



اللجنة الإقليمية  
لشرق المتوسط

آب/أغسطس 2009

الدورة السادسة والخمسون

الأصل: بالإنكليزية

البند 9 من جدول الأعمال

مدونة منظمة الصحة العالمية لقواعد الممارسة المتعلقة  
بتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي

ورقة معلومات أساسية

مدونة منظمة الصحة العالمية لقواعد الممارسة المتعلقة  
بتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي

ورقة معلومات أساسية

مجموعة النُظُم والخدمات الصحية  
إدارة الموارد البشرية الصحية  
الفريق المعني بهجرة القوى العاملة الصحية واستبقائها  
جنيف، أيار/مايو 2009



# مدونة منظمة الصحة العالمية لقواعد الممارسة المتعلقة بتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي

## ورقة معلومات أساسية

### المحتوى

الصفحة

1	..... المقدمة	1
1	..... نحو إعداد مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة	2
3	..... طبيعة مدونة المنظمة لقواعد الممارسة	3
4	..... إعداد مدونة لمنظمة الصحة العالمية لقواعد الممارسة	4
4	..... 1.4 القضايا الرئيسية	4
4	..... 1.1.4 الأغراض والمبادئ التوجيهية	4
5	..... 2.1.4 ممارسات التوظيف على المستوى الدولي	5
6	..... 3.1.4 تبادل المنافع	6
7	..... 4.1.4 استدامة القوى العاملة الصحية الوطنية	7
8	..... 5.1.4 جمع المعطيات (البيانات) وتبادل البحوث والمعلومات	8
9	..... 6.1.4 آليات التنفيذ: التبليغ والرصد	9
10	..... الخطوات القادمة	5

## 1. المقدمة

قامت أمانة منظمة الصحة العالمية بإعداد هذه الورقة لمساعدة الدول الأعضاء في المنظمة على النظر في إعداد مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة المتعلقة بتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي، والتفاوض بشأنها. وتستهدف الورقة تيسير المناقشات – على الصعيد الوطني والإقليمي والعالمي – حول إعداد النص النهائي لمدونة المنظمة لقواعد الممارسة. وتبدأ الورقة ببيان تاريخ إعداد المدونة والطابع القانوني لهذا الصك الدولي المقترح وأهميته. ثم تلقي الورقة الضوء على بعض القضايا الجوهرية الرئيسية التي قد ترغب الدول الأعضاء في النظر فيها لدى إعداد نص المدونة المقترحة، بما في ذلك القضايا التي قد تختلف آراء الدول الأعضاء بشأنها. وختاماً، يقوم القسم الأخير من الورقة بعرض العملية التي أوصى بها المجلس التنفيذي في دورته الرابعة والعشرين بعد المئة، المعقودة في كانون الثاني/يناير 2009 للمضي قدماً في إعداد المدونة.

وينبغي التأكيد على أن هذه الوثيقة لا يُقصد بها تقديم معالجة شاملة لجميع العناصر الممكنة لمدونة المنظمة لقواعد الممارسة. وإنما يستلزم الأمر قيام كل من الدول الأعضاء بتقييم القضايا التي ألقى الضوء عليها في هذه الوثيقة، إضافة إلى أي قضايا أخرى ممكنة. علماً بأنه ليس لمدونة قواعد الممارسة أسلوب واحد أو طول واحد. فبعض المدونات مليء بالتفاصيل وبعضها ليس كذلك. ويعتمد محتوى المدونة، في نهاية المطاف، على الدول الأعضاء في المنظمة.

وقد أُعلن في السنوات الأخيرة عن النقاش حول توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي وتأثيره على النظم الصحية. ولا يخفى أنه نتيجةً لعولمة الصحة والخدمات الصحية، أصبح لكل بلد اهتمام بالغرض الطويل الأمد المتمثل في تحسين النظم الصحية في كل البلدان. وتحقيقاً لهذه الغاية، يقتضي الأمر إجراء مشاورات عالمية للانتقال إلى المرحلة القادمة بتحقيق توافق في الآراء على مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة تُوازن على نحو فعال بين مصالح جميع البلدان.

