

3. الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية: آثاره على مستوى السياسات في المنطقة العربية





”باعتقاد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، التزمت الحكومات بإطار عالمي للهجرة قائم على وقائع فعلية، وإطار يحمي مصالحها الوطنية ويعززها من خلال تحسين التعاون.“

لويز أريور، الممثلة الخاصة لأمين عام الأمم المتحدة بشأن الهجرة الدولية

3. الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية: آثاره على مستوى السياسات في المنطقة العربية

ألف. مقدمة

ويركّز على ثلاثة مجالات رئيسية. ويقدم هذا الفصل أيضاً توصيات في مجال السياسات لمعالجة مجالات التدخل ذات الأولوية.

ويستند هذا الفصل إلى بحوث مكتبية مكثفة، وإلى مصادر البيانات الأولية والثانوية التي تغطي غالبية البلدان العربية. وتُستثنى من هذا التحليل جزر القمر وجيبوتي وموريتانيا نظراً لصعوبة الحصول على بيانات بشأنها.

يمثل اعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية في عام 2018 منعطفاً تاريخياً بارزاً في مجال حوكمة الهجرة. ويرتكز هذا الاتفاق على حقوق الإنسان لإرساء إطار عمل عالمي لحماية المهاجرين وتحقيق الاستفادة المثلى من مساهمتهم في التنمية، مع الحفاظ على سيادة البلدان.

وينطلق هذا الفصل من الاستنتاجات التي خلص إليها الفصلان الأول والثاني ليقدم تحليلاً وافياً لآثار الاتفاق العالمي على مستوى السياسات في المنطقة العربية. وبعد تقديم لمحة موجزة عن التطورات التي أدت إلى اعتماد هذا الاتفاق، يستعرض الفصل الثالث أهداف الاتفاق مع التشديد على أهميتها للمنطقة،

باء. وضع إطار عالمي لإدارة الهجرة

في ظل التزايد السريع لأعداد المهاجرين الدوليين في العقود القليلة الماضية (الإطار 9)، تتضح الحاجة

الإطار 9. الهجرة الدولية: لمحة عالمية

في عام 2017، بلغ عدد المهاجرين الدوليين، وفقاً لتقديرات الأمم المتحدة، 258 مليوناً، ما يمثل 3.4 في المائة من مجموع سكان العالم البالغ 7.6 مليار نسمة. وكان ثلثاهم من العمال المهاجرين الذين يبلغ عددهم 164 مليوناً في العالم وفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية.

وقد شهدت أعداد المهاجرين ارتفاعاً كبيراً في العقدين الماضيين. ففي عام 2000، وصل عدد المهاجرين إلى 173 مليون مهاجر، ما يمثل 2.8 في المائة فقط من مجموع سكان العالم البالغ آنذاك 6.1 مليار نسمة. وقد بقيت هذه النسبة مستقرة إلى حدٍ كبير منذ عام 1990 حيث كان عدد المهاجرين يبلغ 153 مليوناً أي 2.9 في المائة من مجموع سكان العالم البالغ حينها 5.3 مليار نسمة. وفي الفترة نفسها، سجّل عدد اللاجئين ارتفاعاً هائلاً، ليبلغ أعلى مستوياته منذ الحرب العالمية الثانية.

وبحسب إحصاءات مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، فقد ارتفع عدد اللاجئين من 11.7 مليوناً في عام 2000 إلى 19.9 مليوناً في عام 2017. وإضافة إلى بيانات المفوضية، أشارت تقديرات الأونروا إلى أن عدد اللاجئين الفلسطينيين المشمولين بولايتها بلغ 3.9 مليون لاجئ في عام 2000 و5.4 مليوناً في عام 2017. وارتفع مجموع اللاجئين في العالم من 15.6 مليون لاجئ (أي 9 في المائة من مجموع المهاجرين) إلى 25.4 مليوناً (أي حوالي 10 في المائة من مجموع المهاجرين) بين عامي 2000 و2017.

المصادر: DESA, 2017; UNHCR, 2018f.

الأفعال القائمة على العنصرية وكره الأجانب التي تشهدا مجتمعات كثيرة على نحو متزايد، والعمل على زيادة التناغم والتسامح في جميع المجتمعات. ولم يتطرق أي من الأهداف الإنمائية للألفية إلى مسألة الهجرة.

وبعد مرور 15 سنة، أصبحت الهجرة قضية رئيسية في خطة التنمية المستدامة لعام 2030 وأهدافها الـ 17، حيث حلت كأحد الاعتبارات الرئيسية للتنمية، وأدرجت على نحو واضح في خطة التنمية العالمية. ويُشار إلى الهجرة في الغاية 10.7 من الخطة، التي تُعنى بتيسير الهجرة وتنقل الأشخاص على نحو منظم وآمن ومنتظم ومسؤول، بما في ذلك من خلال تنفيذ سياسات الهجرة التي يتم التخطيط لها وإدارتها على نحو جيد. وتُشير الغاية 10-ج إلى خفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من 3 في المائة، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تربي تكاليفها على 5 في المائة. وتنص الغاية 8-8 على الالتزام بحماية حقوق العمل وإيجاد بيئات عمل توفر السلامة والأمن لجميع العمال، بمن فيهم العمال المهاجرون، وبخاصة المهاجرات. ومع ذلك، تغفل هذه الغايات العديد من النواحي الرئيسية لقضايا الهجرة. وتتناول غايات أخرى من أهداف التنمية المستدامة قضية الهجرة على نحو غير مباشر، مثل الغاية 16-3 بشأن تعزيز سيادة القانون على الصعيدين الوطني والدولي وضمان سبيل الوصول إلى العدالة للجميع؛ والغاية 16-9 بشأن توفير هوية قانونية للجميع، بما في ذلك تسجيل المواليد.

وكانت الفترة 2015-2018 نقطة تحول للاعتراف بالهجرة الدولية بوصفها قضية عالمية رئيسية، ما حثم وضع إطار من المبادئ العالمية لتسترشد به السياسات في هذا المجال. وفي أعقاب المآسي الكبرى التي طالت بمعظمها المنطقة العربية ولم يكن العالم بمنأى عنها أيضاً، من قبيل التدفق غير المسبوق للاجئين من الجمهورية العربية السورية، والسودان، والعراق، واليمن، وموجات الهجرة العابرة في جميع أنحاء شمال أفريقيا، وغرق عشرات الآلاف من المهاجرين أثناء عبور البحر الأبيض المتوسط أو

إلى إطار دولي لحوكمة الهجرة الدولية. والاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990 (اتفاقية العمال المهاجرين) حدت المعالم الأولى لهذا الإطار. وتركز الاتفاقية على الحالة الخاصة للعمال المهاجرين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، مع التأكيد على أن معظم حقوق الإنسان المنصوص عليها في الصكوك الأخرى تنطبق أيضاً على هؤلاء العمال. وبعد مرور 28 سنة، لم يصادق على اتفاقية العمال المهاجرين سوى 54 بلداً (بما في ذلك الجزائر، وجزر القمر، والجمهورية العربية السورية، وليبيا، ومصر، والمغرب، وموريتانيا) ومعظمها من بلدان المنشأ، فيما امتنعت عن تصديقها بلدان المقصد الكبرى في أمريكا الشمالية وأوروبا وأوقيانوسيا والخليج العربي. وتتردد العديد من الدول في الالتزام بصكوك ملزمة قانوناً في مجال الهجرة، ما حال دون توافق آراء الدول بشأن اتفاقية العمال المهاجرين.

ويُعَد اعتماد برنامج عمل المؤتمر الدولي للسكان والتنمية، الذي عُقد في القاهرة في عام 1994، نقطة تحول هامة في إدارة الهجرة الدولية. فقد أثبت هذا البرنامج الترابط بين الهجرة الدولية والتنمية إذ أكد أن الهجرة الدولية المنظمة لها أثر إيجابي على مجتمعات المنشأ، من خلال جذب التحويلات المالية إليها، وعلى مجتمعات المقصد من خلال تزويدها بالموارد البشرية اللازمة. وساعد البرنامج أيضاً في تسليط الضوء على دور الهجرة الدولية في تيسير نقل المهارات والإثراء الثقافي. وأشار إلى بعض التحديات التي تنطوي عليها الهجرة الدولية، مع التشديد على الحاجة إلى سياسات تُعنى بالهجرة الدولية لمعالجة تبعات الهجرة على بلدان المنشأ والمقصد، بما في ذلك المجتمعات المضيفة.

وفي العقدين اللذين تبعا اعتماد اتفاقية العمال المهاجرين وإعلان القاهرة لعام 1994، أُحرز تقدماً محدوداً في مجال الحوكمة الدولية للهجرة الدولية. وقد ورد موضوع الهجرة مرة واحدة فقط في إعلان الأمم المتحدة بشأن الألفية الذي نص على الالتزام باتخاذ تدابير لكفالة احترام وحماية حقوق الإنسان للمهاجرين والعمال المهاجرين وأسرهم، والقضاء على

خليج عدن¹، بادر تحالف عالمي من القادة السياسيين والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني والمفكرين والأكاديميين النافذين إلى وضع المبادئ التوجيهية الرئيسية لحكومة الهجرة الدولية. وقد انعكست هذه المبادئ أولاً في إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين لعام 2016، ثم في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية وفي الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين لعام 2018.

الجدول 5. التزام الدول العربية بالأدوات الدولية المتعلقة بالمهاجرين واللاجئين وتجربتهم مع الهجرة والنزوح

حالة الهجرة والنزوح (النسبة المئوية من مجموع السكان)		الأداة الدولية				البلد
المهاجرون والوافدون	المهاجرون واللاجئون والوافدون	الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين، 2018	الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، 2018	اتفاقية عام 1990 بشأن العمال المهاجرين	اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين	
						دول مجلس التعاون الخليجي
1.5	88.4	ب	ب			الإمارات العربية المتحدة
3.9	4.48	ب	ب			البحرين
0.4	44.7	ب	ب			عمان
0.9	65.2	ب	ب			قطر
5.0	75.5	ب	ب			الكويت
0.8	37.0	ب	ب			المملكة العربية السعودية
						المشرق العربي
7.7	33.3	ب	ب			الأردن
37.6	5.5	ب	ب	أ		الجمهورية العربية السورية
77.3	5.2	ب	ب			دولة فلسطين
4.4	1.0	ب	ب			العراق
13.5	31.9	ب	ب			لبنان
3.5	0.5	ب	ب	أ	أ	مصر
						المغرب العربي
6.7	0.5	ب	ب		أ	تونس
4.3	0.6	ب	ج	أ	أ	الجزائر
2.5	12.4	ج	ج	أ		ليبيا
8.1	0.3	ب	ب	أ	أ	المغرب
						أقل البلدان العربية نمواً
14.3	1.5	ب	ب	أ		جزر القمر
1.7	12.1	ب	ب		أ	جيبوتي
44.2	1.8	ب	ب		أ	السودان
4.9	0.3	ب	د		أ	الصومال
0.8	3.8	ب	ب	أ	أ	موريتانيا
4.2	1.4	ب	ب		أ	اليمن

المصدر: حسابات الإسكوا استناداً إلى DESA, 2017. ملاحظة: أ: صادقت على الاتفاقية أو انضمت إليها أو خلقت دولة أخرى فيها؛ ب: صوتت لصالح الاتفاقية؛ ج: امتنعت عن التصويت؛ د: لم تحضر.

ويؤكد الاتفاق على الالتزام بالقضاء على جميع أشكال التمييز، بما في ذلك العنصرية وكره الأجانب والتعصب ضد المهاجرين وأسرههم، ويعمّم منظوراً يراعي المساواة بين الجنسين. ويؤكد الاتفاق على ضرورة التعاون الدولي، إذ لا يمكن لأي دولة أن تعالج بمفردها ظاهرة الهجرة نظراً لطبيعتها العابرة للحدود. كما يُشدّد على الحق السيادي للدول في تحديد سياستها الوطنية الخاصة بالهجرة ضمن نطاق ولايتها القضائية، بما يتفق مع القانون الدولي. ويستند الاتفاق أيضاً إلى نهج شامل لجميع أطراف الحكومة وإلى نهج شامل لجميع فئات المجتمع بوصفهما من المبادئ التوجيهية الأساسية.

وقد نجح الاتفاق في تحقيق التوازن بين منظورات قد تكون متناقضة، محققاً بذلك توافقاً واسعاً في الآراء إذ صوّت لصالحه 152 عضواً، وصوّت ضده 5 أعضاء، وامتنع عن التصويت عليه 12 عضواً في الجمعية العامة للأمم المتحدة التي عُقدت بتاريخ 19 كانون الأول/ديسمبر 2018. وقد صوتت غالبية البلدان العربية لصالح الاتفاق، فيما امتنعت دولتان فقط عن التصويت.

وخلال مناقشات الجمعية العامة، ساهمت عدة حجج تقدّمت بها البلدان في اعتماد الاتفاق العالمي. أولاً، الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية هو اتفاق غير ملزم في القانون الدولي. وذكر ممثل الدانمرك أن الاتفاق لا يفرض أي التزامات قانونية جديدة على الدول²، بل يوفر مخططاً تسترشد به الدول لإيجاد السبل المناسبة لتحسين حوكمة الهجرة، ويحثّها على التعاون بفعالية أكبر في ما بينها ومع الجهات المعنية الأخرى، مع مراعاة واقع الهجرة في كل دولة وقدرتها على التعامل مع قضية الهجرة.

ثانياً، يتعلّق الاتفاق بإعمال حقوق المهاجرين بدلاً من الاعتراف بحقوقهم في الهجرة، ومعظم مبادئه منصوص عليها في القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويؤكد على ضرورة تطبيق هذه المبادئ على المهاجرين واللاجئين كما على غيرهم من الأشخاص، إذ يحق لهم التمتع بنفس حقوق الإنسان والحريات الأساسية العالمية، التي يجب احترامها وحمايتها وتحقيقها في جميع الأوقات. ولا يضيف هذا الاتفاق مجموعة جديدة من المبادئ،

ويعدّ اعتماد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وهو صك غير ملزم قانوناً، خطوة هامة في حوكمة الهجرة. وقد حصد هذا الاتفاق توافقاً كبيراً في الآراء في المنطقة العربية، واعتمده معظم الدول، على عكس الصكوك الدولية الأخرى مثل اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين واتفاقية العمال المهاجرين لعام 1990 التي صادق عليها عدد أقل من الدول، على النحو المبين في الجدول 5.

وفي المنطقة العربية، صادقت على الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين معظم البلدان التي تضمّ نسبة منخفضة من اللاجئين، في حين امتنعت عن ذلك البلدان التي تستضيف أعداداً كبيرة من المهاجرين. وفي السياق نفسه، صادقت على اتفاقية العمال المهاجرين البلدان التي تضمّ نسبة منخفضة من المهاجرين المقيمين في أراضيها والتي تقيم نسبة كبيرة من مواطنيها في الخارج.

جيم. الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

الاتفاق العالمي من أجل الهجرة هو اتفاق حكومي دولي غير ملزم يرمي إلى تيسير الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، وينص في ديباجته على استناده إلى القانون الدولي، بما في ذلك الصكوك الدولية الأساسية لحقوق الإنسان واتفاقيات منظمة العمل الدولية. ويهدف الاتفاق إلى الحد من الدوافع السلبية للهجرة والتخفيف من تبعاتها السلبية، مع الحرص على تعزيز أثرها الإيجابي. وتكمن أهدافه الأساسية في تهيئة ظروف مناسبة تمكّن المهاجرين من تسخير قدراتهم البشرية والاقتصادية والاجتماعية لإثراء مجتمعاتهم، والتخفيف من الدوافع والعوامل الهيكلية السلبية التي تحول دون وصولهم إلى سبل عيش مستدامة في بلدانهم الأصلية وتجبرهم على البحث عن مستقبل في مكان آخر.

وللمرة الأولى، توصل المجتمع الدولي إلى تحديد عدد من المبادئ العالمية لتوجيه السياسات في مجال الهجرة الدولية. ويركّز الاتفاق العالمي من أجل الهجرة على رفاه المهاجرين إذ يضمن تحقيق الاحترام الفعلي لحقوق الإنسان لجميع المهاجرين، وحمايتهم وإعمالها بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة، وفي جميع مراحل دورة الهجرة.

أكد المؤيدون للاتفاق أن هذه الوثيقة العالمية تؤكد على الحق السيادي للدول في تحديد سياستها الوطنية الخاصة بالهجرة، وتتضمن التزاماً بتيسير الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية للحد من الهجرة غير النظامية وأثرها السلبي. كما تطرّق المشاركون إلى أهمية التعامل مع اللاجئين والمهاجرين بالطريقة نفسها، فيما كرّرت الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تأكيدها على الوضع الخاص للاجئين في الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين في 17 كانون الأول/ديسمبر 2018.⁵

دال. أهمية أهداف الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية للمنطقة العربية

يحدد الاتفاق العالمي من أجل الهجرة 23 هدفاً لحكومة أفضل للهجرة على المستوى المحلي والوطني والإقليمي والعالمي. وجميعها أهداف عالمية لكنّ هذا القسم من التقرير يركّز على أهميتها بالنسبة إلى البلدان العربية.

وتغطي هذه الأهداف طائفة واسعة من المواضيع المتصلة بأوجه الهجرة وإدارتها. وحيثما أمكن، تم الاستعانة بتجارب بعض البلدان العربية في مجال الهجرة كأمثلة على الوسائل الكفيلة بتحقيق تلك الأهداف.

الهدف 1: جمع بيانات دقيقة ومصنفة واستخدامها كأساس للسياسات القائمة على الأدلة

في ظل النقص الكبير في البيانات التجريبية، تبقى المعرفة عن الهجرة الدولية محدودة. وفي غياب الإحصاءات الموثوقة والدقيقة والمحدثة عن تدفقات الهجرة وخصائص المهاجرين، قد تتأثر مسألة الهجرة الدولية بعدة أحكام خاطئة يمكن أن تضلّ الرأي العام وصانعي السياسات.

وتتضح الحاجة إلى الإحصاءات في جميع مراحل صنع السياسات من أجل تحديد الفرص والمنافع وكذلك التحديات والمخاطر، وصياغة سياسات الاستجابة، وتقييم السياسات، وقياس حجم تأثيرها الفعلي. ويتعين القيام بإحصاءات تراعي الزمان والمكان، وتقدم

بل يهدف إلى الحد من المخاطر وأوجه الضعف التي يتعرض لها المهاجرون في مراحل مختلفة من الهجرة، وذلك من خلال احترام حقوقهم الإنسانية وحمايتهم وإعمالها، وتوفير الرعاية والمساعدة لهم. وبما أن حقوق الإنسان هي حقوق عالمية، يمكن الاعتراف بالطابع العالمي أيضاً للاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية. وأكد ممثل المغرب أن الاتفاق العالمي يجب أن يتخذ نطاقاً عالمياً، وأن يعزز الملكية الوطنية، ويحوّل الهجرة إلى دافع إيجابي للتضامن العالمي. وأعرب ممثل مصر عن أسفه لامتناع بعض الدول عن التوقيع على الاتفاق مع أن صياغته تحترم السياسات الوطنية لهذه البلدان.³

ثالثاً، يعترف الاتفاق العالمي من أجل الهجرة بسيادة الدولة في مجال سياسات الهجرة. وفي هذا الإطار، أكد رئيس الجمعية العامة أن الاتفاق لم يقوّض سيادة الدول، بل ساهم في ترسيخها. ويعزّز الاتفاق التعاون الدولي من خلال الاعتراف بأنه لا يمكن لأي دولة أن تعالج مسألة الهجرة بمفردها، ويشدّد على سيادة الدول والتزاماتها بموجب القانون الدولي. وأكد ممثل البحرين أن الاتفاق العالمي من أجل الهجرة لا يتعلّق بالأشخاص الذين يعبرون الحدود، بل بشبّل تلبية احتياجاتهم بمجرد وصولهم. وأضاف أن البحرين سمحت في عام 2017 للمهاجرين بالعيش والعمل على أراضيها من دون كفيل، أو صاحب عمل أو عمل، ما أتاح لحاملي التصريح المرن حرية تقرير مصيرهم. وأكد في الوقت نفسه أن هذا النظام لا يُعدّ نظاماً للهجرة الدائمة، حيث أن الهجرة إلى البحرين تبقى مؤقتة في جوهرها. وأفاد ممثل الجمهورية العربية السورية بأن الاتفاق العالمي ينسجم مع مبادئ السيادة الوطنية وعدم التدخل في الشؤون الداخلية، مشيراً إلى أن التدخل الخارجي قد دفع بالكثير من السوريين إلى مغادرة بلدهم.⁴

ويرتكز الاتفاق على نهج محوره الإنسان كمبدأ توجيهي لتعزيز رفاه المهاجرين والمجتمعات المحلية في كل من بلدان المنشأ والعبور والمقصد. وتمحورت المناقشات حول الحاجة إلى مراعاة مبادئ السيادة الوطنية، والتبعات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية المحتملة على بلدان المقصد. ورداً على هذه الشواغل،

(في بلدان المغرب العربي)، وارتفاع مستوى سطح البحر (في الأراضي المنخفضة في العراق ومصر) ستؤدي حتماً إلى تحركات سكانية في المستقبل القريب. لذلك، تبرز الحاجة الملحة إلى بناء قدرة السكان المحليين على الصمود في وجه هذه الأخطار.

الهدف 3: تقديم معلومات دقيقة في حين وقتها في جميع مراحل الهجرة

لا يحصل جميع المهاجرين قبل مغادرتهم بلد المنشأ على المعلومات اللازمة عن حقوقهم وواجباتهم، أو عن التحديات والفرص التي تنتظرهم في بلد المقصد. وغالباً ما يكتشف المهاجرون عند وصولهم إلى بلد المقصد قوانينه الخاصة بإجراءات الدخول والإقامة، وحقائق ظروف عملهم ومعيشتهم، وإمكانية الحصول على الخدمات. وقد يحدث افتقار المهاجرين إلى المعلومات نتائج سلبية، فقد يجدون أنفسهم في وضع غير نظامي يُخضعهم للغرامات، أو قد يتعرضون لسوء المعاملة والاستغلال والعنف. وتحرص العديد من بلدان المنشأ على تنظيم برامج توجيهية أو حملات إعلامية بشأن الهجرة الآمنة، وذلك لتوفير المعلومات الأساسية لمواطنيها عن بلد المقصد قبل أن يتوجهوا إليه. فعلى سبيل المثال، تنظم كل من سري لانكا والفلبين دورات تدريبية للعمال المهاجرين المتجهين إلى البلدان العربية، ولا سيما النساء العاملات في الخدمة المنزلية والرعاية⁷.

ويوصي الإجراء 3 (د) بتزويد المهاجرين الوافدين حديثاً بمعلومات محدّدة الهدف ومتاحة وشاملة ومراعية للمساواة بين الجنسين ولاحتياجات الطفل، وبتقديم المشورة القانونية لهم بشأن حقوقهم والتزاماتهم. وكمثال على كيفية تطبيق هذا الإجراء، أطلقت الإمارات العربية المتحدة في عام 2017 برنامجاً تجريبياً لتوجيه المهاجرين بعد وصولهم مع التركيز على التوجيه القانوني والثقافي بوصفه استراتيجية لتعزيز التعايش السلمي بين المهاجرين والمجتمعات المضيفة⁸.

الهدف 4: ضمان حياة جميع المهاجرين ما يثبت هويتهم القانونية ووثائق كافية

يوصي الإجراء 4 (د) بتيسير الحصول على الوثائق الشخصية، مثل جوازات السفر والتأشيرات، وضمان عدم التمييز في الأنظمة والمعايير المتصلة بالحصول على تلك

جميع التفاصيل اللازمة لتحديد خصائص الفئات التي تتوجّه إليها السياسات.

ويكتسي الإجراء 1 (د) أهمية خاصة بالنسبة إلى البلدان العربية التي تفتقر إلى إحصاءات موثوقة بشأن الهجرة، بما في ذلك أعداد وتدفقات المهاجرين، وإحصاءات أكثر تفصيلاً لتحليل آثار الهجرة وفوائدها، فضلاً عن مساهمات المهاجرين والمغتربين في التنمية المستدامة. ولدى صانعي السياسات معلومات محدودة بشأن الديناميات الديمغرافية والاجتماعية والاقتصادية للهجرة في المنطقة العربية. بالتالي، تحتاج البلدان العربية إلى الدعم المناسب لإدراج البيانات المتعلقة بالهجرة في المسوح الوطنية والمخططات الإدارية، وضمان معالجة البيانات وتحويلها إلى الإحصاءات.

والدعم المقدم من الاتحاد الأفريقي إلى المغرب لإنشاء المرصد الأفريقي للهجرة والتنمية في الرباط هو من الخطوات الواعدة في إطار الاتفاق العالمي من أجل الهجرة⁶. ويمكن توسيع نطاق هذه المبادرة لتكون مرجعاً للمنطقة ككل.

