

حق اللاجئين في العمل والوصول إلى أسواق العمل: القيود والتحديات وسُبل التقدم للأمام

روجير زيترو وإيلويس روديل

حق اللاجئين في العمل والوصول إلى أسواق العمل عامل أساسي يعتمدون عليه ليصبحوا مكتفين ذاتياً، ولبناء حياتهم، والحفاظ على كرامتهم، وتمكينهم من الإسهام في مجتمعاتهم المضيفة. وعلى الدول المضيفة أن تقيم إمكانية فتح أسواق عملها أمام اللاجئين وتعزيز الوصول إلى العمل الكريم.

في العام، كما ضمت الدراسة أيضاً دول الدخل المرتفع. وتضمنت الدراسة الدول الموقعة وغير الموقعة على الاتفاقية أيضاً.

الأطر العامة والسياسات وغيرها من العوامل المؤثرة في الوصول إلى سوق العمل

تنتهج معظم البلدان تقييد الحق في العمل وذلك حتى في الاقتصادات ذات الدخل المرتفع كالمملكة المتحدة. أما في كثير من البلدان التي تلقت أعداداً كبيرة من اللاجئين، فرمما تكون العوائق أكبر وأقسى كما الحال بالنسبة للاجئين الكولومبيين في فنزويلا، بينما نجد هناك حظراً رسمياً في كثير من الدول كما الحال في بنجلاديش (بالنسبة للاجئين الروهينجيا)، والسودان (بالنسبة للاجئين الأريتريين نظراً لافتقارهم إلى الوضع القانوني في البلاد). وهذه المعوقات تجبر اللاجئين على استخدام مسارات غير نظامية للدخول إلى البلاد ثم العمل فيها. وحتى في البلدان التي تمثل إلى المواد المعنية في اتفاقية عام ١٩٥١ للاجئين فنادراً ما تُقدّم الحق القانوني للعمل للاجئين دون قيد أو شرط. ففي إيران على سبيل المثال، لا يسمح للاجئين بالعمل إلا في ١٦ فئة مهنية.

وعلى العموم، تسم سياسات الحماية هذه البلدان ذات القدرات المحدودة في سوق العمل والتي تعتمد اعتماداً ضيقاً على اقتصاديات هشّة وضعيفة، وتعاني من ضعف أكبر في اللدونة إزاء الصدمات الاقتصادية كما الحال في كل من تشاد وزامبيا وباكستان. ومع أن ذلك قد يبدو أمراً واضحاً وبديهيّاً فله أثر في كيفية وجوب تقديم المانحين الدوليين لدعمهم للأهداف الاستراتيجية الأوسع نطاقاً الرامية لإيجاد استجابات مستدامة تُقودها التنمية في البلدان التي يمثل حضور اللاجئين فيها أثراً كبيراً.

وليس هناك كثير من التناغم في تطبيق حق العمل، بل هناك اختلافات مذهلة بين ممارسات الدول الأعضاء ومثال ذلك إيطاليا والمملكة المتحدة وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية، وربما يكون الاختلاف موجوداً أيضاً الدول غير الموقعة مثل باكستان ولبنان والأردن، ولعل ذلك ليس غريباً. وليس بالضرورة أن تمنح الدول الموقعة على الاتفاقية الممارسة 'المثلى' أو 'ممارسة أفضل' من

تمنح اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بوضع اللاجئين حق العمل للاجئين، لكن كثيراً من الدول المضيفة لا ترغب في منحهم لهذا الحق. ويعكس هذا الامتناع مظاهر القلق المتنوعة التي تبديها تلك الدول إزاء التشوه في سوق العمل، ومحدودية القدرات على استيعاب العمالة الجديدة، واكتظاظ بعض القطاعات، ومدى توافر الوظائف للمواطنين، وانخفاض الأجور وتدني ظروف العمل. وقد ترسخ الحكومات المضيفة أيضاً إلى المعارضة الشعبية لحقوق اللاجئين في العمل وللمخاوف الأمنية من مغبة استيطان أعداد كبيرة من اللاجئين ودخولهم إلى سوق العمل. ومن بين الدول الأعضاء في اتفاقية عام ١٩٥١ للاجئين التي يبلغ عددها ١٤٥ دولة، وضعت نصفها تقريباً تحفظات على بعض بنود الاتفاقية، بل حتى الدول التي تمنح حق العمل عادة ما تفرض شروطها على الوصول إلى أسواق العمل. وتطبق القيود ذاتها على كثير من الدول الثمانية وأربعين التي ليست دولاً أطرافاً في اتفاقية اللاجئين.

