



## مشروع الممرات الخمسة

استكشاف الآليات التنظيمية والتنفيذية وعلاقتها بالتوظيف العادل

ملخص تنفيذي

يوليو/تموز 2021

سنة بعد سنة، يزداد عدد الأشخاص الذين يهاجرون للعمل في الخارج. وفقاً لدراسة أجرتها منظمة العمل الدولية، كان يعمل ما لا يقل عن 164 مليون شخص خارج بلده في عام 2017 – ما يشير إلى زيادة قدرها 11٪ مقارنة بدراسة تمت قبل أربع سنوات. وهو رقم يعادل إجمالي سكان بنغلاديش، ويمثل 4.7٪ من القوة العاملة العالمية. تتضمن هذه الهجرة الواسعة النطاق بصورة غالبية عمالاً من بلدان منخفضة الدخل يهاجرون إلى بلدان أكثر ثراءً، وهي حركة تعكس الدور المهم الذي يضطلع به المهاجرون في أسواق عمل هذه البلدان.

ونتيجة للتحويلات الاقتصادية والسياسية والتكنولوجية التي عرفها العالم في خلال القرن الماضي، أصبحت الهجرة من أجل العمل، وبشكل متزايد، مؤقتة أو "دائرية"، مع عودة العمال إلى بلد المنشأ لدى انتهاء عقودهم، علماً أنهم في بعض الأحيان يعيدون الهجرة عدة مرات من دون أن يستقروا في بلد العمل، وذلك جراء أنظمة تأشيرات لا تسمح بإقامة طويلة الأمد. في هذا الإطار، نشأ قطاع خاص لخدمة حركة هؤلاء الأشخاص عبر الحدود الدولية ومطابقة العمال مع أرباب العمل عبر الحواجز القانونية، والبيروقراطية، واللغوية، والجغرافية.

في أعلى السلم الوظيفي، يدفع أرباب العمل لشركات البحث عن موظفين للعثور على محترفين، على أن يقوموا بتغطية كافة تكاليف التوظيف. لكن في أسفل هذا السلم، يضطر أولئك الذين يشغلون وظائف منخفضة الأجر إلى دفع رسوم باهظة بشكل روتيني، وذلك لتوظيفهم في مناصبهم. بالإضافة إلى تقاضي الرسوم، وثقت المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية لحقوق الإنسان مجموعة من الممارسات التعسفية التي تحدث بشكل منهجي في عملية التوظيف. تشمل هذه الممارسات الخداع بشأن طبيعة العمل ومعدل الأجور، واحتجاز جوازات السفر، والإيداعات والاقتطاع غير القانوني من الأجور، والعمل لرد دين مرتبط بسداد رسوم التوظيف، والتهديدات إذا أراد العمال ترك أرباب العمل، وفي بعض الحالات العنف الجسدي.

### حول مشروع الممرات الخمسة

في السنوات الأخيرة، ازداد الاهتمام بالمشاكل التي يواجهها العمال ذوو الأجور المنخفضة في عمليات التوظيف الدولية. بدأت بعض الشركات البارزة، على سبيل المثال، في الاعتراف بمسؤوليتها تجاه ممارسة عملها بطرق تمنع فرض الرسوم وما يرتبط بذلك من إساءة في سلاسل التوريد الخاصة بها، لكن جهودها وحدها لن تكون كافية. في الوقت نفسه، إن الحكومات، التي يُعدّ دورها حيويًا، لم ترقَ بعد إلى مستوى التحدي المتمثل في تنظيم قطاع التوظيف الدولي ومراقبته. مشروع الممرات الخمسة هو محاولة لتقييم مدى فعالية الدول في ضمان أن يهدف توظيف رعاياها للعمل في الخارج، أو توظيف الرعايا الأجانب في أسواق العمل المحلية، إلى حماية الحقوق الأساسية للعمال المهاجرين وإلى تقديم توصيات واضحة بشأن القوانين والسياسات والممارسات الأكثر فاعلية في مساعدة الدول على تنفيذ المبادئ الواردة في الإرشادات الرسمية الحالية، عسى أن يساعد تقييمنا صانعي السياسات على تخصيص الموارد بشكل فعال، ومساعدة منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة في عملهما مع الحكومات في جميع أنحاء العالم، وتزويد منظمات المجتمع المدني بمعلومات إضافية في أثناء إشراكها الحكومات في التنظيم والإصلاح.

ركّز المشروع أبحاثه على خمسة ممرات لهجرة اليد العاملة: من ميانمار إلى تايلاند؛ من نيبال إلى الكويت؛ من نيبال إلى قطر؛ من الفلبين إلى تايوان؛ ومن المكسيك إلى كندا. وتم تقييم تسعة مجالات مترابطة لسياسات حكومية في هذه الممرات تضم 44 مؤشرًا. تركز هذه إلى حد كبير على المبادئ العامة لمنظمة العمل الدولية والمبادئ التوجيهية التشغيلية بشأن التوظيف العادل، لكنها تشمل أيضًا بعض مجالات السياسة العامة - مثل التنقل الوظيفي للعمال المهاجرين ومسارات الإقامة الدائمة والمواطنة - التي لا تبرز بشكل كبير في المعايير الدولية.

