



منظمة  
العمل  
الدولية



# علاقات أصحاب العمل بالعمّال المهاجرين في الشرق الأوسط:

التنقل في سوق العمل استطلاع آفاق  
الداخلية والهجرة العادلة







# علاقات أصحاب العمل بالعمّال المهاجرين في الشرق الأوسط:

التنقل في سوق العمل استطلاع آفاق  
الداخلية والهجرة العادلة

ورقة بيضاء، شباط/فبراير ٢٠١٧

تتمتع منشورات منظمة العمل الدولية بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم 2 المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها دون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن بالنسخ أو الترجمة يجب أن يوجه إلى مكتب مطبوعات منظمة العمل الدولية (الحقوق والتراخيص)، في منظمة العمل الدولية في جنيف على العنوان التالي:  
International Labour Office, CH-1211 Geneva 22, Switzerland  
أو على العنوان الإلكتروني: [rights@ilo.org](mailto:rights@ilo.org)  
والمكتب يرحب دائماً بهذه الطلبات.

يجوز للمكتبات والمؤسسات وغيرها من الجهات المستخدمة المسجلة لدى منظمات حقوق الاستنساخ أن تستنسخ هذه الوثيقة وفقاً للتراخيص الممنوحة لها لهذا الغرض. زوروا موقع [www.ifrro.org](http://www.ifrro.org) للاطلاع على أسماء منظمات حقوق الاستنساخ في بلدكم.

**علاقات أصحاب العمل بالعمال المهاجرين في الشرق الأوسط: استطلاع آفاق التنقل في سوق العمل الداخلي والهجرة العادلة / منظمة العمل الدولية، المكتب الإقليمي للدول العربية، بيروت، 2017 (ورقة بيضاء؛ شباط/فبراير 2017)**

(ISBN: 9789226312043 (print); 9789226312050 (web pdf)

الهجرة الدولية / حقوق العمال / الشرق الأوسط

منظمة العمل الدولية/المكتب الإقليمي للدول العربية

14.09.2

متوفر أيضاً باللغة الانكليزية:

**Employer-migrant worker relationships in the Middle East: exploring scope for internal labour market mobility and fair migration; ISBN: 9789221306740 (print); 9789221306771 (web pdf); ILO Regional Office for Arab States; Beirut; 2017.**

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، 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 بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المقالات أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة فيها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها. ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى ومنصات التوزيع الرقمية، أو طلبها مباشرة من [ilo@turpin-distribution.com](mailto:ilo@turpin-distribution.com). للمزيد من المعلومات، زوروا موقعنا: [www.ilo.org/publns](http://www.ilo.org/publns) أو اتصلوا بنا على العنوان التالي: [ilopubs@ilo.org](mailto:ilopubs@ilo.org).

للحصول على منشورات المكتب الإقليمي للدول العربية، يُرجى الاتصال بالعنوان التالي:  
ص.ب. 4088-11 رياض الصلح 1107 - 2150  
بيروت - لبنان

تتوفر المنشورات على العنوان التالي: [www.ilo.org/arabstates](http://www.ilo.org/arabstates)

في ظل تناقص إيرادات النفط<sup>١</sup>، وارتفاع معدلات بطالة الشباب والنساء من المواطنين، ودراسة اللاجئين الضخمة<sup>٢</sup>، وتعاقد المخاوف الدوليّة حول نُظُم الكفالة التي يعمل بموجبها المهاجرون، وتزايد الأدلة التي تشير إلى المنافع المتأثّبة عن إتاحة التنقل في السوق الداخليّة للعمال (المهاجرين)<sup>٣</sup>، تعيد الحكومات في الشرق الأوسط تقييم الأداء الحالي لنُظُم الكفالة المعتمدة لديها.

وتسهيلاً لفهم الأسباب الجذريّة التي تُوَدّي إلى عدم كفاءة أسواق العمل، وبرامج دعم العمالة الوطنية التي لا تلقى الإقبال المرتجى، وظروف العمل الصعبة ومعدّلات الهشاشة العالية التي يعاني منها الكثير من العمال المهاجرين في الشرق الأوسط، تُقدّم هذه الورقة طريقة لتحليل العلاقة بين أصحاب العمل والعمال المهاجرين الناشئة عن منظومة الكفالة. وهي تقدّم مدخلاً لاستعراض خمسة عناصر في علاقة صاحب العمل بالعامِل المهاجر الناشئة عن هذه المنظومة، بالإضافة إلى طرائق محدّدة متّبعة بين صاحب العمل والعامِل المهاجر، والعوامل المُفارقة التي قد تعيق التنقل ضمن السوق الداخليّة، والتي قد تتيح استغلال العمالة أو إدامتها، بما في ذلك حالات العمل الجبري.

ويهدف التحليل المُقدّم في هذه الورقة والمسارات المُوصى بها للمضي قدماً إلى تحفيز الحوار والتدابير الإصلاحية بما يعود بالمنفعة القصوى على جميع المعنيّين - بمن فيهم أصحاب العمل، واقتصادات بلدان المقصد، والعمال المهاجرين. ومن هذا المنطلق، يكمن الغرض من هذه الورقة في المساهمة في بلورة إطار للهجرة العادلة في الشرق الأوسط بما يتوافق مع أهداف التنمية المستدامة<sup>٤</sup>، وبرنامج عمل الهجرة العادلة، على النحو الذي اعتمده الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ومنظمة العمل الدوليّة تبعاً.



فرانك هاجمان  
نائب المدير الإقليمي / مدير فريق العمل اللائق  
المكتب الإقليمي للدول العربيّة - منظمة العمل الدوليّة

<sup>١</sup> في دول الخليج على وجه الخصوص

<sup>٢</sup> لاسيّما في لبنان والأردن

<sup>٣</sup> تُستخدم عبارة "العامِل" في هذه الورقة وفقاً للتعريف الدولي في إتفاقية الأمم المتحدة للعمال بين (١٩٩٠) بأنه شخص سيتم توظيفه، أو موظف، أو تم توظيفه لمزاولة نشاط مقابل أجر في دولة ليس هو مواطن أصلي منها". ولكن من المهم أن نلاحظ أن عدداً من الدول العربية يفضل استخدام مصطلح "العامِل بعقد مؤقت" أو "العامِل المغترب".

<sup>٤</sup> لا سيّما الغايات ٨.٧ (العمل الجبري)، ٨.٨ (العمل اللائق للعمال بين)، و١٠.٧ (إدارة الهجرة)

## قائمة المحتويات

iii	توطئة
iv	المربّعات والرسوم
1	1. مقدّمة
2	2. الخلفيّة
3	3. المنافع المحتملة للتنقل في السوق الداخليّة
4	4. العلاقات بين صاحب العمل والمهاجر التي قد تعيق التنقل في سوق العمل الداخليّة والهجرة العادلة
5	5.1 العناصر المركزيّة لترتيبات الكفالة
7	5.2 أنواع محدّدة من ترتيبات الكفالة
8	5.3 عوامل مفاومة أخرى في ترتيبات الكفالة
10	6. التطبيق الوطني لخطط الكفالة والتطوّرات التشريعيّة الأخيرة في الشرق الأوسط
13	7. الترتيبات السياسيّة المقترحة للارتقاء بالتنقل في سوق العمل والهجرة العادلة
17	8. خلاصة
18	9. المراجع

## المربّعات والرسوم

1. المربّع 1: تعاريف
2. الرسم 1: نموذج تحليل لنظم الكفالة في الشرق الأوسط
3. الرسم 2: تحليل نُظم الكفالة في ثمانية من بلدان المنطقة

## شكر وتقدير

أعدّ هذا الكتاب الأبيض هانس فان دي غليند، وصوفيا كاغان، وإليزا ماركس، وكارلا أونغر لحساب المكتب الإقليمي للدول العربيّة التابع لمنظمة العمل الدوليّة، كأداة للحوار السياسي مع أصحاب المصلحة. وقد استندت هذه الورقة إلى الاستعراض والتغذية الراجعة من مجموعة من الزملاء في منظمة العمل الدوليّة، بمن فيهم أمين الوريدات، وريتشارد كولوينسكي، وفيليب فيشمان، وماريا غالوتي، وطارق حقّ، وآية جعفر، وسهي لبادي، وزينة مزهر، ويوشي ناغوشي، وإيمانويلا بوتزان، وديبا ريشيكش، وتورستن شاكل. وقد قدّم أعضاء اللجنة الاستشاريّة لسياسات هجرة اليد العاملة في الشرق الأوسط التابعة لمنظمة العمل الدوليّة مساعدة كبيرة بتقديمهم التوجيهات حول إعداد هذه الورقة.

تمّ تمويل التقرير بدعم من المكتب الإقليمي للدول العربيّة، وبمساهمة سخية من الوكالة السويسريّة للتنمية والتعاون من خلال مشروع FAIRWAY.

ولا بدّ أخيراً من التقدّم بالشكر من رهام راشد ومن نادين الخوري على ترجمة هذا التقرير إلى اللغة العربيّة.

ويُختزل إطار تحليل النواحي الأساسية لنُظْم الكفالة في المنطقة بخمس أسئلة أساسية، وتتمثل تحديداً بما إذا كان العامل المهاجر مرتبط بصاحب العمل لما يلي:

أ. الدخول إلى بلد المقصد؟

أ. تجديد الإقامة ورخصة العمل؟

أ. إنهاء الاستخدام؟

أ. الانتقال إلى صاحب عمل مختلف؟

أ. الخروج من بلد المقصد؟

يتيح هذا النهج مقارنة نُظْم الكفالة في ثمانية بلدان في المنطقة، مع عرض لبعض الأمثلة عن الإصلاحات الحديثة:

تقترح هذه الورقة سلسلة من الإجراءات السياساتية القائمة على الأدلة لإصلاح نُظْم الكفالة الحالية، ما من شأنه أن يُحسّن التنقل ضمن سوق العمل الداخلية مع الارتقاء بالهجرة العادلة. وتشتمل هذه الإجراءات السياساتية المقترحة على ما يلي:

- ضمان عدم ارتباط دخول العامل المهاجر، وإقامته ورخصة عمله بصاحب عمل محدد؛
- تمكين العامل المهاجر من تولي مسؤولية تجديد تأشيرات الدخول ورخص العمل والإقامة الخاصة به؛
- إتاحة خيار الاستقالة وإنهاء العقد (بعد الإخطار) للعامل المهاجر، من دون خسارة صلاحية وضع الهجرة؛
- ضمان تمتّع العامل المهاجر بإمكانية تغيير صاحب العمل من دون موافقة صاحب العمل الحالي ومن دون خسارة صلاحية وضع الهجرة؛
- السماح للعامل بالخروج من البلد من دون السعي للحصول على موافقة صاحب عمله.

تؤدي الجوانب الفريدة لما يُعرف بنُظْم الكفالة في الشرق الأوسط إلى تفويض للمسؤولية من الدولة إلى صاحب العمل من القطاع الخاص للإشراف على وضع الهجرة ومركز العمالة للعمال المهاجرين. وي طرح ذلك بحد ذاته إشكالية إذ ينشأ عنه اختلال في حقوق العمال وأصحاب العمل في فسح علاقة العمل والتنقل ضمن سوق العمل في البلد المعني وقدرتهم على ذلك.

تحتجّ هذه الورقة بأنّ إصلاح نُظْم الكفالة على نحو يفكك قدرة صاحب العمل على التحكم بوضع الهجرة الخاص بالعمال، ويُمكن العامل المهاجر من الاستقالة أو من إنهاء عقد عمله، بعد توجيه إخطار ضمن مدة منطقيّة، ومن دون خسارة العامل لصلاحية وضع الهجرة، ويمكن أن يعود بمنافع اقتصادية واجتماعية وإدارية كبيرة. كما أنه من شأن ذلك أيضاً أن يسهم في تحقيق التقدّم في مجال برامج دعم العمالة الوطنية، وحسن أداء سوق العمل، والالتزام بحكم القانون.

ومن شأن إصلاح نظام الكفالة أن يحقق على وجه الخصوص ما يلي:

- المنافع الاقتصادية للدولة من خلال زيادة الإنتاجية الاقتصادية نتيجة لزيادة جاذبية سوق العمل للشركات والعمال ذوي المهارات المعترف بها على حدّ سواء؛ وتحسين السمعة الدولية.
- المنافع للشركات والعمال من خلال تحسين التوفيق بين مهارات العمال بالشركات، وتحفيز أصحاب العمل على تقديم رواتب أعلى وتوفير ظروف عمل أفضل لجذب المواهب.
- تحسين حوكمة العمل من خلال الحدّ من الممارسات التي تخول صاحب العمل بأن يكفل عدد من العمال دون نية حقيقية لتشغيلهم (ممارسة معروفة بتجارة التأشيرات). كما يمكن أن تؤدي أيضاً إلى الحدّ من ممارسات أصحاب العمل المُصمّمة لمنع العمال المهاجرين من ترك صاحب العمل (أو "الهروب")، بما فيها حجب الرواتب، ومصادرة جوازات السفر، والقيود المفروضة على حرية التنقل.



تحكم علاقات العمل بين أصحاب العمل والعمّال بن، الذين يُعرفون أيضًا «بالعمّال المهاجرين» (أنظر المربّع ١) في بلدان مجلس التعاون الخليجي (المشار إليه فيما يلي بالمجلس)<sup>٥</sup> والأردن ولبنان مجموعة من القوانين والأنظمة الإدارية والقواعد والممارسات العرفية الوافية، التي توكل بمسؤولية تنظيم العلاقة بين العامل وصاحب العمل إلى صاحب العمل نفسه. (Gardner, ٢٠١٤; Kafa, ٢٠١٢)

ورغم أنّ نُظُم كفالة الهجرة شائعة في أنحاء كثيرة من العالم، فإنّ نوع تدابير الكفالة السائدة في الشرق الأوسط يفرض حدودًا صارمة على قدرة العمّال المهاجرين على ترك صاحب العمل، وينشأ عنها عدد من المخاطر المتصلة بانتهاكات حقوق الإنسان واستغلال العمالة، ومن شأنها أن تُعيق التنقّل ضمن سوق العمل الداخليّة. وكما أشرنا فيما سبق، يمكن للتنقّل في سوق العمل الداخليّة أن يعود بمنافع مهمّة على فاعلية أداء أسواق العمل واقتصادات بلدان المقصد بشكل عام. وبالتالي، يُعيد عدد من البلدان التفكير في جدوى الشكل المعتمد حاليًا لهذا النظام، وذلك لتفادي احتمال وقوع الانتهاكات التي تلزم أيّ اختلال في علاقة العمل، كما لتحقيق المزيد من المرونة في أسواق العمل.