الهدف 2: تقليص الدوافع والعوامل الهيكلية السلبية التي تدفع الناس إلى مغادرة بلدهم الأصلي

قد يهاجر الأشخاص طوعاً، لكنهم قد يهاجرون أيضاً بسبب النزاع أو الأخطار البيئية أو الفقر أو البطالة. وتلتزم الدول الموقعة على الاتفاق بتهيئة ظروف سياسية واقتصادية واجتماعية وبيئية مؤاتية تتيح للأفراد حياة سلمية ومنتجة ومستدامة في بلادهم، وتضمن ألا يرغمهم اليأس والأوضاع المتردية على كسب سُبل العيش في مكان آخر عن طريق الهجرة غير النظامية. وينتشر النزوح القسري بشكل خاص في المنطقة العربية التي تمثل في آنٍ منشأ تلك الحركات ومقصدتها، ما يُسفر عن أعداد كبيرة من المهاجرين غير النظاميين.

ويهدف الإجراء 2 (ب) إلى القضاء على الدوافع والعوامل الهيكلية السلبية التي تدفع الناس إلى مغادرة بلدهم الأصلي، بوسائل منها الحد من مخاطر الكوارث والتخفيف من آثار تغيّر المناخ والتكيف معه. فالمخاطر البيئية، من قبيل نقص المياه العذبة (في الأردن والجمهورية العربية السورية واليمن)، وزحف الصحراء

بلدانهم الأصلية بسبب كوارث طبيعية مفاجئة. ويسلط الضوء أيضاً على الحاجة إلى تيسير جمع شمل أسر المهاجرين بغض النظر عن مستويات مهاراتهم، وتوسيع نطاق الخيارات المتاحة من أجل التنقل الأكاديمي.

ويكتسي الهدف 5 أهمية خاصة بالنسبة إلى بلدان المقصد العربية للعمال المهاجرين، ولا سيما دول مجلس التعاون الخليجي التي يعمل بعضها على مراجعة نظام الكفالة وتعديله وإيجاد البدائل له أو إلغائه إذ يضع هذا النظام عقبات قانونية أمام تنقل اليد العاملة في بلد المقصد وقد يعوق جمع شمل الأسر.

الهدف 6: تيسير التوظيف المنصف والأخلاقي وضمان الظروف التي تكفل العمل اللائق

يدعو هذا الهدف إلى اتخاذ عدة إجراءات لمعالجة العجز في فرص العمل اللائق في المنطقة العربية. ويتمثل الإجراء الأول في تشجيع الدول على التوقيع والتصديق على الصكوك الدولية المعنية بهجرة العمال وحقوقهم والعمل اللائق والعمل القسري، والانضمام إليها وتنفيذها (الإجراء 6(أ)). وباستثناء دولة فلسطين، وهي ليست من أعضاء منظمة العمل الدولية، صادقت جميع البلدان العربية على ما لا يقل عن 4 اتفاقيات من بين الاتفاقيات الأساسية الـ 8 لمنظمة العمل الدولية. ولكن لا بدّ من التوصل إلى فهم أفضل للعقبات التي تحول دون التصديق على الاتفاقيات التي لم تنضم إليها دول مجلس التعاون الخليجي والأردن والسودان والصومال ولبنان المغرب (الجدول 6؛ انظر المرفق الخامس لهذا التقرير للاطلاع على مزيد من المعلومات بشأن وضع البلدان العربية في التصديق على الصكوك القانونية الدولية المتعلقة بالهجرة الدولية). ومن المفيد أيضاً معرفة المزيد عن مدى إدراج وسائل الحماية التي تنص عليها الاتفاقيات في التشريعات الوطنية، بغض النظر عن التصديق الرسمي على الاتفاقيات⁹.

ويحث الهدف 6 على اتخاذ إجراءات ترمي إلى منع عبودية الدّين من خلال حظر جهات التوظيف وأصحاب العمل من فرض رسوم التوظيف أو التكاليف ذات الصلة على العمال المهاجرين (الإجراء 6(جيم)). وتشمل التطورات الإيجابية في هذا الإطار اعتماد العديد من

الوثائق، من خلال مراجعتها من منظور مراعاة اعتبارات الجنسين والعمر معاً لتزايد التعرّض للمخاطر في مختلف مراحل دورة الهجرة.

وفي العديد من البلدان العربية، تواجه المرأة تحديات كبيرة في الحصول على وثائق السفر من دون موافقة أولياء أمرها الذكور. والمصادرة غير المشروعة لجوازات سفر الموظفين من جانب أصحاب العمل لا تزال مشكلة قائمة ينبغي أن تعالجها البلدان بالتعاون مع الشركاء الدوليين والوطنيين.

ويوصي الإجراء 4(هـ) بتعزيز التدابير الرامية إلى خفض حالات انعدام الجنسية، بوسائل تشمل تسجيل مواليد المهاجرين، وتمكين النساء والرجال على قدم المساواة من منح جنسياتهم إلى أبنائهم، ومنح الجنسية للأطفال المولودين في إقليم دولة أخرى، لا سيما في الحالات التي يصير فيها الطفل عديم الجنسية إن لم يحصل عليها. وفي المنطقة العربية، إضافة إلى فئات أخرى، يشمل انعدام الجنسية ما يلي:

- الأطفال الذين يولدون من أم مواطنة وأب أجنبي، عند انتهاء الزواج الطفل، أو لأب غير قادر أو غير راغب في إثبات الأبوة. ولمعالجة هذه المسألة، اعتمدت عدة بلدان عربية، مثل تونس ومصر والمغرب، تشريعات يُسمح بموجبها للأم بنقل جنسيتها إلى أطفالها؛
- الأطفال غير المسجلين من المهاجرين واللاجئين يواجهون خطر انعدام الجنسية: يتواجد عدد غير معلوم من الأطفال المولودين في الأردن ولبنان والبلدان الأخرى التي تستضيف لاجئين من الجمهورية العربية السورية لا يحملون تصاريح إقامة قانونية، ما يجعل الأطفال عرضة لانعدام الجنسية؛
- الفلسطينيون الذين لم يُمنحوا جنسية البلد الذي يقيمون فيه.

الهدف 5: تعزيز توافر ومرونة وسائل الهجرة النظامية

يدعو هذا الهدف إلى العمل على تيسير التنقل والعمل اللائق للعمال، ولا سيما للمهاجرين المضطربين إلى مغادرة

الجدول 6. تصديق البلدان العربية على الاتفاقيات الأساسية الثماني لمنظمة العمل الدولية

الاتفاقية أو شكل عمل الأطفال، 1999 (رقم 182)	اتفاقية بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام، 1973 (رقم 138)	اتفاقية التمييز (في مجال الاستخدام والمهنة) 1958 (رقم 111)	اتفاقية إلغاء العمل الجبري، 1957 (رقم 105)	اتفاقية المساواة في الأجور، 1951 (رقم 100)	اتفاقية حق التنظيم والمفاوضة الجماعية، 1949 (رقم 98)	اتفاقية الحرية النقابية وحماية حق التنظيم، 1948 (رقم 87)	اتفاقية العمل الجبري، 1930 (رقم 29)	البلد
								دول مجلس التعاون الخليجي
2001	1998	2001	1997	1997			1982	الإمارات العربية المتحدة
2001	2012	2000	1998				1981	البحرين
2001	2005		2005				1998	عمان
2000	2006	1976	2007				1998	قطر
2000	1999	1965	1961		2007	1961	1968	الكويت
2001	2014	1978	1978	1978			1978	المملكة العربية السعودية
								المشرق العربي
2000	1998	1963	1958	1966	1968		1966	الأردن
2003	2001	1960	1958	1957	1957	1960	1960	الجمهورية العربية السورية
								دولة فلسطين
2001	1985	1959	1959	1963	1962	2018	1962	العراق
2001	2003	1977	1977	1977	1977		1977	لبنان
2002	1999	1960	1958	1960	1954	1957	1955	مصر
								بلدان المغرب العربي
2000	1995	1959	1959	1968	1957	1957	1962	تونس
2001	1984	1969	1969	1962	1962	1962	1962	الجزائر
2000	1975	1961	1961	1962	1962	2000	1961	ليبيا
2001	2000	1963	1966	1979	1957		1957	المغرب
								أقل البلدان العربية نمواً
2004	2004	2004	1978	1978	1978	1978	1978	جزر القمر
2005	2005	2005	1978	1978	1978	1978	1978	جيبوتي
2003	2003	1970	1970	1970	1957		1957	السودان
2014		1961	1961		2014	2014	1960	الصومال
2001	2001	1963	1997	2001	2001	1961	1961	موريتانيا
2000	2000	1969	1969	1976	1969	1976	1969	اليمن

الجدول 7. تكاليف التوظيف التي يتكبدها المهاجرون، وإيرادات اليد العاملة المهاجرة في ممرات مختارة، 2015 أو 2016

نسبة تكاليف التوظيف إلى الإيرادات الشهرية*	الإيرادات الشهرية في عام 2016 (بالدولار الأمريكي)	إجمالي تكاليف التوظيف في عام 2016 (بالدولار الأمريكي)	ممر الهجرة
10.5	491	4,460	باكستان-المملكة العربية السعودية عام 2015
4.5	377	1,386	الهند-المملكة العربية السعودية عام 2015
3.8	286	769	نيبال-المملكة العربية السعودية عام 2016
0.7	471	309	الفلبين-المملكة العربية السعودية عام 2016
3.7	348	1,015	إثيوبيا-المملكة العربية السعودية عام 2015
2.9	292	742	نيبال-قطر عام 2016
1.9	604	1,156	الهند-قطر عام 2015
1.1	508	519	الفلبين-قطر عام 2015

المصدر: Abella, 2018.

* احتسبت هذه المتوسطات من عينة لتوزيع نسبة تكاليف التوظيف إلى الإيرادات.

حظر مصادرة عقود العمل أو وثائق السفر أو الأوراق الثبوتية الخاصة بالمهاجرين، أو الاحتفاظ بها من دون موافقة العامل (الإجراء 6(ح)). والاحتفاظ بجواز سفر العامل ممارسة غير قانونية يمعن أصحاب العمل في تطبيقها مع العمال ذوي الدخل المنخفض، ولا سيما العاملات في الخدمة المنزلية. ويمكن معالجة هذه المشكلة بالسعي إلى توفير الحماية اللازمة للعامل بموجب قوانين وسياسات العمل المناسبة، بما في ذلك الفئات الأكثر عرضة للمخاطر مثل المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية.

الهدف 7: معالجة أوجه الضعف في الهجرة والحدّ منها

لحدّ من مواطن الضعف في الهجرة، يدعو الإجراء 7(ج) إلى اتخاذ الخطوات اللازمة لمعالجة الاحتياجات ومواطن الضعف الخاصة بالمهاجرين من النساء والفتيات والفتيان. وتكتسب هذه الخطوات أهمية بارزة في المنطقة العربية، حيث تشير التقديرات إلى أن دول مجلس التعاون الخليجي وبلدان المشرق تضم وحدها 1.7 مليون مهاجرة عاملة في الخدمة المنزلية. وفي هذا السياق، بدأت بعض البلدان باتخاذ الإجراءات اللازمة لتعديل تشريعاتها بما يوفّر الحماية للمهاجرين المعرّضين للمخاطر. ومع ذلك، لا بد من بذل مزيد من الجهود لضمان حماية جميع المهاجرين من العنف وسوء المعاملة والاستغلال على أساس نوع الجنس.

البلدان العربية، بما في ذلك جميع بلدان مجلس التعاون الخليجي، التشريعات اللازمة لإلغاء الرسوم المفروضة على العمال المهاجرين مقابل دخولهم إلى بلدان المقصد. بيد أن الرسوم التي تفرضها وكالات الاستقدام والتوظيف في بلدان المنشأ ما زالت تطرح إشكاليةً تؤثر في رفاه العمال في المنطقة. ومن شأن بعض الأدوات، مثل النظام الدولي لنزاهة التوظيف في المنظمة الدولية للهجرة، والمبادئ العامة والمبادئ التوجيهية التشغيلية من أجل التوظيف العادل لمنظمة العمل الدولية، أن تساعد البلدان العربية في معالجة القضايا التي تحدث خارج حدودها، وذلك من خلال إشراك الجهات المعنية في القطاع الخاص (الجدول 7).

وفي ما يلي إجراءات أخرى بالغة الأهمية بالنسبة إلى البلدان العربية في إطار الهدف 6:

• تزويد المهاجرين بعقود عمل مكتوبة، وضمان اطلاعهم على الأحكام الواردة في العقد (الإجراء 6(د))، إذ أن العديد من المهاجرين يعملون بدون عقد مكتوب في القطاع غير الرسمي في المنطقة العربية. والعمال المهاجرون ذوو الدخل المنخفض، وغير الناطقين باللغة العربية، والذين يعملون في القطاع النظامي بموجب عقد مكتوب قد يفترقون إلى المهارات اللغوية اللازمة لفهم مضمون العقود. ويمكن تجاوز الحواجز اللغوية بطرق مختلفة، منها على سبيل المثال ترجمة عقود العمل وإعداد الوثائق الإدارية بعدة لغات؛

الهدف 8: إنقاذ الأرواح وتنسيق الجهود الدولية بشأن المهاجرين المفقودين

يتناول هذا الهدف أحد الشواغل الرئيسية للحكومات العربية وغيرها من الجهات المعنية بالهجرة في المنطقة. فبعض من أكثر مسارات الهجرة خطورةً في العالم يبدأ في البلدان العربية، أو يعبر بأراضيها، أو ينتهي داخلها، ولا سيما المسار الأوسط والغربي والشرقي للبحر الأبيض المتوسط إلى أوروبا، والمسار العابر للصحراء من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى إلى شاطئ المتوسط مروراً بليبيا وغيرها من بلدان المغرب العربي، ومسار خليج عدن من القرن الأفريقي إلى شبه الجزيرة العربية. وكل عام، يلقي آلاف المهاجرين حتفهم في البحر أو في الصحراء وهم يحاولون الحصول على الحماية الدولية أو على حياة أفضل لهم ولأسرهم. وأمام هذا المشهد، تتضح الحاجة إلى إجراءات ملحة متعددة الجوانب لإنقاذ الأرواح (الإجراء 8(أ))، والقضاء على الدوافع الكامنة وراء هذه الرحلات المحفوفة بالمخاطر (الإجراء 8(ب))، والتخفيف من وقع تبعاتها (الإجراء 8(ج)).

الهدف 9: تعزيز الاستجابة عبر الوطنية لتهرب المهاجرين

التهرب في جوهره عابرٌ للحدود الوطنية إذ يغطي مناطق تابعة لبلدان المنشأ والعبور والمقصد، لذا، من الضروري أن تتعاون الدول الواقعة على مسارات التهرب للقيام بالاستجابة المناسبة. ومن الناحية النظرية، فإن السبيل الأمثل للتصدّي لهذه الظاهرة في المنطقة العربية يكمن في تكثيف الجهود المشتركة بين جميع البلدان المعنية، من القرن الأفريقي إلى ليبيا وأوروبا على طول المسار الأوسط للبحر الأبيض المتوسط، ومن الجمهورية العربية السورية إلى تركيا وأوروبا على طول المسار الشرقي للبحر الأبيض المتوسط، ومن القرن الأفريقي إلى اليمن ودول مجلس التعاون الخليجي على طول مسار خليج عدن. ومن أهم الخطوات التي يمكن لبلدان المقصد أن تتخذها من أجل القضاء على التهرب هي إتاحة مسارات أوسع للهجرة النظامية.

وفي العديد من البلدان العربية، تُحرم المرأة المهاجرة من حقوقها الإنجابية. فالمرأة الحامل أو المصابة بعدوى منقولة جنسياً يمكن أن تخضع للاحتجاز والترحيل. وفي بعض البلدان، تُمنع المرأة المهاجرة من الزواج، وتخضع لاختبار الحمل وفيروس نقص المناعة البشرية بصورة دورية، وتُمنع من استخدام وسائل منع الحمل¹⁰.

وتتعرض عدة فئات من النساء المهاجرات للعنف وسوء المعاملة على أساس نوع الجنس:

- المهاجرون من ذوي الدخل المنخفض: خلّصت البحوث إلى أن المشاكل الصحية، مثلاً، تنتشر على نطاق واسع بين النساء المهاجرات ذوات الدخل المنخفض، وهو ما يُعزى بشكل كبير إلى الأمية، والتغيير المتكرر لمكان العمل، والعمل الإضافي، وسوء المعاملة في مكان العمل، والأجور غير المدفوعة، والمشاكل التي يعانيها أفراد الأسرة الباقيون في بلد المنشأ¹¹؛
- المهاجرات المهذّبات: تشير عدة تقارير إلى تعرّض النساء المهاجرات إلى انتهاكات شديدة في مسارات الهجرة غير النظامية. وتعاني المهاجرات من مشاكل صحية جسدية ونفسية طويلة الأمد من جراء ما يتعرّضن له من عنف جنسي واغتصاب.

ويهدف الإجراء 7(ح) إلى منع وقوع المهاجرين في وضع غير نظامي في بلد المقصد، من خلال وضع إجراءات ملائمة ومتاحة لتيسير انتقالهم من وضع قانوني إلى آخر، وإبلاغ المهاجرين عن حقوقهم وواجباتهم. ولعلّ الأوضاع غير النظامية للمهاجرين تُلحق الضرر بالمهاجرين وبالبلدان المضيفة على حدّ سواء. ففي المنطقة العربية، حيث يعيش بين 5 و10 ملايين مهاجر في وضع غير نظامي (بفعل الدخول من دون تأشيرة، وتجاوز فترة صلاحية التأشيرة، والعمل من دون تصريح)، تبرز الحاجة إلى الحد من التحديات التي تواجهها هذه الفئات المعرّضة للمخاطر، بوسائل منها إجراء مجموعة من التغييرات في السياسات لتيسير وصولهم إلى الخدمات والحقوق الأساسية، مثل السجل المدني والتعليم والعمل في القطاع الرسمي.

الهدف 10: منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته والقضاء عليه في سياق الهجرة الدولية

يمثل المهاجرون غير الحاملين للوثائق اللازمة والذين يعيشون في أوضاع غير نظامية فريسة سهلة لشبكات الاتجار. وبما أنهم يفتقرون إلى الحماية اللازمة وكثيراً ما يقعون طي النسيان، يشتدّ خطر وقوعهم فريسةً للشبكات الإجرامية وتعرضهم للعنف والاستغلال. ومن بين المهاجرين، يتعرّض النساء والأطفال على نحو خاص للمخاطر. ويحثّ الإجراء 10(هـ) الدول على اتخاذ تدابير تعالج قابلية تعرّض النساء والرجال والفتيات والفتيان للمخاطر، بغض النظر عن وضعهم من حيث الهجرة. والمبادرات المنقّذة في هذا الإطار، مثل مبادرة حكومة البحرين في إنشاء صندوق لمساعدة ضحايا الاتجار بالبشر، تمثّل خطوة إلى الأمام على مسار الحل، ونموذجاً يمكن تطبيقه في بلدان أخرى في المنطقة. ويهدف هذا الصندوق إلى توفير الحماية المالية اللازمة للضحايا في الإجراءات القضائية، ومنحة تتيح لهم إعادة الاندماج في بلدانهم الأصلية أو العمل في البحرين¹².

ومع أن معظم الدول العربية أطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (اتفاقية باليرمو) وبروتوكولها الأولين¹³، تشير عدة تقارير صادرة عن نشطاء حقوق الإنسان والمنظمات الدولية إلى أدلة على الاتجار بالأشخاص في مسارات الهجرة المختلطة وفي تدفقات اللاجئين، الأمر الذي لا يزال يطرح تحدياً كبيراً. ويدعو الإجراء 10(ج) إلى مراقبة مسارات الهجرة غير النظامية التي قد تستغلها شبكات الاتجار بالبشر لتجنيد واستغلال المهاجرين المهزّبين أو غير النظاميين، وهو ما يحدث بوجه خاص على المسارات البرية والبحرية من أفريقيا إلى أوروبا أو شبه الجزيرة العربية.

وتشير بعض الأدلة إلى أن المهاجرين الذين يتعرّضون للاتجار ويتمكّنون من التحرّر من الشبكات الإجرامية التي تستغلهم، يواجهون خطر الاحتجاز والترحيل من قبل السلطات الرسمية لانتهاكهم قوانين الدخول والإقامة. وفي هذا السياق، يدعو الإجراء 10(ح) إلى تزويد المهاجرين الذين وقعوا ضحايا للاتجار

بالأشخاص بسبب الحماية والمساعدة بما في ذلك سبب التعافي البدني والنفسي والاجتماعي، والمشورة، والمساعدة على العودة الطوعية، أو تصريح بالبقاء في بلد المقصد، بصورة مؤقتة أو دائمة.

الهدف 11: إدارة الحدود بطريقة متكاملة وآمنة ومنسقة

لهذا الهدف أهمية كبرى بالنسبة إلى البلدان العربية في ظل استمرار موجات النزوح السكاني داخل المنطقة وتدفقات الهجرة المختلطة العابرة في المنطقة. والإدارة المتكاملة للحدود لا تُسهم فحسب في ضمان أمن السكان في إقليم معين بل تضمن أيضاً حركة سلسة للبضائع والأشخاص، ما يدفع عجلة التبادل التجاري والنمو الاقتصادي. ونظراً لما تعانيه عدة بلدان عربية من تباطؤ في النمو الاقتصادي، يبرز الدور الأساسي لهذه الحركة التجارية الأقاليمية والدولية في تحقيق الاستقرار الاقتصادي والازدهار في المنطقة¹⁴.

الهدف 12: تعزيز اليقين والقدرة على التنبؤ في إجراءات الهجرة من أجل الفرز والتقييم والإحالة على نحو مناسب

تفادياً للتأخير وللنفقات غير الضرورية التي تتكبدها الدول والمهاجرون على حدٍ سواء، يدعو الإجراء 12(أ) إلى زيادة شفافية إجراءات الهجرة وإتاحة الاطلاع عليها عن طريق الإبلاغ بوضوح عن شروط الدخول أو القبول أو الإقامة أو العمل أو الدراسة أو غير ذلك من الأنشطة، واعتماد التكنولوجيا لتبسيط إجراءات تقديم الطلبات. ويبيّن هذا الإجراء أيضاً الحاجة إلى معالجة العوامل الخارجية السلبية لنظام الكفالة، مثل إنشاء المكاتب غير القانونية لإصدار التأشيرات وإرغام المهاجرين على دفع رسوم التوظيف غير القانونية قبل مغادرتهم بلد المنشأ. وفي هذا الإطار، يوفّر كل من نظام العمالة الوافدة المعتمد في البحرين وبرنامج "مساند" الإلكتروني في المملكة العربية السعودية مثالين ممتازين على الحلول التكنولوجية التي تتيح تحقيق الشفافية

والكفاءة وتنظيم هجرة اليد العاملة، ويمكن الاستناد إليهما في توجيه مبادرات مماثلة في المنطقة.

وتتطرق الإجراءات 12 (ب) و(ج) و(د) إلى احتياجات المهاجرين المعرّضين للمخاطر، بمن فيهم النساء والأطفال أو ضحايا الإتجار بالأشخاص وأشكال أخرى من الاستغلال، بالتشديد على أهمية تقديم المساعدة والمشورة الملائمتين لهم على نحو يراعي الاعتبارات الثقافية، ووضع الآليات المعنية بتحديد الهوية والإحالة على نحو متخصص ومراعٍ للأطفال.

وينص الدستور المصري لعام 2014 على التزام الدولة «برعاية مصالح المصريين المقيمين بالخارج وحمايتهم وكفالة حقوقهم وحرّياتهم، وتمكينهم من أداء واجباتهم العامة نحو الدولة والمجتمع وإسهامهم في تنمية الوطن» (المادة 88: المصريون المقيمون في الخارج)¹⁵. وتعمل الحكومة المصرية على وضع قانون لإنشاء صندوق لرعاية المصريين في الخارج، ومساعدة من هم في حاجة إلى المساعدة القانونية والقضائية، وتقديم المعلومات اللازمة عن فرص العمل المتاحة في مصر¹⁶.

ويضمن الدستور المغربي لعام 2011 حكماً مماثلاً ينص على أن المملكة المغربية تعمل «على حماية الحقوق والمصالح المشروعة للمواطنين والمواطنات المغاربة المقيمين في الخارج، في إطار احترام القانون الدولي والقوانين الجاري بها العمل في بلدان الاستقبال. كما تحرص على الحفاظ على الوشائج الإنسانية معهم، ولا سيما الثقافية منها، وتعمل على تنميتها وصيانة هويتهم الوطنية (المادة 16)»¹⁷. وقد كُلف مجلس الجالية المغربية بالخارج، الذي أنشئ بموجب مرسوم ملكي في عام 2007، بمهمة الدفاع عن مصالح المواطنين المغاربة في الخارج. وفي الأول من تشرين الثاني/نوفمبر 2018، خصّصت وزارة الخارجية والتعاون الدولي خطاً ساخناً للمغاربة المقيمين في الخارج، يمكن الاتصال به مباشرة من بلدان الإقامة الرئيسية لهؤلاء المواطنين¹⁸.