لتقييم فعالية القوانين والسياسات والممارسات، سعينا للحصول على معلومات ووجهات نظر من مجموعة واسعة من الأفراد المشاركين بشكل مباشر في تنظيم الهجرة والتوظيف في هذه الممرات أو المتأثرين أو الملمين بذلك. شملت دراستنا ممثلي حكومات؛ وعمالاً مهاجرين، سواء أثناء تجارب الهجرة أو بعدها؛ وجهات توظيف وأرباب عمل؛ ونقابات عمالية ومنظمات مجتمع مدني ومحامين؛ وخبراء من ذوي الخبرة الخاصة بالتوظيف العادل في الممرات قيد الدراسة، بما في ذلك ممثلي منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة وأكاديميين ومتخصصين فنيين. أجرينا أكثر من 300 مقابلة فردية متعمقة في سياق المشروع، بالإضافة إلى سلسلة من مناقشات دارت في حلقة العمل. أجرينا أيضًا مراجعات مفصلة للقوانين والسياسات ذات الصلة، فضلاً عن بحث ثانوي يغطي عمليات الهجرة، وتوجهنا بكتاب إلى جميع الحكومات المدرجة في الدراسة، وبعدها كتب في بعض الأحيان.

#### التوصيات الرئيسية

كشف بحثنا إلى أي مدى تتقاطع مجالات السياسات الحكومية مع بعضها البعض: لا تكون قوانين التوظيف القوية فعالة إلا لدى إنفاذها من قبل مفتشية مدربة ومزودة بالموارد؛ اتفاقية عمل ثنائية تتفاوض بموجبها دولة المنشأ على أحكام مفصلة بشأن التوظيف الأخلاقي وتصبح غير فعالة إذا انتهكت قوانين دولة المقصد حقوق العمل الأساسية؛ ولن يكون الحظر على رسوم التوظيف ساريًا ما دام بإمكان وكلاء توظيف غير أخلاقيين التحايل على قوانين ولوائح الترخيص. بينما وجد بحثنا أمثلة على الممارسات الجيدة، تبيّن أن الأمثلة على نهج شامل ومشارك للتوظيف العادل نادرة ومتباعدة. لكن بغض النظر عن السياق الأوسع، تبقى التدخلات الحكومية الإيجابية جديرة بالترحيب، إذ لا يجوز انتقاد المبادرات الفردية على أساس أنها لم تفلح في حل مشاكل أخرى. لكن هذا البحث كشف عن شح نسبي في الممارسات التي تحجم أو تكبح انتهاكات التوظيف بشكل فعال، مقارنة بوفرة الممارسات التي تسمح بازدهار الانتهاكات. بالتالي فإن العمال المهاجرين في الممرات قيد الدراسة معرضون بدرجات متفاوتة للاستغلال والإساءة.

استنادًا إلى دراسات الممرات الفردية، طرحنا سبع توصيات رئيسية حسب أهميتها، بدءًا من أهم المقاييس. التوصيات الثلاث الأولى موجهة إلى دول المقصد. تقييمنا هو أنه في حين أن أغلبية الخطاب حول توظيف العمال المهاجرين ركّز على دور بلدان المنشأ، وعدم قدرتها على كبح جماح الموظفين الاستغلاليين، فإن دول المقصد هي التي لديها أكثر الوسائل لضمان التوظيف العادل لأن قوانينها وممارساتها تشكّل المحددات الرئيسية لتجارب هجرة العمال ويمكن أن تضع العمال في مواقف من الهشاشة والضعف.

في حين تنطبق التوصية الرابعة على دول المنشأ فقط، تنطبق التوصيات الثلاث الأخيرة على كل من دول المنشأ والمقصد.

1. يجب على دول المقصد أن تهيئ ظروف السوق للتوظيف الأخلاقي من خلال ضمان دفع أرباب العمل التكلفة الكاملة لتوظيف العمال المهاجرين وفرض عقوبات جديّة على المخالفين.

في حين أن "مبدأ رب العمل يدفع" قد تمكّن من حشد دعم قوي على المستوى الدولي، يستمر مئات الآلاف من العمال المهاجرين في دفع تكاليف توظيفهم وهجرتهم كل عام.

ويعلم أرباب العمل، على الأرجح، أنه التكاليف الحقيقية للتوظيف في مثل هذه الحالات تنتقل إلى العمال. في الواقع، يتكأ الكثيرون عن بذل مثل هذا الجهد الضئيل للتحقيق في التكاليف الحقيقية للتوظيف أو لمحاولة دفعها بأنفسهم لأنهم لا يتعرضون لضغوط كافية للقيام بذلك. أما التنافس على الوظائف، وهو تنافس شديد في بعض الأحيان، فيخلق توقعاً في بلدان المنشأ مفاده أن الدفع ضروري لتأمين دور معين، بغض النظر عن القانون، في حين أن دول المقصد لا تبدل عمومًا سوى جهودًا غير كافية للتدخل في سوق التوظيف لضمان وصول المهاجرين إلى هذه الوظائف من دون دفع رسوم.