ولا يخفى أن هجرة العاملين الصحيين وتوظيفهم على المستوى الدولي أمران ذوا أهمية خاصة للرعاية الصحية الأولية، والتي هي إحدى الأولويات العالمية للصحة العمومية<sup>(1)</sup>. فنظم الرعاية الصحية الأولية في بعض البلدان النامية تعاني من نقص العاملين، وتتعرض بشدة لنزوح العاملين إلى المناطق الحضرية وإلى بلدان أخرى. كما أن نظم الرعاية الصحية في بعض البلدان المتقدمة، وبخاصة في الأرياف والمناطق النائية، تعتمد على العاملين الموظفين على المستوى الدولي. وعليه، فإن تحقيق توافق عالمي في الآراء على مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة يمكن أن يكون عاملاً مهماً في دعم تحسين عناصر الموارد البشرية للرعاية الصحية الأولية.

## 2. نحو إعداد مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة

ازدادت أعداد العاملين الصحيين المهاجرين ازدياداً كبيراً في العقود الأخيرة، مع زيادة تعقد أنماط الهجرة ومساسها بمزيد من البلدان. وعلى حين أن هجرة العاملين الصحيين يمكن أن تكون ذات منافع متبادلة لبلدان المصدر (البلدان المهاجر منها) وبلدان المقصد (البلدان المهاجر إليها)، فإن الهجرة من البلدان التي تعاني من أزمة في قواها

(1) تقرير عام 2008 عن الصحة في العالم <http://www.who.int/whr/2008/en/index.html>

العاملة الصحية، ولاسيما البلدان السبعة والخمسون المحددة في تقرير عام 2008 عن الصحة في العالم<sup>(2)</sup>، تزيد من ضعف نُظُمها الصحية التي هي هشّة بالفعل، وتمثل عقبة خطيرة تحول دون بلوغ المرامي الإنمائية المتعلقة بالصحة ضمن المرامي الإنمائية للألفية.

وسعيًا إلى تحقيق استجابة عالمية، اتخذت جمعية الصحة العالمية في عام 2004 القرار ج ص ع19.57<sup>(3)</sup>، "الذي تطلب فيه إلى المدير العام وضع مدونة لقواعد الممارسة المتعلقة بالتوظيف الدولي للعاملين الصحيين، وذلك بالتشاور مع الدول الأعضاء وجميع الأطراف المعنية".

وقد أعدت أمانة المنظمة برنامجاً شاملاً عن قضية هجرة العاملين الصحيين، وبخاصة عن إعداد مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة المتعلقة بتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي<sup>(4)</sup>. ودعمًا لمنظمة الصحة العالمية في وضع مدونة لقواعد الممارسة، وهي عملية أطرافها المعنيون متعدّدون، أنشئت المبادرة المعنية بالسياسات المتعلقة بهجرة العاملين الصحيين. وتضم هذه المبادرة: (1) مجلساً استشارياً معنياً بسياسات الهجرة، يقوده التحالف العالمي للقوى العاملة الصحية، ومنظمة غير حكومية هي المبادرة العالمية الأخلاقية: إحقاق الحقوق، و(2) فريق عمل تقني بقيادة منظمة الصحة العالمية.

وقد أوصى المجلس التنفيذي، في دورته الثانية والعشرين بعد المئة، المعقودة في كانون الثاني/يناير 2008، بأن تبدأ المشاورات مع الدول الأعضاء بشأن وضع مدونة لقواعد الممارسة في أوائل عام 2008، وأن تُقدّم مسوّدة إلى المجلس في دورته الرابعة والعشرين بعد المئة في كانون الثاني/يناير 2009، ثم إلى جمعية الصحة العالمية الثانية والستين في أيار/مايو 2009<sup>(5)</sup>، إذا قرر المجلس ذلك.