تبدأ هذه الورقة بتقديم إطار لتحليل العلاقات بين أصحاب العمل والعمّال المهاجرين في الشرق الأوسط<sup>٦</sup>. وهي تصف نواحي نظام الكفالة التي يُمكن أن تعزّز من اعتماد العمّال على كفيلهم (صاحب العمل) بما من شأنه أن يؤثر على التنقّل في سوق العمل الداخليّة. وتحدّد الورقة أيضًا أنواعًا محدّدة من العلاقات بين أصحاب العمل والعمّال المهاجرين بموجب نظام الكفالة، بالإضافة إلى عوامل المفاومة التي تزيد من هشاشة وضع العمّال. وبناءً على المعلومات المتاحة للعموم، تقدّم الورقة لمحةً حول التدابير المعمول بها من خلال نظام الكفالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي، ولبنان، والأردن، ودارسة السمات المشتركة كما للاختلافات بين الأطر السائدة في كل من البلدان الثمانية، مع إيلاء اهتمام خاص بخصوصيات جهود الإصلاحات السياسيّة الأخيرة (حتى تاريخ كانون الثاني/يناير)، بقدر ما تسعى إلى معالجة العناصر المركزيّة والأكثر استغلالية في نظام الكفالة.

وبناءً على تحليل الطرائق المعتمدة حاليًا، تستطلع الورقة طرقًا جديدة لإعادة التوازن إلى العلاقة بين العمّال وأصحاب العمل في نظم الكفالة في المنطقة، ما من شأنه أن يسهم بدوره في تعزيز كفاءة أسواق العمل وزيادة فرص نجاح برامج دعم العمالة الوطنية والهجرة العادلة. وقد تمّ رفع العديد من الخيارات السياسيّة هذه كمسوّدات إلى طيف من أصحاب القرار الرفيعي الشأن في الشرق الأوسط، إبّان اجتماع كبار مسؤولي حوار أبو ظبي في أيار/مايو ٢٠١٦. <sup>٧</sup> وقد أورد إعلان بالي الذي اعتمده الدول الأعضاء من آسيا والشرق الأوسط في منظمة العمل الدوليّة في كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٦ أيضًا سبل المضي قدمًا. ويؤكد الإعلان على ضرورة تعزيز حوكمة هجرة العمل من خلال «إصلاح العلاقات بين أصحاب العمل والعمّال التي تعيق حرية تنقّل العمّال، وحفّهم بإنهاء استخدامهم، أو بتغيير صاحب العمل، مع الأخذ بالاعتبار أي التزام تعاقدية يمكن أن ينطبق، إلى جانب حقهم بالعودة بحرية إلى بلدانهم». (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦: ٣).

<sup>٥</sup> تضمّ هذه البلدان البحرين والكويت وعمّان والسعودية وقطر والإمارات العربيّة المتّحدة.

<sup>٦</sup> ضمن منطقة الشرق الأوسط، ينصبّ تركيز هذه الدراسة على بلدان مجلس التعاون الخليجي.

<sup>٧</sup> حوار أبو ظبي هو منتدى أساسي للحوار السياسي بشأن هجرة العمل في منطقة آسيا-مجلس التعاون الخليجي

## المربّع ١: تعاريف

يُستخدم مُصطلح «**عامل مهاجر**» في كامل هذه الورقة بما يتوافق مع القواعد الدوليّة، ولا سيّما منها المادّة ٢ من الاتّفاقيّة الدوليّة لحماية جميع العمّال المهاجرين وأفراد أسرهم (١٩٩٠) الّتي تُحدّد «العامل المهاجر» بـ«الشخص الذي سيزاول أو يزاول أو ما برج يزاول نشاطًا مقابل أجر في دولة ليس من رعاياها». ولكن من المهم أن نلاحظ أن عدداً من الدول العربية ينظر إلى هجرة اليد العاملة على أنها مؤقتة ويفضل استخدام مصطلح «العامل بعقد مؤقت» أو «العامل المغترب»<sup>٨</sup>.

ويُعرف النظام المُستخدم في بلدان مجلس التعاون الخليجي ولبنان والأردن عامّةً بـ«**نظام الكفالة**». وفي حين أنّ مُصطلح «الكفالة» حدّد ذاته نادراً ما يُستخدم في التشريع، يبقى المفهوم شائع الاستخدام، ولا سيّما في الإعلام، للدلالة على عناصر الكفالة الفريدة والمشاركة في الشرق الأوسط، والّتي تختلف عن نظم الكفالة في بلدان أخرى.

يُعرّف «**التنقل في سوق العمل الداخليّة**» في هذه الورقة بقدرة العمّال على إنهاء الاستخدام، والانتقال إلى صاحب عمل مختلف، وتجديد تصاريح عملهم أو مغادرة بلد المقصد من دون موافقة صاحب العمل.

تُعرّف «**الهجرة العادلة**» لأغراض هذه الورقة بالهجرة الّتي تحترم حقوق الإنسان وحقوق العمل للعمّال المهاجرين، وتقدّم الفرص الحقيقيّة للعمل اللائق، بما يتماشى مع حقوق الإنسان الدوليّة، بما فيها معايير العمل.<sup>٩</sup>

ويشير مصطلح «**الهروب**» إلى جريمة إداريّة خاصّة بنظم الكفالة في الشرق الأوسط حيث يُعتبر العمّال المهاجرين، ولا سيّما منهم العمّال المنزليّون، الّذين يُغادرون صاحب العمل/الكفيل من دون إذن، عمّالاً مهاجرين غير نظاميين، ما يعرّضهم للتوقيف، والاحتجاز، والترحيل. وينطبق ذلك أيضًا على العمّال الّذين هربوا من وضع استغلالي أو تعسفي. ويُستخدم مصطلح «**الهروب الزائف**» للدلالة على الحالة الّتي يدّعي فيها صاحب العمل زوراً أن العامل قد «هرب».

<sup>٨</sup> ترد تعاريف مشابهة للهجرة من أجل العمالة/العامل في صكوك مننّمة العمل الدوليّة المعنيّة بالعمّال ين (المادّة ١١، اتفاقيّة الهجرة من أجل العمالة (منقّحة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)؛ والمادّة ١١ من اتفاقيّة العمّال ين (أحكام تكميليّة)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣).

<sup>٩</sup> لم يتم الاتّفاق على تعريف حاسم "للّهجرة العادلة" حتّى تاريخه

تاريخياً، تستند هذه النظم التي تتيح الاستخدام المؤقت للأجانب في بلدان مجلس التعاون الخليجي، إضافة إلى الأردن ولبنان، إلى مفهوم الكفالة الذي يحمل لغويًا معاني "الضمانة" و"الإعالة" و"الرعاية". ومن المعروف في بلدان الخليج العربي (والأردن) أنّ مصطلح الكفالة يعود إلى تقليد الضيافة الشرفي لدى البدو الذي يُلقى على عاتق أهل البلد منح الأعراب الحماية والانتماء المؤقت إلى القبيلة لأغراض محدّدة (Beauge, 1986, Dito, 2010; Asia Pacific Mission for Migrants, 2014). وكان الوافدون الجدد في المجتمع يُعتبرون ضيوفاً على فردٍ من أفرادهم يتحمّل المسؤولية القانونية والاقتصادية لرعايتهم، بالإضافة إلى تبعات أعمالهم.

أمّا الاستخدام الحديث لنظام الكفالة فقد ظهر في بلدان مجلس التعاون الخليجي في الستينيات والسبعينيات من القرن الماضي لما تمّ تطويره كوسيلة لتنظيم دخول اليد العاملة المهاجرة إلى بلدان مجلس التعاون الخليجي، ولاسيما منها البحرين، والكويت، وعمان، وقطر، والسعودية، والإمارات العربية المتّحدة. وبموجب الكفالة، يرتبط وضع الهجرة والإقامة القانونية للعامل الأجنبي بكفيل فردي طوال مدّة عقده، بحيث يعجز العامل المهاجر عادةً عن دخول البلد، أو الاستقالة من عمله، أو تغييره، أو مغادرة البلد من دون الحصول على إذن صريح من صاحب العمل أوّلاً. وهذا يختلف عن معظم نظم الكفالة الأخرى، حيث لا يحدد صاحب العمل إلا حالة العمالة المهاجرة وقت دخول البلد، وهناك قدر أكبر من المرونة في القدرة على الانتقال بين أصحاب العمل دون أن يفقدوا أهلية إقامتهم بعد ذلك.

لا بدّ من الإقرار بأنّ كفاءة كثير يسعون جاهدين إلى توفير ظروف العمل اللائقة والمحترمة، ولكن رغم ذلك فإنّ الأداء الحديث للكفالة حافل بطبيعته بالفرض التي تتيح لأصحاب العمل انتهاك حقوق الإنسان الأساسية للعامل المهاجرين بموجب النظام. ومن خلال الكفالة، يتمّ وضع العمال المهاجرين في موقع ضعف، قلما يتيح لهم القدرة على التفاوض مع أصحاب العمل، نظراً لاختلال التوازن الكبير في القوى الكامن في علاقة العمل. وتتضمّن المظالم المشتركة التي يعبر عنها العمال المهاجرون القيود المفروضة على حريّة الحركة، ومصادرة جوازات السفر، والتأخر في تسديد المعاشات أو عدم دفعها، وطول ساعات العمل، وعدم تلبية الحاجات الطبيّة، والعنف - وجميعها ظروف يمكن أن تؤدّي إلى حالات العمل الجبري والاتجار بالبشر.

يمكن القول إنّ أكثر السمات إشكاليّة في نظام الكفالة تكمن في تفويض المسؤولية أو "تعهدتها" من قبل الدولة إلى صاحب عمل من القطاع الخاص، للإشراف على وضع الهجرة ومركز العمالة للعامل المهاجر. ومن خلال الربط بين تصريحي الإقامة والعمل، يعتمد وضع الهجرة الخاص بالعامل المهاجر بالعلاقة التعاقدية التي تربطه بالكفيل. وإذا ما أنهيت علاقة العمل، ينتفي الأساس القانوني لبقاء العامل المهاجر في البلد. فالكفيل بصفته "مالك" التصريح مخوّل فرض سيطرة واسعة النطاق على حياة العمال المهاجرين الذين يوظّفهم، ما يجعل علاقة صاحب العمل بالعامل هذه أكثر اختلالاً ممّا هو شائع في سوق العمل في الحالات الطبيعيّة. ويعيق ذلك أيضاً التنقّل في سوق العمل الداخليّة، ما يؤثّر سلباً على أداء أسواق العمل، كما ستبيّن هذه الورقة فيما يلي.

وقد أعلنت لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيّات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدوليّة في ملاحظاتها المتّصلة باتفاقيّة العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، أنّ الكفالة تربط العمال المهاجرين بأصحاب عمل معيّنين، ما يحدّ من خياراتهم وحريّاتهم. وأشارت اللجنة إلى أنّ "ما يسمّى بنظام الكفالة المتّصل بتأشيرة الدخول" قد يشكّل في بعض بلدان الشرق الأوسط أرضاً خصبة للعمل الجبري" وحثّت الحكومات على "اعتماد الأحكام التشريعيّة المصمّمة خصيصاً للظروف الصعبة التي تواجهها هذه الفئة من العمال وحمايتهم من الممارسات الاستغلاليّة والتعسفيّة" (لجنة الخبراء بشأن تطبيق الاتفاقيّات والتوصيات - منظمة العمل الدوليّة، ٢٠١٥ و٢٠١٦).

على ضوء القلق التي عبّرت عنه اللجنة، أطلق عددٌ من الحكومات في الشرق الأوسط تصريحات علنيّة في السنوات الأخيرة تشير إلى إقرارها بالحاجة إلى التغيير، في حين اتّخذت قلةٌ منها بضعة تدابير للتصدي للممارسات غير المقبولة (أنظر القسم ٥ للاطلاع على عرض مفصّل عن ترتيبات الكفالة في بلدان الشرق الأوسط).

### ٣. المنافع المحتملة للتنقل في السوق الداخلية

لا تكمن أهمية إصلاح نظام الكفالة في الشرق الأوسط أهمية بالنسبة إلى العمّال وحسب بصفته مسألة تتصل بحقوق العمل، بل إنّ (تعزيز تنقل العمال في السوق الداخلية) من شأنه أيضًا أن يعود بسلسلة من المنافع على الحكومات، وأصحاب العمل، والاقتصادات في بلدان المقصد.

ويمكن لهذه المنافع أن تتضمّن ما يلي:

#### دعم سياسات دعم العمالة الوطنية

- يمكن للتنقل في سوق العمل الداخلية أن يُعزّز من فرص نجاح استراتيجيات زيادة عدد المواطنين العاملين في اقتصادات القطاع الخاص في الشرق الأوسط (أي سياسات دعم العمالة الوطنية). ويتم ذلك أولًا من خلال خفض فجوة الرواتب والحقوق بين العمال المهاجرين والمواطنين، لأنّ الفارق الشاسع الموجود حاليًا يُشكّل مثيرًا يُعيق توظيف العمال الوطنيين. ثانيًا، فإنّ تقليص نطاق المسؤولية الإدارية والقانونية الموكلة إلى أصحاب العمل، يمكن أن يحفّز اهتمامًا أكبر بتوظيف المواطنين من جانب أصحاب العمل.
- ويُعدّ تنويع الاقتصاد من الفرص المحتملة أيضًا. فالقيود الحالية المفروضة على التنقل في سوق العمل والسيطرة الواسعة التي يمارسها أصحاب العمل على العمال تُشكّل مثيرًا للعمال (الأجانب الماهرين، ما يُعيق إرساء اقتصاد معرفة نابض ومتنوع وقادر على الصمود، ما يحدّ بدوره من احتمال إيجاد الوظائف التي من شأنها أن تجذب عددًا كبيرًا من المواطنين (Nyarko, ٢٠١٦).

#### المنافع الاقتصادية

- من شأن الإصلاحات أن تزيد من جاذبية سوق العمل للشركات وعمّالها، وأن تجذب العمّال اللازمين للنشطة القائمة على المعارف، وأن تقدّم الحوافز للاستثمار في الرأسمال البشري (Saidi, ٢٠١٦).
- يمكن لتمكين التنقل في سوق العمل الداخلية أيضًا أن يخفّض من ممارسة الاتجار بتأشيرات الدخول واحتباس اليد العاملة، إذ يسعى أصحاب العمل إلى الاستحصال على عدد من رخص العمل يفوق حاجتهم الفعلية، حتى يتسنى لهم استخدام العمال من احتياطي من العمال المتوقّرين في بلد المقصد.
- يمكن لقدرة العمال المهاجرين على الانتقال إلى أعمال تقدّم أجرًا أفضل أن تشكّل محفّزًا للعمال لاكتساب مهارات جديدة – ما يفيد الاقتصاد الوطني بشكل عام من خلال زيادة المستوى العام لمهارات اليد العاملة المهاجرة بشكل تدريجي (Nyarko, ٢٠١٦). ولا يجد العمال وأصحاب العمل حاليًا حوافز كافية للاستثمار في التدريب أثناء العمل والارتقاء بالمهارات، بما أنّ العمال مقيّدون بالعمل حصراً مع كفلائهم (Saidi, ٢٠١٦).
- من شأن إصلاحات الكفالة المتوافقة مع معايير العمل الدولية أن تُسهم أيضًا في تحسين السمعة الدولية وبيئة الاستثمار، سيّما أن المنطقة باتت تُستهدف أكثر فأكثر في مساعي التدقيق في حقوق وظروف العمل الخاصة بالعمال المهاجرين، وهو منحنى مرشحٌ للاستمرار دوليًا نظرًا لعدد من المشاريع الضخمة والبارزة، التي تتضمّن كأس العالم لعام ٢٠٢٢ (قطر)، ومعرض إكسبو ٢٠٢٠ (الإمارات)، وجوجنهايم واللوهر وجامعة نيويورك أبو ظبي (الإمارات).
- في السياق نفسه، سيزيد إظهار الالتزام بتحسين ظروف العمل من الجاذبية بالنسبة إلى الشركات العالمية المستوى الساعية إلى الحفاظ على سمعتها للعمل في الشرق الأوسط، ما يُسهم بدوره في الارتقاء باقتصادات المنطقة وتنويعها.
- من شأن الانخفاض في شكاوى العمال وقضايا فض النزاعات أن يؤدّي إلى تدني تكاليف إنفاذ القانون. كذلك، فإنّ التراجع في عدد العمال المهاجرين الذين يحتاجون إلى دعم ممول من الحكومة، بما يشمل الإقامة في أوضاع الأزمات وغيرها من المساعدات، يمكن أن يُسهم في خفض تكاليف مساعدات الرعاية الاجتماعية.