أما من وجهة نظر اللاجئين فحق العمل والوصول إلى أسواق العمل إنما هو من المقومات الرئيسية اللازمة للسماح لهم بتأمين سبل عيش مستدامة لأن ذلك يخفف من استضعافهم، ويعزز من لدونتهم، ويمكنهم من اكتساب حياة كريمة. واعترافاً بهذا الواقع، تعمل بعض المنظمات العابرة للحكومات مثل المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين ومنظمة التعاون والتنمية الاقتصادية إلى ترويج الوصول إلى أسواق العمل والترويج لحق العمل على أنهما عنصران أساسيان من آلية وضع البرامج الموجهة بالتنمية والمستدامة للاجئين، خاصة لمن يعيش في أوضاع التهجير المطول.

وسعت دراسة مكثبية وتحليل مقارن في عام ٢٠١٦ إلى استقصاء دور الأحكام القانونية الدولية وأثارها وعلى الأخص منها المواد من ١٧-١٩ من اتفاقية عام ١٩٥١ للاجئين التي تنص على حق اللاجئين في العمل، ووصولهم لأسواق العمل، وتصور ذلك الحق. وغطت الدراسة عشرين بلداً بما فيها الدول ذات الدخل المنخفض والمتوسط التي تستضيف معاً غالبية اللاجئين

للحصول على القروض. وفي زامبيا تفرض الحكومة رسوماً مرتفعة على مشروعاتهم الناشئة.

وهناك عوائق غير مباشرة أمام الحق في العمل وتأخذ أشكالاً أخرى. ففي بلد مثل جنوب أفريقيا، يتسبب تراكم القضايا في تحديث صفة اللجوء بإبطاء الوصول إلى أسواق العمل الرسمية. أما مكاتب الهجرة في فنزويلا فتقع في أماكن حدودية نائية يصعب الوصول إليها. وبالمقابل، بدأت الحكومة التركية الآن بالسماح للاجئين السوريين ممن يمتلكون بطاقات الإقامة المؤقتة والذين أقاموا في تركيا أكثر من ستة أشهر بالتقدم للحصول على تصاريح للعمل.

لكن القيود المفروضة على حق العمل تجبر أغلبية اللاجئين على العمل في القطاع غير الرسمي. ويتضح ذلك جلياً في بنجلاديش وباكستان حيث يقبل اللاجئون العمل خارج المخيمات ولو كان ذلك مخالفاً للقانون. والأمر نفسه في بلدان في الشرق الأوسط التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين السوريين حيث اتسعت الاقتصادات غير الرسمية أما في الدول مرتفعة الدخل، فكذلك يعمل اللاجئون في القطاع غير الرسمي ولو كانوا بأعداد أقل. وينطوي على العمل بهذه الطريقة سلبيات كثيرة ومخاطر جمة تتضمن محدودية استدامة سبل كسب الرزق وهامشية الأجور المدفوعة، وعدم وجود العمل الكريم وتفشي ظاهرة الاستغلال.

الدول غير الموقعة على الاتفاقية، ونرى ذلك جلياً واضحاً على سبيل المثال بالدور القيادي الذي أبداه الأردن (دولة غير موقعة) في توفير حصة من تصاريح العمل للاجئين السوريين ضمن عقد مدعوم من المانحين.

ومن أهم النتائج التي توصلت إليها الدراسة هو أنه نادراً ما يكفي تقييم حق اللاجئين بالعمل بناء على الأطر القانونية والتقنيات للبلاد وسياساتها نحو اللاجئين. فلا شك أن مجرد تقديم حق العمل للاجئين لا يكفي ما لم يصاحبه وجود آليات تضمن الامتثال لذلك الحق وتنفذه.