وبعد النظر في وضع المدونة المقترحة، في عدة محافل عالمية، بما فيها المنتدى العالمي الأول المعني بالموارد البشرية الصحية، الذي عُقد في العاصمة الأوغندية، كمبالا، في آذار/مارس 2008، وقمة مجموعة الثمانية، التي عُقدت في العاصمة اليابانية، طوكيو، في تموز/يوليو 2008، قامت أمانة المنظمة بإعداد المسوّدة الأولى لمدونة المنظمة لقواعد الممارسة في آب/أغسطس 2008. وقد اعتمدت في نص المسوّدة على مدونات قواعد الممارسة الوطنية والإقليمية القائمة بشأن توظيف العاملين الصحيين، وعلى الاتفاقات والإعلانات العالمية، فضلاً عن العمل التعاوني للمبادرة المعنية بالسياسات المتعلقة بهجرة العاملين الصحيين. وفي 1 أيلول/سبتمبر 2008، أطلقت أمانة المنظمة مناقشة عامة عالمية على شبكة الإنترنت استغرقت خمسة أسابيع بشأن مدونة المنظمة لقواعد الممارسة<sup>(6)</sup>. كما عُقدت في اللجان الإقليمية لمنظمة الصحة العالمية للإقليم الأوروبي، وإقليم جنوب شرق آسيا، وإقليم غرب الهادي، مناقشات غير رسمية في أيلول/سبتمبر وتشرين الأول/أكتوبر 2008، بشأن هجرة العاملين الصحيين، وبشأن مدونة للمنظمة لقواعد

(2) تقرير عام 2006 عن الصحة في العالم <http://www.who.int/whr/2006/en/index.html>

(3) [http://www.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA57/A57\\_R19-EN.pdf](http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA57/A57_R19-EN.pdf)

(4) يمكن العثور على استعراض شامل لأنشطة أمانة المنظمة الداعمة لوضع المدونة في وثيقة المجلس التنفيذي EB 124/13،

[http://www.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB124\\_13-en.pdf](http://www.who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB124_13-en.pdf)

(5) EB122/16 Rev.1 [http://who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/EB122/B122\\_16Rev1-en.pdf](http://who.int/gb/ebwha/pdf_files/EB122/B122_16Rev1-en.pdf)

(6) يرد موجز للمناقشات العامة في الوثيقة EB124/INFO.Doc.2.

الممارسة. وقامت أمانة المنظمة بتنقيح النص وأعدت مسودة مدونة قواعد الممارسة في ضوء ما ورد من تعليقات في المناقشات العامة.

أما على صعيد المقر الرئيسي للمنظمة، فقد عُرض على المجلس التنفيذي في دورته الرابعة والعشرين بعد المئة في كانون الثاني/يناير 2009، تقرير مرحليّ ومسودة مدونة لقواعد الممارسة أعدتهما أمانة المنظمة<sup>(7)</sup>. وأعربت الدول الأعضاء عن تقديرها للأمانة على ما قامت به من عمل في إعداد مسودة مدونة قواعد الممارسة. وأُثفق على ضرورة إجراء المزيد من المشاورات ومشاركة الدول الأعضاء مشاركة فعّالة في إنجاز المدونة واعتمادها. كما أُثفق على قيام أمانة المنظمة بإعداد تقرير إحاطة فنية للعرض على جمعية الصحة العالمية في أيار/مايو 2009، إضافةً إلى ورقة معلومات أساسية بشأن إعداد مدونة قواعد الممارسة لدعم المشاورات الوطنية والإقليمية والعالمية التي سوف تجرى في المستقبل.

وقد شاركت المكاتب الإقليمية للمنظمة مشاركة وثيقة في كامل عملية إعداد مسودة مدونة قواعد الممارسة، كما شاركت في عدة أنشطة معيّنة سوف تُقدّم تقارير بشأنها في مختلف اللجان الإقليمية في خريف عام 2009.