14 Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau: Mission to (٢٠١٤) Human Rights Council and the Labour, (٢٩.No) ١٩٣٠, Complaint concerning non-observance by Qatar of the Forced Labour Convention, (٢٠١٦) Qatar; ILO of the International Labour Conference under (٢٠١٤) ١٠٣rd Session made by delegates to the (٨١.No) ١٩٤٧, Inspection Convention "I Was Sold": Abuse and Exploitation of Migrant Domestic Workers in" (٢٠١٦) of the ILO Constitution; Human Rights Watch ٢٦ article Migrant Workers' Rights on Saadiyat Island in the United Arab Emirates; Human Rights Watch (٢٠١٥) Oman; Human Rights Watch "I Already Bought You": Abuse and Exploitation of Female Migrant Domestic Workers in the United Arab Emirates; Human (٢٠١٤) US Department of State; ٢٠٢٢ Building a Better World Cup: Protecting Migrant Workers in Qatar Ahead of FIFA (٢٠١٢) Rights Watch The Ugly Side of the Beautiful Game: Exploitation of migrant (٢٠١٦) Amnesty International ٢٠١٦ Trafficking in Persons Report (٢٠١٦) .The Case Against Qatar (٢٠١٤) World Cup site ITUC ٢٠٢٢ workers on a Qatar

## حماية العمّال

- يُمكن أن يُسهّم السماح للعمّال المهاجرين بتغيير أصحاب العمل في تحسين أداء أسواق العمل الوطنيّة وتعزيز ديناميّتها، وقد يُساعد أيضًا على ضمان تماثل أكبر بين مهارات العمّال المهاجرين وحاجات الصناعة وأصحاب العمل (منظمة العمل الدوليّة، ٢٠١٥). ويُمكن أن يُؤدّي ذلك إلى زيادة التنافس بين أصحاب العمل لتوظيف العمّال المؤهّلين المتواجدين أصلًا في سوق العمل المحليّة، ما قد يدفع أصحاب العمل إلى تقديم أجور أعلى وظروف عمل أفضل في إطار تنافسهم على أفضل العمّال. ومن النتائج الأخرى المتوقّعة نذكر زيادة الانتاجيّة بشكل عام وارتفاع التصنيف في مؤشر التنافسيّة العالمي الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي (Gulf Business, ٢٠١٦).
- ويمكن لتحسين التنقل في سوق العمل الداخليّة أيضًا أن يُعالج مسألة العمّال المصنّفين كغير نظاميين بغير ذنب منهم<sup>١١</sup>. وإذا ما تمّت معالجة الوضع غير النظامي الذي فرض عليهم فرضًا، فسيحدّ ذلك من التكاليف والعبء الإداري المتآتي حاليًا عن الترحيل والعفو وخطط تسوية الأوضاع القانونيّة.

## المنافع بالنسبة إلى الأعمال التجاريّة

- باستطاعة أصحاب العمل القادرين على توظيف عمّال أجانب موجودين أصلًا في بلد المقصد (أي العمّال الذين ألّفوا عقد العمل السابق الخاص بهم)، أن يوفّروا الوقت، والكلفة، والمعاملات الادارية التي ينطوي عليها توظيف عامل من الخارج، ما يحدّ في الوقت ذاته من خطر تورّطهم في ممارسات توظيف واستقدام استغلاليّة.
- يمكن لإصلاح الكفالة أن يُؤدّي أيضًا إلى زيادة رضا أصحاب العمل، إذ يُشير الباحثون إلى أنّ العديد من أصحاب العمل يجدون مسؤوليّات الكفالة الحاليّة مرهقة للغاية (جمعيّة إنسان، ٢٠١٤). ويشير البحث ذاته إلى أنّ ٦٥٪ من أصحاب العمل مستعدّون لدعم إصلاح الكفالة إذا ما توّمّر بديل لتأشيرة الدخول القائمة على العمل مع خيارات متنوّعة للتعويض عن رسوم التوظيف في حالات الإنهاء المبكر للعقد.

<sup>١١</sup> في حين أن بعض العمال المهاجرين أصبحوا في وضع غير منتظم عن طيب خاطر، إلا أن في هذا الوضع لأسباب خارجة عن إرادتهم ودون خطأ من تلقاء أنفسهم، على سبيل المثال من خلال الأخطاء الإدارية، من خلال فعل (أو تقاعس) من قبل كفلائهم، أو من خلال الهروب من أوضاع مسيئة. لو كان يسمح للعمال بالانتقال إلى عمل مختلف عندما يمارس صاحب العمل الأول، على سبيل المثال، التليغ الوهمي عن الفرار، واحتجاز جوازات السفر، وعدم دفع تذكرة العودة، أو عدم إجراء تسوية مالية مع العامل نتيجة دعوى قضائيّة، فهم لن يصبحوا في وضع غير نظامي.



## ٤. العلاقات بين صاحب العمل والعامل المهاجر التي قد تعيق التنقل في سوق العمل الداخليّة والهجرة العادلة

يشكّل هذا القسم إطارًا لتحليل العلاقة بين صاحب العمل والعامل المهاجر الناشئة عن نُظم الكفالة. ويقدم مدخلًا لاستعراض خمسة عناصر في علاقة صاحب العمل بالعامل المهاجر الناشئة عن الكفالة، بالإضافة إلى الأساليب الخاصّة بأصحاب العمل - العمّال المهاجرين، والعوامل المُقاومة التي قد تعيق التنقل في سوق العمل الداخليّة، والتي من شأنها أن تتيح استغلال العمالة وحالات العمل الجبري أو أن تديمها.

### ٤.١ العناصر المركزيّة لترتيبات الكفالة

تتألّف نُظم الكفالة في الشرق الأوسط من متطلّبات قانونيّة مختلفة، وأنظمة إداريّة، وممارسات اجتماعيّة-ثقافيّة تربط وضع الهجرة ومركز العمالة للعامل المهاجر بكفيل واحد محدد. ونظرًا لوجود بعض الاختلافات بين بلدان الشرق الأوسط، تقترح هذه الورقة إطارًا للتحليل يغطّي خمسة عناصر أساسيّة لعلاقة صاحب العمل بالعامل المهاجر يمكنها أن تعيق التنقل في سوق العمل الداخليّة والهجرة العادلة، من خلال طرح خمسة أسئلة على النحو التالي:

#### ١. هل يرتبط دخول البلد بصاحب عمل ١٢ محدد من خلال تأشيرة دخول و/أو إقامة؟

حتى يدخل العامل المهاجر بلد المقصد، يجب أن يكون مكفولًا من كفيل، وأن يبقى مرتبطًا بالكفيل نفسه طوال فترة إقامته. وعادةً ما يكون اسم الكفيل مدوّنًا على تأشيرة دخول العامل المهاجر، كما على إقامته ورخصة عمله<sup>١٢</sup>. وفي حين أن شرط وجود كفيل شائع في نظم كفالة أخرى (كما في أستراليا، وكندا، والولايات المتّحدة الأميركيّة)، فإنّ الكفيل في الشرق الأوسط يُمنح مستوى معيّنًا من السيطرة على العمّال المهاجرين طوال فترة إقامتهم في بلد المقصد، ويتوقّع منه أن يتحمّل مسؤوليّة العامل المهاجر خلال فترة وجوده في البلد. ويشمل ذلك ضمان مغادرة العامل المهاجر للبلد، من خلال دفع تذكرة الطائرة بعد انتهاء العقد. وقد استغلّ عدد من أصحاب العمل أسلوب العمل هذا من خلال تقديم عدد من طلبات تأشيرات الدخول للعمل يفوق حاجتهم، ما أدّى إلى ترك العمّال المهاجرين لحالهم لدى وصولهم، وإقحامهم في وضع غير نظامي بغير ذنب منهم.

#### ٢. هل تقع مسؤوليّة تجديد الإقامة في البلد (من خلال تأشيرة إقامة) على عاتق صاحب العمل؟

يولج صاحب العمل، بصفته "مالك" رخصتي العمل والإقامة في معظم بلدان الشرق الأوسط، مسؤوليّة تجديد تأشيرة الإقامة التي تمنح العامل المهاجر المركز القانوني الذي يحوّله الاستمرار في العمل في البلد. ويؤدّي ذلك إلى اعتماد العامل المهاجر على صاحب العمل للحصول على الإقامة في البلد<sup>١٣</sup>. وإذا ما تقاعس صاحب العمل عن تجديد التأشيرة، يصبح العامل المهاجر غير مسجّل ما يعرّضه للعقوبات، بما فيها الاحتجاز والترحيل. وفي المقابل، وجدها قلة من البلدان قد وضعت أحكامًا تنصّ على عقوبات تفرض على صاحب العمل في مثل هذه الحالات. وتشيع حالات التقاعس عن تجديد التأشيرة بشكل خاص حيث فترة تجديد الإقامة أقصر من مدّة عقد العمل<sup>١٤</sup>.

#### ٣. هل يتطلّب إنهاء الاستخدام موافقة صاحب العمل؟

خلال مدّة العقد، يعجز العمّال المهاجرين عادةً في معظم بلدان الشرق الأوسط عن الاستقالة أو إنهاء استخدامهم من دون موافقة صريحة وخطيّة من صاحب العمل. وفي حال قرّر العامل المهاجر ترك العمل قبل انتهاء مدّة عقده من دون أن يضمن أولًا موافقة صاحب العمل، وحتى إذا أتى ذلك كردّة فعل على حالة استغلال،

<sup>١٢</sup> عوضًا ارتباطهم بـ"عمل" محدد.

<sup>١٣</sup> رغم أن ذلك لا يُعدّ شرطًا بالنسبة إلى العمّال المصريين في الأردن بموجب اتفاقية ثنائية بين الأردن ومصر (تنظيم اليد العاملة المصريّة)، موقّعة عام ٢٠٠٧.

<sup>١٤</sup> ما خلا الاستثناءات، ففي الأردن، يُعتبر العامل مسؤولًا عن تقديم طلب لتجديد رخصة الإقامة، ولكن قد لا يتمّ إصدارها من دون رخصة عمل صالحة (التي تبقى ضمن مسؤوليّات صاحب العمل).

<sup>١٥</sup> إعادة، تُسحب لصاحب العمل مدّة معيّنة (٩٠ يوم على سبيل المثال)، بعد انتهاء الإقامة لتجديدها. ويمكن أن ينجم عن ذلك وضعًا غير نظامي بالنسبة إلى العامل خلال هذه المدّة، فلا يمكن بالتالي للعامل أن يغادر البلد من دون إلغاء الإقامة.

يُعتبر تلقائياً "غير نظامي" (ولا زال يُسمّى "غير شرعي" في بلدان الشرق الأوسط). وفي بعض البلدان، قد يتضمّن القانون حكماً بالإنتهاء الفوري للعقد في حالة الاستغلال فقط. غير أنّ الشروط والإجراءات المترتبة على ذلك قد تكون شاقّة جداً. وعملياً، نادراً ما يمرّ الإنتهاء الفوري من دون عقوبة. ففي الواقع، غالباً ما يُعاد العامل المهاجر إلى صاحب العمل و/أو يواجه عقوبات إدارية تترتب على "الهروب"، وتتضمّن الجزاءات، والاحتجاز غير المحدود المدّة، والترحيل. ويتوجّب على صاحب العمل عادةً الإبلاغ عن العمّال المهاجرين "المفقودين" إلى الشرطة المحليّة، فيُعفى صاحب العمل بموجبه من كلّ مسؤوليّة. وعند إخطار الشرطة، تقوم عادةً بإلغاء تصريح إقامة العامل المهاجر وتصدر أمراً باعتقاله. في المقابل، غالباً ما يتمنّع أصحاب العمل بالقدرة على إلغاء رخصة عمل العمّال المهاجرين وتأشيرات إقامتهم تبعاً لسلطتهم التقديرية، ضمن مهلة قصيرة أو دون سابق إنذار في معظم الحالات. ويصعب هذا التفاوت في القوّة على العامل المهاجر الاعتراض أو رفع الشكاوى عند انتهاك أي من أقسام اتفاقيّاتهم التعاقدية أو عند تعرّضهم للتعبس.

#### iv. هل يتطلّب الانتقال من صاحب عمل إلى آخر موافقة صاحب العمل (الأوّل)؟

في معظم بلدان الشرق الأوسط يُعتبر العمّال المهاجرين مُلزّمين قانوناً بالاستحصال على ورقة تسريح من العمل أو شهادة عدم ممانعة من صاحب العمل الأساسي قبل نقل الكفالة بشكل قانوني. وعادةً ما ينطبق ذلك حتّى بعد استكمال العامل لمدّة عقده إذا كان يرغب بالانتقال إلى صاحب عمل آخر. وتشرط بعض الدول على العامل العودة إلى بلاده لعدّة سنوات قبل السماح له باستئناف العمل مع صاحب العمل الجديد. ولا يُسمح للعمّال بالبقاء في البلد للعمل مع صاحب عمل جديد، حتّى إذا كان صاحب العمل الحالي ليأذن لهم بذلك.<sup>11</sup> وفي بعض الحالات، قد يُطلب من العامل المهاجر أيضاً أن يستحصل على إذن خطّي من صاحب العمل الجديد. وبشكل عام، فإنّ السبيل الوحيد لتخطّي هذا الشرط يتمثّل بالسعي للحصول على إذن خاص من الوزارة المعنية أو برفع دعوى قضائية. وتفرض هذه الإجراءات الشاقّة للانتقال من صاحب عمل إلى آخر قيوداً كبيرة على قدرة العامل المهاجر على التنقل وحرية حركته، كما تقوّض كفاءة سوق العمل على حساب الجميع، بمن فيهم أصحاب العمل.

#### v. هل يتطلّب الخروج من البلد موافقة صاحب العمل؟

في بعض بلدان الشرق الأوسط، يتعيّن على العامل المهاجر أيضاً أن يستحصل على إذن بالخروج من صاحب عمله الحالي لمغادرة البلاد.<sup>12</sup> وحتّى في البلدان التي لا يشترط فيها إذن الخروج صراحةً، قد يتمكّن الكفلاء من التقدّم بشكاوى لدى المرجعيّات المعنية بالهجرة، التي تبادر إلى منع العامل المهاجر من مغادرة البلد (ما يلغي ضرورة تسديد أصحاب العمل لتذكرة العودة للعامل المهاجر). وفي بعض الحالات، قد تحظر السلطات على العمّال دخول البلد من جديد.