في حين أن بعض الدول تصدر تشريعات ضد دفع العامل لرسوم الاستقدام، يبقى معظمها بعيدًا عن دمج "مبدأ رب العمل يدفع" بشكل كامل، في ظل دفع العمال لبعض الرسوم أو حتى إجبارهم على ذلك. في هذه الأثناء، تبقى قليلة الدول التي تبدل جهودًا كبيرة في تنفيذ القوانين الخاصة برسوم التوظيف - حيث تميل المفتشيات العمالية إلى التركيز على قضايا التوظيف المهمة مثل الأجور والمزايا والصحة والسلامة، في حين تهمل ممارسات التوظيف. يمكن أن تنظر هذه المؤسسات إلى التوظيف على أنه مسألة فنية متخصصة أو "صعبة"، ويعود ذلك جزئيًا إلى عدد الجهات الفاعلة المشاركة وإلى أن بعضها يقع في ولايات قضائية مختلفة. في دول المقصد، من النادر تطبيق قوانين تتعلق بدفع العمال لرسوم التوظيف. نتيجة لذلك، تواجه الشركات ضغوطًا تنظيمية محدودة من شأنها أن تمنعها من إساءة استغلال مركزها في السوق. وما يترتب عن هذا الفضاء غير المنظم في دول المقصد هو طلب للتوظيف غير الأخلاقي في دول المنشأ.

على دول المقصد تحفيز الطلب على التوظيف الأخلاقي من خلال رفع التكاليف المترتبة عن عدم تحمل أرباب العمل التكاليف الحقيقية للتوظيف. في حين أن هذا وحده لن يحث الوكلاء والوسطاء في دول المنشأ على التصرف بشكل أخلاقي والتوقف عن فرض رسوم على العمال، إلا أنه سيوفر للجهات الفاعلة الأخلاقية سوقًا، ويعني أن الوكالات التنظيمية في دول المنشأ يمكنها إنفاذ القوانين التي لم تكن تجري ضد تيار ضغوط السوق.

1.1 حظر دفع رسوم الاستقدام والتكاليف ذات الصلة، بما يتماشى مع تعريف منظمة العمل الدولية، من قبل العمال المهاجرين إلى أي كيان، بما في ذلك أي أطراف ثالثة قد تكون موجودة خارج البلاد.

**1.2** التأكيد من أن القوانين تحمّل أرباب العمل وشركات التوظيف في بلد المقصد المسؤولية القانونية عن أفعال الأطراف الثالثة، سواء في بلد المقصد أو المنشأ أو البلد الثالث، في عملية التوظيف. مطالبة أرباب العمل ببذل العناية الواجبة في سلاسل التوريد الخاصة بالتوظيف لضمان عدم فرض رسوم استقدام على العمال، وإعادة المال لأي عامل دفع رسوم لوظيفته.

**1.3** تعزيز قدرة المفتشية العمالية على تحديد حالات الانتهاكات المتعلقة بالتوظيف، وذلك من خلال برنامج متسق وواسع النطاق لعمليات التفتيش العشوائية لأرباب العمل، بما في ذلك إجراء مقابلات مع العمال من دون وجود أرباب العمل. ضمان أن الانتهاكات المتعلقة بالتوظيف مدمجة بشكل هادف في برامج التفتيش وغير مهمشة. مطالبة أرباب العمل في أثناء عمليات التفتيش بتقديم أدلة على أنهم دفعوا تكاليف توظيف العمال والتكاليف ذات الصلة.

**1.4** إنشاء وتعزيز آلية تتيح لجميع العمال المهاجرين الإفصاح بشكل آمن للسلطات والسعي للحصول على تعويضات عن أي رسوم استقدام دفعوها، وكذلك الإبلاغ عن استبدال العقود.

**1.5** مطالبة أي فرد يقدم خدمات توظيف للعمال المهاجرين بالحصول على ترخيص، وإنشاء إطار توظيف أخلاقي في نظام الترخيص، بحيث يتوجب على الوكالات المرتقبة أو الموجودة إثبات الامتثال لمبادئ التوظيف الأخلاقية، على أن يتم التحقق من هذا الامتثال ومراجعته من قبل طرف ثالث مستقل. التأكيد من أن نظام الترخيص، بما في ذلك نتائج عمليات تدقيق الامتثال، شفاف ومتاح للعمال وأرباب العمل.

**1.6** إخضاع للتدقيق التنظيمي المعزز الشركات أو الأشخاص الذين يحققون ربحاً من جراء توظيف العمال المهاجرين وما يتبع ذلك من تعاقد من الباطن لهؤلاء العمال مع شركات أخرى.

**1.7** تعزيز مستوى التنسيق بين الهيئات الحكومية المكلفة بتنظيم وتفتيش أرباب العمل ووكالات التوظيف، وهيئات إنفاذ القانون المسؤولة عن التحقيق في عمليات الاحتيال والانتهاكات التي ترتكبها جهات غير منظمة، والعمل الجبري و / أو الاتجار - بهدف تطبيع عملية إحالة أرباب العمل ووكالات التوظيف التي ترتكب جرائم جنائية للتحقيق والمقاضاة.

**1.8** التحقيق بشكل استباقي، من خلال وكالات إنفاذ القانون، في الممارسات الفاسدة المرتبطة بالتوظيف، بما في ذلك ظاهرة تلقي أرباب العمل أو شركات توظيف "رشاوى" من شركات توظيف في دول المنشأ مقابل عروض عمل.

**1.9** تحفيز التوظيف الأخلاقي من خلال مطالبة الشركات بوضع ميزانية شفافة لتكاليف الاستقدام في سلاسل التعاقد الخاصة بها والمناقصات العامة للمشتريات.

2. يجب على دول المقصد أن تعزز سوق عمل أكثر عدلاً لجميع العمال، من خلال تطبيق تدابير ميسرة للسماح للعمال المهاجرين بنقل أصحاب العمل في التوقيت المناسب من دون الحصول على أذونات خاصة.

