهيلية؛ وقد عاش جميع العائدين ظروفًا صعبة عند إعادة اندماجهم في مجتمعاتهم الأصلية، ويرجع السبب الرئيسي في ذلك إلى تغير الظروف الأسرية، وتحول المصالح والفرص.

أما العائد الأول من بلجيكا، فقد قرر، بعد فترة أولية من التردد، أن يستخدم منحة إعادة اندماجه في الحصول على رخصة للقيادة في أغادير.

وأما العائد الثاني من أيرلندا فقد قرر استخدام منحته في شراء حاسوب وجهاز مسح ضوئي بهدف البدء في مشروع الكتروني في الرباط. وساعده مكتب المنظمة الدولية للهجرة في الرباط على وضع خطة لمشروعه وتسليم الحاسوب وجهاز المسح الضوئي، وهو الآن بصدد انتظار النتائج الأولى لمشروعه.

وأما العائد الثالث من سويسرا فقد قرر إنشاء محل تجاري صغير للطلاء في مدينة المحمدية. وقام مكتب المنظمة في الرباط بتوجيه جهوده في مجال تحديد المحل التجاري ومقدمي الخدمات، وينتظر الآن معرفة ما إذا كان مشروعه التجاري سينطلق فعلاً.

المصدر: مكتب المنظمة الدولية للهجرة في الرباط (حزيران/يونيه ٢٠٠٧)

منذ عام ٢٠٠٦ ومكتب المنظمة الدولية للهجرة في الرباط يدعم مشاريع أخرى لبعثات المنظمة فيما يتعلق بالعودة الطوعية وإعادة اندماج الرعايا المغاربة الراغبين في العودة إلى بلدهم الأصلي. ويتمثل دور مكتب المنظمة الدولية للهجرة في الرباط في تقييم جدوى مشاريع إعادة الاندماج قبل العودة ومتابعة إعادة اندماج العائدين بالتنسيق مع البعثات المرسله التابعة للمنظمة الدولية للهجرة.

وحتى حزيران/يونيه ٢٠٠٧، ساعد مكتب المنظمة الدولية للهجرة في الرباط ٣ عائدتين من بلجيكا وأيرلندا وسويسرا على التوالي، وهو الآن بصدد النظر في ٤ حالات أخرى. وتختلف مسارات ومشاريع الهجرة نوعاً ما لدى هؤلاء العائدين المستفيدين من المساعدة. فالأول شاب عائد إلى مدينة أغادير وقد قضى السنوات الثلاث الأخيرة في بلجيكا حيث عمل في قطاعات الطبخ، والملابس والحلاقة. وكان هدفه الأول هو مواصلة اكتساب المهارات في قطاع الحلاقة، غير أنه غير رأيه في نهاية المطاف عند عودته إلى المغرب. والعائد الثاني إلى الرباط كان يعيش في أيرلندا طيلة السنوات السبع الماضية حيث اشتغل بعدة مهن، كان آخرها بصورة مؤقتة في أحد المصانع. وفي أثناء إقامته في أيرلندا، تمكن من الحصول على دبلوم في تصميم المواقع على شبكة إنترنت، مما مكنه من استخدامه في نهاية المطاف في مشروع إعادة اندماجه.

والواقع أن معظم العائدين غيروا مشاريع إعادة اندماجهم عند عودتهم إلى المغرب، وفقاً لاعتبارات شخصية وعملية، ويوجدون الآن في المرحلة الأولى من تنفيذ مشاريعهم.

والمتمتع الأطراف. فعلى الصعيد المتعدد الأطراف، كما يناقش ذلك القسم تاسعاً-١-٧-١ أدناه، تقوم الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وصكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين بالترويج لهذا التعاون بين الدول تحديداً، بما في ذلك فيما يخص سياسات الهجرة وقوانينها، وظروف العمل إضافة إلى التدابير الرامية إلى التصدي للهجرة غير النظامية.

ويشكل اعتماد اتفاقات إعادة القبول (القسم ثامناً-٤-٦ أعلاه) بوضوح جزءاً من هذا النهج، وإن كان، في سياق الاتحاد الأوروبي، قد تم التسليم بأن ثمة حوافز قليلة جداً لتشجيع البلدان الثالثة على الدخول في هذه الاتفاقات. فرغم أن هذه الاتفاقات تبادلية في طبيعتها، نظراً لأنها تسري على الطرفين المتعاقدين معاً، تعد بلدان المقصد المستفيد الأول منها. ولتشجيع البلدان الثالثة على الدخول في اتفاقات إعادة القبول وتعزيز مزيد من التعاون الثنائي بين البلدان الأصلية وبلدان المقصد، بالإمكان الجمع بين اتفاقات إعادة القبول وقنوات هجرة العمالة القانونية من خلال تحديد حصص للعمال المهاجرين من البلدان الثالثة. فعلى سبيل المثال، خصصت إيطاليا عدداً ثابتاً من الوظائف في حصتها السنوية للهجرة لصالح رعايا

في القيام بها (مثل الزراعة، والبناء، وتوريد الأطعمة، والتنظيف، والخدمات المنزلية). فالعديد من البلدان وأصحاب العمل يسعون سعياً حثيثاً للبحث عن العمال المهاجرين لتقلد مناصب عالية المهارات ويزدادون بحثاً عن المهاجرين للعمل في القطاعات المتدنية مهاراتها. وإذا كانت هذه الطلبات لا تشكل بالضرورة دواء ناجعاً لجميع مشاكل الحد من تدفقات هجرة العمالة غير النظامية، فإن هذه الطلبات يتعين تلبيتها وينبغي أن يشكل فتح المزيد من القنوات القانونية للهجرة العمالة جزءاً لا يتجزأ من نهج شامل منسق السياسات إزاء هجرة العمالة غير النظامية. وعلاوة على ذلك، من المهم أن تكون السياسات المحددة لطرق الهجرة القانونية سياسات عادلة وجذابة بما فيه الكفاية (على سبيل المثال، من خلال قبول أكثر من أعداد اسمية من العمال المهاجرين وبعد أدنى من الإجراءات البيروقراطية) من أجل عدم تشجيع المهاجرين المحتملين على السفر بالوسائل غير القانونية.

ثامناً-٤-٨ التعاون الحكومي الدولي وأشكال التعاون الدولي الأخرى

ثمة عنصر مهم آخر في هذه التدابير ويتمثل في التعاون الثنائي

التوجيه المقترح بشأن المعايير والإجراءات المشتركة لإعادة المقيمين غير القانونيين (EU, 2005c)

النقاط الرئيسية

- « يستجيب التوجيه لنداء من مجلس أوروبا في برنامج لاهاي (كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤) من أجل إقامة معايير مشتركة للأشخاص المقرر إعادة بطريقة إنسانية و باحترام كامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم ولكرامتهم.
- « تعد فعالية سياسة الإعادة عنصراً ضرورياً في سياسة محكمة ذات مصداقية بشأن الهجرة. إذ يتعين الاتفاق بشأن قواعد واضحة شفافة وعادلة، تراعي هذه الضرورة، مع احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية للشخص المعني».

السمات الرئيسية:

- « يجب إصدار قرار بالعودة إلى أي شخص من رعايا بلد ثالث يقيم في الأراضي بدون ترخيص.
- « ينبغي إتاحة إمكانية العودة الطوعية أثناء فترة أولية مدتها ٤ أشهر.
- « ينبغي تطبيق إجراء من خطوتين (قرار العودة يليه أمر الترحيل).
- « تطبق تدابير العودة القسرية بالتناسب.
- « يطبق حظر لإعادة الدخول لمدة أقصاها ستة أشهر.
- « ينبغي وضع حد أدنى من الضمانات الإجرائية.
- « يجوز الحجز لمدة مؤقتة محدودة (الاحتجاز) عندما تكون هناك أسباب جدية تدعو إلى الاعتقاد بأن ثمة احتمالاً لفرار المهاجر غير النظامي وعندما لا تكفي التدابير الأقل قسراً لمنع هذا الفرار.
- « لا يتم احتجاز المهاجرين غير القانونيين إلا على أساس أمر بالحجز المؤقت صادر عن سلطات قضائية ويخضع إلى استعراض قضائي آخر مرة في الشهر على الأقل. وتلتزم الدول الأعضاء بالحرص على أن يعامل رعايا البلدان الثالثة المحتجزون «معاملة إنسانية كريمة تحترم حقوقهم الأساسية وتمثل القانون الدولي والقانون الوطني».

بعض البلدان التي أبرمت معها اتفاقات لإعادة القبول أو هي بصدد التفاوض بشأن ذلك (الإطار سادسا-1). واعتمدت أيضا مع هذه البلدان ترتيبات ثنائية لهجرة العمالة أو توجد بصدد اعتمادها. ومثال ذلك، تنظر حكومة المملكة المتحدة أيضا في قصر الطرق القانونية لهجرة العمالة منخفضة المهارة على البلدان التي اتخذت معها ترتيبات فعلية للعودة (UK, 2006b:29). وعلى صعيد الاتحاد الأوروبي، يجري الآن عرض قبول ميسر لزيارات قصيرة الأجل ولأغراض أخرى على البلدان الثالثة كجزء من صفقة شاملة بشأن إعادة القبول. وبالتالي، عند إبرام اتفاق إعادة قبول مع الاتحاد الروسي، وقع الاتحاد الأوروبي بالأحرف الأولى اتفاقا لتيسير التأشيرات (الإطار ثامنا-10)، وتم الاتفاق على ترتيبات مماثلة مع أوكرانيا، وعدد من بلدان منطقة البلقان (ألبانيا، والبوسنة والهرسك، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، والجبل الأسود، وصربيا).

ومن الأشكال الأخرى للتعاون الثنائي تبادل ونشر «ضباط الاتصال في شؤون الهجرة». وقد تم ذلك في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي والبلدان المجاورة وينظم هذا الشكل من التعاون بموجب اللائحة التنظيمية لمجلس الاتحاد الأوروبي 2004/377/EC (EU, 2004a). وعادة ما يُتدب هؤلاء الضباط في شؤون الهجرة في وزارة الداخلية أو الخارجية للبلد الآخر (غير أنهم قد يتدبون في وزارة العمل أو الاستخدام في الخارج) وقد يساعدون في تحديد ومنع التدفقات غير النظامية المحتملة للعمال المهاجرين، وإعادة المهاجرين غير النظاميين، وتنظيم هجرة العمالة النظامية.

وثمة نهج أوسع يتبع إزاء التعاون الدولي بشأن منع الهجرة غير النظامية والحد منها، ويشمل دمج قضايا الهجرة، بما فيها الهجرة غير النظامية، في أنشطة التعاون والتنمية الإقليمية، ذلك ما فتى الاتحاد الأوروبي يعمل به في الجانب المتعلق بالعلاقات الخارجية من سياسته في مجال الهجرة (EU, 2005b)، بما في ذلك العلاقات مع بلدان ثالثة في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا (انظر القسم ثامنا-3 والإطار ثامنا-1). ومن التدابير الوجيهة في هذا الصدد، تشجيع «حركة الأدمغة»، وتعزيز أثر التحويلات المالية في التنمية، وتسخير إمكانات مهاجري الشتات في تعزيز التنمية في البلدان الأصلية، وتوجيه المساعدة الإنمائية بهدف إيجاد فرص العمل في المناطق التي تحدد في البلدان الأصلية على أنها ذات احتمال شديد للهجرة غير النظامية.

اتفاق تيسير التأشيرات المبرم بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الروسي

التأشيرة طلبه والوثائق المؤيدة قبل موعد مغادرته بثلاثة أيام أو أقل. ولا ينطبق ذلك على حالات السفر لأسباب إنسانية وصحية ووفاة الأقارب. وعلاوة على ذلك يلغى رسم التأشيرة لبعض الفئات من الأشخاص وهم الأقارب، والمسؤولون المشاركون في أنشطة حكومية، والطلاب، والأشخاص المشاركون في برامج للتبادل الثقافي والتعليمي أو الأحداث الرياضية والحالات الإنسانية.

تبسيط معايير إصدار تأشيرات الدخول المتعدد للفئات التالية من الأشخاص:

١- أعضاء الحكومات الوطنية والإقليمية والبرلمانات، المحاكم الدستورية والمحاكم العليا والأزواج والأطفال الزائرون لمواطني الاتحاد الأوروبي أو الاتحاد الروسي، المقيمون بصفة قانونية لكن مدة صلاحية الترخيص بإقامتهم بصفة قانونية محددة بخمس سنوات كحد أقصى؛

٢- بالنسبة لأعضاء الوفود الرسمية، ورجال الأعمال، والمشاركين في الأحداث العلمية والثقافية والرياضية، والصحافيين، والسائقين وأطقم القطارات، شريطة أن يكونوا في غضون الستين السابقتين قد استفادوا من تأشيرة دخول متعدد لمدة سنة وأن يكون السبب في طلب الدخول المتعدد لا يزال قائماً: تأشيرة لمدة أدناها سنتان وأقصاها ٥ سنوات.

يتفق كلا الطرفين على اتخاذ تدابير في أسرع وقت ممكن بهدف تبسيط إجراءات التسجيل.

يعفى حاملو جوازات السفر الدبلوماسية من شرط التأشيرة بالنسبة للإقامة القصيرة.

المصدر: (EU (2005g).

يسهل هذا الاتفاق الإجراءات بشكل متبادل فيما يخص إصدار تأشيرات الإقامة القصيرة (أي نية الإقامة لمدة لا تتجاوز ٩٠ يوماً) بالنسبة للمواطنين الروس ومواطني الاتحاد الأوروبي المسافرين إلى دول أعضاء في منطقة شنغن (الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي باستثناء المملكة المتحدة، وأيرلندا والدانمرك) والاتحاد الروسي. ويشمل الاتفاق تسهيلات على النحو التالي:

من حيث المبدأ، وبالنسبة لجميع التأشيرات، يتخذ قرار إصدار التأشيرة من عدمه في غضون ١٠ أيام عمل. ويجوز تمديد هذه الفترة إلى ٣٠ يوماً عندما يلزم المزيد من التدقيق. وفي الحالات العاجلة، قد تقلص الفترة إلى ثلاثة أيام أو أقل.

تبسيط الوثائق التي يتعين تقديمها بالنسبة لبعض الفئات من الأشخاص وهي: الأقارب، ورجال الأعمال، وأعضاء الوفود الرسمية، والطلاب، والمشاركين في الأحداث الثقافية والرياضية، والصحفيين، والأشخاص الزائرون لمقابر عسكرية ومدنية، والسائقون الذين يقومون بخدمات الشحن ونقل الأشخاص دولياً. فبالنسبة لهذه الفئات من الأشخاص، لا تطلب إلا الوثائق المنصوص عليها في الاتفاق من أجل تبرير الغرض من الرحلة. ولا يطلب أي تبرير أو دعوة أو مصادقة منصوص عليها في اتفاقية الطرفين.

خفضت رسوم التأشيرة بالنسبة لروسيا بقدر كبير وجعلت من مستوى رسوم تأشيرة شنغن (٣٥ يورو). وسيطبق هذا الرسم على جميع مواطني الاتحاد الأوروبي والمواطنين الروس (بمن فيهم السائحون) ويشمل الرسم كلا من تأشيرة الدخول الواحد وتأشيرة الدخول المتعدد. ويمكن فرض رسم أعلى (٧٠ يورو) في حالة الطلبات العاجلة، عندما يقدم طالب

الحواشي

(١) لأغراض هذا القسم، تشمل الهجرة غير النظامية العمال المهاجرين الذين دخلوا بلداً بصفة سرية أو غير قانونية والذين دخلوه بصفة قانونية لكنهم يعملون بدون ترخيص. ويتطابق هذا المفهوم التعريف الوارد في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (الأمم المتحدة، ١٩٩٠ المادة ٥)، التي تنص على أن العمال المهاجرين وأفراد أسرهم يعدون في وضعية غير مؤقتة أو غير نظامية «إذا (لم يؤذن) بالدخول والإقامة ومزاولة نشاط مقابل أجر في دولة العمل بموجب قانون تلك الدولة وبموجب اتفاقات دولية تكون تلك الدولة طرفاً فيها».

(٢) على سبيل المثال، توفي ٥٨ من الرعايا الصينيين عندما اختنقوا في شاحنة مقطورة تنقل الطماطم إلى إنجلترا عام ٢٠٠٠ (Reid et al., 2000).

(٣) انظر، Council Framework Decision 2002/629/JHA (EU: 2002b) on combating trafficking in human beings; Council Directive 2002/90/EC (EU, 2002d) defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence and Council Framework Decision 2002/946/EC (EU, 2002e) on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence. and Council Framework Decision 2002/946/EC (EU, 200e) on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized

وبالنسبة لتدابير «القوانين غير الملزمة»، انظر

Proposal for a Comprehensive Plan to the EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings (EU, 2005a). Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Brings in the European Union (EU, 2002a)

- (٤) الدول الأطراف السبعة هي ألبانيا، وبلغاريا، وجورجيا، ورومانيا، وسلوفاكيا، ومولدوفا، والنمسا.
- (٥) تشمل الشراكة الأوروبية المتوسطية الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والشركاء المتوسطيين التاليين: الأردن، وإسرائيل، وتركيا، وتونس، والسلطة الفلسطينية، وسوريا، ولبنان، والمغرب. وتحظى ليبيا بمركز مراقب منذ ١٩٩٩.
- (٦) تتضمن الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أحكاماً تلزم الدول الأطراف بإبلاغ العمال المهاجرين بحقوقهم المنصوص عليها في الاتفاقية وبظروف العمل في البلد المعني (المادة ٢٣).
- (٧) بيد أنه ينبغي لوائح السياسات، لا سيما في البلدان النامية أن ينظروا بجديّة فيما إذا كان فرض عقوبات على شركات النقل (على النحو المعمول به في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وبلدان أخرى) سيُنتج شركات الطيران الأجنبي عن العمل مما سيؤدّي إلى التأثير سلبياً في تنميتها الاقتصادية.
- (٨) انظر تعريف «الاتجار بالأشخاص» في الأمم المتحدة (٢٠٠٢: د: المادة ٣(أ)): «يقصد بتعبير «الاتجار بالأشخاص» تجنيد أشخاص أو نقلهم أو تنقلهم أو إيواؤهم أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو إساءة استعمال السلطة أو إساءة استغلال حالة استضعاف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر لغرض الاستغلال. ويشمل الاستغلال، كحد أدنى، استغلال دعارة الغير أو سائر أشكال الاستغلال الجنسي، أو السخرة أو الخدمة قسراً، أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق، أو الاستعباد أو نزع الأعضاء». وتقوم خطة عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر على هذا التعريف أيضاً (Part II: 2003).
- (٩) في المملكة المتحدة مثلاً، لم يكن هناك سوى ٨ متابعات قضائية ناجحة ضد أصحاب العمل في الفترة ١٩٩٨-٢٠٠٢، وفي عام ٢٠٠٢، لم يُغرم سوى ٥٢ صاحب عمل لانتهاكهم قوانين الهجرة في الولايات المتحدة بكاملها (Ruhs, 2005:214) (المراجع محدوفة).
- (١٠) كما لوحظ في التسمين أولاً-٢-٢ ونامنا-٣ أعلاه، تعتمد الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم نهجاً مزدوجاً عند تناول مسألة الهجرة غير النظامية: فهي تسعى إلى منع التحركات السرية والعمل بدون ترخيص والثني عن ذلك (الجزء سادساً)، مع التشديد على ضرورة حماية الحقوق الأساسية للعمال المهاجرين غير النظاميين وأفراد أسرهم (الجزء رابعاً).
- (١١) يعد الحق في عدم الخضوع لممارسات السخرة من حقوق الإنسان الأساسية أيضاً المحمية بموجب دستور منظمة العمل الدولية، واتفاقية العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، واتفاقية إلغاء العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، التي يتعين على جميع الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية الانضمام إليها، حسب إعلان المبادئ الأساسية لمنظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨، بصرف النظر عما إذا كانت هذه الدول قد قبلت الصكين المعنيين (القسم أولاً-٣ أعلاه).
- (١٢) للمزيد من المعلومات عن أنشطة منبر التعاون الدولي بشأن المهاجرين غير الموثقين، انظر: <http://www.picum.org>. انظر أيضاً (LeVoy and Verbruggen (2005).
- (١٣) يمكن لضحايا الاتجار أن يحصلوا أيضاً على وضع الإقامة في عدد من الولايات القضائية، مثل بلجيكا وإيطاليا، وبالإمكان حماية ضحايا الاستغلال في مكان العمل بهذه الطريقة في إسبانيا.
- (١٤) على سبيل المثال، أقرت المفوضية الأوروبية (26: EU 2003b) بأن تسوية وضعية المهاجرين غير النظاميين الذين يستوفون هذه المعايير لها معنى من وجهة نظر الاندماج ومكافحة الإقصاء الاجتماعي.
- (١٥) انظر: EU Council's Return Programme (EU 2002f: para. 12): "Notwithstanding the importance to be attached to voluntary return, there is an obvious need to carry out forced returns in order to safeguard the integrity of the EU immigration and asylum policy and the immigration and asylum systems of the Member States. Thus the possibility of forced return is a prerequisite for ensuring, that this policy is not undermined and for the enforcement of the rule of law Moreover the major obstacles experienced by Member States in the field of return occur in relation to forced returns. Therefore the programme to a large extent focuses on measures facilitating forced returns, although some of the measures are also relevant with regard to voluntary return"
- (١٦) ورغم ذلك، تم الاتفاق على مستوى مجلس أوروبا على عدد من الضمانات المتعلقة بالعودة القسرية (بما فيها الاحتجاز) (Council pf Europe, 2005b).
- (١٧) دخلت حيز النفاذ أيضاً اتفاقات أبرمت مع ماكاو وهونغ كونغ وسريلانكا، وتم التوقيع بالأحرف الأولى على اتفاقات مع البوسنة والهرسك، وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، والجبل الأسود، وأوكرانيا، بينما لا تزال المفاوضات جارية مع الجزائر والصين ومولدوفا والمغرب وباكستان وتركيا.
- (١٨) انتقدت منظمات المجتمع المدني اتفاقات إعادة القبول لأنها تسمح بإعادة الأشخاص إلى طرف متعاقد آخر استناداً إلى أدلة محدودة ولأنها تشمل ضمانات غير كافية للحماية من إعادة من يكون في حاجة إلى حماية دولية.



تاسعاً - التعاون الدولي

والدولية المعنية بحماية العمال المهاجرين وأحكامها المتعلقة بالضمان الاجتماعي (الفرع سابعاً-٥-٤ أعلاه).

تاسعاً-١-١ اتفاقات هجرة العمالة الثنائية

تضفي اتفاقات هجرة العمالة الثنائية الطابع الرسمي على التزامات كل طرف بالحرص على أن تتم عملية الهجرة وفقاً للمبادئ والإجراءات المتفق عليها. وقد تفاوضت بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي وحدها بشأن ما يزيد على ١٧٠ اتفاقاً ثنائياً واسع النطاق في مجال العمالة تعد سارية في الوقت الحالي (OECD 2004d). بيد أن الوصول إلى أسواق العمالة ليس السبب الوحيد في إبرام اتفاقات العمالة الثنائية. إذ تتمثل الأغراض الرئيسية فيما يلي:

- ◀ أغراض اقتصادية: كما يناقش القسم تاسعاً-١-١-١ ذلك أدناه، هناك اتفاقات العمالة الثنائية بشأن العمل التصير الأجل لمدة أقل من سنة (العمل الموسمي) مبرمة بين عدد من البلدان. إذ بإمكان القطاعات الاقتصادية التي تتطلب عمالة موسمية (مثل الزراعة، والسياحة، والبناء) أن تجد الموارد البشرية التي تفتقر إليها سوق العمل المحلية، بينما يستفيد المهاجر والبلد الأصلي من زيادة الإيرادات.
- ◀ أغراض سياسية: قد تكون وراء اتفاقات العمالة الثنائية دوافع سياسية أيضاً، سواء من أجل تأكيد العلاقات الودية أو تعزيز التعاون في مجال إدارة الهجرة غير النظامية (مثل إسبانيا وإيطاليا). وقد تشمل هذه الاتفاقات حصصاً.
- ◀ أغراض إنمائية: قد ترمي اتفاقات العمالة الثنائية إلى منع التوظيف الدولي العشوائي في قطاعات، من قبيل الخدمات الصحية، لها أثر مباشر في التنمية في البلدان الفقيرة (مثل الاتفاقات الصحية المبرمة مع المملكة المتحدة).

يركز هذا الفصل من الدليل على التعاون فيما بين بلدان المقصد والبلدان الأصلية في مجال إدارة هجرة العمالة. ذلك أن الحوار والتعاون بين البلدان المعنية بعمليات هجرة العمالة أمر أساسي إذا أُريد لهجرة العمالة الدولية أن تفيد أصحاب المصلحة المعنيين جميعهم (بلدان المقصد والبلدان الأصلية، والعمال المهاجرون أنفسهم، وأصحاب العمل، ونقابات العمال، ووكالات التوظيف، والمجتمع المدني وما إلى ذلك). ويقدم هذا الفصل نظرة عامة شاملة للتعاون الدولي في مجال إدارة هجرة العمالة مبيّناً في ذلك مختلف مستويات التعاون، الرسمي منه وغير الرسمي، الذي تضطلع به الدول على الصعيد الثنائي، والإقليمي، والعالمي. ويركز الفصل بشكل خاص على التعاون الحكومي الدولي مع القيام أيضاً بعرض الأشكال المهمة الأخرى للتعاون الدولي بشأن الهجرة، لا سيما تلك التي تشمل نقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل.

تاسعاً-١ الأليات الرسمية

تتمثل الآليات الرسمية للتعاون الدولي أساساً في التزامات المعاهدات الملزمة قانونياً المتعلقة بالتعاون بشأن هجرة العمالة، والتي أبرمتها الدول على الصعيد الثنائي والإقليمي والعالمي. وقد تأخذ هذه الاتفاقات شكل معاهدات تعنى بهذا الموضوع حصراً، كما هو الحال في اتفاقات العمالة الثنائية التي يناقشها القسم تاسعاً-١-١ أدناه، أو اتفاقات أشمل، من قبيل الاتفاقيات الإقليمية والدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين، التي تتضمن أيضاً أحكاماً تنص على التعاون الحكومي الدولي. وتترابط أيضاً مختلف أشكال التعاون الرسمي. فعلى سبيل المثال، قد ينص اتفاق إقليمي أو دولي أحياناً على إلزام الأطراف المتعاقدة بالتعاون (أو تشجيعهم على ذلك على الأقل) على الصعيد الثنائي حيث يكون النجاح في ميدان ما أقرب ما يكون إلى التحقق. وذلك نهج مشترك في المعاهدات الإقليمية



وتتيح اتفاقات العمالة الثنائية المزيد من مشاركة الدول في عملية الهجرة وتقدم خيارات لتبادل الموارد البشرية، خيارات كيفية حسب العرض والطلب الخاصين بالبلدان المعنية. ومن خلال تشجيع الحركة النظامية للعمالة، تشجع هذه الاتفاقات حسن النية والتعاون بين البلدان الأصلية وبلدان المقصد. ومن شأنها أيضاً أن تتناول القضايا المتعلقة بهجرة العمالة المؤقتة من خلال إدراج شروط وإجراءات للعودة وترتيبات مرنة للحصول على التأشيرة، عند وجود خيارات للإقامة الطويلة الأجل أو الدائمة.

وقد تقدم اتفاقات العمالة الثنائية ترتيبات للعمل المؤقت بالنسبة للعمالة الأجنبية الموسمية ومنخفضة المهارة. وتدخل الدول الصناعية التي تحتاج إلى العمالة الأجنبية في اتفاقات ثنائية مع دول شريكة لوضع برامج موجهة لتبادل العمالة من أجل توجيه التدفقات الوافدة إلى مجالات محددة من العمالة المطلوبة. غير أن اتفاقات العمالة الثنائية لم تكن ناجحة جميعها في تحقيق أهدافها، على نحو ما يناقش القسم أدناه.

بدأت البلدان التفاوض بشأن اتفاقات العمالة الثنائية خلال النصف الثاني من القرن العشرين، عندما اختارت اقتصادات ناشئة كبيرة في العالم الجديد أن تلبى احتياجاتها الهائلة من العمالة عبر الهجرة. فسعت هذه البلدان إلى إبرام اتفاقات ثنائية مع البلدان الأصلية من أجل التغلب على ندرة العمالة في الفترة التي أعقبت الحرب العالمية الثانية. فما بين 1942 و1964، استقبلت الولايات المتحدة حوالي 5 ملايين مزارع في إطار برنامج براسيرو الموقع مع المكسيك (Martin, 2003:7). واستقبلت كندا وأستراليا والأرجنتين أعداداً كبيرة من المهاجرين، لا سيما عبر اتفاقات مع بلدان أوروبية. وفي الخمسينيات والستينيات، سعت بلدان أوروبية، مثل ألمانيا وفرنسا، سعياً حثيثاً إلى توظيف ما يدعى «العمال الضيوف»، من البرتغال وإسبانيا وتركيا وشمال أفريقيا أساساً. بيد أن هذه البرامج

وقد تنشئ اتفاقات العمالة الثنائية إجراءات لتنظيم عملية هجرة العمالة بكاملها من الدخول إلى العودة، مع وجود مزايا لكل من بلدان المقصد والبلدان الأصلية. وبالنسبة للبلدان الأصلية، بوجه خاص، تضمن لرعايا الحصول على العمل والحماية الكافية في بلد المقصد.

تاسعاً-1-1-1 اتفاقات العمالة الثنائية المبرمة بين الدول²

تشكل اتفاقات العمالة الثنائية أسلوباً فعالاً بين البلدان لتنظيم عملية توظيف واستخدام العمال الأجانب في الأجل القصير والطويل. وقد تأخذ شكل معاهدات رسمية أو مذكرات تفاهم ذات طابع رسمي أقل، بل حتى ترتيبات عملية غير رسمية جداً، مثل ما يجري بين وكالات الاستخدام الوطنية. ولعل أهم فارق بين اتفاقات العمالة الثنائية بصفتها معاهدات رسمية ومذكرات التفاهم أن هذه الأخيرة لا تعد ملزمة قانونياً، وإن كانت فعالية الاتفاق الثنائي أو مذكرة التفاهم تحدد كيفية تطبيقها وإنفاذها في الممارسة أكثر مما تحدد بطبيعتها الإلزامية قانونياً. وعلاوة على ذلك، لا ينبغي النظر إلى أي غياب للإشارة إلى تدابير الحماية المتعلقة بالعمل في مذكرات التفاهم على أنه يحد من الضمانات القائمة فعلاً بموجب قوانين العمالة الوطنية أو الالتزامات المتعهد بها على الصعيدين الإقليمي والدولي. والواقع أن مذكرات التعاون قد تتضمن إشارات صريحة تحدد تطبيق قوانين العمالة الوطنية على العلاقة بين رب العمل والمستخدم.

ويقع معظم تدفقات العمالة العالمية خارج نطاق اتفاقات العمالة الثنائية، سواء عبر برامج الهجرة الوافدة أو الهجرة الخارجة التي تضعها بلدان المقصد من جانب واحد، أو عبر الترتيبات الإقليمية (القسم تاسعاً-1-3-6). وبالإضافة إلى ذلك، وعلى النحو المشار إليه في الفصل ثامننا أعلاه، يعد الكثير من تدفقات هجرة العمالة غير نظامي وسري بطبيعته.

وثمة بعض المواد الواردة في النموذج، مثل الضمان الاجتماعي أو الهجرة غير النظامية، تميل الدول إلى تناولها في اتفاقات مستقلة. ويمكن الوقوف على أمثلة في اتفاقات الضمان الاجتماعي الثنائية التي وقعتها الولايات المتحدة مع ٢٠ بلداً واتفاقات إعادة القبول الموقعة بين عدة بلدان أوروبية وبلدان أصلية.

الإطار تاسعاً - ١

٢٤ عنصراً أساسياً في اتفاق العمالة الثنائي

١. السلطة الحكومية المختصة؛
٢. تبادل المعلومات؛
٣. المهاجرون في حالة غير نظامية؛
٤. الإخطار بفرص العمل؛
٥. وضع قائمة المرشحين؛
٦. الاختيار التمهيدي للمرشحين؛
٧. الاختيار النهائي للمرشحين؛
٨. تعيين أصحاب العمل للمرشحين (إمكانية تقديم صاحب العمل لاسم الشخص المستأجر مباشرة)؛
٩. الفحص الطبي؛
١٠. وثائق الدخول؛
١١. تصاريح الإقامة والعمل؛
١٢. النقل؛
١٣. عقد العمل؛
١٤. ظروف العمل؛
١٥. آلية تسوية النزاعات؛
١٦. دور النقابات العمالية وحقوق المفاوضة الجماعية؛
١٧. الضمان الاجتماعي؛
١٨. التحويلات المالية؛
١٩. توفير المسكن؛
٢٠. جمع شمل الأسرة؛
٢١. أنشطة المنظمات الاجتماعية والدينية؛
٢٢. إقامة لجنة مشتركة (لرصد تنفيذ الاتفاق)؛
٢٣. مدة صلاحية الاتفاق وتجديده؛
٢٤. الولاية القضائية المعمول بها.

المصدر: (Geronimi (2004:23-26)

توقفت مع الكساد الاقتصادي الذي وقع في السبعينيات بسبب أزمة النفط.

وفي خلال السنوات العشر الأخيرة، تجدد الاهتمام باتفاقات العمالة الثنائية. ذلك أن عدد هذه الاتفاقات تضاعف في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي خمسة أمثال في التسعينيات، ويبلغ عددها اليوم ١٧٦ (Bobeve and Garson 2004:12). وفي أمريكا اللاتينية، نصف الاتفاقات البالغ عددها ١٦٨ اتفاقاً التي وُقعت في السنوات الخمسين الأخيرة أُبرم بعد ١٩٩١. وبعد انهيار الاتحاد السوفييتي، وضعت بلدان أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية وآسيا الوسطى طائفة واسعة من الاتفاقات، بعضها في داخل المنطقة أو مع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي المجاورة، وبعضها مع بلدان الاتحاد الأوروبي التي تطورت من بلدان هجرة خارجة إلى بلدان هجرة وافدة، مثل البرتغال أو إسبانيا. ووقعت عدد من هذه الاتفاقات أيضاً مع بلدان ما وراء البحار، مثل الاتفاق المبرم بين أوكرانيا والأرجنتين.

وفي منطقة كومونولث الدول المستقلة، كان من المتوقع تنفيذ الاتفاق الإطاري الإقليمي المتعلق بالتعاون في مجال الهجرة من أجل العمل وبالحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين، المناقش في القسم تاسعاً-١-٦ أدناه، عبر اتفاقات عمالة ثنائية بين الدول المتعاقدة. وقد أبرم كل من الاتحاد الروسي وأرمينيا وبيلاروس حتى الآن أكبر عدد من الاتفاقات مع بلدان أخرى في المنطقة^٢. وقد تشمل هذه الاتفاقات الثنائية بنوداً تتضمن ما يلي:

- ◀◀ تحديد السلطات المختصة في كل بلد والمسؤولة عن تنفيذ الالتزامات الواردة في الاتفاق،
- ◀◀ تحديد حقوق الأطراف المتعاقدة وواجباتها،
- ◀◀ تأكيد حقوق العمال المهاجرين الذين يتعين حمايتهم،
- ◀◀ إدراج أحكام بشأن منع الهجرة غير النظامية.

ترتبط اتفاقات العمل الثنائية بين البلدان المجاورة (مثل اتفاق العمالة الثنائي المبرم بين سويسرا والمنطقة الاقتصادية الأوروبية بشأن حرية تنقل الأشخاص، الذي دخل حيز النفاذ عام ٢٠٠٢، واتفاق العمالة الثنائي المبرم بين الأرجنتين وبوليفيا وبيرو في ١٩٩٨، أو بين بلدان في قارات مختلفة) إسبانيا مع إكوادور، وكولومبيا، والمغرب في ٢٠٠١، ومع الجمهورية الدومينيكية في ٢٠٠٢. ويرد في المرفق ٨ النص الكامل للاتفاق المبرم بين إكوادور وإسبانيا.

ومنذ اعتماد اتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٧)^٤، ومنظمة العمل الدولية تروج لاتفاقات العمالة الثنائية وتمنح الحكومات نموذجاً جاهزاً للهجرة المؤقتة والدائمة توصية الهجرة من أجل العمل (مراجعة) لعام ١٩٤٩ (رقم ٨٦)، المرفق (الإطار تاسعاً-٦)، استخدمته دول متعددة الأرجنتين، وإكوادور، والإمارات العربية المتحدة، وأوروغواي، وبربادوس، والبرتغال، ورواندا، ورومانيا، وشيلي، وطاجيكستان، وغواتيمالا، وفرنسا، وقبرص، وكوريا، وكولومبيا، وكينيا، ولبنان، وموريشيوس، وميانمار، والنمسا، والهند). وحددت منظمة العمل الدولية ٢٤ عنصراً أساسياً في اتفاق العمالة الثنائي من تحديد السلطات المختصة إلى ظروف عمل العمال المهاجرين (الإطار تاسعاً-١).

أعلاه)، وغيرها من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي أبرمت اتفاقات مع بلدان أوروبا الوسطى والشرقية.

وقد تساعد اتفاقات العمالة الثنائية في منع الهجرة غير النظامية أو الحد منها من خلال تقديم قنوات قانونية بديلة للهجرة من أجل العمل، التي قد تشكل بدورها أداة تفاوضية لضمان رغبة البلد الأصلي في التعاون بشأن إدارة الهجرة غير النظامية (لا سيما بشأن إعادة قبول رعاياه). وفي ١٩٩٧، وقعت إيطاليا وألبانيا اتفاق عمالة في موازاة اتفاق لإعادة القبول، تقبل ألبانيا بموجبه عودة رعاياها غير النظاميين.

وقد تتضمن اتفاقات العمالة الثنائية أيضاً أحكاماً خاصة بشأن العودة. فعلى سبيل المثال، تشترط الاتفاقات الإسبانية لهجرة العمالة المبرمة مع عدد من البلدان أن يخطر العمال المهاجرون السلطات القنصلية الإسبانية لدى عودتهم إلى بلدانهم الأصلية. والهدف من هذا الحكم هو حفض المهاجرين على العودة إلى بلدانهم من خلال وعدهم بأفاق الحصول على وضع إقامة أطول أجلاً في إسبانيا في حالة عرض عمل عليهم في المستقبل.^٧

وتعرض بعض الاتفاقات المبرمة بين الأرجنتين وجيرانها (بوليفيا، وبيرو) أيضاً تسوية وضعية العمال غير الموثقين. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٣، وضع اتفاق ثنائي وقع بين البرتغال والبرازيل آلية قانونية خاصة لتبادل تسوية وضعية رعايا كل بلد من الذين يقيمون بدون إذن في إقليم البلد الآخر.^٨

وختاماً، تساعد اتفاقات العمالة الثنائية على تعزيز الروابط القائمة بين البلدان التي تتقاسم بعض العلاقات الثقافية والتاريخية. ففي المملكة المتحدة وباقي بلدان الكومنولث ثمة برامج متبادلة تدعى "Working Holiday Maker"^٩، تسمح للشباب بالعيش والعمل لنصف الوقت أو العمل العرضي خلال عطلة لا تتجاوز سنتين، وإن كانت هذه البرامج لا تعد دائماً بمثابة اتفاقات عمالة ثنائية بالمعنى الحصري.

تاسعاً-١-١-٤ منظور البلد الأصلي

ترى البلدان الأصلية في اتفاقات العمالة الثنائية وسيلة مفيدة لزيادة الوصول إلى الأسواق الدولية بالنسبة لعمالها وللتفاوض بشأن الأجور الملائمة، وظروف العمل، وأمن الوظائف بالنسبة لرعاياها في الخارج. وتتيح هذه الاتفاقات ضمان التعاريف وشروط التنفيذ المتفق عليها ورسد حقوق العمال واستحقاقاتهم. ومن شأنها أيضاً أن تيسر عملية اكتساب المهارات والمؤهلات المهنية أو تحسينها، مثل البرامج التدريبية للمهنيين الشباب.

وقد تشكل اتفاقات العمالة الثنائية أيضاً أساساً لاستدامة تدفقات التحويلات المالية، ونقل التكنولوجيا، والتنمية العامة لرأس المال البشري، وكل هذه العوامل تعتبر مساهمة ملموسة في تنمية البلدان الأصلية. وقد تتضمن هذه الاتفاقات أيضاً تدابير لهجرة العودة أو إعادة توطين المهارات والمعارف. فالاتفاقات الموقعة بين إسبانيا وكولومبيا وإكوادور، على سبيل المثال، تنص على وضع مشاريع لتيسير العودة الطوعية للمهاجرين المؤقتين من خلال

تاسعاً-١-١-٢ مذكرات التفاهم القائمة على القطاعات

إضافة إلى الاتفاقات المبرمة بين الدول، اعتمدت «اتفاقات ثنائية»، في شكل مذكرات تفاهم عادةً، بين حكومة البلد الأصلي، سواء على الصعيد الوطني أو الإقليمي، وممثلي قطاعات معينة في مجال العمالة في بلد المقصد من أجل توظيف عمال أجنب للعمل في ذلك القطاع. فعلى سبيل المثال، كان هذا النوع من مذكرات التفاهم، إلى عهد قريب، سارياً بين حكومة الفلبين ووزارة الصحة في المملكة المتحدة.