يُسهم كلّ من هذه العناصر بحدّ ذاته في عدم التكافؤ في العلاقة بين صاحب العمل والعامل المهاجر، وعندما تجتمع معاً، باستطاعتها أن تحدّد من التنقل في سوق العمل الداخلية وقد تعرّض العمّال المهاجرين إلى مخاطر أعظم تتمثّل بالاستغلال والتعبس. ويجمع الرسم 1 أدناه جميع العناصر معاً، وسيستخدم في القسم 0 من هذه الورقة، حيث سيتمّ استعراض نظم الكفالة من ثمانية دول في الشرق الأوسط.

#### الرسم 1: نموذج تحليل لنظم الكفالة في الشرق الأوسط:

هل العامل المهاجر مرتبط بصاحب العمل لما يلي:				
أي إجابة بـ "نعم" تمنح صاحب العمل حدّاً من السيطرة ومن شأنها أن تعيق التنقل في سوق العمل الداخليّة والهجرة العادلة	لا	لا	لا	لا
	لا	لا	لا	لا
	لا	لا	لا	لا
	لا	لا	لا	لا
	لا	لا	لا	لا

<sup>11</sup> يعتبر ذلك شرطاً في عُمان على سبيل المثال، ولكن ليس في جميع البلدان. تسمح الإمارات للعمّال الذين استكملوا مدّة عقودهم مثلاً بالبقاء في البلد لمدّة 30 يوماً لإيجاد كفيل جديد.

<sup>12</sup> حالياً، السعودية وقطر والأردن.

## ٤,٢ أنواع محدّدة من ترتيبات الكفالة

يعمل معظم العمّال المهاجرين في الشرق الأوسط في شركات القطاع الخاص من خلال عمليّة يستحصل بموجبها صاحب العمل على موافقة الوزارة المعنّبة لكفالة عامل أجنبي، ثمّ يقوم صاحب العمل مباشرةً باستخدام هذا العامل مستعيناً بوكيل توظيف. وفي حين أنّ العمّال ضمن هذه العلاقات هم في موقع ضعف تام، فإنّ بعض فئات العمّال هي أكثر ضعفاً حتى بسبب الظروف المفاخرة المحيطة بكفالتهم (Dito, ٢٠١٥). وما يلي يشمل أنواع محددة من ترتيبات الكفالة التي قد تعيق حركة سوق العمل الداخلية والهجرة العادية:

### العمّال المكفولون من شركة تورّد اليد العاملة

عندما يكون العامل قد استُخدِم من قبل شركة تورّد اليد العاملة، يكون عادةً موظّفاً من قبل "صاحب عمل"، أحدهما يوظفه من خلال تصريح العمل والإقامة، والآخر يستفيد من عمله. ويمكن أن ينجم عن هذا التوريد الخارجي للعمل من خلال ترتيب الكفالة ضابّية في علاقات العمل والتباس حول هويّة صاحب العمل الذي يتحمّل المسؤولية عن رواتب العامل المهاجر، وظروف معيشته، والضمان وغيرها من المسؤوليّات. ونتيجة لذلك، قد يقوم صاحب العمل الثاني باستغلال العامل المهاجر، فيحاسب الأول بصفته الكفيل الفعلي.

### العمّال المنزليّون المهاجرون لا يحظون بتغطية كاملة من قانون العمل

في حين يُعتبر أصحاب عمل العمّال المنزليّون المهاجرون كفلاء يمارسون سيطرتهم على العمّال المهاجرون، فإنّ ما يزيد من تعرّض العمّال للاستغلال يكمن بشكل خاص في غياب الإطار القانوني الشامل لتنظيم علاقة العمل<sup>١٨</sup>. ولا يشمل العمّال المنزليّون بتغطية (أو يحظون بتغطية دنيا في بعض الحالات) بالحماية المقدّمة للفئات الأخرى من العمّال بموجب قوانين العمل الوطنيّة. ويضعف من هذه الهشاشة الطبيعة المعزولة لمكان العمل، إذ يُستخدم العمّال المنزليّون في منازل خاصّة ويعيشون عادةً تحت السقف نفسه مع أصحاب العمل. وتحدّ هيكلية العمل هذه من فرص التفاعل الاجتماعي خارج مكان العمل، وتضع قيوداً وخيمة على الحركة، إذ غالباً ما يُفرض على العمّال المنزليّين إخطار صاحب العمل أو الحصول على إذن منه قبل مغادرة المنزل، حتى في أيام الإجازة أو خلال ساعات الاستراحة. وبالتالي، فإنّ العمّال المنزليّين المهاجرين يُعتبرون من بين أكثر فئات العمّال هشاشة.

### العمّال حاملو "التأشيرة الحرّة"

يصبح العامل المهاجر، بموجب ترتيب يُشار إليه عادةً بالـ"تأشيرة الحرّة"<sup>١٩</sup>، عاملاً لحسابه الخاص يسدّد الربح للكفيل، وليس عاملاً بأجر. وتتضمّن هذه الفئة شكلين فرعيين، هما: (أ) إحضار الكفيل للعامل المهاجر إلى البلد لتشغيل نشاط تجاري وإدارته (مثل محلّ سمانة صغير) وعقد اتفاق غير رسمي مع العامل المهاجر لتشغيل الأعمال مقابل ربح؛ (ب) يوافق العامل بشكل غير رسمي أن يدفع للكفيل ربحاً مقابل الاحتفاظ بتصريح عمله ووضع إقامته. وفي كلا الحالتين، يعتمد العامل المهاجر على الكفيل لضمان استمراريّة الإقامة القانونيّة، ما يُعرضهم للاستغلال وعبوديّة الدين، ويحدّ من قدرتهم على التنقل. وتتسم هذه الأنشطة الربعيّة التي يمارسها الكفلاء بأنها مربحة جداً ويُعتقد أنّها تمثّل قطاعاً يُقدّر بمليارات الدولارات (Dito, ٢٠٠٨).

### العمّال الذين باتوا في وضع غير نظامي لأسباب خارجة عن سيطرتهم

أ. في بعض الأحيان، قد يصبح المهاجر غير نظاميّ بغير ذنب منه، ما يُضعف من تعرّضه للاستغلال. وقد تتجلى نواحي هذا الوضع غير النظامية بالطرق التالية (Dito, ٢٠١٥):

ب. بقاء العامل المهاجر في البلد رغم انتهاء مدّة التأشيرة أو إلغائها. وتتضمن هذه الحالات مثلاً انتهاء مدّة العقد على سبيل المثال ورفض صاحب العمل أن يدفع تذكرة الطائرة للعودة (كما يلزمه القانون في بعض القطاعات في بعض بلدان الشرق الأوسط)؛ وعدم إعادة صاحب العمل جواز سفر العامل المهاجر إليه؛ وعدم قيام صاحب العمل بتجديد التأشيرة لضمان الإقامة القانونيّة للعامل المهاجر. ويخسر العمّال الذين اختبروا الاستغلال والموجودون في الملاجئ أو العمّال الذين ينتظرون نتيجة دعوى قضائيّة قانونيّة وضعهم أيضاً، ويُصنّفون ضمن هذه الفئة.

٢

<sup>١٨</sup> تشدّد البحرين والأردن والكويت والمملكة العربية السعودية عن القاعدة إذ تقدّم تغطية جزئيّة للعمّال المنزليّين في قانون العمل أو القوانين الخاصّة.

<sup>١٩</sup> لا يعني بذلك أنّ تأشيرة العمل لا تنطوي على كلفة، بل إنّها لا تحتاج إلى صاحب عمل (لأنّ الكفيل ليس فعلياً صاحب العمل). ورغم عدم قانونيّة هذه الممارسة، يتمّ الاتّجار بهذه التأشيرات بين العمّال وأصحاب العمل مقابل رسم.

د. تليغ صاحب العمل عن "هروب" عامل مهاجر يحمل رخصة عمل صالحة، من دون أن يكون العامل قد فرّ فعلاً (أي "الهروب الزائف") الذي قد ينجم عنه ترحيل إداري بدون محاكمة.

عمل العامل المهاجر لدى صاحب عمل غير صاحب العمل الأساسي. وقد يتم ذلك بطلب من صاحب العمل الأساسي وبإذن منه، ولكن في حال تقاعس الكفيل الأول أو الثاني عن اتباع الإجراءات القانونية المحددة التي تنطوي عليها هذه العملية، يصبح العامل في وضع منتهك لمتطلبات تأشيرته<sup>٢٠</sup>.

وفي جميع هذه الظروف، يُصنّف العامل المهاجر بال "غير نظامي". وفي معظم البلدان، يُعتبر العمّال ذوي أوضاع الهجرة غير النظامية "غير قانونيين"، بما أنّ وضع العامل يُعدّ نتيجة خرق للقوانين المرعية، ما يعرّضه للتوقيف، والاحتجاز، والترحيل، حتى إن لم يكن الوضع غير النظامي قد نشأ عن ذنب ارتكبه العامل المهاجر بنفسه.

ويجبر خطر الوضع غير النظامي الكثير من العمّال المهاجرين على تحمّل ظروف صعبة واستغلالية بسبب الاختلالات الكامنة في نظام الكفالة، ما يحدّ فعلياً من قدرتهم على التنقل في سوق العمل. وما أن يصبح العامل في وضع غير نظامي، قد يصعب عليه تسوية وضعه أو مغادرة البلد بشكل قانوني. وقد يُرَدّ ذلك جزئياً إلى تراكم مبالغ كبيرة من غرامات تجاوز مدة الإقامة، وإذا ما اعتبر هؤلاء العمّال غير نظاميين واحتجزوا، قد يمنعون من مغادرة البلد نظراً لعدم امتلاكهم للأموال الكافية لتسديد الغرامات المتركمة.

واستجابةً للنقد المتزايد على الصعيد الدولي، تنفّذ بعض الحكومات في المنطقة برامج عفو دورية، تتيح للعمّال المهاجرين غير المسجّلين بتسوية وضع الهجرة أو العودة إلى بلادهم من دون عقوبة. غير أنّ نقاد برامج العفو هذه يحتجّون بأنّها لا تعالج على نحو وافي الأسباب التي تدفع بالعمّال المهاجرين إلى الوضع غير النظامي (الجزيرة، ٢٠١٣ - Shah، ٢٠١٤)

### ٤.٣. عوامل مفاومة أخرى في ترتيبات الكفالة

بغية التوصل إلى فهم ناجز لأثر العناصر المركزية لنظم الكفالة على العمّال المهاجرين، لا بدّ من تحديد عدد من العوامل المفاومة الأخرى التي من شأنها أن تعيق تنقل العمّال المهاجرين في سوق العمل الداخلية، والتي قد تعرّضهم لخطر متزايد لجهة التعسّف والاستغلال. ويضمّ هذا القسم تحليلاً سريعاً لبعض هذه العوامل؛ في حين تغطّي تقارير ذات صلة عوامل أخرى مثل ديون التوظيف المرتفعة التي يتحمّلها العمّال المهاجرون، والحدود المفروضة على الحرية النقابية، (أنظر منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦ و منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥ تبعاً)

#### أ) الدفعات المسبقة من أصحاب العمل التي ينشأ عنها تخوّف من الإنهاء المبكر للعقد

حين يدفع أصحاب العمل تكاليف استقدام أو توظيف العمّال المهاجرين (بما يشمل التصاريح، والسفر، والفحص الطبي، والضمان الطبي)، استناداً إلى معايير التوظيف العادية (أنظر منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦)، قد تشكّل هذه التكاليف مصدر تخوّف لأصحاب العمل الذين يخشون خسارة "استثمارهم المالي" إذا ما لم يكمل العامل المهاجر المدة الكاملة للعقد (جمعية إنسان، ٢٠١٤). وبالتالي، قد يشعر صاحب العمل بضرورة فرض قيود على قدرة العامل المهاجر على التنقل، أو قد ينقل هذه التكاليف إلى العامل، على الرغم من وجود تشريع وطني يحظر إجمالاً تسديد العمّال المهاجرين لأيّ رسوم. وقد يحجب الكفيل دفعات راتب العامل الأجنبي، أو يلزمه بالدفع لقاء أيّ خسائر متكبّدة جرّاء الإنهاء المبكر للعقد مقابل الموافقة على الاستقالة أو على تغيير العمل. وتحدّ مثل هذه الممارسات من القدرة على التنقل في السوق الداخلية، كما تعرّض العامل المهاجر للهشاشة تجاه أيّ مطلب يفرضه صاحب العمل.

#### ب) مصادرة جواز السفر

غالباً ما يعتمد أصحاب العمل إلى مصادرة جوازات سفر العمّال المهاجرين (ورخص عملهم) حتّى إذا كان التشريع المرعيّ الإجراء يحظر هذه الممارسة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦). وتفرض قلّة من البلدان عقوبات على انتهاك حظر مصادرة جواز السفر، إذا ما كان الحظر وارداً أصلاً في التشريع. ويُعتبر احتجاز جواز السفر إحدى أبسط الطرق التي يعتمد عليها صاحب العمل للتأكّد من بقاء العامل المهاجر طيلة مدة عقده وعدم "هروبه". فمن دون الوصول إلى جوازات السفر، يواجه العمّال المهاجرون قيوداً تمنعهم من ترك علاقة عمل بمحض إرادتهم، حتّى في حالات تعرّضهم للتعسّف أو الاستغلال. ومن دون أوراق ثبوتية، يتعذّر على السلطات أيضاً أن تحدد هوية العمّال المهاجرين، الذين يواجهون التحديات للوصول إلى العدالة بدون بطاقات هوياتهم.

<sup>٢٠</sup> يوافق الكفيل مثلاً على إعفاء العامل لصالح صاحب عمل آخر. ويمنح الكفيل الأول العامل حقّ التنقل من خلال تصريح أمام الكاتب العدل، في حين يهمل صاحب العمل الثاني تجديد إقامة العامل وتصريح عمله. ولا تعترف السلطة الحكومية بصاحب العمل الثاني لأنّه لا يظهر في السجّلات بصفته كفيل. وإذا غادر الكفيل الأول البلد، يُبقى العامل أسير وضع غير نظامي.

## ت) عدم كفاية آليات فض النزاعات والتعويض

يواجه العمال الأجانب المؤقتون الذين يرغبون باللجوء إلى القضاء ضد أصحاب عملهم في معظم بلدان الشرق الأوسط العديد من الحواجز. وفي معظم الحالات، يؤدي التقدم بشكوى قانونية إلى فقدان العامل المهاجر للقدرة على العمل لدى صاحب العمل نفسه، ما يعرض وضع إقامته للخطر في معظم نظم الكفالة<sup>١١</sup>. وفي الحالات التي لا يُمنح فيها العمال المهاجرون تأشيرة دخول تتيح لهم الإقامة بشكل قانوني في البلد ومتابعة العمل في انتظار نتيجة جلسات المحكمة، غالباً ما يُجزم العمال عن التقدم بشكوى في الأساس. وغالباً ما يعجز العمال المهاجرون ذوو وضع هجرة غير مضمون عن البقاء في البلد لمدة كافية لإطلاق الإجراءات القانونية. وغالباً ما تستغرق إجراءات فض النزاعات وقتاً طويلاً، في حين أن آليات التعويض على العمال المهاجرين الذين تعرضوا للشدائد مفقودة فعلياً. وبالتالي، نادراً ما يتمكن العمال المهاجرون من استرداد رواتبهم غير المدفوعة. ويستمر معظم العمال في تحمّل ظروف العمل والحياة التي لا ترتقي إلى المعايير المطلوبة، عوضاً عن مفاضة أصحاب عملهم، ما يعكس مرةً جديدة الاختلال في العلاقات بين صاحب العمل والعمال المهاجر.