للقبوض المفروضة على قدرة العمال المهاجرين على تغيير وظائف في بلدان المقصد تأثير تقويضي كبير على التوظيف العادل. وإن شركات التوظيف وأرباب العمل على علم بالخيارات المحدودة المتوفرة أمام العمال الذين يواجهون موقفًا استغلاليًا. فمجرد معرفة أن تغيير الوظائف سيكون صعبًا، إن لم يكن مستحيلًا، بالنسبة للعمال يمكن شركات التوظيف من فرض رسوم عالية على العمال وخذعهم بشأن شروطهم وأحكامهم. وهذا بدوره يقلل من الحوافز المقدمة لأرباب العمل لضمان توظيف العمال بشكل عادل، وفهم طبيعة وشروط توظيفهم والموافقة عليها. في هذه الدراسة، تبين أن جميع بلدان المقصد لديها إجراءات للعمال الذين يواجهون انتهاكات لترك أرباب عملهم، ولكن قد يتعذر تطبيق هذه الإجراءات كونها معقدة وتتطلب عبء إثبات كبير. ولكن عندما تعمل هذه الأنظمة بشكل فعال، يتمكن العمال أقله من تقديم شكاوى في حالات الانتهاكات الجسيمة.

أما نظم التأشيرات المقيدة التي تفتقد إلى طرق مباشرة لتبديل الوظائف، فتخلق خللاً مفرطاً في القوة بين رب العمل والموظف، ما يقلل من قدرة العمال على تحديد مصيرهم. وغالبًا ما تتمتع برامج التأشيرات المقيدة بدعم سياسي محلي، ما يسمح للحكومات بالقول إنها تحمي حق الوصول المميز للمواطنين إلى الوظائف وأنها تتحكم في الهجرة وسوق العمل. في الواقع، يمكن أن يكون تأثيرها هو خفض الرواتب إلى حد قد يدفع المواطنين إلى العكوف عن دخول القطاعات التي يعمل فيها العمال المهاجرون، ودفع العمال المستخدمين من قبل أرباب عمل منتهكين إلى وضع غير قانوني. كما أنها تحفز على توظيف العمال الأجانب، الذين - على عكس المواطنين - لديهم قدرة مقيدة على ترك وظائفهم: تشير إحدى الدراسات إلى أنه بالنسبة للأعمال، "هناك العديد من الأسباب التي تدفع لتفضيل الأجانب، بما في ذلك أن الأجانب يميلون إلى أن يكونوا أكثر "ولاءً" لرب العمل لأنهم يفقدون عمومًا الحق في البقاء في البلد إذا فقدوا وظائفهم". بمعنى آخر، لا يستفيد المواطنون بالضرورة من نظم التأشيرات المقيدة: فقد يجدون أن مثل هذه النظم تجعل من الصعب عليهم العثور على وظائف.

غالبًا ما يعارض أرباب العمل زيادة التنقل الوظيفي للعمال المهاجرين. وبعضهم يرى أن السماح للعمال المهاجرين بتغيير أرباب عملهم بسهولة أكبر لا يتوافق مع ضمان التوظيف العادل. إذا كان من المتوقع أن يدفع أرباب العمل جميع التكاليف المرتبطة بتوظيف العامل، بحسب ما يقولون، فيجب أن تكون مضمونة لهم خدمات العامل لفترة معينة. أخبرنا بعض أرباب العمل أنه في الحالات التي يكون فيها العمال قادرين على تغيير وظائفهم، يقوم الكثير منهم بذلك بسرعة بعد وصولهم إلى البلد للحصول على أجور أفضل و / أو تغيير القطاعات، ما يتسبب في تعطيل أعمالهم. في حين أن هناك القليل من الأدلة

على أن تحسين التنقل الوظيفي للمهاجرين يؤدي إلى استقلالات جماعية أو عدم استقرار في سوق العمل، فإن هذه الحجة - القائلة بأن العمال من المرجح أن يتركوا وظائفهم على الفور إذا سمح لهم - تشير أيضاً إلى أن العديد من الوظائف التي يتم توظيف العمال المهاجرين فيها، تحت قيود التأشيرات، أجورها منخفضة بشكل مصطنع وظروفها سيئة. العمال المهاجرون الذين يتم توظيفهم بشكل عادل في وظائف لائقة يحترم أصحاب العمل حقوقهم فيها هم أقل ميلاً إلى تغيير وظائفهم عندما تتاح لهم الفرصة.

لا يمكن ضمان التوظيف العادل إذا كان العمال مقيدين بأرباب عمل ومعتمدين عليهم في وضعهم كمهاجرين، وهو نموذج يهيمن على برامج الهجرة المؤقتة في العديد من البلدان. يجب على الحكومات اتخاذ تدابير مناسبة للسماح للعمال المهاجرين بنقل أرباب عملهم بشكل قانوني، بطريقة بسيطة سهلة التطبيق في الوقت المناسب ومتاحة لجميع العمال وفصل وضع إقامتهم عن رب العمل. أما فرصة نقل أرباب العمل فلا يجب أن تقتصر على العمال الذين تقدموا بشكاوى إساءة أو استغلال. فبعض النظر عن فعالية هذه المخططات المحدودة، هي تعني أن العمال قادرين فقط على تبديل وظائفهم إذا قاموا بإبلاغ الحكومة في الوقت نفسه عن أرباب عملهم، ما يجعل فعل تغيير الوظائف فعلاً عدائياً. من هذا المنطلق، يجب على الحكومات:

**2.1.** إزالة القيود القانونية على العمال الوافدين الذين يغيرون أرباب عملهم قبل انتهاء عقودهم، بما في ذلك أي مطلب للحصول على إذن من رب العمل الحالي.