وقد تشمل مذكرات التفاهم هذه اتفاقات بين رابطات أصحاب العمل في قطاع معين وحكومات محلية أو إقليمية في البلد المضيف. وفي كندا، وقعت رابطات أصحاب العمل في قطاعي عمال ميكانيكا الآلات والبناء وحكومة مقاطعة أونتاريو مذكرة تفاهم مدتها سنتان، في عام ٢٠٠١، وتوجد حالياً مذكرة تفاهم لتيسير قبول العمال الأجنب المؤقتين للعمل في مشاريع في الرمال النفطية بمقاطعة البرتا.^{١٠}

يبد أن هناك عيباً في هذا الشكل الثاني من مذكرات التفاهم القطاعية من منظور البلد الأصلي، ويكمن في كون الاتفاق داخلياً بالكامل. ذلك أن حكومة البلد الأصلي لا تشارك في المفاوضات لاعتماد المذكرة وبالتالي فهي ليست في موقف قوي لضمان إدراج ضمانات متعلقة بحماية العمال. وتشكل اتفاقات العمالة الثنائية ومذكرات التفاهم بين الدول، من جهة أخرى، جزءاً من العلاقات الخارجية القائمة بين الدول الأطراف، وإن كانت القوة التفاوضية للبلدين المعنيين في المفاوضات قد تختلف اختلافاً كبيراً.

وقد تشمل الأحكام الواردة في مذكرات التفاهم القطاعية تحديد تدابير طويلة الأجل يتعين على أصحاب العمل اتخاذها في ذلك القطاع من أجل سد النقص الحاصل في العمالة محلياً. وعليه، فقد تنص على هجرة العمالة الأجنبية المؤقتة في الأجل القصير، ولكن قد تستبعد أن تصبح هذه الهجرة حلاً دائماً في الأجل الطويل. وعلاوة على ذلك، قد يخضع أصحاب العمل لالتزامات بضمن الأمن في مكان العمل وتوفير التدريب اللغوي الأساسي اللازم للقيام بالعمل. ويعد هذا الالتزام الأخير سمة مهمة أيضاً من حيث الأمن، لا سيما في «أماكن العمل الخطرة» حيث من المهم بالنسبة للعمال المهاجرين أن يكونوا قادرين على قراءة علامات الإنذار، ووثائق السلامة.

تاسعاً-١-١-٣ منظور بلد المقصد

بالنسبة لبلد المقصد، من شأن اتفاقات العمالة الثنائية أن تلبى احتياجات سوق العمل بسرعة وفعالية، سواء تعلق الأمر بالعمال الموسميين منخفضي المهارة العاملين في قطاعات الزراعة، والسياحة والبناء أو بالأفراد الأكثر مهارة العاملين في مجال الطب والتعليم، وغيرهم من الأفراد الضروريين لسد المزيد من النقص الهيكلي في سوق العمل. وبالإضافة إلى ذلك، من شأن هذه الاتفاقات أن تدعم بشكل مفيد العلاقات الإقليمية والتجارية والاقتصادية القائمة على نطاق أوسع من خلال المساعدة في تنمية البلد الأصلي وتيسير تكامله الإقليمي. ومن الأمثلة البارزة على ذلك الاتفاقات العديدة المتعلقة بهجرة العمالة المؤقتة التي وقعها ألمانيا (القسم سادساً-٤-٣-١

كانت هذه الأحكام خاضعة للاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف المعمول بها^{١١}.

وختاماً، تعترف صكوك لمنظمة العمل الدولية خاصة بالعمال المهاجرين، والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والميثاق الاجتماعي الأوروبي (مراجع)، والاتفاقية الأوروبية الخاصة بالوضع القانوني للعمال المهاجرين وصكوك الضمان الاجتماعي لمنظمة العمل الدولية ومجلس أوروبا بأن حق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي على أساس المساواة مع الرعايا لا يمكن حمايته بالقدر الكافي بدون مزيد من التعاون بين الدول على الصعيد الثنائي.

تاسعا-١-١-٦ ما مدى فعالية الاتفاقات الثنائية؟

من الصعب قياس فعالية الاتفاقات الثنائية، لأنها كثيراً ما تشهد عدة أهداف في وقت واحد وتقييم وزناً مختلفاً لمختلف أولويات السياسة العامة. وقليلة هي الأبحاث التي أجريت بشأن تنفيذ هذه الاتفاقات وأثرها. صحيح أن ثمة أبحاث بشأن فشل برامج هجرة العمالة المؤقتة في الماضي، وكانت تعمل على أساس الاتفاقات الثنائية لمنع الإقامة بعد انتهاء مدة الصلاحية (الإطار سادسا-١٧). غير أن برامج أخرى كانت أكثر نجاحاً في هذا الصدد.

فهل تحسن الاتفاقات الثنائية من إدارة هجرة العمالة؟ ففي إمكانها وضع آليات شفافة أكثر من خلال إشراك الأطراف الفاعلة الرئيسية في مختلف مراحل وضع الاتفاق وتنفيذه، كما هو الحال في إيطاليا التي أشركت جماعات أصحاب العمل، والنقابات العمالية، وغيرهم من الأطراف المهتمة في وضع الحصص. وتُشرك الاتفاقات المبرمة بين إسبانيا وإكوادور/كولومبيا لجنا لاختيار في البلد الأصلي، تشمل تمثيل السفارات وأصحاب العمل. ويبدو أن للتشجيعات الضمنية للمهاجرين المؤقتين على العودة، مثلما هو الحال في البرنامج الكندي للعمال الزراعيين الموسمين، التي تسمح للمهاجرين بإعادة اختيارهم من قبل صاحب عملهم السابق، أثراً إيجابياً أيضاً في وقف الهجرة غير النظامية المحتملة.

ورغم ذلك، يبدو أن حوالي ٢٥ في المائة من الاتفاقات الثنائية في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي لا تنفذ. ويبدو أن أكثرها فعالية تلك التي تستجيب لاحتياجات الطلب والعرض، مقارنة بالسعي إلى تحقيق أهداف سياسية. وتشمل هذه الاتفاقات البرنامج الزراعي الموسمي الكندي واتفاقات المملكة المتحدة بشأن توظيف الممرضات الأجنبيات المبرمة مع إسبانيا والهند والفلبين. وتتوقف درجة استفادة أصحاب العمل من الاتفاقات الثنائية على فعالية النظام، والموقع الجغرافي للعمال (عندما يتحمل صاحب العمل تكلفة السفر)، وعدد المهاجرين غير النظاميين الموجودين، وبرامج الهجرة الأخرى الملائمة لأصحاب العمل^{١٢}.

وقد تشكل اتفاقات العمالة الثنائية أيضاً قيوداً على العمال المهاجرين بل قد تستبعدهم من برامج الهجرة النظامية، بسبب شروط تتعلق بحدود السن، والحصص واللغة.

وكثيراً ما تكون عملية التفاوض بشأن اتفاق ثنائي عملية طويلة

التدريب والاعتراف بالخبرة المكتسبة في إسبانيا، إضافة إلى إقامة منشآت صغيرة ومتوسطة ذات جنسية مزدوجة، وتنمية الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا.

وقد تشكل الحصص المتفق عليها من العمال رفيعي المهارة أيضاً جزءاً لا يتجزأ من استراتيجية تنمية الموارد البشرية للبلد الأصلي. ذلك أنها تعطي البلد حصة في سوق العمل الدولية، مع إدارة استفاد الموارد البشرية النادرة الضرورية في البلد. ففي ٢٠٠٢، وقع وزير الصحة لهولندا وبولندا على خطاب نوايا لتنفيذ مشروع بعنوان «ممرضات بولنديات في هولندا، تطوير الكفاءات»، من أجل إعداد الممرضات للعمل في نظام الرعاية الصحية الهولندي لمدة أقصاها سنتان، وتيسير عودتهن وإعادة إدماجهن في نظام الرعاية الصحية البولندي بعد العودة. وبالتالي، قد تمنح الاتفاقات الثنائية أصحاب العمل فرصة للترتيب لبرنامج تدريبي قبل المغادرة من أجل عمالهم المهاجرين، على نحو ما تنص عليه الاتفاقات الموقعة من قبل إسبانيا وفي اتفاقات «الجيل الثاني» لإيطاليا، التي وقعت بعد إبرام اتفاق لإعادة القبول.

تاسعا-١-١-٥ واجبات التعاون في الاتفاقات الدولية والثنائية

كثيراً ما تشير المعاهدات الدولية والإقليمية لحماية العمال المهاجرين إلى الاتفاقات الثنائية. وعلى النحو المناقش في القسم تاسعا-١-١-١ أعلاه، تشمل توصية منظمة العمل الدولية رقم ٨٦ نموذجاً لاتفاق ثنائي، بصفته ملحقاً، وقد استعمل عدد من البلدان هذا النموذج لوضع اتفاقاتهم الخاصة بهم.

وثمة مبدأ يحكم العديد من الصكوك الدولية والإقليمية ينص على أن الأحكام الواردة فيها تعتبر رهناً بالمعايير الإيجابية أكثر الموجودة في معاهدات أخرى متعددة الأطراف، أو اتفاقات ثنائية، أو قوانين وطنية^{١٣}. ويشير بعض الصكوك الدولية الخاصة بالعمال المهاجرين أيضاً إلى الاتفاقات الثنائية بهدف توسيع نطاق الفئات الخاصة بالمهاجرين المحميين أو زيادة الحقوق. فعلى سبيل المثال، يمكن فعليا، بموجب الاتفاقات الثنائية، توسيع نطاق تعريفي العمال المهاجرين من أصحاب المهن الحرة أو الأقارب المعالين للعمال المهاجرين الواردين في اتفاقية الأمم المتحدة للعمال المهاجرين (المادة ٢(ح) والمادة ٤ على التوالي). وبالمثل، تفرض الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم التزامات هامة على الدول المستخدمة فيما يتعلق بمنح أفراد الأسرة إذناً بالإقامة في البلد بعد وفاة العامل المهاجر، أو منح وقت معقول لتصفية أمورهم قبل المغادرة، إن لم يتسن منح الإذن بالإقامة، ومع ذلك تظل هذه الالتزامات رهناً للأحكام الإيجابية أكثر الواردة في الاتفاقات الثنائية (المادة ٥٠(٣)).

وفي حالات معدودة، تشير الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم إلى الاتفاقات الثنائية أيضاً في سياق تحديد الحقوق (المادة ٥٢(٣)(ب)). فعلى سبيل المثال، تطالب الدول الأطراف بالنظر في منح أفراد أسر العمال المهاجرين أو العمال الموسمين، الذين عملوا في دولة العمل لمدة زمنية طويلة، الأولوية على سائر العمال الساعين إلى الدخول إلى سوق العمل، وإن

وفور إنشاء هذه الاتفاقات من حيث المبدأ، تتطلب الاتفاقات إدارة خاصة لضمان سلامة عملها، بما في ذلك الترويج للبرنامج في البلدان الأصلية، والتوظيف، والاختبار والمصادقة على أصحاب الطلبات للمشاركة في البرنامج، وتدقيق البيانات وتبادل المعلومات في الوقت المناسب بين البلدين، والمهاجرين والمكاتب القنصلية المعنية، ووجود لوجستيات فعالة للسفر. وتدعم المنظمة الدولية للهجرة الجهود الحكومية الرامية إلى تفعيل هذه العناصر أو تقديم الخدمات بشكل مباشر (الإطار تاسعاً-٢).

تاسعاً-١-٢ التكامل الإقليمي والاتفاقات الإقليمية: لمحة عامة

كما سبقت الإشارة إلى ذلك أعلاه، يمكن تقسيم التعاون الإقليمي من أجل إدارة هجرة العمالة إلى آليات رسمية للتكامل الإقليمي والاتفاقات الإقليمية، بما في ذلك المبادرات المتعلقة بحرية تنقل العمالة والالتزامات بالتعاون في المعاهدات الإقليمية، وآليات أقل رسمية، مثل العمليات الاستشارية الإقليمية وغيرها من الترتيبات غير الرسمية.

ففيما يتعلق بالآليات الإقليمية الرسمية للتكامل، يعد نظام حرية تنقل العمالة في الاتحاد الأوروبي أشمل الأنظمة. ويناقش بعض التفاصيل في القسم تاسعاً-١-٣ أدناه. أما الآليات الأخرى الإقليمية الرسمية فهي اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية (القسم تاسعاً-١-٤ أدناه) ومنطقة التجارة الحرة في جنوب شرق آسيا التابعة لرابطة أمم جنوب شرق آسيا. وتقوم هذه الآليات بدور هام في تيسير هجرة العمالة، وإن كانت محصورة بشكل عام في رجال الأعمال والمهنيين من ذوي المهارات العالية، على نحو ما يُناقش أدناه بالإشارة إلى اتفاق التجارة الحرة لأمريكا الشمالية.

مضيعة للوقت. ووفقاً لحكومة الفلبين، رغم أن اتفاقات العمالة الثنائية قد أثبتت فعاليتها في التصدي للقضايا والشواغل التي تمس استخدام العمال، فإنها تستغرق وقتاً طويلاً من أجل وضعها وتنفيذها. وبالتالي، في السنوات الأخيرة، أعرضت الفلبين عن وضع اتفاقات عامة وعملت على اعتماد اتفاقات أكثر تركيزاً تعد أسهل للتفاوض بشأنها وتنفيذها في البلدان المضيفة.

وثمة بعض دول المقصد الكبرى لا تهتم بشكل خاص بالدخول في اتفاقات خاصة، لا سيما بلدان آسيا (مع بضع الاستثناءات) التي لا تسعى إلى إشراك الدول الأصلية في الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف لوضع القواعد المنظمة لهجرة العمالة الدولية. فبدون دعم معين أو علاقة خاصة مع بلد المقصد المعني، يرى العديد من الدول الأصلية أن من الصعب للغاية التفاوض بشأن اتفاقات عمالة ثنائية من أجل الحصول على امتياز الوصول إلى أسواق العمل الأجنبية.

ورغم ذلك، وفي غياب نظام عالمي لهجرة العمالة الدولية، تعد اتفاقات العمالة الثنائية آلية مهمة للتعاون بين الدول في مجال حماية العمال المهاجرين، والتوفيق بين الطلب والعرض، وإدارة الهجرة غير النظامية، وتنظيم التوظيف. ولما استخدمت اتفاقات العمالة الثنائية بوصفها آلية للاستخدام المؤقت لعمال المهاجرين، كانت الأسباب الرئيسية وراء ذلك على النحو التالي:

- ◀ استهدفت قطاعات محددة تعاني نقصاً شديداً في العمالة؛
- ◀ هناك حصة أو سقف؛
- ◀ التوظيف منظم؛
- ◀ مشاركة أصحاب العمل؛
- ◀ وفوق كل ذلك، ثمة تداول في العمالة (Baruah, 2003b)؛

وتساهم عملية إشراك أصحاب العمل ومنظماتهم في تنفيذ اتفاقات العمالة الثنائية مساهمة كبيرة في فعاليتها.

الإطار تاسعاً - ٢

المساعدة التي تقدمها المنظمة الدولية للهجرة في تنفيذ اتفاقات العمالة الثنائية

السريلانكيين والمولدافيين، من بين آخرين، وفي إطار القانون الإيطالي الذي يخول العمال المتدربين في الخارج «حقاً تفضيلاً للدخول».

وأنشأت المنظمة الدولية للهجرة أيضاً برنامجاً ثالثاً لمقاطعة كيبك الكندية يساعد في توظيف ونقل العمال الزراعيين الغواتيماليين نيابة عن أصحاب العمل في كيبك. وقد نجح هذا البرنامج في تحقيق تداول العمالة وعودة العمال المهاجرين إلى غواتيمالا بعد إتمام مدة عملهم في كيبك (Textbox VI.13).

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة، شعبة هجرة العمالة

تساعد المنظمة الدولية للهجرة المهاجرين وأصحاب العمل والحكومات في تيسير هجرة العمالة النظامية. فقد سرت مبادرتين من هذا القبيل مع الحكومة الإيطالية، واحدة مع سريلانكا وأخرى مع مولدوفا. وفي إطار البرنامجين، تقدم المنظمة الدولية للهجرة مساعدتها التقنية لعملية الاختيار التمهيدي، والاختيار، والتدريب/التوجيه المهني، والمساعدة في مجال السفر والدعم من أجل الاندماج الاجتماعي ودمج العمال المهاجرين في العمل.

وتدعم وزارة العمل الإيطالية كلا البرنامجين في إطار المرسوم الحكومي الإيطالي المتعلق بتدفقات الهجرة لعام ٢٠٠٤، الذي ينص على حصص خاصة لدخول العمال المهاجرين

التكامل الإقليمي وحرية التنقل في أمريكا الجنوبية: جماعة دول الأنديز والسوق المشتركة للمخروط الجنوبي

قرر الأعضاء في جماعة دول الأنديز (إكوادور، وبوليفيا، وبيرو، وفنزويلا، وكولومبيا) العمل سوية على أن يتمكن سكانهم من التنقل بحرية عبر المنطقة دون الإقليمية، سواء كان ذلك لأغراض السياحة، أم العمل، أو لتغيير مقر إقامتهم المعتادة. فقد وُقع «صك الأنديز الخاص بالهجرة من أجل العمل» (كانون الأول/ديسمبر ٥٤٥) في ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ حيث كان هدفه الرئيسي وضع أحكام ستمكن بطريقة تقدمية تدريجية من التنقل بدون عراقيل والإقامة المؤقتة لرعايا الأنديز في المنطقة الفرعية لأغراض العمل كعمال بأجر. ويعد تنقل الأشخاص بدون عراقيل من الشروط الأساسية للتشكيل التدريجي لسوق الأنديز المشتركة، التي كان من المقرر أن تبدأ عملها بحلول ٣١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥.

وقعت الدول الأعضاء في سوق المشتركة للمخروط الجنوبي (الأرجنتين، وأوروغواي، وباراغواي، والبرازيل) «الاتفاق الخاص بإقامة رعايا دول سوق مشتركة للمخروط الجنوبي، وبوليفيا وشيلي» في ٦ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٢. ويستهدف الاتفاق السماح لرعايا دولة موقعة بالحصول على الإقامة القانونية في دولة موقعة أخرى، إذا رغبوا في ذلك. فمن خلال اعتماد جنسيتهم وتقديم الوثائق، يمكن للمتقاضي الإقامة الحصول على الإقامة المؤقتة لمدة أقصاها سنتان، يمكن تحويلها إلى إقامة دائمة بعد هذه الفترة الأولية. وينص الاتفاق على الحق في جمع شمل الأسر ومعاملة المهاجرين بالتساوي مع الرعايا فيما يتعلق بجميع الحقوق المدنية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية.

المصدر:

ILO, International Migration Programme (March 2006); Andean Community (2003) MERCOSUR (2002: Arts. 1, 4, 5 and 9).

الترتيبات الانتقالية المنصوص عليها في معاهدات الانضمام (انظر الإطار تاسعاً-٤) (EU, 2003c)، لن يتسن فرض أي حدود على حرية تنقل العمال بعد هذه التواريخ. وتشمل حرية تنقل العمال في الاتحاد الأوروبي جميع أشكال العمالة:

- ◀ العمل بأجر أو براتب (حرية تنقل العمال)؛
- ◀ العمل للحساب الخاص (حرية الاستقرار)؛
- ◀ تقديم الخدمات (حرية تقديم الخدمات).

وتوجد الترتيبات الخالية من التأشيرات المعمول بها في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على المستوى الإقليمي والإقليمي أيضاً. ومن الأمثلة الجيدة على الترتيبات الإقليمية النظام الخالي من التأشيرة المعمول به بين الاتحاد الروسي وسائر بلدان كومنولث الدول المستقلة، (انظر القسم تاسعاً-١-٥ أدناه)^{١٣}. وعلى الصعيد الإقليمي، اعتمد الاتحاد الأوروبي قائمة «إيجابية» من البلدان، يُعمل بها في ٢٥ دولة عضواً^{١٤}. وبإمكان رعايا البلدان الواردة في القائمة السفر إلى الاتحاد الأوروبي بدون تأشيرة لمدة أقصاها ثلاثة أشهر في غضون ستة أشهر. وتشمل القائمة كندا والولايات المتحدة، والبلدان المقرر انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي، مثل كرواتيا^{١٥}.

وتيسر عمليات التكامل الإقليمي هجرة العمالة إلى حد ما، حيث عادة ما تكون هذه العمليات محكومة بعوامل اقتصادية، مثل إنشاء ترتيبات للتجارة الحرة بين بلدان المنطقة، بهدف الاستفادة من إمكانيات الأسواق والفرص الاقتصادية. وعادة ما تشمل أحكاما لتيسير حركة الرعايا من الدول الأعضاء المشاركة أو الأطراف المتعاقدة لأغراض العمل والإقامة.

وقد تتراوح هذه الترتيبات ما بين الأنظمة الكبيرة لحرية التنقل السارية على جميع فئات الأشخاص، بمن فيهم العمال، كما هو الشأن في الاتحاد الأوروبي، والأحكام المحدودة أكثر التي تركز على حركة الزوار التجاريين، والمهنيين، وغير من الأشخاص ذوي المهارات العالية، ومقدمي الخدمات، وهذا هو الوضع القائم في إطار اتفاقا التجارة الحرة لأمريكا الشمالية. ويركز القسم التالي ببعض التفصيل على هذين النظامين وعلى التطورات في كومنولث الدول المستقلة. وثمة مثال آخر يمكن الاطلاع عليه في أمريكا الجنوبية (الإطار تاسعاً-٣).

تاسعاً-١-٣ التكامل الإقليمي: الاتحاد الأوروبي

تدرس مسألة هجرة العمالة في الاتحاد الأوروبي على مستويات

ثلاث:

◀ حرية تنقل رعايا الاتحاد الأوروبي لأغراض العمل؛

◀ التغييرات في هذا النظام نتيجة التوسع الأخير الذي عرفه الاتحاد الأوروبي؛

◀ وضعية من هم من غير رعايا الاتحاد الأوروبي أو رعايا البلدان الثالثة فيما يتعلق بدخول سوق العمل والمعاملة داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

تاسعاً-١-٣-١ رعايا الاتحاد الأوروبي

للإتحاد الأوروبي أوسع نظام للتكامل الإقليمي بالنسبة لهجرة العمالة. ذلك أن حرية تنقل العمالة في الاتحاد الأوروبي تسري حالياً على ١٥ دولة عضواً وستطبق بالكامل على الاتحاد الأوروبي الموسع المكون من ٢٥ دولة عضواً بحلول ١ أيار/مايو ٢٠١١، ومن ٢٧ دولة عضواً (بما فيها بلغاريا ورومانيا) بحلول ١ أيار/مايو ٢٠١٤. وحسب

يمكنها طرد مواطني دول أعضاء أخرى إلا إذا شكلوا تهديداً حالياً وخطيراً للمصالح الأساسية للمجتمع. ولا تكفي الإدانات الجنائية وحدها لينشأ هذا الخطر (محكمة العدالة الأوروبية، ١٩٧٥، القضية ٧٥٣٦ الفقرة ٢٢؛ محكمة العدالة الأوروبية، ١٩٧٧، القضية ٧٧٣٠ الفقرة ٢٨).

تاسعاً-١-٣-٢ توسيع الاتحاد الأوروبي وهجرة الأيدي العاملة

قبل توسيع الاتحاد الأوروبي إلى ٢٥ دولة عضواً في ١ أيار/مايو ٢٠٠٤ وإلى ٢٧ دولة عضواً في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، اعتمدت ترتيبات مؤقتة بموجب معاهدة الانضمام فيما يتعلق بحرية تنقل العمال بهدف حماية الدول الأعضاء الحالية (اتحاد من ١٥ دولة) من زعزعة أسواق عملاتها المحلية لمدة أقصاها سبع سنوات. وتطبق هذه الترتيبات على رعايا الدول الأعضاء الجديدة في أوروبا الوسطى والشرقية، المشار إليها بدول الانضمام الثماني^{١٤}، وبلغاريا ورومانيا، لكنهم ليسوا من رعايا قبرص أو مالطة. ويمكن للدول الأعضاء أن تعمل بقيود وطنية لمدة أولية تستغرق سنتين، ثم لفترة ثلاث سنوات أخرى، ثم في حالات استثنائية لمدة سنتين أخريين (أي سبع سنوات كاملة). ولا تمس هذه الترتيبات حرية الإقامة (بما فيها القيام بأعمال حرة) وحرية تقديم الخدمات في دول أعضاء أخرى عموماً، وإن كانت النمسا وألمانيا قد تطبقان بعض القيود على تقديم الخدمات عبر الحدود في بعض قطاعات العمل الحساسة التي تشمل تشغيل عمال مؤقتين.

أما رعايا دول الانضمام الثماني الذين كانوا يعملون أصلاً في دولة عضو حالية في تاريخ الانضمام (١ أيار/مايو ٢٠٠٤)، أو الرعايا البلغاريون والرومانيون (١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧)، على أساس ترخيص عمل أو إذن آخر صالح لمدة ١٢ شهراً أو أكثر فيستفيدون من الوصول غير المقيد إلى سوق العمل في الدول الأعضاء المعنية.

وعلى الدول الأعضاء العاملة بالترتيبات المؤقتة (الإطار تاسعاً-٤) أن تفضل العمال من دول الانضمام الثماني، والعمال البلغاريين والرومانيين، ومقدمي الخدمات من الدول الأعضاء الجديدة على الرعايا غير المنتمين للاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالوصول إلى أسواق عملها.

ورغم أن عملية التوسع التي تمت في ١ أيار/مايو ٢٠٠٤ كانت الأكبر من نوعها إلى الآن وأن الفوارق في الأجور بين الدول الأعضاء الحالية والجديدة كبيرة، خلصت المفوضية الأوروبية إلى أنه رغم زيادة تنقل عمال الاتحاد الأوروبي منذ ذلك التوسيع، فإنه لم يكن كبيراً بما يكفي لإحداث أثر ملحوظ في سوق العمل بالاتحاد الأوروبي عموماً (EU,2006:6,13)، وهو ما يتفق والتقييمات السابقة لعمليات توسع الاتحاد الأوروبي السابقة. وعلاوة على ذلك، ليس هناك من دليل على أن العمال المهاجرين من الدول الأعضاء الجديدة في الاتحاد الأوروبي يزيحون العمال الوطنيين أو يحلون محلهم أو يتنافسون معهم على وظائف مشابهة. بل الواقع أن هناك بعض الأدلة على أنهم يساهمون بطريقة تكملية في أسواق العمل في الدول الأعضاء الخمس عشرة للاتحاد من خلال سد النقص في العمالة ببعض المجالات (EU,2006:12,14).

إلى جانب حرية تنقل رعايا الاتحاد الأوروبي لغرض العمل، ثمة مجموعة واسعة من الحقوق المتعلقة بحرية التنقل، ترسخها معاهدة الجماعة الأوروبية (الجزء الثالث، الباب الثالث)، تقوم على مبدأ المساواة في المعاملة مع الرعايا (أو عدم التمييز على أساس الجنسية) (Art.12 EC)^{١٦}. وتسري هذه الحقوق مباشرة في قوانين الدول الأعضاء ويمكن للأفراد الاستناد إليها في المحاكم المحلية. وتفسر محكمة العدالة الأوروبية تطبيق هذه القوانين وتشرف عليها، حيث تسند معاهدة الجماعة الأوروبية للمحكمة مهمة الحرص على أن يكون تطبيق قوانين الاتحاد الأوروبي متسقاً وموحداً. وتعد قرارات محكمة العدالة الأوروبية ملزمة لجميع الدول الأعضاء. ويتجاوز مبدأ المعاملة المتساوية سياق العمالة ليشمل جوانب أخرى متعلقة بالوضع القانوني للعمال المهاجرين. وإذا كانت مسألة قبول رعايا الاتحاد الأوروبي وإقامتهم (وكذا مغادرتهم الإقليم) موضوع تعليمات المجلس (EU 2004b) (2004/38/EC)، التي يتعين نقلها إلى قوانين جميع الدول الأعضاء بحلول ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٦، فإن المجالات الخمسة التالية المتعلقة بالمساواة في المعاملة بين عمال الاتحاد الأوروبي عند عملهم في دول أعضاء أخرى وبين الرعايا لا تزال مشمولة بلائحة المجلس (EU,1968) 1612/68/EEC:

◀ شروط العمل والاستخدام، لا سيما فيما يتعلق بالأجور والفصل من الخدمة، والحقوق النقابية؛

◀ التدريب المهني؛

◀ الإعانات الاجتماعية والمزايا الضريبية (بما فيها إعانات الرعاية)؛

◀ المسكن؛

◀ تعليم الأطفال.

وتنص قوانين الاتحاد الأوروبي أيضاً على استحقاقات الضمان الاجتماعي (أي تجميع الاستحقاقات ونقلها) حتى لا يتضرر نتيجة ذلك رعايا الاتحاد الأوروبي الذين ينتقلون بغرض العمل (قرار المجلس (1408/71/EEC)).

وترافق نظام الاتحاد الأوروبي لحرية تنقل العمال قواعد ليبرالية لجمع شمل الأسر تعطي حق الالتحاق بالعامل للزوج أو الشريك المسجل، والأطفال المعالين (دون الحادية والعشرين) والآباء المعالين للعامل أو الزوج. وينبغي أيضاً تيسير قبول أقارب معالين آخرين يعيشون مع العامل. وعلاوة على ذلك، لأزواج عمال الاتحاد الأوروبي وأطفالهم حرية الوصول إلى العمل فور وصولهم إلى الدولة العضو^{١٧}.

وثمة ضمانات قوية تحمي من الطرد وتدعم هذه الحقوق المتعلقة بحرية التنقل. إذ لا يمكن طرد عمال الاتحاد الأوروبي من دولة عضو أخرى (أو رفض دخولهم إليها) إلا إذا شكلوا خطراً حقيقياً يهدد السياسة العامة، أو الأمن العام، أو الصحة العامة لتلك الدولة (EU, 2002c, Art. 39(3) EC). وقد حددت هذه المعايير كذلك في القوانين الثانوية^{١٨}، كما أن محكمة العدالة الأوروبية تفسرها بشكل تقييدي، حيث قضت المحكمة أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لا

البلدان الثالثة. والواقع، كما ذكر في القسم سادسا-3-3 أعلاه، ثمة دولة واحدة من بلدان الانضمام الثماني، وهي الجمهورية التشيكية، تبحث أصلاً وبشكل فعلي عن العمال ذوي المهارات الرفيعة من بلدان ثالثة محددة. وظهرت مواطن نقص في العمالة أيضاً في بولندا ودول البلطيق، غير أن العديد من حالات النقص هذه مرتبطة بالهجرة الكبيرة للعمال من هذه البلدان إلى دول الاتحاد الخمس عشرة، لا سيما أيرلندا والمملكة المتحدة.

تاسعا-1-3-3 الرعايا خلاف رعايا الاتحاد الأوروبي ورعايا البلدان الثالثة

إذا كانت قواعد الاتحاد الأوروبي بشأن حرية تنقل العمال متصلة برعايا الاتحاد الأوروبي العاملين في دولة عضو أخرى في الاتحاد، فإن الرعايا خلاف رعايا الاتحاد أو رعايا البلدان الثالثة بإمكانهم أيضاً الاستفادة من «حقوق مشتقة» منصوص عليها في قانون الاتحاد الأوروبي لارتباطهم بعمال أو شركة في الاتحاد الأوروبي. وعلى نحو ما أشير إليه أعلاه، يستفيد كل من الزوجة والأطفال غير المنتمين للاتحاد في حالة العامل المنتمي للاتحاد الأوروبي من جميع حقوق حرية التنقل في الاتحاد. وبالتالي، ستستفيد الزوجة من خلاف رعايا

ويلاحظ تقرير رصد الدخول في المملكة المتحدة أن معظم الرعايا من الدول الأعضاء الجديدة أتى للعمل في المملكة المتحدة لفترات زمنية قصيرة، كشكل من أشكال الهجرة الدائرية بحكم الواقع. فمعظم رعايا دول الانضمام الثماني شباب عزاب، يعملون طيلة الوقت وليس لهم معالين يعيشون معهم في المملكة المتحدة. ونتيجة لذلك، فإنهم يقدمون طلبات قليلة في إطار نظام الرعاية أو الخدمات العامة. ويسدون مواطن النقص في سوق العمل في طائفة واسعة من قطاعات العمل، وبخاصة في مجال الإدارة، والأعمال والتنظيم، والضيافة والأطعمة، والزراعة، والصناعات التحويلية والغذائية، وتجهيز الأسماك واللحوم (UK,2005d).

وعلاوة على ذلك من المتوقع أن تتحسن الظروف الاقتصادية في دول الانضمام الثماني، وبلغاريا، ورومانيا وبالتالي ستخف الضغوط الدافعة على الهجرة. وبالتالي، من المحتمل أن تبلغ هجرة العمالة إلى دول الاتحاد الخمس عشرة ذروتها ثم تتراجع بعد ذلك تدريجياً. بيد أنه في الأجل المتوسط إلى الطويل، من الأرجح أن يؤدي النمو الاقتصادي في الدول الأعضاء الجديدة في الاتحاد إلى ظهور فرص جديدة لهجرة العمالة بالنسبة لرعايا الاتحاد الأوروبي ورعايا

الإطار تاسعاً - ٤

الترتيبات المؤقتة لمعاهدة الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بحرية تنقل العمال

السنتين الأولى التالية لعملية التوسيع في ١ أيار/مايو ٢٠٠٦. فأعلنت فنلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وإسبانيا بعد ذلك بأنها لن تعود للعمل بالقيود الوطنية بعد ذلك التاريخ.

ومع انضمام بلغاريا ورومانيا في ١ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، أعلنت دول الاتحاد الخمس عشرة، مثل أيرلندا والمملكة المتحدة، اللتان كانتا ترغبان في فتح سوق العمل فيهما لرعايا بلدان الانضمام الثماني، أنها ستطبق ترتيبات مؤقتة فيما يتعلق برعايا هذين البلدين، لمدة سنتين على الأقل. بيد أن فنلندا والسويد لا تعتمدان ترتيبات مؤقتة فيما يتعلق برعايا بلغاريا ورومانيا. ولا تطبق دول الانضمام الثماني، باستثناء هنغاريا، قيوداً على العمال من هذين البلدين أيضاً.

غير أنه من المتوقع أن تحافظ بلدان، لا سيما النمسا وألمانيا، على هذه القيود لمدة سبع سنوات كاملة، وإن كان يتعين عليها بعد انقضاء خمس سنوات أن تقنع المفوضية الأوروبية بوجود «تقلبات خطيرة في سوق العمل (فيها) أو تهديداً لها» وأن تبرر هذا الشرط بموضوعية.

المصدر: EU, (2006); EURS <http://europa.eu.int/eures/homes.jsp?lang=en>

في ١ أيار/مايو ٢٠٠٤، من أصل الدول الأعضاء الخمس عشرة في الاتحاد الأوروبي، لم توفر سوى أيرلندا والسويد والمملكة المتحدة حرية الوصول إلى سوق عملتها لرعايا دول الانضمام الثماني، وإن كانت المملكة المتحدة تفرض قيوداً اسمية عبر تنفيذ خطة لتسجيل العمال تلزم العامل بالتسجيل لدى وكالة الحدود والهجرة مع تقديم تفاصيل عن الوظيفة، وشروط الأجر، وما إلى ذلك. والهدف من هذه الخطة هو مساعدة سلطات المملكة المتحدة على تحديد عدد الرعايا من الدول الأعضاء الجديدة الذين يعملون، وعلى تقييم أثر عملهم في سوق العمل الوطنية، وحماية العمال من الاستغلال، من خلال الحرص على أي يدفع لهم الحد الأدنى الوطني للأجور على الأقل مثلاً.

وطبقت الدول المتبقية من دول الاتحاد الخمس عشرة قيوداً وطنية لمدة سنتين في شكل خطة لتراخيص العمل، إلى جانب الحصص أحياناً. وفرضت هنغاريا وبولندا وسلوفينيا قيوداً مماثلة على رعايا الدول الأعضاء الخمس عشرة. غير أنه طلب إلى هذه البلدان أن تعيد النظر في موافقتها قبل انتهاء السنة الأولى من فترة السنتين وإبلاغ المفوضية الأوروبية قبل ١ أيار/مايو ٢٠٠٦ إذا كانت ترغب في الاستمرار في العمل بهذه القيود. وأوصت المفوضية أن تنظر جميع الدول الأعضاء في فتح أسواق عملها بعد انقضاء فترة

وتشكل اتفاقات الشراكة التي أبرمها الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه مع بلدان ثالثة مصدراً مهماً لحقوق رعايا هذه البلدان العاملين في أراضي الاتحاد الأوروبي. ومن المهم عموماً ملاحظة أن اتفاق شراكة مع الاتحاد الأوروبي لا يمكنه أن يعلو على سيادة الدول الأعضاء فيما يتعلق بمراقبة دخول الرعايا خلاف رعايا الاتحاد الأوروبي إلى إقليم الدول الأعضاء بهدف العمل. وتتعلق القواعد أساساً بالعمال المقيمين أصلاً بصفة قانونية والعاملين في الإقليم. ويرجع تاريخ الاتفاق المبرم مع تركيا (اتفاق أنقرة) إلى عام ١٩٦٣ (EU, 1963) وينص على أكبر مجموعة من الحقوق^{٢٢}. ذلك أن مقرر المجلس ٨٠/١ المتعلق بالشراكة بين المنطقة الاقتصادية الأوروبية و تركيا، الذي اعتمد بموجب الاتفاق، يتضمن حقوقاً تدريجية تتعلق بالوصول إلى أسواق العمل في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بالنسبة للعمال المهاجرين الأتراك المقيمين أصلاً بصورة قانونية في إقليمها. ومن المتوقع رفع القيود تدريجياً وتوفير حرية الوصول إلى العمل بعد قضاء ٤ سنوات من العمل القانوني (EU, 1980: Art.6). وتسري أيضاً ضمانات الاتحاد القوية للحماية من الطرد المذكورة أعلاه (محكمة العدالة الأوروبية، ١٩٩٧، القضية ٩٧/٣٤٠).

وإضافة إلى هذه الترتيبات المتخذة مع تركيا، حول الاتحاد

الاتحاد من حرية الوصول إلى سوق العمل في الدولة العضو التي يعمل بها عامل الاتحاد. وقضت محكمة العدالة الأوروبية أيضاً بإمكانية نقل شركات الاتحاد الأوروبي لعمالها من غير رعايا الاتحاد إلى دولة أخرى عضو في الاتحاد بصفة مؤقتة في سياق تقديم الخدمات. وعليه، أذن لشركة بلجيكية تستخدم عمالاً مغاربة، كانوا مقيمين بصفة قانونية في بلجيكا، بنقل هؤلاء العمال في مشروع للبناء في فرنسا بدون السعي أولاً إلى الحصول على تراخيص لهم من أجل العمل^{٢٠}.

وفي ٢٠٠٣، اعتمد مجلس وزراء الاتحاد الأوروبي التوجيهات 859/2003/EC التي توسع نطاق قواعد الاتحاد الأوروبي المتعلقة بتقديم الضمان الاجتماعي ليشمل الرعايا خلاف رعايا الاتحاد الأوروبي المقيمين في دولة عضو والمنقلين إلى دولة عضو أخرى بهدف العمل هناك (EU, 2003a). وعلاوة على ذلك، يحق لرعايا البلدان الثالثة الذي اكتسبوا وضع الإقامة الطويلة الأجل أن يقيموا في دولة أخرى عضو في الاتحاد الأوروبي لمدة تتجاوز ثلاثة أشهر والعمل فيها، رغم أن سلطات الدولة العضو الثانية تحتفظ بسلطتها التقديرية لتطبيق مبدأ التفضيل الذي ينص عليه الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالوصول إلى سوق العمل (الإطار سادساً-٣)^{٢١}.

الإطار تاسعاً - ٥

خطة السياسة العامة للمفوضية الأوروبية بشأن الهجرة القانونية (كانون الأول / ديسمبر ٢٠٠٥)

والعمال ذوي المهارات الرفيعة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧.
ومن الإجراءات المقترحة الأخرى ما يلي:

◀ إنشاء بوابة للهجرة إلى الاتحاد الأوروبي بنهاية عام ٢٠٠٧ بشأن السياسات والأخبار والمعلومات الخاص بالاتحاد الأوروبي؛

◀ توسيع نطاق الخدمات التي تقدمها البوابة الأوروبية للتنقل بين الوظائف وشبكة صرّ لتشمل رعايا البلدان الثالثة؛

◀ مساعدة الدول الأعضاء بشأن الاندماج؛

◀ التعاون مع البلدان الثالثة، بما في ذلك اعتماد ترتيبات لإدارة الهجرة المؤقتة والدورية وتقديم التدريب المهني ودروس اللغة في البلد الأصلي لصالح المغادرين من أجل العمل في الاتحاد الأوروبي.

في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، واستجابة لبرنامج لاهاي الذي وضعه المجلس الأوروبي، قدمت المفوضية خطة سياستها العامة بشأن الهجرة القانونية، التي تحدد خارطة طريق لوضع السياسات في هذا الميدان للفترة ٢٠٠٦-٢٠٠٩. وتصف خطة السياسة العامة الحالة الراهنة لأسواق العمل في الاتحاد الأوروبي وآفاق هذه الأسواق باعتباره سيناريو «ضائقة»، وبالتالي تعترف بوضوح بأن قبول كل من العمال المهاجرين ذوي المهارات العالية والأقل مهارة من البلدان الثالثة ينبغي تيسيره. وتقتصر اعتماد توجيهه إطاري عام يضمن مجموعة مشتركة من الحقوق لجميع رعايا البلدان الثالثة العاملين بصورة قانونية في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وقد لا تقتصر هذه الحقوق على الإشارة إلى طول مدة إقامتهم وإن كان لم يحدد بعد مستوى الحقوق التي يتعين حمايتها في هذه المرحلة.