معوقات إضافية وعوامل وسيطة

غالباً ما يحتاج اللاجئون إلى تصريح بالعمل (عادة ما يحصلون عليه بتابعهم لطريقة مكلفة ومزعجة إدارياً) وقد يحتاجون أيضاً إلى تصريح بالإقامة إضافة إلى حصولهم على وضع اللجوء، وربما يحتاجون إلى عرض وظيفي من صاحب عمل قبل أن يحصلوا على تصريح العمل كما الحال في لبنان وزامبيا على سبيل المثال. وفي بلدان أخرى، هناك قيود ولو كانت غير مباشرة على الأعمال الريادية للاجئين، وقدراتهم على مراكمة رأس المال وجمعه. ففي باكستان، لا يحق للاجئين أن يمتلكوا العقارات ولا المشروعات دون وجود شريك باكستاني معهم. وفي الأكوادور وتركيا لا يمنح اللاجئون سوى كوتا محدودة للوصول إلى المؤسسات المالية



لاجئة كونغولية تطعم سمك البلطي في مسمكة يديرها لاجئون ومواطنون محليون في بحيرة زوامونغا، غرب أوغندا.

والاندماج الاجتماعي، والاندماج في سوق العمل للاجئين بهدف تعظيم مساهمة اللاجئين في المجتمع الألماني.

وغالبا ما تعكس السياسات الاستباقية التي عادة ما نراها في اقتصادات الدول مرتفعة الدخل تشدد توقعات الحكومة وإلحاحها في أن يصبح اللاجئين مكثفين ذاتياً واقتصادياً في أقرب وقت ممكن كما الحال في كل من ألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية. لكن ذلك قد يعني تفويت الفرصة على اللاجئين في الحصول على فرص التدريب أو إجبارهم على تولي أعمال لا تعكس مهاراتهم أو مؤهلاتهم العلمية. فلا غرابة إذن من أن نجد أن المصادقة على المهارات السابقة والمؤهلات العلمية وفرص الوصول إلى التعليم وتدريب اللغات وتنمية المهارات قد تكون عوامل معززة قوية لقدرة اللاجئين على الوصول إلى الوظائف. وفي بلدان مثل الإكوادور وألمانيا والولايات المتحدة الأمريكية وزامبيا هناك إجراءات محددة مطبقة للاعتراف بالدرجات العلمية المهنية الأجنبية.

ومن أحدث الجهود المبذولة تجاه تمكين اللاجئين من المساهمة في اقتصاد الدول المضيفة وتحقيق قدر أكبر من الاكتفاء الذاتي ما حدث استجابة للأزمة السورية. فما إن تبين للدول المضيفة في المنطقة والمناخين أن التهجير الناتج عن الأزمة السورية طبيعته مطولة، حتى حاولوا أن يتبنوا استجابة متماسكة بأهداف تنموية إلى جانب الاستجابة الإنسانية كما توضحه الخطة الإقليمية للاستجابة للاجئين والقدرة على مواجهة الأزمات. وهكذا، بعد أن تلقت بعض الدول مثل الأردن دعماً كبيراً من المجتمع الدولي بدأت بتغيير سياساتها تجاه اللاجئين ففتحت لهم باب الوصول إلى الوظائف عن طريق توفير كوتا من تصاريح العمل لهم. ويخضع هذا النموذج أيضاً للاختبار في سياقات أخرى كما الحال في إثيوبيا بإنشاء اتفاقات فرص العمل في محاولة طموحة نظراً لضعف سجل إنجازات الحدائق الصناعية عبر إفريقيا في مجال إنشاء الوظائف.

ولاشك في أن المواقف الإيجابية بين أصحاب العمل قد تحسن من ظروف العمل الكريم للاجئين، وقد يساعد في تخفيض رهاب الأجانب. لكن كثيراً من أصحاب العمل يبدو عدم ارتياحهم لتوظيف اللاجئين بسبب عدم وجود أي وضوح حول الأحكام القانونية التي تسمح للاجئين بالعمل. ففي الإكوادور على سبيل المثال يبدو أن هناك التباساً شائعاً بين أصحاب العمل إزاء الحقوق المتغيرة الممنوحة للاجئين والمواطنين الأجانب بالعمل. وبينما وجدت الدراسة أن وثائق اللاجئين في جنوب إفريقيا تبين أنه مسموح لهم بالعمل، نجد أن أصحاب العمل لا يعترفون بهذا الاستحقاق.