الهدف 13: عدم اللجوء إلى احتجاز المهاجرين إلا كملاد أخير، والعمل على إيجاد بدائل

يدعو هذا الهدف إلى الحدّ من عمليات احتجاز المهاجرين من خلال نشر أفضل الممارسات لبدائل الاحتجاز القائمة على حقوق الإنسان في سياق الهجرة الدولية، بشئل من بينها تيسير التبادل على نحو منظم وبلورة مبادرات قائمة على الممارسات الناجحة بين الدول نفسها، وبين الدول وأصحاب المصلحة. وفي ظل الموجات غير المسبوقة من المهاجرين الدوليين القادمين إلى العديد من البلدان العربية والعايرين فيها، استنفدت قدرة هذه البلدان على الاستقبال لثترك أعداد كبيرة من المهاجرين في مواجهة ظروف احتجاز لا تستوفي أدنى المعايير المطلوبة، ومن دون أي بدائل فعالة. ويمكن توفير الدعم لتطبيق أفضل الممارسات في إيجاد بدائل للاحتجاز بما يتناسب مع الخصائص الإقليمية، واتباع نهج محدّدة لكل سياق لمساعدة البلدان على استقبال المهاجرين واستضافتهم في بيئة آمنة تحترم حقوق الإنسان.

لا يذكر الدستور التونسي لعام 2014 حقوق المواطنين المغتربين وحمايتهم، غير أن الإدارة العامة للشؤون القنصلية في وزارة الشؤون الخارجية مسؤولة عن حماية حقوق ومصالح المواطنين التونسيين المقيمين في الخارج¹⁹. وأنشأت وزارة الشؤون الاجتماعية بوابة إلكترونية للتونسيين في الخارج²⁰.

الهدف 14: تعزيز الحماية القنصلية والمساعدة والتعاون على امتداد دورة الهجرة

الهدف 15: تيسير حصول المهاجرين على الخدمات الأساسية

الخدمات الأساسية التي يشير إليها الاتفاق العالمي بوضوح هي الصحة والتعليم²¹. ويوصي الإجراءان 15 (هـ) و(و) بتوفير نُظُم تقديم الخدمات الشاملة

الهدف 14 واحد من أهداف الاتفاق العالمي القليلة المعنية بالمواطنين المقيمين خارج الدولة بدلاً من المهاجرين المقيمين على أراضيها. وغالباً ما تُمثّل البلدان العربية التي تقيم أعداداً كبيرة من مواطنيها في الخارج من خلال سفاراتها وقنصلياتها في بلدان المقصد الرئيسية. ويقع على عاتق الدول توفير الحماية القنصلية

لكي يصبحوا أفراداً ناشطين في المجتمع وبتعزيز التفاعل بين المجتمعات المستقبلة والمهاجرين في ممارسة الحقوق والواجبات المتبادلة.

أولاً، للحكومات العربية رؤى متباينة بشأن إدماج المهاجرين. ففي حين اعتمدت بعض البلدان سياسات رسمية للحد من عدد الأجانب المقيمين على أراضيها، تسعى بلدان أخرى إلى إتاحة السُّبل الكفيلة بتشجيع الأجانب المقيمين على الانخراط الكامل في المجتمعات المضيفة. لذا، يُرَجَّح أن ينظر كل بلد، حسب سياقه، بطريقة مختلفة إلى ما يرد في الاتفاق العالمي من دعم للأهداف القصيرة والمتوسطة والبعيدة الأجل في سياسات لَم شمل الأسر (الإجراء 16(ج)).

ثانياً، يتفاوت الواقع الاقتصادي للبلدان العربية تفاوتاً شديداً. والالتزام الوارد في الاتفاق العالمي بتأمين أسواق عمل شاملة للجميع، وضمان المشاركة الكاملة للعمال المهاجرين في الاقتصاد الرسمي (الإجراء 16(د)) يُحدث تبعات مختلفة على بلدان المقصد، حسب طبيعة سوق العمل فيها. وتشمل أسواق العمل العربية مجموعة واسعة من القطاعات، منها القطاع الرسمي السائد في معظم دول مجلس التعاون الخليجي، يقابله قطاع غير رسمي في معظم بلدان المشرق والمغرب العربي. وفي القطاع الرسمي، يُعَدّ عقد العمل الرسمي شرطاً مسبقاً للهجرة إلى بلد المقصد. أما في القطاع غير الرسمي، فيبدأ المهاجر بالبحث عن عمل بعد وصوله إلى بلد المقصد.

ثالثاً، لا بد من مراعاة جميع المعايير الاجتماعية والتصورات المتعلقة بأدوار الجنسين. وتنص الالتزامات الواردة في الاتفاق العالمي على ضرورة تمكين النساء المهاجرات، من خلال إزالة القيود التمييزية القائمة على أساس نوع الجنس في قطاع العمل الرسمي (الإجراء 16(أ)). وينطبق هذا الإجراء على الحالات التي يؤدي فيها بقاء المرأة في المنزل لرعاية أسرته إلى انخفاض نسبة مشاركة النساء في النشاط الاقتصادي. وحيثما تنطبق هذه المعايير الاجتماعية على المواطنين فقط، تُتاح للمهاجرات فرص أكبر في الوصول إلى المهن التي تغلب عليها النساء. فمن مجموع السكان من الفئة العمرية 20-65 عاماً، تبلغ نسبة العاملات السعوديات 11.7 في المائة فيما تبلغ نسبة العاملات الأجنبية 35.4 في المائة²².

للمهاجرين، وإتاحة خدمات الرعاية الصحية والتعليم الجيد لجميع المهاجرين بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين، وعلى أساس غير تمييزي. وقد التزمت الدول الموقعة بدمج الاحتياجات الصحية للمهاجرين في السياسات الوطنية والمحلية المتعلقة بالرعاية الصحية، وهو أمرٌ بالغ الأهمية بالنسبة إلى البلدان العربية التي تواجه نُظُمها الطبية ضغطاً كبيراً بفعل التحركات السكانية الواسعة على أراضيها أو من خلالها. وقد يدفع هذا الوضع بالدول المعنية إلى تقييد الحصول على الخدمات المحدودة في غالبها أصلاً وحصراً في المواطنين فقط. وقد تفضي هذه الإجراءات إلى أزمات على مستوى الصحة العامة وإلى تفاقم معاناة النازحين. وتختلف نوعية الخدمات الصحية والتعليمية المقدمة إلى المواطنين وكميتها باختلاف مستوى الدخل لكل بلد، وغير ذلك من الظروف الاقتصادية والسياسية. لذا، يصعب اعتماد معايير عالمية لتحديد نوع الخدمات المتاحة للمهاجرين، بل يمكن وضع معايير تتناسب والأوضاع الخاصة لكل بلد. ويدعو الإجراء 15(د) إلى تفويض مؤسسات مستقلة بتلقي الشكاوى المتعلقة بالحالات التي يُمنع أو يعرقل فيها وصول المهاجرين إلى الخدمات الأساسية، والتحقق في هذه الشكاوى ومتابعتها من أجل تيسير الوصول إلى سُبل الانتصاف وإحداث تغيير في الممارسة.

الهدف 16: تمكين المهاجرين والمجتمعات من تحقيق الاندماج والتماسك الاجتماعي الكاملين

لا يتضمّن الاتفاق العالمي تعريفاً واضحاً لمصطلح «الإدماج الكامل»، بل يترك مجال التأويل مفتوحاً أمام الجهات المعنية. وبوجه عام، يشير مصطلح إدماج المهاجرين إلى عملية معقدة ومتعددة الأوجه تمتد على فترة طويلة، وتتخذ أبعاداً اقتصادية (مثل إمكانية الحصول على عمل وأنشطة مدرة للدخل) وثقافية (مثل الاعتراف بمعتقدات الآخرين، وقيمهم وممارساتهم، بما في ذلك الحريات الدينية) واجتماعية (مثل العلاقات الشخصية بين المهاجرين والمجتمع المضيف، واللغة المشتركة) وسياسية (مثل المشاركة في اتخاذ القرارات العامة والحصول على الجنسية). ولا بد من مراعاة الأوضاع المختلفة في المنطقة العربية عند تطبيق ما يرد في الاتفاق العالمي من التزام بتمكين المهاجرين

الهدف 17: القضاء على جميع أشكال التمييز وتعزيز الخطاب العام المستند إلى الأدلة من أجل التأثير على التصورات العامة عن الهجرة

جميع الدول العربية من الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، البالغ عددها 177²³. غير أن النقص في المعلومات المتوفرة في هذا الشأن يحول دون إحراز التقدم في تنفيذ الاتفاقية وقياس مدى انتشار أعمال العنصرية، والتمييز العنصري، وكره الأجانب. وتتوفر تقارير بشأن حالات التمييز التي تعرّض لها المهاجرون في معظم البلدان العربية، إلا أنها تستند إلى التحليل النوعي فقط، فيما تغيب الإحصاءات اللازمة لإثبات حجم هذه الظاهرة. لذلك، ينبغي جمع البيانات المصنفة حسب الأصل ونوع الجنس والخصائص الاجتماعية والاقتصادية من أجل التعرّف على الفئات التي تتعرّض للتمييز، وتحديد حجمها، واتخاذ ما يلزم من تدابير لحمايتها. كما أن إعداد قاعدة بيانات شاملة في هذا الشأن يستدعي تسجيل جميع أفعال التمييز. وتحقيقاً لهذا الهدف، يتعيّن على البلدان تمكين المهاجرين والمجتمعات المحلية من الإبلاغ عن أي فعل يحرّض على العنف ضد المهاجرين، وذلك بإطلاعهم على آليات الانتصاف المتاحة على النحو الوارد في الإجراء 17(ب) من الاتفاق العالمي. وقد أظهرت المسوح أن المهاجرين نادراً ما يبلّغون عن حالات التمييز التي يتعرضون لها، لافتقارهم إلى آليات الانتصاف الملائمة أو خوفاً من العقاب والترحيل.

الهدف 18: الاستثمار في تنمية المهارات وتيسير الاعتراف المتبادل بالمهارات والمؤهلات والكفاءات

التعليم هو أحد محرّكات الهجرة الدولية. لذا، يفوق المستوى العلمي للمهاجرين الدوليين في المتوسط المستوى التعليمي لسكان بلدانهم الأصلية²⁴. وكما هو مبين في الجدول 2 (ص. 34)، ينطبق ذلك على المهاجرين المقيمين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، والقادمين أصلاً من البلدان العربية التي تتوفر بشأنها بيانات حديثة عن المستويات التعليمية للمقيمين.

وقد تُسهم الهجرة في بناء رأس المال البشري إذا ما مُنح العمال المهاجرون، بمستوى مهاراتهم، فرصة

خوض تجارب جديدة، بما في ذلك التعليم الرسمي والتدريب المهني في بلد المقصد. ولتحقيق الاستفادة القصوى من الهجرة، لا بد من الاعتراف بمهارات المهاجرين ومؤهلاتهم. وما لم يحصل المهاجرون على عمل يتناسب مع مهاراتهم الفعلية، يبقى هذا الاعتراف منقوصاً (وقد يلقي اعتراضاً من جانب الدولة المضيفة والسكان)، وقد تؤدي الهجرة إلى تبيد المهارات. ويوصي الإجراء 18(ج) بإبرام اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف بشأن الاعتراف المتبادل، أو تضمين أحكام الاعتراف في اتفاقات أخرى. وقد حاولت عدة بلدان عربية تحقيق هذا الهدف بعقد شراكات مع الاتحاد الأوروبي في مجال التنقل (اتفاقات غير ملزمة)، بما في ذلك:

- شراكة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب (في عام 2013)، تهدف إلى توثيق التعاون لتيسير الاعتراف المتبادل بالمؤهلات المهنية والأكاديمية؛
- شراكة بين الاتحاد الأوروبي وتونس (في عام 2013)، تهدف إلى تحسين المعلومات المتاحة للمواطنين التونسيين المؤهلين بشأن فرص العمل والتعليم والتدريب في الاتحاد الأوروبي، وتيسير الاعتراف المتبادل بالمؤهلات المهنية والجامعية؛
- شراكة بين الاتحاد الأوروبي والأردن (في عام 2014)، تهدف إلى توثيق التعاون من أجل تيسير الاعتراف المتبادل بالمؤهلات المهنية والأكاديمية، وتطوير المناهج الدراسية بما يُعزّز الاعتراف بالمؤهلات الأردنية في الاتحاد الأوروبي وغيرها من بلدان المقصد²⁵.

ويمكن الأخذ بهذه النماذج لعقد شراكات التنقل بين بلدان المنشأ العربية وبلدان المقصد.

الهدف 19: خلق ظروف تساعد المهاجرين والمغتربين على المساهمة الكاملة في التنمية المستدامة في جميع البلدان

كما قال الممثل الخاص للأمين العام المعني بالهجرة الدولية، بيتر ساذرلاند، «الهجرة تنمية»²⁶. فالمهاجرون يساهمون في اقتصاد كل من بلد المقصد حيث يعملون، وبلد المنشأ الذي يتلقّى تحويلاتهم المالية وإسهاماتهم الفكرية، ويتواصل مع العالم من

أنجع مصادر التمويل الخارجي في البلدان النامية. فهي تُرسل بين أسر المهاجرين، ما يجعلها تصل مباشرة إلى المجتمعات المحلية النائية وقد ثبت أثرها في الحد من الفقر، وهذا أمر هام بالنسبة إلى المنطقة العربية. وكما هو موضح في الفصل الأول من هذا التقرير، قُدّرت التحويلات المُرسلة من المنطقة العربية، بوصفها واحدة من مناطق المقصد للمهاجرين، بحوالي 120.6 مليار دولار في عام 2017. وبلغت قيمة التحويلات المرسلّة إلى المنطقة العربية، بوصفها واحدة من مناطق المنشأ للمهاجرين، 54.1 مليار دولار في العام نفسه.

ويتماشى الإجراء 20(أ) مع الغاية 10(ج) من أهداف التنمية المستدامة إذ يدعو إلى وضع خارطة طريق لخفض تكاليف معاملات تحويلات المهاجرين إلى أقل من 3 في المائة، وإلغاء قنوات التحويلات المالية التي تزيد تكاليفها على 5 في المائة بحلول عام 2030. ويبقى تحقيق هذا الهدف رهناً بمشاركة جميع الدول العربية، سواء كانت من دول المنشأ أو من دول المقصد. وكثيراً ما تفرض المصارف والجهات الوسيطة الأخرى رسوماً على التحويلات المالية، متوجبة على المُرسِل والمتلقّي. وحالياً، يدور نقاش في عدد من دول مجلس التعاون الخليجي بشأن أحقية فرض ضرائب على تحويلات العمال المهاجرين، ما من شأنه أن يرفع تكلفة معاملات التحويل بما يتخطى نسبة 3 في المائة³².

ويركّز الإجراء 20(ح) من الاتفاق العالمي على ضرورة معالجة أوجه عدم المساواة بين الجنسين، وتشجيع مشاركة المرأة بفعالية في الحياة الاقتصادية، بوسائل منها الحصول على تدريب لزيادة الإلمام بالأمور المالية، وإتاحة الوصول إلى نُظُم التحويلات المالية الرسمية، وفتح حساب مصرفي، وامتلاك أصول مالية واستثمارات وإدارتها. ويمكن اتخاذ تدابير مماثلة لتمكين المرأة من تولّي المسؤولية الاقتصادية الكاملة في إدارة أموالها، سواء في بلد المقصد إذا ما كانت مهاجرة مستقلة مادياً ومُرسلة للتحويلات، أو في بلد المنشأ إذا كانت متلقية للتحويلات ومسؤولة عن أسرة معيشية.

الهدف 21: التعاون في تيسير عودة المهاجرين والسماح بإعادة دخولهم بصورة آمنة تصون كرامتهم وكذلك إعادة إدماجهم إدماجاً مستداماً

لهذا الهدف أهمية كبيرة بالنسبة إلى البلدان العربية، بوصفها بلدان منشأ ومقصد. وقد وقّعت عدة

خلالهم. ويدعو الإجراء 19(أ) إلى تعزيز وتيسير الآثار الإيجابية للهجرة من أجل تحقيق جميع أهداف التنمية المستدامة، ويتطلّب من بلدان المنشأ والمقصد اتخاذ الإجراءات المناسبة. وقد عملت البلدان العربية المُرسلة للمهاجرين على إنشاء مؤسسات وصياغة سياسات للتواصل مع رعاياها المغتربين، هدفها جذب التحويلات والاستثمارات. والتحويلات المالية التي يرسلها المهاجرون مباشرة إلى أسرهم، كثيراً ما لا تخضع لتقلّبات الدورة الاقتصادية، وتستطيع الوصول إلى المجتمعات المحلية النائية، وقد ثبت أثرها في الحد من الفقر.

والهدف الآخر لسياسات المغتربين هو تعزيز الروابط الثقافية للمهاجرين مع بلدان المنشأ. فقد وضعت القنصليات العربية في البلدان غير الناطقة باللغة العربية (مثل أوروبا الغربية)، مثلاً، برامج لغوية خاصة للمهاجرين من الجيل الثاني. ومنذ عام 1977، تنظم قنصليات تونس والجزائر والمغرب في فرنسا، بالتعاون مع وزارة التعليم الفرنسية، دورات باللغة العربية لأطفال المهاجرين في إطار المدارس العامة الفرنسية²⁷. وتؤيد رابطة التونسيين في فرنسا هذه المبادرة تحت شعار "تعليم لغة بلد المنشأ وثقافته، أداة فعالة لبناء المواطنة". وفي عام 2015، أطلقت «مؤسسة الحسن الثاني للمغاربة المقيمين بالخارج» منصة إلكترونية لتدريس اللغة العربية إلى المهاجرين من الجيل الثاني²⁸.

ويمكن أيضاً مدّ روابط سياسية مع الاغتراب بتمكين المهاجرين من التصويت من بلدان إقامتهم في الخارج، أو في بعض الحالات، بتأمين تمثيل برلماني محدد للمغتربين. ويدعو الإجراء 19(ز) إلى تمكين المهاجرين من الانخراط والمشاركة في السياسة في بلدانهم الأصلية من خلال إنشاء سجلات للناخبين خاصة بالمواطنين في الخارج، ومن خلال إتاحة التمثيل البرلماني. وقد نجحت كل من تونس²⁹، والجزائر³⁰، والمغرب³¹ في إنفاذ هذه الآليات، علماً أن المغرب أتاح لمواطنيه المقيمين في الخارج التصويت بالوكالة فقط في الانتخابات البرلمانية لعام 2017.

الهدف 20: تشجيع إرسال التحويلات المالية بوسائل أسرع وأكثر أماناً وأقل كلفة، وتيسير الاندماج المالي للمهاجرين

يُعنى هذا الهدف بتحقيق الهدف العام المتعلق بتسخير الهجرة لتنمية البلدان والمجتمعات الأصلية للمهاجرين. وفي هذا الإطار، تُعدّ التحويلات المالية واحدة من

القادمين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والمقيمين في بلدان المغرب العربي على العودة طوعاً إلى بلدانهم الأصلية وإعادة الاندماج فيها³⁷.

الهدف 22: إنشاء آليات من أجل تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي والاستحقاقات المكتسبة

يُعرف الضمان الاجتماعي بتدابير السياسة العامة التي تحمي الأفراد من بعض مخاطر الحياة وتلبي الاحتياجات الاجتماعية، ولا سيما في حالات المرض، والبطالة، وإصابات العمل، والأمومة، والمسؤوليات الأسرية، والإعاقة، وخسارة مُعيل العائلة، والتقاعد والشيخوخة. وتُشير إمكانية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي إلى قدرة العمال المهاجرين على الاحتفاظ بهذه الاستحقاقات، وإدامتها، ونقلها من بلد إلى آخر³⁸. وفي عام 2013، بلغت نسبة المهاجرين الذين يعملون في ظروف تتيح لهم الاستفادة لاحقاً وبالكامل من إمكانية تحويل المعاشات التقاعدية وغيرها من الاستحقاقات المكتسبة، 23 في المائة فقط من مجموع العمال المهاجرين في العالم. وكانوا في غالبيتهم (80.5 في المائة) مهاجرين من بلدان مرتفعة الدخل ومقيمين في بلدان أخرى مرتفعة الدخل³⁹. ونادراً ما تُكرّس إمكانية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي في قوانين العمل الخاصة بالبلدان، وكثيراً ما تُرد في الاتفاقات الثنائية بين بلدان المنشأ وبلدان المقصد. وقد كشف تحليل للاتجاهات على الصعيد العالمي أن نسبة المهاجرين المحرومين من إمكانية تحويل الاستحقاقات قد ارتفعت إلى ضعف ما كانت عليه، ويسود هذا الوضع على نحو خاص في دول مجلس التعاون الخليجي⁴⁰. وقد يدفع هذا الاتجاه بالعمال المهاجر إلى تجاوز المدة المشروعة لتأشيرة العمل، والانزلاق في العمل غير النظامي خوفاً من أن يعود فارغ اليدين إلى بلاده.

وفي المنطقة العربية، كانت البحرين أول من اعتمد نصاً قانونياً كاملاً بهذا الشأن. فالمرسوم رقم 24 لعام 1976 ينص على أن الأجنبي الذي تتخطى مدة اشتراكه في التأمين 3 سنوات، يحق له عند مغادرته البلاد نهائياً الحصول على مستحقاته التي تكون قد سُدت للهيئة

بلدان منشأ عربية مع بلدان أوروبية على عدد من الاتفاقات الثنائية بشأن إعادة قبول المهاجرين. فقد وقّع كل من الأردن وتونس والمغرب مع الاتحاد الأوروبي اتفاقات شراكة في مجال التنقل تتضمن التزامات بشأن إعادة قبول المهاجرين. وينص اتفاق الشراكة المُبرم بين الاتحاد الأوروبي والمغرب في عام 2013 على مواصلة التعاون بشأن إعادة قبول المهاجرين، بما يحقّ فائدة متبادلة للطرفين وفقاً للالتزامات المتبادلة، واستئناف المفاوضات بينهما للتوصل إلى اتفاق متوازن بهذا الشأن³³.

وبعد مرور 6 سنوات على هذا الاتفاق، لم يوقّع المغرب بعد على أي اتفاق مع الاتحاد الأوروبي ككل بشأن إعادة قبول المهاجرين. وينطبق الأمر نفسه على الأحكام الواردة في اتفاقات الشراكة المُبرمة في مجال التنقل بين الاتحاد الأوروبي وتونس، وبين الاتحاد الأوروبي والأردن. وتدرج إعادة القبول في إطار مفاوضات أوسع نطاقاً تطالب من خلالها الدول العربية الشريكة بتيسير حصول رجال الأعمال والطلاب وغيرهم من الأشخاص على تأشيرات دخول لقاء التزامها بالسماح لرعاياها أو لرعايا بلدان ثالثة من ذوي الأوضاع غير النظامية في أوروبا بالدخول مجدداً إلى بلدانهم. ولكن الحكومات العربية تفضّل المفاوضات الثنائية مع فرادى البلدان في الاتحاد الأوروبي، بدلاً من الاتحاد الأوروبي ككل، لتحسين موقفها في التفاوض^{35,34}.

وليس للدول العربية، بوصفها دول مقصد أو عبور، اتفاقات محددة مع بلدان المنشأ بشأن إعادة قبول المهاجرين وإعادة إدماجهم، إلا أنها تدعم عدداً من المبادرات المخصّصة لهاتين المسألتين. ففي عام 2017، مثلاً، أطلقت قطر مشروع «مساعدة عودة المهاجرين النيباليين الذين تقطعت بهم السبل إلى بلادهم». وقد قدّمت المنظمة الدولي للهجرة إلى المهاجرين النيباليين المعرّضين للاستغلال في الإمارات العربية المتحدة، والجمهورية العربية السورية، والعراق، وعمان، وقطر، والكويت، ولبنان، وماليزيا، والمملكة العربية السعودية، المساعدة للعودة طوعاً إلى النيبال وإعادة الاندماج فيها³⁶. وساعدت المنظمة أيضاً آلاف المهاجرين

هاء. تنفيذ الاتفاق العالمي من أجل الهجرة: المجالات ذات الأولوية بالنسبة إلى المنطقة العربية

في ضوء ما تقدم بشأن التبعات المحتملة للاتفاق العالمي على السياسات العامة للبلدان العربية، يبحث هذا القسم في مجموعة مختارة من المجالات ذات الأولوية للمنطقة، وهي الإدماج الكامل للمهاجرين وحقوقهم في الحصول على الخدمات الأساسية ولا سيما الخدمات الصحية، ومعالجة قابلية تعرّض المهاجرين للمخاطر والحد منها، ومنع ومكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بهم. في حالة القضايا ذات الأهمية الخاصة للاجئين، يتم التطرق إلى وضعهم وخبرتهم أيضاً، على الرغم من أن وضعهم مشمول بالميثاق العالمي بشأن اللاجئين. ويحلل هذا القسم واقع البلدان العربية، والسياسات القائمة، والعقبات التي قد تعترض تنفيذ الاتفاق العالمي، وبسبب الضوء، حيثما أمكن، على آراء المهاجرين وتجاربهم. ويخلص إلى مجموعة من التوصيات في مجال السياسة العامة لمعالجة التحديات في كل من المجالات المذكورة.

ولكي تستطيع البلدان العربية اتخاذ التدابير اللازمة على مستوى السياسة العامة في هذه المجالات الرئيسية، لا بد من جمع بيانات دقيقة، وموثوقة، وقابلة للمقارنة، ومصنفة حسب نوع الجنس والعمر والوضع من حيث الهجرة، والخصائص الأخرى ذات الصلة. ومن المهم أولاً فهم خصائص المهاجرين، وأنماط الهجرة التابعة لهم، واحتياجاتهم الخاصة من أجل وضع سياسات وإجراءات تسمح بتمكينهم، وبتسخير إمكاناتهم لصالح التنمية المستدامة، وبتبديد ما يطالهم من خطاب سلبى وأفكار نمطية، وبالحد من التحديات الممكنة في الهجرة. والهدف الأول من الاتفاق العالمي، الذي يركز على البيانات، لم يُناقش بالتفصيل في هذا التقرير إلا أنه عامل هام لتحقيق الأهداف الأخرى من الاتفاق وضمن هجرة آمنة ومنظمة ونظامية.