وتوصي خطة السياسة العامة أيضاً باعتماد أربعة توجيهات خاصة تنظم شروط الدخول والإقامة بالنسبة للعمال ذوي المهارات الرفيعة، والعمال الموسمين، والمنقولين داخل الشركات والمتدربين بأجر.

ويُتوقع أن تقدم المفوضية التوجيهات المقترحة بشأن الحقوق

المصدر: (EU (2005f).

ويقتصر أثر اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة في الهجرة على نصه على الدخول المؤقت لفئات معينة من الأشخاص وتوضيح التزامات الأعضاء فيما يتعلق بقبول رعايا البلدين الآخرين الموقعين على الاتفاق. ويتناول اتفاق أمريكا الشمالية الدخول المؤقت لكل من أصحاب الأعمال التجارية والأشخاص المعنيين بتقديم الخدمات (الفصلان ١٦ و ١٢ على التوالي). وبالإضافة إلى ذلك، ينص اتفاق جانبي، يدعى اتفاق أمريكا الشمالية للتعاون في مجال العمالة، على تشديد التعاون على مستوى العمالة، لا سيما فيما يتعلق بإنفاذ قوانين العمالة.

تاسعا-١-٤-٢- الدخول المؤقت لأصحاب الأعمال

خصص الفصل ١٦ من اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة للدخول المؤقت لرجال الأعمال ويتضمن أحكاماً تسم الهجرة بشكل مباشر جداً. ومراعاة لالتزام الأطراف بتيسير وإدارة الدخول المؤقت، وضمان أمن الحدود وحماية أسواق العمل المحلية والعمالة الدائمة، يلزم الفصل ١٦ الأطراف على قبول أربع فئات من رجال الأعمال هي:

- « الزوار التجاريون؛
- « التجار والمستثمرون؛
- « المنقولون داخل الشركات
- « المهنيون.

ويلزم اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة الأطراف على قبول هؤلاء الأشخاص فور إثبات الجنسية وتقديم وثائق الغرض من الدخول وطبيعة النشاط، شريطة أن يقبل الفرد بخلاف ذلك في إطار السياسة المحلية^{٢٦}.

وفيما يتعلق بدخول الأشخاص في جميع الفئات الأربع، لا يجوز لأي طرف أن يشترط اختبارات للتصديق على العمل (القسم سادساً-٣-٢-٢ أعلاه) أو إجراءات مشابهة، أو أن يفرض حدوداً عديدة بشأن عدد طلبات الدخول^{٢٧}. وبالإضافة إلى ذلك، لا يجوز للأطراف اشتراط إجراءات أو التماسات للموافقة المسبقة، أو إجراءات مشابهة من الزوار التجاريين، والمهنيين. غير أن هذا الفصل يجيز اشتراط التأشيرة، قبل الدخول لكل فئة، بعد التشاور مع الطرف الذي ستؤثر هذه التدابير على رعاياه من رجال الأعمال «بهدف تجنب فرض هذا الشرط» (الملحق D.3.1603).

وتعرض المرفقات بهذه الأحكام فئات الزوار التجاريين والمهنيين الذين يجوز قبولهم، إلى جانب المتطلبات التعليمية الدنيا لأفراد الفئة الفنية، وهي الفئة الأوسع لأصحاب الأعمال بموجب اتفاق أمريكا الشمالية. وعموماً، يجب أن يكونوا حاصلين على شهادة البكالوريوس أو على تدريب تقني أو شهادة ما^{٢٨}. وبعبارة أخرى، يتوقف عمل المهنيين في أقاليم أطراف أخرى على الاعتراف بمؤهلاتهم. ويوجد بعض الاتفاقيات والتدابير من أجل تيسير الاعتراف بالمؤهلات عند الحاجة، لكنها تيسر التنقل بين الولايات المتحدة وكندا، بدلا من تيسير التنقل بين الأطراف الأخرى^{٢٩}. ويتناول أيضا الفصل ١٢ من اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة، المناقش أدناه، الخدمات والمؤهلات المهنية، لكن بهدف القضاء على «العقبات غير اللازمة التي تعترض التجارة» بدلا من إيجاد فرص

الأوروبي اتفاقات تعاون مع ثلاثة بلدان مغاربية (الجزائر والمغرب وتونس) إلى اتفاقات شراكة أورو متوسطية كاملة، تنص على المساواة في ظروف العمل مع الرعايا وحقوق الضمان الاجتماعي للعمال المهاجرين المغاربة المقيمين بصفة قانونية في إقليم الاتحاد الأوروبي^{٢٣}. ودخل الاتحاد الأوروبي أيضا في اتفاقات مشابهة مع مصر، وإسرائيل، والأردن، ولبنان، والسلطة الفلسطينية.

وعلاوة على ذلك، فالالاتحاد الأوروبي بصدده وضع سياسة مشتركة بشأن الهجرة واللجوء إزاء رعايا البلدان الثالثة. فقد اعتمدت تدابير عديدة بشأن اللجوء والهجرة غير النظامية (الفصل الثامن)، بينما اعتمد القليل منها بشأن الهجرة القانونية، باستثناء التدابير المتعلقة بجمع شمل الأسر، ووضع رعايا البلدان الثالثة المقيمين منذ مدة طويلة، وقبول الطلبة والباحثين (انظر ٢٠٠٣ و ٢٠٠٢ و ٢٠٠٥ و ٢٠٠٥ على التوالي). غير أنه في برنامج لاهاي لتعزيز الحرية والأمن والعدالة في الاتحاد الأوروبي الذي وضعه المجلس الأوروبي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤، والذي يعرض عناصر برنامج جديد متعدد السنوات في هذا الميدان للفترة ٢٠٠٥-٢٠٠٩، دعا المجلس المفوضية «إلى عرض خطة سياسة عامة بشأن الهجرة القانونية بما في ذلك إجراءات دخول قادرة على الاستجابة فوراً لطلبات المتقلبة على العمالة المهاجرة في سوق العمل قبل نهاية ٢٠٠٥» (EU, 2004g: الملحق الأول). وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، قدمت المفوضية خطة السياسة العامة على النحو الواجب، وتشير إلى مقترحات مستقبلية لاعتماد تدابير ملزمة قانونياً في هذا المجال، إضافة إلى أنشطة أخرى ذات صلة (الإطار تاسعا-٥).

إذا كان الاعتراف الصريح بحاجة الاتحاد الأوروبي إلى العمالة من البلدان الثالثة تطوراً إيجابياً، فإن على الدول الأعضاء أن تبين إرادة سياسية كبيرة للحرص على الإسراع باعتماد التدابير والإجراءات الملزمة قانونياً الواردة في خطة السياسة العامة وتنفيذها تنفيذاً فعالاً.

تاسعا-١-٤-٤ التكامل الإقليمي: اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة

تاسعا-١-٤-١ اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة والانتقل الأقاليمي للسلع ورؤوس الأموال والأشخاص

وقعت كندا والمكسيك والولايات المتحدة اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة في ١٩٩٤. ويصف الاتفاق تدابير لتيسير حركة السلع ورؤوس الأموال والخدمات عبر الحدود وتشجيع التجارة الحرة والمنصفة فيما بين هذه البلدان الثلاثة. ويعمل هذا الاتفاق على أساس فرضية تقول بأن التجارة الأكثر إنصافاً تجلب فرصاً اقتصادية وإنتاجية أكبر^{٢٤}. ويعتقد المدافعون عن الاتفاق أيضا أن إنشاء منطقة إقليمية للتجارة الحرة سيكون ذا فائدة قصوى لقوى السوق في القارة فيما يتعلق بدول أخرى (Johnson, 1998). وينص الاتفاق أيضا على مزيد من تنقل الأشخاص بالارتباط مع التجارة، وإن كان الاتفاق، شأنه شأن معظم الاتفاقيات التجارية الإقليمية، لا يوفر حرية عامة لتنقل جميع الأشخاص^{٢٥}، وهو ما يشكل الاختلاف الرئيسي القائم بين اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة ونظام الاتحاد الأوروبي.

في الملحق الأول من الفصل ١٢. ويحدد الملحق الثاني بعض القطاعات، والقطاعات الفرعية والأنشطة التي يمكن فيها للأطراف إبقاء أو اعتماد تدابير غير متطابقة وتقييدية أكثر كذلك. وبالإضافة إلى ذلك، لا يلزم شرط معاملة الدولة الأولى بالرعاية أي طرف بالاعتراف بالمؤهلات (بما في ذلك التعليم، والخبرة، والتراخيص والتصديقات) التي تم الحصول عليها في إقليم دولة طرف حينما تعترف هذه الدولة إما من جانب واحد أو بموجب اتفاق، بالمؤهلات التي تم الحصول عليها في دولة طرف أخرى أو دولة غير طرف. بيد أنه يجب على الطرف المقرر أن يتيح للطرف الآخر فرصة إثبات أن المؤهلات التي تم الحصول عليها في إقليمه ينبغي أيضاً الاعتراف بها أو الدخول في اتفاق مماثل من أجل الاعتراف بها.

وعلاوة على ذلك، تجاز القيود الكمية، ومتطلبات التراخيص ومتطلبات الأداء، لكن على الأطراف أن تلتزم بالتفاوض بشأن تحرير هذه القيود أو إلغائها. ذلك أن على الدول أن تحرص على أن تكون شروط الترخيص قائمة على معايير موضوعية شفافة (مثل الكفاءة)، وألا تكون عبئاً أكثر مما ينبغي لضمان الجودة، وألا تكون قيوداً مقنعة على تقديم الخدمات عبر الحدود. ويصف الفصل ١٢ الخطوات الرامية إلى وضع معايير مهنية متبادلة ويتناول بوجه خاص الخدمات القانونية، والهندسة، وخدمات النقل بالحافلات والشاحنات. ويلزم اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة جميع الأطراف بإلغاء شرطي الجنسية والإقامة الدائمة للتريخيص والاعتماد بالنسبة لمقدمي الخدمات المهنية من دولة طرف أخرى في غضون سنتين من سن الاتفاق، وبالتشاور من أجل إلغاء هذه الشروط الخاصة بالتريخيص والاعتماد بالنسبة لسائر مقدمي الخدمات.

تاسعاً-١-٥ الاتفاقات الإقليمية والتعاون الحكومي الدولي

فيما يتعلق بالتعاون الرسمي بشأن هجرة العمالة على الصعيد الإقليمي، تشمل صكوك مجلس أوروبا المتعلقة بحماية العمال المهاجرين، مثل الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المنقح) والاتفاقية الأوروبية الخاصة بالوضع القانوني للعمال المهاجرين، عدداً من الأحكام الملزمة للأطراف المتعاقدة بالتعاون فيما بينها. فعلى سبيل المثال، يطالب الميثاق الاجتماعي الأوروبي (المنقح)، في المادة ١٩ الخاصة بحق العمال المهاجرين وأسرههم في الحماية والمساعدة، الدول الأطراف «بتعزيز التعاون، عند الاقتضاء، بين الخدمات الاجتماعية، العامة منها والخاصة، في بلدان الهجرة وبلدان المهجر». (المادة ١٩ (٣)). وتنص الاتفاقية الأوروبية الخاصة بالعمال المهاجرين على التعاون بين الأطراف المتعاقدة على تبادل وتقديم المعلومات الملائمة إلى العمال المرتقبين، في جملة أمور منها ما يلي:

- ◀ الإقامة، وظروف العمل والفرص المتاحة لجمع شمل الأسر، وطبيعة عملهم، والضمان الاجتماعي، والمسكن، وتحويل المدخرات، وما إلى ذلك؛
- ◀ التدريب المهني وخطط إعادة التدريب لضمان الاهتمام قدر الإمكان باحتياجات العمال المهاجرين بهدف عودتهم إلى بلدانهم الأصلي؛
- ◀ وضع ترتيبات، كلما كان ذلك ممكناً عملياً، لتعليم أطفال العمال المهاجرين لغتهم الأم تيسيراً لجملة أمور منها عودتهم إلى بلدانهم الأصلي؛

تاسعاً-١-٤-٣ التأشيرة التجارية لاتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة

بموجب الفصل ١٢، تمارس الولايات المتحدة خيار اشتراط التأشيرة بالنسبة للمهنيين المكسيكيين الراغبين في الدخول إلى إقليمها مؤقتاً. وتتيح التأشيرة التجارية للاتفاق المشهورة باسم التأشيرة المهنية لاتفاق أمريكا الشمالية الدخول لمدة سنة ويمكن تمديدتها لفترات سنة واحدة بلا حدود. غير أنها ليست تأشيرة هجرة وليست للإقامة الدائمة. ويجوز للأفراد في مهن محددة، كما يثبت ذلك من خلال المتطلبات الدنيا للتحصيل التعليمي، تقديم طلب للحصول على التأشيرة في قنصليات الولايات المتحدة.

ويفرض إجراء التأشيرة التجارية للاتفاق من الشروط على المهنيين المكسيكيين أكثر مما يفرضه على الكنديين. فال مواطنون الكنديون ليسوا ملزمين بالحصول على تأشيرة لغير المهاجرين قبل الدخول إلى الولايات المتحدة إذا لا يحتاجون إلا إلى إثبات الجنسية والعمل المهني على الحدود. وعلاوة على ذلك، لم تفرض حدود على عدد التأشيرات التجارية الممنوحة للكنديين. وعلى نقيض ذلك، يواجه المكسيكيون شروطاً أشد. ذلك أن على أصحاب الطلبات أن يأخذوا موعداً لإجراء مقابلة، تشمل أخذ البصمات، وأن يقدموا نماذج الطلبات، ورسالة كتابية من صاحب العمل^{٣٠}، وأن يثبتوا أن إقامتهم مؤقتة فعلاً، إلى جانب تقديم جواز سفر صالح وصورة^{٣١}. وللتأشيرات التجارية سقف حُد للرعايا المكسيكيين في ٥,٥٠٠ تأشيرة. بيد أنه عملاً بالاتفاق، ألغي السقف في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ (Condon and McBride, 2003:277).

تاسعاً-١-٤-٤ تنقل الأشخاص فيما يتعلق بتقديم الخدمات

ينطبق الفصل ١٢ على جميع التدابير المنظمة للتجارة في الخدمات العابرة للحدود، باستثناء الخدمات المالية، والخدمات الجوية، والمشتريات الحكومية، والإعانات والمنح الحكومية، والخدمات غير المشمولة بالفصل ١١. ويميز النص بشكل واضح سياسة الهجرة عن دخول مقدمي الخدمات، مبيناً أن الفصل لا يفرض أي التزام على الأطراف بمنح أي حقوق تتعلق بالوصول إلى سوق العمل (Art 1201). وليس الهدف من الفصل ١٢ أيضاً أن يمس قدرة الأطراف على تقديم الخدمات الاجتماعية أو القيام بمهام حكومية أخرى، من قبيل إنفاذ القانون.

ويحاول الفصل ١٢ الحد من العقبات التي تعترض التجارة نتيجة اشتراط الدول للتريخيص والمصادقة فيما يتعلق بمقدمي الخدمات العابرة للحدود عبر المعاملة الوطنية ومعاملة الدولة الأولى بالرعاية، وحظر اشتراط الحضور المحلي. ونتيجة لذلك، يجب على الدول أن تعامل مقدمي الخدمات من الدول الأطراف الأخرى معاملة لا تقل موثاقاً عن معاملتها أو معاملة دول أخرى ولا يمكنها أن تفرض على مقدم خدمات من دولة طرف أخرى إنشاء مكتب والاحتفاظ بمكان أو إقامة في إقليمها كشرط لتقديم الخدمة.

غير أن التدابير المحررة المنصوص عليها في الفصل ١٢ مقيّدة بتحذيرات. فقد سُمح بالتحفظات على المبادئ الثلاثة أعلاه ووردت

◀ تقديم المعلومات إلى العمال المهاجرين بشأن الظروف السائدة في بلدهم الأصلي عند عودتهم النهائية إلى الوطن (المواد ١٦، ١٤(٥)، و١٥، و٢٠ على التوالي).

وتربط الاتفاقية الأوروبية الخاصة بالعمال المهاجرين بعض التزامات الأطراف المتعاقدة باعتماد المزيد من الاتفاقات المتعددة الأطراف أو الثنائية في مجالات مثل تحويل المدخرات، والضمان الاجتماعي، والمساعدة الاجتماعية والطبية والازدواج الضريبي (المواد ١٧ و١٨، و١٩ و٢٣ على التوالي).

وفي ١٩٩٤، وقعت الدول الأعضاء في كومنولث الدول المستقلة جميعها اتفاق التعاون في مجال هجرة العمالة والحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين (٥١ نيسان/أبريل ١٩٩٤). ويقوم هذا الاتفاق على مبادئ منظمة العمل الدولية ويتضمن الأحكام التالية:

- ◀ الاعتراف المتبادل بالشهادات، وغيرها من وثائق تقييم الوظائف وسجلات العمل؛
- ◀ قواعد العمل في بلد المقصد؛
- ◀ إلغاء الازدواج الضريبي؛
- ◀ المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين والرعايا فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي، والتأمين الاجتماعي، والرعاية الطبية؛
- ◀ تحويل المكاسب والمدخرات.

بيد أن هذا الاتفاق محدود الأفق إذا لا يسري إلا على العمال المهاجرين المقيمين بصفة قانونية ويستبعد أفراد أسرهم. كما يتعين تنفيذ عبر اتفاقات ثنائية وحتى الآن، لم تعتمد هذه الاتفاقات على نطاق واسع (القسم تاسعا-١-١-١ أعلاه) ٢٣.

تاسعا-١-٦-١ الاتفاقات المبرمة على الصعيد العالمي

تجدر الإشارة منذ البداية إلى أنه لا يوجد أي نظام دولي شامل للهجرة يسري على الصعيد العالمي. ذلك أن دخول الأشخاص إلى أقاليم الدول بغرض العمل أمر تنظمه القوانين والسياسات الوطنية أساساً. غير أن عددا من الآليات الرسمية قد وضع على الصعيد العالمي، برعاية معاهدات دولية، بهدف تحسين التعاون بين الدول في مجال هجرة العمالة أو تنقل الأشخاص في سياق التجارة الدولية في الخدمات.

تاسعا-١-٦-١ التعاون الحكومي الدولي في إطار المعاهدات الدولية

كما نوقش ذلك ببعض التفصيل في القسم أولاً-٢ أعلاه، اعتمد عدد من الاتفاقيات الدولية بهدف حماية حقوق العمال المهاجرين في عملية الهجرة، من بينها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم وصكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة. لكن هناك أجزاء وأحكام مهمة أيضا في هذه المعاهدات تتناول التعاون الحكومي الدولي.

فبينما تضع الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم إطاراً للمبادئ لحماية حقوق الإنسان لجميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بصرف النظر عن وضعهم،

فإنها تقر أيضا في عدد من المواضيع ولا سيما في الجزء السادس بأن هذا الإطار الخاص بحقوق الإنسان لا يمكن تطبيقه بفعالية بدون التشاور والتعاون بين البلدان. ولا يشمل ذلك التشاور والتعاون الدوليين على الصعيد الثنائي والإقليمي والمتعدد الأطراف فحسب، بل يشمل أيضا التشاور والتعاون الحكوميين مع أصحاب المصلحة المعنيين، مثل أصحاب العمل، والنقابات العمالية وغيرها من المنظمات. فهذه الطريقة، تعد عمليات التشاور والتعاون بشأن هجرة العمالة وقبول المعايير الملزمة قانونياً بشأن حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم بشكل متبادل فيما بينها، ومفيدة لكل من المهاجرين والدول المعنية.

يعد الجزء السادس الخاص بتعزيز ظروف سليمة ومنصفة وإنسانية قانونية في مجال هجرة العمالة الدولية الباب الرئيسي في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الذي يتناول التشاور والتعاون بين الدول. فبموجب المادة ٦٤، تلتزم الدول الأطراف بشكل عام بالتشاور والتعاون «بهدف تعزيز الظروف السليمة والمنصفة والإنسانية فيما يتعلق بالهجرة الدولية للعمال وأفراد أسرهم». وسينبغي في هذا الصدد إيلاء الاعتبار الواجب ليس فقط للاحتياجات والموارد من الأيدي العاملة بل أيضا للاحتياجات الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وغيرها للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم المعنيين، فضلا عن آثار هذه الهجرة على المجتمعات المعنية». ويناقش الجزء السادس أيضا مسألة التشاور والتعاون بين الدول فيما يتعلق بالمجالات التالية:

◀ التشاور، وتبادل المعلومات والتعاون بين السلطات المختصة للدول الأطراف المعنية بالهجرة الدولية للعمال وأفراد أسرهم (المادة ٦٥ (١) (ب))؛

◀ التعاون في مجال اعتماد التدابير المتعلقة بالعودة النظامية للعمال المهاجرين وأفراد أسرهم إلى الدولة الأصل، عندما يقررون ذلك، أو حينما تنتهي صلاحية الإذن لهم بالإقامة أو العمل، أو عندما يكونون في وضعية غير نظامية في دولة العمل (المادة ٦٧ (١))؛

◀ التعاون بهدف تعزيز الظروف الاقتصادية الملائمة لإعادة توطين العمال المهاجرين النظاميين وتيسير إعادة اندماجهم الاجتماعي والثقافي الدائم في الدولة الأصل (المادة ٦٧ (٢)).

وتولي الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أهمية كبرى لدور الترتيبات والاتفاقات الثنائية والإقليمية والمتعددة الأطراف، لا سيما في سياق أعمال حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (الديباجة). والواقع أنه إذا كانت الصكوك الثنائية والمتعددة الأطراف السارية بالنسبة للدولة الطرف المعنية تمنح المزيد من الحقوق والحريات الإيجابية للمهاجرين، يجب احترام هذه الصكوك (المادة ٨١ (١)) (القسم تاسعا-١-١-١ أعلاه).

وفيما يتعلق بصكوك منظمة العمل الدولية، ثمة أحكام أيضا تفرض التزامات على الدول الأطراف بالتعاون فيما بينها بهدف منع الإساءة في عملية الهجرة والتوصية بمزيد من التعاون على الصعيدين الثنائي والمتعدد الأطراف بشأن تيسير هجرة العمالة

الحكومة السويسرية ويسرتها المنظمة الدولية للهجرة، وتعلق بشكل أكثر تحديداً بهجرة العمالة الدولية، برعاية منظمة العمل الدولية في سياق اعتماد الإطار المتعدد الأطراف بشأن هجرة العمالة، على النحو المناقش في القسم تاسعاً-٢-٣ أدناه.

تاسعاً-١-٦-٢ الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات

يعمل الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات (WTO, 1994) برعاية منظمة التجارة العالمية^{٣٣} ويتضمن بعض القواعد المحدودة المطبقة عالمياً والتي لها صلة بتنقل العمال في سياق التجارة في

القانونية والمساواة في المعاملة فيما يتعلق بالضمان الاجتماعي والحفاظ على الحقوق المكتسبة في الضمان الاجتماعي (الإطار تاسعاً-٦).

يبد أن هذه الصكوك الخاصة المتعددة الأطراف لم تحظ حتى الآن بقبول واسع النطاق، مما كان سيُمكن من وضع إطار شامل للتعاون المتعدد الأطراف.

وبشكل عام، تم المزيد من التعاون غير الرسمي على الصعيد العالمي عبر ما يدعى مبادرة بيرن، وهي عملية على مستوى، دعمتها

الإطار تاسعاً - ٦

صكوك منظمة العمل الدولية والتعاون الدولي بشأن هجرة العمالة

- تبادل المعلومات؛
- اتخاذ إجراءات ضد الحملات المضللة؛
- شروط الهجرة ومعاييرها؛
- تنظيم تعيين المهاجرين وتوظيفهم؛
- تقديم المعلومات والمساعدة إلى المهاجرين؛
- تحويل الإيرادات؛
- تكيف العمال المهاجرين الدائمين؛
- تسوية المنازعات؛
- المساواة في المعاملة في عدد من المجالات؛
- عقود العمل؛
- الحراك في العمل؛
- عودة المهاجرين؛
- تدابير بشأن أساليب التعاون والتشاور بين الدول الأطراف.

تشدد عدة صكوك لمنظمة العمل الدولية ذات صلة بالعمال المهاجرين على أهمية التعاون الدولي في مجال هجرة العمالة، بما في ذلك اعتماد الاتفاقات الثنائية. فعلى سبيل المثال، تدعو اتفاقية منظمة العمل الدولي رقم ١٤٣ الدول الأعضاء المعنية إلى أن تعتمد، عند الاقتضاء وبالتعاون مع الأعضاء الآخرين، عدداً من التدابير الرامية إلى كشف وقمع التحركات السرية والاستخدام غير القانوني للعمال المهاجرين. وعلى الصعيد الدولي، يتعين إجراء اتصالات منتظمة وتبادل للمعلومات بشأن هذه المسائل بين الدول الأعضاء المعنية. ومن أغراض هذا التعاون إتاحة إمكانية ملاحقة المتجرين بالعمالة أياً كان البلد الذي يمارسون منه أنشطتهم.

ورغم التشكيك في مدى فعالية الاتفاقات الثنائية بوصفها وسيلة لمعالجة مواطن النقص الهيكلي في العمالة وكبح جماح الهجرة غير النظامية، فإن إبرام اتفاقات ثنائية (القسم تاسعاً-١-١) قد يكون حلاً مفيداً لتقديم حماية أفضل إلى العمال المهاجرين، إما فيما يتعلق ببعض المجالات من قبيل الضمان الاجتماعي، أو فيما يخص الفئات الأكثر استضعافاً بين العمال المهاجرين، مثل العاملين في الخدمة المنزلية.

وبشكل متزايد، يُقبل العديد من الدول على هذه الاتفاقات لتنظيم أهم تدفقات الهجرة الصادرة والوافدة إضافة إلى المسائل الاجتماعية للمهاجرين من قبيل الضمان الاجتماعي. ويوصي عدد من صكوك منظمة العمل الدولي بهذا الحل منها: الاتفاق النموذجي بشأن الهجرة المؤقتة والدائمة بقصد العمل بما في ذلك هجرة اللاجئين والمرحلين، الملحق بالتوصية رقم ٨٦ بشأن العمال المهاجرين (مراجعة ١٩٤٩)، الذي يشكل إطاراً مفيداً للتوجيه بشأن طبيعة المسائل التي يمكن تنظيمها في اتفاقات الهجرة الثنائية والمتعددة الأطراف. وينص الاتفاق النموذجي على تدابير تشمل من جملة أمور منها ما يلي:

وينص الاتفاق على أن تشمل الاتفاقات الثنائية أحكاماً تتعلق بالمساواة في معاملة المهاجرين والرعايا وبرتقيات ملائمة بالنسبة للحقوق المكتسبة في مجال الضمان الاجتماعي. وبالإضافة إلى ذلك، تنص الاتفاقية رقم ١١٨ والاتفاقية رقم ١٥٧ المتعلقة بالمساواة في المعاملة في مجال الضمان الاجتماعي وبالحفاظ على الحقوق المكتسبة في الضمان الاجتماعي نصاً صريحاً أيضاً على أن للدول المصدقة أن تنفذ أحكام الاتفاقية المتعلقة بالحفاظ على الحقوق المكتسبة وتقديم الاستحقاقات في الخارج عبر إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف.

المصدر: منظمة العمل الدولية،

International Labour Standards Department (NORMES) (March 2006).

مؤتمر هونغ كونغ الوزاري لمنظمة التجارة العالمية

كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥

في مؤتمر هونغ كونغ الوزاري بشأن برنامج عمل الدوحة، الذي عقد في الفترة من ١٣ إلى ١٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٥، اعتمد الوزراء من الحكومات الأعضاء في المنظمة العالمية البالغ عددهم ١٤٩ عضواً آنذاك إعلاناً من ٤٤ صفحة. وتتمثل الميزة الرئيسية لهذا الإعلان في إعادة المفاوضات التجارية لجولة الدوحة «إلى مسارها». وفيما يتعلق بالخدمات، لمن يرض النص لا الدول الأعضاء التي كانت تريد مزيداً من الغموض في لغة مرفق الخدمات في مشروع الإعلان (مثل الاتحاد الأوروبي، مقابل التزامات محدودة بشأن الزراعة)، ولا أولئك الذين سعوا إلى إضعاف النص.

وكان المرفق جيم المتعلق بالخدمات الجزء الأكثر إثارة للجدل في الإعلان. وعلى وجه التحديد، في الأسلوب ٤، يشير النص إلى «التزامات جديدة أو محسنة بشأن فئات مقدمي الخدمات التعاقدية، والمهنيين المستقلين وغيرهم، من غير المرتبطين بوجود تجاري»، و«المنقولين داخل الشركات والزوار التجاريين، حيث تجسد هذه الالتزامات جملة أمور منها إزالة اختبارات الاحتياجات الاقتصادية أو تقليصها بقدر كبير والإشارة إلى إلغاء مدة الإقامة وإمكانية التجديد، إن وجدت». وليست هذه الصيغة قوية مثل صيغة «المرفق جيم البديل» التي اقترحتها مجموعة الـ ٩٠ (بما في ذلك مجموعة البلدان الأفريقية وبلدان منطقتي البحر الكاريبي والمحيط الهادئ، ومجموعة أقل البلدان نمواً والاتحاد الأفريقي)، التي طلبت إلى أعضاء منظمة التجارة العالمية أن تحرص على أن يجسد أي من الالتزامات المتفاوض بشأنها «تحسينات في جميع أساليب التوريد الأربعة من حيث كل من الوصول إلى الأسواق والمعاملة الوطنية ولا سيما تحرير الأسلوب ٤ في الفئات غير المرتبطة بالوجود التجاري». ويرى بعض المحللين التجاريين أن المكاسب الإيجابية من الأسلوب ٤ فيما يخص جميع هذه العناصر ستكون محدودة، وستكون بالنسبة لمعظم البلدان النامية خاضعة لضغوط بفتح أسواقها بالأسلوب ٣. وفي هذا الصدد، يدعو النص إلى «تحسين المشاركة الأجنبية في الأصول» وإلى السماح بمرونة أكبر بشأن أنواع الكيانات القانونية المرخص لها».

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة، إدارة سياسات الهجرة والأبحاث والاتصالات؛ منظمة التجارة العالمية (٢٠٠٥).

الخدمات. وتوجد هذه القواعد في الأسلوب الرابع للاتفاق وتمكن «الأشخاص الطبيعيين» من عبور حدود دولية من دولة عضو ألف إلى دولة عضو باء لغرض تقديم خدمة، وهو ما يعترف بكونه إحدى السبل الأربع الممكنة للتجارة في خدمة بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات. بيد أن هذه القواعد تنحصر في الممارسة في برامج الدول الأعضاء في فئة ضيقة من المهاجرين، تتمثل أساساً في الأشخاص العاملين لحساب الشركات المتعددة الجنسيات، من قبيل المديرين التنفيذيين، والمديرين والأخصائيين، والمنقولين داخل الشركات. وعلاوة على ذلك، لا يمكن لهذا التنقل أن يتم إلا بصفة مؤقتة حيث عادة ما يسمح مثلاً للزوار التجاريين بالإقامة لمدة أقصاها ٩٠ يوماً. وبالتالي فإن الوجود الدائم في البلد أمر مستبعد بصريح العبارة^{٢٤}. وبالإضافة إلى ذلك، لا يسري الاتفاق على التدابير المتعلقة بالأفراد الراغبين بشكل مستقل في الوصول إلى سوق عمل الدولة العضو ولا يعني الأشخاص الطبيعيين من استيفاء أي شروط للتأشيرة.

وفي سياق المفاوضات التجارية الأخيرة لمنظمة التجارة العالمية، سعت الوفود من البلدان النامية وأقل البلدان نمواً إلى زيادة سبل وصولها إلى أسواق العمل في البلدان المتقدمة، لا سيما من خلال توسيع فئات الأشخاص الذين يمكنهم الدخول وتبسيط قواعد الدخول. غير أن التقدم في هذا الميدان كان بطيئاً على نحو ما كشفته الجولة الأخيرة من المفاوضات التجارية (الإطار تاسعاً-٧).

غير أنه خارج هذه المفاوضات كانت هناك محاولات منسقة للجمع بين واضعي سياسات التجارة والهجرة والممارسين في هذين المجالين، إضافة إلى أصحاب المصلحة من قطاع الأعمال والمجتمع المدني، بهدف تحقيق الإمكانيات التي من شأنها تنقل الأشخاص أن يجلبها لنمو الاقتصاد العالمي من خلال ما يلي:

- ◀ استكشاف الروابط القائمة بين التجارة والهجرة الدوليين؛
- ◀ تحديد سبل تحسين فعالية الالتزامات التجارية الحالية بموجب الأسلوب الرابع للاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات فيما يخص التنقل المؤقت للأشخاص بصفقتهم مقدمين للخدمات؛
- ◀ مناقشة إمكانيات التقدم في المفاوضات الحالية الجارية في إطار الاتفاق العام وفي مواصلة تحرير التجارة في هذا الميدان (2006 Klein Solomon).

- ◀ وفي هذا الصدد، نظمت ثلاث حلقات دراسية منذ عام ٢٠٠٢ هي:
- ◀ «١» ندوة برعاية منظمة التجارة العالمية والبنك الدولي، بشأن تنقل الأشخاص الطبيعيين (الأسلوب ٤) بموجب الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات في نيسان/أبريل ٢٠٠٢ (WTO; World Bank, 2002)؛
- ◀ «٢» حلقة دراسية، بتنظيم مشترك مع منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والبنك الدولي، والمنظمة الدولية للهجرة، بشأن التجارة والهجرة في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣ (2004c: World Bank, 2003; IOM, 200e OECD)؛

- ◀ «٣» حلقة دراسية للمتابعة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، شارك في استضافتها كل من المنظمة الدولية للهجرة والبنك الدولي ومنظمة التجارة العالمية، بعنوان «إدارة تنقل الأشخاص: ما يمكن استخلاصه بالنسبة للأسلوب ٤ من الاتفاق العام للتجارة في الخدمات» (IOM, 2004b; World Bank, 2004; WTO, 2004).

العوامل المؤدية إلى ظهور اتجاهات للهجرة، كما تشكل وسيلة عملية لحفظ وتبادل البيانات والوثائق الموثوقة والمحدثة المتعلقة بالاتجاهات، والبرامج والسياسات المتعلقة بهذه العوامل.

وأحدث عملية إقليمية، تركز بالتحديد على هجرة العمالة، هي المشاورات الوزارية بشأن العمل في الخارج للبلدان الأصلية في آسيا (الإطار تاسعاً-٨).

وثمة عملية استشارية إقليمية في المنطقة الأوروبية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا بصدد إثبات أهميتها وهي عملية سدركينغ^{٣٥}، التي بدأت في مطلع ٢٠٠١ وتشمل عشرة بلدان على طول الحدود الموسعة لشرق الاتحاد^{٣٦}. ويدعم هذه العملية كل من الاتحاد الأوروبي، والمنظمة الدولية للهجرة، ومجلس الهجرة السويدي ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، ويتمثل هدفها في دعم التعاون عبر الحدود بين البلدان المشاركة بشأن قضايا اللجوء، والهجرة وإدارة الحدود.

وفي منطقة البحر الأبيض المتوسط، تظل الشراكة الأوروبية المتوسطية (عملية برشلونة) التي أطلقتها حكومات ٢٧ بلداً في ١٩٩٥ في برشلونة، أكثر عمليات التعاون طموحاً في المنطقة. ويعد التعاون أوسع من الهجرة لكن إدارة الهجرة عنصر مهم. ويحرص على استمرارية الحوار الأوروبي المتوسطي عبر اجتماعات منتظمة لوزراء خارجية عملية برشلونة. وفي غرب البحر الأبيض المتوسط أنشئ في ٢٠٠٢ منتدى جديد للهجرة، وهو حوار الهجرة في غرب البحر الأبيض المتوسط (عملية ٥+٥). والحكومات المشاركة هي حكومات منطقة المغرب العربي (تونس، الجزائر، ليبيا، المغرب، موريتانيا) وأوروبا (إسبانيا، إيطاليا، البرتغال، فرنسا، مالطة)^{٣٧}. ويشمل جدول أعمال الحوار والتعاون تبادل المعلومات، والإدارة المشتركة للحدود الدولية، والاتفاق على أشكال هجرة العمالة، والهجرة من أجل التنمية وحماية حقوق المهاجرين (IOM, 2005a).

وثمة عملية أقاليمية ملحوظة أخرى هي المشاورات الحكومية الدولية للهجرة واللجوء وتضم ١٢ دولة أوروبية غربية وأربعة بلدان هجرة تقليدية^{٣٨}.

وباستثناء عملية كولومبو، لا يركز أحد من هذه العمليات الاستشارية الإقليمية بشكل خاص على هجرة العمالة، وإن كان هذا الموضوع قد أخذ يشكل جانباً لا يتجزأ أو بنداً متزايد الأهمية في جدول الأعمال. فعلى سبيل المثال، تشير خارطة طريق عملية سدركينغ ٢٠٠٥-٢٠٠٧ إلى التنسيق الإقليمي بشأن هجرة العمالة والتحويلات المالية بوصف ذلك أحد أهداف العملية وتحدد «دعم تنظيم هجرة العمالة بما في ذلك ضمان الوصول إلى المعلومات بشأن فرص العمالة الأجنبية والسفر إلى الخارج» على أنه حاجة ذات صلة بالمعلومات بالنسبة إلى البلدان المستفيدة (Söderköping Process, 2005: 2,4). وتوجد المشاورات الحكومية الدولية بصدد توجيه اهتمامها أيضاً إلى القضايا غير المتعلقة باللجوء، ومناقشة هجرة العمالة.

ومن العمليات الاستشارية الإقليمية الأخرى التي تعد ذات صلة وجيهة للمنطقة الأوروبية في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عملية

تاسعاً - ٢ آليات أقل رسمية والآليات الاستشارية

يعد التوصل إلى التزامات رسمية في اتفاقات عمالة ثنائية مركزة، وآليات تكامل إقليمية، واتفاقيات إقليمية ودولية أمراً مهماً لتيسير هجرة العمالة المنظمة وحماية العمال المهاجرين. وعندما يصعب التوصل إلى هذه الاتفاقات، كما هو الحال في كثير من الأحيان، قد تثبت حلول أخرى أنها أداة فعالة للتعاون بين الدول. ومن هذه الحلول الآليات الاستشارية غير الملزمة مثل العمليات الاستشارية الإقليمية، واللجان المشتركة المعنية بالعمالة والأفرقة العاملة.

تاسعاً-٢-١ العمليات الاستشارية الإقليمية

من الترتيبات الإقليمية الأقل رسمية، مقابل الآليات الأكثر رسمية التي تناولها القسم تاسعاً-١ في سياق أنظمة التكامل الإقليمي والمعاهدات الملزمة قانونياً، العمليات الاستشارية الإقليمية (المكتب الاتحادي السويسري للهجرة، ٢٠٠٥، المنظمة الدولية للهجرة، ٢٠٠٥). ذلك أن العمليات الاستشارية الإقليمية مثال للمنتديات غير الملزمة التي تجمع بين مسؤولي الهجرة في الدول الأصلية ودول المقصد من أجل مناقشة القضايا المتصلة بالهجرة في إطار مناخ من التعاون.

وتشارك المنظمة الدولية للهجرة في تعزيز الحوار والتعاون في مجال إدارة الهجرة بين البلدان الأصلية، وبلدان العبور والمقصد على الصعيدين الإقليمي ودون الإقليمي، مثل عملية بوييلا لأمريكا الوسطى وأمريكا الشمالية، التي بدأت في ١٩٩٦. وقد أطلقت المكسيك عملية بوييلا (المؤتمر الإقليمي للهجرة) ويتمثل هدفها الرئيسي في إدارة الهجرة غير النظامية في المنطقة وغيرها. وتم الاتفاق على خطة عمل في ١٩٩٧، ونوقشت أهداف جديدة في ٢٠٠٠. وقد أنجزت خطة العمل إلى حد كبير: فقد عقدت حلقات دراسية بشأن مواضيع محددة، وتم تبادل المعلومات، وقدمت المساعدة التقنية، وكانت هناك حالات عديدة من المساعدة الفريدة جرت فيما بين الدول. وقدمت المنظمة الدولية للهجرة خدمات الأمانة (von Koppenfels, 2001).

وثمة خاصيتان أساسيتان مشتركان في العمليات الاستشارية الإقليمية. فهي غير رسمية ونتائجها غير ملزمة وإن كانت بالتوافق. ورغم أن تركيز العمليات الإقليمية يتوقف على مصالح الأطراف المعنية، فإن العنصر الأساسي في نجاح العملية الاستشارية الإقليمية هو الاعتراف الأساسي بوجود مصلحة مشتركة في مجال إدارة الهجرة، رغم المصالح والتجارب الوطنية. ولعل أهم دور يمكن للعمليات الاستشارية الإقليمية أن تقوم به هو تشجيع ممثلي الحكومات في مختلف البلدان على التحدث فيما بينهم وتناول القضايا في إطار متعدد الأطراف. فالحديث عن التجارب وتبادلها أمر يطور العلاقات، ويحسن المعرفة والتفاهم، ويبني الثقة والأمان وذلك هو الأساس، بالنظر إلى الطبيعة المعقدة للقضايا التي يتم تناولها. ونتيجة النهج التدريجي لبناء الثقة تبدأ مجالات التعاون المحتمل في التوسع. وفي هذا الصدد، تقوم العمليات الاستشارية الإقليمية بدور مركز التنسيق لتحسين فهم الأسباب والآثار في

المشاورات الوزارية بشأن العمل في الخارج للبلدان الأصلية في آسيا : عملية كولومبو

واستكشاف طائفة من الحلول الممكنة وتبادل التجارب في برامج التنمية؛
 ◀◀ وضع مناهج تدريبية للملحقين العماليين والمديرين وتنظيم دورات تدريبية مشتركة؛
 ◀◀ الإعداد لإنشاء مركز مشترك لموارد العمال في الخارج؛
 ◀◀ تنفيذ التوصيات على الصعيد الوطني.