**2.2.** توفير إجراءات بسيطة وسريعة للعمال لتغيير وظائفهم داخل الدولة، وتدابير قانونية لضمان حمايتهم الكاملة من الانتقام بما في ذلك الإعادة إلى الوطن في أثناء قيامهم بذلك.

**2.3.** إلغاء أي تهم جنائية مرتبطة بالعمل لدى أرباب العمل غير المحددة في التأشيرات أو تصاريح العمل.

**2.4.** ضمان أن مسارات الهجرة لا تربط إقامة العمال المهاجرين برب عمل واحد.

**3.** على دول المقصد أن تضمن عدم تمييز القوانين والممارسات ضد العمال المهاجرين، أو بين فئات مختلفة من العمال المهاجرين، في وصولهم إلى الحماية الأساسية للعمال، بما في ذلك الحق في حرية تكوين الجمعيات.

يتم تقويض التوظيف العادل عندما لا يتمتع العمال المهاجرون بالحماية القانونية الكافية في دول المقصد. في العديد من دول المقصد، يُستبعد العمال المهاجرون، أو العاملون في القطاعات منخفضة الأجور في سوق العمل التي توظف العمال المهاجرين بشكل غير متناسب، من عناصر قوانين العمل الأساسية، ما قد يحرمهم من حقوق تتضمن على سبيل المثال حماية الحد الأدنى للأجور، والحد الأقصى لساعات العمل، وأيام الإجازة، ودفع ساعات العمل الإضافي. العاملون في قطاعات الزراعة والعمل المنزلي والأمن وصيد الأسماك هم من الأمثلة التي يُرجح بشكل خاص استبعادها من الحماية التشريعية. هذه كلها أدوار من المرجح أن يشغلها عمال مهاجرون بشكل خاص. بالإضافة إلى ذلك، فإن العمال في هذه القطاعات - أو جميع العمال المهاجرين - غير قادرين على تشكيل نقابات عمالية أو الانضمام إليها، ما يحرمهم من حق أساسي من حقوق الإنسان والقدرة على التنظيم والسعي لتحقيق مصالحهم الخاصة. قد يكون العمال المهاجرون عرضة لممارسات التوظيف التمييزية أكثر من غيرهم من العمال، حيث تمتد عملية التوظيف عبر الحدود الدولية: يمكن على سبيل المثال أن تكون المرأة ممثلة تمثيلاً ناقصاً في بعض برامج الهجرة المؤقتة. إن ضمان تمتع السكان الأجانب في قطاعات الاقتصاد منخفضة الأجر بنفس الحقوق الأساسية التي يتمتع بها المواطنون هو حاجز لا غنى عنه ضد الإقصاء الاجتماعي العنصري وما يصاحبه من مواقف تمييزية تجعل العمال المهاجرين أكثر ضعفاً، وهي مواقف برزت بشكل خاص مع ظهور جائحة كوفيد-19.

إلى جانب نظم التأشيرات المقيدة، تحد القيود الشاملة المفروضة على وصول العمال المهاجرين إلى تدابير حماية العمل الأساسية - وكذلك التمييز بين العمال المهاجرين على أساس الجنس أو الوظيفة - من تمثيل العمال المهاجرين وتجعل من الصعب على الحكومات ضمان ممارسات توظيف عادلة. من هذا المنطلق، على حكومات دول المقصد:

**3.1.** التأكد من أن جميع العمال، بغض النظر عن جنسيتهم أو حالتهم الهجرة أو قطاعهم الاقتصادي، مشمولون بقوانين العمل الأساسية.

**3.2.** ضمان أن جميع العمال، بغض النظر عن جنسيتهم أو حالتهم الهجرة أو قطاعهم الاقتصادي، قادرون على الوصول إلى آليات تظلم فعالة.

**3.3.** ضمان أن جميع العمال، بغض النظر عن جنسيتهم أو حالتهم الهجرة أو قطاعهم الاقتصادي، قادرون على تشكيل نقابات والانضمام إليها والتمتع بحقوقهم الكامل في حرية تكوين الجمعيات - وتوفير آليات لحماية العمال المهاجرين من المضايقة أو الانتقام بسبب نشاط متعلق بنقابات أو منظمات عمالية

3.4. منع أرباب العمل أو شركات التوظيف من المطالبة بعمال مهاجرين من جنس أو جنسية محددة، ومطالبة أرباب العمل بضمان ظروف عمل ومعيشة لا تميز على أساس الجنس.

3.5 التأكيد من أن سياسات الهجرة تستند إلى مبدأ عدم التمييز، ووضع سياسات وخطط عمل، وتنفيذ تدابير وقائية لتعزيز الانسجام والتسامح بشكل أكبر بين العمال المهاجرين والمواطنين، بما في ذلك في ما يتعلق ببرامج زيادة مشاركة القوى العاملة المحلية.

4. يجب على دول المنشأ إزالة الحوافز التي تدفع جهات التوظيف نحو ممارسات غير أخلاقية، ولا سيما جعل جميع مدفوعات رسوم العمال غير قانونية وزيادة جهود الإنفاذ مع شركات التوظيف الخاصة.