وقد اختيرت المجالات الرئيسية المطروحة انطلاقاً من عملية تشاورية واسعة النطاق، واستناداً إلى الرسائل الرئيسية المنبثقة عن الاجتماع التشاوري الإقليمي المعني بالهجرة الدولية في المنطقة العربية، الذي عُقد في بيروت

العامة لقاء مشاركته في الضمان الاجتماعي، وعلى مكافأة نهاية الخدمة، وعلى فائدة قدرها 5 في المائة سنوياً (المادة 138أ). ويُدفع له مجموع اشتراكات التأمين على الشيخوخة والوفاة التي يكون صاحب العمل قد دفعها نيابةً عنه، وتلك المقتطعة من أجره، إضافة إلى مبلغ يساوي 3 في المائة من ذلك المجموع (المادة 138ب). وتوفر هذه الأحكام لبلدان المقصد الأخرى في المنطقة العربية نموذجاً يُحتذى به لتحقيق الهدف 22 من الاتفاق العالمي.

ولا تتضمن الاتفاقات الثنائية بشأن هجرة اليد العاملة إلى بلدان المقصد العربية أحكاماً محددة بشأن إمكانية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي. فلا يتطرق الاتفاق الثنائي المُبرم بين قطر وسري لانكا في عام 2008 إلى هذه المسألة. والاتفاق الخاص بتوظيف العمال المنزليين الموقع في عام 2013 بين المملكة العربية السعودية والفلبين لا يتضمن أحكاماً خاصة بالضمان الاجتماعي، ولم يوقع البلدان على اتفاق ثنائي للضمان الاجتماعي⁴¹. وخلال المفاوضات، يمكن تقديم الدعم اللازم إلى البلدان العربية لمساعدتها على إدماج هذه الاعتبارات في الاتفاقات المقبلة، وعند تنقيح الاتفاقات القائمة.

من جهتها، وقّعت كل من تونس والجزائر والمغرب، بوصفها بلدان منشأ للمهاجرين، اتفاقات ثنائية للضمان الاجتماعي مع عدة بلدان مقصد في أوروبا. وأبرمت إسبانيا وفرنسا والمملكة المتحدة اتفاقات بشأن إمكانية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي للمهاجرين الموسمين القادمين من بلدان المغرب العربي.

الهدف 23: تعزيز التعاون الدولي والشراكات العالمية تحقيقاً للهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية

يحدد هذا الهدف الاستشراقي الإجراءات المناسبة لتنفيذ الاتفاق العالمي. وبما أن الهجرة ظاهرة عابرة للحدود الوطنية، تستلزم سياسات تُصاغ وتُنفذ بروحية الشراكة بين البلدان. وإلى جانب التعاون التقليدي بين الدول ذات السيادة، تتطلب الاستجابة الشاملة لاحتياجات المهاجرين والمجتمعات المضيفة والحدّ من تعرّضهم للمخاطر إشراك جميع المؤسسات الحكومية المعنية وغيرها من الجهات غير الحكومية.

مبدأ عدم التمييز، بما في ذلك الخدمات العامة الأساسية مثل الصحة والتعليم⁴³. ويستعرض هذا الفصل بالتفصيل مسألة حصول المهاجرين على الخدمات الصحية، ويورد المرفق السادس لهذا التقرير التشريعات الخاصة بحقوق المهاجرين في الحصول على الخدمات الأساسية، وإمكانية تحويل الاستحقاقات بين بلدان المنطقة.

(أ) نيل الجنسية

الإدماج الكامل هو عملية طويلة الأمد، ومتعددة الأبعاد، تشمل جوانب اقتصادية واجتماعية متنوعة، بما في ذلك الإدماج في سوق العمل والحصول على فرص العمل الرسمي، والمساواة في الحصول على الخدمات، والعيش في الأحياء نفسها التي يقطنها السكان الأصليون والمشاركة في أنشطتهم الاجتماعية أو الترفيهية، ناهيك عن الإدماج الثقافي والمدني والسياسي.

وحصول المهاجرين في بلدان المقصد على الجنسية هو أفضل أشكال الإدماج. ويحصل أبناء المهاجرين على جنسية بلد المقصد بموجب حق الإقليم، الذي ينص على حق المولودين على أرض بلد ما في نيل جنسية ذلك البلد.

وقوانين الجنسية والتشريعات المتعلقة بتجنيس المهاجرين في البلدان العربية لا تفضي بالضرورة إلى منح الجنسية للمهاجرين وأبنائهم وإدماجهم الكامل. وينطبق ذلك بوجه خاص على البلدان التي يتدفق إليها المهاجرون نتيجة طلب مؤقت على العمالة المهاجرة وحيث يكون من المستبعد أو من المستحيل أن تتجاوز الإقامة مدة عقد العمل. كما ينطبق ذلك على الموجات الكبيرة من النزوح القسري كتلك التي شهدتها بلدان المشرق.

وفي جميع البلدان العربية، تركز قوانين الجنسية، بشكل شبه حصري، على مبدأ حق الدم الأبوي، أي أن الجنسية الأصلية للأفراد أو جنسيتهم عند الولادة هي جنسية الدولة التي ينتمي إليها والدهم⁴⁴. وتُنقل الجنسية وفقاً لمبدأ جنسية النسب. فعلى سبيل المثال، في مصر، تُشترط الإقامة المتواصلة على الأراضي المصرية منذ الأول من كانون الثاني/يناير 1900

في أيلول/سبتمبر 2017 في إطار التحضير للاتفاق العالمي؛ وتقرير صادر في عام 2018 لتحديد البرامج والمشاريع والأنشطة المتصلة بالهجرة في المنطقة العربية؛ والمناقشات التي أُجريت مع الخبراء وأعضاء مجموعة العمل المعنية بالهجرة الدولية في المنطقة العربية. وقد حددت هذه المجالات كأولوية للتدخل على صعيد السياسة العامة في المنطقة العربية، غير أن هذا الاختيار لا يقلل من أهمية المجالات الأخرى وسائر أهداف الاتفاق العالمي التي تستحق بحثاً مسهباً في المستقبل.

1. حقوق المهاجرين في الوصول إلى الخدمات الأساسية ومفهوم الإدماج الكامل

السبيل الأمثل لبناء مجتمع متماسك يضم كل من المهاجرين والبلدان المضيفة يكمن في اعتماد سياسات وإجراءات محددة الأهداف. ويدعو الهدف 16 من الاتفاق العالمي إلى تحقيق الإدماج الكامل للمهاجرين وتعزيز التماسك الاجتماعي من خلال تمكين المهاجرين والمجتمعات. والإدماج الكامل، الذي لا يُعرّفه الاتفاق العالمي، هو عندما يكون للمهاجرين الحقوق والواجبات والفرص والمسؤوليات نفسها التي يتمتع بها مواطنو البلد المضيف. بعبارة أخرى، هو وضع يكتسب فيه الوافدون الجدد العضوية الكاملة في المجتمع المضيف. ولكن مفهوم الإدماج الكامل قد يختلف قليلاً في بعض المناطق، مثل دول مجلس التعاون الخليجي، التي تستقطب أعداداً هائلة من اليد العاملة المهاجرة، والتي يتألف مجموع سكانها من أعداد كبيرة من العمال المهاجرين المؤقتين. أما مفهوم التماسك الاجتماعي، فيشير عموماً إلى مجتمع يعمل على تحقيق الرفاه لجميع أعضائه، ومكافحة الاستبعاد والتهميش، وتوفير شعور بالانتماء، وتعزيز الثقة، وبتيح لأعضائه فرص الارتقاء الاجتماعي⁴². ويتطرق هذا القسم بإيجاز إلى سُبل الحصول على الجنسية كوسيلة لضمان الإدماج الكامل.

الحصول على الخدمات الأساسية، وهو حق يتناوله الهدف 15 من الاتفاق العالمي، هو شرط مسبق هام لتحقيق الإدماج الكامل للمهاجرين وتحسين التماسك الاجتماعي. ويثبت الاتفاق العالمي الحاجة إلى وضع أنظمة لتوفير خدمات شاملة للمهاجرين بالاستناد إلى

يضطلع المغرب بدور ريادي في المنطقة العربية في ما يتعلّق بمنح المهاجرين المقيمين على أراضيها حقوقاً مشابهة لحقوق المواطنين. وبموجب المادة 30 من الدستور المغربي لعام 2011، «يتمتع الأجانب بالحريات الأساسية المعترف بها للمواطنين والمواطنات المغاربة، وفق القانون. ويمكن للأجانب المقيمين في المغرب المشاركة في الانتخابات المحلية، بمقتضى القانون أو تطبيقاً لتفاهات دولية أو ممارسات المعاملة بالمثل»⁴⁶.

ويمكن تفسير قوانين الجنسية في المنطقة العربية بأنها تقييدية، إلا أن عدة مجتمعات عربية أظهرت، ولفترة تزيد على قرن، التزاماً ثابتاً بفتح حدودها للاجئين وللأشخاص المرغمين على الهجرة من جراء النزاع أو الظروف المعاكسة السائدة في البلدان المجاورة. وفي هذا السياق، لا بد من الإشارة إلى الخطوة التي اتخذها السودان في فتح أبوابه أمام اللاجئين السوريين. ومنذ عام 2014، بدأ السودان بإعفاء السوريين من تأشيرة الدخول أو تصريح الإقامة، ومَنَحهم الحق في العمل وإمكانية الوصول الكامل إلى التعليم العام وتقديم طلب الحصول على الجنسية بعد إقامتهم مدة ستة أشهر على الأراضي السودانية⁴⁷.

(ب) وصول المهاجرين إلى الخدمات الصحية

إن حق الحصول على الخدمات الصحية حقٌّ مكْرَس في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لعام 1948⁴⁸، وبعدّ أسامي للتنمية البشرية⁴⁹. ويرد هذا الحق أيضاً في العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، الذي يؤكد حق كل إنسان في التمتع بأعلى مستوى من الصحة الجسمية والعقلية يمكن بلوغه (المادة 12). ويبحث هذا القسم في إمكانية وصول غير المواطنين أو المهاجرين المؤقتين إلى الخدمات الصحية في البلدان التي يقيمون فيها، ومدى المساواة بينهم وبين المواطنين في الوصول إلى هذه الخدمات، وتبعات ذلك على ظروفهم الاجتماعية والاقتصادية الخاصة.

ويؤدي عنصران متضاربان دوراً حاسماً في تمييز الحالة الصحية بين المهاجرين وغير المهاجرين. أولاً، يتمتّع المهاجرون بمستويات صحية أعلى من المتوسط،

للحصول على الجنسية المصرية، ثم تُنقل إلى الأبناء عن طريق النسب (قانون الجنسية لعام 1926 المعدّل بموجب القانون رقم 391 لعام 1952). وفي العراق (1924)، والأردن (1949)، ولبنان (1925)، والمملكة العربية السعودية (1926)، والمغرب (1956)، وتونس (1956)، والسودان (1957)، والكويت (1959)، والبحرين (1963)، والجزائر (1963)، وقطر (1963)، وعمان (1972) واليمن (1990)، تستند عملية تحديد الجنسية الأصلية إلى نَسَب الأب وإلى مدة الإقامة منذ تاريخ محدّد، وهو تاريخ تأسيس الدولة. وفي جميع البلدان، باستثناء الجمهورية العربية السورية، يسود تمييز ثنائي بين المواطنين والرعايا الأجانب. ولكن الجمهورية العربية السورية وضعت في عام 1969 قانوناً، مستوحى من مبدأ القومية العربية، ويميّز بين 3 فئات: السوريون والعرب والأجانب.

وفي حالة الطفل المولود لأم مواطنة وأب أجنبي، تطبق بعض البلدان مبدأ حق الدم المستمد من الأم إذا كان هذا الأب الأجنبي متوفياً أو غير مقيم (تونس في عام 1993، والجزائر في عام 2005، ومصر في عام 2004، والمغرب في عام 2007). وفي الجمهورية العربية السورية ولبنان وليبيا، يُخفف مبدأ حق الدم بحق الإقليم، وذلك لتمكين الأطفال الذين لا يمكن منحهم أي جنسية أخرى (مثل الأطفال لأبوين مجهولين) من الحصول على جنسية بلد المولد.

ومن الناحية النظرية، تعتمد قوانين الجنسية في البلدان العربية على إمكانية حصول الأجانب على الجنسية عن طريق التجنيس، الذي يخضع أيضاً لشروط صارمة. وتشمل بعض هذه الشروط إقامة المهاجرين لفترة مستمرة وطويلة، قد تصل إلى 20 سنة في بعض البلدان، واندماجهم في المجتمع (في ليبيا، يعرّف القانون «الجنسية العربية» ويُسهّل اكتساب الجنسية الليبية للمواطنين العرب)، وعدد من المعايير الأخرى، مثل الصحة الجيدة وقابلية التوظيف⁴⁵. وبصفة عامة، غالباً ما تتأخّر الفوائد الطويلة الأجل للتجنيس، إذ يخضع المجتسون لفترة اختبار تتراوح بين 5 و10 سنوات، ولا تتحقّق المساواة في الحقوق مع المواطنين فعلياً إلا بعد انقضاء هذه الفترة. وفي بعض البلدان، تبقى الحقوق السياسية مستثناة لفترة طويلة. ومن هذا المنظور،

يُسجّل المرض أو الوفاة). ويبقى المهاجرون المؤقتون عادةً في بلدان المقصد طيلة فترة عقد العمل شرط أن يبقوا في حالة صحية جيدة. وفي حال أصيب العمال المهاجرون بأمراض خطيرة، يُرجّح أن يعودوا إلى بلدانهم الأصلية. ولأغراض إحصائية، لن تُلاحظ هذه الحالة في بلد المقصد، بل تُدرج في بلد المنشأ ضمن بيانات الاعتلال أو الوفيات في حالة الوفاة. وقد أطلق بعض المؤلفين على هذه الحالة تسمية «ظاهرة هجرة السلمون»⁵³.

ومقابل الميزة الصحية المذكورة، يبرز عنصر آخر يسيّر في الاتجاه المعاكس ويتعارض مع مصلحة المهاجرين. فالعمال المهاجرون يتعرّضون في بلدان المقصد لنسبة أمراض وإصابات مرتبطة بالعمل غالباً ما تفوق المتوسط، وينطبق ذلك تحديداً على حالات المهاجرين العاملين في ظروف «قدرة وخطرة ومهينة». ويعاني الكثير من المهاجرين أيضاً ظروفًا سلبية في الحياة والعمل، مثل المساكن المكتظة وسوء التغذية، ما يؤثّر سلباً على صحتهم، ويفضي تدريجياً إلى تراجع أو عكس الميزة الصحية الأولية للمهاجرين.

ويهدف هذا القسم إلى الإجابة عن السؤال الرئيسي المتعلق بالجهة المسؤولة عن دفع كلفة الخدمات الصحية للمهاجرين: أهي الدولة، أو صاحب العمل، أو المهاجر؟ وفي الحالات التي يتحمل فيها المهاجرون وحدهم هذه الكلفة، يبحث هذا القسم في ما إذا كان يمكنهم الاستفادة من دعم شبكات التضامن، أو مؤسسات المجتمع المدني، أو نُظُم المساعدة المتبادلة. والسؤال المطروح في هذا الإطار هو عن الخيارات المتاحة للمهاجرين الذين يصابون بمرض، وما إذا كانوا يفضلون العودة إلى بلدهم الأصلي أو البقاء في الخارج.

والوصول إلى الخدمات الصحية مسألة معقدة لا تقتصر فقط على معرفة الجهة المسؤولة عن تغطية تكلفة الخدمات الصحية للمهاجرين، بل تشمل أيضاً تحديد الفئات المعنية بهذه التغطية ومدى شمولية التغطية. وتضم مسألة الوصول إلى الخدمات الصحية عدداً من الأبعاد الحاسمة، بما في ذلك:

- **نوع الجنس:** ينبغي مراعاة عدة جوانب مثل مدى إتاحة الفرص نفسها للمرأة والرجل في الوصول

ويُعزى هذا الأمر إلى عدد من العوامل. فالمهاجرون، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين، لديهم عادةً خصائص فردية لا تعكس تماماً خصائص سكان بلدانهم الأصلية. فمن جانب العرض، فإن «الأفضل وذوي اللياقة البدنية الأعلى» هم الأكثر ميلاً إلى مغادرة بلد المنشأ، وتحمل جميع المخاطر التي تنطوي عليها الهجرة، بما في ذلك الهجرة غير النظامية (خيار شخصي). ومن جانب الطلب، غالباً ما يحدّد المُستقَدِمون الصحة الجيدة كشرط من شروط التوظيف. وفي بعض البلدان، تطلب إدارات الدولة من الوافدين التحصّن ضد بعض الأمراض، وكثيراً ما تطلب شهادة صحية قبل منحهم تأشيرة دخول أو تصريح إقامة (خيار الآخرين). وتطرح هذه الشروط إشكالية من منظور حقوق الإنسان. فعلى سبيل المثال، تحظر التوصية المتعلقة بفيروس نقص المناعة البشرية والإيدز الصادرة في عام 2010 (رقم 200) إجراء الاختبار الإلزامي لفيروس نقص المناعة البشرية للعمال، بمن فيهم العمال المهاجرون.⁵⁰

وقد أظهر عدد من الدراسات التي أجريت في سياقات الهجرة نحو البلدان الغربية «ميزة طول العمر للمهاجرين». وبشكل خاص، أظهرت البحوث المتعلقة بمعدلات الوفيات لدى المهاجرين القادمين من تركيا والمغرب إلى ألمانيا وفرنسا «مفارقة البحر الأبيض المتوسط»، حيث تبين أن متوسط العمر المتوقع لدى المهاجرين المنتمين إلى الفئات الاجتماعية المحرومة يفوق مثيله لدى سكان البلد المضيف⁵¹. كما كشفت دراسات أخرى أن متوسط العمر المتوقع لدى المهاجرين من أصل تركي ومغربي المقيمين في بلجيكا، ولدى المهاجرين المغاربة والسوريناميين المقيمين في هولندا يفوق مثيله لدى المواطنين الهولنديين والبلجيكين، على الرغم من أوضاعهم المعيشية الأشد فقراً⁵². وقد طُرحت أسباب كثيرة لتفسير هذه الظاهرة، منها عملية الاختيار المذكورة، وفوائد ما يُعرف بـ «حمية البحر الأبيض المتوسط».

لكن ميزة طول العمر للمهاجرين كثيراً ما تجمع بين ظاهرة حقيقية (أولئك الذين يهاجرون هم الأكثر صحة بين سكان بلد المنشأ) ونتيجة إحصائية غير دقيقة (المهاجرون الذين يصابون بأمراض خطيرة ويواجهون خطر الموت يميلون إلى العودة إلى بلدانهم الأصلية حيث

الفئة الأولى: الدولة هي المسؤولة

في عدد من البلدان العربية، ينص القانون على توفير تغطية التأمين الصحي للمقيمين الأجانب. ومع ذلك، ليست الجهة المسؤولة عن تغطية كلفة التأمين واضحة في جميع الحالات. ووحده القانون المغربي يشير بشكل واضح إلى مسؤولية الدولة في هذا المجال، فيما ينص القانون السوري على حق العمال المهاجرين في الحصول على التأمين الصحي أسوةً بالمواطنين السوريين.

ويؤمن الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي في المغرب التغطية اللازمة للنفقات الطبية لجميع المهاجرين المقيمين في البلاد والعمال في أنشطة رسمية، على قدم المساواة مع المواطنين. ويستفيد جميع المهاجرين ذوي الدخل المنخفض، سواء كانوا يعملون في أنشطة رسمية أو غير رسمية، من برنامج للمساعدة الطبية المجانية (RAMED)، شرط أن يكون لديهم إقامة نظامية. ولا تشمل التغطية بالتأمين الصحي المهاجرين غير النظاميين، وقد بات عددهم قليلاً بعد حملات تسوية الأوضاع القانونية المنظمة في عامي 2014 و2018. (الإطار 10).

وينص قانون عام 2003 المتعلق بدخول الأجانب وإقامتهم، على أن المقيمين الأجانب، الذين لديهم عمل مرخص له، يمكنهم الحصول على الخدمات العامة نفسها مثل المواطنين المغاربة⁵⁴. ولمعالجة المخاوف بشأن الوضع الصحي للمهاجرين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى في البلاد في عام 2015، وقّعت وزارة الصحة، والوزارة المكلفة بالمغاربة المقيمين في الخارج وشؤون الهجرة، ووزارة الداخلية، ووزارة الاقتصاد والمالية، اتفاق شراكة ينص على حصول اللاجئين والمهاجرات على السكن الاجتماعي والتغطية الطبية الأساسية⁵⁵.

وينص قانون العمل السوري رقم 91 لعام 1959 على منح جميع العمال الأجانب الذين يحملون رخصة عمل التأمين الصحي نفسه الذي يتمتع به العمال السوريون الذين يحصلون على رعاية طبية مجانية في جميع العيادات الحكومية والمراكز الصحية⁵⁶. وتنص المادة 94 من قانون التأمينات الاجتماعية رقم 92 لعام 1959،

إلى الخدمات، والنظر في استقلالية المرأة المهاجرة أو تبعيتها، ومراعاة مدى الاستجابة للاحتياجات المحددة للمرأة في الصحة الجنسية والإنجابية؛

- **العمر:** تختلف الاحتياجات الصحية، وتكلفة معالجتها، اختلافاً كبيراً حسب السن. وللحصول على صورة شاملة، ينبغي أن يأخذ التحليل في الاعتبار احتياجات الفئات العمرية المختلفة وتغطيتها؛
- **الوضع الاقتصادي:** يؤثر كل من مستوى الدخل وقطاع العمل (الرسمي وغير الرسمي وعلى مستوى الأسرة المعيشية) على النتائج الصحية وإمكانية الوصول إلى الرعاية الصحية. لذا، يتعين مراعاة هذه العوامل في تحليل إمكانية الوصول؛
- **الوضع من حيث الهجرة:** قد يُمنع المهاجرون غير النظاميين من الوصول إلى مرافق الرعاية الصحية المتاحة للمهاجرين النظاميين؛

عند الأخذ بالأبعاد المذكورة، يتبين أن تصنيف الفئات المؤهلة للوصول إلى الخدمات الصحية هو تصنيف معقد. ونظراً لغياب البيانات الشاملة بشأن معظم هذه القضايا، يُعنى هذا القسم فقط بالنظر في مسألة «من يدفع»؛

تسمح مراجعة التشريعات التي تنظم وصول المهاجرين إلى الخدمات الصحية بتصنيف البلدان العربية إلى الفئات التالية: البلدان التي تكون فيها الدولة المزود الأساسي للرعاية الصحية للمهاجرين؛ والبلدان التي يكون صاحب العمل فيها مسؤولاً عن صحة المهاجرين؛ والبلدان التي يتحمل فيها معظم المهاجرين بأنفسهم نفقات الرعاية الصحية. وتفتقر العديد من البلدان العربية إلى تشريعات واضحة، تحدد وصول المهاجرين إلى الخدمات الصحية، وإلى أحكام ذات الصلة في قانون العمل. وتُصنّف هذه البلدان ضمن الفئة الرابعة، وهي البلدان التي لا تعتمد أنظمة واضحة أو شاملة لتحديد الجهة المسؤولة عن تكلفة هذه الخدمات. ولا بد من إجراء بحوث إضافية عن هذه البلدان، حيث أن السياسات القطاعية أو القوانين والمراسيم الأخرى قد تتضمن أحكاماً بشأن وصول المهاجرين إلى الخدمات الصحية.

الناشطين اقتصادياً. ويمثل المهاجرون أيضاً النسبة الأكبر من العمال ذوي الدخل المنخفض الذين يسجلون معدلات مرتفعة من الأمراض والحوادث المرتبطة بالعمل، ولكن فرص الحصول على الرعاية الصحية الجيدة تكون عادةً محدودة، الأمر الذي يؤدي حكماً إلى آثار سلبية على الصحة، بما في ذلك الصحة العقلية⁵⁸.

ومع أن البلدان تعتبر الرعاية الطبية المجانية أو المدعومة جزءاً من حزمة الرعاية الاجتماعية التي تدين بها لمواطنيها، تسعى جميعها إلى تخفيض الإنفاق العام على الرعاية الصحية لغير المواطنين. وتحقيقاً لهذه الغاية، يمكنها أن تُلزم أصحاب العمل بتزويد موظفيهم بالتأمين الصحي، أو بتغطية نفقاتهم الصحية مباشرة.

ويُعتبر **البحرين** مثلاً رائداً بين البلدان العربية في وضع تشريعات غير تمييزية بشأن حق المهاجرين في

بصيغته المعدلة⁵⁷، على إمكانية تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي، وعلى أنه يمكن للمتقاعدين أو المستفيدين من المتقاعدين أو الأشخاص المشمولين بالتأمين الذين يغادرون الجمهورية العربية السورية أن يطلبوا تحويل المعاش التقاعدي إلى البلد الذي يعيشون فيه، شرط أن يدفعوا تكاليف المعاملة، وإن لم يكونوا سوريين، يخضعون لشرط المعاملة بالمثل. ومع ذلك، فإن القانون غير واضح في ما يتعلق بتغطية العمال المهاجرين غير النظاميين والأشخاص المعالين من العمال المهاجرين.