وكانت المشاورات الوزارية الثالثة التي جرت في بالي، بإندونيسيا غنية جداً بمشاركة بلدان المقصد، بوفود من الإمارات العربية المتحدة، وإيطاليا، والبحرين، وجمهورية كوريا، وقطر، والكويت، وماليزيا، والمملكة العربية السعودية. ورحب بأفغانستان بصفتها عضواً جديداً في المجموعة بعدما شاركت بصفة مراقب في ٢٠٠٤. ومن المنظمات الدولية والإقليمية المشاركة في المشاورات مصرف التنمية الآسيوي، ورابطة أمم جنوب شرق آسيا، والمفوضية الأوروبية، ومجلس التعاون الخليجي، ووزارة التنمية الدولية في المملكة المتحدة، ومنظمة العمل الدولية، وصندوق الأمم المتحدة للسكان، والبنك الدولي.

المصادر: شعبة هجرة العمالة، المنظمة الدولية للهجرة؛ و
<http://www.colomboprocess.org/>.

استجابة لطلب من عدة بلدان أصلية آسيوية، أجرت المنظمة الدولية للهجرة مشاورات على المستوى الوزاري في ٢٠٠٢، و٢٠٠٤ و٢٠٠٥. وقدمت الدول المشاركة الأصلية العشر (إندونيسيا، وباكستان، وبنغلاديش، وتايلاند، وسريلانكا، والصين، والفلبين، وفيتنام، ونيبال، والهند) توصيات من أجل الإدارة الفعالة لبرامج العمل في الخارج واتفقت على المتابعة المنتظمة.

والهدف من المشاورات الوزارية هو إتاحة منتدى للبلدان الآسيوية المرسله للعمالة من أجل:
 ◀◀ تبادل الخبرات والدروس المستفادة وأفضل الممارسات بشأن سياسات وممارسات العمل في الخارج؛
 ◀◀ التشاور بشأن القضايا التي يواجهها العمال في الخارج، والبلدان الأصلية وبلدان المقصد؛
 ◀◀ اقتراح حلول عملية لرعاية الفئات الضعيفة من العمال في الخارج؛
 ◀◀ الاستفادة أقصى ما يمكن من المزايا الإنمائية؛
 ◀◀ تعزيز الحوار مع بلدان المقصد.

وشملت الإنجازات التي تحققت حتى الآن ما يلي:
 ◀◀ تشخيص التحديات والاحتياجات فيما يخص السياسة العامة، على الصعيد الوزاري وصعيد كبار المسؤولين،

أقل رسميةً للتعاون مع البلدان الأصلية بشأن إدارة هجرة العمالة. وتعد الحكومات الآسيوية الآن لجانا مشتركة بشأن العمالة لتحقيق مزيد من التعاون من حكومات الدول العربية، ومن بلدان العمل الآسيوية (Abella, 2000). وتشكل هذه اللجان في جوهرها آلية للتشاور غير الرسمي بين السلطات الإدارية للبلدان الأصلية وبلدان المقصد (وزراء الاستخدام والعمل في العادة) بشأن القضايا المتفق عليها. ويسوق أبيلا (Abella, 2000) أمثلة عن الكيفية التي ساهمت بها اللجان المشتركة بشأن العمالة في إبطال القواعد التي ثبت أنها غير عادلة بالنسبة للعمال المهاجرين.

ومن الأشكال الأخرى للتشاور غير الملزم بين البلدان الأصلية وبلدان المقصد الموائد المستديرة أو لجان الدراسة أو الأفرقة العاملة. ولا يوجد بعد أي هياكل قائمة للتشاور الرسمي على الصعيد المتعدد الأطراف بين بلدان العمل الأصلية وبلدان المقصد في آسيا. ففي الماضي، نظمت منظمة العمل الدولية اجتماعات مائدة مستديرة، بهدف إتاحة الفرصة لتبادل صريح للآراء بشأن القضايا المتنازع عليها بدون ضغط من أجل الاتفاق أو التوصل إلى نتيجة رسمية. وربما تحقق ذلك في اجتماعات المائدة المستديرة الثلاث التي عقدت في دول عربية آسيوية، لكن لم يكن هناك أي آلية للمتابعة (Abella, 2000).

بودابست، التي تركز على التعاون من أجل منع الهجرة غير النظامية والحد منها، بما في ذلك الاتجار بالبشر وتهريبهم. ويقوم المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة بدور أمانة مجموعة بلدان عملية بودابست^{٣٩}. ففي مؤتمر وزاري أخير لمجموعة بودابست، عقد في رودس في حزيران/يونيه ٢٠٠٢ (المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، ٢٠٠٢)، اقترح عدد من التدابير المهمة التي تعد ذات صلة خاصة بهجرة العمالة. فقد دعا الوزراء بلدان المقصد «إلى تقييم أثر السياسات الحالية لأسواق العمل فيما يتعلق بمنع الهجرة غير النظامية»؛ وأكدوا من جديد «الحاجة إلى عقوبات فعلية رادعة تفرض على أصحاب العمل من أجل قمع استخدام المهاجرين غير القانونيين»؛ ورحبوا ببدء حوار بين بلدان أوروبا الوسطى والشرقية بشأن «توحيد قواعد قبول مختلف الفئات (من المهاجرين، ومنهم) ... الأشخاص المستخدمين والعاملون لحسابهم الخاص (و الطلبة)».

تاسعاً-٢-٢ اجتماعات غير رسمية أخرى

بإمكان اتفاقات العمالة الثنائية، إن نُفذت بفعالية، أن تعزز الهجرة النظامية وتحمي العمال المهاجرين. وعموماً، ولا سيما في بلدان الخليج، تزداد بلدان المقصد الخليجية ميلاً إلى إقامة آليات

لمنظمة العمل الدولية بالأهمية الحاسمة لهجرة العمالة الدولية وقيمة العمل بشأن قضايا الهجرة من منظور ثلاثي الأطراف. وقد كشفت هذه المناقشة العامة، التي تعد أول مناقشة ثلاثية الأطراف ودولية رفيعة المستوى بشأن هجرة العمالة منذ عقد المؤتمر الدولي للسكان والتنمية عام ١٩٩٤، عن التحديات المعقدة، وعن الفرص الكبيرة كذلك، التي يثيرها توسع الهجرة عبر الحدود من أجل العمل في عالم اليوم. واعتمد المؤتمر بتوافق الآراء قراراً بشأن صفقة عادلة للعمال المهاجرين في اقتصاد معولم، دعا المؤتمر منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة إلى أن تقوم، بالشراكة مع منظمات دولية أخرى ذات صلة، بتنفيذ خطة عمل بشأن هجرة العمالة (ILO, 2004b: para.20-22).

ومن العناصر الرئيسية في هذه الخطة سوضع إطار متعدد الأطراف غير ملزم من أجل نهج قائم على الحقوق فيما يخص هجرة العمالة يراعي احتياجات سوق العمل، مع اقتراح توجيهات ومبادئ لوضع السياسات على أساس أفضل الممارسات والمعايير الدولية. أما العناصر الستة الأخرى من الخطة فتتعلق بتطبيق معايير العمل وصكوك أخرى ذات صلة، وبتعزيز العمالة، وبناء القدرات والمساعدة التقنية، والحوار الاجتماعي، وتطوير قاعدة المعارف ووضع آلية للمتابعة. ولدى تحديد عناصر الخطة، أكد الأعضاء في منظمة العمل الدولية على الحاجة إلى نهج شامل ومتكامل إزاء هجرة العمل الدولية.

وعُقد اجتماع ثلاثي للخبراء في الفترة من ٣١ تشرين الأول/أكتوبر إلى ٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ لوضع واعتماد إطار منظمة العمل الدولية المتعدد الأطراف بشأن هجرة العمالة: مبادئ وتوجيهات غير ملزمة من أجل نهج قائم على الحقوق فيما يخص هجرة العمالة (ILO, 2005). ثم قُدم الإطار إلى مجلس الإدارة في آذار/مارس ٢٠٠٦ حيث وافق على نشره.

ويؤكد الإطار أهمية التعاون الدولي عند تناول مسألة هجرة العمالة. وثمة أربعة مواضيع كبيرة في هذا الإطار هي على النحو التالي:

« العمل اللائق للجميع؛

« إدارة هجرة العمالة وتنظيمها؛

« تعزيز حقوق المهاجرين وحمايتهم؛

« الهجرة والتنمية.

ويتألف الإطار من ١٥ مبدأ عاماً، لكل مبدأ توجيهات وآلية متابعة خاصة به. ويتضمن الملحق الأول والملحق الثاني، على التوالي، قائمة بالصكوك الدولية ذات الصلة بهجرة العمالة وتجميعاً لأمثلة عن أفضل الممارسات في سياسات وبرامج هجرة العمالة استقيت من جميع المناطق.

ووضع الإطار ضمن الإطار الشامل لمنظمة العمل الدولية المعنون برنامج «العمل اللائق». ويتناول هجرة العمالة الدولية ويتصدى لكل من شواغل البلدان الأصلية وبلدان المقصد، وشواغل الرجال والنساء من العمال المهاجرين أنفسهم. ويتخذ الإطار منظوراً إيجابياً بشأن هجرة العمالة حيث يؤكد مساهمتها في النمو الاقتصادي والتنمية في

ولعل تشكيل الأفرقة العاملة، أو أفرقة العمل، أو ما استخدم في المفاوضات التجارية الدولية بهدف التأثير إيجابياً من لجان للدراسة، من شأنه أن يبرز على أنه وسيلة لتحقيق المتابعة. ذلك أن إنشاء فريق عامل متعدد الأطراف أو لجنة دراسة بشأن هجرة العمالة سيكون وسيلة عملية غير مثيرة للنزاع من أجل تنسيق سياسات الهجرة لكبرى البلدان الأصلية وبلدان المقصد في المنطقة.

تاسعاً-٢-٣ المبادرات العالمية

تاسعاً-٢-٣-١ مبادرة بيرن

أطلقت الحكومة السويسرية مبادرة بيرن مع الندوة الدولية بشأن الهجرة التي عقدت يومي ١٤ و١٥ حزيران/يونيه ٢٠٠١. وشكلت هذه المبادرة عملية تشاورية مملوكة للدولة بهدف الحصول على إدارة أفضل للهجرة على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي عبر تحسين التعاون بين الدول. وقد ساعدت هذه العملية الحكومات في تبادل مختلف أولوياتها في مجال السياسة العامة وتحديد مصالحها في الأجل الأطول فيما يخص الهجرة بغية وضع توجه مشترك إزاء إدارة الهجرة^٤. وقدمت المنظمة الدولية للهجرة خدمات الأمانة لمبادرة بيرن.

وكانت أهم نتيجة أسفرت عنها مبادرة بيرن وضع خطة دولية لإدارة الهجرة (Swiss Federal Office for Migration, 2005a ; IOM, 2005d). وتعد الخطة الدولية لإدارة الهجرة مصدراً غير ملزم وإطاراً واسعاً للسياسة العامة بشأن إدارة الهجرة على الصعيد الدولي، وقد وضعت عبر سلسلة من المشاورات التي ضمت الدول المهتمة، بصفتها الجهات الفاعلة الرئيسية في هذا الميدان وبمشورة ودعم من الجهات ذات الصلة من منظمات إقليمية ودولية، ومنظمات غير حكومية وخبراء مستقلين في مجال الهجرة (Nielsen, 2006).

وتبين الخطة الدولية لإدارة الهجرة عدداً من المفاهيم المشتركة والممارسات الفعالة لوضع نهج مخطط متوازن شامل إزاء إدارة الهجرة، بما في ذلك إدارة الهجرة وحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين. وفيما يخص حقوق الإنسان، تشدد الخطة الدولية على أن «احترام حقوق الإنسان وكرامة المهاجرين وحمايتهم أمر أساسي لإدارة الهجرة بفعالية» (IOM, 2005d: 45)^٥. وتخصص الخطة الدولية لإدارة الهجرة فصلاً كاملاً لهجرة العمالة (الإطار تاسعاً-٩).

وإذا كانت الخطة الدولية لإدارة الهجرة تمثل آراء المسؤولين والخبراء في مجال الهجرة من جميع أنحاء العالم، فإنها تظل وثيقة فريدة لأنها لم «تعتمد» على أساس مفاوضات بين الدول، وبالتالي فهي لا تدعي كونها تمثل شكلاً من أشكال القانون «المرن». إنما وضعت بوصفها أداة عملية للمديرين الحكوميين من أجل مساعدتهم في وضع سياسات متماسكة في مجال الهجرة.

تاسعاً-٢-٣-٢ إطار منظمة العمل الدولية المتعدد الأطراف وغير الملزم بشأن هجرة العمالة

تناولت المناقشة العامة لمؤتمر العمل الدولي في دورته الثانية والتسعين مسألة العمال المهاجرين على أساس «نهج متكامل». وجسدت هذه المناقشة الاعتراف الصريح من جانب الهيئات المكونة

البلدان الأصلية وبلدان المقصد وفي رفاه العمال المهاجرين أنفسهم، عندما تُدار هجرة العمالة بالشكل الصحيح. ويعرض الإطار مزايا التعاون الدولي في تنظيم هجرة العمالة. وبسبب الوضع الضعيف الخاص الذي يعيشه العمال المهاجرون نظراً لكونهم من غير الرعايا في البلدان التي يعملون بها، يهتم الإطار بضمان احترام حقوق الإنسان والعمل لهؤلاء العمال.

وتعد المبادئ والتوجيهات المتعلقة بسياسة الهجرة الواردة في الإطار ذات أسس راسخة في الصكوك الدولية التي اعتمدها الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية (الفصل الأول) وفي أفضل الممارسات الملحوظة في كل من بلدان المقصد والبلدان الأصلية. ويقر الإطار بدور الحوار الاجتماعي وأهمية مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في صياغة وتنفيذ سياسات هجرة العمالة. وإجمالاً، يعد هذا الإطار استجابةً للاهتمامات العالمية الحالية بقضايا هجرة العمالة الدولية.

وقرر أعضاء منظمة العمل الدولية أن يكون الإطار غير ملزم. وبالتالي، يركز النص على المبادئ والتوجيهات التي ينبغي أن تساعد الدول الأعضاء في صياغة التدابير في مجال سياسات هجرة العمالة وفي تنفيذها. وهو مجموعة من الأدوات المرنة، التي يمكن تكيفها مع الظروف المتنوعة التي تواجه مختلف الدول.

ثم إن النص الذي قدمته منظمة العمل الدولية واعتمده الاجتماع الثلاثي للخبراء ومجلس الإدارة بتقيد بشكل صارم بولاية المنظمة في عالم العمل. فتركيزه منصب على قضايا العمل، والعمالة وحقوق الإنسان، والضمان الاجتماعي والحوار الاجتماعي، في الجوانب المتعلقة بهجرة العمالة. وهو لا يتناول الحقوق السيادية للدول الأعضاء في إدارة هجرة العمالة وفقاً لمصالحها وأولوياتها.

ويتبع الإطار بشكل صارم أيضاً المعلمات التي وضعها قرار مؤتمر العمل الدولي في ٢٠٠٤. ذلك أن الفقرة ٢٤ من الاستنتاجات، التي اعتمدها هذا القرار، تحدد ٢٠ مجالاً ينبغي للتوجيهات أن تركز عليها على الأقل. أما القضايا التسع الرئيسية في الإطار فتجسد شواغل منظمة العمل الدولية، على نحو ما أعرب عنه قرار مؤتمر العمل الدولي. وبالتالي تتناول هذه القضايا ما يلي:

« العمل اللائق؛

« التعاون الدولي؛

« وضع قاعدة معارف عالمية؛

« الإدارة الفعالة لهجرة العمالة؛

« حماية العمال المهاجرين؛

« منع الممارسات المسيئة للهجرة والحماية منها؛

« عملية الهجرة؛

« الاندماج الاجتماعي والإقصاء؛

« هجرة العمالة والتنمية.

ويتضمن الإطار أيضاً آلية للمتابعة. وتحت كل عنوان، هناك مبدأً أو أكثر يُقترح لكل مجال في سياسة هجرة العمالة، تليه توجيهات خاصة لوضع تدابير في مجال السياسة العامة.

ويساهم الإطار المتعدد الأطراف في الوقوف في وجه التحديات المتعلقة بهجرة العمالة الدولية ووضع الفرص التي يتيحها الإطار في خدمة الحكومات، وأصحاب العمل، والعمال. ومنظمة العمل الدولية على ثقة من أن هذا الإطار سيزيد من تعزيز الأسس لإرساء نظام مستدام لهجرة العمالة.

تاسعاً - ٣ التعاون مع الشركاء الاجتماعيين وفيما بينهم

تشارك منظمات الشركاء الاجتماعيين بشكل متزايد - من رابطات أصحاب العمل ونقابات العمال - في آليات الحوار بشأن السياسات الدولية والتشاور بشأن هجرة العمالة. وبصفة هذه الجهات ذات مصلحة في توظيف العمال المهاجرين وتمثيل كل من العمال الوطنيين والمهاجرين على التوالي، فإن دور كل منها حاسم في وضع وتنفيذ سياسات وممارسات ذات مصداقية وقابلة للاستمرار والاستدامة في مجال هجرة العمالة.

وقد وسعت منظمات الشركاء الاجتماعيين من نطاق التعاون الدولي ليشمل دعم هجرة العمالة الأكثر نظامية والحرص على المعاملة العادلة للعمال المهاجرين. وتطور موقف ومشاركة الحركة النقابية بشكل خاص على مدى العقد الأخير، على مستوى كل من الدفاع عن حقوق العمال المهاجرين وتنظيمهم بشكل صريح والتعاون دولياً بشأن وضع سياسة للعمال المهاجرين ودعمهم مباشرة. وقادت النقابات العمالية والاتحادات الوطنية الكبرى في جميع أنحاء أوروبا كما في الأمريكتين وآسيا في السنوات الأخيرة تحولات رئيسية في السياسة العامة تلتها حملات تنظيمية واسعة في أوساط العمال المهاجرين. ذلك أن لاتحادات عمالية وطنية في الأرجنتين وإسبانيا وألمانيا وأيرلندا وإيطاليا والبرتغال وبلجيكا وجنوب أفريقيا والسويد وفرنسا وكندا وكوريا والمكسيك والمملكة المتحدة وموريشيوس وهولندا والولايات المتحدة الأمريكية - من بين آخرين - موظفين وطنيين متفرغين لقضايا تنظيم العمال المهاجرين ومكافحة التمييز؛ وجميعهم نشط في الدعوة السياسية الرامية إلى تحسين حماية الحقوق وظروف العمل اللائق للمهاجرين (Taran and Demaret, 2006).

تاسعاً - ٣-١ الحوار والتعاون بين النقابات على الصعيد الدولي

أنشأت اتحادات النقابات العمالية العالمية والإقليمية الرئيسية عمليات استشارية لتيسير المواقف المشتركة في مجال السياسات العامة والتعاون العملي فيما بين النقابات. وقد جعل كل من الاتحاد الدولي للنقابات الحرة والاتحاد العالمي للعمل من العمال المهاجرين أولوية كبرى في السياسة العامة والعمل الميداني. وقد وضع الاتحاد الدولي للنقابات الحرة خطة عمل في ٢٠٠١ تشمل نداءات صريحة إلى نقابات العالم بأسره إلى القيام بما يلي:

١. «حث الحكومات على تسوية وضعية العمال غير الموثقين؛

الخطة الدولية لإدارة الهجرة، الفصل ٥ - هجرة العمالة

« تحسين تبادل المعلومات والمشاورات بشأن السياسة العامة، والقوانين، والإجراءات بشكل منتظم أكثر من أجل تحديد الفائض والعجز في كل أسواق العمل وإمكانيات التوفيق بين الطلب والعرض فيما يخص العمالة.

« النظر في تدابير لإعداد العمال المهاجرين المحتملين للدخول إلى أسواق العمل الأجنبية، والترتيب لمساعدتهم قبل المغادرة، مثل التوجيه اللغوي والثقافي، والتدريب المهني عند الاقتضاء.

« تقديم المعلومات إلى المغادرين من العمال المهاجرين بشأن ظروف العمل، والصحة والسلامة، وحقوقهم ومصادر دعمهم المحتملة في بلد المقصد.

« استكشاف تدابير الاعتراف المتبادل بالمؤهلات.

« النظر في برامج لتعزيز تطوير المهارات وخطط المدخرات والاستثمارات التي ستشكل حافزاً ومعيناً للعمال المهاجرين العائدين إلى بلدانهم الأصلية.

« حماية العمال المهاجرين عبر تنظيم حملات إعلامية للتوعية بشأن حقوق المهاجرين، والعمل على تلقي المهاجرين لاستحقاقاتهم في المجال الاجتماعي وفي العمل.

« تعزيز تمتع العمال المهاجرين المرخص لهم بالمعاملة المخصصة للعمال المواطنين، من قبيل الحصول على التدريب، والحد الأدنى للأجر، وقواعد ساعات العمل القصوى، وحظر عمل الأطفال والحق في إنشاء نقابات.

« اعتماد تدابير ترمي إلى احترام حقوق العاملات المهاجرات.

« تمكين العمال المهاجرين المؤقتين من الوصول الكامل إلى المساعدة القنصلية.

« اعتماد تدابير لإدماج العمال المهاجرين من أجل تشجيع القبول الثقافي، والعمل على احترام وحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.

« تنفيذ تدابير رامية إلى اعتراف العمال ذوي المهارات الرفيعة بمهارات العمال المهاجرين في بلد المقصد وتيسير استخدامهم لها.

« النظر في تقديم معلومات بشأن الوظائف الشاغرة إلى المهاجرين المحتملين، بشأن شروط الاعتراف بالنسبة للمؤهلات الوظيفية ومعلومات عملية أخرى، مثل النظام الضريبي والترخيص.

« تعزيز البحث والتحليل بشأن أثر العمال المهاجرين في سوق العمل المحلية».

* قد تكون هجرة العمالة أو الهجرة الاقتصادية مؤقتة أو دائمة، وبالتالي يجري تناولها هنا في فرع مستقل إضافة إلى كونها نوقشت في إطار الفرع المتعلق بالهجرة المؤقتة (Chapter 4a, pp. 53-38).

تعتمد الاقتصادات المحلية عبر العالم على العمال المهاجرين، سواء في بلدان المقصد لسد النقص في المهارات أو القوة العاملة، أم في البلدان الأصلية لكون المهاجرين مصدراً لاكتساب المهارات، والتدريب والاستثمار وكسب العملة الصعبة عبر التحويلات المالية. وتؤدي الطلبات في اقتصاد وقوة عاملة تزداد عولمة إلى جانب الفوارق القائمة في الاتجاهات الديمغرافية، والتنمية، والثروة، والاستقرار السياسي والأجور، بالأشخاص إلى البحث عن عمل خارج بلدهم بدرجة تتجاوز قدرة الفرص الحالية والمعتمدة رسمياً للعمل في الخارج. وكانت النتيجة أن تزايد اعتماد العديد من أصحاب العمل والاقتصادات على عمل المهاجرين الموجودين في وضعية غير نظامية، بوصفها مصدراً رخيصاً وموثوقاً للعمالة.

ويعد المهاجرون الموجودون في وضعية غير نظامية في موقف ضعيف وعرضة للاستغلال. فهجرة العمالة المنظمة قد تساعد في ضمان الأيدي العاملة عندما يحتاج البلد المضيف إلى ذلك، وفي إتاحة السلامة والأمن للمهاجرين وتنظيم تدفق التحويلات المالية للعمال المهاجرين إلى الداخل. وبالإضافة إلى ذلك، من شأن الهجرة المنظمة أن تساهم في منع الهجرة غير النظامية أو الحد منها. ويتمثل التحدي الذي يواجهه واضعي السياسات في تقييم متطلبات القوة العاملة الوطنية ووضع سياسة مرنة وشفافة في مجال هجرة العمالة لتلبية الاحتياجات الداخلية، بهدف تغيير الواقع الدولي ومزايا التعاون بين البلدان الأصلية وبلدان المقصد في تلبية هذه الاحتياجات. غير أن الأثر الاقتصادي الملحوظ لهجرة العمالة وإمكاناتها، وتحدي كيفية إدارتها على أفضل وجه، أمر يحتاج إلى مراعاة البعد الإنساني.

الممارسات الفعالة فيما يتعلق بهجرة العمالة:

« النظر في وضع تدابير وطنية تنظم التوريد والطلب فيما يخص الموارد البشرية المرتبطة بالجهود الثنائية والمتعددة الأطراف وتوضع بالتشاور مع أصحاب المصلحة الرئيسيين.

« النظر في خطط هجرة العمالة للعمال المهاجرين ذوي المهارات الرفيعة والعمال المهرة ومنخفضي المهارات التي توضع بانتظام لتلبية الطلب على العمالة في بلدان المقصد والاستجابة إلى توريد العمالة وإلى البطالة في البلدان الأصلية.

« النظر في البرامج الثنائية من أجل تلبية الاحتياجات الخاصة لكل من البلدان الأصلية وبلدان المقصد، وتناول حقوق ومسؤوليات جميع الأطراف والحرص على حماية العمال المهاجرين بما في ذلك من خلال الوصول إلى المسؤولين القنصليين للبلد الأصلي.

« شفافية القوانين والإجراءات المحددة لفئات العمال المهاجرين، ولمعايير الاختيار إضافة إلى طول مدة الإقامة وشروطها.

« النظر في التشاور على الصعيدين الوطني والدولي مع الجمع بين المسؤولين المعنيين لتناول قضايا سوق العمل وهجرة العمالة.

٢. حشد الدعم لسن قوانين تحمي العاملين في القطاع الاقتصادي غير القانوني؛
٣. إجراء حملات خاصة لتنظيم العمال المهاجرين، بمن فيهم غير الموثقين؛
٤. المشاركة بشكل إيجابي في تشكيل الهجرة وسياسات الهجرة؛
٥. العمل المشترك من أجل حماية العمال المهاجرين والدفاع عن حقوقهم».

الوطنية لبلدان المغرب العربي الخمسة من أجل وضع نهج مشتركة والتنسيق بشأن القضايا الرئيسية، حيث تشكل هجرة العمالة مصدر اهتمام رئيسي. وأنشأ اتحاد نقابات عمال المغرب العربي إلى جانب الاتحاد الأوروبي لنقابات العمال الحرة والاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب منتدى أوروبا متوسطة للنقابات في ١٩٩٩ لتطوير الحوار والتعاون بين النقابات الحرة على الصعيد الأقليمي، بما في ذلك بشأن قضايا هجرة العمالة وحماية العمال المهاجرين.

وتجسيدا للقلق المتزايد الذي تعرب عنه الفروع الوطنية، تولي اتحادات النقابات العالمية القطاعية اهتماماً خاصاً بقضايا العمال المهاجرين، لا سيما الموجودون في حالة غير نظامية الذين يعيشون المزيد من الإساءة والقليل من الحماية. وفي التسعينيات أصلاً، أجرى الاتحاد الدولي للعمال العموميين (الاتحاد العالمي لنقابات العاملين في الدوائر الحكومية والعامة) مشاورات متخصصة وأعدت دليلاً يتناول قضايا العمال المهاجرين.

وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٣، شارك ممثلون عن نقابات عمال زراعيين من مصر، وفرنسا، وألمانيا، ومولدوفا، وهولندا، وجنوب أفريقيا، وإسبانيا، والسويد، وأوكرانيا والمملكة المتحدة في مؤتمر نظمته الاتحاد الدولي للعاملين في قطاع الأغذية والزراعة، إلى جانب المؤسسة المنتسبة الألمانية IG Bau، من أجل وضع ميثاق لحقوق العمال المهاجرين في قطاع الزراعة تروج له النقابات في حملاتها. ومن الأمور الأساسية في مشروع الميثاق أن «لا عامل عامل غير قانوني» وأن لجميع العمال المهاجرين «الحق في عمل لائق والمساواة في المعاملة»^{٤٦}.

وأعد الاتحاد الدولي للعاملين في قطاع البناء والأخشاب في ٢٠٠٣ دراسة عالمية بشأن العمال المهاجرين والعابرين للحدود. ومن بين التوصيات المستخلصة من دراسات أجريت في منطقة آسيا والمحيط الهادئ «تحذير نقابات العمال من مجموعة الأعضاء المحتملين المتمثلين في العمال المهاجرين غير النظاميين العاملين في قطاع البناء» وستطوير علاقات عمل مع الوكالات الدولية والوطنية العاملة من أجل مكافحة ما يتعرض له العمال المهاجرون المضطرون إلى العمل عبر قنوات غير قانونية من استغلال وإساءة^{٤٧}.

تاسعا-٣-٢ المشاورات بين أصحاب العمل والقطاع الخاص

وتحتل قضايا هجرة العمالة مكانة بارزة في جداول أعمال منظمات أصحاب العمل الدولية، لا سيما المنظمة الدولية لأصحاب العمل ومنظمة دوائر الأعمال الأوروبية. ذلك أن الهجرة أحد مجالات السياسة العامة لمنظمة أصحاب العمل الدولية، التي تقوم بدور الأمانة لمجموعة أصحاب العمل في منظمة العمل الدولية والتي شاركت في صياغة إطار منظمة العمل الدولية المتعدد الأطراف بشأن هجرة العمالة. وعملت منظمة أصحاب العمل الدولية بشكل وثيق مع اللجنة العالمية المعنية بالهجرة الدولية وما تزال تتعقب من خلال العملية الاستشارية لمنظمة التجارة العالمية^{٤٨} مسألة تحرير التنقل عبر الحدود للمهنيين والإداريين والتقنيين.

وتدعو منظمة دوائر الأعمال الأوروبية، وهي منظمة أصحاب العمل في أوروبا التي أعيد تسميتها مؤخراً وكانت تدعى سابقاً اتحاد

وتعد أنشطة الدعوة والخدمات الموجهة إلى العمال المهاجرين من الأولويات المواضيعية الرئيسية الخمس لاتحاد النقابات العالمي الجديد الذي تأسس في النصف الثاني من عام ٢٠٠٦. ويجمع بين الاتحادات الأعضاء في الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة والاتحاد العالمي للعمل في هيئة عالمية واحدة. وتمثل هذه الهيئة الجديدة معظم العمال النقابيين في العالم. وعقد الاتحاد الدولي الجديد لنقابات العمال أول عملية تشاورية عالمية بشأن النقابات والعمال المهاجرين في بروكسيل في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦^{٤٩}.

وعلى مدى السنوات الثماني الأخيرة، أولى الاتحاد الأوروبي لنقابات العمال اهتماماً خاصاً لتحديد المنظورات المشتركة للاتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا فيما يخص وضع السياسات المتعلقة بالهجرة، والاندماج ومكافحة التمييز. وتجدر الإشارة إلى «خطة العمل من أجل سياسة للاتحاد الأوروبي لنقابات العمال بشأن الهجرة والاندماج ومكافحة التمييز والعنصرية وكرامية الأجانب»^{٥٠} التي صدرت في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٣ وإلى العناصر الرئيسية لسياسة «استباقية أكثر للاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة والاندماج لصالح سكان أوروبا حالياً ومستقبلاً» التي أوضحتها اللجنة التنفيذية للاتحاد في آذار/مارس ٢٠٠٥^{٥١}. وتجتمع لجنة معنية بالهجرة والاندماج تابعة للاتحاد الأوروبي لنقابات العمال على صعيد أوروبا مرتين في السنوات إلى ثلاث مرات من أجل تعزيز العمل الفعال لنقابات العمال الوطنية.

وفي أفريقيا، اعتمدت قيادة اتحادات نقابات عمال وطنية في حوالي ٤٠ بلداً خطة عمل تحت رعاية الاتحاد الأفريقي الإقليمي التابع للاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة في نيسان/أبريل ٢٠٠٤ دعت نقابات العمال الأفريقية إلى الدعوة إلى جانب الحكومات من أجل اعتماد قوانين تحمي العمال المهاجرين، والتفاوض مع أصحاب العمل لتحسين ظروف العمل، وضم غير المنخرطين إلى النقابات، بمن فيهم العمال المهاجرون في حالات غير نظامية.

وأولى الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب اهتماماً متزايداً بتطوير التعاون بشأن هجرة العمالة والعمال المهاجرين في العالم العربي. ومن أهداف الاتحاد الأساسية «ضمان حقوق العمال المهاجرين العرب في البلدان الأجنبية والعمال الأجانب في البلدان العربية». وركزت حلقات دراسية عقدها الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب مؤخراً على العمل النقابي مع العمال المهاجرين في البلدان العربية، مثل الحلقة الدراسية التي عقدت في ٢٠٠٦ بشأن قطاع البناء^{٥٥}.

ويجمع اتحاد نقابات عمال المغرب العربي بين النقابات العمالية

التوالي. وضمت كل من هذه المشاورات مشاركة وفود من مستوى تنفيذي من معظم اتحادات أصحاب العمل ونقابات العمال الوطنية ومن الوزارات الحكومية المعنية بمسألة الاستخدام والعمل، مع مشاركة الوزراء أنفسهم في كثير من الأحيان. وفي معظم الحالات، شاركت وفود من آليات إقليمية للتكامل الاقتصادي مثل الجماعة الاقتصادية والنقدية لوسط أفريقيا، وجماعة شرق أفريقيا، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والجماعة الإنمائية لدول الجنوب الأفريقي. وقد وضع كل من هذه الجماعات خطط عمل ثلاثية «خرائط طريق» للسياسة العامة كانت موجهة لأنشطة لاحقة جرت على الصعيدين الوطني ودون الإقليمي، بما في ذلك تشكيل لجان استشارية وطنية ثلاثية/مشتركة بين الوزارات المعنية بسياسة هجرة العمالة (الإطار تاسعاً-١٠).

وفي معرض مشاورات ثلاثية أخيرة جرت بشأن هجرة العمالة في بلدان شرق أفريقيا وغربها، وأوروبا والمغرب العربي وبين هذه البلدان، وضعت توصيات لسياسة عامة مشتركة بين مندوبي الحكومات وأصحاب العمل ونقابات العمال. وتؤكد هذه المبادئ التوجيهية للسياسة العامة الحاجة إلى بيانات وإحصاءات وطنية أفضل لهجرة العمالة، واعتماد قوانين وطنية قائمة على معايير دولية لتوجيه السياسة العامة، وتعزيز المؤسسات الإدارية لهجرة العمالة. وفي حوار جري بين أوروبا وأفريقيا بشأن هجرة العمالة في بروكسيل في نيسان/أبريل ٢٠٠٦، وضعت «خارطة طريق» لتبسيط التعاون الثلاثي في مجال تنظيم هجرة العمالة داخل البلدان وبين أفريقيا وأوروبا. وفي حدث لاحق جرى في الرباط في أيار/مايو ٢٠٠٦ أحدثت روابط وخطوط التعاون بين الشركاء الاجتماعيين والحكومات بين بلدان المغرب العربي، وغرب أفريقيا وأوروبا. وأكد كلا الحدثين التطلعات إلى حوارات أكثر انتظاماً ورسميةً بين مختلف المناطق بمشاركة كاملة من أصحاب المصلحة من الشركاء الاجتماعيين^{٥١}.

وأثبت هذان الحدثان إمكانية إيجاد مجالات واسعة للاهتمام والتعاون المشتركين فيما بين أصحاب العمل، والنقابات العمالية والحكومات بشأن تنظيم هجرة العمالة من أجل أصحاب المصلحة الرئيسيين. بيد أن الاتفاق على نهج مشتركة ليس سوى الخطوة الأولى. ذلك أن تحقيق الرؤية وتوافق الآراء اللذين تم التوصل إليهما في هذين الحدثين يقتضي إدراج التوصيات ضمن برامج وأنشطة عملية للشركاء الثلاثين في كل بلد معني؛ والقصد من هذا الدليل دعم تلك العملية.

وعلى مدى السنوات الثلاث الأخيرة، سهلت منظمة العمل الدولية تبادل الخبرات، والممارسات الجيدة و«مجموعات أدوات» تدريبية بشأن التمييز، والتنوع والاندماج بين أصحاب العمل والمنظمات النقابية في أوروبا، عبر مجهود مدعوم من الاتحاد الأوروبي يطلق عليه «المساواة في التنوع» (Taran, 2005b). وتمت عمليات لتبادل الخبرات بشأن بناء القدرات بين أخصائيين من النقابات وأصحاب العمل في دبلن في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ وفي بروكسيل في ٢٠٠٦، حيث شملت هذه الأخيرة إشراك «مراكز (وطنية) لتنسيق الاندماج» تابعة للاتحاد الأوروبي لتشجيع دمج قضايا التمييز/الاندماج في مكان العمل عند وضع السياسات الوطنية^{٥٢}.

الأعمال التجارية الأوروبية، إلى عقد لجنة معنية بقضايا الهجرة والتنوع من أجل تيسير الحوار وتبادل وجهات النظر فيما بين اتحادات الأعمال التجارية الوطنية الأعضاء وأصحاب العمل. وتساهم منظمة دوائر الأعمال الأوروبية مساهمة منتظمة بتقديم توجيهات وتوصيات رصينة من مكوناتها إلى الاتحاد الأوروبي بشأن قضايا الهجرة والتنوع^{٤٩}.

وفي لندن عام ٢٠٠٦، ركز الميثاق العالمي، وهو عملية ترمي إلى «تعزيز المواطنة المسؤولة للشركات حتى تكون الأعمال التجارية جزءاً من الحل لتحديات العولمة»، حواراً بشأن السياسة العامة لعام ٢٠٠٦ على «مكافحة التمييز وتعزيز المساواة من أجل العمل اللائق». وتم تبادل تدابير عملية وحلول تدريبية للتصدي للتمييز في مكان العمل، مع التأكيد على التصدي للتمييز ضد الأشخاص المنحدرين من الهجرة. وشملت المشاورة شركات كبرى إضافة إلى منظمات عمالية، وحكومات ومنظمات غير حكومية من جميع أنحاء العالم^{٥٠}.

تاسعاً-٣-٣ التشاور الثلاثي بشأن السياسة العامة

منذ ٢٠٠٢، عقدت منظمة العمل الدولية مشاورات ثلاثية إقليمية بشأن سياسة هجرة العمالة وبناء القدرات في كل من شرق أفريقيا، ووسط أفريقيا، والمغرب العربي، وجنوب أفريقيا وغرب أفريقيا، على

الإطار تاسعاً - ١٠

مشاورات الشركاء الاجتماعيين بين الجزائر وتونس والمغرب بشأن هجرة العمالة

جرت في الجزائر وتونس والمغرب مشاورات للشركاء الاجتماعيين الوطنيين تتناول بشكل خاص هجرة العمالة. وتجمع هذه المشاورات مشاركين من الوزارات والإدارات الحكومية، بما فيها وزارات العمل، وروابط أصحاب العمل الوطنية واتحادات نقابات العمال. وتجتمع هذه الآليات الوطنية من حين لآخر كلما سمحت بذلك القدرة والموارد. وتوصلت الحلقات الدراسية الثلاثية الوطنية للتشاور بشأن بناء القدرات والسياسات العامة، التي عقدها بشكل مشترك الشركاء الوطنيون ومنظمة العمل الدولية عامي ٢٠٠٥ و٢٠٠٦، إلى اتفاق بشأن أولويات الدعوة إلى اعتماد معايير دولية، لبحث وتحسين جمع البيانات المتعلقة بهجرة العمالة ونشرها. ويسر المشاركون تبادل المعلومات بني المكاتب الحكومية المعنية ومنظمات الشركاء الاجتماعيين الممثلين. وقد أطلقت هذه الآليات عبر مشروع دعمه الاتحاد الأوروبي، يدعى «إدارة هجرة العمالة بوصفها وسيلة للتنمية في المنطقة الأوروبية المتوسطية، وشرق أفريقيا وغرب أفريقيا».

المصدر: منظمة العمل الدولية ٢٠٠٧.

المجتمع المدني

(الموثقين وغير الموثقين واللاجئين)، والمواطنين، وأصحاب العمل والوكالات الحكومية في البلدان الأصلية وبلدان المقصد.

وكشفت الدراسة الاستقصائية أن المنظمات غير الحكومية تشارك، ضمن جملة أمور، في أنشطة أخرى من خدمات المعلومات وتوجيه للمهاجرين في كل من البلدان الأصلية وبلدان المقصد، والمساعدة في الحصول على المسكن، والعمل والرعاية الصحية، والتعليم، والخدمات القانونية، وإعادة التدريب لصقل المهارات، والاعتراف بالمؤهلات، وما إلى ذلك، والتوجيه الاجتماعي والمهني والنفسي، ومعالجة المشاكل الخاصة المتعلقة بالتجارة والاستغلال الجنسي للمهاجرين، وتيسير الحوار، والوساطة وحسن العلاقات بين المهاجرين ورعايا البلدان المضيفة؛ وتحدي العنصرية وكرهية الأجانب، والبحث والتوثيق بشأن الأسباب الجذرية للهجرة؛ وأنشطة التعليم العام؛ والترويج للمعايير الدولية؛ وتحسين القوانين والسياسات الوطنية.