<sup>١١</sup> في معظم الحالات، عند انتهاء رخصة الإقامة أو إنهاؤها، يمكن لأصحاب العمل أن يبلغوا عن العمال كـ "مقيمين غير شرعيين" لتتم إعادتهم إلى بلادهم، ولا يمنحون فرصة رفع شكوى بخصوص الرواتب غير المدفوعة.



## 5. التطبيق الوطني لخطط الكفالة والتطورات التشريعية الأخيرة في الشرق الأوسط

of في حين أنّ عددًا من بلدان الشرق الأوسط ما عاد يستخدم مصطلح "الكفالة"، بقيت العناصر الأساسية في هذا النظام بدون أي تغيير في معظم البلدان، مع بعض التفاوت. وخلال السنوات الأخيرة، أعلن عدد من الحكومات عن نيّته بإعادة هيكلة نظام الكفالة، أو إصلاحه، أو حتى إلغائه. وقد سعت بعض المبادرات إلى التخفيف من عناصر الاستغلال ضمن نظام الكفالة، في حين اكتفت مبادرات أخرى بمعالجة "العوارض" السطحية، وفي الحالات التي تمّ فيها تحقيق تقدّم، غالبًا ما استثنى العمّال المنزليون بشكل واضح من الإصلاحات.

ويعطينا إطار التحليل الوارد في القسم ٤، الرسم ٢ أدناه لمحة سريعة عن أشكال الكفالة في ستّة من بلدان مجلس التعاون الخليجي، إضافة إلى الأردن ولبنان. وقد تم إيلاء اهتمام خاص لخصوصيات جهود الإصلاحات السياساتية الأخيرة التي تسعى إلى تعزيز التنقل في سوق العمل الداخلية، ومعالجة العناصر المركزية والأكثر استغلالية لنظام الكفالة. وتقدّم هذه الإصلاحات فرصًا للتعليم للبلدان الأخرى. وتتركز المعلومات الواردة في هذا الرسم على استعراض دقيق للمعلومات المتوفرة للعموم (حتى كانون الثاني/يناير ٢٠١٧)، في حين تورد الحواشي بعض التفاصيل الإضافية.

الرسم ٢: تحليل نظم الكفالة في ثمانية من بلدان المنطقة

البلد	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات	الأردن	لبنان
<b>العناصر المتصلة بالكفالة</b>								
<b>هل العامل المهاجر مرتبط بصاحب العمل من النواحي التالية:</b>								
i. الدخول إلى بلد المقصد	نعم <sup>٢٢</sup>	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم	نعم
ii. تجديد تصريح الإقامة	لا	نعم	نعم	نعم	نعم	لا <sup>٢٣</sup>	نعم <sup>٢٤</sup>	نعم
iii. إنهاء الاستخدام	لا <sup>٢٥</sup>	نعم	نعم	نعم	نعم	لا <sup>٢٦</sup>	نعم	نعم
iv. الانتقال إلى صاحب عمل آخر (خلال مدة إجازة العمل)	لا <sup>٢٧</sup>	نعم <sup>٢٨</sup>	نعم	نعم	نعم	لا <sup>٢٩</sup>	نعم	نعم
v. الخروج من بلد المقصد (خلال مدة إجازة العمل)	لا	لا	لا	نعم	نعم	لا	لا	لا

أي إجابة بـ "نعم" في هذا الجدول تمنح صاحب العمل حدًا من السيطرة ومن شأنها أن تعيق التنقل في سوق العمل الداخلية والهجرة العادلة

هل يحتاج العامل المهاجر إلى موافقة صاحب العمل ل:

<sup>٢٢</sup> عام ٢٠٠٩، أعلنت وزارة العمل في البحرين أنّ هيئة تنظيم سوق العمل تضطلع بدور الكفيل، ولكنّ العامل لا زال عمليًا مرتبطًا بكفيل شخصي.

<sup>٢٣</sup> للعمّال الذين يحصلون على رخصة العمل من وزارة الموارد البشرية ودعم العمالة الوطنية، بما لا يشمل حاليًا العمّال المنزليين.

<sup>٢٤</sup> باستثناء العمّال المهاجرين في قطاع الزراعة.

<sup>٢٥</sup> ملزم إذا تمّ ضمن فترة ١٢ شهرًا من الاستخدام وطوال مدّة العقد بالنسبة إلى العمّال المنزليين؛ وإلّا فهو غير ضروري.

<sup>٢٦</sup> للعمّال الذين يحصلون على رخصة عملهم من خلال وزارة الموارد البشرية ودعم العمالة الوطنية، لكنّ الكلفة قد تصل إلى ما يعادل راتب ثلاثة أشهر.

<sup>٢٧</sup> ملزم إذا تمّ ضمن فترة ١٢ شهرًا من الاستخدام وطوال مدّة العقد بالنسبة إلى العمّال المنزليين؛ وإلّا فهو غير ضروري.

<sup>٢٨</sup> في ٣١ آذار/مارس ٢٠١٦، أصدرت الهيئة العامة للقوى العاملة القرار الإداري رقم ٢٠١٦/٣٧٨ الذي يتيح للعمّال ين (وإنّ ليس للعمّال المنزليين) في القطاع الخاص ينقل كفالتهم إلى صاحب عمل جديد من دون موافقة صاحب العمل الحالي بعد ثلاث سنوات من العمل، شرط أن يُهلوا صاحب العمل الحالي ٩٠ يومًا قبل الانتقال. وفي حين يُعدّ ذلك تحسّنًا طفيفًا، لا يزال العمّال مرتبطين بأصحاب العمل لمدّة ثلاث سنوات، كما أنّ ذلك لا يشمل العمّال المنزليين.

<sup>٢٩</sup> للعمّال الذين يحصلون على رخصة العمل من خلال وزارة الموارد البشرية ودعم العمالة الوطنية.

البلد	البحرين	الكويت	عمان	قطر	السعودية	الإمارات	الأردن	لبنان
<b>عناصر مُقاومة</b>								
السماح بمصادرة جواز السفر (غير محطّر قانونًا)	لا	لا	لا	لا	لا	لا	لا	نعم
استثناء العمّال المنزليين من قانون العمل	لا <sup>٢٠</sup>	نعم <sup>٣١</sup>	نعم <sup>٣٢</sup>	نعم <sup>٣٣</sup>	نعم <sup>٣٤</sup>	نعم <sup>٣٥</sup>	لا <sup>٣٦</sup>	نعم <sup>٣٧</sup>
السماح بتحميل العمّال رسوم التوظيف	نعم	نعم	نعم	لا	لا	لا	نعم	لا

أيّ إجابة بـ "نعم" في هذا الجدول تعني نقصًا في التغطية القانونية ما يحجب الحماية القانونية عن العمّال المهاجرين

## التطوّرات الأخيرة في مجال إصلاح الكفالة في المنطقة

شهدت فترة ٢٠١٥ - ٢٠١٦ مجموعة من الجهود التشريعية لتغيير تدابير الكفالة في عدد من بلدان الشرق الأوسط، سيّما فيما يتعلّق بقدرة العمّال المهاجرين على إنهاء عقودهم أو الانتقال إلى كفيل جديد.

وفي قطر، ألغى القانون رقم ٢١ (٢٠١٥) بشأن تنظيم دخول وخروج الوافدين وإقامتهم<sup>٣٨</sup>، الذي دخل حيّز التنفيذ في كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٦، مصطلح الكفالة. ولكن القانون الجديد لا يزال يمنع العمّال من تغيير صاحب العمل خلال مدّة العقد من دون إذن صاحب العمل الحالي (من خلال "شهادة عدم الممانعة")، رغم أن التغطية الإعلامية تشير إلى عكس ذلك. وعند عدم إدراج تاريخ انتهاء المدّة في العقد، يصبح باستطاعة العامل أن ينتقل من دون إذن صاحب العمل ولكن بعد خمس سنوات (وبعد الحصول على إذن وزارة التنمية الإدارية والعمل والشؤون الاجتماعية). أما عند تحديد تاريخ انتهاء المدّة في العقد، يمكن للعامل الانتقال إلى صاحب عمل آخر من دون إذن صاحب العمل وإيّا بعد انتهاء مدّة العقد (الذي يمتدّ عادةً من سنتين إلى خمس سنوات)، وبعد إخطار صاحب العمل (حكومة قطر، ٢٠١٦).

وفي السعودية أيضًا، أدت التعديلات في قانون العمل<sup>٣٩</sup>، وإصدار لوائح تنفيذية جديدة دخلت حيّز التنفيذ في نيسان/أبريل ٢٠١٦ (المرسوم الوزاري رقم ١٩٨٢)، إلى تغييرات طفيفة في قدرة العمّال المهاجرين على تغيير صاحب العمل، مع الإشارة إلى أنّ تغيير الكفيل/صاحب العمل مسموح من دون موافقة الكفيل/صاحب العمل الحالي، في الحالات التالية:

- إذا تقاعس صاحب العمل عن تجديد تصريح الإقامة للعامل،
- أو إذا لم تُسدّد للعمّال رواتبهم لثلاثة أشهر متتالية، وفي أيّ وقت من السنة التي تلي موعد استحقاق دفع رواتب الأشهر الثلاثة المتأخرة،
- أو إذا ما أبلغ العامل عن نشاط ينطوي على غطاء تجاري يضطلع به صاحب العمل، مع أدلّة على ذلك، ومن دون أن يكون العامل متورطًا<sup>٤٠</sup>.

<sup>٣٠</sup> مشمولون جزئيًا في قانون العمل، ولكن مستثنون من العديد من الأحكام المهمة، بما في ذلك الحقّ بتغيير صاحب العمل.

<sup>٣١</sup> مستثنون من قانون العمل. اعتمد تنظيم خاص بالعمل المنزلي عام ٢٠١٥، لكنّه لا يرقى إلى مستوى معايير العمل الدولية.

<sup>٣٢</sup> مستثنون من قانون العمل. وما من تشريع آخر معمول به. أمّا العقد النموذجي فلا يرقى إلى مستوى معايير العمل الدولية.

<sup>٣٣</sup> مستثنون من قانون العمل. وما من تشريع آخر معمول به. ما من عقد نموذجي.

<sup>٣٤</sup> مستثنون من قانون العمل. اعتمد تنظيم خاص بالعمل المنزلي عام ٢٠١٣، لكنّه لا يرقى إلى مستوى معايير العمل الدولية.

<sup>٣٥</sup> مستثنون من قانون العمل ومن المنافع التي تنصّ عليها المراسيم ٧٦٤ و٧٦٥ و٧٦٦. وما من تشريع آخر معمول به. أمّا العقد النموذجي فلا يرقى إلى مستوى معايير العمل الدولية.

<sup>٣٦</sup> مشمولون جزئيًا في قانون العمل، ولكن مستثنون من العديد من الأحكام المهمة. ولا يرقى التنظيم المنفصل الذي اعتمد عام ٢٠٠٩ إلى مستوى معايير العمل الدولية.

<sup>٣٧</sup> مستثنون من قانون العمل. وما من تشريع آخر معمول به. أمّا العقد النموذجي الذي اعتمد عام ٢٠٠٩ فلا يرقى إلى مستوى معايير العمل الدولية.

<sup>٣٨</sup> القانون الصادر في الجريدة الرسمية (العدد ٢٩) بتاريخ ١٣ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٦.

<sup>٣٩</sup> صدر بموجب المرسوم الملكي رقم م/٥١ المؤرّخ ٢٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٥، والمعدّل بموجب المرسوم الملكي رقم م/٢٤ المؤرّخ ٢٤ آذار/مارس ٢٠١٣، والمعدّل بموجب المرسوم الملكي رقم م/٤٦ المؤرّخ ٢٥ آذار/مارس ٢٠١٥.

<sup>٤٠</sup> يجوز لوزارة العمل أن تأذن أيضًا بهذا النقل في حال النزاع بين العامل وكفيله/صاحب عمله أمام السلطات القضائية: إذا ما تبين أن صاحب العمل (وليس العامل) يحاول إطالة النزاع بدون مسوّغ. وتتضمّن المؤشرات على مثل هذه النوايا الغياب غير المبرّر لصاحب العمل (أو لممثّله) عن جلستين أو أكثر أمام الدرجة القضائية نفسها، أو إذا أوصت السلطة القضائية بنقل الكفالة بغية تفادي إلحاق أيّ ضرر بالعامل.

لا زال كل من السعودية وقطر يفرضان حظر الخروج (إضافة إلى الأردن)، رغم أنّ قطر قد أدخلت في قانون العام ٢٠١٥ عمليّة طعن للعامل في الحالات التي يرفض فيها صاحب العمل طلبه لمغادرة البلاد (يمكن للعامل في مثل هذه الحالات أن يتقدّم بشكوى لدى لجنة تظلمات خروج الوافدين، التي تعطي صاحب العمل مهلة ٧٢ ساعة للاعتراض على المغادرة، وتتمتع اللجنة بصلاحيّة إصدار إذن الخروج).<sup>٤١</sup>

شهدت الكفالة في الإمارات العربيّة المتّحدة تغييرات أوسع نطاقًا، حيث أدخلت ثلاثة مراسيم تعديلات مهمّة على العلاقات بين صاحب العمل والعامل من خلال السماح لأيّ من "الطرفين... بإنهاء علاقة العمل من جانب واحد وفي أيّ وقت؛ ولا يلزم أيّ من الطرفين بالاستمرار في هذه العلاقة رغبًا عنه" (المادّة ٦، المرسوم ٧٦٤). وينطبق ذلك على عقد "السنتين الأوليين"، وعلى العقد "المجدّد"، شرط الامتثال لأحكام الإخطار، أو تسديد دفعة بلاّ من الإخطار (مهلة قصوى مدّتها ثلاثة أشهر) (المرسوم ٧٦٥).

إلى ذلك، فإنّ الإمارات باتت تتيح انتقال العامل المهاجر إلى صاحب عمل جديد، وإصدار تصريح عمل جديدة له من دون إذن صاحب العمل الحالي، عند تقاعس الأخير عن الإيفاء بالتزاماته القانونيّة أو التعاقدية؛ أو عند إقفال الشركة؛ أو عندما يربح العامل شكوى عمل تقدم بها بحقّ صاحب عمله الحالي؛ أو عند تسديد العامل لتعويضات لصاحب العمل الأساسي بحسب بنود إنهاء العقد (مبلغ أقصاه راتب ثلاثة أشهر). إلى ذلك، يمكن لأيّ عامل استكمل عقد السنتين الأوليين أن ينتقل إلى صاحب عمل جديد من دون أية شروط ومن دون موافقة صاحب العمل الحالي (المرسوم ٧٦٦).