الفئة الثانية: صاحب العمل هو المسؤول

تنتمي جميع دول مجلس التعاون الخليجي، باستثناء عُمان، إلى هذه الفئة. ويمثل المهاجرون نصف عدد السكان على الأقل في هذه البلدان، وغالبية السكان

الإطار 10. تعزيز حقوق المهاجرين في المغرب

يقدم المغرب مثلاً مثيراً للاهتمام على الإدماج التدريجي للمهاجرين ذوي الدخل المنخفض أو المعدوم في النظام الصحي. وتستضيف البلاد أعداداً كبيرة من المهاجرين الذين وصلوا في العقدين الأخيرين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى بقصد الوصول إلى أوروبا، غير أنهم علقوا في نهاية المطاف على الأراضي المغربية لعدم حصولهم على تأشيرة دخول إلى وجهتهم في الدول الأوروبية^{٥٩}. ولئن كان معظمهم يقيمون بشكل غير نظامي في المغرب، نظمت الحكومة المغربية في الأعوام 2014 و2017 و2018 حملات لتسوية أوضاعهم القانونية. وسوّت الإدارة المغربية وضع معظم المهاجرين القادمين من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى وغير المسجلين (حوالي 50,000 بين عامي 2014 و2018، يمثلون 85 في المائة من جميع المتقدمين)^{٦٠}. والمهاجرون الذين تم تسوية أوضاعهم القانونية هم بمعظمهم، إن لم يكن جميعهم، من ذوي الدخل المنخفض أو من معدومي الدخل، الأمر الذي يثير التساؤلات حول نوع الخدمات الصحية التي يحصلون عليها. ويُظهر مسح أجري في عام 2016 أن مزيجاً من الإعانات الحكومية وجهود التضامن الخاصة يمنحهم بعض الدعم في حال المرض أو الإصابة^{٦١}.

وفي عام 2008، أنشأ المغرب برنامجاً للمساعدة الطبية (RAMED)، يوفر للأشخاص ذوي الدخل المنخفض إمكانية الحصول على الرعاية الصحية المجانية والأدوية المجانية في المستشفيات العامة^{٦٢}. وفي عام 2012، امتد هذا البرنامج ليشمل المهاجرين النظاميين، ثم اللاجئين في عام 2015، بغض النظر عن وضعهم الوظيفي. ومن خلال هذه الخطوات، يقرّ المغرب بحق المهاجرين في الوصول إلى الخدمات الصحية نفسها الممنوحة للمواطنين. وأظهر مسح للسلوكيات الصحية بين المهاجرين غير النظاميين في الرباط أن 40 في المائة تلقوا بالفعل رعاية صحية في مرحلة ما. وتؤدي المنظمات غير الحكومية دوراً أكبر (62 في المائة) من المستشفيات العامة (23 في المائة) في توفير الرعاية الصحية، باستثناء النساء الحوامل اللواتي يلدن غالباً في المستشفيات العامة^{٦٣}. وفي 68 في المائة من الحالات، اضطرّ المهاجرون غير النظاميين إلى إنفاق بعض من أموالهم الخاصة على خدمات الرعاية الصحية، ما يعني على الأرجح أنهم أنفقوا من المدخرات التي يحتفظون بها لمواصلة رحلتهم إلى أوروبا.

المصادر:

١. Mourji and others, 2016.
٢. Morocco World News, 2018.
٣. Mourji and others, 2016.
٤. <https://www.ramed.ma/ar/Pages/default.html>.
٥. Alami, 2014.

بتسهيل الفحوصات الطبية الدورية مع الدفع للموظف لقاء الوقت الذي يقضيه في إجراء الفحوصات.

وقد أتاح القانون رقم 7 لعام 2013 إنشاء نظام التأمين الصحي الاجتماعي لتغطية الخدمات الصحية الأساسية لجميع المواطنين القطريين، ومواطني دول مجلس التعاون الخليجي، والمقيمين والزوار (المادة 2). ويجب على أصحاب العمل سداد أقساط التأمين الخاصة بموظفيهم غير القطريين وأفراد أسرهم، ويجب على الكفيل سداد أقساط التأمين الخاصة بالأفراد الذين يكفلهم (المادة 13). وأي عامل مهاجر يملك رخصة إقامة يتلقى بطاقة حمد الطبية التي تخوّله الوصول إلى مراكز الصحة العامة. وتكون جميع الخدمات في مؤسسة حمد الطبية مجانية أو شبه مجانية لجميع المقيمين والزوار في قطر. والإقامة "طويلة الأجل" متاحة للمرضى الذين ليس لديهم خيارات أخرى أثناء علاجهم. والقيّد الوحيد هو على المهاجرين الذين لا يحملون بطاقة صحية، إما بسبب وضعهم غير النظامي أو إذا تخلف صاحب العمل عن إكمال الأوراق اللازمة.

ويضمن قانون الضمان الصحي التعاوني السعودي لعام 1999 توفير الخدمات الصحية لجميع المقيمين من غير السعوديين ومُعاليهم. ويتعين على الكفيل تغطية رسوم اشتراك الأفراد الذين يكفلهم في برنامج للضمان الصحي ينبغي أن يغطي مدة إقامتهم (المادة 3). ويمكن لأصحاب العمل توسيع نطاق الخدمات الأساسية التي يغطيها الضمان مقابل رسوم. وبموجب الضمان الصحي الإلزامي القائم على التوظيف لعام 2016، يساهم المرضى في دفع مبلغ ثابت لتغطية جزء من نفقاتهم الطبية⁶⁰؛ ومع ذلك، تبقى المسألة المتعلقة بقدرة العامل المهاجر على تحمل هذه التكاليف موضع شك. ووفقاً لدراسة أجريت في عام 2014، ينفق العمال المهاجرون بين 10 و30 في المائة من أجورهم الشهرية للمشاركة في تسديد تكاليف استشارة طبية (وبلغ متوسط الأجر للمهاجرين الموظفين في القطاع الخاص أقل من 270 دولاراً في الشهر وقت إجراء المسح)⁶¹.

ويشترط قانون الإمارات العربية المتحدة على كل صاحب عمل أو كفيل توفير تأمين صحي لموظفيه أو

الوصول إلى الخدمات. ففي عام 1976، أصبحت المشاركة في برامج التأمين الاجتماعي متاحة لجميع الموظفين، بغض النظر عن نوع الجنس أو الجنسية أو السن (المادة 2، المرسوم رقم 24 لعام 1976). وينص المرسوم ذاته على تحويل استحقاقات الضمان الاجتماعي، موضحاً أن الأجانب الذين يغادرون البلاد بشكل دائم والذين اشتركوا في التأمينات الاجتماعية لأكثر من ثلاث سنوات، يجب أن يحصلوا على مستحققاتهم التي دُفعت للهيئة العامة لقاء المشاركة في التأمينات الاجتماعية، وعلى تعويضاتهم، وعلى معدل فائدة سنوي قدره 5 في المائة (المادة 138)⁵⁹. ويتطلب القرار رقم 23 لعام 2018 الصادر عن قانون التأمين الصحي من أصحاب العمل دفع رسوم اشتراك التأمين الصحي نيابة عن عمالهم غير البحرينيين لتغطية المزايا المدرجة في الرزمة الصحية الإلزامية للمقيمين (المادة 28 أ-2). ويشترط القرار أيضاً على الكفيل دفع رسوم الاشتراك عن الأشخاص الذين يكفلهم وليس لديهم صاحب عمل (المادة 28 أ-6)، وهو إجراء يحمي المهاجرين الذين لا يُعد كفيلاًهم صاحب العمل.

ويمنح القانون الكويتي رقم 1 لعام 1999 بشأن التأمين الصحي للأجانب، الأجانب إمكانية الحصول على الخدمات الطبية بموجب نظامي التأمين الصحي العام والضمان الصحي (المادة 1). ويجب على صاحب العمل الأجنبي الحصول على وثيقة التأمين الصحي للعامل وسدادها قبل إصدار رخصة الإقامة (المادة 2). ويشمل المرسوم الوزاري رقم 68 لعام 2015 أيضاً العاملين في الخدمة المنزلية، حيث ينص على توفير صاحب العمل التغطية الإلزامية للنفقات الطبية (إلى جانب الطعام والملبس والإقامة).

وينص المرسوم القطري رقم 16 لعام 2005 الصادر عن وزارة شؤون الخدمة المدنية والإسكان على التزام أصحاب العمل بتغطية التأمين الصحي لموظفيهم الأجانب. وتنص المادة 1 على الرعاية الطبية الواجب تقديمها لمراقبة الحالة الصحية للعمال والكشف المبكر عن الأمراض المهنية (الفحوصات لجميع العمال، والفحوص المخبرية والأشعة السينية، والأدوية، ورعاية الأمومة، واللقاحات). وتُلزم المادة 10 صاحب العمل

القدرة على مواجهة الأزمات التي تم إطلاقها في نيسان/أبريل 2017⁶⁴.

وفي العراق، حولت النزاعات المتتالية، التي اندلعت في التسعينات والعقد الأول من القرن الحالي، البلد الذي كان ذات يوم وجهة رئيسية للعمال المهاجرين، إلى واحد من أكبر بلدان المنشأ في العالم للاجئين والنازحين داخلياً. وفي عام 2010، ساهم استتباب الأمن في أجزاء من العراق ونشوب الحرب الأهلية السورية إلى عودة اللاجئين العراقيين السابقين والوافدين على نطاق واسع من الجمهورية العربية السورية المتضررة من الحرب. لذلك، يصعب تقييم السياسات الخاصة بوصول الأشخاص المتنقلين إلى الخدمات الصحية في العراق ودرجة هذا الوصول.

والتشريع الأردني غير واضح بشأن توفر خطة لحماية الصحة الشاملة للمهاجرين. وينص قانون العمل لعام 1996 على أن جميع العمال لديهم الحق في إجازة سنوية ومَرَضِيَّة (المادتان 64 و65) وفي الحماية الشخصية من أخطار العمل (المادة 78). ويجب على أصحاب العمل تقديم الرعاية الطبية للعمال المنزليين بموجب المادة 2009/90. ويتيح قرار مكتب رئيس الوزراء لعام 2010 لجميع ضحايا العنف، بغض النظر عن الجنسية، الدخول إلى المستشفيات العامة مجاناً⁶⁵. وتقدم العيادات الطبية المتكاملة والمتاحة للاجئين الخدمات للأشخاص المحتاجين من جميع الجنسيات.

وما لبث لبنان أن خرج من حرب أهلية مدمرة (1975-1989) حتى بدأ في استقبال تدفقات هائلة من اللاجئين، أولاً من العراق (2006-2008)، ثم من الجمهورية العربية السورية (منذ عام 2011)، بالإضافة إلى عدد كبير من اللاجئين من دولة فلسطين (أولاد اللاجئين الذين وصلوا في عامي 1948-1949)، ما أثقل كاهل النظام الصحي في البلاد. وبمساعدة المفوضية والوكالات الدولية الأخرى، وُضعت "خطة الاستجابة للأزمة في لبنان"⁶⁶. وفي عام 2016، تم توسيع نطاق الوصول إلى مراكز الصحة العامة ليشمل الفئات الأكثر ضعفاً من النازحين وأفراد المجتمعات المضيفة، بغض النظر عن الجنسية. ويطلب من المرضى الخارجيين دفع الحد الأدنى من الرسوم لقاء الخدمات الطبية باستثناء تلك المتعلقة بخدمات الطب

الأشخاص الخاضعين لرعايتهم ولأفراد أسرهم حتى ثلاثة أطفال دون سن 18 (القانون رقم 23 لعام 2005). وبموجب هذا القانون، يتحمل صاحب العمل تكلفة وثائق التأمين الصحي الأساسية لموظفيه ومعاليتهم، ولا ينقل هذه التكلفة، أو أي جزء منها، إلى موظفيه (المادة 11 (5)⁶²).

الفئة الثالثة: المهاجر هو المسؤول

عُمان هي الدولة الخليجية الوحيدة التي لا ينص قانونها على وجوب قيام أصحاب العمل بتغطية التأمين الصحي لموظفيهم الأجانب. يسري مرسوم السلطان رقم 1991/72 بشأن قانون التأمين الاجتماعي وتعديلاته على المواطنين العاملين في القطاع الخاص في عُمان أو أي دولة أخرى من دول مجلس التعاون الخليجي، ولكن ليس على العمال الأجانب، والعاملين في المنازل، والعاملين لحسابهم الخاص، والحرفيين. وفي عام 2006، تم تعديل القانون ليشمل حق الأجانب الذين أصبحوا مواطنين مجتسبين في الاستفادة من التأمينات الاجتماعية للفترة الزمنية السابقة لدخول القانون حيز التنفيذ. ويغطي برنامج الصحة العامة العُماني المواطنين العُمانيين وغيرهم من مواطني دول مجلس التعاون الخليجي، لكنه يستثني الأجانب من غير دول مجلس التعاون الخليجي الذين يعيشون في البلد إلا إذا كانوا يعملون في وظائف حكومية. فقط في حالة الطوارئ تكون المستشفيات العامة ملزمة بقبول جميع الأجانب⁶³.

الفئة الرابعة: الأنظمة التي تحدد الجهة المسؤولة عن كلفة التأمين الصحي غير واضحة أو غير شاملة.

لا ينص التشريع المصري بوضوح على وصول المقيمين الأجانب إلى الخدمات الصحية (القانون رقم 2010/64). وتقدم المنظمة الدولية للهجرة والعديد من المنظمات غير الحكومية الخدمات الصحية والنفسية الاجتماعية للمهاجرين المعرّضين للمخاطر. ويستفيد اللاجئون السوريون، الذين أدخلوا إلى المستشفيات العامة منذ وصول أوائل اللاجئين في عام 2012، من الخطة الإقليمية للاجئين وتعزيز

والتوظيف. ومع ذلك، فإن التغطية التأمينية والحصول على الخدمات الصحية ليست محددة بوضوح لمجموعات المهاجرين المختلفة.

ويؤكد الدستور التونسي لعام 2014 أن «الصحة حق لكل إنسان» و«تضمن الدولة الوقاية والرعاية الصحية لكل مواطن [...] وتضمن الدولة العلاج المجاني لفاقد السند، ولذوي الدخل المحدود» (المادة 38)⁷². ومع ذلك، فإنه لا يحدد مدى توفر الرعاية الصحية لغير المواطنين. وأظهرت دراسة عن وضع المهاجرين، في ما يتعلق بحقوق الإنسان في تونس ما بعد الثورة، أن المفوض السامي لحقوق الإنسان يوصي بمنح المهاجرين، أياً كان وضعهم القانوني، فرصاً متساوية مع المواطنين في الحصول على الخدمات الصحية⁷³. وتقدّم المساعدة الطبية المجانية للفقراء (AMG) لحوالي ثلث المواطنين، ولكن ليس معروفاً ما إذا كانت هذه المساعدة تصل إلى غير المواطنين وما هي نسبتها، مع أن معيار الأهلية للحصول على المساعدة الطبية المجانية هو الدخل وليس الجنسية⁷⁴.

ولم تكشف المراجعة المكتيبة للقوانين والسياسات اليمينية التي يمكن الاطلاع عليها عن أي سياسات تتعلق بوصول المهاجرين إلى خدمات الرعاية الصحية. ومن الناحية العملية، تقدم وكالات الأمم المتحدة الخدمات الصحية إلى أعداد كبيرة من اللاجئين القادمين من منطقة القرن الأفريقي.

2. معالجة أوجه الضعف في الهجرة والحد منها

يدعو الهدف 7 من الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية إلى بذل المزيد من الجهود لتلبية احتياجات المهاجرين المعرّضين للمخاطر ولا سيما النساء المعرضات للخطر والأطفال، وبخاصة الأطفال غير المصحوبين بذويهم أو المنفصلين عن عائلاتهم، وأفراد الأقليات العرقية والدينية، وضحايا العنف، بما في ذلك العنف الجنسي والقائم على نوع الجنس، وكبار السن، والأشخاص ذوي الإعاقة، والأشخاص الذين يتعرضون للتمييز على أي أساس، والشعوب الأصلية، والعمال الذين يواجهون الاستغلال والإيذاء، والعمال المنزليين، وضحايا

الوقائي والتحصين المجانية. غير أن هذه المساعدة الطبية لا تشمل العلاج في المستشفيات، ما قد يطرح تحديات لمعظم المهاجرين والنازحين من ذوي الدخل المنخفض.

ولا تزال ليبيا، التي كانت بلد المقصد الرئيسي ومركزاً للهجرة قبل عام 2011، تستضيف عدداً كبيراً من المهاجرين الدوليين (ما لا يقل عن 670,920 وفقاً للمنظمة الدولية للهجرة، أو ما بين 700,000 ومليون وفقاً لمصادر الأمم المتحدة الأخرى)⁶⁷ العاملين في البلاد أو الذين تقطعت بهم السبل في طريقهم إلى أوروبا. ولا يُعرف سوى القليل عن ظروفهم الصحية. وفي عام 2017، أظهر التقييم الخاص بمدى توافر الخدمات الصحية وجهوزيتها، الذي أجرته وزارة الصحة الليبية ومنظمة الصحة العالمية، أن ليبيا تواجه تحديات صحية كبيرة من جراء النزاع⁶⁸. وتشير التقارير الواردة من مراكز الاحتجاز التي يُستبقى فيها آلاف المهاجرين إلى تعرض هؤلاء للأمراض المعدية والعنف والإيذاء والاستغلال وحتى الموت⁶⁹. وكشف مسح أجرته المنظمة الدولية للهجرة في عام 2018 أن المياه والصرف الصحي والمأوى والصحة هي احتياجات ذات أولوية، وتحل الصحة في المرتبة الأولى بالنسبة إلى أكثر من ثلاثة أرباع مجتمعات المهاجرين المحرومين من أي مرافق صحية يمكن الوصول إليها⁷⁰.

ويغطي قانون الضمان الاجتماعي رقم 19 لعام 2016 لدولة فلسطين، الذي دخل حيز التنفيذ في تشرين الثاني/نوفمبر 2018، جميع العمال، بما في ذلك العمال والعاملات في المنازل. ويُعدّد القانون ثمانية مجالات للضمان الاجتماعي، ثلاثة منها دخلت حيز التنفيذ عند بدء سريان القانون، ومنها الضمان ضد إصابات العمل⁷¹.

وينص المرسوم الموريتاني المؤرخ 16 نيسان/أبريل 2008 بشأن توظيف العمال الأجانب على أنهم يتمتعون، مثل المواطنين، بإمكانية الحصول على الخدمات العامة. ومع ذلك، لم يُحدد نوع الخدمات التي يمكن الحصول عليها ومقدار التغطية.

ويتيح قانون توظيف غير السودانيين لعام 2000 معاملة تفضيلية للمواطنين العرب والأفارقة على جنسيات أخرى في السودان، في ما يتعلق برخص العمل

(أ) نظام الكفالة

في العديد من الدول العربية التي يسري فيها نظام الكفالة، يُعتبر كل مهاجر مقيماً مؤقتاً بموجب القانون (أو «زائراً»). لذا، تهدف الكفالة في المقام الأول إلى التأكد من الإقامة المؤقتة للمهاجرين ومغادرتهم عند انتهاء صلاحية عقدهم. ويعتمد كل مهاجر على كفيل محلي يضطلع بدور الضامن لأفعاله.

وتعرّف الورقة البيضاء لمنظمة العمل الدولية الكفالة بأنها نظام يتم بموجبه ربط العمال المهاجرين بصاحب العمل من أجل: الدخول إلى بلد المقصد؛ وتجديد رخص الإقامة والعمل؛ والفصل من العمل؛ والانتقال إلى صاحب عمل مختلف؛ والخروج من بلد المقصد⁷⁵.

ويجب أن يكون الكفيل في معظم البلدان مواطناً محلياً. ومع ذلك، فإن الكفالة الذاتية ممكنة في بعض البلدان في ما يتعلق بالمستثمرين الأجانب، بالإضافة إلى كفالة أفراد الأسرة المُعالين في حالات لم شمل الأسرة حيث أن زوجة المهاجر، والأبناء دون سن 18، والبنات غير المتزوجات مهما كان عمرهن، يمكن أن يكفلهم المهاجر. وغالباً ما يُحظر نقل الكفالة بمبادرة من المهاجر ما لم يوافق الكفيل الأصلي رسمياً على ذلك.

وتدرك البلدان على نحو متزايد أوجه القصور في نظام الكفالة، مثل صعوبة تنفيذ آليات الرصد لضمان الوفاء بمسؤوليات الكفيل، بما في ذلك تغطية التكاليف المتعلقة

الاتجار بالأشخاص، والمهاجرين المعرضين للاستغلال والإيذاء في سياق تهريب المهاجرين.

ويُفرد الإجراء 7(د) العمال المنزليين بوصفهم فئة معرضة للمخاطر داعياً إلى استعراض قوانين العمل وظروف العمل الحالية ذات الصلة لتحديد المخاطر والإساءات المتصلة بأماكن العمل والتي يتعرض لها العمال المهاجرون على جميع مستويات المهارات، بما في ذلك العمال المنزليون ومن يعملون في الاقتصاد غير الرسمي (الإطار 11). ويؤكد الهدف 6 أيضاً على أهمية التوظيف العادل والأخلاقي وظروف العمل اللائق، وهو ما يكتسب أهمية خاصة للعمال المهاجرين ذوي الدخل المنخفض والعاملين بموجب نظام الكفالة.

ويتناول هذا القسم دراسة حالة المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية. ويستكشف مجالين يتطلبان الاهتمام في محاولة للحد من قابلية تعرّض المهاجرين للمخاطر، وهما: نظام الكفالة، ونظام حماية الأجور.

وتستحق الظروف والشواغل الخاصة بجميع الفئات المعرضة للمخاطر اهتماماً فردياً نظراً لخصائص المنطقة، وهي مجال للبحث في المستقبل. ويورد المرفق السابع لهذا التقرير تشريعات من جميع أنحاء المنطقة تتعلّق بمعالجة قابلية تعرّض المهاجرين للمخاطر والحد منها.

الإطار 1.1. دراسة حالة: المهاجرون العاملون في الخدمة المنزلية

في عام 2015، بلغ عدد المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية 67.1 مليون عامل في العالم، ومنهم حوالي 11.5 مليون مهاجر دولي، يمثلون 17.2 في المائة من مجموع العمال. ويُعتبر العمل في الخدمة المنزلية مهنةً تغطي عليها النساء، إذ تشير التقديرات إلى أن النساء يمثلن 73 في المائة من جميع العمال المنزليين المهاجرين على الصعيد العالمي. إلا أن هذا العمل يُعد في البلدان العربية مهنة للذكور أيضاً، حيث تقدّر منظمة العمل الدولية أن أكثر من 50 في المائة من جميع المهاجرين الذكور العاملين في الخدمة المنزلية يعملون في دول الخليج وبلدان المشرق⁷⁶.

وما من بيانات عامة كافية عن عدد العاملين في الخدمة المنزلية (الوطنيين والمهاجرين) في المنطقة العربية. ففي العديد من البلدان، ينتمي العمال المنزليون عادةً إلى المجتمع المحلي أو هم مهاجرون داخليون يعبرون مسافة قصيرة. ولكن هذا الواقع لا ينطبق على دول مجلس التعاون الخليجي وبلدان المشرق، حيث يُعدّ معظم العمال المنزليين من المهاجرين الدوليين، وفقاً لتقديرات منظمة العمل الدولية.

ويجتمع عاملان لتفسير هيمنة المهاجرين على العمل في الخدمة المنزلية في هاتين المجموعتين من البلدان: النسبة الكبيرة من الأسر المتوسطة إلى العالية الدخل التي تنتج سياقاً يتردد فيه المواطنون في العمل في الخدمة المنزلية، تُقابلها النسبة الكبيرة من اللاجئين أو المهاجرين غير النظاميين الذين يجدون في العمل غير الرسمي الخيار الوحيد. وفي الحالة الأولى، يدخل المهاجرون العاملون في الخدمة المنزلية إلى بلد المقصد بموجب تأشيرة نظامية يحصلون عليها من وكالات التوظيف في بلدان المنشأ، على أساس عقد عمل كعامل منزلي. وفي الحالة الثانية، يقيم المهاجرون العاملون في الخدمة المنزلية على نحو غير نظامي في بلد المقصد ليجدوا عملاً في مرحلة لاحقة من دون التوقيع عادة على عقد رسمي مكتوب.