اكتسبت صناعة التوظيف في العديد من دول المنشأ - بما في ذلك جميع الدول الأربع في هذه الدراسة - سمعة سيئة نتيجة الاحتيال والإساءة. هذه السمعة مستحقة في كثير من النواحي، لكنه قد يكون تبسيطي كثيرًا تصوير شركات التوظيف في دول المنشأ على أنها أصل كل الشرور، إذ حذر أحد الخبراء الذين تمت مقابلتهم من "الاتجاه التلقائي لتشويه سمعة صناعة التوظيف". تتابع شركات التوظيف إلى حد كبير الإشارات التي يرسلها المنظمون. ففي الكثير من الحالات، تخلق سياسات وممارسات دول المنشأ، بما في ذلك تلك التي تعتبر تدابير "وقائية" حوافز للتصرف بشكل غير أخلاقي.

وتستمر قوانين العديد من دول المنشأ، بما في ذلك ثلاثة من الأربعة المشمولة في دراستنا، في السماح بدفع العمال لرسوم الاستقدام. فتضع حدودًا متفاوتة على المبالغ التي يمكن أن تتقاضاها جهات التوظيف اعتمادًا على الوظيفة وبلد المقصد. بغض النظر عن مستوى الرسوم، فإن مجرد قدرة الوكلاء على تحصيلها من العمال بشكل شرعي يخلق منطقة رمادية، حيث يتوقع العمال دفع رسوم. وهذا يضر بشكل خطير الوكلاء الذين يحاولون تنفيذ سياسة رب العمل يدفع. تجادل دول المنشأ، بدعم من محللين موثوق بهم، بأنها عالقة في مأزق في هذا الإطار: إذا نفذت بصرامة سياسة عدم دفع رسوم العمال، من المرجح أن تنتقل بلدان المقصد إلى دول منشأ أخرى تقدم عمالًا أرخص - ما يخفض من عروض العمل و التحويلات المرتبطة بها. الحل بالطبع هو أن تعمل دول المنشأ بشكل مشترك، لكن لا يزال يتعين عليها إظهار القدرة أو الإرادة للتفاوض بفعالية ككتلة من أجل حقوق أفضل لمواطنيها.

إلى جانب السياسات المتعلقة بفرض الرسوم، يكافح المشغلون الأخلاقيون لإيجاد سوق نظرًا لقلّة العواقب نسبيًا التي تواجه الوكالات التي تتبع نموذج "العامل يدفع". غالبًا ما تكون جهود دول المنشأ لإنفاذ القوانين المتعلقة بسوء التوظيف بعيدة عن عمق وحجم المشاكل، فلا تشكل سوى رادعًا محدودًا للممارسات غير الأخلاقية. بالإضافة إلى ذلك، غالبًا ما تفشل

الهيئات التنظيمية والتنفيذية ذات الاختصاصات القضائية المتداخلة في التنسيق بفعالية، ما يؤدي إلى إنشاء خليط من النهج لتنفيذ القوانين، ويترك فجوات تجعل من العمال عرضة للإساءة فيضحوا غير قادرين على مساءلة جهات التوظيف.

يجب على الحكومات:

- 4.1 اعتماد تعريف منظمة العمل الدولية لرسوم الاستقدام والتكاليف ذات الصلة و- بالتنسيق مع دول المقصد الرئيسية وحيثما كان ذلك ممكناً، مع دول المنشأ الأخرى - فرض عدم دفع العمال أي رسوم استقدام أو تكاليف ذات صلة، بما يتماشى مع مبدأ "رب العمل يدفع". التأكد من أن العمال المحتملين على علم بذلك.
- 4.2 مطالبة أي فرد يقدم خدمات توظيف للعمال المهاجرين بالحصول على ترخيص. إنشاء إطار توظيف أخلاقي لترخيص وكالات التوظيف، بحيث تحتاج الوكالات المرقبة أو الحالية إلى إثبات الامتثال لمبادئ التوظيف الأخلاقية، على أن يتم التحقق من هذا الامتثال ومراجعته من قبل طرف ثالث مستقل. التأكد من أن نظام الترخيص، بما في ذلك نتائج عمليات تدقيق الامتثال، شفاف ومتاح للعمال وأرباب العمل
- 4.3 التأكد من أن المفتشية العمالية تتلقى التعليمات والموارد والتدريب لتحديد الانتهاكات، ولا سيما التوظيف الاحتيالي والتعسفي، من قبل وكالات التوظيف المرخصة.
- 4.4 ضمان التنسيق الفعال بين الهيئات الحكومية المكلفة بتنظيم وكالات التوظيف، وهيئات إنفاذ القانون المسؤولة عن التحقيق في الاحتيال والإساءة من قبل جهات فاعلة غير منظمة، والجرائم الجنائية المتعلقة بالعمل الجبري و / أو الاتجار - بهدف تطبيع عملية إحالة أرباب العمل ووكالات التوظيف التي ترتكب جرائم جنائية للتحقيق والمقاضاة.
- 4.5 ضمان تخصيص موارد كافية للتحقيق في الفساد وملاحقته قضائياً في عملية توظيف العمال المهاجرين؛ محاسبة أي مسؤول متهم بالمطالبة بمدفوعات غير قانونية أو قبولها، بما في ذلك من خلال إحالتها إلى وكالات إنفاذ القانون، وإتاحة المعلومات للجمهور أقله على أساس سنوي بشأن عدد هذه القضايا المحددة وطبيعتها.
- 4.6 إجراء استعراض ونشره للنظر في تقديم حوافز لوكالات التوظيف القادرة على إبداء العناية الواجبة، والالتزام بالتوظيف بدون رسوم، وبواجب رعاية العمال المهاجرين.
- 4.7 التحقيق بشكل استباقي مع وكالات التوظيف والوسطاء غير المرخصين ومحاسبة أولئك الذين يعرضون العمال المهاجرين للاحتيال والإساءة.