(i) للاطلاع على معلومات مفصلة عن تطور نشاط المجتمع المدني في جميع أنحاء العالم بشأن الهجرة، لا سيما حقوق المهاجرين وبشأن اليوم الدولي للمهاجرين، انظر موقع شبكة ١٨ كانون الأول/ديسمبر على العنوان التالي:
www.december18.net

(ii) لجنة السكان والتنمية التابعة للأمم المتحدة، أنشطة المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في مجال الهجرة الدولية؛ تقرير الأمين العام، نيويورك، وثيقة الأمم المتحدة E/CN.9/1997/5.

مصدر: منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٧.

معظم الاهتمام الملموس الذي يولى للمهاجرين، بما في ذلك ما يخص حماية حقوقهم وكرامتهم في الممارسة، كان ولا يزال يقدم عبر العمل اليومي لمنظمات المجتمع المدني المحلية والوطنية والإقليمية، بما فيها العديد من الهياكل الخارجية لنقابات العمال التقليدية. فقد زاد نشاط المجتمع المدني وتنظيمه حول نهج قائم على الحقوق فيما يخص الهجرة زيادة ذات دلالة منذ أوائل التسعينيات. فمعظم المنظمات غير الحكومية التي تقدم الخدمات إلى المهاجرين تتجنب التمييز بين الفئات النظامية وغير النظامية، إلا عندما تقدم المساعدة القانونية وغير ذلك من الدعم بشكل خاص استجابة لاحتياجات المهاجرين غير النظاميين المحرومين من الاعتراف بهم أو غير القادرين على الحصول على الخدمات من الحكومة أو على الخدمات الممولة من الحكومة (Taran, 2004).

ولقد تمت الدراسة الاستقصائية الدولية الوحيدة التي أجريت حتى الآن لنشاط منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية تحت رعاية لجنة السكان والتنمية التابعة للأمم المتحدة في ١٩٩٧. فقد أجاب أكثر من ١٠٠ منظمة غير حكومية نشطة في جميع مناطق العالم على استبيان موسع. وأثبتت النتائج أن ثمة منظمات غير حكومية في معظم بلدان العالم تقدم خدمات مباشرة إلى المهاجرين، بعضها مكمل لأنشطة الخدمات التي تقدمها إلى جانب التعليم العام والدفاع عن السياسة العامة مع الحكومة المحلية والوطنية. وكشفت الدراسة الاستقصائية عن ما يلي:

تشكل المنظمات غير الحكومية العاملة في ميدان الهجرة الدولية مكاناً للمعلومات والحوار والتعاون بين المهاجرين

تاسعاً - ٤ ملاحظات ختامية

الدولي والإقليمي والثنائي بشكل متزامن عبر الآليات الرسمية وغير الرسمية على أساس أفضل الممارسات الحالية.

وينبغي أن يشمل الحوار الدولي بشأن هجرة العمالة أصحاب المصلحة الرئيسيين، لا سيما الوزارات المعنية في الحكومة ومنظمات الشركاء الاجتماعيين، حتى يراعي التعاون مصالح جميع الجهات ذات المصلحة: أي مصالح البلدان الأصلية وبلدان المقصد، والحكومة على جميع المستويات (المركزية منها والإقليمية والمحلية)، والعمال المهاجرين، والشركاء الاجتماعيين (أصحاب العمل، والنقابات العمالية)، والمجتمع المدني.

بشكل عام، يمكن الانتهاء إلى أن التعاون الدولي أمر حيوي لهجرة عمالة منظمة مقننة. ففي إطار بناء تعاون دولي أكثر تماسكاً بشأن هجرة العمالة (أي توسيع نطاق الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات ليشمل الفئات الأوسع لمقدمي الخدمات وبالتالي زيادة حراك العمال، ومواصلة التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، وعلى صكوك منظمة العمل الدولية ذات الصلة)، ثمة حاجة إلى توسيع وتطوير التعاون

(١) بإمكان التعاون الثنائي الرسمي أن يتم أيضا على مستوى أعمق وأن يعمل على تكامل أسواق العمل. على سبيل المثال، في ١٩٩٦، أبرمت بيلاروس والاتحاد الروسي اتفاقا بشأن تساوي حقوق مواطنيهما فيما يتعلق بالعمل، والأجور وتقديم ضمانات أخرى اجتماعية ومرتبطة بالعمالة. ونتيجة لذلك، لا يعد مواطنو طرف متعاقد «أجنب» في إقليم الطرف الآخر، ولا حاجة لهم إلى الحصول على ترخيص بالعمل، وبإمكانهم أن يغيروا عملهم أو أماكن إقامتهم بحرية. معلومات مقدمة من مكتب المنظمة الدولية للهجرة في موسكو (آذار/مارس ٢٠٠٦).

(٢) يستند هذا الفرع إلى حد كبير إلى الإطار ١٢-٢ في المرجع (IOM (2005a: 248-251

(٣) أبرمت أرمينيا اتفاقات عمالة ثنائية مع روسيا (١٩٩٤)، وأوكرانيا (١٩٩٥)، وبيلاروس (٢٠٠٠)؛ وأبرمت بيلاروس اتفاقات عمالة ثنائية مع مولدوفا (١٩٩٤)، وروسيا (١٩٩٣)، وأوكرانيا (١٩٩٥)، وكازاخستان (١٩٩٧)؛ وأبرمت روسيا اتفاقات عمالة ثنائية مع قبرغزستان (١٩٩٦)؛ البروتوكولات الإضافية ٢٠٠٣، ٢٠٠٥، وطاجيكستان (٢٠٠٥) وأوكرانيا (١٩٩٣). وثمة اتفاق أيضا بين أذربيجان وقبرغزستان. معلومات مقدمة من مكتب المنظمة الدولية للهجرة في موسكو (آذار/مارس ٢٠٠٦).

(٤) تؤكد أيضا اتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) والتوصية المصاحبة لها رقم ١٥١ على أهمية التعاون الثنائي، وهو موقف دعمته الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، الأمم المتحدة، ١٩٩٠، الفرع تاسعاً-١-١-٥ (أدناه)

(٥) مذكرة تفاهم بشأن الدخول المؤقت للعمال الأجانب إلى مشاريع الرمال النفطية في ألبيرتا، <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/mouforOilAlbera.pdf>، تمت زيارة الموقع في آذار/مارس ٢٠٠٦.

(٦) مثل المادة ١١ من الاتفاق المبرم بين إسبانيا وكولومبيا لتنظيم تدفقات هجرة العمالة ومراقبتها (٢١ أيار/مايو ٢٠٠١)؛ والمادة ١٢ من الاتفاق المبرم بين إسبانيا وإكوادور لتنظيم تدفقات هجرة العمالة ومراقبتها (٢٩ أيار/مايو ٢٠٠١) (انظر المرفق ٨)؛ والمادة ١١ من الاتفاق المبرم بين إسبانيا ورومانيا لتنظيم تدفقات هجرة العمالة ومراقبتها (٢٢ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢). وينص الاتفاقان المبرمان مع إكوادور ورومانيا على وجوب مثول العمال المهاجرين لدى السلطات القنصلية الإسبانية في غضون شهر واحد من عودتهم إلى البلد الأصلي.

(٧) ثمة نص صريح على ذلك في اتفاق العمالة المبرم بين إسبانيا والمغرب (٢٥ تموز/يوليه ٢٠٠١) (المادة ١٣)، حيث تنص المادة على أن السلطات الإسبانية ستنتظر بعناية خاصة إلى طلبات الإقامة وتراخيص العمل لمدة سنة واحدة والتراخيص القابلة للتجديد التي يقدمها العمال المغاربة الذين مارسوا نشاطا بصفتهم عمالا مؤقتين لمدة أربعة سنوات، سواء أكانت متتالية أم لا. انظر أيضا المادة ١٤ من الاتفاق المبرم بين إسبانيا والجمهورية الدومينيكية لتنظيم تدفقات هجرة العمالة ومراقبتها (١٧ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١).

(٨) حدد آخر موعد في ١١ تموز/يوليه ٢٠٠٣. ومع مطلع أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، كان حوالي ٣٠,٠٠٠ عامل مهاجر برازيلي قد تسجلوا لتسوية وضعيتهم في البرتغال (OECD, 2004a: 258).

(٩) للاطلاع على التفاصيل بشأن برنامج المملكة المتحدة، انظر موقع مديرية الهجرة والجنسية بوزارة الداخلية في المملكة المتحدة على العنوان التالي:

http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/homepage/schemes_and_programmes/working_holidaymaker.htm.

(١٠) مثل المادة ١٨١ من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ والمادة ٣٢ من الاتفاقية الأوروبية الخاصة بالوضع القانوني للعمال المهاجرين.

(١١) انظر الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، المادة ٢٥٩. وبالمثل، ورد في المادة ٢٥٢ أن الحصول على العمل بالنسبة للعمال المهاجرين محصور في مدة لا تتجاوز خمس سنوات عملا بسياسات تمنح الأولوية إلى الرعايا أو الأشخاص المشبهين بهم لهذه الأغراض، بموجب اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف أو قوانين وطنية.

(١٢) رغم وجود اتفاق عمالة ثنائي بين إسبانيا وإكوادور (انظر المرفق ٨)، كان عدد الإكوادوريين الذين ذهبوا إلى إسبانيا من أجل العمل أقل مما توقعته الحكومة الإكوادورية. وكان السبب في ذلك راجعا إلى النظام الذي يسمح لأصحاب العمل باختيار العامل من بلد وقع مع إسبانيا اتفاق عمالة ثنائية أو أي بلد آخر. وعلى ما يبدو يفضل أصحاب العمل توظيف عمال مؤقتين من بلدان قريبة إلى إسبانيا، مثل بولندا، بدلا من إكوادور. ويُفرض هذا الخيار بحكم تكلفة السفر (الذي يتحملها أصحاب العمل) أكثر من الروابط الثقافية واللغوية القائمة مع البلد الأصلي.

(١٣) ثمة مثال آخر على نظام بدون تأشيرة ذلك المعمول به في الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، الذي اتفق عليه ١٦ بلداً في ١٩٧٩. ودخل حيز النفاذ في ١٩٨٠ مع أولى حالات الدخول بدون تأشيرة. بيد أن تنفيذ هذا الإطار الإقليمي كان بطيئاً ومتقطعاً.

(١٤) لا تشارك أيرلندا والمملكة المتحدة في هذا التدبير.

(١٥) يورد قرار المجلس (EU, 2001) 539/2001/EC (بصيفته المعدلة) قائمة بالبلدان الثالثة التي يجب على رعاياها أن يكونوا حاصلين على تأشيرة عند عبورهم الحدود الخارجية وبالبلدان التي يعفى رعاياها من ذلك الشرط.

(١٦) تُشمل حقوق حرية التنقل بأحكام المواد من ٣٩ إلى ٤٢ من معاهدة الجماعة الأوروبية (حرية تنقل العمال)، والمواد من ٤٣ إلى ٤٨ (الإقامة)، والمواد من ٤٩ إلى ٥٥ (الخدمات)، وتنفذ بموجب قوانين ثانوية (لوائح تنظيمية أو توجيهات).

(١٧) توجيه المجلس (EU, 2004b) 2004/38/E (المادة ٢٢ والمادة ١٣). وتشمل المادة ٢(ب) من هذا التوجيه إدراج الشركاء المسجلين.

(١٨) توجيه المجلس 64/221/EEC، لكنه ألغى بموجب التوجيه (EU, 2004b) 2004/38/EC، اعتباراً من ٣٠ نيسان/أبريل.

(١٩) دول الانضمام الثماني هي: إستونيا، وبولندا، والجمهورية التشيكية، والجمهورية السلوفاكية، وسلوفينيا، ولاتفيا، وليتوانيا، وهنغاريا.

٢٠. CJ 1993, Case 42/93, and see also ECJ 1989, Case 113/89 and ECJ 2003a, Case 445/03.

٢١. Council Directive 2003/109/EC (EU, 2003e), Art.14.

٢٢. أنظر أيضاً: 1970 Protocol to the Ankara Agreement (EU, 1970)

٢٣. أنظر أيضاً Euro-Mediterranean Agreements (1998, 2000, 2002), Title VI (Cooperation in Social and Cultural Matters)

٢٤. توقعات الأطراف أن تكون المكسيك، التي لها أدنى ناتج محلي إجمالي من بين الدول الثلاث، أكبر رابع من اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة وأن الارتفاع في ناتجها المحلي الإجمالي سيوجد فرصاً في سوق العمل المحلية. انظر (Martain (1998:426).

٢٥. في حين ذاته، عارض الرأي العام والسياسيون في الولايات المتحدة بشدة زيادة الهجرة إلى الولايات المتحدة من المكسيك. ذلك أن اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة كان يُنظر إليه على أنه وسيلة للحد من تدفق المهاجرين غير المؤقتين، مع العمل على عدم عرقلة سياسات الهجرة للتجارة (Johnson, 1988:419; Cornelius, 2001).

٢٦. يمكن رفض الدخول لأسباب تتعلق بالصحة والسلامة العامتين ولأسباب متعلقة بالأمن القومي أو رفض الأشخاص الذين قد يترتب على دخولهم آثار في نزاع جار بشأن العمل (Nafta, Art.1603).

٢٧. بيد أنه سُمح للأطراف وضع حدود عديدة لقبول فئات معينة من المهنيين، ما لم تتفق الأطراف على عدم وضع هذه الحدود (Nafta, Annex 1603.D.4). وسُمح بالحدود التي وضعتها الولايات المتحدة على دخول المهنيين المكسيكيين طيلة عشر سنوات بعد الاتفاق أو مدة سياسة مشابهة معمول بها بين الولايات المتحدة وطرف آخر، إلى جانب كندا، أو بلد غير طرف.

٢٨. فئات المهنيين هي: المهنيون العاملون في المجال الطبي (أطباء الأسنان، والمرضات المعتمدات، والصيادلة، والأطباء البيطريون، والأطباء المدرسون والباحثون لكن من غير المتدرسين في المجال الطبي)؛ والعلماء، والمدرسون (العاملون في كلية، أو حلقة دراسية، أو جامعة، لكنهم ليسوا مدرسين في المدارس)؛ وفئة عامة تشمل عدداً من المهن، مثل المحاسبين، والمهندسين المعماريين، ومحللي نظم الحواسيب، ورجال الاقتصاد، والمهندسين، ومديري الفنادق، ومصممي الديكور الداخلي، والمحامين، ومسؤولي المكتبات، والمساعدين الباحثين، والأخصائيين الاجتماعيين (والقائمة غير كاملة) (Nafta, Ch. 16, Appendix 1603 D.1).

٢٩. على سبيل المثال، واجه المحامون والمحاسبون المكسيكيون ولا يزالون يواجهون المزيد من العقبات الإجرائية التي تحول دون ممارستهم لمهنتهم في الولايات المتحدة أكثر مما يواجهه المحامون والمحاسبون الكنديون (انظر Condon and McBride 2003:280).

٣٠. يجب أن تصف الرسالة نشاط العمل، والفرص من الدخول، ومدة الإقامة، والمؤهلات أو وثائق الاعتماد، والامتثال لأنظمة إدارة الأمن الداخلي و/أو قانون الولاية، وترتيبات التعويض. أما إثبات الترخيص فاختياري. (انظر موقع وزارة الخارجية للولايات المتحدة على العنوان التالي: http://travel.state.gov/visa/temp/types/types_1274.html)

٣١. في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤، بسطت الإجراءات بالنسبة للمكسيكيين بإزالة شرط الموافقة على الملتصق وتقديم طلب بشأن شروط العمل.

٣٢. معلومات مقدمة من مكتب المنظمة الدولية للهجرة في موسكو (آذار/مارس ٢٠٠٦).

٣٣. من الأعضاء في منظمة التجارة العالمية البلدان التالية في منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا: الأردن، وإسرائيل، وتونس، ومصر، والمغرب، وموريتانيا.

٣٤. الاتفاق العام بشأن التجارة في الخدمات، المرفق الخاص بتقل الأشخاص الطبيعيين المقدمين لخدمات بموجب الاتفاق (١٩٩٤).

٣٥. للاطلاع على موقع الأمانة (التي يوجد مقرها في كييف، أوكرانيا)، انظر العنوان التالي: <http://soderkoping.org.ua/site/page2864-ns0.html>

٣٦. استونيا، وأوكرانيا، وبولندا، وبيلاروس، ورومانيا، وسلوفاكيا، ولاتفيا، وليتوانيا، ومولدوفا، وهنغاريا.

٣٧. للمزيد من المعلومات، انظر موقع المنظمة الدولية للهجرة على العنوان التالي: <http://www.iom.int/jahia/page860.html>

٣٨. البلدان الأعضاء في المشاورات الحكومية الدولية بشأن الهجرة واللجوء هي: إسبانيا، أستراليا، ألمانيا، أيرلندا، بلجيكا، الدانمرك، السويد، سويسرا، فنلندا، كندا، المملكة المتحدة، النرويج، النمسا، نيوزيلندا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٣٩. انظر موقع المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة على العنوان التالي: <http://www.icmpd.org/default.asp?nav=budapest&folderid=376&id=-1>

٤٠. يوجد المزيد من المعلومات بشأن مبادرة بيرن على موقع المكتب الاتحادي السويسري للهجرة على العنوان التالي: <http://www.asyl.admin.ch/index.php?id=226&L=3>

وعلى موقع المنظمة الدولية للهجرة على العنوان التالي: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/cache/bypass/pid/1674?entryId=8005>

٤١. تؤكد الخطة الدولية لإدارة الهجرة أيضاً على أن «للمهاجرين الموجودين في وضعية غير نظامية الحق في حماية حقوق الإنسان الخاصة بهم» (Swiss Federal Office for Migration, 2005a; IOM 2005d: 46) وإن كانت تقر بأنهم «ضعيفون للغاية من حيث الواقع إزاء التمييز والاستغلال ولا يحصلون على طائفة من الخدمات الاجتماعية وأشكال أخرى من الحماية في المجتمع المضيق». وفيما يتعلق بمبدأ عدم التمييز، توصي الخطة الدولية لإدارة الهجرة، من باب الممارسة الفعالة، بتنفيذ «التدابير الرامية إلى ضمان المعاملة الملائمة للمهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم، ومنع الأعمال والسياسات العنصرية والكارهة للأجانب والقضاء على الممارسات التمييزية ضد المهاجرين» (Swiss Federal Office for Migration, 2005a; IOM 2005d: 47)

- ٤٢) لإلقاء نظرة عامة على آراء النقابات وأنشطتها، انظر Ilo, "Migrant Workers", Labour Education 2002/4. No. 129. الموجود باللغة الإسبانية والإنكليزية والفرنسية على الموقع www.ilo.org/actrav.
- ٤٣) نص خطة العمل، موجود على الشبكة في العنوان التالي: <http://www.etuc.org/a/1944>
- ٤٤) انظر "Towards a proactive EU policy on migration and integration"، موجود على الشبكة في العنوان التالي: <http://www.etuc.org/a/1159>
- ٤٥) انظر موقع الاتحاد الدولي لنقابات العمال العرب على العنوان التالي: <http://www.icatu.org>
- ٤٦) يوجد ميثاق حقوق العمال المهاجرين العاملين في الزراعة، على الشبكة في العنوان التالي http://www.iufdocuments.org/cgi-bin/dbman/db.cgi?db=default&uid=default&ID=927&view_records=1&ww=1&en=1
- ٤٧) انظر موقع الاتحاد الدولي للعاملين في قطاع البناء والأخشاب على العنوان التالي: <http://www.ifbww.org/index.cfm?n=2&l=2>
- ٤٨) انظر موقع الاتحاد الدولي لأصحاب العمل على العنوان التالي: <http://www.ioe-emp.org/en/policy-areas/migration/index.html>
- ٤٩) توجد وثائق عديدة بشأن «صفحات المحفوظات» (البحث حسب الهجرة) لموقع منظمة دوائر الأعمال الأوروبية على الشبكة في العنوان التالي: <http://businessseurope.eu/content/default.asp?pageid=426>
- ٥٠) انظر موقع حوار الاتفاق العالمي للسياسات العامة على العنوان التالي: <http://www.policydialogue2006.org/home/index.php>.
- ٥١) انظر تقارير المؤتمر، وتوصياته ووثائق أخرى على العنوان التالي: <http://migration-africa.itcilo.org/>.
- ٥٢) يوجد منظور مفصل، ومجموعات أدوات، ومواد موارد ومجموعة موسعة من نماذج الممارسات فيما يتعلق بنشاط الشركاء الاجتماعيين في مجال مكافحة التمييز وفي مجال الاندماج على الموقع التالي: <http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/equality/>

عاشراً - إستنتاجات

- ◀ جذب وإدارة تدفقات هجرة العمالة الوافدة وفقا لاحتياجات العمل والمهارات والاتجاهات الديموغرافية؛
- ◀ تطوير آليات فعالة لتمكين هجرة نظامية كافية، وتخفيض الهجرة غير المرخص لها، وتسوية وضعية المهاجرين الموجودين في وضع غير نظامي؛
- ◀ كفالة حقوق العمال المهاجرين بما فيها تلك المتعلقة بزيادة عدد المقبولين في إطار برامج هجرة العمالة المؤقتة؛
- ◀ مراعاة شواغل السكان المضيفين بخصوص هجرة العمالة الوافدة ولا سيما فيما يتعلق بقبول العمال المهاجرين وإدماجهم في المجتمع المضيف والحفاظ على التماسك الاجتماعي؛
- ◀ مواجهة ومنع التعصب والتمييز وكره الأجانب.

وتشكل النساء نصف مجموع المهاجرين وتساهمن بقدر هائل في تنمية بلدانهن الوطنية والمضيئة وكذلك في دعم عائلاتهن. وفي نفس الوقت، توجد النساء بنحو مكثف في مهن ذات أجور منخفضة وتكن فيها عرضة للإيذاء وعدم احترام حقوقهن الأساسية بوصفهن نساء وعاملات مهاجرات.

يقدم هذا الدليل الإرشاد والتوجيه لوضعي السياسة في سعيهم إلى الاستجابة لهذه القضايا وذلك بمدعم بالمعلومات الخاصة بالسياسات والممارسات التي طورت في بلدان ذات تجربة كبيرة في هذا الميدان مع مراعاة السياق المحلي.

ونظرا للطبيعة عبر الوطنية لهجرة العمالة فإن إطار السياسة العامة، الذي يوضع على الصعيد الوطني فقط، سيكون، بصرف النظر عن مدى ابتكاره أو دقة صياغته، غير كاف لمواجهة جميع التحديات المطروحة. وعليه، ينبغي للإطار أن يكون عميق الجذور في الآليات الإقليمية والمتعددة الأطراف ذات الطبيعة التعاونية غير

من أصل عدد المهاجرين الإجمالي في العالم، أي عدد الأشخاص المقيمين خارج بلد ولادتهم أو جنسيتهم، وقدره ١٩١ مليون مهاجر، يقدر أن أكثر ٨٦ مليون مهاجر نشطون اقتصاديا، ويصير هذا العدد أكبر بكثير إذا أدخل المعلنون المصاحبون لهم في الاعتبار. لذا فإن تنظيم وإدارة تدفقات الهجرة يمثلان عنصرا حاسما نظرا إلى هذا الحجم الهائل واحتمال زيادة حركات الهجرة الدولية في المستقبل.

إن جميع البلدان المحيطة بحوض البحر المتوسط تقريبا هي اليوم في ذات الوقت بلدان أصل وعبور ومقصد لهجرة العمالة. ويواجه واضعو السياسات في بلدان المنطقة تحديات في الأعمال الناجع لبرامج هجرة العمالة مع تأمين حماية مصالح قوة عملها الوطنية (المواطنون والمهاجرون المقيمون بصفة قانونية على السواء) و توفير ضمانات كافية للعمال المهاجرين الذين تم قبولهم لأغراض العمل، في ذات الوقت. غير أن هجرة العمالة الخارجة والوافدة تطرحان معا أولويات وقضايا مختلفة من حيث التشديد لدى وضع سياسة هجرة العمالة.

وتتمثل القضايا الأساسية المطروحة على البلدان الأصلية بالنسبة لتنظيم هجرة العمالة الخارجة في ما يلي:

- ◀ حماية مواطنيها العاملين في الخارج وفقا لحقوق الإنسان ومعايير العمل المعترف بها دوليا؛
- ◀ فتح مزيد من السبل القانونية لمواطنيها لدخول أسواق العمل في بلدان المقصد؛
- ◀ الانتفاع الأمثل من فوائد هجرة العمالة مع التركيز على تعزيز التنمية؛
- ◀ تشجيع التعاون الدولي.

وتتعلق القضايا الأساسية المطروحة على بلدان المقصد بشأن هجرة العمالة بما يلي:

نتائج

إلا أنه لا يمكن استيفاء هذه الأهداف ما لم تكن هناك قدرة مؤسسية ملائمة وتنسيق بين الوزارات لتنفيذ هذه الأهداف. ويشمل ذلك إيلاء الأولوية الواجبة إلى هجرة العمل من حيث توزيع الموارد اللازمة للتنمية وتطوير السياسة الخارجية. ويبرز هذا الدليل العوامل الرئيسية في الإدارة الفعالة لهجرة العمالة.

ورغم كل الجهود التي تبذلها بلدان الأصل لحماية عمالها المهاجرين، فإنها تواصل مواجهة مشاكل عديدة في بلدان المقصد، وخاصة بالنسبة لمجموعات المهاجرين المعرضة لمخاطر إساءة معاملتها واستغلالها، مثل النساء والعمال في الخدمة المنزلية، والخدمات الترفيهية والعمال من ذوي المهارات المنخفضة. وهناك حدود واضحة لما يمكن أن تفعله دول الأصل لحماية مواطنيها العاملين بالخارج دون التعاون النشط لدول الاستخدام. بالإضافة إلى ذلك، يعتبر التعاون الدولي أساسياً لتوسيع هجرة العمالة النظامية وتخفيض الحركات غير القانونية. والتعاون الدولي هام بالنسبة لبلدان الأصل وبلدان المقصد على السواء ويمكن تحقيق ذلك عن طريق آليات رسمية وغير رسمية.

وإن كان معظم البلدان، هي بلدان أصل وبلدان مقصد بشكل سائد، كما تقدم التأكيد عليه في مقدمة هذا الدليل، فإن هجرة العمل الدولية هي عملية دينامية بحيث أصبحت بلدان الأصل بالأمس هي بلدان المقصد حالياً. وتسعى بعض البلدان متوسطة الدخل إلى التوصل إلى سبل لتحسين إدارة تدفقات قواها العاملة. وعلاوة على ذلك، ينبغي على العديد من البلدان مرتفعة الدخل، وإن كانت قد وضعت سياسات للهجرة منذ فترة طويلة، أن تكيف سياساتها بشكل متواصل لتلبية احتياجات سوق العمل، ولجذب المهاجرين المهرة، سواء على أساس دائم أو مؤقت، والتخفيف من حدة استنزاف الأدمغة من بلدان الأصل. ووضع سياسات فعالة لإدارة تدفقات

الرسمية والرسمية على السواء، التي تقيد النهج الوطنية وتكملها. وفي هذا الصدد، من المهم التشديد على دور الإطار القانوني الدولي سواء المتعلق بحماية حقوق الإنسان والعمل للعمال المهاجرين رجالاً ونساءً وذلك المتعلق بتأمين حراك أكبر للعمال وكذلك أشكال التعاون المختلفة.

يتمثل الشاغل الرئيسي للبلدان الأصلية في كفاءة أقصى ما يمكن من حماية ورعاية لعمالها المهاجرين ولا سيما الأكثر تعرضاً لإساءة المعاملة. ولتسوية هذه القضية يوجد رهن إشارة البلدان الأصلية خياران: الإجراءات التنظيمية وتقديم خدمات الدعم. ويصف الدليل طائفة من استراتيجيات السياسة العامة في هذين المجالين على حد سواء، بما في ذلك تنظيم التوظيف وتطوير نموذج عقود العمل، ونشر المعلومات وتقديم المساعدة في الموقع من خلال إنشاء صناديق الرفاه، ومناصب للملحقين العماليين.

ويتمثل أحد الشواغل، بنفس القدر من الأهمية، في الانتفاع الأمثل من الفوائد الإنمائية لهجرة العمالة المنظمة. ويسعى عدد متزايد من البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية إلى اعتماد سياسات وتشريعات وهيكل تعزز العمل في الخارج لجزء من قواها العاملة، كاسبة بالتالي إيرادات من التحويلات مع توفير الضمانات لحماية مهاجريها. وأن خلق الوظائف في الوطن هو الخيار الأفضل، فإن عددا متزايداً من البلدان يعتبر العمل في الخارج جزءاً من استراتيجيات إنمائية وطنية للاستفادة من فرص العمل العالمية وكسب العملات الأجنبية. ويصف الدليل السياسات الكفيلة بتحقيق الانتفاع الأمثل لفوائد هجرة العمالة المنظمة بما في ذلك تسويق وتوسيع هجرة العمالة وتوسيع الفوائد الإنمائية للتحويلات المالية، وتطوير المهارات وتخفيف هجرة الموارد البشرية الماهرة إلى الخارج.

نهج منظم وفعال لهجرة العمالة الدولية. ويقدم هذا النهج أفضل سبيل لجعل هجرة العمالة حقا أداة للتنمية والاندماج الإقليمي والرفاه الاجتماعي في بلدان الموطن والبلدان المضيفة وللمهاجرين أنفسهم.

العمالة مهمة شاقة ويبدل هذا الدليل مساع لتوفير طائفة من خيارات السياسة العامة التي يبدو أنها فعالة، كما يناقش تلك السياسات التي لم تحقق نجاحاً. والبلدان التي تمكنت من تحقيق نجاح نسبي في إدارة هجرة العمالة فعلت ذلك لأنها كانت مستعدة لقبول حالات الفشل السابقة في سياستها واتجهت إلى تجريب نهج جديدة.

وتشير الملاحظات والتقييمات التي أجريت فيما يتعلق بوضع سياسات هجرة العمالة مؤخراً على المستوى الوطني، إلى أنه، ينبغي نظراً للاختلافات الديمغرافية والاختلافات المتعلقة بالرعاية في معظم البلدان الأوروبية، ينبغي إيلاء اعتبار جدي إلى توسيع بعض أشكال الهجرة الدائمة القائمة على الاستخدام. وقد بدأت بعض البلدان، مثل الجمهورية التشيكية وألمانيا وكندا، بالفعل وضع برامج لهذا الغرض. واستخدام نظام النقاط الكندي، الذي يقوم بتقييم الطلبات المقدمة من الراغبين في أن يقبلوا لأغراض العمل استناداً إلى معايير موضوعية، كنموذج لتنمية أنظمة الهجرة القائمة على العمل الموضوعية حديثاً في هذه البلدان الأوروبية.

وفي نفس الوقت، قبلت أغلبية كبيرة من العمال المهاجرين العاملين في البلدان الأوروبية بصفة قانونية، في سياق برامج هجرة العمالة المؤقتة التي سهلتها أحياناً ترتيبات ثنائية في مجال العمالة. ويواجه واضعو السياسات حالياً تحديات في جعل هذه البرامج تعمل بنجاح مع حماية مصالح قواها العاملة (المواطنين والمهاجرين المقيمين بصفة قانونية على السواء) وفي ذات الوقت، توفير ضمانات كافية للعمال المهاجرين الذين قبلوا في إطار هذه البرامج. وينظر الدليل في هذه المسائل بالإشارة إلى أمثلة محددة للسياسات ويقدم عدداً من الاقتراحات السياسية في هذا المجال مع التركيز على العائدات الفعلية والأبعاد القائمة على الحقوق لهذه البرامج.

ويهدف الدليل إلى أن يفيد كأداة للاستعمال في الحلقات الدراسية المتخصصة الإقليمية و/أو الوطنية لتمكين صانعي القرارات والممارسين من البلدان المهتمة من أن يناقشوا بمزيد من التفصيل المجالات المحددة التي يشملها الدليل. ويمكن للدليل مساعدة المشاركين في هذه الحلقات الدراسية ليس في التعرف على الممارسات الفعالة المنجزة في بلدان أخرى فحسب، وإنما أيضاً في مناقشة كيف يمكن تكييف أو تطوير السياسات الخاصة المقدمة في الدليل لتناسب أوضاع الهجرة الخاصة في بلدانهم، وفي تحديد التدابير الأساسية يتعين على حكوماتهم اتخاذها للتصدي للاحتياجات والشواغل الخاصة بهجرة العمالة.

لقد تعاونت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة في إنتاج هذا الدليل على أمل أن يفيد هذا الدليل والحلقات العملية اللاحقة أيضاً في تعزيز الحوار والتعاون في المستقبل بين مختلف الهيئات الوطنية والشركاء الاجتماعيين وأصحاب المصلحة الآخرين، ويسهل مباشرة في تبادل المعلومات بين الدول، وفي منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وخارجها، بشأن السياسات والممارسات الفعالة المرتبطة بهجرة العمالة.

وللحكومات ومنظمات أصحاب العمل والعمال والبرلمانات ومنظمات المجتمع المدني في جميع البلدان دور أساسي في تأمين وضع



الملاحق

الملاحق الأول : أنشطة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة العمل الدولية و المنظمة الدولية للهجرة

١ - منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

تقوم منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، وهي منظمة إقليمية تقوم بمبادئها على ميثاق الأمم المتحدة، دورا رياديا في تعزيز الأمن وإرساء الديمقراطية في جميع الدول الأوروبية الأطلسية والدول الأورو-آسيوية. وتقوم بوجه خاص بتوفير المساعدات في مجالات: الإنذار المبكر ومنع الصراعات وإدارة الأزمات والتعمير بعد الصراع. وتتناول هذه الولاية الأمنية بشكل يتسم بالتعاون والشمول. ويلتزم ٣٥٠٠ موظف في ١٨ عملية ميدانية وثلاث مؤسسات متخصصة بتعزيز الأمن في المنطقة التي تبلغ عدد الدول المشاركة فيها ٥٦ دولة و ١١ شريكا من أجل التعاون.

ونظرا للاتجاهات الأخيرة لهجرة الأيدي العاملة وأنماطها في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، استضافت عدة دول من الدول المشاركة في المنظمة أعدادا كبيرة من المهاجرين. وقد تزايد اهتمام المنظمة خلال السنوات الأخيرة بالقضايا المتعلقة بحقوق الإنسان للمهاجرين والعمال المهاجرين على وجه الخصوص. وحددت المنظمة عددا من الالتزامات الهامة تتعلق بالهجرة وحرية التنقل ومعاملة العمال المهاجرين ومعاملة رعايا باقي الدول المشاركة. وتدعم مؤسسات المنظمة وحضورها في الميدان الدول المشاركة على جهودها من أجل الوفاء بهذه الالتزامات.

ورغم الجهود المستمرة التي تبذلها كل من الحكومات والقطاع الخاص والمجتمع المدني من أجل تحسين الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية وخفض الفوارق الاقتصادية بين البلدان، لا تزال توجد مع ذلك تحديات كبيرة مرتبطة بالنمو الديمغرافي، والتفاوت الاجتماعي والاقتصادي، وفرص الدخل المحدودة وذات الصلة كذلك بالعوائق التي تحول دون حماية حقوق الإنسان للمهاجرين في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. بالإضافة إلى هذا، لا تزال الأفكار النمطية والنظرة السلبية لأثار المهاجرين مترسخة. ويمثل انعدام المعلومات عن الهجرة كظاهرة وعن قوانين الهجرة وسياساتها في

الدول المشاركة تحديا يجب تجاوزه بالنسبة للمواطنين والحكومات على حد سواء. وهناك تحد آخر ألا وهو النظرة المتزايدة لمجموعة من دول المنظمة بأن الطرف الآخر من دول المنطقة تنصب «جداراً ورقياً» من الشروط التعجيزية لطلب التأشيرة وهو الأمر الذي من شأنه أن يقسم المنطقة ويفرق بين مواطنيها، ويحول بالتالي دون الاستفادة من بعضهم البعض بشكل أفضل ومن تحقيق التفاهم المتبادل.

القضايا الرئيسية

١. دعم توفير فرص دخل جيدة: تتيح العولمة والليبرالية والتغيرات التكنولوجية فرصا جديدة للتجارة والنمو والتطور، غير أن هذه التغيرات لم تفد جميع الدول المشاركة ومواطنيها بصفة متكافئة، وبالتالي ساهمت، في بعض الحالات، في تعميق الفوارق الاقتصادية والاجتماعية بين الدول المشاركة في المنظمة بل وفي داخلها أيضا. ومن بين العوامل الرئيسية التي تدفع إلى الهجرة ما تشهده بلدان المنشأ من فقر وبطالة وانعدام الفرص والكوارث البيئية التي تسبب فيها الطبيعة أو من صنع الإنسان وكذلك الطلب المتزايد على الأيدي العاملة في بلدان المقصد. وقد أدت حركة الهجرة إلى تزايد نسبة الهجرة غير النظامية وما يرتبط بها من أعمال إجرامية مثل التهريب والاتجار في البشر. وللتصدي لبعض هذه التحديات، يجب اتخاذ تدابير تساعد على تقوية مناخ الاستثمار والأعمال يحفز النمو الاقتصادي ويخلق فرص العمل ويدعم تطوير إنشاء المشاريع، وإذكاء الوعي على الصعيد المحلي بشأن الطرق البديلة لاستعمال التحويلات، وتشجيع التعاون الاقتصادي على المستوى الإقليمي. ولدعم اتخاذ تدابير حكيمة، من الضروري أيضا القيام بمزيد من الأبحاث الجيدة فيما يتعلق بالآثار الاقتصادية للهجرة في الدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

٢. دعم المبادرات المتعلقة بمعاملة المهاجرين والعمال المهاجرين وحماية حقوقهم: يشير تحليل لأوضاع الهجرة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا إلى تزايد أعداد العمال المهاجرين. ويهاجر أيضا مواطنو دول المنظمة داخليا إلى أغنى المناطق بحثا عن العمل

برنامج الهجرة عبر الحدود

يهدف هذا البرنامج إلى تشجيع التعاون بين الدول في مجال هجرة الأيدي العاملة والمعلومات المتعلقة بالهجرة وحقوق الإنسان للمهاجرين وذلك عن طريق:

« تسير التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف وتبادل المعلومات والخبرات بشأن الهجرة وهجرة الأيدي العاملة وحقوق الإنسان للمهاجرين؛

« تقديم المساعدة على وضع آليات تعاون ملموسة ثنائية ومتعددة الأطراف تتعلق بقضايا الهجرة؛

« مساعدة دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على وضع سياسات وتشريعات خاصة بالهجرة تتلاءم مع التزامات المنظمة؛

« التعاون الوثيق مع باقي المنظمات والوكالات، تسهيل التعاون بين الدول وداخلها بخصوص جمع البيانات المتعلقة بالهجرة وتبادلها ووضع سياسات عامة تقوم على البحوث في قضايا هجرة الأيدي العاملة بما في ذلك الهجرة غير النظامية والأثر الاقتصادي للهجرة؛

« تنظيم برامج تدريبية تتيح ما يلزم من معلومات ومهارات للمسؤولين الحكوميين والجمهور العريض من أجل تنفيذ المعايير الدولية و«أفضل الممارسات» في مجال الهجرة، بما في ذلك تقديم الخدمات للمهاجرين ومعاملتهم، على الصعيدين الوطني والإقليمي على حد سواء؛

« تشجيع إقامة مراكز الموارد والمعلومات للمهاجرين؛

« تنظيم برامج تدريبية وإذكاء الوعي بين المهاجرين وأفراد أسرهم بشأن كيفية استخدام التحويلات والاستثمار؛

« تشجيع نشر أدلة مرجعية وغيرها من مواد ذات الصلة بقضايا الهجرة وحقوق الإنسان للمهاجرين من أجل واضعي السياسات والجمهور العريض، وتنظيم ندوات وحلقات دراسية لإذكاء الوعي؛

« تعزيز الحكم الرشيد والحد من الفساد أثناء تناول موضوع هجرة الأيدي العاملة.

وظروف معيشة أفضل. كما أن انعدام التسامح في المجتمع المضيف تجاه المهاجرين وانعدام آليات قانونية خاصة بحماية حقوقهم قد يؤدي إلى نزاعات. إن تطوير وتنفيذ برامج تركز على ضمان حقوق المهاجرين وتسوية أوضاع العمال المهاجرين وإدماجهم في المجتمع من الأمور التي تدعم وضع سياسات هجرة محورها الإنسان. بالإضافة إلى ذلك، هناك حاجة ماسة إلى تشجيع الحوار وإقامة آليات تعاون بين دول منظمة الأمن والتعاون في أوروبا بشأن مسائل هجرة الأيدي العاملة من أجل منع التمييز وسوء المعاملة وغيرها من الحالات التي تنتهك فيها حقوق العمال المهاجرين.

٣. الحق في اختيار مكان الإقامة بحرية: رغم مرور أكثر من ١٥ سنة على انهيار الاتحاد السوفيتي، فإن القوانين السائدة خلال الحقبة السوفياتية المتعلقة بتسجيل المواطنين والأجانب على حد سواء، والتي كانت معروفة بنظام بروبيسكا في، لم تتغير في عدد من بلدان أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى، والتي تقيد بموجبها حرية الأفراد في اختيار مكان إقامتهم داخل بلدانهم. بالإضافة إلى ذلك، يشكل نظام بروبيسكا عائقاً كبيراً أمام إيجاد حلول مستدامة لمشاكل جميع المهاجرين، بمن فيهم العمال المهاجرون والمشردون داخلها، مما يؤدي إلى الحرمان من الاستفادة من الخدمات الاجتماعية ويحول دون الوصول إلى فرص العمل، فضلاً عن عرقلة مشاركة المهاجرين في الانتخابات واندماجهم في المجتمع.