والمهاجرون العاملون في الخدمة المنزلية هم أكثر الفئات عرضة للمخاطر، إذ أن طبيعة عملهم تمثل معضلة قانونية. ويغطي العمل المنزلي مجموعة من المهام التي يمكن أن يقوم بها أفراد الأسرة إلا أن العمال المنزليين يُؤدون عوضاً عنهم فيما يعيشون عادةً مع أصحاب العمل. ويُعد العمال المنزليون جزءاً من «الأسرة الاقتصادية» لكنهم ليسوا أعضاء في الأسرة القانونية. ولا ينظم القانون، الذي يحكم الأسرة، شروط عقد العمل. ويعمل العمال المنزليون المهاجرون مقابل أجر لكن قانون العمل لا ينطبق بالضرورة عليهم، وتختلف التشريعات ذات الصلة بين البلدان. ففي البلدان التي لا ينطبق فيها قانون العمل على العمال المنزليين، قد يعود ذلك إلى اعتبارات تتعلق بطبيعة عملهم. وخلافاً للمهن أو الشركات أو المصانع أو ورش العمل أو المكاتب، لا تُسجّل الأسر بوصفها وحدات إنتاج ولا يُسمح عادةً بدخول مفتشي العمل إلى منزل الأسرة نظراً لخصوصيته.

ونتيجة لذلك، يتعرّض المهاجرون العاملون في الخدمة المنزلية في العديد من البلدان العربية لمزيد من المخاطر، لافتقارهم إلى التغطية الكاملة بموجب قوانين العمل الوطنية. ولا بد من الاعتراف بأن البلدان التي تعتمد قوانين خاصة بالعمال المنزليين تحرز تقدماً ملموساً في السعي إلى توفير المزيد من الحماية لهؤلاء العمال. ومع ذلك، يجب مواصلة الجهود الرامية إلى معالجة أوجه القصور والتحديات القائمة (على سبيل المثال، الامتثال لاتفاقية منظمة العمل الدولية الخاصة بالعمال المنزليين، 2011 (رقم 189))، وتعزيز إنفاذ القانون. ومن شأن ذلك أن يسهم في الحد من أوجه الضعف والمخاطر التي يواجهها العمال المنزليون المهاجرون من جراء عملهم وعيشهم في أماكن خاصة من المنازل. فقد تم التبليغ عن عدة حالات إيذاء بدني وعاطفي وجنسي، وعن حالات العمل الإضافي غير مدفوع الأجر، وغياب الراحة الأسبوعية ومصادرة جواز السفر. وتواجه المهاجرات العاملات في الخدمة المنزلية عدداً من الحواجز المحددة والمرتبطة بنوع الجنس، بما في ذلك نقص المعلومات والمعرفة، وعدم إمكانية الوصول إلى الموارد، بالإضافة إلى كونهن أكثر عرضة للعنف. وحتى في حالات الانتهاك الواضح لحقوق العمال المنزليين المهاجرين، نادراً ما يتم الإبلاغ عن هذه الحالات في الواقع، إذ يترددون في مقاضاة أصحاب عملهم لأسباب جملة، منها الخوف من فقدان وظائفهم وبالتالي تصاريح إقامتهم في بلد المقصد. وفي حالة العامل غير النظامي، فمن شأن النزاع مع صاحب العمل أن يعرض صاحب الشكوى للاحتجاز الفوري بتهمة العمل غير المصرح به.

وفي جميع مراحل هجرة اليد العاملة، تتعدّد مخاطر الاستغلال سواء في بلدان المنشأ أو في بلدان المقصد. وفي إطار نظام الكفالة، الذي يحكم توظيف الأجانب وإقامتهم، يواجه العمال المنزليون المهاجرون مجموعة من التحديات والمخاطر. ففي بلد المنشأ، قد تشمل هذه التحديات السماسرة الذين يتقاضون رسوم التوظيف غير القانونية، ما قد يؤدي إلى عبودية الدين قبل أن تبدأ الوظيفة المدفوعة الأجر. ويظهر شكل شائع آخر من أشكال التوظيف المخادع وهو عندما يُعرض على العمال المهاجرين وظيفة قبل مغادرة بلدهم الأصلي، من دون عقد مكتوب بلغة يمكنهم فهمها. وفي وقت لاحق، يجدون أن الوظيفة عملياً تختلف إلى حد كبير عما فهموه مسبقاً. وفي بلد المقصد، لوحظت عدة أشكال من الاستغلال يمارسها صاحب العمل مثل حجز الأجور ومصادرة جوازات السفر، ما يسهم في زيادة الدين وتقييد حرية التنقل. ومن المفيد تعزيز الحماية للعمال المنزليين المهاجرين الهاربين من العمل، سواء بدعم من بلدان المنشأ (السفارات) أو بلدان المقصد. وفي بعض البلدان، يؤدي إبلاغ صاحب العمل عن هروب عامل منزلي مهاجر إلى احتجاز العامل وترحيله على نحو تلقائي أو بعد فترة. وفي حالات أخرى، يُمنح العمال بعض الوقت للمثول أمام السلطات المختصة من أجل تبرير ما فعلوه.

وفي البلدان التي لا يخضع فيها التوظيف لنظام الكفالة، لا يبقى المهاجرون العاملون في الخدمة المنزلية بمنأى عن المخاطر. ففي مصر، مثلاً، حيث ينص قانون العمل لعام 2003 على أن العمل المنزلي مستثنى من قانون العمل، يأتي العمال المنزليون عادةً من إثيوبيا أو إريتريا أو السودان أو الصومال، ويكون العديد منهم في وضع شبه سرّي

ويخشون الاحتجاز والترحيل في حال اعتقالهم الشرطة، ما يمنعهم من الإبلاغ عن صاحب العمل الذي يعرّضهم للإساءة أو الاستغلال، ومن ملاحظته.

التدابير المتخذة لتحسين وضع المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية في المنطقة العربية

في عام 2018، اتخذت الكويت خطوة مهمة بنقل اختصاصات وزير الداخلية في ما يتعلق بتوظيف العمال المنزليين إلى وزير الشؤون الاقتصادية والهيئة العامة للقوى العاملة (قرار مجلس الوزراء رقم 614 لعام 2018). ويمكن تطوير الإطار التشريعي لضمان أهليتهم في الاستفادة من نظام حماية الأجور. ويوفر قانون العمال المنزليين القطريين رقم 15 لعام 2017 إطاراً قانونياً لتوظيف العمال المنزليين وحمايتهم، وهو إطار قريب من قانون العمل مع أن معايير الحماية لا تزال أقل من المستوى المطلوب في ما يتعلق بساعات العمل العادية، وتعويض العمل الإضافي، وفترات الراحة اليومية والأسبوعية، والإجازة السنوية المدفوعة. وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، ينص القانون الاتحادي رقم 10 لعام 2017 على تدابير لحماية العمال المنزليين (دور وكالات التوظيف، ومعايير عقود العمل، والتزامات صاحب العمل والموظف، وعمليات التفتيش، والعقوبات، والإجازات، وتعويض نهاية الخدمة، وإنهاء العقود، وتسوية المنازعات). وفي المملكة العربية السعودية، يُحوّل أصحاب عمل العمال المنزليين المهاجرين، بموجب القوانين التي سُنت في عام 2017، إصدار كشوف الرواتب المدفوعة مسبقاً أو بطاقات الأجور، ويُحوّل العمال المنزليون المهاجرون تغيير صاحب العمل في بعض الظروف المحددة.

المصادر:

١. ILO, 2015b.
٢. Thomas, 2010.
٣. Jureidini, 2009.
٤. الكويت، 2015.
٥. Rights, 2017-Migrant.
٦. قطر، 2017ب.
٧. الإمارات العربية المتحدة، 2017.

العمل. ومن أجل حماية العمال، اعتمدت الحكومات في دول مجلس التعاون الخليجي قوانين تُلزم جميع الموظفين بفتح حسابات في المصارف المعتمدة، وتُلزم أصحاب العمل بدفع رواتب موظفيهم عن طريق التحويلات المصرفية لضمان الوفاء بالالتزامات التعاقدية وتتبع دفع الرواتب. واقد اعتمدت جميع دول مجلس التعاون الخليجي هذا النظام، المعروف بنظام حماية الأجور، ولكنه لم يُطبّق بعد في البحرين.

ويُعدّ تنفيذ نظام حماية الأجور إنجازاً مهماً لتعزيز حماية الأشخاص العاملين مقابل أجر، وتوفير مجموعة من الفوائد للجهات المعنية الأخرى. وعلى سبيل المثال، يوفّر هذا النظام لأصحاب العمل دليلاً على امتثالهم لقانون العمل في حالات المنازعات. وقد يمثل نظام حماية الأجور مورداً حيوياً للسلطات الوطنية في تنظيم الشركات وأصحاب العمل.

وعلى الرغم من هذه التطورات، لا يزال العديد من المجالات بحاجة إلى إصلاح للحد من قابلية تعرّض

برخص العمل والإقامة، والضمان الصحي، ودفع الأجور في الوقت المناسب بما في ذلك الدفعة الأخيرة. وفي بعض الحالات، دفعت الانتهاكات بالمهاجرين إلى وضع لا يطاق من عبودية الدين. ويعتري هذا النظام عيب آخر يتمثل في القيود التي تُفرض على حرية تنقل المهاجرين، وتنتهك حقوقهم، وتعرقل الأداء الاقتصادي للبلاد.

وإدراكاً لأوجه القصور هذه، اتخذت عدة حكومات خطوات نحو إصلاح النظام، على غرار القانون القطري رقم 13 لعام 2018⁶⁶، الذي أنهى إلى حد كبير الالتزام بتصاريح الخروج للعمال الأجانب المشمولين بقانون العمل⁷⁷. وفي عام 2017، قدمت البحرين تصريحاً مرناً يتيح لفئات معينة من العمال غير النظاميين الحصول على رخص عمل.

(ب) نظام حماية الأجور: دفع الأجور بالكامل وفي الوقت المحدد

يُعدّ عدم دفع الأجور بالكامل وفي الوقت المحدد للعمال المهاجرين ممارسة شائعة وغير قانونية بين أصحاب

الإطار 12. العمال المهاجرون في النقابات

تمكين جميع المهاجرين، بما في ذلك المهاجرون غير النظاميين، من تمثيل أنفسهم والدفاع عن قضاياهم يعتبران وسيلة أساسية للحد من قابلية تعرّضهم للمخاطر.

وفي عام 2012، أصبح المغرب أول بلد عربي يسمح للعمال المهاجرين بتشكيل نقاباتهم الخاصة كجزء من نقابة وطنية كبيرة، وهي منظمة العمل الديمقراطية. وتلتزم هذه النقابة بالدفاع عن حقوق جميع العمال المهاجرين النظاميين وغير النظاميين في المغرب، وتدعو إلى المساواة في الأجور والمعاملة في مكان العمل للجميع. وقد تكون هذه التجربة مثالا لبلدان أخرى في المنطقة. وفي عام 2018، افتتح الاتحاد العام التونسي للشغل 4 مكاتب معلومات للعمال المهاجرين (في تونس، وسوسة، وصفاقس، ومدنين)، ودرب العشرات من جهات التنسيق بدعم من منظمات دولية. وقد أعدّ الاتحاد العام التونسي للشغل أيضاً دليلاً لتزويد العمال المهاجرين في تونس بالمعلومات وتوعيتهم.

المصدر: Morocco, Conseil de la Communauté Marocaine à l'Étranger, 2012: انظر أيضاً المنظمة الديمقراطية للعمال المهاجرين، <http://odtmaroc.com/ar/2461>

(أ) الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين: التعاريف وأوجه الفرق

بموجب بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، يقصد بتعبير «الاتجار بالأشخاص» تجنيد أشخاص أو نقلهم أو تنقيحهم أو إيواؤهم أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو استغلال السلطة أو استغلال حالة استضعاف، أو إعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر لغرض الاستغلال. ويشمل الاستغلال، كحد أدنى، استغلال دعارة الغير أو سائر أشكال الاستغلال الجنسي، أو السخرة أو الخدمة قسراً، أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق، أو الاستعباد أو نزع الأعضاء⁷⁹.

ويعرّف بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، تهريب المهاجرين بأنه «تدبير الدخول غير المشروع لشخص ما إلى دولة طرف ليس ذلك الشخص من رعاياها أو من المقيمين الدائمين فيها، وذلك من أجل الحصول، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى»⁸⁰.

المهاجرين للمخاطر. أولاً، يتيح النظام رصد المبلغ الذي تقاضاه العامل ولكنه لا يحدد ما إذا كان هذا المبلغ يتوافق مع ما كان مستحقاً. ويظهر في بعض الأحيان تفاوت بين صافي الراتب المحوّل عن طريق المصرف والراتب الأساسي المكتوب في العقد الموقع. وتشمل التحديات الأخرى غياب كشوف الرواتب، أي أن العمال لا يعرفون كيفية حساب أجورهم (العمل الإضافي والخصومات)؛ أو الثغرات في تحديد عقوبة عدم الامتثال لنظام حماية الأجور؛ أو سحب أصحاب العمل أجور عمالهم بحجة مساعدتهم في توفير الوقت وفرض رسوم هذه الخدمة عليهم أو عدم دفع الأجور بالكامل لهم⁷⁸. وبالتالي، يسمح نظام حماية الأجور بالتحقق من دفع المبلغ وتاريخ دفعه، ولكن لا يسمح بمعرفة ما إذا كان المبلغ صحيحاً أو إذا كان الشخص المعني هو الذي سحب الراتب.

3. منع ومكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص

يبين هذا القسم أهمية منع ومكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص، باعتباره مجالاً ذات أولوية في المنطقة العربية التي تمثل منطقة منشأ وعبور ومقصد للعديد من مسارات التهريب والاتجار الرئيسية. ويبدأ هذا القسم بتعريف مفهومي الاتجار والتهريب، موضحاً الفرق بينهما، ويقدم تحليلاً مفصلاً عن مختلف مسارات التهريب والاتجار ليورد بعد ذلك لمحة عامة عن الأطر العالمية المعنية بهاتين الممارستين.

- وعلی الرغم من الفرق بين هذين المفهومين، فإنهما مترابطان بالنسبة إلى المهاجرين المهّربين بحكم الطابع غير النظامي لإقامتهم في بلدان المقصد. فهم يتعرّضون لخطر الاتجار، وتحول عدة عقبات دون وصولهم إلى آليات الحماية. وبالتالي، تواجه جميع البلدان، الغنية منها والفقيرة، تحدّي استهداف المجرمين الذين يستغلّون الأشخاص البائسين، وتأمين الحماية للمهاجرين المهّربين وضحايا الاتجار⁸¹.
- وفي هذا السياق، تجدر الإشارة إلى الملاحظات المفاهيمية التالية:
- يرتبط مفهوم التهريب دوماً بالمهاجرين، إذ يستلزم ضمناً عبور الحدود الدولية على نحو غير قانوني. وفي المقابل، يرتبط مفهوم الاتجار بالأفراد المعرّضين للمخاطر عموماً، لذا لا تقتصر هذه الممارسة على المهاجرين فحسب، بل تطال أيضاً السكان غير المهاجرين المعرّضين للمخاطر.
 - التهريب بطبيعته عابر للحدود الوطنية في حين أن الاتجار يمكن ممارسته على نطاق محلي أو وطني أو دولي. ولا يقتصر التهريب على تنظيم عملية عبور الحدود بصورة غير نظامية فقط، بل يقتضي أيضاً نقل المهّربين عبر مساحات شاسعة من الأراضي التابعة لعدة بلدان، وتكبّد همتى أنواع
- المخاطر. فعلى سبيل المثال، خلال رحلتهم الطويلة من غرب أفريقيا إلى أوروبا، يقع المهاجرون تحت رحمة المهّربين الذين ينظّمون مرورهم عبر الحدود الدولية، بيد أنهم أيضاً رهينة المهّربين على امتداد الصحراء في الأراضي الوطنية الليبية والنيجرية.
- ويستلزم التهريب تيسير اجتياز الحدود على نحو يمثّل انتهاكاً مباشراً للقانون. وفي ظل ما تعتمد عليه بلدان المقصد الرئيسية حالياً من سياسات لاحتواء الهجرة الدولية، وما تلقّاه الناقلون التجاريون من تعليمات برفض سفر أي شخص قد يُمنع من الدخول إلى بلد المقصد لافتقاره إلى التصريح المناسب، بات التهريب خدمة يشدّد الطلب عليها. وكلما تفاقمت القيود المفروضة على الهجرة النظامية، ازداد الطلب على خدمات التهريب وارتفعت تكلفتها، وتفاقمت تلقائياً المخاطر التي تترتب بالمهّربين.
 - يرتبط الاتجار بالأشخاص ارتباطاً وثيقاً بالممارسات التعسفية لبعض وكالات التوظيف (انظر الإطار 13).
- وتتضمّن أهداف الاتفاق العالمي عدة التزامات بمنع ومكافحة الاتجار بالمهاجرين وتهريبهم. وتدعو بعض إجراءاته إلى تكثيف الجهود المشتركة في هذا الصدد من خلال تعزيز القدرات والتعاون الدولي من أجل منع

الإطار 13. دور رسوم التوظيف والممارسات التعسفية والاحتياطية لوكالات التوظيف في عمليات الاتجار بالأشخاص

غالباً ما يعتمد العمال المهاجرون على وكالات لإنجاز معاملات توظيفهم، لما تنطوي عليه إجراءات التأشيرات من تعقيد أو لعدم إلمام المهاجرين ببلد المقصد وانعدام صلاتهم فيه. وكثيراً ما يستغل المستقدمون ووكالات التوظيف افتقار العمال المهاجرين إلى التعليم والمهارات اللغوية والمعلومات، لخداعهم ومنعهم من ترك عملهم. وفي بعض الحالات، يعتمدون إلى تزويد العمال بمعلومات خاطئة عن القانون أو عن وضعهم من حيث الهجرة، أو يستغلون علاقاتهم مع السلطات لمنع العمال من التواصل مباشرة مع السلطات المعنية. ويشير تقرير صدر مؤخراً عن مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين إلى أن المهاجر معرض بشدة لخطر الاستغلال والإساءة في مكان العمل، بسبب ممارسات الاستقدام المخادعة التي يتبعها أصحاب العمل والوسطاء معاً؛ وغياب أنظمة الدعم الاجتماعي عادة؛ وعدم إلمام العامل المهاجر بالثقافة واللغة المحليتين وبحقوقه في العمل والقوانين الوطنية المتعلقة بالعمل والهجرة في البلد الذي يعمل فيه؛ ومحدودية أو انعدام فرص الاستعانة بالنظم القانونية والإدارية؛ واعتماد المهاجر على العمل وتبعيته لصاحب العمل بسبب الديون التي تكبدها من أجل الهجرة، أو بسبب الوضع القانوني، أو تقييد صاحب العمل لحرية المهاجر في مغادرة مكان العمل؛ واعتماد أهل المهاجر على التحويلات المالية التي يرسلها إليهم. وتفاقم هذه العوامل بسبب التمييز ومشاعر الكراهية للأجانب التي يواجهها المهاجرون بصورة متزايدة.

الجدول 8. الدول الموقعة على اتفاقية باليرمو وبروتوكولها حتى 20 آذار/مارس 2019

صادق على			البلد
بروتوكول 2	بروتوكول 1	الاتفاقية	
			بلدان مجلس التعاون الخليجي
-	2009 أ	2007	الإمارات العربية المتحدة
2004 أ	2004 أ	2004 أ	البحرين
2007	2007	2005	المملكة العربية السعودية
2005 أ	2005 أ	2005 أ	عمان
-	2009 أ	2008 أ	قطر
2006 أ	2006 أ	2006	الكويت
			بلدان المشرق العربي
-	2009 أ	2009	الأردن
2009	2009	2009	الجمهورية العربية السورية
2009 أ	2009 أ	2008 أ	العراق
-	2017 أ	2015 أ	دولة فلسطين
2005	2005	2005	لبنان
2005 أ	2004	2004	مصر
			بلدان المغرب العربي
2003	2003	2003	تونس
2004	2004	2002	الجزائر
2004	2004	2004	ليبيا
-	2011 أ	2002	المغرب
			أقل البلدان العربية نمواً
-	-	2003	جزر القمر
2005	2005	2005	جيبوتي
2018 أ	2014 أ	2004	السودان
-	-	-	الصومال
2005 أ	2005 أ	2005 أ	موريتانيا
-	-	2010	اليمن

المصدر: United Nations Convention against Transnational Organized Crime, "Signatories to the United Nations Convention against Transnational Crime and its Protocols".

ملاحظة: تشير "أ" إلى الانضمام. البروتوكول الأول: منع وقوع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال. البروتوكول الثاني: بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو.

تهريب المهاجرين، والتحقيق مع مرتكبيه، ومقاضاتهم، ومعاقبتهم، ومكافحة شبكات التهريب. ويورد المرفق الثامن لهذا التقرير التشريعات التي اعتمدها البلدان العربية بشأن منع ومكافحة الاتجار والتهريب.

وعلى النقيض من معظم حالات الاتجار، ينطوي التهريب على موافقة الشخص المهزّب. والمجرمون هم المهزّبون، لا الأشخاص المهزّبون. ويتضمن الاتفاق العالمي التزاماً بالآي يصبح المهاجرون عرضة للملاحقة الجنائية لأنهم كانوا ضحية عملية التهريب. ويتعرض المهاجرون المهزّبون لشتى أنواع الانتهاكات لحقوق الإنسان، لذا يتعيّن حمايتهم مع مراعاة الاحتياجات الخاصة للنساء والأطفال.

ويتضمن الاتفاق العالمي التزاماً بمنع الاتجار بالأشخاص ومكافحته والقضاء عليه في سياق الهجرة الدولية، وبتعزيز تحديد هوية المهاجرين الذين أصبحوا ضحايا للاتجار وحمايتهم ومساعدتهم، مع إيلاء اهتمام خاص للنساء والأطفال.

وقد وقّعت الغالبية العظمى من الدول العربية على اتفاقية باليرمو وبروتوكولها الأولين وصادقت عليها، وكان آخرها السودان الذي صادق على البروتوكول الثاني في 9 تشرين الأول/أكتوبر 2018 (الجدول 8)⁸². غير أن كيفية تنفيذ هذه الاتفاقية وبروتوكولها تختلف إلى حد كبير بين البلدان العربية.

(ب) مسارات الاتجار والتهريب

تم اختيار المسارات التالية لأنها توضح تنوع الحالات والاستجابات على مستوى السياسات في جميع أنحاء المنطقة. وتظهر هذه الممرات حجم التعقيد الذي يكتنف هذه الظاهرة اليوم، ما يحتمّ بذل جهود مشتركة بين جميع بلدان المنشأ والعبور والمقصد.

١. السوريون المهزّبون إلى أوروبا

اندلع ما بات يُسَمَّى «أزمة الهجرة في منطقة البحر الأبيض المتوسط» بفعل الأعداد الهائلة من اللاجئين السوريين الذين غادروا تركيا وغيرها من بلدان اللجوء الأول. وبين نيسان/أبريل 2011 وآذار/مارس 2016، وصل أكثر من 640,000 مواطن سوري إلى إيطاليا

الإطار 14. أسباب انخفاض عدد الإدانات المتعلقة بجرائم الاتجار الصادرة بحق المتقدمين ووكالات التوظيف

أشار الخبراء الذين استشارهم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إلى العوامل التالية التي قد تسهم في انخفاض عدد الإدانات الموجهة إلى المتقدمين ووكالات التوظيف:

- بعض الضحايا لا ينظرون إلى أنفسهم كضحايا، وغالباً ما يترددون في المثل أمام الهيئات المختصة والإدلاء بشهاداتهم؛
- تفتقر السلطات، بما في ذلك سلطات إنفاذ القوانين، ومفتشو العمل والقضاة، وموظفو الهجرة، إلى القدرة اللازمة للتعرف على ضحايا الاتجار بالأشخاص؛
- غياب الأدلة على تورط المتقدمين ووكالات التوظيف في الاتجار بالأشخاص. فعلى سبيل المثال، غالباً ما يصعب على المهاجرين إثبات أنهم تكبدوا رسوم توظيف غير معقولة؛
- الاتجار بالأشخاص جريمة معقدة، وغالباً ما تستدعي ضلوع شبكات الجريمة المنظمة الناشطة عبر الحدود الدولية.

المصادر: United Nations Office on Drug and Crime, 2015.

طلباتهم من السفر بطريقة منظمة وآمنة. ولكن الدول الأوروبية لا تسمح فعلياً بإعادة التوطين أو تستقبل عدداً لا يُذكر من الحالات، كما أنها لا تمنح الحماية للاجئين إلا بعد قبولها بطلب اللجوء الذي يقدمه هؤلاء عند وصولهم إلى أراضيها. ووفقاً للقانون الأوروبي، يمكن تقديم طلب الحصول على تأشيرة إنسانية أو تأشيرة لجوء مباشرة من بلد ثالث، ثم الدخول بطريقة آمنة إلى الدولة الأوروبية وتقديم طلب اللجوء⁸⁵. غير أن البلدان الأوروبية لا تقدم مثل هذه التأشيرات، ما يضع المهاجرين أمام خيارين، إما الحصول على تأشيرة لسبب لا صلة له باللجوء، مثل العمل أو الدراسة أو لم شمل الأسرة، وهي تأشيرة لا تُمنح إلا لعدد قليل من المهاجرين؛ أو محاولة الوصول إلى أوروبا من دون تأشيرة عن طريق المهربين. ومن بين 827,500 طالب لجوء للمرة الأولى من اللاجئين القادمين من الجمهورية العربية السورية والمسجلين في الاتحاد الأوروبي بين عامي 2011 و2016، تم تهريب ما مجموعه 641,502 لاجئ (77.5 في المائة) عن طريق البحر (الجدول 9). وقد مُنحوا جميعهم تقريباً (96.6 في المائة منهم) وضع اللاجئين أو الحماية المؤقتة إما من اليونان أو من أحد بلدان المقصد الأخرى في أوروبا. وكان يمكن الحد من مخاطر التهريب والموت في عرض البحر، والفوضى الناجمة عن آلاف العمليات غير المنظمة للنزول في جزر غير مجهزة، لو منحت الاتحاد الأوروبي عدداً أكبر من التأشيرات الإنسانية أو تأشيرات اللجوء إلى اللاجئين السوريين في الأردن وتركيا ولبنان.