وهناك عوامل أخرى تؤثر في الوصول إلى العمل ونوعه. ففي الإكوادور، يعامل اللاجئين الكولومبيون مثلهم مثل اللاجئين الاقتصاديين الذين يعانون من محدودية فرص العمل، وتردي ظروف العمل. وتنتشر الصور النمطية السلبية للجنود كما ينتشر التمييز الاجتماعي القائم على الجنود والعنف ضد النساء في أسواق العمل عبر عينة بحثنا. فعلى سبيل المثال، ذكرت إحدى اللاجئين المانيماريات في الهند أنها كانت مضطرة للعمل الشاق دون أن تأخذ حقها في الأجور. وهناك أيضاً لاجئات تعرضن للتحرش والمضايقة في مكان العمل في الإكوادور وكولومبيا. أما الأرامل اللاجئات والنساء غير المتزوجات في أوغندا فربما كن هدفاً لإساءة أصحاب العمل لهن. وهناك أدلة تثبت أن غياب فرص العمل الرسمية وحق العمل للاجئين يزيد من مستويات عمل الشباب والأطفال كما الحال في لبنان إذ إن ذلك يقود إلى آثار سلبية واضحة على المدى القصير والمدى البعيد.

ومن أهم تبعات هذه القيود وغيرها كثير مما لم يذكر في هذه المقالة أن اللاجئين لم يعودوا قادرين إلا نادراً على تجميع رأس المال الكافي أو المهارات المطلوبة لتمويل مساراتهم المشروعة نحو الاكتفاء الذاتي (وربما الاندماج) أو حتى لدعم عودتهم وإعادة اندماجهم في بلدانهم الأصلية.

التصدي للمعوقات

هناك أدلة تشير إلى أن الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية قد بدأت بالفعل في التصدي لبعض هذه المعوقات مع أنها تفعل ذلك دون اتباع منهجية معينة، وذلك على سبيل المثال من خلال تسهيل عمليات الحصول على تصاريح العمل، وتوفير الحوافز للاجئين للحصول على وظيفة، والاعتراف بالمؤهلات وتحسين التدريب على المهارات.

وفي تشاد وأوغندا، يسمح للاجئين بالاستيطان ضمن المجتمعات المضيفة، بل يمنح بعضهم أيضاً أراضٍ قابلة للزراعة لإنتاج المحاصيل الزراعية. وبدأت منظمة العمل الدولية والمفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين وحكومة أثيوبيا بالتعاون معاً على إنتاج سياسة 'خارج المخيم' تسمح بإرخاء القيود المفروضة على الحركة، ومكان الإقامة، وتيسر الوصول إلى التوظيف أو العمل للحساب الشخصي في المخيمات وفي المجتمعات المضيفة المجاورة للمخيمات. وتقدم المنظمات القائمة على المجتمعات المحلية في كينيا للاجئين المساعدة العملية ودروس اللغة، وتيسر وصلهم وربطهم بفرص العمل. وفي ألمانيا تغطي خطة الاندماج الوطني التي تبنتها البلاد عام ٢٠١٢ الرسوم الدراسية لتعلم اللغات، وتوفير التعليم،

أن تتضمن أيضاً بناء وعي أفضل بين اللاجئين أنفسهم، بالإضافة إلى رفع الوعي بين أفراد الجهات القضائية والهيئات التنظيمية بحقوق اللاجئين في أماكن العمل، خاصة أن اللاجئين في معظم الأحيان يجهلون حقوقهم، أو يخشون ممارستها، وغالباً ما يفتقرون إلى الحماية القوية من السلطات المعنية.

ولا بُدّ أيضاً من التركيز على تحسين التدريب والتثقيف وبناء المهارات والتعليم اللغوي لأنها عناصر حرجة من أجل تعزيز وصول اللاجئين إلى أسواق العمل، ولا بُدّ لأصحاب العمل ومقدمي التدريب أن يصمموا طرقاً إبداعية للترويج لهذه الأهداف وتحقيقها.

وينبغي أن يمثل المانحون والمنظمات الدولية والعبارة للحكومات دوراً أكبر في التصدي لأزمات التهجير القسري، وذلك من خلال إدخال السياسات التي تقدم للاجئين الحق في العمل والوصول إلى أسواق العمل خاصة في البلدان الأكثر فقراً التي تستضيف أعداداً كبيرة من اللاجئين وتعاني من قيود كبيرة في أسواق عملها. وفي هذا الإطار، ينبغي تعزيز التمويل الدولي والمساهمة في تطوير أسواق العمل، والترويج للوظائف، وذلك من خلال توفير الدعم والتشريعات والسياسات ومعايير العمل الكريم.