أدلت اللجنة الثلاثيّة لمجلس إدارة مننظمة العمل الدوليّة (في آذار/مارس ٢٠١٦) بتعليقات بشأن التشريع الجديد داعية الإمارات العربيّة المتّحدة إلى ضمان التنفيذ الفعّال لأحكامه، ووصول العمّال إلى آليّة تتيح لهم تسوية الشكاوى وإنزال العقوبات بالمرتكبين. وطلب من الإمارات أيضًا مشاركة البيانات بشأن عدد العمال المهاجرين الذين يلجأون إلى آليات الشكاوى والنتائج، وعدد نقل الكفالة لأصحاب عمل جدد، قبل التشريع الجديد وبعده.

وفي بادرة إيجابيّة أخرى، أعلنت عُمان في تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٦ عن مشاريع للتخلي عن شرط "شهادة عدم الممانعة" للانتقال إلى صاحب عمل آخر<sup>٤٢</sup>؛ وهو قرار اتّخذ بدافع من التغييرات الأخيرة في البلدان المجاورة، ومن التصنيف السيء في تقرير التنافسيّة العالمي ٢٠١٦-٢٠١٧ الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي، نظرًا لأنظمة العمل التقيديّة (Gulf Business، ٢٠١٦).

وصدر إعلان مثير للإهتمام عن حكومة البحرين في أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، أشارت فيه إلى نيّتها بإدخال تصريح عمل جديد "مرن" للعمّال المهاجرين غير النظاميين في الربع الثاني من العام ٢٠١٧، يمكن للعمّال بموجبه التقدّم بطلبات العمل من دون الحاجة إلى كفيل طوال سنتين. وكان الهدف المعلن من تأشيرة الدخول يكمن بالاستجابة إلى حاجة القطاع الخاص إلى المرونة، بما في ذلك موارد اليد العاملة الفوريّة والمؤقتة. وبموجب هذه الخطّة، التي لا تنطبق على الأشخاص المكفولين أصلاً أو الذين بقوا مكفولين حتّى أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، يتحمّل مقدّمي الطلبات رسوم الإصدار البالغة ٢٠٠ دينار بحريني (أي نحو ٥٣٠\$)، ورسوم الرعاية الصحيّة البالغة ١٤٤ دينار بحريني (أي نحو ٣٨٠\$) ورسم شهري للضمان قدره ٣٠ دينار (نحو ٨٠\$). وتتضمّن النفقات أيضًا إيداع ثمن تذكرة طائرة إلى بلد الأصل. وسيتمكّن حملة تأشيرات الدخول المرنة من العمل لدى عدّة أصحاب عمل في الوقت نفسه، الأفراد منهم كما المنظّمات، وسيعملون فعليًا "لحسابهم الشخصي" من غير الارتباط بكفيل. وتتمثّل الخطّة المعلنة لهيئة تنظيم سوق العمل في تفعيل المشروع في الربع الثاني من العام ٢٠١٧، وقبول ألفي موظّف كلّ شهر من خلال مركز مخصّص لإدارة المشروع. ولا يُعتبر عمّال المنازل مؤهلون للحصول على هذه التأشيرة (منصور، ٢٠١٦). أمّا أثر هذه المبادرة فسوف يستحق مزيدًا من التمحيص في المستقبل بغية قياس تأثيرها على العمّال المهاجرين وقدرتهم على التنقّل في سوق العمل.

<sup>٤١</sup> "حملة التوعية بقانون الوافدين الجديد تثبت شعبيّته" بيان صحفي صادر عن حكومة قطر في ١ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٦، ستنألف لجنة تظلمات خروج الوافدين من مسؤولين من وزارة الداخليّة، ووزارة التنمية الإداريّة والعمل والشؤون الاجتماعيّة، واللجنة الوطنيّة لحقوق الإنسان.

<sup>٤٢</sup> عند إنجاز هذه الورقة، لم تكن عُمان قد نعدّت بعد الخطّة القاضيّة بإلغاء "شهادة عدم الممانعة".

## ٦. الترتيبات السياساتية المقترحة للارتقاء بالتنقل في سوق العمل والهجرة العادلة

تحتج هذه الورقة بأن ترتيبات الكفالة الحالية تؤدي إلى اختلال في العلاقة بين أصحاب العمل والعمّال المهاجرين، ما من شأنه أن يعيق التنقل في سوق العمل الداخلي. وتلقي مثل هذه الترتيبات بمسؤولية كبيرة - بل بعبء في أحيان كثيرة - على عاتق أصحاب العمل، ما من شأنه أن يؤدي إلى التعسّف بحق العمّال. ولمعالجة هذه الشواغل، يمكن اعتماد نماذج بديلة للكفالة توكل الحكومة بدور التنظيم والحماية على نحو أكثر وضوحًا. ويدعم هذه الحجّة خبراء رائدون في مجال تنظيم الهجرة، كما أتضح من الوثائق الختامية للقاء الأقاليمي الذي عُقد عام ٢٠١٤، حيث اتفق الخبراء على أنه "ومع الإقرار بأن تنظيم الهجرة حق سيادي لجميع الأمم، يؤخذ على نظام الكفالة بحق بأنه قد تخطى إدارة الهجرة إلى إدراج علاقات العمل إذ يُعتبر صاحب العمل كفيلاً"، وأشاروا إلى أنّ "الكفالة لا يجب أن تُشكّل أداة لعلاقات التوظيف والعمل، وأنّ الإصلاح ضروري في هذا الصدد لفصل علاقة صاحب العمل - العامل عن وضع الهجرة للعامل المهاجر" الذي وصل إلى البلد بشكل قانوني ولمدّة عمل محدّدة (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٥، p. ١٠).

وقد جرى التوسّع أكثر في فكرة استكشاف طرق جديدة لوضع حدّ لسيطرة أصحاب العمل على العمّال المهاجرين والاستغلال المحتمل لهؤلاء، مع تحسين التنقل في سوق العمل، انطلاقًا من التطوّرات الإيجابية في البحرين (٢٠٠٩-١١) والإمارات (٢٠١٦) - خلال اجتماع المسؤولين الرفيعي المستوى لحوار أبو ظبي في أيار/مايو ٢٠١٦ (Glind, van de, ٢٠١٦). إلى ذلك، فقد اعتمدت وفود من بلدان الشرق الأوسط وآسيا والمحيط الهادئ إعلان بالي خلال الاجتماع الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ لمنظمة العمل الدولية (كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٦). ويولي البيان أولويّة لتحسين سياسات هجرة اليد العاملة، بناءً على معايير العمل الدولية التي "تصوّب علاقات أصحاب العمل والعمّال التي تعيق حرّية الحركة للعمّال، وحقّهم بإنهاء الاستخدام أو تغيير صاحب العمل، مع الأخذ بالاعتبار أيّ التزامات تعاقدية قد تنطبق، كما حقّهم بالعودة بحرية إلى بلدانهم الأصل" (منظمة العمل الدولية، ٢٠١٦، p. ٣).

ولتحقيق الارتقاء بالتنقل في سوق العمل الداخلي ومعالجة التعسّف في العلاقة بين صاحب العمل والعامل المهاجر، لا بدّ من أخذ الإجراءات السياساتية التالية بالاعتبار:

### ١. عدم ارتباط دخول العامل وإقامته وتصريح عمله بصاحب عمل محدّد

ينجم عن هذا الإجراء السياساتي وضع حدّ لتحكّم صاحب العمل بشروط هجرة العامل المهاجر ومركز عمله في البلاد وظروفهما.

- يكمن أحد الخيارات في إدخال ما يُسمّى بـ"تأشيرة قائمة على العمل" يقدم العامل المهاجر بموجبها طلبًا لتجديد التأشيرة ويقوم بذلك بإسمه الشخصي. وبموجب هذا النظام، تبقى عملية التوظيف تحت قيادة صاحب العمل، إذ يحتاج العامل المهاجر أن يبرهن أنه حاصل على عرض عمل شرعي للشروع في إجراء طلب التأشيرة، ولكن لن يُفرض شرط تحديد اسم صاحب عمل فردي على أوراق دخول العامل المهاجر، ولا على تأشيرة الهجرة، أو تأشيرة العمل، أو جواز السفر للأغراض الكفالة (Hamill, ٢٠١٢). وينظم دخول العامل المهاجر إلى البلد عبر تأشيرة عمل عوضًا عن الكفيل. ويبرّج أن تحدّ هذه التأشيرة القائمة على العمل من الممارسة الاحتياكية المتمثلة بالتأشيرات، بما أنّ إصدار التصاريح لن يتمّ باسم صاحب العمل.
- ويمكن البديل في إدخال تأشيرات محدّدة القطاعات تتيح للعمّال تغيير صاحب العمل فقط ضمن القطاع المذكور في تصريح عملهم. ويضمن ذلك موردًا كافيًا لليد العاملة في القطاعات المحدّدة، مع تمكين العمّال من مغادرة الأوضاع الاستغلالية أو البحث عن وظيفة أكثر ملاءمة لجهة ظروف العمل.

### ٢. العامل المهاجر مسؤول عن تجديد تأشيرته، وتصريح عمله وإقامته

منعًا للأوضاع التي يُصبح فيها العامل غير مسجّل وفي وضع هجرة غير نظامية بسبب إهمال صاحب عمله، يتحمّل العامل المهاجر بموجب هذا الخيار المسؤولية عن تجديد تأشيرته (بكلفة معقولة أو بدون كلفة).

- وبغية خفض الحاجة إلى تجديد التأشيرات وتواتره، لا بدّ أن تكون مدّة تصاريح العمل والإقامة أطول من مدّة عقد العمل.
- وبغية خفض تكاليف السفر وتوفير الوقت للعمال المهاجرين، لا بدّ من استحداث نماذج مبتكرة لتجديد التصاريح، بما في ذلك الآليات عبر الإنترنت، والوحدات الجوّالة التي تقوم بزيارة مواقع العمل، ومراكز وصول المهاجرين بالقرب من مناطق سكن العمّال المهاجرين. ويمكن لحملة التوعية والدعم لتخطّي الحواجز اللغوية لدى العمّال أن تعزّز أيضًا قدرة العمّال على تجديد التصاريح.

### iii. يملك العامل المهاجر إمكانية الاستقالة من عمله وإنهاء عقده بحسب إرادته، من دون أن يخسر صلاحية وضع الإقامة

على ضوء الإصلاحات الأخيرة في الإمارات العربية المتحدة، بات مبدئيًا في مقدور العامل المهاجر أن ينهي عقده لأي سبب كان من خلال تقديم إخطار ضمن مهلة معقولة (بما يتوافق مع أحكام العقد)، ومن دون الحاجة إلى الحصول على موافقة مكتوبة من صاحب العمل الحالي. وفي حالة التعسّف، يجب أن يتمكّن العامل المهاجر من إنهاء عقده فورًا.

- بعد تقديم إشعار الاستقالة، يجب أن يُسمح للعامل المهاجر بالعودة إلى بلد الأصل من دون أن يواجه غرامات، أو احتجاز، أو عقوبات هجرة. ولا يجب أن يواجه العامل المهاجر إمكانية الإعادة إلى صاحب العمل أو شركة التشغيل الخاصة نفسها رغم إرادته (Hamill, 2012)، كما لا يجب أن يتحمّل صاحب العمل المسؤولية القانونية عن التبليغ عن أيّ عامل مهاجر قرّر ترك علاقة العمل إلى الشرطة.
- ولا بد من الأخذ بالاعتبار التدابير السياساتية التي تخفّف من مخاوف أصحاب العمل المتصلة باحتمال فقدان العمّال والاستثمار المالي (أي رسوم التوظيف والتكاليف ذات الصلة) إذا ما أنهى العامل المهاجر العقد في وقت مبكر. ويمكن لذلك أن يتضمّن إدخال خطة تأمين مشابهة للخطة المعمول بها حاليًا في الأردن<sup>٤٩</sup>.
- لا يجب أن يؤدّي فقدان العمل بحدّ ذاته خسارة الإذن بالإقامة في البلد. وتنصّ المادة ٨ من اتفاقية منظمة العمل الدولية للعمّال المهاجرين (الأحكام التكميلية)، 1970 (رقم 1٤٣)، على أنّ العامل المهاجر لا يجب أن يُعتبر في وضع غير قانوني أو غير نظامي لمجرد فقدانه لعمله، شرط أن يكون قد أقام بشكل قانوني في البلد لغرض العمل.
- بغية التقليل من اعتماد العمّال المهاجرين على صاحب العمل للحفاظ على وضع الهجرة، لا بدّ من منح "فترات سماح" تلقائية للسماح للعمّال المهاجرين بالبقاء في البلد لفترة معقولة من الوقت في حال صرفهم أو الإنهاء المبكر لعقد العمل. وتضمن فترات السماح عدم تعرّض العمّال المهاجرين لخطر الوقوع فجأة في وضع الهجرة غير النظامية، وعدم شعورهم بأنهم مجبرين على البقاء في وضع عمل تعسفي خوفًا من التحوّل إلى عمّال غير نظاميين<sup>٥٠</sup>. وتجرّد فترة السماح لأصحاب العمل من القدرة على إنهاء عقد عامل مهاجر بشكل مفاجئ وإعادته قسرًا إلى بلده ضمن مهلة قصيرة (Hamill, 2012). ويُتوقّع أن يردع ذلك أصحاب العمل أيضًا عن السعي إلى ابتزاز المال من العمّال المهاجرين مقابل موافقة مكتوبة للاستقالة من العمل. ولا بدّ أن نذكر في هذا السياق أن فترات السماح غير ضرورية عادةً إذا لم تكن تصاريح العمل والإقامة أطول مدّة بما يكفي من عقود العمل.

### iv. يتمكّن العامل المهاجر بإمكانية تغيير صاحب العمل من موافقة صاحب عمله الحالي، ومن دون فقدان صلاحية وضع الهجرة

يجب أن يتمكّن العامل المهاجر من تحديد أصحاب عمل جدد بشكل مستقلّ واختيار ما إذا كان يريد العمل لديهم أم لا. وبهذه الطريقة، لا يعود العامل المهاجر مرتبطًا بعلاقة لا فكاك منها بصاحب عمل واحد. ومن شأن هذا التدبير أن يحسّن من التنقّل في سوق العمل الداخلية لصالح العمّال المهاجرين وأصحاب العمل.

- يجب أن يكون العامل المهاجر مؤهلًا لتمديد تأشيرته بما يتيح له تمديد إقامته القانونية في البلد لفترة معقولة من الوقت، ويمكن أن يسهّل ذلك عملية تغيير أصحاب العمل في حال نشوء أيّ صعوبات عن عملية الانتقال (Hamill, 2012).
- ومن المهمّ التذكير بأنّ الحقّ بتغيير صاحب العمل يلعب دورًا حاسمًا في تسيير وصول العامل المهاجر إلى العدالة. ويمكن إصدار تمديد التأشيرة للأشخاص الذين يرغبون بمقاضاة أصحاب عملهم من خلال محاكم العمل و/أو المحاكم العسكرية، إلى حين البتّ في الشكاوى التي تقدّموا بها. ويصبح حقّ المطالبة بالتعويض ثانويًا بالنسبة إلى العمّال المهاجرين ذوي أوضاع الهجرة غير المستقرّة، وغير القادرين على العمل مع صاحب عمل آخر بغية تأمين الدعم المالي اللازم لبقائهم في البلد.