5. على دول المنشأ والمقصد أن تصمم عمليات تظلم ومعالجة تأخذ في الحسبان اختلال توازن القوى بين أرباب العمل ووكالات التوظيف من جهة والعمال المهاجرين من جهة أخرى.

تطرح العمليات التي تهدف إلى التعامل مع التظلمات ضد جهات التوظيف وأرباب العمل وغير المصممة والمنفذة جيداً العديد من المشاكل العملية للعمال المهاجرين، ما يؤدي في كثير من الحالات إلى قبولهم بجزء بسيط من القيمة المستحقة لهم ومن تعويضاتهم المعقولة. وقد تنحرف القوة الديناميكية بين جهات التوظيف / أرباب العمل والمهاجرين ضد المهاجرين لدرجة قد يبدو فيها مفهوم التسوية التفاوضية غير واقعي. أما أرباب العمل فسيطرتهم على وضع المهاجرين بشكل خاص هي سيطرة يصعب على المهاجرين مواجهتها. عمال المنازل، المعزولون في منازل أرباب العمل، يجدون أنه من المستحيل تقريباً تقديم شكاوى من دون ترك أرباب العمل والمخاطرة بفقدان شرعيتهم. إذا كان المهاجر لا يريد قبول ما يتم تقديمه في عملية الوساطة (إن قدم أي شيء)، فيكون رب العمل أو جهة التوظيف على علم أن ما من خيار بديل للعامل عموماً سوى اللجوء إلى دعاوى قضائية طويلة وصعبة، ما يقلل بشكل كبير من قدرة المهاجرين على ممارسة أي ضغط ويحثهم على انتظار نتيجة غير مؤكدة وربما بدون دخل أو وثائق.

يجب على كل من دول المنشأ والمقصد تصميم عمليات تظلم وانتصاف تأخذ في الاعتبار واقع أوضاع العمال المهاجرين وتتناسب معها، على أن تصمم آليات تقدم العلاج ببساطة وبسرعة فتُحلّ المشاكل بشكل مباشر. في دول المقصد، يجب أن توفر آليات التظلم وسائل بسيطة ليؤمن العمال وضعهم كمهاجرين وربما العثور على عمل جديد في أثناء مدة العملية. يجب على الحكومات أيضاً استكشاف إمكانية استخدام التكنولوجيا، حيثما كان ذلك ممكناً، لسد الحواجز الجغرافية التي يمكن أن تحول دون رفع العمال الذين عادوا إلى بلد المنشأ دعوى ضد أرباب العمل، على أن تفتح مكاتب إقليمية لقبول الشكاوى ومعالجتها، بدلاً من إجبار العمال على عبور مسافات طويلة من أجل رفع دعاوى في العواصم.

5.1 توفير عمليات تظلم بسيطة وواضحة والنظر في تطبيق عملية معالجة سريعة تعكس ضعف العمال المهاجرين في مواجهة التأخير وتأثيره على قدرتهم على متابعة سبل الانتصاف.

5.2 عند وجود عمليات وساطة تديرها الدولة، تعيين وسطاء ماهرين ومدربين وغير متحيزين مع التأكد من عدم مشاركة أي أرباب عمل أو وكالات توظيف في إدارة أو تمويل عمليات الوساطة.

5.3 ضمان حق العمال الوافدين، بمن فيهم العمال غير المسجلين، في الحصول على مساعدة قانونية ممولة تمويلًا كافيًا لقضايا العمل ضد أرباب العمل ووكالات التوظيف، وفي الوصول إلى خدمات المساعدة القانونية.

5.4. ضمان - في بلدان المقصد - عدم مشاركة أوضاع العمال المهاجرين غير المسجلين والذين يثيرون المظالم مع سلطات الهجرة.

5.5 تطوير آليات لتسهيل تقديم الشكاوى مجهولة المصدر.

5.6 توفير مرافق إيواء كافية ليتمكن العمال المنزليون / مقدمو الرعاية المقيمون من مغادرة أرباب عملهم لتقديم الشكاوى بأمان.

5.7 استكشاف جدوى تكنولوجيا الفيديو وآليات التعاون الأخرى في السماح للعمال العائدين بالوصول إلى آليات تظلم قضائية وغير قضائية في دول المقصد.

6. إجراء استطلاع تام، بما في ذلك عن طريق إجراء تقييمات قائمة على الحقوق، لإمكانية تنفيذها المزيد من أنشطة التوظيف كوسيلة للحد من الاحتيايل والإساءة.