واليونان عن طريق البحر على متن قوارب صغيرة. وفي آذار/مارس 2016، صدر بيان مشترك بين الاتحاد الأوروبي وتركيا ينص على إبقاء السوريين الذين لا يحملون تأشيرات دخول إلى أوروبا في تركيا. وقد ساهمت هذه الخطوة في وقف تدفق اللاجئين إلى اليونان بصورة شبة كاملة⁸⁶.

وفي السنوات الأولى من النزاع، لقي اللاجئون السوريون في تركيا معاملة «الضيوف» وليس اللاجئين. ومع أن تركيا طرف في اتفاقية اللاجئين لعام 1951، حصرت وضع اللاجئين بالأشخاص القادمين من أوروبا مستثنياً مواطني الدول غير الأوروبية. وفي عام 2014، اعتمدت تركيا قانوناً استحدثت بموجبه وضع «اللاجئين المشروطين»، وهو وضع وسيط ينطبق على غير الأوروبيين المؤهلين للحصول على عدد من الضمانات القريبة من تلك الواردة في الاتفاقية. ويُسمح للاجئين المشروطين بالإقامة في تركيا مؤقتاً إلى أن يعاد توطينهم في بلد ثالث⁸⁴.

وطلب المهاجرين المقيمين في تركيا اللجوء إلى أوروبا يقتضي من البلدان الأوروبية اعتماد سياسة لإعادة التوطين. وتنص قوانين اللجوء الخاصة بالدول الأوروبية على إعادة توطين اللاجئين. ونظرياً، يُمكن لسفارات هذه الدول أو لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين أن تحدد وضع اللاجئين لتمكين اللاجئين الذين تُقبل

الجدول 9. تهريب المواطنين السوريين عن طريق البحر ومنحهم اللجوء مرة واحدة في أوروبا، بين نيسان/أبريل 2011 وأذار/مارس 2016

641,502	(1) السوريون المهربون بحراً إلى إيطاليا واليونان	
827,500	(2) طالبو اللجوء للمرة الأولى من الجمهورية العربية السورية في الاتحاد الأوروبي	
77.5%	(3) نسبة طالبي اللجوء السوريين الذين يدخلون الاتحاد الأوروبي عن طريق إيطاليا واليونان	
564,875	كافة القرارات	(4) القرارات المتعلقة بطلبات اللجوء المقدمة من السوريين
545,470	القرارات الإيجابية	
96.6%	نسبة القرارات الإيجابية	
619,465	(5) العدد المتوقع من اللاجئين السوريين المهربين عن طريق البحر الذين كانوا سيمنحون تأشيرة إنسانية قبل السفر إلى الاتحاد الأوروبي*	

* هو عدد السوريين المهربين بحراً إلى إيطاليا واليونان (1) مضروباً بنسبة القرارات الإيجابية المتعلقة بطلبات اللجوء المقدمة من السوريين (4). المصدر: Fargues, 2017a.

ii. ممر خليج عدن

- تُجرّم المادة 248 من قانون العقوبات اليمني الاسترقاق، وتفرض عقوبات تصل إلى السجن لمدة 10 سنوات على الاتجار بالأشخاص لأغراض الجنس؛ وتُجرّم المادة 279 الاتجار بالأطفال لأغراض الجنس بعقوبة تصل إلى السجن لمدة 7 سنوات قابلة للتמיד إلى السجن لمدة 15 سنة في ظروف مشددة⁸⁹؛
 - يُعرّف المرسوم الملكي العُماني رقم 2008/126 أعمال الاتجار والعقوبات المترتبة على المجرمين المدانين⁹⁰؛
 - يحظر قانون مكافحة الاتجار بالأشخاص في المملكة العربية السعودية لعام 2009 جميع أشكال الاتجار بالبشر، وينصّ على عقوبات شديدة تصل إلى السجن لمدة 15 سنة وغرامة قدرها 1,000,000 ريال سعودي (المادتان 3 و4)⁹¹.
- وعلى الرغم من تلك السياسات والتشريعات، تتفاقم أوجه الضعف لدى المهاجرين الذين يتم تهريبهم أو الاتجار بهم على طول هذا المسار. فيتعرّضون للإساءة والاختطاف والعمل القسري والموت. وقد وردت معلومات بشأن عدد كبير من حالات الاختفاء القسري لنساء تم الاتجار بهنّ لأغراض الجنس⁹².
- ### iii. أوجه الضعف الشديدة للمهاجرين في ليبيا
- تعدّ ليبيا أكبر مركز للهجرة في شمال أفريقيا، كما أنها من أكثر الأماكن خطورة في العالم بالنسبة إلى المهاجرين. وفي عام 2018، تراوح عدد المهاجرين الدوليين في ليبيا ما بين 700,000 ومليون مهاجر، أي
- على الرغم من الوضع المأساوي في اليمن، حيث بلغ عدد النازحين داخلياً من جراء النزاع أكثر من مليوني مواطن منذ عام 2015، بقي هذا البلد الذي تمزّقه الحرب مقصداً أو معبراً للاجئين والمهاجرين الفارين من ظروف تهدد حياتهم في إريتريا والصومال وبلدان أخرى. وفي عام 2017، بلغ المتوسط الشهري للمهاجرين القادمين من أفريقيا إلى اليمن والمهربين عن طريق البحر 7,000 مهاجر⁸⁶. ووفقاً لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، بلغ عدد المهاجرين في اليمن في عام 2018 أكثر من 270,000 مهاجر، معظمهم من الصومال، فيما تشير تقديرات مكتب الأمم المتحدة لتنسيق الشؤون الإنسانية إلى عدد أعلى بلغ 435,000 مهاجر في عام 2017. ويتوجه معظم المهاجرين من القرن الأفريقي إلى اليمن من أجل العبور إلى بلدان أخرى في شبه الجزيرة العربية، ولا سيما عُمان والمملكة العربية السعودية.
- وفي حين أن اليمن لا يزال يستقطب المهاجرين العابرين وطالبي اللجوء، فقد فرّ ما يقدر بنحو 100,000 من مواطنيه، نصفهم إلى عُمان (50,000 لاجئ يمني في عام 2017) والباقي إلى جيبوتي والصومال (التي ترسل أيضاً لاجئين إلى اليمن) والمملكة العربية السعودية⁸⁷. وقد منعت المملكة العربية السعودية دخول لاجئين جدد من اليمن وعملت على إعادة بعضهم (17,000 في الربع الأول من عام 2018)⁸⁸.
- وقد اعتمدت عدة بلدان واقعة على هذا المسار تشريعات وسياسات خاصة بمكافحة التهريب والاتجار وحماية الضحايا، على النحو التالي:

الجدول 10. الرعايا الأجانب في ليبيا في نهاية تشرين الأول/أكتوبر 2018

البلد	العدد	النسبة المئوية
النيجر	135,781	20
مصر	95,293	14
تشاد	89,488	13
السودان	78,183	12
نيجيريا	62,447	9
الفئات الأخرى	209,728	31
المجموع	670,920	100

المصدر: IOM, 2018e.

الوصول إلى أوروبا؛ ورعايا بلد من بلدان شرق أفريقيا، الذين يفرون من الاضطهاد ويحاولون الوصول إلى أوروبا لتقديم طلب لجوء؛ ورعايا بلد من البلدان العربية البعيدة (معظمهم من الجمهورية العربية السورية والعراق ودولة فلسطين)، الذين يسافرون في كثير من الأحيان مع أسرهم.⁹⁶

وقد ساهم ما شهدته ليبيا من اضطرابات سياسية وتراجع اقتصادي منذ عام 2011 في التمهيد لانتشار العديد من الميليشيات الضالعة في جميع أنواع الأنشطة الإجرامية، بما في ذلك التهريب. ويتعرض المهاجرون لخطر الاعتقال من جانب الجماعات المسلحة عند أي نقطة تفتيش، وفي غياب سيادة القانون، يتعرضون أيضاً في أي جزء من ليبيا لأسوأ أشكال انتهاكات حقوق الإنسان، مثل الحرمان من الغذاء والماء والحد الأدنى من الرعاية الصحية، والعنف البدني، والاعتداء الجنسي، والسطو، والاحتجاز التعسفي لابتزاز الأموال، والسخرة، والاسترقاق، والتعذيب والقتل.⁹⁷

وفي هذا السياق، برز اقتصاد التهريب وأصبح المهاجرون سلعة في أيدي الجماعات المسلحة والمجموعات الإجرامية المنظمة الناشطة عبر الحدود داخل المنطقة وخارجها. وحجم الإيرادات الناتجة من التهريب هائل، وبلغ حسب التقديرات 978 مليون دولار في عام 2016 (3.4 في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلاد)، بما في ذلك 726 مليون دولار كرسوم للسفر البري و252 مليون دولار لعبور البحر الأبيض المتوسط.⁹⁸ ولا يقتصر عمل الشبكات الإجرامية على

بين 11 إلى 16 في المائة من سكان البلد البالغ عددهم 6.3 ملايين نسمة⁹³. ويتوجه المهاجرون إلى ليبيا سعياً وراء فرص العمل في البلاد، واحتمال العبور نحو أوروبا. وعلى مدى عقود من الزمن، اعتُبرت ليبيا مركزاً لتهريب الأشخاص، حيث يتعرض العديد من المهاجرين المهزّبين لمخاطر الاستغلال والإساءة والعنف وحتى الموت.

وينحدر بعض المهاجرين إلى ليبيا من بلدان عانت حروباً مدمّرة مثل السودان والصومال، وكانوا ليحصلوا على وضع اللجوء لو كان هذا الوضع معتمداً. ومع ذلك، فإن ليبيا ليست طرفاً في اتفاقية اللاجئين لعام 1951، ومع أنها صادقت على اتفاقية عام 1969 التي تنظم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا، لم تضع تشريعاً بشأن اللجوء. وبالتالي، لا تعترف ليبيا بأي لجوء على أراضيها غير أنه يمكن لمفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين تسجيل أفراد من قائمة محدودة من الجنسيات، بمن فيهم الفلسطينيون.⁹⁴

وما من إحصاءات رسمية عن تدفقات الهجرة إلى ليبيا أو غيرها، غير أن سجلات المنظمة الدولية للهجرة تشير إلى أنها لا تزال تجذب أعداداً كبيرة من المهاجرين. وفي تشرين الأول/أكتوبر 2018، أحصت المنظمة الدولية للهجرة 670,920 مواطناً أجنبياً في البلاد، ولكن قد يتراوح العدد الحقيقي بين 700,000 و700,000 شخص وفقاً للمنظمة الدولية للهجرة (الجدول 10). وقد وصل ثلثاهم من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، و28 في المائة من شمال أفريقيا، و6 في المائة من بلدان أخرى في الشرق الأوسط وآسيا. وتتصدر أربعة من البلدان الستة التي تتشارك الحدود البرية مع ليبيا قائمة بلدان المنشأ (تشاد والسودان ومصر والنيجر). والفئات الضعيفة على نحو خاص هي فئة القاصرين (الذين يشكلون 10 في المائة من مجموع المهاجرين، منهم 35 في المائة غير مصحوبين) والنساء (12 في المائة)⁹⁵.

ويُصنّف المهاجرون في ليبيا في أربع فئات، وفقاً لأصلهم ودوافعهم للهجرة: رعايا البلدان المجاورة العاملون في ليبيا، الذين يسافرون في كثير من الأحيان ذهاباً وإياباً إلى أوطانهم؛ ورعايا بلد من بلدان غرب أو وسط أفريقيا الذين يبحثون عن عمل في ليبيا، وهم معرضون بشكل كبير لخطر سوء المعاملة، أو يحاولون

الأخرى، تسعى عملية الخرطوم إلى معالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية، عن طريق دفع عجلة التنمية المستدامة في كل من بلدان المنشأ والعبور.

4. تحقيق الاتفاق العالمي من أجل الهجرة: نقاط انطلاق لإصلاح السياسات في المجالات ذات الأولوية

في ما يلي بعض التوصيات على مستوى السياسة العامة التي يمكن أن يسترشد بها واضعو السياسات والجهات المعنية لمعالجة المجالات ذات الأولوية في مجال حوكمة الهجرة، والواردة في هذا الفصل. ومن شأن هذه التوصيات أيضاً أن تساعد في تفعيل أهداف الاتفاق العالمي ذات الصلة وتنفيذها.

(أ) سدّ الثغرات في مجال المعرفة

يركز الهدف الأول من الاتفاق العالمي على جمع واستخدام بيانات دقيقة ومصنفة كأساس للسياسات القائمة على الأدلة¹⁰³. ومع أن هذا الهدف لم يُحدّد كمجال قائم بذاته من مجالات الأولوية، يشمل مختلف المجالات الإقليمية ذات الأولوية والمختارة. فضمن الوصول إلى الخدمات، والحدّ من أوجه الضعف، ومكافحة الاتجار والتهريب تقتضي جميعها بيانات تسترشد بها السياسات وتتيح ابتكار استجابات مناسبة. وتحديد المسائل المتصلة بالهجرة، ووضع استجابات على مستوى السياسات، ورصد السياسات، وتقييم أثرها تتطلّب قدرًا كافيًا من الإحصاءات الجيدة. وأوجه القصور التي تشوب الإحصاءات في المنطقة حالياً تحول دون وضع سياسات سليمة بشأن الهجرة. ولمواجهة هذا التحدي، تبرز الحاجة إلى بناء قدرة الإدارات العامة على إنتاج بيانات تتيح الرصد الإحصائي للهجرة، وحماية الخصوصية الفردية في الوقت نفسه. وفي ما يلي بعض التوصيات لسدّ الثغرات في مجال المعرفة:

1) تطبيق تعاريف الهجرة الدولية التي وضعت تحت رعاية اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة

تستخدم الأمم المتحدة تعريفين متمايزين ومتكاملين. ينطبق التعريف الأول على المهاجر الفرد، الذي يُعرّف

مراقبة مسارات الهجرة في ليبيا، بل تطور بعضها أيضاً خارج حدود البلاد إلى "اتحادات تهريب في أفريقيا" تتولّى تنظيم الرحلة الكاملة للمهاجرين من المنشأ إلى المقصد، وتحصيل الرسوم عند المغادرة⁹⁹.

غير أن عدد المهاجرين واللاجئين غير الحاملين للوثائق اللازمة، الذين يصلون بحراً من ليبيا إلى إيطاليا، شهد انخفاضاً كبيراً في العامين الماضيين، إذ تراجع من 181,436 في عام 2016 إلى 23,370 في عام 2018¹⁰⁰. ويعزى هذا الانخفاض الكبير في عدد الوافدين عن طريق البحر إلى إيطاليا منذ عام 2016 إلى انخفاض عدد المهاجرين القادمين من ليبيا، والتغييرات التي طرأت على سياسة «البحث والإنقاذ في البحر» التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي.

(ج) احتواء تدفق المهاجرين من المصدر: عملية الخرطوم

يسود مفهوم شائع مفاده أن منع المهاجرين المحتملين من مغادرة بلد ما من دون الوثائق المناسبة للوصول إلى الوجهة النهائية هو السبيل الأكثر فعالية للقضاء على ممارسات تهريب المهاجرين. غير أن دقّة هذا المفهوم لا تستند إلى أساس. ففي عام 2014، حين بدأت حركة المهاجرين المهزّبين عبر الصحراء تثير المخاوف، أطلق الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي منبراً للتعاون السياسي بات يُعرف بعملية الخرطوم، ويجمع بين البلدان على طول المسار بين القرن الأفريقي وأوروبا. وقد شاركت في العملية خمسة بلدان عربية هي تونس، وجيبوتي، والسودان، والصومال، ومصر¹⁰¹، في حين بقيت ليبيا خارجها باعتبار أنها بلد غير آمن لاحتواء المهاجرين أو إعادتهم.

وركزت عملية الخرطوم على التصدي للاتجار بالأشخاص ومقاواة الشبكات الإجرامية للمهزّبين والمتجرين. ودعت إلى اعتماد «نهج محوره الضحية»، يدعم ضحايا الاتجار ويحمي حقوق الإنسان للمهاجرين المهزّبين، مع وضع إطار إقليمي للمهاجرين العائدين وإنشاء مراكز استقبال¹⁰². وقد عقدت عملية الخرطوم قمة في فاليتا في تشرين الثاني/نوفمبر 2015 وعدة اجتماعات لاحقة، لكنها لم تسفر عن حلول فعلية للحد من تهريب المهاجرين عبر الصحراء. وعلى غرار الأطر

بيانات الهجرة على الصعيد المحلي والوطني والإقليمي والعالمي، بمشاركة جميع أصحاب المصلحة وتوجيه من اللجنة الإحصائية للأمم المتحدة، عن طريق الموازنة بين منهجيات جمع البيانات وتعزيز تحليل ونشر البيانات والمؤشرات المتعلقة بالهجرة؛ وترتكز موازنة البيانات على الشرطين التاليين:

- على الصعيد الوطني، يتعيّن على المكاتب الإحصائية المركزية ضمان استخدام التعاريف نفسها في جميع الإدارات العامة لتحقيق الاتساق بين البيانات التي تنتجها القطاعات المختلفة، وإتاحة مقارنة المهاجرين بغير المهاجرين في البلد المضيف. فعلى سبيل المثال، تحديد أثر مهنة المهاجرين على صحتهم يفترض تعريف المهنة باستخدام التصنيف نفسه لدى الإدارات المعنية بجمع المعلومات عن الأحداث الصحية (بسط معدل الانتشار أو الاعتلال) والجهات المعنية بتعداد المهاجرين (المقام)؛

- على الصعيد الدولي، على الدول أن تستخدم التصنيفات نفسها لتتمكن من مقارنة المهاجرين بالسكان في بلدانهم الأصلية. ويفترض قياس أثر الهجرة على الصحة أن تطبّق جميع البلدان التصنيف الإحصائي الدولي للأمراض والمشاكل الصحية ذات الصلة والمعتمد من منظمة الصحة العالمية.

وعلى الباحثين وضع مؤشرات شاملة ومراعية للوقت من أجل قياس ورصد مدى وصول المهاجرين إلى مجموعة متنوعة من الخدمات، بما في ذلك الإسكان والصحة والتعليم وإمكانية الوصول إلى العدالة. وينبغي اعتماد منهجية محدّدة لكل نوع من الخدمات من أجل قياس مدى وصول المهاجرين إلى الخدمات وتحديد النتائج ذات الصلة ومقارنتها بنتائج غير المهاجرين.

وبالإضافة إلى بلد المنشأ وبلد المواطنة، يمكن للإدارات العامة في البلدان العربية جمع الخصائص الفردية التالية لفهم الهجرة على نحو أفضل:

- الجنس والعمر لتحديد القضايا المتعلقة بنوع الجنس والسن، ورصد السياسات الموجهة للنساء، والأطفال، والشباب، وكبار السن أو المؤثرة عليهم؛

بأنه «أي شخص يغير بلد إقامته المعتادة. وبلد الإقامة المعتاد للشخص هو البلد الذي يعيش فيه الشخص، [...] حيث يقضي عادةً فترة الراحة اليومية»¹⁰⁴. وينطبق التعريف الثاني على السكان المهاجرين بصورة جماعية ويعرّف عدد المهاجرين الدوليين بأنه «عدد الأشخاص الذين يعيشون في بلد أو منطقة غير تلك التي ولدوا فيها»¹⁰⁵.

وبما أن السياسات العامة التي تُعنى بالمهاجرين الدوليين هي بطبيعتها متعددة القطاعات، فإن المعلومات التي تجمعها الإدارات العامة المتنوعة بصورة روتينية عن الأفراد المستفيدين من خدماتها يجب أن تحدد المهاجرين الدوليين، وتقدر عددهم، وتذكر بشكل منهجي بلد المولد وبلد المواطنة لكل منهم. ويتعيّن جمع الخصائص الفردية الأخرى، بما في ذلك الجنس والعمر والوضع من حيث الهجرة وغير ذلك من المتغيرات (التعليم والنشاط الاقتصادي والمهنة)، لتصنيف البيانات وتحديد المجموعات الفرعية للمهاجرين بما يتيح وضع سياسات هادفة وشاملة. ويتوافق ذلك مع المقصد 18 من الهدف 17 من أهداف التنمية المستدامة، الذي يدعو إلى «تحقيق زيادة كبيرة في توافر بيانات عالية الجودة ومناسبة التوقيت وموثوقة ومفصلة حسب الدخل، ونوع الجنس، والسن، والانتماء العرقي والإثني، والوضع من حيث الهجرة، والإعاقة، والموقع الجغرافي وغيرها من الخصائص ذات الصلة في السياقات الوطنية».

وينطبق ذلك على المصادر الإدارية للبيانات، مثل الاستثمارات التي تملؤها المستشفيات والمدارس ومكاتب العمل ومكاتب الإسكان والمحاكم. وهي مصادر بيانات فريدة لتقييم ورصد مدى إدماج المهاجرين، ووصولهم على الخدمات، وإمكانية اللجوء إلى القضاء. ويتيح ذلك أيضاً ملاحظة النتائج المتباينة بين المهاجرين وغير المهاجرين، وتتبع ممارسات التمييز بحق المهاجرين.

(2) جمع البيانات المنسقة والمصنفة

بموجب الهدف الأول من الاتفاق العالمي، تلتزم الدول بوضع وتنفيذ استراتيجية شاملة من أجل تحسين

وتقتضي تدخلات محددة من جانب الدولة في مجال السياسة العامة، وإجراءات معينة من قبل المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني.

وينبغي للبلدان التي تضم عدداً كبيراً من المهاجرين العابرين أن تطلب إجراء مسوح إحصائية مخصصة للمهاجرين العابرين في الحالات النظامية وغير النظامية على السواء، ما من شأنه إرساء فهم أفضل للتحديات المرافقة لهذه الحالات في مجال السياسات. وتحرص مصفوفة تتبع التشرذم التابعة للمنظمة الدولية للهجرة على توفير هذه الخدمة في عدة بلدان عربية.

وأخيراً، ينبغي على الأوساط الأكاديمية تكثيف البحوث بشأن عمليات تهريب المهاجرين والاتجار بهم بوصفها نماذج عمل، وبحث أساليب عملها، ونظرة المجتمعات المحلية إلى المهاجرين، والتبعات المختلفة على المهاجرين من الرجال والنساء. وزيادة المعرفة أمر حيوي لتحقيق الفعالية في مكافحة هذه التجارة التي تدّر مليارات الدولارات.

(ب) تيسير إدماج المهاجرين ووصولهم إلى الخدمات

1 إعادة النظر في قوانين الجنسية

يمكن للبلدان العربية أن تنظر في إصلاح قوانينها الخاصة بالجنسية، انسجاماً مع الواقع الحالي الذي فرضته الهجرة. وينبغي للبلدان، حسب خصوصياتها، أن تنظر في ما يلي:

- اعتماد «حق الإقليم» لمنح الجنسية بطريقة انتقائية للأفراد المولودين والمقيمين على أراضيها؛
- اعتماد نسب الأم كوسيلة لنقل الجنسية إلى الأطفال المولودين من زيجات مختلطة، كما هو الحال بالفعل في بعض بلدان المنطقة؛
- النظر في تجنب الأشخاص المقيمين منذ فترة طويلة والمختارين على أساس معايير فردية مرتبطة بإمكانية اندماجهم في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

- مدة الإقامة للتمييز بين المهاجرين والمسافرين لفترات طويلة والمهاجرين والمسافرين لفترات قصيرة، وهو عامل من عوامل اندماج المهاجرين في المجتمع المضيف ووصولهم إلى الحقوق والواجبات؛

- سبب الهجرة للتمييز بين المهاجرين قسراً والمهاجرين طوعاً، وبين العمال وأفراد الأسرة والطلاب وغيرهم من فئات المهاجرين؛

- مؤشر الإبلاغ الذاتي حيث يُسأل الأفراد عما إذا كانوا يعتبرون أنفسهم من أصل مهاجر، ما يسمح بتحديد الجيل الثاني من المهاجرين والمغتربين.

ويعمل العديد من المهاجرين في البلدان العربية في مهن غير رسمية. ويشكل قطاع العمالة عنصراً حاسماً في وصول المواطنين والأجانب إلى الخدمات الصحية. وغالباً ما يحظى العاملون في القطاع الرسمي بتغطية صحية أفضل من العاملين في القطاع غير الرسمي. لذا، يوصى بإدراج قطاع العمالة في البيانات التي تجمعها الإدارات العامة عن المهاجرين. كما يوصى بأن تشمل جولة تعدادات السكان لعام 2020 كافة المسائل المذكورة أعلاه، وأن تجمع المسوح الروتينية للأسر المعيشية هذه البيانات ضمن حجم العينات المدروسة.