برنامج الهجرة الداخلية

تقديم المساعدة لإصلاح نظام البروبيسكا وذلك من خلال:

« المساعدة على وضع قاعدة مفاهيمية وقانونية لإصلاح عملية تسجيل السكان؛

« توفير الخبرة لوضع مشروع تشريع جديد؛

« تنظيم المؤتمرات والندوات والحلقات الدراسية الفنية لمناقشة المفاهيم ومشاريع القوانين المتعلقة بالإصلاحات التي سيخضع لها تسجيل السكان.

الوثيقة الختامية لمؤتمر الأمن والتعاون في أوروبا - هلسنكي ١٩٧٥

◀◀ النظر بإيجابية إلى مسألة توفير التدريب المهني للعمال المهاجرين، وإن أمكن أن يكون التعليم مجانيا بلغة البلد المضيف وذلك في إطار استخدامهم؛

◀◀ ضمان وصول أطفال العمال المهاجرين المقيمين في البلد المضيف إلى التعليم الممنوح هناك عادة وذلك بموجب نفس شروط وصول أطفال ذلك البلد؛

◀◀ الأخذ بعين الاعتبار أنه يمكن للعمال المهاجرين، لاسيما أولئك الذين اكتسبوا مؤهلات، أن يساهموا في حل معضلة نقص الأيدي العاملة المؤهلة في بلدانهم الأصلية عند عودتهم إلى بلدانهم بعد مضي فترة معينة من الزمن؛

◀◀ تسهيل عملية جمع شمل العمال المهاجرين مع أفراد أسرهم بقدر الإمكان؛

◀◀ النظر بإيجابية إلى الجهود التي تبذلها بلدان المنشأ لاجتذاب مدخرات العمال المهاجرين بهدف زيادة الفرص المناسبة للاستخدام، في إطار نموها الاقتصادي، وبالتالي تسهيل إعادة اندماج هؤلاء العمال لدى عودتهم إلى بلدانهم.

الجوانب الاقتصادية والاجتماعية لهجرة اليد العاملة

تتفق الدول المشاركة... على أنه يتعين معالجة المشاكل الناجمة عن هجرة العمال في أوروبا سواء بصفة ثنائية أو بين الدول المشاركة مباشرة مع الأطراف المعنية، وذلك من أجل حل هذه المشاكل في إطار مصالحها المتبادلة، وعلى ضوء حرص كل دولة معنية على مراعاة الاحتياجات الناجمة عن وضعها الاجتماعي - اقتصادي، مع مراعاة التزام كل دولة بالاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي هي طرف فيها وتحقيق الأهداف التالية:...

◀◀ ضمان ظروف حركة منتظمة للعمال وذلك من خلال التعاون بين البلد المضيف والبلد الأصلي، وفي نفس الوقت حماية رفاهيتهم الشخصية والاجتماعية، وإذا اقتضى الأمر، تنظيم عملية توظيف العمال المهاجرين وإتاحة تعليم أساسي للغة وتوفير تدريب مهني لهم؛

◀◀ ضمان المساواة في الحقوق بين العمال المهاجرين والعمال الوطنيين في البلد المضيف فيما يتعلق بشروط الاستخدام والعمل والضمان الاجتماعي، وبذل الجهود لكفالة تمتع العمال المهاجرين من ظروف معيشة لائقة، لاسيما ظروف السكن؛

◀◀ العمل بقدر الإمكان على ضمان تمتع العمال المهاجرين بنفس الفرص التي يتمتع بها رعايا البلد المضيف من حيث إيجاد وظائف أخرى مناسبة في حالة البطالة؛

برنامج الهجرة المدفوعة بعوامل بيئية

مساعدة المهاجرين المجرين على الهجرة لأسباب بيئية؛
◀◀ المساعدة على إجراء أبحاث أساسية لتحديد الأسباب الجذرية والمناطق الجغرافية والتحديات والحلول الممكنة؛
◀◀ مناقشة النتائج خلال المؤتمر التحضيري للمنتدى الاقتصادي الخامس عشر لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا واتخاذ ما يلزم من إجراءات خاصة (ندوات وحلقات دراسية فنية وأنشطة مشاريع وإذكاء الوعي وتبادل/نشر المعلومات).

المصدر: منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (مكتب تنسيق الأنشطة الاقتصادية والبيئية OCEEA ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان ODIHR) (أبريل/نيسان ٢٠٠٦).

٢ - منظمة العمل الدولية

منظمة العمل الدولية هي منظمة دولية تحمل على عاتقها وضع

معايير عمل دولية ورصدها وتشجيع خلق فرص الاستخدام والعمل اللائق وضمان الحماية الاجتماعية وتيسير الحوار الاجتماعي في جميع أنحاء العالم. وتعمل كأكبر وكالة متخصصة من وكالات الأمم المتحدة، وتضم اليوم ١٨١ دولة عضو. وتكون مشاركة الدول الأعضاء ثلاثية الأطراف، فهي تتشكل من ممثلي الحكومة - دائماً الوزارات المعنية بالعمل والاستخدام - إضافة إلى أكثر اتحادات أصحاب العمل والنقابات العمالية تمثيلاً من كل بلد عضو.

وقد كانت حماية العمال المهاجرين وتحسين ظروف عملهم من المسائل التي اهتمت بها منظمة العمل الدولية منذ تأسيسها عام ١٩١٩. وقد دفع ظهور الهجرة الدولية للأيدي العاملة كظاهرة عالمية هامة منظمة العمل الدولية لبذل المزيد من الجهود لتؤدي دوراً أكبر في هذا المجال. واعتمدت الدورة ٩٢ لمؤتمر العمل الدولي الذي انعقد في حزيران/يونيه ٢٠٠٤ بتوافق الآراء «قرارات واستنتاجات بشأن نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي». ويؤكد القرار على أن:

- ◀ تشجيع سياسات الاستخدام والتدريب المهني التي تراعي الفروق بين الجنسين للحد من هجرة الفئات المستضعفة والمساعدة على الاندماج في سوق العمل المحلي؛
- ◀ تشجيع تنمية الموارد البشرية بشأن القضايا المتعلقة بهجرة الأيدي العاملة الماهرة بما في ذلك هجرة الأدمغة ونقص المهارات؛
- ◀ تنفيذ برنامج عمل خاص للهجرة الدولية للعاملين في ميدان الرعاية الصحية؛
- ◀ تحديد أفضل الممارسات المعنية بتدريب العمال المهاجرين على اكتساب المهارات، وتعزيز الاعتراف الدولي بالمؤهلات والخبرات؛
- ◀ تسهيل تحويلات العمال المهاجرين عن طريق اعتماد تدابير تحد من التكاليف والمخاطر، وتخصيص التحويلات للاستثمار عبر برامج القروض الصغيرة.

٤- الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين

- ◀ توفير خدمات استشارية بشأن صياغة وتنفيذ السياسات العامة لهجرة الأيدي العاملة تقوم على إطار منظمة العمل الدولية المتعدد الأطراف الخاص بهجرة الأيدي العاملة؛
- ◀ استعراض آثار التغيرات الديموغرافية على أنظمة الضمان الاجتماعي المتضمنة في مساهمة مكتب العمل الدولي أمام الجمعية العالمية الثانية الخاصة بالشيخوخة؛
- ◀ تشجيع عقد اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف تتعلق بنقل حقوق العمال المهاجرين في الضمان الاجتماعي والمعاش؛
- ◀ استعراض ظروف العمل وتعزيز سلامة العمل للعمال المهاجرين؛
- ◀ مكافحة التمييز وتشجيع الاندماج من خلال نشر الممارسات الفعالة ومؤشرات الاندماج وأدوات التقييم؛
- ◀ ضمان تغطية تشريعات العمل الوطنية واللوائح الاجتماعية لجميع العمال المهاجرين ذكورا وإناثا، بمن فيهم العمال في المنازل وغيرهم من الفئات المستضعفة.

٥- بناء القدرات والتوعية والمساعدة التقنية

- ◀ تتمثل الأنشطة الجارية للتعاون التقني والمخطط لها فيما يلي:
- ◀ مساعدة الدول الأعضاء على تحديث قوانينها وأنظمتها لتتلاءم مع المعايير الدولية، واتخاذ تدابير عملية بشأن هجرة الأيدي العاملة وتحسين أداء الترتيبات الإدارية وآليات الإنفاذ؛
- ◀ بناء القدرات ورصد هجرة الأيدي العاملة على الصعيد الوطني؛
- ◀ تقوية قدرات منظمات العمال وأصحاب العمل على المشاركة في صياغة وتنفيذ السياسات العامة؛
- ◀ عم وضع سياسات وطنية للهجرة تراعي نوع الجنس؛
- ◀ تعزيز التدابير والإجراءات الرامية إلى مكافحة العنصرية والتمييز وكرهية الأجانب.

٦- تعزيز الحوار الاجتماعي

- ◀ تسهيل مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في المنتديات الدولية والوطنية ذات الصلة ووضع آليات استشارية وطنية ثلاثية الأطراف تكفل الحوار الاجتماعي في جميع الجوانب المتعلقة بهجرة الأيدي العاملة؛

ولاية منظمة العمل الدولية في عالم الاستخدام فضلا عن مؤهلاتها وهيكلها الثلاثي المتميز يخول لها مسؤوليات محددة تتعلق بالعمال المهاجرين. ويقع العمل اللائق في صلب هذا الموضوع. إذ أن المنظمة يمكنها أن تلعب دورا مركزيا من حيث تعزيز السياسات العامة من أجل النهوض بفوائد الهجرة القائمة على العمل والحد من مخاطرها.

وأكدت استنتاجات مؤتمر العمل الدولي لعام ٢٠٠٤ على الولاية التنفيذية لمنظمة العمل الدولية في هذا المجال كما قامت بدعمها من خلال دعوتها المكتب وهيئاته المكونة إلى وضع خطة عمل تتعلق بالعمال المهاجرين. وتعكس خطة العمل هذه وتقوي العمل المتواصل لمنظمة العمل الدولية. وتتخلص مكوناته فيما يلي:

- ◀ وضع إطار متعدد الأطراف وغير ملزم لنهج قائم على الحقوق لهجرة الأيدي العاملة، يراعي احتياجات سوق العمل وسيادة الدول؛
- ◀ التطبيق على أوسع نطاق للمعايير الدولية وغيرها من الصكوك ذات الصلة؛
- ◀ دعم تنفيذ برنامج العمالة العالمي لمنظمة العمل الدولية على الصعيد الوطني؛
- ◀ تعزيز الحماية الاجتماعية للعمال المهاجرين؛
- ◀ بناء القدرات وإذكاء الوعي والمساعدة التقنية؛
- ◀ تقوية الحوار الاجتماعي؛
- ◀ تحسين المعلومات وقاعدة المعارف المتعلقة باتجاهات هجرة الأيدي العاملة على الصعيد العالمي؛
- ◀ مشاركة منظمة العمل الدولية وهيئاتها المكونة في المبادرات الدولية ذات الصلة بالهجرة.

١- تم التطرق للإطار المتعدد الأطراف لهجرة العمال بالتفصيل في الكتيب (القسم تاسعا-٢-٣-٤)

٢- تطبيق معايير العمل الدولية وغيرها من الصكوك ذات الصلة على نطاق أوسع

- ◀ تشمل أنشطة منظمة العمل الدولية:
- ◀ تشجيع التصديق على الاتفاقية رقم ٩٧ والاتفاقية رقم ١٤٢ فضلا عن الاتفاقيات الدولية الأخرى ذات الصلة بالعمال المهاجرين؛
- ◀ إنتاج المواد التدريبية والتعليمية بشأن الصكوك المتعلقة بالعمال المهاجرين لتستخدمها الوكالات الحكومية والشركاء الاجتماعيون والمنظمات غير الحكومية المعنية؛
- ◀ مساعدة الدول الأعضاء على تكييف السياسات والبرامج الوطنية للهجرة الأيدي العاملة مع هذه المعايير؛
- ◀ المساعدة على وضع مشروع تشريع ينظم وكالات الاستخدام الخاصة تلبية لطلب عدد من البلدان.

٣- تنفيذ برنامج العمالة العالمي

- ◀ دعم الدول الأعضاء للتخفيف من الظروف التي تدفع إلى الهجرة عن طريق خلق فرص العمل اللائق في بلدان المنشأ؛

◀ تشجيع المشاورات مع منظمات أصحاب العمل بشأن الفرص والتحديات الفعلية التي تواجهها عند استخدام العمال الأجانب؛
 ◀ البحث عن شراكات تكميلية مع أهم رابطات المجتمع المدني والمهاجرين التي تسعى إلى تعزيز حقوق العمال المهاجرين ورفاهيتهم.

٧- تحسين قاعدة المعلومات والمعارف

◀ دعم تحسين الإحصاءات الخاصة بالهجرة، لا سيما قاعدة بيانات منظمة العمل الدولية عن الهجرة الدولية للعمل؛ والتي تتيح حالياً بيانات من أكثر من ٨٠ بلداً؛
 ◀ تحسين قدرات الحكومة وهيكلها لجمع وتحليل البيانات المتعلقة بهجرة الأيدي العاملة وسوق العمل ذي الصلة وتطبيقها في السياسات الخاصة بهجرة اليد العاملة؛
 ◀ اختبار ما جد من عمليات تعداد السكان ووحدات المسح للأسر المعيشية في بلدان مختارة لقياس أوضاع عمل المهاجرين وخلفهم المباشرين؛
 ◀ جمع المعلومات ونماذج «الأفضل الممارسات» ونشرها في فئات إدارة هجرة الأيدي العاملة وفي السياسات العامة للاندماج ذات الصلة؛
 ◀ القيام بأبحاث بشأن قضايا هجرة الأيدي العاملة، بما في ذلك التطورات التي تطرأ على سوق العمل على المدى الطويل، الهجرة غير النظامية، الهجرة والتنمية، أثر الهجرة النازحة على بلدان المنشأ، ومساهمات الهجرة الوافدة في بلدان المقصد؛
 ◀ وضع نماذج لتبادل المعلومات في المستقبل بين بلدان المقصد وبلدان المنشأ بخصوص الوظائف الشاغرة والاحتياجات من المهارات المتوفرة في العمال الأجانب.

٨- سياسة التعاون والحوار

◀ التعاون مع هيئات الأمم المتحدة والوكالات الحكومية الدولية والهيئات الإقليمية
 ◀ المشاركة الفعالة في المجموعة العالمية للهجرة؛
 ◀ التعاون مع منظمات الشركاء الاجتماعيين العالمية والإقليمية؛
 ◀ دعم مبادرات التكامل الإقليمي (رابطة أمم جنوب شرق آسيا ASEAN، الاتحاد الأفريقي AU، جماعة شرق أفريقيا EAC، الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا ECOWAS، السوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي الأفريقي، الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي ERCSUR وغيرها) لمعالجة مسألة حركة الأيدي العاملة؛
 ◀ المشاركة في حوار دولي عن الهجرة، مثل المنتدى العالمي الخاص بالهجرة والتنمية.

المصدر: منظمة العمل الدولية، البرنامج الدولي للهجرة (تموز/يوليه ٢٠٠٦).

٣- المنظمة الدولية للهجرة

أنشئت المنظمة الدولية للهجرة عام ١٩٥١، وهي من المنظمات

الحكومية الدولية الرئيسية العاملة في مجال الهجرة. وتضم ١٢٠ دولة عضو وتعمل في أكثر من ١٤٠٠ مشروع نشط، ويقوم ٥٠٠٠ موظف من موظفي المنظمة بعدد من المشاريع في مجال هجرة الأيدي العاملة، وذلك في أكثر من ٢٨٠ مركز عمل ميداني يتوزعون في أكثر من مائة بلد، وذلك بميزانية تشغيلية تفوق مليار دولار سنوياً. وتكرس المنظمة الدولية للهجرة جهودها لتعزيز هجرة إنسانية ومنظمة يستفيد منها الجميع. وتقوم بذلك عن طريق تقديم خدماتها واستشارتها إلى الحكومات والمهاجرين وتشجيع التعاون الدولي بشأن قضايا الهجرة. ويتحدد عمل المنظمة في أربع مجالات عامة من مجالات إدارة الهجرة: الهجرة والتنمية، وتيسير الهجرة، وتنظيم الهجرة، والتصدي للهجرة القسرية. وتشمل الأنشطة الشاملة للمنظمة تعزيز القانون الدولي للهجرة والنقاش بشأن السياسات والتوجيهات وحماية حقوق المهاجرين وصحة المهاجرين والبعد الجنساني للهجرة. وهجرة العمالة من القضايا الشاملة الحساسة.

فيما يخص هجرة الأيدي العاملة، تسعى المنظمة الدولية للهجرة إلى تيسير وضع السياسات والبرامج التي من شأنها أن تقيّد بصفة فردية ومتبادلة كلا من الحكومات المعنية والمهاجرين والمجتمعات من خلال ما يلي:

◀ توفير حماية فعالة وخدمات دعم المهاجرين من أجل العمل وأسرهم؛
 ◀ تعزيز النمو الاقتصادي والاجتماعي؛
 ◀ تشجيع الأشكال القانونية للحراك العمالي كبديل للهجرة غير النظامية.

ونظراً للحضور الشامل لمنظمة الهجرة الدولية في كل من بلدان الهجرة وبلدان المهجر، فهي مؤهلة لإقناع جميع الأطراف على وضع آليات للهجرة الأيدي العاملة توازن بين مختلف المصالح.

وتتضمن برامج المنظمة الدولية للهجرة الخاصة بهجرة الأيدي العاملة ما يلي:

◀ بناء قدرات الحكومات؛
 ◀ إذكاء الوعي وإتاحة المعلومات؛
 ◀ تسهيل الترتيبات الثنائية الخاصة بالعمل وتنفيذ برامج هجرة الأيدي العاملة؛
 ◀ تعزيز الأثر الإنمائي للتحويلات؛
 ◀ ومساندة الحوار والتعاون بين الدول.

وتنفذ البرامج بالشراكة مع مختلف الحكومات والمنظمات الدولية.

١- بناء القدرات في إدارة هجرة الأيدي العاملة

تدعم المنظمة الدولية للهجرة للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية التي تسعى إلى اعتماد سياسات وتشريعات وهيكل لتشجيع الاستخدام الأجنبي كجزء من قواها العاملة ولتوليد التحويلات، وفي الوقت نفسه توفر ضمانات لحماية مهاجريها. وبعض البلدان المتوسطة الدخل هي من بلدان المقصد أيضاً وتبحث بدورها عن سبل تحسين إدارة الأيدي العاملة المتدفقة عليها. وتساعد المنظمة على

والقانونية للأيدي العاملة، وتعزيز بناء القدرات وتشجيع المزيد من الحوار بين من البلدان المعنية. وتشكل المشاورات الوزارية بشأن الاستخدام ما وراء البحار والاستخدام التعاقدى في آسيا (الإطار التاسع-8) مثالا للإجراءات التي شجعتها واتخذتها المنظمة الدولية للهجرة.

المصدر: المنظمة الدولية للهجرة - قسم هجرة اليد العاملة (تموز/حزيران ٢٠٠٦).

الملحق الثاني : الهجرة لأسباب بيئية

ترتبط الاستدامة البيئية بالهجرة (غير النظامية وهجرة الأيدي العاملة) ارتباطاً وثيقاً. ويكمن التفسير الرئيسي في ارتباط الفقر، الذي يدفع العديد من الناس إلى الهجرة، بشكل مباشر بالاستدامة البيئية من أجل توفير دخل لهم. وتواجه المجتمعات المحلية الزراعية بصفة خاصة خطر تدهور البيئة ما دام دخلهم يعتمد على الأراضي القادرة على إنتاج منتجات يبيعونها. وفضلاً عن ذلك يزيد الفقر من تفاقم المشاكل البيئية المحلية بحيث يجبر العمال على استنزاف الموارد المائية والموارد من الإحراج والتربة إلى حد أنه يصبح من الصعب على الطبيعة أن تجدد النظم الإيكولوجية.

ومن بين العوامل الأساسية التي قد تؤدي إلى الهجرة لأسباب بيئية:

- ◀ انخفاض مستوى المياه الجوفية بسبب الإدارة غير المستدامة للمياه؛
- ◀ ملوحة الأراضي بسبب الري المفرط؛
- ◀ التصحر الناتج عن الملوحة واقتلاع الغابات و/أو التلوث؛
- ◀ الكوارث الطبيعية الناتجة عن الزلازل واقتلاع الغابات و/أو تغير المناخ؛
- ◀ المخلفات الصناعية/النووية والحوادث.
- ◀ تغير المناخ الذي قد يؤدي إلى ارتفاع مستوى المحيطات وتغيير أنماط هطول الأمطار.

وتلاحظ عدة وكالات دولية الأعداد المتزايدة من المشردين داخليا نتيجة المشاكل البيئية مثل الجفاف وتدهور التربة والتصحر واقتلاع الغابات والكوارث الطبيعية والكوارث التي يتسبب فيها الإنسان. ويقدر تقرير الصليب الأحمر والهلال الأحمر عن الكوارث في العالم لسنة ٢٠٠٣ أن ٢٥ مليون شخص أصبحوا ز مهاجرين بيئيين. وتتبع الشكوك بشأن الأرقام من صعوبة تقييم إلى أي حد يؤثر فعليا التدهور البيئي على قرار الأشخاص للهجرة. وترتبط العوامل البيئية بشكل وثيق مع عوامل أخرى مثل الفقر والقيود المؤسسية والضعف السكانية وانعدام الاستقرار السياسي - والتي تعد جميعها أسبابا من أسباب الهجرة.

تم الاعتراف لأول مرة بوجود لاجئين/مهاجرين لأسباب بيئية،

تقوية قدرات إدارة هجرة الأيدي العاملة في هذه البلدان.

٢- نشر المعلومات وإذكاء الوعي

يواجه العديد من المهاجرين صعوبات في البلدان المضيفة بسبب عدم استعدادهم للهجرة قبل مغادرة بلدانهم. وتمنح المنظمة الدولية للهجرة خدمات توجيهية لمرحلة ما قبل المغادرة، الهدف منها إبلاغ المهاجرين عن البيئة التي سيعيشون ويعملون فيها في المستقبل والمساعدة على وضع برامج تدريبية لتعلم اللغة لتسهيل إدماج المهاجرين في بلد المقصد. وقد ركزت المنظمة على توعية المهاجرين بشأن المخاطر وحقائق الأمور المرتبطة بهجرة الأيدي العاملة وبشأن تحسين حصول المهاجرين على المعلومات المتعلقة بالتشريعات الخاصة بالهجرة والعمل.

٣- تيسير البرامج الثنائية المتعلقة بهجرة الأيدي العاملة

تبرم الدول التي تحتاج الأيدي العاملة الأجنبية المزيد من الاتفاقات الثنائية مع دول شريكة، أو تقوم بوضع برامج خاصة بهجرة الأيدي العاملة. وصممت هذه البرامج لتوجيه تدفق الأيدي العاملة إلى مجالات محددة من المجالات المطلوبة للحد من الهجرة غير النظامية عن طريق توفير بدائل قانونية. ويتطلع أصحاب العمل على تلبية احتياجاتهم من الأيدي العاملة بتوظيف العمال الأجانب. وتدعم المنظمة الجهود التي تبذلها كل من الحكومة وصاحب العمل من أجل تحقيق هذه العناصر وتوفير خدمات متنوعة لهم وللعمال المهاجرين كذلك.

٤- تحويلات المهاجرين

من أوضح الروابط المباشرة بين الهجرة والتنمية هي التحويلات - أي الأموال التي يرسلها المهاجرون إلى بلدانهم. وإذ تعترف المنظمة الدولية للهجرة بأن التحويلات هي أموال خاصة وعائلية، فإن غرضها في هذا المجال هو تسهيل وضع سياسات وآليات تسعى إلى ما يلي:

- ◀ تحسين خدمات التحويلات للمهاجرين؛
- ◀ تعزيز الأثر الإنمائي للتحويلات.

ويتحدد مجال ثالث من مجالات الاهتمام، نظراً للتنوع الهزيلة للبيانات المتوفرة عن التحويلات، فيما يلي:

- ◀ القيام بأبحاث خط أساسي أولية وأبحاث موجهة نحو السياسات.

٥- الحوار الإقليمي

تشجع المنظمة الدولية للهجرة الحوار الإقليمي بين الدول بشأن الهجرة، بما في ذلك هجرة الأيدي العاملة، بمشاركة منظمات إقليمية أخرى وكذلك مع غيرهم من أصحاب المصلحة المعنيين، وذلك من أجل تبادل المعلومات والخبرات وأفضل الممارسات بخصوص قضايا مثل حماية وتوفير الخدمات للمستضعفين من العمال المهاجرين، والاستفادة المثلى من مزايا الهجرة المنظمة

الملحق الثالث : الاتفاقيات الدولية الخاصة بحماية العمال المهاجرين

أنظر الفصل الأول: الإطار القانوني الدولي لحماية العمال
المهاجرين

اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ ورقم ١٤٣

يرد نصاً اتفاقية العمال المهاجرين لعام ١٩٤٩ (مراجعة) (رقم
٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية) لعام ١٩٧٥ (رقم
١٤٣) على موقع إدارة معايير العمل الدولية لمنظمة العمل الدولية:
<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/index.htm>

وتوجد النصوص الرسمية لهاتين الاتفاقيتين باللغة العربية على
الموقع التالي:
(سيتم إدراج الوصلة الإلكترونية للموقع)

ويمكن الحصول على المعلومات الخاصة بالتصديق على هاتين
الاتفاقيتين على نفس الموقع.

اتفاقية الأمم المتحدة المعنية بالعمال المهاجرين

يرد النص الإنجليزي للاتفاقية الدولية الخاصة بحماية حقوق
جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠ على موقع
مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان:
<http://www.ohchr.org/english/law/cmw.htm>

ويوجد النص العربي للاتفاقية على الموقع:
(ستدرج وصلة الموقع)

وتصنيفهم في عام ١٩٨٥ في تقرير من تقارير برنامج الأمم المتحدة
للبيئة. وعرف المنشور المهاجرين البيئيين بأنهم «أولئك الأشخاص
الذين أُجبروا على مغادرة سكنهم الاعتيادي، سواء بصفة مؤقتة أو
دائمة، بسبب اختلال بيئي كبير (طبيعياً كان أو تسبب فيه الإنسان)
هدد حياتهم و/أو أثر تأثيراً كبيراً على نوعية حياتهم» (الحناوي،
١٩٨٥ ٩٦٤).

ولا يتطابق هذا التعريف مع التعريف الرسمي «للاجئين» الذي
وضعتة اتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بمركز اللاجئين لعام ١٩٥١
التي لا توفر الحماية إلا للأشخاص الذين عبروا الحدود الدولية
والذين يعتبرهم «خوف له ما يبرره» من حيث تعرضهم للاضطهاد.
ولا تستجيب مأساة ملايين الأشخاص المجبرين على الهجرة لأسباب
بيئية للمعيار الثاني من هذه المعايير بل لا تستجيب في الغالب للمعيار
الأول بما أن هناك عدداً كبيراً منهم ممن ينتقلون داخل بلدانهم.
ويثير هذا الإقصاء تساؤلات أخلاقية وقانونية هامة. ويرى بعض
الخبراء أن إضافة المهاجرين البيئيين إلى تعريف اللاجئين لن يفيد
في شيء بحيث سيثقل الأعباء القائمة للاجئين. وكانت نتيجة ذلك
عدم تفويض أي وكالة من وكالات الأمم المتحدة لتقديم المساعدة
لهم. وبما أنهم يصنفون بصفة غير رسمية «بالمهاجرين لأسباب
بيئية»، فإن الحكومات الوطنية تتحمل مسؤولية منع التدهور البيئي
من جهة ومساعدة الأشخاص المتأثرين بذلك من جهة أخرى.

المصدر: منظمة الأمن والتعاون في أوروبا (نيسان/أبريل ٢٠٠٦).

الملحق الرابع : نموذج عقد عمل إدارة الاستخدام فيما وراء البحار في الفلبين

يسري عقد العمل هذا ويدخل حيز النفاذ بين كل من:

ألف - صاحب العمل:

العنوان ورقم الهاتف:

باء - يمثله:

اسم الوكيل/ الشركة:

جيم - الموظف:

الحالة المدنية:

رقم جواز السفر:

تاريخ ومكان الإصدار:

العنوان:

يلتزم الطرفان بصفة طوعية بالشروط والأحكام التالية:

١- موقع العمل

٢- مدة العقد تبدأ من تاريخ مغادرة الموظف موطنه الأصلي للالتحاق بموقع العمل

٣- الوظيفة

٤- الراتب الأساسي الشهري

٥- عدد ساعات العمل العادية: بحد أقصى ٨ ساعات يومياً، وستة أيام في الأسبوع

٦- دفع أجرة مقابل ساعات العمل الإضافية

(أ) العمل خارج ساعات العمل العادية

(ب) العمل خلال الأيام الإجازات والعطلات الرسمية

٧- الإجازات مدفوعة الأجر بالكامل

(أ) الإجازة

(ب) الإجازات المرضية

٨- النقل مجاناً إلى موقع العمل والعودة إلى المكان الأصلي مجاناً في الحالات التالية:

(أ) انتهاء مدة العقد

(ب) إنهاء صاحب العمل لعقد العمل بدون سبب مشروع

(ج) إذا تعذر على المستخدم مواصلة العمل بسبب تعرضه لحادث خطير أو مرض مرتبط بالعمل الذي يزاوله

٩- توفير الغذاء بالمجان أو بدل تعويضي قدره دولار أمريكي، وتوفير السكن المناسب

مجاناً.

- ١٠- توفير الخدمات والمرافق الصحية في حالات الطوارئ وخدمات طب الأسنان بما فيها الأدوية.
- ١١- التأمين على الحياة والحوادث طبقاً لقوانين الحكومة المضيفة و/أو حكومة دون أن يتحمل الموظف تكاليف ذلك. إضافة إلى هذا، وبخصوص المناطق التي تعتبرها حكومة معرضة لخطر الحرب، يستفيد الموظف من تأمين من مخاطر الحرب بما لا يقل عن ولا يتحمل عن ذلك أي تكاليف.
- ١٢- وفي حالة وفاة المستخدم خلال مدة العقد، يقوم صاحب العمل بنقل جثمان المتوفى وممتلكاته الشخصية إلى على نفقته الخاصة. وإذا استحال ذلك، يمكن لصاحب العمل أن يقوم بما يلزم على ضوء الموافقة المسبقة من الورثة الشرعيين و/أو من أقرب سفارة/قنصلية لموقع العمل.
- ١٣- على صاحب العمل أن يساعد المستخدم على تحويل نسبة مئوية من أجره عبر القنوات المصرفية الخاصة أو غيرها من الوسائل التي يسمح بها القانون.
- ١٤- إنهاء عقد العمل:
- ألف- إنهاء صاحب العمل للعقد: يمكن لصاحب العمل أن يفسخ هذا العقد للأسباب المشروعة التالية: سوء السلوك الجسيم، العصيان المتعمد للأوامر القانونية لصاحب العمل، الإهمال المتواصل للواجبات، التغيب، عدم الامتثال، إفضاء أسرار المؤسسة، وعندما ينتهك المستخدم عادات وتقاليد وقوانين و/أو شروط هذا العقد. ويتحمل المستخدم نفقات العودة إلى وطنه.
- باء- إنهاء المستخدم للعقد: يمكن للمستخدم إنهاء هذا العقد دون إخطار صاحب العمل وفقاً لما يلي من الأسباب المشروعة: التعرض للسب الجارح من قبل صاحب العمل أو أحد ممثليه، أو تعرضه لمعاملة لا إنسانية ومهينة أو بسبب ارتكاب صاحب العمل أو أحد ممثليه جريمة/مخالفة وانتهاكه لشروط وأحكام عقد العمل. وفي هذه الحالة يتعين على صاحب العمل دفع نفقات العودة إلى
- باء-١ يمكن للمستخدم إنهاء عقد العمل بدون سبب مشروع بتقديمه إخطار كتابي قبل ذلك بشهر واحد إلى صاحب العمل. وإذا لم يتسلم هذا الأخير أي إخطار، يمكنه أن يحمل العامل مسؤولية ما يترتب على ذلك من خسائر. في كل الأحوال، يتحمل الموظف المصاريف المتعلقة بعودته إلى مكانه الأصلي.
- جيم- إنهاء العقد بسبب المرض: يمكن للطرفين إنهاء العقد بسبب معاناة المستخدم من مرض أو داء أو إصابة. وعلى صاحب العمل تحمل تكاليف العودة إلى الموطن الأصلي.
- ١٥- تسوية النزاعات: يجب تسوية جميع المطالبات والشكاوى المرتبطة بعقد العمل وفقاً للسياسات العامة للشركة وقواعدها ولوائحها. وفي حالة اعتراض المستخدم على قرار صاحب العمل تسوية المسألة ودياً بمشاركة الملحق العمالي أو أي شخص آخر مخول له تمثيل أقرب سفارة أو قنصلية عامة لموقع العمل. وإذا أخفقت التسوية الودية، يجب أن تحال المسألة إلى الهيئة المختصة أو المناسبة في (البلد المضيف) أو إذا كانت قوانين البلد المضيف تسمح بما يختاره الطرف الشاكي.
- ١٦- على الموظف أن يحترم قواعد شركة صاحب العمل وأن يلتزم بقوانين البلد المضيف ذات الصلة واحترام عاداته وتقاليده.
- ١٧- القانون المطبق: على قوانين ذات الصلة أن تحكم شروط وأحكام العمل الأخرى المتفقة مع الأحكام الواردة أعلاه.

الملحق الخامس: التعاون والتنسيق بين الوكالات في الفلبين

(و) تضطلع وحدات الحكم المحلي والمنظمات غير الحكومية بالمهام التالية:

- « رصد أنشطة التوظيف غير القانوني بواسطة البرنغاي (أصغر الوحدات الحكومية)؛
- « الإشراف على وحدات الشرطة المحلية من خلال الرؤساء التنفيذيين المحليين؛
- « إلغاء تراخيص عمل المنشآت المتورطة في التوظيف غير القانوني؛
- « المساعدة في التحقيق في حالات وكلاء التوظيف غير القانونيين والقبض عليهم؛
- « إضفاء الطابع المؤسسي على دور وحدات الحكم المحلي والمنظمات غير الحكومية بالاشتراك مع شرطة الفلبين الوطنية في حملات مكافحة التوظيف غير القانوني.

(ز) تضطلع وزارة السياحة بما يلي:

- « إغلاق وكالات السفر عديمة الضمير؛
- « تنظيم عمل وكالات السفر؛
- « التحقيق في وكالات السفر المتورطة في تهريب العمال إلى الخارج تحت قناع السياحة، والتحقيق في أنشطة التوظيف غير القانوني.

(ح) تقوم السلطة القضائية بالمهام التالية: يُؤ

- « إصدار الأوامر بالاعتقال؛
- « إقامة الإجراءات الجنائية في الحالات المتعلقة بالتوظيف غير القانوني؛
- « نشر أحكام الإدانة المتعلقة بالتوظيف غير القانوني والحالات المتصلة به؛
- « تقديم الشكاوى إلى مكتب مدير المحكمة من أجل البت السريع والواضح في حالات التوظيف غير القانوني.

(ي) الهيئة التمثيلية لمجلسي الكونغرس

- « تقوم بتقديم مقترحات على جدول الأعمال التشريعي تمكن الكونغرس من إصدار إجراءات تشريعية لتقوية الحملة الحكومية الرامية إلى حماية وتعزيز رفاة العمال المهاجرين.

(ك) التنسيق مع وكالات الإعلام العام

- « تقديم الدعم للالتزامات المتبادلة لتعظيم أثر الحملات الإعلامية.

(ل) تقوم كل من المكاتب الإقليمية ووزارة العمل بما يلي:

- « التنسيق بين المكاتب الإقليمية لإدارة الفلبين للعمل في الخارج ومساعدتها في تنفيذ قوانين وأنظمة العمل في الخارج.

(م) لجنة الأوراق المالية والبورصة

- « تقوم بتسجيل الشركات التي يمثل التوظيف نشاطها الرئيسي.

هذه هي، ضمن وكالات أخرى، الوكالات الرئيسية التي تعمل معها إدارة الفلبين للعمل في الخارج من أجل إنجاز ولايتها. ولا يمكن للإدارة أن تتجح في ذلك دون وجود تعاون وتنسيق وثيقين مع كل واحدة من الوكالات المذكورة أعلاه.

بالرغم من أن وكالات من قبيل إدارة الفلبين للعمل في الخارج حُوِّلت صلاحية إدارة برامجها الخاصة بالعمل في الخارج، فإنها لا تستطيع أن تقوم بذلك بنجاح إلا بالتعاون والتنسيق مع طائفة من الوكالات الوطنية الحكومية الأخرى. وفيما يلي الخطوط العريضة لأنواع التعاون والتنسيق بين الوكالات وداخل الوكالة الواحدة الذي أحدثته إدارة الفلبين للعمل في الخارج.

(أ) تضطلع وزارة الشؤون الخارجية بما يلي:

- « إصدار جوازات السفر للعمال في الخارج؛
- « التحقيق في شبكات التوظيف غير القانوني في الخارج؛
- « مساعدة ضحايا التوظيف غير القانوني الموجودين في محنة في البلدان المستقبلية؛
- « اتخاذ الإجراءات التصحيحية بالتعاون مع البلدان المستقبلية للعمال.

(ب) تقوم وزارة العدل بما يلي:

- « التحقيق الأولي وإجراءات التحقيق في حالات التوظيف غير القانوني؛
- « مقاضاة حالات التوظيف غير القانوني؛
- « مثول موظفي إدارة الفلبين للعمل في الخارج أمام المحاكم في إطار مساعدة المقاضاة؛
- « رصد حالات/حوادث التوظيف غير القانوني عبر الوطن.

(ج) تضطلع شرطة الفلبين الوطنية بالمهام التالية:

- « التحقيق في التوظيف غير القانوني والحالات المتصلة به؛
- « إقامة الإجراءات الجنائية ضد المذنبين؛
- « اعتقال المشتبه فيهم وإصدار الأوامر بالاعتقال؛
- « إغلاق مؤسسات التوظيف غير القانوني؛
- « تنظيم دورات توجيهية لموظفي شرطة الفلبين الوطنية على مستوى الوطن؛
- « تقديم الأموال التي تستخدمها شرطة الفلبين الوطنية في عمليات مكافحة التوظيف غير القانوني.

(د) مكتب التحقيقات الوطني

- « يضطلع بنفس مهام شرطة الفلبين الوطنية.

(هـ) يقوم مكتب الهجرة بما يلي:

- « مراقبة دخول المهاجرين الذين يستقدمهم وكلاء التوظيف الأجانب؛
- « التحقيق في حالات التوظيف غير القانوني المرتبطة بالأجانب؛
- « منع مغادرة الأجانب المتورطين في التوظيف غير القانوني؛
- « منع خروج العمال الذين لا يحملون مستندات رسمية.

الملحق السادس: قواعد البيانات

المتخذة بشأنها، والعمال مصنفيين حسب الجنسية والنشاط الاقتصادي والهجرة مصنفة حسب نوع الجنس وبلد الإقامة السابق والسكان مصنفيين حسب نوع الجنس والجنسية.

تملك منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية عددا من الجداول تتضمن معلومات بشأن بيانات الهجرة في البلدان الأعضاء. ويوجد لديها أيضا قاعدة بيانات بشأن المهاجرين والمغتربين مستقاة أساساً من بيانات إحصاءات السكان لجولة عام ٢٠٠٠، وتتضمن قاعدة البيانات هذه معلومات بشأن مجموع الأشخاص المولودين في الخارج والأجانب، ومجموع الأشخاص المولودين في الخارج والأجانب مصنفيين حسب المستوى التعليمي ونسب الهجرة إلى الخارج مصنفة حسب بلد المولد وللأشخاص ذوي مستوى تعليمي عال. ويمكن أن تختلف بيانات منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الخاصة بالهجرة عن تلك الموجودة لدى المنظمات الإحصائية الوطنية نظراً لأنها تستخدم في غالب الأحيان وعلى نحو مستقل خبراء خارجيين للقيام بحساب أرقام الهجرة.

الموقع الإلكتروني: <http://www.epp.eurostat.ec.eu.int/>

تقوم الشعبة الإحصائية بالأمم المتحدة بنشر حولية ديمغرافية تتضمن في غالب الأحيان بيانات خاصة بالهجرة الدولية ومن المتوقع إصدار خصائص الهجرة الدولية في شهر حزيران/يونيه من عام ٢٠٠٦، تتضمن جداول بشأن السكان الأصليين والمولودين في الخارج مصنفيين حسب السن ونوع الجنس والإقامة الحضرية/الريفية والسكان مصنفيين حسب الجنسية ونوع الجنس والإقامة الحضرية/الريفية والسكان المولودين في الخارج مصنفيين حسب بلد أو منطقة المولد والسكان المولودين في الخارج النشطين اقتصادياً مصنفيين حسب المهنة ونوع الجنس.

تقوم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بجمع إحصاءات اللجوء واللاجئين على أساس سنوي ونشرها في حوليتها الإحصائية. الموقع الإلكتروني:

<http://nsats.un.org/unsd/demographic/products/>

ينشر صندوق النقد الدولي بيانات التحويلات المالية في مطبوعه حولية إحصاءات ميزان المدفوعات الممكن شراؤه من الصندوق. ويمكن الحصول على مزيد من المعلومات بشأن ميزان المدفوعات والتحويلات المالية على الموقع الإلكتروني:

<http://www.imf.org/external/np/sta/bop/bop.htm/>

هناك معلومات إضافية بشأن تحويلات المهاجرين يتيحها البنك الدولي الذي يمول عددا من الدراسات الاستقصائية الخاصة بالأسر المعيشية تتضمن وحدات قياسية متصلة بالهجرة والتحويلات لمعرفة المزيد حول الأسر المعيشية وخصائص المهاجرين المرسلين للتحويلات المالية.