لقد انخفضت المشاركة المباشرة للحكومات كجهات توظيف للعمال المهاجرين (التوظيف من حكومة إلى حكومة)، بدلاً من كونها جهات تنظيمية لعمليات التوظيف. ويعتمد معظم التعاون بين الدول في هذه الدراسة على أطر مذكرات تفاهم يقوم بموجبها القطاع الخاص في كل دولة بتنفيذ عملية التوظيف. في بعض الحالات، قد يؤدي استبدال الدولة لجهات التوظيف الخاصة إلى نتائج أفضل، لا سيما في ما يتعلق بممارسات التوظيف الاحتياطية والمسببة. تشمل الانتقادات الموجهة لبرامج التوظيف من حكومة إلى حكومة ميلها إلى العمليات الطويلة وعدم قدرتها على التوظيف على نطاق واسع، وكما لاحظ المدافعون عن زيادة التوظيف من حكومة إلى حكومة، فإن استبدال القطاع الخاص بالوكالات الحكومية ليس حلاً سحرياً - فهو لا يعالج عوامل هيكلية ضمن مخططات هجرة مؤقتة تستمر في زيادة احتمالية الاحتيايل والإساءة، مثل الافتقار إلى التنقل الوظيفي والاستبعاد من حماية العمال. ومع وضع هذا التحذير في الاعتبار، فإننا نوصي الحكومات بضرورة إيلاء الاعتبار المناسب للمكان الذي قد تكون فيه مشاركتها في عملية التوظيف - بما في ذلك استبدال القطاع الخاص - ضرورة وقابلة للتطبيق ومفيدة. من هذا المنطلق، يجب على الحكومات:

6.1 في حالة وجود آليات للتوظيف الحكومي، إجراء تقييمات مستقلة تدرس فعاليتها في ضمان التوظيف العادل والأخلاقي ومقارنة أدائها في هذا الصدد بنماذج التوظيف في القطاع الخاص. في حال وجود دليل على وجود فوائد لنتائج العمال، النظر في توسيع نطاق هذه العمليات الحكومية لجعلها أكثر جاذبية للعمال وأرباب العمل.

**6.2** إجراء تقييمات تستند إلى الحقوق لتحديد ما إذا كان من الممكن الحد من إنشاء برامج جديدة بين الحكومات لهجرة اليد العاملة. مع قيام مؤسسات الدولة بالتوظيف، يمكن الحد من الاحتيايل والإساءة. دمج نتائج هذه التقييمات في مناقشات الهجرة الثنائية، والمناقشات مع جمعيات أرباب العمل.

7. ينبغي أن تكون الاتفاقات الثنائية ملزمة وأن تتضمن متطلبات توظيف عادلة وعملية مع آليات إشراف شفافة

الغرض الأساسي من مذكرات التفاهم الخاصة بهجرة اليد العاملة، لكل من بلدان المنشأ والمقصد في هذه الدراسة، هو تسهيل هجرة اليد العاملة مع مراعاة مخاوف التوظيف العادلة وحماية العمال بدرجات متفاوتة في هذا الإطار. عندما تتضمن مذكرات التفاهم إجراءات وآليات جوهرية، يتم التفاوض عليها بشكل عام من قبل مسؤولين في جلسات خاصة لا تشارك النقابات العمالية ومنظمات المجتمع المدني فيها ولا تشرف عليها ولا تنفذها، وذلك بهدف إبطال التأثير الإيجابي المحتمل لمثل هذه الاتفاقات: حتى في حالة تضمين إجراءات التوظيف العادلة، لا توجد طريقة عملية كبيرة للعمال للمطالبة بهذه، مع ترك التنفيذ إلى حد كبير على عاتق المسؤولين القنصليين المرهقين في دولة المنشأ. وهذا صعب بشكل خاص بالنظر إلى أن مذكرات التفاهم الخاصة بهجرة اليد العاملة ليست عادة ملزمة قانوناً.

كلما كانت مذكرة التفاهم أو الاتفاقية الثنائية أكثر انفتاحاً وشمولية وعملية، زاد احتمال أن يكون لها تأثير مفيد على العمال. حتى مذكرات التفاهم التي تتضمن مبادئ راسخة لحقوق الإنسان من غير المرجح أن تحدث فرقاً حقيقياً إن لم يكن لديها آليات تنفيذ. إن مذكرات التفاهم التي تحدد على سبيل المثال دوراً للحكومات دول المنشأ في المراقبة والإنفاذ، أو تسمح لسفارات دول المنشأ بالإصرار على إجراءات معينة من قبل حكومات دول المقصد يمكن أن تضيف قيمة لصالح العمال. في غياب مثل هذه التدابير، من الصعب رؤية كيف تضيف مذكرات التفاهم هذه إلى الحماية التي يتمتع بها العمال المهاجرون بموجب تشريعات دولة المقصد. بالإضافة إلى ذلك، فإن مجرد فكرة أن القليل من الحكومات يشرك المنظمات التي تدعم وتمثل العمال في التفاوض على هذه الاتفاقات وتنفيذها هو عامل مهم في تقويض الأثر المحتمل لمذكرات التفاهم. في ما يتعلق بالاتفاقيات الثنائية، يجب على الحكومات:

**7.1** في المفاوضات الثنائية حول أي اتفاقيات، الضغط على الدول الشريكة لتوقيع اتفاقيات ملزمة تحتوي على آليات عملية لحماية حقوق الإنسان للعمال المهاجرين

**7.2** ضمان إعلان جميع الاتفاقيات، وإمكانية الوصول إليها ونشرها على موقع الويب الخاص بالمهمة الدبلوماسية في الدولة المقابلة، وذلك باللغة الأكثر شيوعاً بين العمال المهاجرين

7.3. إنشاء وتفعيل عمليات مراجعة هادفة ومنتظمة تشمل مشاركة المنظمات العمالية الكاملة والنشطة لتقييم تنفيذ أي اتفاقيات ثنائية.