### v. قدرة العامل المهاجر على مغادرة البلد من دون طلب موافقة صاحب عمله

لا بدّ من إلغاء شرط إذن الخروج بشكل كامل في البلدان حيث لا يزال قائمًا، لأنّه يفرض عقوبات وخيمة على حرية حركة العامل المهاجر. وكذلك، لا بدّ من وقف العمل بمنع الخروج الذي يُمكن صاحب العمل من قطع الطريق أمام العامل الذي يريد مغادرة بلد المقصد من خلال تقديم شكوى إلى سلطات الهجرة.

- وفي الدول التي لا تعتمد تصاريح الخروج ولكنها لا زالت تشترط أن يقوم الكفلاء بإلغاء تصاريح الإقامة، لا بدّ من تعديل القانون/الأنظمة لتمكين العمّال من الطعن في إلغاء تصاريحهم بالإضافة إلى القدرة على تقديم شكوى بشأن أيّ أجور غير مدفوعة.

<sup>٤٩</sup> مثلًا: Aslan, R. and Mazen, R. (يصدر قريبًا). Jordanian comprehensive insurance scheme for migrant domestic workers. (منظمة العمل الدولية، Geneva).

<sup>٥٠</sup> توصية منظمة العمل الدولية رقم 101، الاتفاقية المصاحبة رقم 1٤٣، ولا سيّما الفقرة ٣١ التي تنصّ على أنّ "الذي فقد عمله يجب أن يُتاح له الوقت الكافي لإيجاد عمل بديل، على الأقلّ لمدّة تتناسب مع الفترة التي يحقّ له خلالها الاستفادة من منافع البطالة؛ ويجب تمديد تصريح الإقامة على هذا الأساس".



## تدابير تكميلية لتحسين التنقل في سوق العمل الداخلية والهجرة العادلة

توجّهًا للفاعلية في إصلاح الكفالة، لا بدّ من إرفاقها بسياسة مكّملة، وإجراءات من حيث التشريع والإنفاذ، ترمي إلى الحدّ من هشاشة العمّال المهاجرين تجاه التعسّف والاستغلال وتصويب علاقة القوّة غير المتكافئة بين أصحاب العمل والعمّال المهاجرين بموجب نظام الكفالة. ويشكّل ما يلي قائمة غير وافية للإجراءات التكميلية المقترحة، المرفقة بالإجراءات الخاصّة بالإستقدام والتوظيف الموصى بها والتي غطاها الكتاب الأبيض الصادر عام 2016 عن منظمّة العمل الدوليّة (منظمة العمل الدولية، 2016b):

### أ) يجب أن تكون العلاقات بين صاحب العمل والعمّال المهاجر محكومة بقانون العمل وبعقد نموذجي

لا بدّ للعلاقة بين صاحب العمل والعمّال المهاجر محكومة بقانون العمل، وبالتالي فإنّ نطاق قانون العمل يجب أن يشمل جميع فئات العمّال المهاجرين، بمن فيهم عمّال المنازل والعمّال المزارعين. وفي الحالات التي يحصل فيها هؤلاء العمّال أصلًا على حماية جزئية بموجب قانون العمل، يتعيّن إلغاء الأحكام الاستثنائية لضمان تغطية كاملة للقانون.

وفقًا لقانون العمل، يجب أن يُدرج عقد العمل النموذجي، الموقّع من كلا صاحب العمل والعمّال المهاجر، بنود إنهاء غير ملتبسة وواضحة، لا تخضع لسيطرة الكفيل، بما يشمل حقّ العمّال المهاجر بالاستقالة وتغيير أصحاب العمل تبعًا لإرادته. ويجب أن يضمن العقد النموذجي أيضًا الوضوح في شروط تدابير التعويض بالإضافة إلى شروط وحقوق العمل الدنيا التي يحقّ للعمّال بها. ويجب تحرير نسخة عن العقد النموذجي بلغة العامل الأم (أو بلغة يفهمها بوضوح)، ويمكن استخدام هذه النسخة في حالة نشوء أي نزاع في العمل. إلى ذلك، وفي حالة العمّال المنزليين، يجب أن يتضمّن العقد النموذجي أيضًا بنودًا غير ملتبسة للتنقل تنصّ على حقّ العامل المهاجر بمغادرة الأسرة/مكان العمل خلال ساعات العمل، وبساعات الاستراحة وأيام الإجازة، من دون الحاجة إلى إشعار صاحب العمل أو طلب إذن منه.

### ب) يجب إنشاء هيئة تنسيق وطنية، أو تعزيزها في حال وجودها أصلًا

بغية معالجة تحديات الشردمة المؤسسية، من الضروري لأيّ هيئة تنسيق مركزية تابعة لوزارة العمل، أن تنظّم دخول العمّال المهاجرين، وإقامتهم، وعمالهم، ونقلهم، ومغادرتهم. أمّا مسؤوليات هيئة التنسيق هذه فتتضمّن إصدار التصاريح، وإنفاذ عقود العمل، وإجراء أنشطة تفتيش العمل (Fakih and Marrouch, 2014). و تطلّع الهيئة بالرقابة على حوكمة القوي العاملة، تزيد من اتساق السياسات وتبسط عمل مختلف الوزارات فيما خصّ العمّال المهاجرون. وإذا ما تمّ تطبيقها على النحو اللازم، فستتضمّن المنافع زيادة الانسجام ما بين نظم وسياسات الهجرة واليد العاملة، وتعزيز عمليّات الاستقدام والتوظيف، وتحسين القدرة على التفتيش والاستجابة لأوجه التعسّف المتصلة بالعمل. ونظرًا لآليات التنسيق هذه، يمكن للسلطات أن تستخلص العبر من هيئة تنظيم سوق العمل في البحرين.

### ت) معالجة أوجه الهشاشة للعمّال المنزليين المقيمين في المنازل

يتعرّض العمّال المنزليين بشكل خاص للتعسّف على يد صاحب العمل كما إلى قيود تفرض على تنقلهم. ولمعالجة ذلك، لا بد من النظر في نماذج الإقامة خارج المنازل، بما في ذلك آليات العمل الحرّ والخدمات غبّ الطلب، في حين لا بدّ من تغطية العمّال المنزليين بموجب قانون العمل أو غيره من الأنظمة.

### ث) يجب اعتماد آليات لخفض عدد العمّال المهاجرين الموجودين في وضع غير نظامي بغرب ذنب منهم

من شأن اعتماد التأشيرات المؤقتة أن يخفّف من الاستغلال المتّصل بالعمل غير المسجّل، بما يتيح للعمّال المهاجرين البقاء في البلد لفترة تكفي لإيجاد صاحب عمل جديد، ولاستكمال محاكمة قد يكونوا قد أطلقوها والاستفادة من تسوية مالية محتملة. ويجب أن يُمنح العمّال المهاجرون الذين أصبحوا غير نظاميين بغرب ذنب منهم تأشيرة (مدتها الدنيا ثلاثة أشهر لتنظيم وضعهم بشكل مؤقت)، حتّى يتمكنوا من ضمان عمل جديد ووضع نظامي. وإذا لم يتمكن العامل عند انتهاء هذه المهلة من إيجاد عمل نظامي، يمكن نقل قضيّته إلى السلطة المعنية لإصدار الحكم النهائي بشأن وضع إقامته (Hamill, 2012). ومن شأن هذه التدابير أن تسهم بشكل كبير في التنقل في السوق الداخلية إذ يُعتقد أن 10-15% من العمّال المهاجرين في بلدان مجلس التعاون الخليجي هم في وضع غير نظامي (Shah, 2014). ويمكن لهذه الممارسة بدورها أن تسهم بشكل كبير في الحدّ من الكلفة الإجمالية لتوظيف العمّال (من خلال توظيف العمّال الموجودين أصلًا في بلد المقصد عوضًا عن استقدام

عمّال آخريّن من الخارج).

## ج) آليات حلّ النزاعات والتعويض يجب أن تكون فعّالة وشعّالة

يجب أن يتمنّع العمّال المهاجرون بالحقّ في رفع المظالم ذات الصلة بالعمل إلى وزارة العمل، وأن يكونوا على يقين بأنّ التدابير الاستباقية سوف تتخذ لإجراء التحقيقات والتأكد من اللادّعاءات من خلال التحقيقات الموثوقة. ولا بدّ أن يتمكّن العمّال المهاجرون من الوصول إلى إجراءات الشكاوى بدون خوف من الترهيب أو الانتقام، وأن يكون لديهم نفاذ إلى المساعدة القانونية الميسورة الكلفة وخدمات الترجمة اللغوية الملائمة. ويجب أن تشمل الإصلاحات أيضًا بعض تدابير التحقّق المسبق للتأكد من أنّ العمّال المهاجرين على بينة من حقوقهم ومطلعون على كيفية الوصول إلى إجراءات حلّ النزاعات واستخدامها. ويتعيّن أيضًا إجراء تدريبات للمسؤولين عن إنفاذ القانون، والمحامين والقضاء بشأن كيفية حماية حقوق العمّال المهاجرين، بما في ذلك التدريب المراعي للنوع الاجتماعي.<sup>45</sup>

ولا بدّ من وضع خطط التعويض لضمان استعادة العمّال المهاجرين لأبيّ معاشات غير مدفوعة يحقّ لهم بها، كما تسديد رسوم التوظيف قاموا بدفعها. ويجب أيضًا إدراج أحكام لتمديد تأشيرة العامل إلى حين البتّ في الشكاوى التي تقدّموا بها (Hamill, 2012). ويجوز أيضًا اشتراط الوصول إلى منافع العمل بما يتوافق مع أحكام الضمان الاجتماعي (أيما وجدت) حتّى يتمكّن العامل من إعالة نفسه عند إنهاء الاستخدام.

## ج) يجب أن تحترم الأطر التشريعية والتنظيمية المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية

يجب أن تحترم الأطر الوطنية للهجرة للاتفاقيات الأساسية الثمانية<sup>46</sup> التي تشكّل المبادئ والحقوق الأساسية في العمل الصادرة عن منظمة العمل الدولية، وأن تأخذ بالاعتبار معايير العمل الدولية الأخرى ذات الصلة<sup>47</sup>. ويجب منح الحقوق والحرّيات الواردة ضمن هذه المعايير لكلّ فئات العمّال، بمن فيهم العمّال المهاجرون، والعمّال المنزليون، والعمّال غير النظاميين، كما لا بدّ من إرفاق ذلك بإنفاذ موثوق للقانون.

<sup>60</sup> وبشكل خاص، التصديّ للعنف الجنساني

<sup>61</sup> اتفاقية الحرية النقابية وحماية حقّ التنظيم، 1948 (رقم 87)؛ اتفاقية حقّ التنظيم النقابي والمفاوضة الجماعية، 1901 (رقم 98)؛ اتفاقية العمل الجبري، 1930 (رقم 29)؛ اتفاقية إلغاء العمل الجبري، 1957 (رقم 100)؛ اتفاقية الحدّ الأدنى للسّن، 1973 (رقم 138)؛ اتفاقية أسوأ أشكال عمالة الأطفال، 1999 (رقم 182)؛ اتفاقية المساواة في الأجر، 1901 (رقم 100)؛ الاتفاقية بشأن التمييز في الاستخدام والمهنة، 1958 (رقم 111).

<sup>67</sup> في حين أنّ بلدان المنطقة لم تصادق على اتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمل (المنقّحة)، 1949 (رقم 97)، واتفاقية العمّال بين (أحكام تكميلية)، 1975 (رقم 143)، فإنّ هذه الاتفاقيات المتصلة بالعمّال بين تشكّل أيضًا إطارًا مهمًا لحوكمة الهجرة من أجل العمل. وتتضمّن المعايير الأخرى ذات الصلة اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، 1997 (رقم 181)، واتفاقية العمّال المنزليين، 2011 (رقم 189). إلى ذلك، فبالإضافة إلى المصادق على بعض من اتفاقيات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، صادقت بعض البلدان في المنطقة على صكوك أخرى ذات صلة. فاتفاقية تفتيش العمل، 1947 (رقم 81) على سبيل المثال قد صادقت عليها خمسة من بلدان مجلس التعاون الخليجي هي: البحرين والكويت وقطر والسعودية والإمارات.

يمكن القول إنَّ السمة الأكثر إشكاليَّة في نظم الكفالة في بلدان مجلس التعاون الخليجي ولبنان والأردن تكمن في تفويض المسؤولية من الدولة إلى صاحب عمل فردي للإشراف على وضع الهجرة والعمل للعامل المهاجر. ومن خلال الربط بين تصريحي الإقامة والعمل، يصبح وضع الهجرة الخاص بالعامل المهاجر رهناً بالعلاقة التعاقدية مع الكفيل. يمنح ذلك أصحاب العمل درجة من التحكم بالعمَّال المهاجرين ما قد يؤدي إلى انتهاك حقوق هؤلاء ومنع التنقل في السوق الداخليَّة. وبالتالي، يكمن الهدف السياسي الأساسي الذي توصي به هذه الورقة باستطلاع خيارات جديدة لوضع حدّ لسيطرة أصحاب العمل الحاليَّة على العمَّال المهاجرين لجهة تنقلهم ووضعهم القانوني.

ويتوقَّع أن يكون لإجراءات تحرير العمَّال من الارتباط بصاحب عمل فردي، وتمكينهم من تحمُّل مسؤولية تجديد تصاريحهم، والسماح للعمَّال بالاستقالة، وتغيير أصحاب العمل، والخروج من البلد من دون طلب الإذن أو الوقوع في وضع الهجرة اللانظاميَّة، أثر عميق على التوصل إلى حقوق العمَّال المهاجرين في المنطقة. وسيؤدي ذلك أيضاً إلى سوق عمل أكثر ديناميَّة، كما إلى تعزيز الإنتاجية وبناء اقتصاد أكثر صلابة وأكثر قدرة على الصمود في وجه الصدمات الداخليَّة والخارجيَّة.

ويمكن لمعالجة أكثر عناصر الكفالة استغلالاً وزيادة التنقل في سوق العمل الداخليَّة أن يساعد بلدان الشرق الأوسط على التَّأهب لرفع المزيد من التحديات التي تواجه المنطقة والمتَّصلة بأسعار النفط المتدنِّية بشكل مستمر، و الجهود الرامية إلى دعم العمالة الوطنية، ومستويات البطالة المرتفعة في صفوف الشباب والنساء من المواطنين، والتدقيق الدولي في حقوق العمَّال. أمَّا منافع زيادة فاعليَّة أسواق العمل فستبرز فوراً في مجالات تنمية المهارات والتوفيق بينها، كما في توظيف العمَّال المهاجرين الموجودين أصلاً على الصعيد المحلي في بلد المقصد، عوضاً عن اللجوء إلى عمليَّات التوظيف المكلفة من بلاد الأصل. ولهذه الإصلاحات أن تخفض عدد العمَّال المهاجرين غير النظاميِّين في المنطقة، كما من شأنها أن تسهم في خفض التكاليف الإجماليَّة لإنفاذ القانون<sup>٤٨</sup>. وأخيراً، يُرجَّح أن يؤدي إلغاء سياسات العمل المقيدة إلى زيادة التنافسيَّة وأن يحسِّن الرصيد في مؤسَّس التنافسية العالمي الصادر عن المنتدى الاقتصادي العالمي.