روجر زيت roger.zetter@qeh.ox.ac.uk

بروفيسور فخري في دراسات اللاجئين، جامعة أكسفورد
www.oxford.ac.uk

إيلويس روديل heloise.ruauadel@gmail.com

مستشارة وباحثة مستقلة

١. انظر إلى المواد من 17 إلى 19 على الرابط التالي
www.refworld.org/docid/3be01b964.html

Zetter R and Ruauadel H (2016) *Refugees' Right to Work and Access to Labor Markets - An Assessment, Part 1*, World Bank Global Program on Forced Displacement (GFPD) and the Global Knowledge Partnership on Migration and Development (KNOMAD) Thematic Working Group on Forced Migration

(حق اللاجئين في العمل والوصول إلى أسواق العمل - تقييم، الجزء 1)
<http://bit.ly/KNOMAD-Zetter-Ruauadel-2016-1>

٢. انظر المقالات حول العقد مع الأردن في نشرة الهجرة القسرية، العدد 57
www.fmreview.org/ar/syria2018

٤. Ruauadel H and Morrison-Métois S (2017) 'Responding to Refugee Crises in Developing Countries, What Can We Learn From Evaluations', OECD Working Paper 37

(الاستجابة لأزمات اللاجئين في الدول النامية، ما الذي يمكن أن نتعلمه من التقييمات)
<http://dx.doi.org/10.1787/ae4362bd-en>

ويمثل رأس المال الاجتماعي والروابط العرقية أو اللغوية دوراً مهماً في الوصول إلى أسواق العمل ونوع العمل. ففي أوغندا وكينيا تساعد هذه الشبكات اللاجئين خاصة منهم اللاجئين الصوماليين في الحصول على الوظيفة من المشروعات التجارية ثنائية القومية، بينما هناك أدلة تثبت أن اللاجئين الصوماليين في جنوب أفريقيا يعثرون على العمل لدى مشروعات المسلمين جنوب الأفريقيين. وقد يُسهّلُ الاشتراك باللغة والثقافة أو الزواج من الوصول إلى العمل، فاللاجئون الإريتريون القادمون من مجموعة تجرينيا العرقية لديهم الآن في شمال إثيوبيا ميزة قوية يتفوقون بها على الإريتريين من ناحية توفير فرص العمل.

المضي قدماً

ينبغي للحكومات بدعم من الجهات المانحة والجهات الفاعلة الدولية أن توائم قانون اللجوء وممارسته مع سياسات التوظيف الوطنية إذ غالباً ما يبدو أنها نتجج في الاتجاهات المعاكسة. وينبغي زيادة التماسك لأن ذلك سيعزز من الوصول إلى أسواق العمل، وجعل الحق في العمل حقيقة لأعداد أكبر من اللاجئين. ولهذه الغاية لا بُدّ من تعزيز التنسيق بين الوزارات المعنية بشؤون اللاجئين والهجرة من جهة، والمسؤولين عن حقوق العمال من جهة أخرى لأنّ في تلك العلاقة التنسيقية دوراً في تعزيز حق اللاجئين في العمل والإدماج في سوق العمل، وإزالة بعض العوائق الإدارية والبيروقراطية التي ناقشناها سابقاً.

لا بُدّ أيضاً من التأكيد على الدور المحوري لسياسات سوق العمل التي تقود إلى سبل كسب الرزق المستدامة وتحسين الظروف الاقتصادية للاجئين (ومضيفهم). فغالباً ما يكون لفقدان حق العمل أو لوجود المعوقات على هذا الحق دور كبير في حرمان اللاجئين من المشاركة في الأعمال الكريمة في القطاع الرسمي ما يجعلهم أكثر تعرضاً ضمن القطاع غير الرسمي إلى تبعات خطرة وفقدانهم للحقوق التعاقدية وارتفاع مخاطر ظروف العمل الاستغلالية.

ويمكن لمنظمات أصحاب العمل وأصحاب العمل والنقابات العمالية أن تمثل دوراً مساهماً في السياسات الاستباقية التي يمكن أن تمنح حق الوصول إلى أسواق العمل والوظيفة الكريمة فبمقدورها أن تروج للممارسات الجيدة بين أفرادها وأن تعمل مع الحكومات والسلطات المحلية للترويج للتشريعات واللوائح التنظيمية الفعالة والامتثال لها. وفي الوقت نفسه، تتشارك الحكومات الوطنية وأصحاب العمال، والنقابات العمالية، والمجتمع المدني المسؤولية في الترويج للمساواة في الحقوق، ومواجهة الخطابات السلبية، أو التصورات النمطية للاجئين التي تحد من مشاركتهم واندماجهم. وينبغي لتلك المبادرات