الموقع الإلكتروني: <http://con.worldbank.org/external/>

هناك عدة قواعد بيانات متاحة للأشخاص الذين يبحثون عن معلومات بشأن إحصاءات الهجرة الدولية، غير أنه توجد بضعة قواعد بيانات بالنسبة لأولئك المهتمين حصراً بهجرة العمالة. ويناقش هذا الفرع أمثلة للمصادر الجماهيرية فقط ولا يمثل قائمة شاملة. وتوجد لدى معظم منظمات الإحصاءات الوطنية جداول وبيانات بشأن الهجرة الدولية متاحة للجمهور على مواقعها الإلكترونية.

تتمثل إحدى مصادر بيانات الهجرة الدولية في قاعدة بيانات هجرة العمالة الدولية التي تديرها منظمة العمل الدولية. ويركز هذا المصدر على هجرة العمالة ويغطي عددا متنوعا من البلدان أكبر مما تغطيه أية قاعدة بيانات أخرى بتوفر بيانات من قرابة مائة بلد. وتتضمن أمثلة من الجداول في قاعدة البيانات هذه مجموع المهاجرين والعمال المهاجرين مصنفيين حسب الوضع في العمل وتدفعات المهاجرين والعمال المهاجرين الوافدين مصنفيين حسب قطاع العمل وتدفعات الرعايا إلى الخارج ومجموعهم. غير أن قاعدة البيانات هذه لا يجري للأسف تحديثها بشكل منتظم وتنقصها بيانات كثيرة.

الموقع الإلكتروني: <http://www.ilo.org/>

صُمم نظام المعلومات الإحصائية الخاص بالهجرة في أمريكا الوسطى التابع لمنظمة الهجرة الدولية لتقديم بيانات بخصوص الهجرة كافية وملائمة وذات توقيت مناسب، مستقاة من مصادر شتى من خلال نظام معلومات الهجرة الخاص بأمريكا الوسطى. وهو يقوم أيضا بتجميع بيانات الأسر المعيشية الموجودة المتعلقة بالتحويلات المالية في كوستاريكا والسلفادور.

الموقع الإلكتروني: <http://www.siemmes.iom.int/>

يجري حالياً إنشاء آلية تقاسم البيانات بناء على مبادرة حكومات أوروبا الشرقية وآسيا الوسطى وبدعم من المنظمة الدولية للهجرة. وتمثل هذه الآلية أداة لجمع وتقاسم المعلومات والبيانات المتفق عليها المتصلة بالهجرة في المنطقة. وتقدم أيضا وثائق بشأن مصادر وتعريفات البيانات وكذلك معلومات عامة حول القضايا القانونية والسياسية في كل دولة مشاركة.

الموقع الإلكتروني: <http://www.oecd.org/>

يتيح مكتب الجماعة الأوروبية الإحصائية بيانات عن الهجرة الدولية واللجوء بشأن أكثر من ثلاثين بلدا في أوروبا، بما في ذلك المعلومات المتصلة بهجرة العمالة، وتأتي هذه البيانات من المنظمات الإحصائية الوطنية لتلك البلدان. وتتضمن أمثلة من البيانات معلومات بشأن الحصول على الجنسية، وطلبات اللجوء والقرارات

الملحق السابع:

وخلفيات ثقافية متنوعة، والذين يعملون في طائفة واسعة من بيئات العمل والبيئات الاجتماعية في إيطاليا.

٥- التوجيه اللغوي

تهدف هذه الوحدة التدريبية إلى منح المشاركين الأدوات الثقافية واللغوية الأولية من أجل تطوير مهارات التواصل الفردية وتحسينها من خلال ما يلي:

- « تقديم بعض وظائف التواصل الأساسية للاندماج في العمالة والاندماج الاجتماعي؛
- « مهارات التواصل الكتابية والشفوية؛
- « معجم لغوي متخصص وبعض الهياكل اللغوية الأساسية.

تستغرق مدة الدورة التوجيهية بالنسبة للوحدات التدريبية الأربع الأولى ٤٠ ساعة. وتستغرق الدورة اللغوية ٨٠ ساعة. ويستغرق كامل النموذج التوجيهي ١٢٠ ساعة.

الملحق الثامن:

اتفاق بين مملكة إسبانيا وجمهورية إكوادور لتنظيم تدفقات الهجرة ومراقبتها

ملحوظة: ترجمه البنك الدولي

سريان مؤقت لاتفاق تنظيم تدفقات الهجرة ومراقبتها بين المملكة الإسبانية وجمهورية إكوادور، الموقع في مدريد، في ٢٩ أيار/ مايو ٢٠٠١

إن حكومة مملكة إسبانيا وحكومة جمهورية إكوادور، فيما يلي الطرفان المتعاقدان، إذ تلهما رغبة مشتركة في التأكيد مجدداً على ما يجمعهما من روابط تاريخية وثقافية خاصة من خلال الاتصال السلس والدائم بين شعبيهما، وبناء على اتفاق ازدواج الجنسية الذي أبرمته الدولتان في ٤ آذار/مارس ١٩٦٤، والمعدل بموجب بروتوكول ٢٥ آب/أغسطس ١٩٩٥، واتفاق إلغاء التأشيرة المؤرخ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٦٣، واتفاق عام ١٩٦٠ بشأن الضمان الاجتماعي؛ وسعياً منهما إلى تنظيم تدفقات الهجرة القائمة من إكوادور إلى إسبانيا بشكل مترتب ومنسق؛ ورغبة في تحقيق الهدف المتمثل في تمكين الإكوادوريين القادمين إلى إسبانيا من التمتع بالحقوق التي تكفلها الصكوك الدولية التي تعتبر الدولتان معا طرفين فيها؛ واقتناعاً منهما بأن الهجرة ظاهرة اجتماعية تغني الشعوب المعنية بها ويمكن أن تساهم في التطور الاقتصادي والاجتماعي، وتغذي التنوع الثقافي، وتحفز نقل التكنولوجيا؛ وإدراكاً منهما للحاجة إلى احترام الحقوق والواجبات والضمانات التي ينص عليها تشريعهما الداخلي والاتفاقات الدولية التي هما طرفان فيها؛ وإذ تضمناً إلى ما يبذل من جهود على الصعيد الدولي من أجل تعزيز احترام حقوق الإنسان، ومنع الهجرة السرية واستغلال العمال غير الشرعيين في

المخطط العام لدورات التوجيه والتدريب اللغوي الذي تنظمها المنظمة الدولية للهجرة قبل الرحيل للمهاجرين بغرض العمل إلى إيطاليا

١- التوجيه القانوني

- تهدف الوحدة القياسية الخاصة بالتوجيه القانوني إلى خلق وتحسين الوعي بالقوانين التي تنظم دخول الرعايا الأجانب إلى إيطاليا والإقامة فيها، بما في ذلك ما يلي:
- « التشريعات المتعلقة بحقوق الدخول وبالعمل؛
- « تأشيرات الدخول وتصاريح الإقامة؛
- « التشريعات الخاصة بالصحة؛
- « قواعد الجنسية؛
- « الرعاية الاجتماعية والحماية المؤقتة؛
- « القاصرون والتعليم؛
- « عمليات الطرد.

٢- التوجيه الخاص بسوق العمل

- تهدف هذه الوحدة التدريبية إلى إدماج المهاجرين في سوق العمل وفقاً لمهاراتهم المهنية وأهداف الاستخدام. وتمتد أيضاً للمدربين بالمبادئ التوجيهية لمساعدة المهاجرين في عملية البحث عن عمل. ويجب أن يصبح المدربون قادرين في نهاية هذه الدورة التدريبية على كتابة سيرة ذاتية أو تحديد احتياجاتهم المستقبلية في مجال التدريب المهني أو صياغة المخطط المهنية.

٣- التوجيه الثقافي والاجتماعي

- تهدف الوحدة التدريبية الخاصة بالتوجيه الثقافي والاجتماعي إلى تقديم نظرة عامة شاملة عن «أسلوب الحياة» في إيطاليا مع إيلاء عناية خاصة لما يلي:
- « حقوق المواطنين وواجباتهم عموماً؛
- « خدمات الصحة العمومية؛
- « نظام التعليم؛
- « نظام الرعاية الاجتماعية الإيطالي؛
- « مؤسسات الدولة الإيطالية؛
- « الإدارة العامة؛
- « الإسكان؛
- « النقل.

٤- التوجيه النفسي والاجتماعي

- تهدف الوحدة التدريبية النفسية الاجتماعية إلى تطوير فهم أفضل للكيفية التي تدرك بها ديناميات الهجرة النفسية والثقافية والاجتماعية من قبل المهاجرين المنحدرين من أصول مختلفة

العمل، وتنظيم العودة، وفي سياق المصالح الإيبيرية الأمريكية المشتركة، اتفقتا على ما يلي:

الفصل التمهيدي

المادة ١

لأغراض هذا الاتفاق، فيما يلي السلطات المختصة: بالنسبة إلى إسبانيا، وزارة الشؤون الخارجية ووزارة الداخلية ووزارة العمل والشؤون الاجتماعية على نحو ما تتحملة كل واحدة من مسؤوليات في مجال الهجرة.

بالنسبة إلى إكوادور، وزارة الشؤون الخارجية وشعبة الشؤون السياسية والمكتب العام للإكوادوريين المقيمين في الخارج.

المادة ٢

لأغراض هذا الاتفاق، يُقصد بالعمال المهاجرين المواطنين الإكوادوريين المرخص لهم بالعمل لحسابهم الخاص في إسبانيا.

الفصل الأول

الإخطار بعروض العمل

المادة ٣

١- تبلغ السلطات الإسبانية، عن طريق السفارة الإسبانية في كويتو، السلطات الإكوادورية بالعدد اللازم من العمال وأنواعهم، مراعية عروض العمل القائمة.

تخبر السلطات الإكوادورية السلطات الإسبانية، عن طريق السفارة الإسبانية في كويتو، بإمكانية الوفاء بهذا الطلب بعمال إكوادوريين مستعدين للذهاب إلى إسبانيا.

٢- يجب أن يتضمن عرض العمل على الأقل ما يلي:

(أ) قطاع العمل والمنطقة الجغرافية.

(ب) عدد العمال المستأجرين.

(ج) الموعد النهائي لاختيارهم.

(د) مدة العمل.

(هـ) معلومات عامة عن ظروف العمل والأجور والسكن والإعانات العينية.

(و) التواريخ المحددة لوصول العمال الذين وقع عليهم الاختيار إلى مكان عملهم في إسبانيا.

٣- تبلغ السلطات الإكوادورية السلطات الإسبانية بعروض العمل التي ربما تكون قد تلقته من أصحاب العمل الأسبان.

الفصل الثاني

تقييم كفاءات العمال المهاجرين وسفرهم وقبولهم

المادة ٤

تنظم القواعد التالية تقييم كفاءات العمال المهاجرين وسفرهم: ١- تتولى لجنة اختيار إسبانية إكوادورية في إكوادور عملية التحقق الأولي من المرشحين المؤهلين. ويخضع المرشحون الذين يستوفون شروط المهارة لفحص طبي ولدورة تدريبية عند الضرورة.

وتتكون لجنة الاختيار من ممثلين عن حكومتي الطرفين المتعاقدين، ويمكن أن تضم صاحب العمل أو وكلاءه، وتكون مسؤولة

عن اختيار أفضل العمال المؤهلين لعروض العمل القائمة، وإجراء أي دورات تدريبية قد تكون لازمة، وإسداء المشورة للعمال ومساعدتهم طوال فترة الإجراءات.

يمكن لممثلي العناصر الاجتماعية الفاعلة والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية العاملة في ميدان الهجرة والتعاون من أجل التنمية الذين يعينهم الطرفان المتعاقدان، أن يشاركوا، إذا طلب الطرفان منهم ذلك، في اللجنة بصفة مستشارين.

٢- يوقع العمال المختارون عقدا في غضون فترة لا تتجاوز ٣٠ يوما عموما، ويتلقون وثائق السفر عند الطلب. وتقدم نسخة من عقد العمل إلى السلطات الإكوادورية. ويمكن الاستعاضة عن عقد العمل بوثيقة مماثلة بناء على طبيعة العمل، حسبما تحدده اللجنة المشتركة المنشأة بموجب المادة ٢١ من هذا الاتفاق.

٣- يُجهز مكتب القنصلية الإسبانية المناسب، بقدر كبير من الأولوية، طلبات الحصول على التأشيرة المؤقتة أو تأشيرة الإقامة في إطار هذا الاتفاق. ويحدد خاتم التأشيرة في جواز السفر نوعها والغرض منها ومدة الإقامة المرخص بها في إسبانيا. وعندما تكون مدة الإقامة ستة أشهر أو أقل، تكفي التأشيرة لتوثيق الإقامة.

المادة ٥

١- يقدم الموظفون الإكوادوريون والإسبان، ضمن نطاق مجالات اختصاصهم، كل ما يمكن من مساعدة لتسهيل عمل لجنة الاختيار. ويساهمون قدر الإمكان في عمليات تدريب العمال الذين يقع عليهم الاختيار، عند الضرورة، وفي سفرهم إلى إسبانيا في غضون المهلة المحددة. وتأخذ الأطراف المعنية أو الشركات المتعاقدة على عاتقها الإجراءات الإدارية المرتبطة بالسفر من إكوادور إلى إسبانيا.

٢- يتلقى العمال، قبل السفر، المعلومات الضرورية للوصول إلى البلد المقصود، وكل ما يحتاجون إلى معرفته بشأن ظروف الإقامة والعمل والسكن والأجور.

٣- تعطي السلطات الإسبانية المناسبة المهاجرين التراخيص الضرورية لإقامتهم وعملهم.

الفصل الثالث

عمالة العمال المهاجرين وحقوقهم الاجتماعية وظروفهم

المادة ٦

يتيح كل طرف، وفقا لتشريعته الداخلي وللقانون الدولي، فور إصدار تصريح الإقامة أو العمل اللازمين، لمواطني الطرف الآخر، على قدم المساواة مع مواطني دولة الإقامة، جميع التسهيلات للاضطلاع بعمل مقابل أجر أو عمل يتطلب مهارة أو لا يتطلبها لصالحهم أو لصالح غيرهم.

ويتمتع العمال المهاجرون الإكوادوريون بالحق في صون مجموعتهم العائلية حسبما ينص عليه القانون الإسباني.

المادة ٧

يحدد العقد أجر العمال المهاجرين وظروف العمل الأخرى، بما في ذلك مشاركتهم في نظام الضمان الاجتماعي، وفقا للاتفاقات

بلدهم الأصلي.

وسعياً إلى تحقيق هذا الغرض، تتخذ الخطوات اللازمة لتشجيع عودة العمال المهاجرين إلى إكوادور وجلب القيمة المضافة من الخبرة المكتسبة في الهجرة باعتبارها عاملاً من عوامل التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية. ويشجع الطرفان المتعاقدان بذلك استحداث مشاريع تُموّل من مواردهما الخاصة وموارد منظمات التعاون الدولية لتقديم التدريب المهني للمهاجرين والاعتراف بما تلقوه من تدريب مهني في إسبانيا؛ وتعزيز إنشاء مؤسسات صغيرة ومتوسطة تابعة للمهاجرين العائدين إلى إكوادور؛ وإقامة شركات ثنائية الجنسية تربط أصحاب العمل بالعمال؛ وتشجيع أنشطة تُعزّز تدريب الموارد البشرية ونقل التكنولوجيا، في مجالات أخرى من مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

المادة ١٤

١- يقبل كل طرف متعاقد، في إطار الاحترام التام للحقوق والضمانات الواردة في تشريع كل واحد من البلدين، أن يعود إلى إقليمه، بناءً على طلب الطرف المتعاقد الآخر، أي شخص يُخلّ بشروط الدخول أو الإقامة أو لا يلتزم بها أثناء وجوده في إقليم الطرف مقدّم الطلب، شريطة أن يُبيّن أو يفترض بوضوح أن الشخص مواطن من مواطني الطرف المتعاقد الذي يوجّه إليه الطلب.

٢- يقبل الطرف المتعاقد مقدّم الطلب عودة الشخص المعني شريطة أن يثبت أنه لم يكن، وقت مغادرة إقليم الطرف المتعاقد مقدّم الطلب، من مواطني الطرف المتعاقد الذي وجّه إليه الطلب.

٣- بالرغم من أحكام الفقرة ١ من هذه المادة، تتعهد سلطات الطرف المتعاقد مقدّم الطلب بتسهيل مغادرة الأشخاص الموجودين في إقليمها دون تصريح وعودتهم تدريجياً وبشكل طوعي إلى بلدهم، حتى يضمن للأشخاص الذين يطلبون ذلك أن تنظر السفارة المعنية في تأشيرات إقامتهم وعملهم على وجه السرعة، مع ضمان حصولهم على عمل في إقليم الطرف المتعاقد مقدّم الطلب.

وتطبق الأحكام الواردة في هذا الباب على الطلبات المقدمة قبل ١ آذار/مارس ٢٠٠١.

المادة ١٥

١- يقبل كل طرف متعاقد أن يعود إلى إقليمه، بناءً على طلب الطرف المتعاقد الآخر، أي مواطن من مواطني بلد ثالث أو شخص عديم الجنسية أُخْل بما يسري لدى الطرف المتعاقد مقدّم الطلب من شروط الدخول والإقامة أو لم يلتزم بها، شريطة أن يثبت أو يفترض أن ذلك المواطن قد دخل إقليم ذلك الطرف بعد أن مكث في إقليم الطرف المتعاقد الذي يوجّه إليه الطلب أو أقام في إقليمه أو عبّره.

٢- لا ينطبق الالتزام المنصوص عليه في الفقرة السابقة بقبول العودة على مواطن دولة ثالثة أو شخص عديم الجنسية يدخل إقليم الطرف المتعاقد مقدّم الطلب وهو يحمل تأشيرة أو تصريح إقامة أصدرهما ذلك الطرف المتعاقد، أو حصل على تأشيرة أو تصريح إقامة من ذلك الطرف المتعاقد بعد دخوله.

الجماعية، في حال وجودها، أو وفقاً للتشريع القائم بشأن العمال الإسبان الذين يؤدون العمل نفسه بالمؤهلات نفسها.

المادة ٨

يخضع العمال المهاجرون للالتزامات ويتمتعون بالامتيازات المنصوص عليها في اتفاق الضمان الاجتماعي الإسباني الإكوادوري المؤرخ ١ نيسان/أبريل ١٩٦٠، المستكمل في الاتفاق الإضافي المؤرخ ٨ أيار/مايو ١٩٧٤، وفي التشريعات الداخلية لكلا الطرفين.

المادة ٩

تحل جميع الخلافات التي يمكن أن تنشأ بين أصحاب العمل والعمال المهاجرين وفقاً للقانون الإسباني والاتفاقات الثنائية السارية، بما في ذلك اتفاق ازدواج الجنسية بين الطرفين المؤرخ ٤ آذار/مارس ١٩٦٤، والمعدل بموجب بروتوكول ٢٥ آب/أغسطس ١٩٩٥.

الفصل الرابع

أحكام خاصة بالعمال الموسمين

المادة ١٠

يُقصد بالعامل المؤقت مواطن إكوادوري مرخص له بدخول إسبانيا والخروج منها في إطار هذا الاتفاق من أجل أداء عمل موسمي أو متعلق بمشروع، ولديه عقد عمل تتناسب مدته مع طبيعة تلك المشاريع والوقت الذي تستغرقه.

المادة ١١

تنظم القواعد العامة المحددة في هذا الاتفاق اختيار العمال الموسمين وسفرهم والمعاملة التي يتلقونها في إسبانيا.

ويُحدّد أجر العمال المهاجرين وغير ذلك من ظروف العمل في عقدهم، وفقاً للاتفاقات الجماعية، في حال وجودها، أو وفقاً للتشريع القائم بشأن العمال الإسبان الذين يؤدون العمل نفسه بالمؤهلات نفسها.

المادة ١٢

يُوقّع العمال الموسميون، قبل استخدامهم، التزاماً بالعودة إلى إكوادور عند انتهاء صلاحية تصاريحهم، وهم ملزمون، في غضون شهر من عودتهم إلى البلد، بإبلاغ مكتب القنصلية الإسبانية الذي أصدر تأشيرتهم الأخيرة بتصريح مؤقت، وتقديم جواز السفر نفسه الذي وضع عليه خاتم آخر تأشيرة حصلوا عليها. ويؤدي عدم الوفاء بهذا الالتزام إلى إسقاط الأهلية عنهم لأي عقد مقبل في إسبانيا، ويراعى ذلك عند النظر في أي طلب للحصول على تصاريح العمل أو الإقامة التي يمكن أن يُقدّمها إلى السلطات الإسبانية التي تُبلغ السلطات الإكوادورية للأغراض المناسبة.

الفصل الخامس

عودة المهاجر

المادة ١٣

يتعهد الطرفان المتعاقدان باعتماد تدابير منسقة من أجل تنظيم برامج العودة الطوعية الخاصة بالعمال المهاجرين الإكوادوريين إلى

المادة ١٦

عناصر التعاون المذكور في المادة السابقة، تشمل المهاجرين المحتملين لتوعيتهم بحقوقهم وواجباتهم الاجتماعية وتفاذي مخاطر الهجرة غير المشروعة ونتائجها ومنع استخدام الوثائق المزيفة أو المحورة، والتشبيط عن استعمال الشبكات التي تتجر بالبشر.

المادة ٢١

- تُشأ لجنة تنسيق مشتركة من أجل:
- (أ) متابعة تنفيذ هذا الاتفاق وتحديد التدابير الضرورية لتحقيق ذلك الغرض.
- (ب) اقتراح تعديلات حسب الاقتضاء.
- (ج) وضع الترتيبات اللازمة في كلا البلدين لنشر محتويات الاتفاق في الوقت المناسب.
- (د) تذييل أي صعوبات يمكن أن تنشأ في تطبيق الاتفاق.

وتجتمع اللجنة في إكوادور وإسبانيا بالتناوب، على الأقل مرة كل سنة، بناء على طلب أي واحد من الطرفين المتعاقدين، في إطار الشروط والتواريخ المحددة باتفاق ثنائي. وتعين السلطات المختصة في كل بلد أعضاء اللجنة.

المادة ٢٢

- ١- يخطر كل طرف متعاقد الطرف المتعاقد الآخر عند استكمال الشروط القانونية الداخلية لدخول هذا الاتفاق حيز النفاذ.
- ٢- يدخل هذا الاتفاق حيز النفاذ في اليوم الأول من الشهر الثاني الذي يعقب إخطار الطرفين أحدهما الآخر باستيفاء الشروط القانونية الداخلية لدخول هذا الاتفاق حيز النفاذ.
- ٣- يُطبَّق هذا الاتفاق مؤقَّتا بعد مرور ٣٠ يوما على توقيعه.
- ٤- يسري هذا الاتفاق على مدة غير محدودة.
- ٥- يمكن لأي طرف متعاقد أن يعلِّق كلياً أو جزئياً تطبيق هذا الاتفاق مدة محدودة، لأسباب متعلقة بأمن الدولة أو النظام العام أو الصحة العامة. ويبلغ عن اعتماد هذا الإجراء أو إلغائه دون تأخير عبر القنوات الدبلوماسية. ويصبح تعليق تطبيق هذا الاتفاق سارياً في تاريخ إخطار الطرف المتعاقد الآخر.
- ٦- يمكن لأي من الطرفين المتعاقدين التخلي عن هذا الاتفاق كتابة عبر القنوات الدبلوماسية.

تنتهي صلاحية الاتفاق ٩٠ يوماً بعد الإخطار بالتخلي عنه. وُقِّع عليه في مدريد، في نسختين أصليتين متساويتين في الصحة باللغة الإسبانية، في هذا اليوم التاسع والعشرين من أيار/مايو من العام ٢٠٠١.

عن جمهورية إكوادور
فرانسيسكو كاريون مينا، سفير جمهورية إكوادور
عن المملكة الإسبانية
إنريكيه فيرنانديز إي لوسانا، مندوب الحكومة المعني بالمواطنين الأجانب والهجرة.

ينطبق هذا الاتفاق مؤقَّتا ابتداء من تاريخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠١، ٣٠ يوماً بعد توقيعه، حسبما تنص عليه الفقرة ٣ من المادة ٢٢. أُبلغ العموم بموجبه رسمياً بالاتفاق.

مدريد، ١ حزيران/يونيه ٢٠٠١ - الأمين العام التقني خوليو نونيز مونتيسينوس.

- ١- يسمح كل طرف متعاقد، بناء على طلب كتابي من الطرف المتعاقد الآخر، بأن يعبر مطارهَ بمرافقة أو بدونها مواطنو دول ثالثة عندما يكون قبولهم في دولة المقصد أو أي دولة في طريقهم مضموناً. ويكفل الطرف المتعاقد مقدّم الطلب للطرف المتعاقد الذي يُوجَّه إليه الطلب بأن يكون لدى الشخص، المرخص له بالعبور، تذكرة ووثائق سفر صالحة لدولة المقصد.
- ٢- تتحمل الدولة مقدّمة الطلب المسؤولية التامة عن مواطني بلد ثالث إلى أن يصلوا إلى وجهتهم النهائية.
- ٣- إذا كان التنقل يجري بمرافقة، لا يغادر المرافقون المنطقة الدولية من مطارات الطرف المتعاقد مقدّم الطلب.
- ٤- يتحمل الطرف المتعاقد مقدّم الطلب تكاليف النقل إلى دوله المقصد، بما في ذلك نفقات العبور، مثل تلك الناتجة عن إرجاع مواطن دولة ثالثة.

المادة ١٧

- ١- يدفع الطرف مقدّم الطلب نفقات سفر الشخص الذي طُلبت عودته حتى يصل إلى حدود أو مطار الطرف المتعاقد الذي قُدِّم إليه الطلب.
- ٢- لأغراض الفقرة ٣ من المادة ١٤ يتعهد الطرف المتعاقد مقدم الطلب بتوفير ما يلزم من مساعدة لتسهيل العملية، بعد النظر في كل طلب على حدة من طلبات الحصول على هذه المساعدة.

الفصل السادس

أحكام خاصة بتطبيق هذا الاتفاق وتنسيقه

المادة ١٨

- ١- تشترك وزارة الداخلية الإسبانية، عبر مكتب الحكومة المعني بالمواطنين الأجانب والهجرة، ووزارة الشؤون الخارجية الإكوادورية، عبر شعبة الشؤون السياسية، في وضع إجراءات خاصة بتطبيق هذا الاتفاق، وتعاونان وتشاوران بشكل مباشر حسب ما يقتضيه تطبيق هذا الاتفاق.
- ٢- قبل دخول هذا الاتفاق حيز النفاذ يخطر الطرفان المتعاقدان أحدهما الآخر عبر قنوات دبلوماسية بأسماء الأجهزة التي تعيّنهما السلطات المحددة في المادة ١ للاضطلاع بالإجراءات المنصوص عليها في الاتفاق.
- ٣- في حال نشوء صعوبات في تطبيق هذا الاتفاق، تُجرى المشاورات عبر القنوات الدبلوماسية.

المادة ١٩

تتعهد السلطات الإسبانية والإكوادورية بتكثيف التعاون الثنائي لمراقبة تدفقات الهجرة، وبخاصة من أجل ضمان احترام الحقوق الأساسية للعمال المهاجرين الإكوادوريين.

ويشمل هذا التعاون أيضاً تنسيقاً أوثق في مكافحة الهجرة غير المشروعة، والاستغلال وانتهاك الحقوق الاجتماعية، والاحتيايل في استعمال الوثائق، ولاسيما الاتجار غير المشروع بالأشخاص.

المادة ٢٠

يطلق الطرفان المتعاقدان حملات تثقيفية، باعتبارها أحد

ثبت المراجع

Abella, M.

- 1997 *Sending Workers Abroad. A Manual for Low and Middle Income Countries*. ILO, Geneva
2000 “Policies and Institutions for the Orderly Movement of Labour Abroad”, ILO Briefing Paper, ILO, Geneva
2007 “Policies and Best Practices for Management of Temporary Migration”, paper presented at the International Symposium on International Migration and Development, UN Department of Economic and Social Affairs, Population Division, Turin, Italy, 28-30 June 2006, Doc. UN/POP/MIG/SYMP/2006/03 (9 June 2006)
http://www.un.org/esa/population/migration/turin/Symposium_Turin_files/P03_SYMP_Abella.pdf

Achacoso T.

- 1987 *Market Development and Organizational Change in the Field of Overseas Employment Administration: The Philippines Experience*” Unpublished Paper, Manila
2002 “International Labour Migration Institutions of Bangladesh, India, Sri Lanka in Ferment: The Philippines as a Catalyst”, paper prepared for IOM Dhaka, November 2002

Allasino, E., Reyneri, E., Venturini, A., Zincone, G.

- 2004 *Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Italy*, ILO, Geneva

Anderson, B., Rogaly, B.

- 2005 *Forced Labour and Migration to the UK*, Study prepared by COMPAS in collaboration with the Trades Union Congress, <http://www.tuc.org.uk/international/tuc-9317-f0.pdf>

Andean Community

- 2003 Andean Labour Migration Instrument, Decision 545
<http://www.comunidadandina.org/ingles/treaties/dec/D545e.htm>

Arango, J., Jachimowicz, M.

- 2005 “Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach”, Migration Information Source, September 2005, <http://www.migrationinformation.org/Feature/display.cfm?ID=331>

Asia, M.

- 1992 “Overseas Employment Policy” in G. Battistela and A. Paganoni, (eds.), *Philippine Labor Migration: Impact and Policy*, Scalabrini Migration Center, Manila

Barbados

- 1997 Official Gazette of Barbados, Statutory Instruments Supplement, S.I. No. 31 of 1997

إعلان برشلونة

١٩٩٥ إعلان تم اعتماده خلال المؤتمر الأوروبي متوسطي، برشلونة، أسبانيا، ٢٧-٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥،

http://europa.eu.int/comm/external_relations/euomed/bd.htm

Baruah, N.

- 2003a “Capacity Building and Interstate Cooperation to Protect Migrant Workers and Facilitate Orderly Labour Migration” in *Labour Migration in Asia - Trends, challenges and policy responses in countries of origin*, IOM, Geneva
2003b *Bilateral Labour Agreements for Managing Migration*, IOM, Geneva
2004 *IOM Statement at Public Hearing on Migration, Integration and Development - Towards a European Policy*, European Parliament, Brussels
2006a “The Regulation of Recruitment Agencies: Experience and good practices in countries of origin in Asia”, in C. Kuptsch (ed.), *Merchants of Labour*, ILO, Geneva

2006 “Remittances to Least Developed Countries - Issues, Policies, Practices and Enhancing Development Impact”, Paper presented at the Ministerial Conference of the Least Developed Countries on Enhancing the Development Impact of Remittances, Cotonou, Benin

Bednarz, J., Kramer, R.G.

2004 “Labour Migration to the United States” in *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD, Paris

Bendick Jr., M.

1996 *Discrimination against Racial/Ethnic Minorities in Access to Employment in the United States: Empirical findings from situation testing*, ILO, Geneva

Bobeva, D., Garson, J-P.

2004 “Overview of Bilateral Agreements and Other Forms of Labour Recruitment”, *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OCED, Paris

Bogusz, B., Cholewinski, R., Cygan, A., Szyszczak, E. (eds.)

2004 *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston

Böhning, W.R.

1996 *Employing Foreign Workers: A Manual on Policies and Procedures of Special Interest to Middle- and Low-Income Countries*, ILO, Geneva

2003 “The Protection of Temporary Migrants by Conventions of the ILO and the UN”, paper presented to the International Institute for Labour Studies Workshop on Temporary Migration - Assessment and Practical Proposals for Overcoming Protection Gaps, Geneva, 18-19 September 2003, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/bohning.pdf>

Bovenkerk, F., Gras, M., Ramsoedh, D.

5991 *Discrimination against Migrant Workers and Ethnic Minorities in Access to Employment in the Netherlands*, ILO, Geneva

Canada

1991 Canada-Québec Accord Relating to Immigration and Temporary Admission of Aliens (5 February 1991), <http://www.cic.gc.ca/english/policy/fed-prov/can-que.html>

2001a Immigration and Refugee Protection Act (S.C. 2001, c. 27.), CIC, Bill C-11-Immigration and Refugee Protection Act: Overview, CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/irpa/c11-overview.html>

2001b *Planning Now for Canada's Future: Introducing a Multi-year Planning Process and the Immigration Plan for 2001 and 2002*, CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/pub/anrep01.html>

2002a *Building a Nation: The Regulations under the Immigration and Refugee Protection Act* (March 2002) CIC, Ottawa

2002b *Government Response to the Report of the Standing Committee on Citizenship and Immigration* (June 2002), CIC, Ottawa

2002c Immigration and Refugee Protection Regulations, SOR/2002-227 (11 June 2002)

2002d *The Live-in Caregiver Program for Employers and Caregivers Abroad*, Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, <http://cicnet.ci.gc.ca/english/pub/caregiver/index.html>

2004 *Facts and Figures 2004: Immigration Overview-Permanent and Temporary Residents*, CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/pub/facts2004/overview/index.html>

2005 “Immigration Minister Tables the 2004 Annual Report to Parliament on Immigration”, Citizenship and Immigration Canada News Release 2005-03 (Ottawa, 31 October 2005), <http://www.cic.gc.ca/english/press/05/0523-e.html>

2005b *The Monitor* (Fall 2005), CIC, Ottawa, <http://www.cic.gc.ca/english/monitor/current.html>

2006a Canadian Seasonal Agricultural Workers Programme, <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/seasagri.shtml> (visited March 2006)

2006 Memorandum of Understanding for the Entry of Temporary Foreign Workers for Projects in the Alberta Oil Sands, EUB, Alberta, <http://www.sdc.gc.ca/en/epb/lmd/fw/mouforOilAlberta.pdf> (visited March 2006)

- 2006c *Annual Report to Parliament on Immigration 2006*, CIC, Ottawa,
http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/immigration2006_e.pdf
- 2006d *Facts and Figures 2005: Immigration Overview-Permanent and Temporary Residents*, CIC, Ottawa,
<http://www.cic.gc.ca/english/pdf/pub/facts2005.pdf>
- 2007 Citizenship and Immigration Canada website, <http://www.cic.gc.ca/english/index.html>.

Caribbean Community and Common Market (CARICOM)

- 1997 Agreement on Social Security, Official Gazette of Barbados, Statutory Instruments Supplement, S.I. No. 31 of 1997

Carlson, D-L.

- 2007 "Ontario lawyers help Western Canada recruit: New foreign worker measures are not perfect", *Law Times* (Focus on Immigration Law), 5 March 2007
http://www.siskinds.com/pdfs/Foreign_Worker_program_comments.pdf

CENWOR

- 2001 *Women Migrant Workers of Sri Lanka*, CENWOR, Colombo, www.cenwor.lk/migworkers.html

Cholewinski, R.

- 1997 *Migrant Workers in International Human Rights Law: Their Protection in Countries of Employment*, Clarendon Press, Oxford
- 2004 *The Legal Status of Migrants Admitted for Employment: A Comparative Study of Law and Practice in Selected European States*, Council of Europe, Strasbourg
- 2005 *Study on Obstacles to Effective Access of Irregular Migrants to Minimum Social Rights*, Council of Europe, Strasbourg

Cholewinski, R., Macdonald, E. and Perruchoud, R., (eds.)

- 2007 *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press

Colectivo IOE

- 6991 Labour Market Discrimination against Migrant Workers in Spain Geneva, ILO

Condon B., McBride, J.B.

- 2003 "Do You Know the Way to San Jose?: Resolving the Problem of Illegal Mexican Migration to the United States" (2003) 17 *Georgetown Immigration Law Journal* 251

Cornelius, W.A.

- 2001 "Death at the Border: The Efficacy and 'Unintended' Consequences of U.S. Immigration Control Policy 1993-2000" (2001) 27(4) *Population and Development Review* 661

Council of Europe

- 1950 European Convention on the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (4 November 1950) ETS No. 5.
- 1961 European Social Charter (18 October 1961) ETS No. 35
- 1964 European Code of Social Security (16 April 1964) ETS No. 48
- 1972 European Convention on Social Security (14 December 1972) ETS No. 78
- 1977 European Convention on the Legal Status of Migrant Workers (24 November 1977) ETS No. 93
- 1988 European Social Charter, Additional Protocol (5 May 1988) ETS No. 128
- 1990 European Code of Social Security (Revised) (6 November 1990) ETS No. 139 (not in force)
- 1995 Additional Protocol to the European Social Charter Providing for a System of Collective Complaints (9 November 1995) ETS No. 158
- 1966 Revised European Social Charter (3 May 1996) ETS No. 163
- 2003 *International Federation of Human Rights (FIDH) v. France*, Complaint No. 14/2003,
http://www.coe.int/T/E/Human_Rights/Esc/4_Collective_complaints/List_of_collective_complaints/RC14_on_merits.pdf

- 2005a European Convention on Action against Trafficking in Human Beings (16 May 2005) ETS No. 197
- 2005b Committee of Ministers Ad hoc Committee of Experts on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons (CAHAR) - *Twenty Guidelines on Forced Return* (CM(2005)40 final and Addendum final and CM/Del/Dec(2005)924/10.1), [http://press.coe.int/cp/2005/253a\(2005\).htm](http://press.coe.int/cp/2005/253a(2005).htm)
Czech Republic
- 2004 *A Handbook for Persons Interested in Permanent Immigration into the Czech Republic*, IOM and Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA), <http://www.imigrace.mpsv.cz/?lang=en&article=project>
- 2005 *Detailed Information concerning Some Aspects of the Pilot Project*, IOM and Ministry of Labour and Social Affairs (MLSA), <http://www.imigrace.mpsv.cz>

Dench, S., Hurstfield, J., Hill, D., Akroyd, K.

- 2006 *loyers' Use of Migrant Labour: Summary Report*, Home Office Online Report 03/06, <http://www.homeoffice.gov.uk/rds/pdfs06/rdsolr0306.pdf>

Drbohlav, D., Horakova, M., Janska, E.

- 2005 "Czech Republic" in J. Niessen, Y. Schibel and C. Thompson (eds), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* Migration Policy Group, Brussels

Drucker, P.

- 1993 *Managing for the Future: The 1990's and Beyond*, Truman Talley Books/Plume, New York

El Qorchi, M., Maimb, S.M., Wilson, J.F.

- 2003 *Informal Fund Transfer Systems: An Analysis of the Informal Hawala System*, IMF, Washington D.C.