ويجب اعتماد أسلوب من للتمييز بين المهاجرين واللاجئين، بحيث يشمل الأفراد الذين يسعون في الوقت نفسه إلى الوصول إلى الحماية والعمل. ومفهوم «التدفقات المختلطة»، الذي تستخدمه المنظمات الدولية للإشارة إلى حركة الأشخاص الذين يطلبون الحماية الدولية عبر الحدود أو فرصاً معيشية أفضل، باللجوء إلى المهريين والسفر معاً من دون تأشيرات صالحة في أغلب الأحيان، قد يتوافق مع الدوافع المختلطة للاجئين الحقيقيين الذين يسعون أيضاً إلى كسب العيش¹⁰⁶.

وعليه، على البلدان أن تُعالج الهجرة غير النظامية على النحو المناسب، وذلك عن طريق جمع البيانات عن المهاجرين المقبوض عليهم، بما يتيح التمييز بين الدخول غير النظامي والإقامة غير النظامية والعمالة غير النظامية. ومع أن أيّاً من هذه الحالات الثلاث لا تستبعد الأخرى، لكل حالة تصورات عامة مختلفة،

2) كفالة وصول المهاجرين إلى الخدمات الأساسية

تماشياً مع الهدف 15 من الاتفاق العالمي بشأن تيسير حصول المهاجرين على الخدمات الأساسية، يمكن للبلدان العربية أن تنظر في إمكانية منح المهاجرين المقيمين منذ فترة طويلة كافة الحقوق المكفولة للمواطنين. وينبغي أن تشمل هذه الحقوق تلك المحددة في المادة 25 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي تنص على أنه «لكل شخص حق في مستوى معيشة يكفي لضمان الصحة والرفاهة له ولأسرته، وخاصة على صعيد المأكل والملبس والعناية الطبية».

ولجميع البلدان العربية، بصرف النظر عن وضعها من حيث التوقيع على العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أن تنظر في الامتثال للتعليق العام رقم 20 من هذا العهد الذي ينص على أنه «ينبغي ألا تشكل الجنسية سبباً في الحرمان من التمتع بالحقوق المنصوص عليها في العهد [...]». فالحقوق المنصوص عليها في العهد تطبق على الجميع بمن فيهم غير المواطنين، كالأجانب وطالبي اللجوء والأشخاص عديمي الجنسية والعمال المهاجرين وضحايا الاتجار الدولي، بغض النظر عن المركز القانوني والوثائق القانونية¹⁰⁷.

وعدم المساواة في الوصول إلى الخدمات الصحية لا يمثل انتهاكاً لحق أساسي فحسب، بل قد يضر أيضاً بالصحة العامة في البلاد لما يترتب على ذلك من آثار سلبية لا يمكن ضبطها، مثل انتشار الأمراض السارية. ووفقاً لمنظمة الصحة العالمية، الوقاية هي أكثر الطرق فعالية من حيث الكلفة للحفاظ على صحة السكان بطريقة مستدامة، وتعود الصحة الجيدة للسكان بالنفع على الجميع¹⁰⁸. ولتحقيق أكبر قدر ممكن من الكفاءة، لا بد من نظام صحي يتيح لجميع المهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم، الوصول مجاناً إلى عدد من الخدمات الطبية الوقائية والعلاجية الأساسية. ووصول الجميع إلى الرعاية الصحية الأساسية هو عامل هام لتعزيز كفاءة النظام الصحي ككل، وعنصر حاسم في رأس المال البشري، وبالتالي في التنمية المستدامة لبلد ما.

وتُلزم بعض الإجراءات المعتمدة في الاتفاق العالمي الدول بدمج الاحتياجات الصحية للمهاجرين في السياسات والخطط الوطنية والمحلية المتعلقة بالرعاية

الصحية، من قبيل تعزيز القدرات اللازمة لتقديم الخدمات، وتسهيل الوصول إلى الخدمات بطريقة ميسرة وغير تمييزية، والحد من حواجز التواصل. وفي بعض البلدان العربية، حيث تؤدي الهجرة إلى تدفق أعداد هائلة من السكان ذوي اللغات والممارسات الثقافية المتنوعة، لا بد من توفير خدمة الترجمة الفورية في مرافق الرعاية الصحية لتذليل العقبات اللغوية التي تحول دون وصول المهاجرين إلى الخدمات الصحية.

وامتثالاً لهذه الأهداف، تُشجّع الدول على ضمان منح المهاجرين تغطية صحية شاملة أسوةً بغير المهاجرين، وهو ما ينطبق تحديداً على العاملين في القطاع الرسمي. وينبغي أن يحظى العمال المهاجرون وأسرهم بتأمين صحي لا يقتصر على تغطية حوادث العمل في المهن الخطرة مثل مواقع البناء، بل يشمل أيضاً جميع النفقات الطبية الوقائية والعلاجية، سواء كان صاحب العمل هو من يتحمل تكلفة هذا التأمين أو الدولة. وينبغي تطبيق ذلك بصفة خاصة على المهاجرين ذوي الدخل المنخفض وغير القادرين على تغطية نفقات الرعاية الطبية المكلفة من أموالهم الشخصية.

وفي سياق الهجرة الناجمة عن النزاعات أو الفقر، يتعرض الأشخاص المتنقلون لمخاطر شديدة تهدد صحتهم البدنية والعقلية، بل وحياتهم أيضاً في كثير من الأحيان. لذا، يجب إتاحة الرعاية الصحية والحماية للمهاجرين في جميع مراحل رحلتهم من المنشأ إلى المقصد وعبر بلد أو بلدان العبور التي يمرون فيها. ويتطلب توفير الخدمات الصحية للمهاجرين على نحو مستمرّ عبر الحدود مستوىً من التعاون الثنائي والإقليمي يصعب بلوغه في معظم أنحاء المنطقة العربية. وفي سياق الأزمات، لا بد من أن تيسّر البلدان تدخلات وحدات الطوارئ المتنقلة العاملة تحت الرقابة الدولية لضمان حصول المهاجرين والأجانب على الدعم الطبي اللازم.

ج) معالجة أوجه الضعف لدى المهاجرين والحدّ منها

1) حماية حقوق الإنسان للمهاجرين وتهيئة بيئة تمكينية

يرتبط الهدف 6 من الاتفاق العالمي ارتباطاً وثيقاً بالهدف 16، حيث يهدف إلى منح العمال المهاجرين المنخرطين

منزل صاحب العمل، وغير ذلك من الممارسات غير القانونية التي تنتهك حقوق الموظفين.

وينبغي للبلدان أن تعزز التدابير القائمة وأن تضع أدوات الرصد اللازمة لتحديد حالات الاعتداء والاستغلال والعنف، وغير ذلك من الممارسات غير القانونية بحق العمال المنزليين والمعاقبة عليها. ويجب أن تكفل حق الموظف في تقديم شكوى ضد صاحب العمل من دون التعرّض لخطر الاحتجاز والترحيل عند فسخ عقد العمل. ويمكن للدول أن تستند إلى الممارسات القائمة لإنفاذ نُظم حماية الأجور، وأن تعاقب أصحاب العمل على تأخرهم في دفع الأجور أو عدم دفعها.

(د) مكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص

وقّعت جميع الدول العربية، باستثناء دولة واحدة، على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية أو انضمت إليها، كما وقّعت معظمها على بروتوكولي باليرمو الأول والثاني. ومع ذلك، يلاحظ انتشار ظاهرة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين على نطاق واسع ومن دون عقاب في المنطقة العربية ككل.

ولتحقيق أهداف الاتفاق العالمي في ما يتعلق بمكافحة التهريب والاتجار بالبشر، يمكن للدول العربية أن تنظر في التوصيات التالية:

- اتخاذ خطوات جادة لإدراج اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها في تشريعاتها الوطنية؛
- حشد الموارد البشرية والإدارية اللازمة ونشرها لمكافحة الشبكات الإجرامية العاملة على أراضيها وعبر حدودها الوطنية؛
- تعزيز التعاون الدولي والإقليمي بوسائل منها تبادل الاستخبارات والمعلومات من أجل تعزيز آلية التحقيق مع مرتكبي الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وملاحقتهم؛

في العمل المدفوع الأجر والتعاقدى حقوق العمل ومستويات الحماية نفسها التي تُمنح لجميع العمال في قطاعات عملهم، بما في ذلك آليات حماية الأجور.

ولجميع المهاجرين حقوق الإنسان نفسها، سواء كان وضعهم نظامياً أو غير نظامي. وعلى البلدان إزاء تهئية بيئة تمكينية وإيجاد أدوات محددة تتيح للمهاجرين، بغض النظر عن وضعهم، الإبلاغ عن انتهاكات حقوقهم والوصول إلى العدالة.

ولا بد من أن تحول الدول دون قيام السلطات بتوقيف المهاجرين الذين يقدمون شكاوى، أو احتجازهم أو ترحيلهم بصورة تعسفية. وينطبق ذلك على جميع المهاجرين، ولا سيما من يتعرّض منهم للإساءة أو الاستغلال، أو الذين يجدون أنفسهم في وضع غير نظامي بسبب صاحب العمل أو الكفيل.

(2) حماية الفئات الأكثر ضعفاً

يُعدّ المهاجرون العاملون في الخدمة المنزلية من أكثر الفئات افتقاراً إلى الحماية، ولا سيما في البلدان التي لا يسري فيها قانون العمل عليهم. وعلى البلدان أن تنظر في توسيع نطاق الحماية بموجب قانون العمل لتشمل جميع العاملين في الخدمة المنزلية لدى الأسر المعيشية، بمن فيهم المهاجرون.

وفي البلدان التي تطبق نظام الكفالة، يؤدي اعتماد المهاجرين الكبير على الكفيل إلى تجاوزات مختلفة قد يصعب على السلطات ضبطها. وعلى الحكومات ألا تنتظر إصلاح أو إلغاء نظام الكفالة لوضع الآليات اللازمة لرصد ومعاقبة أصحاب العمل والكفلاء المخالفين. وعلى وجه الخصوص، يوصى بمنح المراقبين الصلاحية لضمان ألا يُعرّض الكفلاء الأشخاص المشمولين بكفالتهم لخطر الوقوع في وضع غير نظامي، وبالتالي التعرض للاحتجاز التعسفي والترحيل.

والممارسة غير القانونية، والشائعة، المتمثلة في احتفاظ الكفلاء وأصحاب العمل بجوازات سفر موظفيهم، هي بمثابة حرمانهم من حرية التنقل. ويتعين على البلدان أن تمنع مصادرة جوازات السفر، والحبس القسري في

- اتخاذ الإجراءات اللازمة للقضاء على عبور الحدود بطريقة غير قانونية والهجرة غير النظامية، بما في ذلك مقاضاة المهريين والمتجرين، ومعاقبة أصحاب عمل المهاجرين غير الحاملين للوثائق اللازمة، وإتاحة قنوات نظامية للمهاجرين وللأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية. وعلى الجهات الفاعلة المختلفة، بما فيها الدول ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام، أن تضافر الجهود للتوعية بمخاطر اللجوء إلى المهريين لعبور الحدود البرية والأراضي أو البحر؛
- النظر في تسوية الأوضاع القانونية للمهاجرين غير النظاميين، ولا سيما إذا كانوا يعملون بصورة غير رسمية وإذا كان الطلب على عملهم معترفاً به رسمياً؛
- تعديل القوانين التي تجرّم الدخول إلى البلاد والإقامة فيها ومغادرتها على نحو غير نظامي، والتعامل مع هذه المخالفات باعتبارها مخالفات إدارية وليس جرائم¹⁰⁹؛
- الاستعاضة عن الاحتجاز بعقوبات أخرى للمعاينة على الجرائم الإدارية المتمثلة في الدخول والإقامة والمغادرة بصورة غير نظامية، مع احترام حقوق الإنسان للمهاجرين. وفي غضون ذلك، ضمان احتجاز المهاجرين في ظروف تراعي حقوقهم الإنسانية، وإتاحة وصول المفتشين الإنسانيين إلى مواقع الاحتجاز وإلى الأشخاص المحتجزين؛
- ضمان عدم ترحيل المهاجرين المحتجزين إلى بلدان غير آمنة، امتثالاً للقانون الدولي للاجئين ومبدأ عدم الإعادة قسراً.
- وفي سياق الأزمات التي تشهدها عدة بلدان عربية، تبرز الحاجة إلى اعتماد نهج محدد لحماية المهاجرين واللاجئين يقوم على التنسيق بين الجهات الفاعلة المحلية والدولية لتحقيق ما يلي:
- إنشاء فرق متنقلة للوصول إلى الفئات الضعيفة من المهاجرين؛
- إجراء تقييم دوري لمواقع العمليات للتكثيف مع السياق الأمني المتقلّب؛
- الوصول إلى المهاجرين الذين تقطعت بهم السبل في المناطق الصحراوية أو الجبلية وتقديم الدعم اللازم لهم؛
- التعاون مع المجتمع المدني المحلي للوصول إلى اللاجئين والمهاجرين المتوارين في أماكن نائية وتقديم الدعم اللازم لهم؛
- تنسيق التدخلات الإنسانية في مختلف البلدان التي يعبرها المهاجرون واللاجئون بدءاً من بلدان المنشأ إلى بلدان المقصد؛
- زيادة الجهود الرامية إلى مكافحة الاتجار وإنفاذ القوانين المتعلقة بمكافحة الشبكات الإجرامية للاتجار بالأشخاص¹¹⁰؛
- استخدام إطار شراكات التنقل مع الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء لتعزيز الهجرة النظامية للأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية؛
- العمل مع الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء على تكثيف عمليات البحث والإنقاذ في البحر الأبيض المتوسط، والتوصل إلى اتفاق يسمح بإنزالهم في الموانئ الأوروبية¹¹¹.
- وينبغي أن يضع المجتمع الدولي الأدوات اللازمة لرصد الدعم المالي والفني الأوروبي المقدم إلى البلدان العربية في إطار منع الهجرة غير النظامية من أجل ضمان عدم استخدامه على نحو ينتهك الحقوق الإنسانية للمهاجرين.
- ويتعين على بلدان العبور في المنطقة العربية وعلى الاتحاد الأوروبي مساعدة بلدان المنشأ للمهاجرين العائدين على وضع برامج لإعادة الإدماج في إطار السياسات التي يريها الاتحاد الأوروبي.
- ولا بد من أن تشمل جهود مكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص العمل على نطاق أوسع لتفكيك اقتصاد التهريب.
- ولا بد من زيادة التنسيق بين الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية، والجهات الفاعلة الدولية والمحلية

فنشأت تدريجياً على مر السنين وعبر الأجيال فئات فرعية من غير المواطنين المحرومين كلياً أو جزئياً من الوصول إلى جميع الحقوق الأساسية. ومن ناحية أخرى، نظام الكفالة الذي يسود في بلدان المقصد الأساسية للمهاجرين في المنطقة العربية، يحد من إمكانية حماية حقوق المهاجرين والدفاع عنها وإعمالها. وأدى إقصاء المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية من قوانين العمل إلى زيادة تعرّضهم للمخاطر. وتفرض التشريعات المعنية بنوع الجنس في قضايا الهجرة والأحوال الشخصية ضغوطاً على حق المهاجرات في ممارسة حقوقهنّ الإنجابية. وفي غياب البدائل الواضحة، يُعد كل من الاحتجاز والترحيل من الحلول التي تستعين بها السلطات على نحو متكرر ومُبالغ فيه للردّ على الجريمة الإدارية المتمثلة في الدخول أو الإقامة بصورة غير نظامية.

ثالثاً، تفسح التحديات في تطبيق القانون المجال لمجموعة من الممارسات غير القانونية، ما من شأنه أن يفاقم وضع المهاجرين في المنطقة العربية. ويقع العديد من المهاجرين غير النظاميين ضحية جرائم منظمة يرتكبها مهربو المهاجرين والمُتجرون بالأشخاص على طول مسارات الهجرة المختلفة في جميع أنحاء المنطقة العربية. ويتعرّضون لكافة أشكال الإساءة، والابتزاز، والعمل القسري، والبقاء القسري، وحتى القتل في بعض الأحيان. وقد يفرض أصحاب العمل على العمال المهاجرين ذوي الدخل المنخفض ظروف عمل استغلالية وغير قانونية، من دون أن تُتاح لهم إمكانية الوصول إلى العدالة وسُبُل الانتصاف.

والممارسات الجيدة المطبقة في عدة بلدان عربية من شأنها تيسير تنفيذ أجزاء من الاتفاق العالمي. وفي ما يلي بعض الأمثلة على التقدم المحرز مؤخراً نحو إدارة أفضل للهجرة: توفير حقوق اقتصادية واجتماعية موسعة لغير المواطنين، بمن فيهم المهاجرون غير النظاميين؛ وتعديل قوانين الجنسية لتشمل نَسب الأم؛ وتطبيق التغطية الصحية على مجموعة كبيرة من المهاجرين؛ واستكمال إجراءات مكافحة المهربين والمتجرين بالبشر بالتشريعات الرامية إلى الدفاع عن الضحايا وحمايتهم؛ وإدراج العاملين في الخدمة المنزلية في الإطار العام لقوانين

العاملة في مجال مكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بهم في مختلف أنحاء البلدان العربية.

ويوصى جميع أصحاب المصلحة بتمكين جميع المهاجرين، بمن فيهم غير النظاميين، من التعبير عن أنفسهم، والحرص على الإصغاء لهم.

واو. الخاتمة

في عام 2018، وافقت دول العالم، وللمرة الأولى، على مبادئ أساسية من أجل حوكمة الهجرة الدولية. ويتبع الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية الذي اعتمد في مراكش، المغرب، في 11 كانون الأول/ديسمبر 2018، نهجاً حازماً محوره الإنسان لكي تصبح الهجرة مفيدة للجميع، بما في ذلك المهاجرون وسكان بلدان المنشأ والمقصد. ويوضح الاتفاق العالمي الحقوق والحريات المتاحة لجميع المهاجرين بحكم طبيعتهم الإنسانية، سواء كانوا من النساء أو الرجال أو الأطفال، وسواء كانوا مهاجرين نظاميين أو غير نظاميين. ولعلّ التزام الدول بتنفيذ الاتفاق العالمي وتحقيق النتائج المنشودة بتنفيذ الإجراءات التي يوصي بها هذا الاتفاق شرطاً أساسياً لتحويل عام 2018 إلى منعطف تاريخي في حوكمة الهجرة الدولية. ولا تزال التحديات العاتية تلوح في الأفق.

وتواجه المنطقة العربية مجموعة من التحديات الخاصة بها. أولاً، نسبة المواطنين المغتربين والمهاجرين المقيمين في الدول العربية من مجموع السكان تفوق المتوسط العالمي بمرتين وثلاث مرات، على التوالي. وتضم أجزاء معينة من المنطقة العربية النسبة الأكبر عالمياً من اللاجئين، ولا سيما أولئك الذين يعيشون حالات لجوء طال أمدها. وتشهد عدة بلدان عربية، بحكم موقعها الجغرافي بين المناطق الأقل نمواً من العالم والأجزاء الأكثر ثراءً منه، تدفقات من الهجرة المختلفة تبدأ في آسيا وأفريقيا لتشق طريقها إلى أوروبا وشبه الجزيرة العربية.

ثانياً، ساهمت أوجه القصور التي تشوب حوكمة الهجرة في البلدان العربية في تفاقم عدد من القضايا المتعلقة بالهجرة. وغالباً ما تحول قوانين الجنسية دون الإدماج الكامل للمهاجرين وأولادهم بين المواطنين،

تعديل السياسات الخاصة بالتوظيف والصحة والتعليم لكي يحظى الأشخاص غير المواطنين بالمعاملة نفسها المخصصة للمواطنين في الوصول إلى سوق العمل والخدمات الأساسية، والقضاء على الممارسات التمييزية. وتُضاف إلى الأولويات معالجة قابلية تعرّض المهاجرين للمخاطر والحدّ منها، بسبب اتخاذ الإجراءات اللازمة لتلبية الاحتياجات المحددة للنساء والأطفال المهاجرين المستقلين، وضمان عدم تجريم المهاجرين غير النظاميين بسبب وضعهم واحترام حقوقهم الإنسانية احتراماً كاملاً. وتكتسي مكافحة الشبكات الإجرامية الضالعة في تهريب المهاجرين والاتجار بهم أهمية قصوى. وتتطلب إجراءات محلية في الأماكن التي تنشط فيها هذه الشبكات، يواكبها تعاونٌ خارجي مع بلدان المنشأ والمقصد لمعالجة الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية.

العمل؛ وتوقيع شراكات ثنائية ومتعددة الأطراف لإقامة تعاون بين بلدان المنشأ والمقصد.

ومع ذلك، لا تزال عقبات كبيرة تعترض التنفيذ الكامل للاتفاق العالمي في المنطقة العربية. ويمثل سدّ ثغرات المعرفة أولويةً مطلقة، إذ لا يمكن للبلدان صياغة سياسات مستنيرة بشأن الهجرة في ظل نقص شديد في البيانات في المنطقة العربية كلها. ولن تحصل الجهات المعنية بقضايا الهجرة على الأدوات اللازمة لتحديد القضايا ووضع السياسات الملائمة ورصد نتائجها إلا إذا أدرجت الإدارات العامة المعلومات اللازمة في عملها الروتيني وإذا تمكّنت المكاتب الإحصائية من تحويل البيانات الإدارية الأولية إلى مؤشرات مجدية.

والأولوية الأخرى هي ضمان الإدماج الكامل للمهاجرين لبناء التماسك الاجتماعي. ولتحقيق ذلك، لا بد من

- Altai Consulting and Impact .97
Initiatives, 2017; UNSMIL and
.OHCHR, 2018
.Eaton, 2018 .98
.Micallef, 2017 .99
.Fargues, 2017a; IOM, 2018f .100
.101 البلدان التالية من الدول الموقعة على
إعلان المؤتمر الوزاري لعملية الخرطوم،
المعروف أيضاً بإعلان روما: إثيوبيا،
وإريتريا، وإسبانيا، وإستونيا، وألمانيا،
وأيرلندا، وإيطاليا، والبرتغال، وبلجيكا،
وبلغاريا، وبولندا، والجمهورية التشيكية،
وتونس، وجنوب السودان، وجيبوتي،
والدانمرك، ورومانيا، وسلوفاكيا، وسلوفينيا،
والسودان، والسويد، والصومال، وفرنسا،
وفنلندا، وقبرص، وكرواتيا، وكينيا،
ولاتفيا، ولكسمبرغ، وليتوانيا، ومالطة،
ومصر، والمملكة المتحدة، والنمسا،
وهنغاريا، وهولندا، واليونان. www.
khartoumprocess.net
.102 إعلان المؤتمر الوزاري لعملية الخرطوم
(المبادرة المشتركة بين الاتحاد الأوروبي
وبلدان القرن الأفريقي بشأن الإتجار بالبشر
وتهريب المهاجرين)، روما، 28 تشرين
الثاني/نوفمبر 2014.
.103 في تشرين الثاني/نوفمبر 2017، أصدر
الاتحاد الدولي للدراسة العلمية للسكان
مذكرة شاملة عن هذا الموضوع بشأن
"تعزيز بيانات الهجرة والبحث والتدريب
في سياق الاتفاق العالمي من أجل
الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية"
International Union for the
Scientific Study of Population, 2017;
(Fargues, 2018
.ST/ESA/STAT/SER.M/58/Rev.1 .104
.DESA, 2009 .105
http://www.mixedmigration.org/.106
about
.107 E/C.12/GC/20، الفقرة 30.
.WHO, 2014 .108
.Hastie and Crépeau, 2017 .109
Altai Consulting and Impact .110
Initiatives, 2017
.Euronews, 2019 .111
.Kristiansen and Sheikh, 2014 .58
.Zahra, 2018a .59
.Willis Towers Watson, 2016 .60
.Alkhamis, Hassan and Cosgrove, 2014 .61
.Zahra, 2017 .62
.ExpatFocus, 2017 .63
.WHO, 2018 .64
.Air, 2016-De Bel .65
.WHO, 2018 .66
IOM, 2018e; UNSMIL and OHCHR, .67
2018
.A/HRC/28/51 .68
.Grange and Flynn, 2015 .69
.IOM, 2018e .70
State of Palestine, Democracy and .71
Workers Rights Center, 2016
تونس، 2014. .72
.Hanafi, 2017 .73
.Chen and others, 2016 .74
منظمة العمل الدولية، 2017. .75
قطر، 2018ب. .76
Qatar, Ministry of Administrative .77
Development, Labour and Social
Affairs, n.d
المرجع نفسه. .78
مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات
والجريمة، 2004، ص. 42. .79
المرجع نفسه، ص. 54 و55. .80
https://www.unodc.org/unodc/en/.81
-of-trafficking/smuggling-human
migrants.html
.United Nations, 2000a, 2000c, 2000d .82
.Fargues, 2017a .83
Turkey, Ministry of Interior, .84
Directorate General of Migration
Management, 2013
European Union, European .85
Parliament, 2009, art. 25
.Mixed Migration Centre, 2018a .86
.UNHCR, 2018d .87
.Mixed Migration Centre, 2018b .88
United States of America, .89
Department of State, 2018
.Zahra, 2015 .90
.Zahra, 2018b .91
United States of America, .92
Department of State, 2018
.IOM, 2018e .93
.UNSMIL and OHCHR, 2018 .94
.IOM, 2018e .95
Altai Consulting and Impact .96
Initiatives, 2017