وبالتالي، فإنَّ إصلاح العلاقات بين أصحاب العمل والعمَّال في الشرق الأوسط أن يشكِّل فوراً ثلاثيًّا لكل من الحكومات، وأصحاب العمل، والعمَّال المهاجرين.

<sup>٤٨</sup> من شأنها أن تسهم أيضًا وبشكل كبير في معالجة أنشطة إجرامية التي تحيط باللجوء إلى التهديد بأسر الحرية، والاحتجاز، والترحيل للعمَّال المهاجرين غير النظاميِّين. وفي بعض البلدان، تمَّ الإبلاغ عن ممارسات تنطوي على طلب مبالغ ماليَّة كبيرة من العمَّال لإطلاق سراحهم على الفور من دون ضمانات بأنهم لن يُحتجزوا في المرَّة التالية التي يتمَّ القبض عليهم فيها.

- Al Ghadani and Rejimon K, 2016. 'Two year expat ban rules now stricter in Oman'. 18 January 2016. Times of Oman.  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://timesofoman.com/article/75746/Oman/Government/Royal-Oman-Police-official-confirms-expat-two-year-ban-rules-tightened>  
زيارة بتاريخ ١٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- Al Jazeera, 2013. "Should Saudi Arabia End It's Kafala System?" 4 November.  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://www.aljazeera.com/programmes/insidestory/2013/11/should-saudi-arabia-end-kafala-system-20131149730444689.html>,  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- Anti-Trafficking Monitoring Group, 2015. 'Independent Review of the Overseas Domestic Work Visa'. London.  
متوقّف على الرابط التالي:  
[http://www.antislavery.org/includes/documents/cm\\_docs/2015/a/atmg\\_submission\\_odw\\_visa\\_review\\_may\\_15.pdf](http://www.antislavery.org/includes/documents/cm_docs/2015/a/atmg_submission_odw_visa_review_may_15.pdf),  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- Arango, J. & Jachimowicz, M. 2005, "Regularizing Immigrants in Spain: A New Approach", Migration Policy Institute, Migration Information Source.  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://www.migrationpolicy.org/article/regularizing-immigrants-spain-new-approach>,  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- Asia Pacific Mission for Migrants, 2014. "The Kafala: Research on the Impact and Relation of the Sponsorship System to Migrant Labour Bondage in GCC countries", Hong Kong.  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://www.apmigrants.org/undocumented-migrants-undocs/kafala-research-2014/>,  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- Aslan, R. and Mazen, R. Forthcoming. Jordanian comprehensive insurance scheme for migrant domestic workers. (ILO, Geneva).
- Bangladesh Prime Minister's Office, 2013. "Role of Union Information Services Centres in online registration of overseas job seekers", Access to Information Programme, Dhaka.  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://a2i.pmo.gov.bd/content/role-uisc-online-registration-overseas-job-seekers-0>,  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- Beauge, G. 1986. 'La kafala : un système de gestion transitoire de la main-d'œuvre et du capital dans les pays du Golfe', Revue européenne des migrations internationales, 2(1), 109-122.
- لجنة الخبراء المعنيّة بتطبيق الاتفاقيّات والتوصيات، 2015. اعتمد في 2015، ونشر خلال المؤتمر العمل الدولي  
الـ104، جنيف  
متوقّف على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2015-104-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2015-104-1A).pdf),  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- \_\_\_\_\_ 2016. Adopted 2016, published 105th International Labour Conference, Geneva.  
متوقّف على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661\(2016-105-1A\).pdf](http://www.ilo.org/public/libdoc/ilo/P/09661/09661(2016-105-1A).pdf),  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Dito, M., 2008, "GCC Labour Migration Governance". Paper presented at the United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in Asia and the Pacific, Bangkok, Thailand, 21 September 2008.

متوقّف على الرابط التالي:

[http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/14/P07\\_Dito.pdf](http://www.un.org/en/development/desa/population/events/pdf/expert/14/P07_Dito.pdf),

زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Dito, M., 2015. "Kafala: Foundations of Migrant Exclusion in GCC Labour Markets", Bahrain, لم يُنشر بعد

Fakih, A. & Marrouch, W., 2014. "Alternatives to the Kalafa (Sponsorship) System for Women Migrant Domestic Workers in Lebanon", الجامعة اللبنانية الأميركية ومنظمة العمل الدولية، بيروت. لم يُنشر بعد

Glind, van de H., 2016. Enhancing labour market mobility in the GCC; an ILO perspective (Presented at Abu Dhabi Dialogue Senior Officials Meeting on 11-12 May 2016).

متوقّف على الرابط التالي:

<http://abudhabidialogue.org.ae/assets/dd8622c/mr-hans-vandeglind-international-labor-organization-on-a-labor-rights-perspective.aspx>,

زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Gulf Business, 2016. 'Oman to scrap no objection certificate for workers switching jobs; Expats in the country currently need their employer's permission to move to another company' (11 October 2016).

متوقّف على الرابط التالي:

<http://gulfbusiness.com/oman-scrap-no-objection-certificate-for-workers-switching-jobs/>,

زيارة بتاريخ ٢٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٦

Gulf Labour Markets and Migration (GLMM), 2010. "Percentage of Nationals and Non-Nationals in GCC Countries Employed Populations". Migration Policy Centre.

متوقّف على الرابط التالي:

<http://gulfmigration.eu/media/graphs/GLMM%20-%20Website%20-%20GCC%20Graph%206%20-%202008%20Nov%202013.pdf>,

زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Gulf Labour Markets and Migration, 2014. "Arab Gulf States: An Assessment of Nationalisation Policies", Migration Policy Centre.

متوقّف على الرابط التالي:

<http://gulfmigration.eu/media/pubs/rp/GLMM%20Research%20new%2024-6-14.pdf>,

زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Gulf News, 2004. "Unclaimed Bodies Pile Up in Dubai Police Morgue", July 8.

متوقّف على الرابط التالي:

<http://gulfnnews.com/news/uae/general/unclaimed-bodies-pile-up-in-dubai-police-morgue-1.326712>,

زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Hamill, K., 2012. "Policy Paper on Reforming the 'Sponsorship System' for Migrant Domestic Workers", KAFA (enough) Violence and Exploitation, Beirut, Lebanon.

متوقّف على الرابط التالي:

<http://www.kafa.org.lb/studies-publications/27/2/policy-paper-for-reforming-the-sponsorship-system>,

زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Harroff-Tavel, H. & Nasri, A., 2013. "Tricked and Trapped: Human Trafficking in the Middle East", ILO Regional Office for Arab States, Beirut.

متوقّف على الرابط التالي:

[http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS\\_211214/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_211214/lang--en/index.htm),

زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

- ILO, 1997. "Private Employment Agencies Convention, 1997 (No. 181)".  
متوفر على الرابط التالي:  
[https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100\\_INSTRUMENT\\_ID:312326](https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312326),  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- \_\_\_\_\_ 2012. "Labour Inspection and the Domestic Work Sector". Regional Knowledge-Sharing Forum, 11-12 October 2012, Lisbon.  
متوفر على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed\\_dialogue/@lab\\_admin/documents/meetingdocument/wcms\\_202400.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/meetingdocument/wcms_202400.pdf),  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- \_\_\_\_\_ 2013. "Draft Decree to Regulate Private Recruitment Agencies in Lebanon". Press Release, ILO Regional Office for Arab States.  
متوفر على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/pressrelease/wcms\\_211194.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/pressrelease/wcms_211194.pdf),  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- \_\_\_\_\_ 2014. "Labour Inspection, Gender Equality and Non-Discrimination in the Arab States: Guide Book". ILO Regional Office for the Arab States.  
متوفر على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms\\_249296.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_249296.pdf)
- \_\_\_\_\_ 2015. "Realizing a Fair Migration Agenda: Labour Flows between Asia and Arab States", Summary Report of the Interregional Experts' Meeting, 3-4 December 2014 held in Kathmandu, Nepal, ILO Regional Office for Arab States and ILO Regional Office for Asia and the Pacific.  
متوفر على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/global/docs/WCMS\\_329473/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/global/docs/WCMS_329473/lang--en/index.htm),  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- \_\_\_\_\_ 2016a. Eighth Supplementary Report: Report of the Committee set up to examine the representation alleging non-observance by the United Arab Emirates of the Forced Labour Convention, 1930 (No. 29), made under article 24 of the ILO Constitution by the International Trade Union Confederation, Governing Body, 326<sup>th</sup> session, Geneva, 10-24 March 2016.
- \_\_\_\_\_ 2016b. "Ways forward in recruitment of 'low-skilled' migrant workers in the Asia-Arab States Corridor." ILO White Paper.  
متوفر على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS\\_519913/lang--en/index.htm](http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_519913/lang--en/index.htm),  
زيارة بتاريخ ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٦
- \_\_\_\_\_ 2016c "Bali Declaration of ILO Asia-Pacific Regional Meeting".  
متوفر على الرابط التالي:  
[http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms\\_537445.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_537445.pdf), accessed 13 December 2016.  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- Insan Association, 2014. "The Kafala System: When Employers Also Accepted to Share their Perspectives", Beirut, Lebanon.  
متوفر على الرابط التالي:  
<http://www.insanassociation.org/en/images/the%20kafala%20system%20when%20employers%20also%20accepted%20to%20share%20their%20perspective%20en.pdf>,  
زيارة بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

- Kerbage, C. & Esim, S. 2011. "The Situation of Migrant Domestic Workers in Arab States A Legislative Overview". Draft Paper, مشروع من إعداد إسكوا، وإسكاب، ومنظمة العمل الدولية، لم يُنشر بعد
- Khan, A. and Harroff-Tavel, H., 2011. "Reforming the Kafala: Challenges and Opportunities in Moving Forward", Asia and Pacific Migration Journal, 10 (3-4): 293- 313.
- Kovessy, P., 2015. "Gulf countries abandon idea of unified contract for domestic workers". Doha News (5 January 2015), Available at <http://dohanews.co/gulf-countries-abandon-idea-unified-contract-domestic-workers/>
- Nasri, A. 2015. "Migrant Domestic Workers and Garment Workers in Jordan: A baseline Analysis of Trafficking in Persons and Related Laws and Policies". Fundamental Principles and Rights at Work Branch, Special Action Programme to Combat Forced Labour, ILO, Geneva.
- Nyarko, Y. 2016. "Background Paper on Labour Mobility in the Gulf Cooperation Council (GCC) Countries", Prepared for the Senior Officials' Meeting convened by the Abu Dhabi Dialogue May 11-12 2016, Dubai, UAE.
- Saidi, N., 2016, quoted in "Scrap NOC in Oman for GCC work permit" in Times of Oman (24 October 2016).  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://timesofoman.com>,  
زيارة بتاريخ ٢٠ كانون الأوّل/ديسمبر ٢٠١٦ ٢٠١٧
- Shah, N., 2014, "Recent amnesty programmes for irregular migrants in Kuwait and Saudi Arabia: Some successes and failures", in Gulf Labour Markets and Migration,  
متوقّف على الرابط التالي:  
[http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM\\_EN\\_2014\\_09.pdf](http://gulfmigration.eu/media/pubs/exno/GLMM_EN_2014_09.pdf),  
زيارة بتاريخ ١٥ تشرين الأوّل/أكتوبر ٢٠١٦
- UAE Visa, 2013. "Holding Passport Against Employee Will is Against U.A.E Law".  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://www.visauae.in/2013/11/holding-passport-in-uae.html>,  
بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- UK Government, 2015. "Domestic Workers in a Private Household Visa".  
متوقّف على الرابط التالي:  
<https://www.gov.uk/domestic-workers-in-a-private-household-visa/apply>,  
بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- UK Home Affairs Committee, 2009. 'The Trade in Human Beings: Human Trafficking in the UK, Sixth Report of Session 2008-2009', Volume 1. House of Commons, London.  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200809/cmselect/cmhaff/23/23i.pdf>  
زيارة بتاريخ ٣ آب/أغسطس ٢٠١٥
- US Department of State, 2014. "2014 Trafficking in Persons Report: Oman", Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons.  
متوقّف على الرابط التالي:  
<http://www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/countries/2014/226792.htm>,  
بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧
- UN Office on Drugs and Crime, 2015. "The Role of Recruitment Fees and Abusive and Fraudulent Practices of Recruitment Agencies in Trafficking in Persons". Vienna.  
متوقّف على الرابط التالي:  
[https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/Recruitment\\_Fees\\_Report-Final-22\\_June\\_2015\\_AG\\_Final.pdf](https://www.unodc.org/documents/human-trafficking/2015/Recruitment_Fees_Report-Final-22_June_2015_AG_Final.pdf),  
بتاريخ 25 كانون الثاني/يناير 2017



Zahra, M., 2013. "Qatar's Legal Framework of Migration". Explanatory Note, Gulf Labour Markets and Migration (GLMM), متوفر على الرابط التالي:  
[http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32154/GLMM%20ExpNote\\_02-2013.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32154/GLMM%20ExpNote_02-2013.pdf?sequence=1),  
بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧

Zahra, M., 2014. "Legal Framework of the Sponsorship systems in Qatar, Saudi Arabia and Kuwait", Explanatory Note, Gulf Labour Markets and Migration (GLMM). Available at [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32250/GLMM\\_ExpNote\\_07-2014.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/32250/GLMM_ExpNote_07-2014.pdf?sequence=1),  
بتاريخ ٢٥ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧





## ملخص

تؤدّي الجوانب الفريدة لما يُعرف بنُظْم الكفالة في الشرق الأوسط إلى تفويض للمسؤولية من الدولة إلى صاحب العمل من القطاع الخاص للإشراف على وضع الهجرة ومركز العمالة للعمال المهاجرين. ويطرح ذلك تحدّ ذاته إشكالية إذ ينشأ عنه اختلال في حقوق العمال وأصحاب العمل في فسخ علاقة العمل والتنقل ضمن سوق العمل في البلد المعني وقدرتهم على ذلك.

تقترح هذه الورقة سلسلة من الإجراءات السياساتية القائمة على الأدلة لإصلاح نُظْم الكفالة الحالية، ما من شأنه أن يُحسّن التنقل ضمن سوق العمل الداخلية مع الارتقاء بالهجرة العادلة.

وقد أعد هذا التقرير بمساعدة مالية من الوكالة السويسرية للتنمية والتعاون



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

## للمزيد من المعلومات:

منظمة العمل الدولية  
المكتب الاقليمي للدول العربية  
أرسكو سنتر - شارع جوستنيان - القنطاري  
ص.ب. ٤٠٨٨ - ١١ رياض الصلح ٢١٥٠-١١٠٧ بيروت - لبنان  
هاتف: +٩٦١ ١ ٧٥٢٤٠٠

فاكس: +٩٦١ ١ ٧٥٢٤٠٥

بريد الكتروني: beirut@ilo.org

شبكة انترنت: www.ilo.org/arabstates

تابع منظمة العمل الدولية في الدول العربية على تويتر: @iloarabstates