European Investment Bank

- 2007 *Study on Improving the Efficiency of Workers Remittances in Mediterranean Countries* (countries covered were Turkey, Morocco, Tunisia, Algeria, Egypt, Lebanon, Jordan and Syria) February, http://www.eib.eu.int/Attachments/country/femip_workers_remittances_en.pdf

European Union

- 1963 Ankara Agreement (12 September 1963), OJ 1973 C 113/2
- 1964 Council Directive 64/221/EEC of 25 February 1964 on the co-ordination of special measures concerning the movement and residence of foreign nationals which are justified on grounds of public policy, public security or public health, OJ Sp. Ed. Series-I (63-64) 117
- 1968 Council Regulation 1612/68/EEC of 15 October 1968 on free movement for workers within the Community, OJ Sp. Ed. Series-I 68(II)
- 1970 Protocol to the Ankara Agreement (23 November 1970), OJ 1973 C 113/18
- 1971 Council Regulation 1408/71/EEC of 14 June 1971 on the application of social security schemes to employed persons, to self-employed persons and to members of their families moving within the Community, OJ 1971 L 149/2 (as amended by Regulation No. 1606/98/EC of 29 June 1998, OJ 1998 L 209/1)
- 1972 Council Regulation 574/72/EEC of 21 March 1972 fixing the procedure for implementing Regulation (EEC) No 1408/71 on the application of social security schemes to employed persons and their families moving within the Community, OJ 1972 L 74/1
- 1976 Council Directive 76/207/EEC of 9 February 1976 on the implementation of the principle of equal treatment of men and women as regards access to employment, vocational training and promotion, and working conditions, OJ 1976 L 39/40 (as amended by Directive 2002/73/EEC of 23 September 2002, OJ 2002 L 269/15)
- 1980 EEC-Turkey Association Council Decision 1/80 (19 September 1980)
- 1990 Schengen Implementing Agreement (1990) OJ 2000 L239/19
- 1994 Council Resolution of 20 June 1994 on limitation on admission of third-country nationals to the territory of the Member States for employment, OJ 1996 C 274/3
- 1995 Barcelona Declaration, Euro-Mediterranean Conference, 27-28 November 1995
http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/bd.htm
- 1999 Presidency Conclusions, Tampere European Council 15-16 October 1999, Bulletin EU 10-1999

- 2000a Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, OJ 2000 L 180/22
- 2000b Commission, *Communication to the Council and the European Parliament on a Community Immigration Policy*, COM (2000) 757, 22 November 2000
- 2000c Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation, OJ 2000 L 303/16
- 2000d Charter of Fundamental Rights of the European Union (December 2000), OJ 2000 C 364/1
- 2001 Council Regulation 539/2001/EC of 15 March 2001 listing the third countries whose nationals must be in possession of visas when crossing the external borders and those whose nationals are exempt from that requirement, OJ 2001 L 81/1
- 2002a *Proposal for a Comprehensive Plan to Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Beings in the European Union* (28 February 2002) OJ 2002 C 142/23
- 2002b Council Framework Decision 2002/629/JHA of 19 July 2002 on combating trafficking in human beings, OJ 2002 L 203/1
- 2002c Treaty Establishing the European Community (consolidated version as amended), OJ 2002 C 325/33
- 2002d Council Directive 2002/90/EC of 28 November 2002 defining the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, OJ 2002 L 328/17
- 2002e Council Framework Decision 2002/946/JHA of 28 November 2002 on the strengthening of the penal framework to prevent the facilitation of unauthorized entry, transit and residence, OJ 2002 L 328/1
- 2002f *Council Return Action Programme* (28-29 November 2002), Doc. 14673/02
- 2003a Council Regulation 859/2003/EC of 14 May 2003 extending the provisions of Reg. (EEC) No 1408/71 to nationals of third countries who are not already covered by these provisions solely on the ground of their nationality OJ 2003 L 124/1
- 2003b Commission, *Communication on Immigration, Integration and Employment*, COM (2003) 336, 3 June 2003
- 2003c Accession Treaty, OJ 2003 L 236/17
- 2003d Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification, OJ 2003 L 251/12
- 2003e Council Directive 2003/109/EC of 25 November 2003 concerning the status of third-country nationals, who are long-term residents, OJ 2004 L 16/44
- 2004a Council Regulation 2004/377/EC of 19 February 2004 on the creation of an immigration liaison officers network, OJ 2004 L 64/1
- 2004b Council Directive 2004/38/EC of 29 April 2004 on the right of citizens of the Union and their family members to move and reside freely within the territory of the Member States, OJ 2004 L 158/77; OJ 2004 L 229/35 (Corrigendum)
- 2004c Council Directive 2004/81/EC of 29 April 2004 on the residence permit issued to third-country nationals who are victims of trafficking in human beings or who have been the subject of an action to facilitate illegal immigration, who cooperate with the competent authorities, OJ 2004 L 261/19
- 2004d Commission, *Study on the Links between Legal and Illegal Migration*, COM (2004) 410, 4 June 2004
- 2004e Council Regulation 2007/2004/EC of 26 October 2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, OJ 2004 L 349/1
- 2004f *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 4-5 November 2004, Bulletin EU 11-2004
- 2004g Press Release, 2618th Council Meeting, Justice and Home Affairs, Brussels (19 November 2004), Doc. 1 4615/04 (Presse 321)
- 2004h Council Directive 2004/114/EC of 13 December 2004 on the admission of third-country nationals for the purposes of studies, pupil exchange, unremunerated training or voluntary service, OJ 2004 L 375/12
- 2004i Commission, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short stay-visas*, COM (2004) 835, 28 December 2004
- 2005a EU Plan on best practices, standards and procedures for combating and preventing trafficking in human beings, OJ 2005 C 311/1
- 2005b Commission, *Migration and Development: Some Concrete Orientations*, COM (2005) 390, 1 September 2005
- 2005c Commission, *Proposal for a Directive on common standards and procedures for returning illegal residents*, COM (2005) 391, 1 September 2005
- 2005d Council Directive 2005/71/EC of 12 October 2005 on a specific procedure for admitting third-country nationals for the purpose of scientific research, OJ 2005 L 289/15

- 2005e Press Release “EU-Russia relations: next steps towards visa facilitation and readmission agreement”, Luxembourg Doc. IP/05/1263 12 October 2005, http://europa.eu.int/comm/external_relations/russia/intro/ip05_1263.htm
- 2005f *Policy Plan on Legal Migration*, COM (2005) 669, 21 December 2005
- 2005g EU-Russia agreement on Visa facilitation, http://europa.eu.int/comm/justice_home/faq/external/faq_external_en.htm
- 2005h European Council, Presidency Conclusions, 15-16 December 2005, Annex I: Global Approach to Migration: Priority Actions Focusing on Africa and the Mediterranean
- 2006a Commission, Communication to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, *Report on the Functioning of the Transitional Arrangements set out in the 2003 Accession Treaty* (period 1 May 2004 - 30 April 2006), COM (2006) 48, 8 February 2006
- 2006b Regulation 562/2006/EC of the European Parliament and of the Council of 15 March 2006 establishing a Community Code governing the movement of persons across borders (Schengen Borders Code), OJ 2006 L 105/1.
- 2006c Commission, *Proposal for a Council Decision concerning the signing of the Agreement between the European Community and the Russian Federation on Readmission*, COM (2006) 191, 27 April 2006.

EUobserver.com

- 2007 “EU Border Agency cuts African migrant numbers”, 13 April 2007

Euro-Mediterranean Association Agreement

- 1998 Euro-Mediterranean Association Agreement with Tunisia, OJ 1998 L 97/2
- 2000 Euro-Mediterranean Association Agreement with Morocco, OJ 2000 L 70/2
- 2002 Euro-Mediterranean Association Agreement with Algeria, Council Doc. 6786/02 ? 12 April 2002

European Court of Human Rights

- Gaygusuz v. Austria* (1966) 23 EHRR 364
- Boultif v. Switzerland*, Eur. Ct HR, judgment of 2 August 2001
- Sen v. Netherlands*, Eur. Ct. HR, judgment of 21 December 2001
- Piorrez v. France*, Eur. Ct. HR, judgment of 30 September 2003

European Court of Justice

- 1975 Case 36/75, *Rutili v. Minister of the Interior* [1975] ECR 1219
- 1977 Case 30/77, *R v. Bouchereau* [1977] ECR 1999
- 1989 Case 113/89, *Rush Portuguesa* [1990] ECR I-1417
- 1993 Case 42/93, *Vander Elst* [1994] ECR I-3803
- 1997 Case 340/97, *Nazli* [2000] ECR I-957
- 2003a Case 445/03, *Commission v. Luxembourg* [2004] ECR I-10191
- 2003b Case 540/03, *Parliament v. Council* OJ 2004 C 47/21 (pending)

France

- 2001 *Première Synthèses: La Dimension Régionale des Difficultés de Recrutement, Situation en juin 2000*, Ministère de l’Emploi et de la Solidarité, Direction de l’animation de la recherche, des études et des statistiques, No. 43.1

Geronimi, E.

- 2004 *Acuerdos bilaterales de mano de obra: modo de empleo*, International Migration Paper 65, ILO, Geneva

Germany

- 207 German Federal Ministry of the Interior website “Labour Recruitment”, http://www.zuwanderung.de/english/1_anwerbung.html (visited May 2007)

Ghosh, B.

- 1998 *Huddled Masses and Uncertain Shores: Insights into Irregular Migration*, Martinus Nijhoff, The Hague

2005 *Migration in an Interconnected World: New directions for action*, GCIM, New York

Goldberg, A., Mourinho, D., Kulke, U.

1996 *Labour Market Discrimination against Foreign Workers in Germany*, ILO, Geneva

Groenendijk, K.

2004 "Legal Concepts of Integration in EU Migration Law" (2004) 6 *European Journal of Migration and Law* 111

Guatemala

2004 *Survey on the Impact of Family Remittances on Guatemalan Homes*, Office of Vice President of the Republic of Guatemala, Central American Bank for Economic Integration, Bank of Guatemala and IOM, Guatemala

Harvey, A.

2006 "Managed Migration: Points-based System", *Monthly News for Members, Immigration Law Practitioners' Association* (March 2006)

Holzmann, R. Koettl, J. and Chernetsky, T.

2005 *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices*, Social Protection, Discussion Paper Series No. 519, World Bank, Washington D.C.

٢٠٠٦ في طي الكتمان: انتهاكات ضد عمال الخدمة المنزلية حول العالم، منظمة رصد حقوق الإنسان، نيويورك، تموز/يوليو ٢٠٠٦،

المجلد ١٨، رقم ٧ (ج) <http://hrw.org/reports/2006/wrd0706/>

Humblet M., Silva, R.

2002 *Standards for the XXIst Century. Social Security*, ILO, Geneva

India

4002 *Emigration and You: An Information Booklet*, Office of the Protector General of Emigrants, Ministry of Labour, New Delhi

Inter-American Court of Human Rights

2003 "Legal Status of Undocumented Migrants", Advisory Opinion OC-18/2003 of 17 December 2003, http://www.corteidh.or.cr/serieapdf_ing/seriea_18_ing.pdf

المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة

2003 Conference of Ministers on the Prevention of Irregular Migration in the Wider European Region: Recommendations, <http://www.icmpd.org/uploadimg/Rhodes%20recommendations.pdf>

الاتحاد الدولي لنقابات العمال الحرة

2002 *Trade Union World Briefing* (December 2002) ICFTU, Brussels

منظمة العمل الدولية

<http://www.ilo.org/public/english/about/iloconst.htm>

1989 *Introduction to Social Security*, ILO, Geneva

١٩١٩ دستور منظمة العمل الدولية

1991 "Promotion and Development of Licensed Foreign Employment Agencies", Seminar conducted in Colombo, Sri Lanka, sponsored by ILO/UNDP/CIDA and Swiss Government, 23-24 July 1991

١٩٩٤ لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، دراسة استقصائية عامة عن حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، التقرير الثالث، الجزء ٤ باء، منظمة العمل الدولية، جنيف

<http://www.ilo.org/ilolex/english/surveyq.htm>

١٩٩٧ المبادئ التوجيهية بشأن تدابير الحماية الخاصة بالعمال المهاجرين الذين يمارسون أنشطة محددة زمنياً التي اعتمدها اجتماع الخبراء الثلاثي المعني بالأنشطة المقبلة لمنظمة العمل الدولية في ميدان الهجرة، منظمة العمل الدولية، جنيف
١٩٩٨ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٦، ١٩٩٨، منظمة العمل الدولية، جنيف

http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.static_jump?var_language=EN&var_pagename=DECLARATIONTEXT
١٩٩٩ أ الدراسة الاستقصائية العامة بشأن العمال المهاجرين، المؤتمر الدولي للعمل، الدورة ٨٧، ١٩٩٩، التقرير الثالث (الجزء ١ - باء)، منظمة العمل الدولية، جنيف

١٩٩٩ ب تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ - ألف)، المؤتمر الدولي للعمل، الدورة ٨٧، منظمة العمل الدولية، جنيف

٢٠٠١ أ مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، الضمان الاجتماعي - توافق جديد، قرارات واستنتاجات تتعلق بالضمان الاجتماعي، منظمة العمل الدولية، جنيف

2001b Case No. 2121 (23 March 2001), Complaint presented by the General Union of Workers of Spain (UGT); ILO, Committee on Freedom of Association, Report No. 327, Vol. LXXXV, 2002, Series B, No. 1, <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>

٢٠٠٢ أ اللجنة المعنية بالحرية النقابية، التقرير رقم ٣٢٧، المجلد الثامن والخمسون، ٢٠٠٢، السلسلة باء، رقم ١، (<http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>)

2002b Case No. 2227 (18 October 2002), Complaint presented by the American Federation of Labour and Congress of Industrial Organizations (AFL-CIO) and the Confederation of Mexican Workers (CTM); ILO, Committee on Freedom of Association, Report No. 332, Vol. LXXXVI, 2003, Series B, No. 3

2002c *Health and Safety at Work: A Trade Union Priority*, Labour Education 2002/1, No. 126, ILO Bureau for Workers' Activities, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/126/126e.pdf>

2003a *Protection of Wages: Standards and Safeguards Relating to the Payment of Labour Remuneration*, General Survey on the Protection of Wages Convention, (No. 95) and the Protection of Wages Recommendation No. 85, 1949, International Labour Conference, 91st Session, 2003, Report III, ILO, Geneva

٢٠٠٣ ب دراسة استقصائية لهجرة اليد العاملة الدولية، منظمة العمل الدولية، جنيف

2003c *An Information Guide Preventing Discrimination, Exploitation and Abuse of Women Migrant Workers: Booklets 1-6*, Gender Promotion Programme ? Employment Sector, ILO, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/employment/gems/advocacy/protect.htm>

٢٠٠٤ أ نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، التقرير الرابع، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، منظمة العمل الدولية، جنيف

<http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/ilc/ilc92/pdf/pr-22.pdf>

٢٠٠٤ ب قرار بشأن نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، منظمة العمل الدولية، جنيف
http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/ilcmig_res-eng.

2005 *ILO Multilateral Framework on Labour Migration: Non-binding Principles and Guidelines for a Rights-based Approach to Labour Migration*, adopted by the Tripartite Meeting of Experts on Labour Migration, 31 October to 2 November 2005, Doc. TMMFLM/2005/1, ILO, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/standards/reim/gb/docs/gb295/pdf/tmmflm-1.pdf>

- 2005b *Human Trafficking and Forced Labour Legislation. Guidelines for Legislation and Enforcement*, ILO, Geneva, Special Action Programme to Combat Forced Labour,
http://www.ilo.org/dyn/declaris/DECLARATIONWEB.DOWNLOAD_BLOB?Var_DocumentID=5296
- 2006a *Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement*, (draft), ILO, Geneva
- 2006b *Trafficking for Forced Labour: How to monitor the recruitment of migrant workers*, ILO, Geneva.
- 2006c *Report on Legislation Concerning International Migration in Central Maghreb* (by M. Saïb Musette, M. Benjemia, K. Elmadmad, and A. Kerdoun), ILO International Migration Paper 77E, ILO, Geneva.
- 2007 *Guide to Private Employment Agencies: Regulation, Monitoring and Enforcement*, ILO, Geneva

منظمة العمل الدولية/المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة

- 2006 *Combating and Preventing Trafficking for Forced Labour Exploitation: Good Practice from Europe*, ILO-ICMPD, October

المنظمة الدولية للهجرة

- 1999 Technical Cooperation Centre for Eastern Europe and Central Asia, *The Return of Irregular Migrants: The Challenge for Central and Eastern Europe*, 30 September 1999, IOM, Geneva
- 2003a *Labour Migration in Asia - Trends, challenges and policy responses in countries of origin*, IOM, Geneva
- 2003b “Compendium of Labour Migration Policies and Practices in Major Asian Labour Sending Countries”, *Labour Migration in Asia - Trends, challenges and policy responses in countries of origin*, IOM, Geneva
- 2003c *World Migration 2003: Challenges and Responses for People on the Move*, World Migration Report Series, Vol. 2, IOM, Geneva
- 2003d *Comments on the EU Green Paper on a Community Return Policy on Illegal Residents*, IOM Geneva
- 2003e Joint IOM-OECD-World Bank Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003,
http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200311.shtml
- 2003f *International Labour Migration - Trends and IOM Policy and Programmes*, Doc. MC/INF/264, 86th Session, IOM Council, Geneva
- 2004a *Return Migration, Policies and Practices in Europe*, IOM, Geneva
- 2004b IOM-World Bank-WTO Seminar on Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS, Geneva, 4-5 October 2004, http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200410.shtml
- 2005a *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, World Migration Report Series Vol. 3, IOM, Geneva
- 2005b *Labour Administrators’ Training Curriculum (Draft)*, IOM, Geneva
Development Benefits, IOM, Geneva
- 2005d *International Agenda for Migration Management*, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne,
http://www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf
- 2005e *Interstate Cooperation and Migration*, Berne Initiative Studies, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne
- 2006 *Assisted Voluntary Return Programmes in Europe*, January 2006

Institute for Public Policy Research (IPPR)

- 2005 *Selecting Wisely: Making Managed Migration Work for Britain*, IPPR submission to the Home Office consultation on “Selective Admission: Making Migration Work for Britain” (November 2005)
<http://www.ippr.org.uk/members/download.asp?f=%2Fecomm%2Ffiles%2Fselecting%5Fwisely%2Epdf>

Ireland

- 2005a *Migrant Workers & Access to the Statutory Dispute Resolution Agencies*, Labour Relations Commission, Dublin, http://www.lrc.ie/documents/publications/lrcsurveysreviews/Migrant_Workers_Study.pdf
- 2005 *Planning for Diversity: the National Action Plan against Racism*, Department of Justice, Equality and Law Reform, Dublin
- 2005c *Review of the Employment Agency Act 1971*, Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin,
<http://www.entemp.ie/publications/employment/2005/employmentagencyreview.pdf>
- 2007 *New Economic Migration Arrangements: Main Features* (24 January 2007), Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin, <http://www.entemp.ie/labour/workpermits/employmentpermitslaunch.pdf>
- 2007 *Employment Permits Arrangements: Guide to Work Permits* (January 2007), Department of Enterprise, Trade and Employment, Dublin
<http://www.entemp.ie/publications/labour/2007/guideworkpermits.pdf>

Italy

2003 *Contemporary Immigration in Italy: Current Trends and Future Prospects*, Caritas Roma

Isern, J., Deshpande, R., van Doorn, J.

2004 *Crafting a Money Transfers Strategy: Guidance for Pro-Poor Financial Service Providers*, The Consultative Group to Assist the Poor (GCAP), Washington D.C.

Ivanoviřová, V.

2006 *Pilot Project: Selection of Qualified Foreign Workers*, PowerPoint presentation, MLSA (Czech Republic)

Jandl, M.

2003 "Estimates on the Numbers of Illegal and Smuggled Immigrants in Europe", Presentation at Workshop 1.6, 8th International Metropolis Conference on Gaining from Migration - A Global Perspective on Opportunities for Economic and Social Prosperity, Vienna, 15-19 September 2003
<http://www.net4you.com/jandl/Metropolis2003.pdf>

Johnson, K.R.

1998 "An Essay on Immigration, Citizenship, and U.S./Mexico Relations: The Tale of Two Treaties" (1998) 5 *Southwestern Journal of Law and Trade in the Americas* 121

Klein Solomon, M.

2007 "GATS Mode 4 and the Mobility of Labour" in R. Perruchoud and R. Cholewinski, eds, *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press

Koppenfels, A. von

2001 "The Role of Regional Consultative Processes in Managing International Migration", *Migration Research Series*, No. 3, IOM, Geneva

Kuřtsch, C. (ed.)

2005 *Merchants of Labour*, ILO/International Institute for Labour Studies, Geneva.

Lee, J.H.

2004 *A Comparative Study on Labour Migration Management in Selected Countries: Canada, France, Italy, United Kingdom, United States of America*, Seoul: Korea Labour Institute

LeVoy, M., Verbruggen, N.

2005 *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*, PICUM, <http://www.picum.org/>

Martin P.

1998 "Economic Integration and Migration: The Case of NAFTA" (1998) 3 *UCLA Journal of International and Foreign Affairs* 419

2003 *Managing Labour Migration: Temporary Worker Programs for the 21st Century*, International Institute for Labour Studies, Geneva

Martin, P., Abella, M., Kuřtsch, C.

2005 *Managing Labour Migration in the Twenty-first Century*, Yale University Press, New Haven and London

MERCOSUR

2002 Agreement on Residence for Nationals of MERCOSUR States, Bolivia and Chile [*Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile*], 6 December 2002, <http://www.iadb.org/intal/tratados/mercosur.htm>

Migration News Sheet

2007 "Spain expects less Tøboat migrants' in 2007"01.

Milos, C.

2005 *Demographic Slump vs. Immigration Policy: The Case of the Czech Republic*, Working Paper 127, Center for Comparative Immigration Studies, University of California, San Diego

Ministerial Consultations on Overseas Employment for Countries of Origin in Asia

2004 Summary of Statements and Recommendations of the Ministers, Manila, Philippines

2005 Summary of Statements and Recommendations of the Ministers, Bali, Indonesia

Morris, L.

2002 *Managing Migration: Civil Stratification and Migrants' Rights*, Routledge, London

Mughal, R., Padilla, L.

2005 "Regulatory Frameworks for Recruitment of Migrant Workers and Minimum Standards in Employment Contracts: A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka," *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*, IOM, Geneva

North American Free Trade Agreement (NAFTA)

1994 North American Free Trade Agreement, NAFTA Secretariat,
http://www.nafta-sec-alena.org/DefaultSite/index_e.aspx?DetailID=78

Nielsen, A-G.

2007 "Co-operation Mechanisms" in R. Perruchoud and R. Cholewinski, (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press

Noll, G.

2006 "The Euro-African Migration Conference: Africa sells out to Europe", *openDemocracy*, 14 July 2006
http://www.opendemocracy.net/people-migrationeurope/migration_conference_3738.jsp

Norway

2002 *Newsletter on Norwegian Refugee and Immigration Policy* (March 2002),
<http://www.odin.dep.no/krd/english/doc/periodicals/immigration/016081-280003/dok-bn.html>

Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (OHCHR)

2002 *OHCHR Recommended Principles and Guidelines on Human Rights and Human Trafficking*, Text presented to the Economic and Social Council as an addendum to the report of the UN High Commissioner for Human Rights (UN Doc. E/2002/68/Add. 1)
<http://www.ohchr.org/english/about/publications/docs/trafficking.doc>

Olimova, S., Bosc, I.

2003 *Labour Migration from Tajikistan*, IOM, Dushanbe

Organization of American States (OAS)

1948 American Declaration on the Rights and Duties of Man, OAS Res. XXX, Ninth International Conference of American States, Bogotá, Colombia

1996 American Convention on Human Rights, San José, Costa Rica, 22 November 1969, OAS Treaty Series No. 3

منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي

1991 Migration, The Demographic Aspects, OECD, Paris

2003a *The Economic and Social Aspects of Migration*, Conference jointly organized by the European Commission and the OECD, Brussels, 21-22 January 2003

2003b Joint IOM-OECD-World Bank Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003,
http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200311.shtml

2004a *Trends in International Migration - SOPEMI 2003*, OECD, Paris

2004b *Economic Survey of the Czech Republic 2004*, OECD, Paris

- 2004c *Trade and Migration: Building Bridges for Global Labour Mobility*, OECD, Paris
 2004d *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, OECD, Paris
 2005 *Trends in International Migration - SOPEMI 2004*, OECD, Paris
 2006 *International Migration Outlook - SOPEMI 2006* (Paris: OECD, 2006).

منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

- 1975 Conference on Security and Cooperation in Europe, *Final Act, Helsinki*,
http://www.osce.org/documents/mcs/1975/08/4044_en.pdf
 2003 Action Plan to Combat Trafficking in Human Beings, Decision No. 557, Doc. PC.DEC/557 (24 July 2003),
 OSCE, Vienna
 2005a 31h Meeting of the Economic Forum, Summary (Prague, 23-27 May 2005) Doc. EF.GAL/33/05/Rev.1
 (29 June 2005), OSCE, Vienna
 2005b 31h Ministerial Council, Ljubljana, December 2005, Decision No. 2/05 on Migration, Doc. MC.DEC/2/05;
 OSCE, Vienna

Pechová, J.

- 4002 *Permanent Residence in the Czech Republic*, <http://www.en.domavcr.cz>

Pérez, N.O.

- 2003 “Spain: Forging an Immigration Policy”, *Migration Information Source*, February 2003,
<http://www.migrationinformation.org/Profiles/display.cfm?ID=97>

Piper, N., Satterthwaite, M.

- 2007 “Migrant Women” in R. Perruchoud and R. Cholewinski (eds.), *International Migration Law: Developing Paradigms and Key Challenges*, Asser Press

Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants (PICUM)

- 2005 *Ten Ways to Protect Undocumented Migrant Workers*
<http://www.picum.org/LABOR/PICUM%20Ten%20Ways%20to%20Protect%20Undocumented%20Migrant%20Workers.pdf>

Reid T., et al

- 2000 “58 die in lorry ride to hope”, *The Times*, 20 June 2000

RESPECT (European Network of Migrant Domestic Workers)

- 200 *Migrant Domestic Workers in Europe. A Case for Action* (September 2000),
<http://www.solidar.org/English/pdf/Briefing10.doc>

Roberts, B.

- 2004 *Remittances in Armenia: Size, Impacts, and Measures to Enhance their Contribution to Development*
 USAID, Yerevan

Rodolfo O. de la Garza, Lowell, B.L.

- 2002 *Sending Money Home: Hispanic Remittances and Community Development*, Rowman & Littlefield, Oxford

Rollason, N.

- 2004 “Labour Recruitment for Skills Shortages in the United Kingdom” in *Migration for Employment: Bilateral Agreements at a Crossroads*, 113, OECD, Paris

Ruhs, M.

- 2003 *Temporary Foreign Worker Programmes: Policies, Adverse Consequences, and the Need to Make Them Work*, Perspectives on Labour Migration 6, International Labour Migration Programme, ILO, Geneva,
<http://www.ilo.org/public/english/protection/migrant/download/pom/pom6e.pdf>
 2005 “Designing Viable and Ethical Labour Immigration Policies” in IOM, *World Migration 2005: Costs and Benefits of International Migration*, World Migration Report Series Vol. 3, IOM, Geneva

Russell, S.S.

2002 *Migration and Sustainable Development - The Remittances Link*, Remarks for ECOSOC Substantive Session, 2 July 2002

Ryan, B.

2005 *Labour Migration and Employment Rights*, Institute of Employment Rights, London

Samers, M.

2004 “An Emerging Geopolitics of ‘Illegal’ Immigration in the European Union”,
6 European Journal of Migration and Law 27

Schoukens, P. and Pieters D.

2004 “Illegal Labour Migrants and Access to Social Protection” (2004) 6(3) *European Journal of Social Security* 229

Serra, A. Mas, P., Xalabarder, A., Pinyol, G.

2005 “Spain” in J. Niessen, Y. Schibel and C. Thompson (eds), *Current Immigration Debates in Europe: A Publication of the European Migration Dialogue* (Brussels: Migration Policy Group, September 2005, http://www.migpolgroup.com/multiattachments/3012/DocumentName/EMD_Spain_2005.pdf)

Smeesters, B., Nayer, A.

9991 *Approche juridique de la discrimination à l’emploi en Belgique en raison de l’origine étrangère*, ILO, Geneva

Söderköping Process

2005 Road Map of the Söderköping Process 2005-2007, http://soderkopring.org.ua/files/en/pub/ROADMAP_eng2.pdf

Spain

2001 Royal Decree 864/2001 approving the Regulation implementing Organic Law 4/2000, as amended by Organic Law 8/2000 (Real Decreto 864/2001, por el que se aprueba el Reglamento de ejecución de la Ley orgánica 4/2000, reformada por la Ley orgánica 8/2000), BOE of 21 July 2001

Süssmuth, R.

2001 *Zuwanderung Gestalten, Integration Fördern [Structuring Immigration- Fostering Integration]*, Bericht der Unabhängigen Kommission “Zuwanderung” [Report by the Independent Commission on Migration to Germany], German Federal Ministry of Interior, <http://www.zuwanderung.de/english/index.html>

Swiss Federal Office for Migration

2005a *International Agenda for Migration Management*, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne, http://www.iom.int/DOCUMENTS/OFFICIALTXT/EN/IAMM_E.pdf

2005b *Interstate Cooperation and Migration*, Berne Initiative Studies, Swiss Federal Office for Migration/IOM, Berne

Tan, E.

2005 “Welfare Funds for Migrant Workers - A Comparative Study of Pakistan, the Philippines and Sri Lanka”, in *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*. IOM, Geneva

Taran, P.

2001 “Status And Prospects for the UN Convention on Migrants’ Rights” (2000) 2(1) *European Journal of Migration and Law* 85-100

2003 “The Key Role of International Labour Standards in Defending Rights of Non-Nationals”, Statement at the Expert Meeting on Clarifying and Expanding the Rights of Non-Nationals. Open Society Justice Initiative, New York

- 2004 “Globalization/Migration: Imperatives for Civil Society And International Organizations” in Bogusz, B., Cholewinski, R., Cygan, A., Szyszczak, E. (eds.), *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, Martinus Nijhoff, Leiden/Boston
- 2005a “Migration, Globalization and Decent Work: What Role for Labour Inspection?”, Statement at 11th Congress of the International Association of Labour Inspection, June 2005, Geneva
- 2005b “Immigration Policy, Discrimination and Integration in Europe”. *ILO Statement at Public Hearing on Migration, Integration and Development - Towards a European Policy*, European Parliament, Brussels
- 2007 “Clashing Worlds: Imperative for a Rights-Based Approach to Labour Migration in the Age of Globalization” in *Globalization, Migration and Human Rights: International Law under Review (Volume II)*, Bruylant, Bruxelles

Taran, P., Demaret, L.

- 2006 “Action Imperatives for Trade Unions and Civil Society” (2006) 15(3) *Asian and Pacific Migration Journal* 391-403

Taran, P., McClure, I., Zegers de Beijl, R.

- 2006 *Challenging Discrimination in Employment: A Summary of Research and a Typology of Measures*, International Migration Papers 68. ILO, Geneva

Taran, P, Moreno Fontes, G.

- 2003 *Getting at the Roots: Stopping Exploitation of Migrant Workers by Organized Crime*, Perspectives on Labour Migration 1, ILO, Geneva

Trade Union Congress (TUC)

- 2004 *Gone West: Ukrainians at work in the UK*, European Union and International Relations Department, TUC, London

Tyuryukanova, E.

- 2005 *Forced Labour in the Russian Federation Today: Irregular Migration and Trafficking in Human Beings*, ILO, Geneva, September 2005

UNIFEM

- 2004 The UNIFEM Asia Pacific Arab States Regional Program on Empowering Women Migrant Workers in Asia, Phase I: 2001-2004 (Report), Bangkok, 2004

United Kingdom

- 1994 Immigration Rules, HC 395, 23 May 1994
- 2001 Projections of Occupations and Qualifications 2000/2001, Vol. I, Department for Education and Employment, London
- 2004 e-skills Bulletin: Quarterly Review of the ICT Labour Market, (4th quarter), <http://www.e-skills.com/cgi-bin/go.pl/%7Breferer=x%7D/newscentre/news/news.html?uid=400>
- 2005a *Gangmasters Licensing Consultation*, Gangmasters Licensing Authority, London, October 2005, <http://www.gla.gov.uk/consultation.htm>
- 2005c *Applying for a Training and Work Experience Work Permit: Guidance for Employers* (3 October 2005 ? 2 April 2006), Home Office, Work Permits (UK), London, http://www.workingintheuk.gov.uk/working_in_the_uk/en/documents/all_forms.html
- 2005d *Accession Monitoring Report, May 2004 - June 2005*, Home Office, Department for Work and Pensions, HM Revenue and Customs, Office of the Deputy Prime Minister, London, http://www.ind.homeoffice.gov.uk/ind/en/home/about_us/reports/accession_monitoring.Maincontent.5100.iletmp/Accession%20Monitoring%20Report4.pdf
- 2006b *A Points-Based System: Making Migration Work for Britain*, Cm 6741 Home Office, London, <http://www.homeoffice.gov.uk/documents/command-points-based-migration>
- 2006c *Statement of Changes in Immigration Rules*, HC 974 (13 March 2006)

- 2007a “New points-based system to start in the new year”, UK Home Office Press Release, 18 April 2007, <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/aboutus/newsarchive/newpointsbasedsystem>
- 7002b *Highly Skilled Migrant Programme: Guidance for Applicants* (Valid from 30.03.07), Home Office, <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/6353/11406/49552/hsmp1guidanceapril07.pdf>
- 7002c Work Permits. General Information. Guidance for Employments, 2 April 2007 - 18 November 2007, Home Office, Border and Immigration Agency, London <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/6353/11406/49552/wpgeneralinfomay.pdf>
- 7002d *Work Permits. Business and Commercial. Guidance for Employers, 2 April 2007 - 18 November 2007*, Home Office, Border and Immigration Agency, London <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/6353/11406/49552/busandcommguidmay.pdf>
- 7002e Work Permits (UK) Shortage Occupation List April 2007, Home Office, Border and Immigration Agency, London http://www.bia.homeoffice.gov.uk/6353/11406/49552/Shortage_List_April_2007.pdf
- 7002f Work Permits. Applying for a Letter of Approval for Bulgarian and Romanian Nationals under the Sectors Based Scheme. Guidance for Employers. 2 April 2007 - 18 November 2007, Home Office, Border and Immigration Agency, London <http://www.ind.homeoffice.gov.uk/6353/11406/49552/bulandromsectorbasedscheme.pdf>
- 7002g Work Permits. Training and Work Experience Scheme. Guidance for Employers, 2 April 2007 - 18 November 2007, Home Office, Border and Immigration Agency, London <http://www.bia.homeoffice.gov.uk/6353/11406/49552/twesguidmay.pdf>

الأمم المتحدة

- ١٩٤٨ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، قرار الجمعية العامة ٢١٧(أ)(٣) المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨
- ١٩٥١ الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين، ٢٨ تموز/يوليو ١٩٥١، 189 UNITS 150
- ١٩٦٥ الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، قرار الجمعية العامة رقم ٢١٠٦(٢٠) المؤرخ في ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٥
- ١٩٦٦ ب العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، قرار الجمعية العامة ٢٢٠٠ ألف (٢١) المؤرخ في ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦ <http://www.ohchr.org/english/law/ccpr.htm>
- ١٩٦٧ البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين، ٣١ كانون الثاني/يناير ١٩٦٧، 606 UNITS 267
- ١٩٧٩ اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة، قرار الجمعية العامة ١٨٠٣٣ المؤرخ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩
- ١٩٨٤ اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، قرار الجمعية العامة رقم ٤٦/٣٩ المؤرخ في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤، http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/h_cat39.htm
- ١٩٨٩ اتفاقية حقوق الطفل، قرار الجمعية العامة ٢٥٤٤ المؤرخ في ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩، <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/k2crc.htm>
- ١٩٩٠ اتفاقية الأمم المتحدة الدولية الخاصة بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، قرار الجمعية العامة رقم ١٥٨٤٥ المؤرخ في ١٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/m_mwctoc.htm
- 2000a *Replacement Migration: Is it a Solution to Declining and Ageing Populations?* UN Doc. ESA/P/WP.160, UN Population Division, Department of Economic and Social Affairs, New York
- ٢٠٠٠ ب الاتفاقية الدولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، قرار الجمعية العامة رقم ٢٥/٥٥ الصادر بتاريخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، http://www.unodc.org/unodc/en/crime_cicp_convention.html
- ٢٠٠٠ ج بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، قرار الجمعية العامة رقم ٢٥/٥٥ الصادر بتاريخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠ <http://www.ohchr.org/english/law/organizedcrime.htm>

٢٠٠٠ د بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، قرار الجمعية العامة رقم ٢٥/٥٥ (١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠).

٢٠٠٢ تقرير المؤتمر العالمي لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، ديربان، ٣١ آب/أغسطس-٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وثائق الأمم المتحدة A/CONF.189/12 (٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٢)، إعلان وبرنامج عمل ديربان لمناهضة العنصرية والتمييز العنصري وكراهية الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب، الأمم المتحدة، جنيف/نيويورك.

٢٠٠٣ التوقعات السكانية العالمية، تنقيح عام ٢٠٠٢، شعبة السكان التابعة للأمم المتحدة، نيويورك.

٢٠٠٤ الدراسة الاستقصائية عن دور المرأة في التنمية والهجرة الدولية، تقرير الأمين العام، وثائق الأمم المتحدة A/59/287/Add.1 (٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤).

2006 *Trends in Total Migrant Stock: The 2005 Revision*, CD-ROM Documentation, UN Doc. POP/DB/MIG/rev.2005/Doc (February 2006), Department of Economic and Social Affairs, Population Division, New York/Geneva

لجنة السكان والتنمية التابعة للأمم المتحدة

١٩٩٧ أنشطة المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية في مجال الهجرة الدولية؛ تقرير الأمين العام، نيويورك، وثائق الأمم المتحدة E/CN.9/1997/5

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

١٩٩١ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة الخامسة، إضافة تكميلية رقم ٣، التذييل الرابع، تنقيح المبادئ التوجيهية المتعلقة بشكل ومحتوى التقارير المطلوب تقديمها من الدول الأطراف بموجب المادتين ١٦ و١٧ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وثائق الأمم المتحدة (1991) E/1997/23

١٩٩٢ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة السادسة، التعليق العام رقم ٤، الحق في السكن الملائم (المادة ١١) (١) من العهد، وثائق الأمم المتحدة (1992) E/1999/23

١٩٩٩ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة ٢١، التعليق العام رقم ١٣، الحق في التعليم (المادة ١٣، وثائق الأمم المتحدة (1999) E/C.12/1999/10

أ٢٠٠٠ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الدورة ٢٢، جنيف، ٢٥ نيسان/أبريل-٢١ أيار/مايو ٢٠٠٠، التعليق العام رقم ١٤ (٢٠٠٠)، الحق في التمتع بأعلى مستوى من الصحة يمكن بلوغه، وثائق الأمم المتحدة E/C.12/2000/4 (١١ آب/أغسطس ٢٠٠٠)

٢٠٠٠ ب لجنة حقوق الإنسان، الدورة ٥٧، فئات محددة من الجماعات والأفراد، العمال المهاجرون (زيارة إلى كندا)، تقرير أعدته السيدة غبرييلا رودريغيز بيزراو، المقررة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان للمهاجرين، وهو مقدم عملاً بقرار لجنة حقوق الإنسان ٤٤/١٩٩٩، وثائق الأمم المتحدة E/CN.4/2001/83 Add.1 (١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠).

٢٠٠٢ لجنة حقوق الإنسان، الدورة ٥٨، البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت، تقرير المقرر الخاص المعني بالسكن الملائم بوصفه عنصراً من عناصر الحق في مستوى معيشي ملائم، السيد ميلون كوثرني، وثائق الأمم المتحدة E/CN.4/2002/59 (أذار/مارس ٢٠٠٢).

٢٠٠٦ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، التعليق العام رقم ١٨ الخاص بالحق في العمل، وثائق الأمم المتحدة Add.1 E/C.12/GC18 (٦ شباط/فبراير ٢٠٠٠)، [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument)

منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلوم والثقافة (اليونسكو)

١٩٦٠ اتفاقية مناهضة التمييز في التعليم، ١٤ كانون الأول/ديسمبر 1965 UNTS 429

١٩٩٤ المؤتمر الدولي للسكان والتنمية (القاهرة، ٥-١٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤): برنامج العمل، الفصل العاشر «الهجرة الدولية»، صندوق الأمم المتحدة للسكان، نيويورك، <http://www.unfpa.org/icpd/summary.htm>

United States Government

- 1990 Immigration Act of 1990, Pub. L. No. 104-208, 110 Stat. 3009, US Congress, Washington D.C.
- 2003 *American Community Survey*, US Census Bureau, Washington D.C.
- 2005a Investment Climate - Kazakhstan, <http://www.state.gov/e/eb/afd/2005/42065.htm> (visited 27 February 2006), US Department of State, Washington D.C.
- 2005b *Labour Force Characteristics of Foreign-born Workers in 2004* (12 May 2005), Bureau of Labor Statistics Press Release, Department of Labor, Washington D.C.
- 2006 *Occupational Outlook Handbook*, US Department of Labor, Washington D.C., <http://www.bls.gov/oco/>
- 2006b Title 8 (Aliens and Nationality), U.S. Code (8 U.S.C.)
- 2006c Title 8 (Aliens and Nationality), Code of Federal Regulations (8 C.F.R.)

United States Supreme Court

- 2002 *Hoffman Plastic Compounds Inc. v. National Labour Relations Board*, 2002, 535 U.S. 137

Varma, U.K., Sasikumar, S.K.

- 2005 “ External Migration and Remittances: Trends, Policies, Impact and Development Potential. The Indian Case”, in *Labour Migration in Asia: Protection of Migrant Workers, Support Services and Enhancing Development Benefits*. IOM, Geneva

Warren, B., Stevens R., Loudon, D.

- 2002 *Marketing Research Text and Cases*, Best Business Books, New York

Weissbrodt, D.

- 2003 Final report on *The rights of non-citizens* to the UN Sub-Commission on Promotion and Protection of Human Rights, UN Doc. E/CN.4/Sub.2/2003/23 (26 May 2003)

البنك الدولي

- 2002 Joint WTO-World Bank Symposium on Movement of Natural Persons (Mode 4) under GATS, Geneva, 11-12 April 2002, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mov_natur_perso_april02_e.htm
- 2003 Joint IOM-OECD-World Bank Seminar on Trade and Migration, Geneva, 12-14 November 2003, http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200311.shtml
- 2004 IOM-World Bank-WTO Seminar on Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS, Geneva, 4-5 October 2004, (http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200410.shtml)
- 2005 Discussion on forthcoming World Bank report on Labour Migration in Europe and Central Asia, Geneva, October, 2005
- 2006 *Global Economic Prospects 2006: Economic Implications of Remittances and Migration*, IBRD/World Bank, New York

المجلس العالمي للاتحادات الانتمائية

- 2004 *Proyectos del WOCCU al 31 de diciembre de 2004* (WOCCU projects as of 31 December 2004), WOCCU, Madison, Wisconsin; Washington, D.C.

- 1994 Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations, Annex 1B General Agreement on Trade in Services (GATS), WTO, Geneva, http://www.wto.org/English/docs_e/legal_e/26-gats.pdf
- 2002 Joint WTO-World Bank Symposium on Movement of Natural Persons (Mode 4) under GATS, Geneva, 11-21 April 2002, http://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/symp_mov_natur_perso_april02_e.htm
- 2004 IOM-World Bank-WTO Seminar on Managing the Movement of People: What can be learned for Mode 4 of the GATS, Geneva, 4-5 October 2004, http://www.iom.int/en/know/idm/tms_200410.shtml
- 2005 Declaration of the WTO Ministerial Conference, Sixth Session, Hong Kong 13-18 December 2005, WT/MIN(05)/DEC (22 December 2005), http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min05_e/final_text_e.htm. www.tradeobservatory.org/library.cfm?refid=78019
- Zlotnik, H.
- 2002 “Data Insight: The Global Dimensions of Female Migration” in UN, *International Migration Report: 2002*, No. E.03.XIII.4, UN, New York