### 3. طبيعة مدونة المنظمة لقواعد الممارسة

في الممارسة الدولية، تستخدم الدول طائفة متنوعة واسعة من الصكوك لتيسير التعاون الدولي، بما في ذلك الصكوك الملزمة، والمعاهدات، والصكوك الاختيارية غير الملزمة، كالقرارات، والإعلانات، ومدونات قواعد الممارسة. علماً بأن اختيار استخدام مدونة لقواعد الممارسة غير ملزمة للتعاظم مع شواغل متعلقة بتوظيف العاملين على المستوى الدولي، يعكس إرادة الدول الأعضاء في المنظمة، على نحو ما أُعرب عنه في القرار ج ص ع 19.57. فهذا القرار يوضّح أن أي مدونة للمنظمة، مثلها مثل معظم المدونات الحكومية الدولية، كمدونة الكومنولث لقواعد الممارسة المتعلقة بتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي، ينبغي تصميمها باعتبارها صكاً غير ملزم. وعادة ما توصي تلك المدونات الدول وغيرها من الأطراف الفاعلة باتباع معايير سلوكية اختيارية، وتُعتمد تلك المدونات بوصفها قرارات رسمية لمنظمات حكومية دولية.

وتتزايد في الوقت الراهن أهمية استخدام الأساليب غير الملزمة إزاء التعاون الدولي، ويشيع استخدام تلك الأساليب في طائفة متنوعة من المجالات ذات الأهمية الدولية، بدءاً من قضية البيئة، ومروراً بقضية الأسلحة، وانتهاءً بقضية مصائد الأسماك. علماً بأن أي مدونة لقواعد الممارسة تعتمد عليها جمعية الصحة العالمية إنما هي تعبير عن إرادة المجتمع الدولي في أوسع محفل صحي عالمي تابع له. ثم إن عملية التفاوض على مدونة لقواعد الممارسة يمكن أن تؤدي إلى بدء حوار بين دول المنظمة الأعضاء وسائر الأطراف الفاعلة وداخل كل من تلك الدول والأطراف، بما قد يؤدي إلى تعزيز الوعي والعمل الوطني والمتعدّد الأطراف بشأن هذا الشاغل الصحي العالمي البالغ الأهمية. كما أن أي مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة قد تشجّع البلدان على الدخول في المزيد من الاتفاقات الثنائية أو المتعدّدة الأطراف لإضفاء الطابع الرسمي على التزاماتها بالسياسات والممارسات التي تقبلها الأطراف بشأن هجرة العاملين الصحيين.

وعلى مدى العقد الماضي، أو نحو ذلك، أُعدَّ عدد من مدونات قواعد الممارسة وغيرها من الصكوك المماثلة من أجل التعاطي مع الشواغل الناشئة عن هجرة العاملين الصحيين. غير أن صدور مدونة لقواعد الممارسة للمنظمة معتمدة رسمياً، يُعدُّ صدوراً لأول صك دولي بشأن توظيف العاملين الصحيين يتم إعداده على نطاق عالمي يسري على بلدان المصدر وبلدان المقصد على السواء.

ويتم تنفيذ مدونة المنظمة لقواعد الممارسة تنفيذاً فعلياً متى أمكن للدول الأعضاء إدماج مرامي المدونة ومبادئها في سياساتها وقوانينها الوطنية. وينبغي للدول الأعضاء، تأكيداً لتأييدها لهذه السياسات، أن تتخذ خطوات للتشاور مع كل الأطراف الفاعلة المعنية، بما فيها وكالات التوظيف وأصحاب العمل، والمنظمات المهنية الصحية، والمؤسسات العلمية والبحثية، والمنظمات غير الحكومية، بشأن إعداد وتطبيق مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة.

## 4. إعداد مدونة لمنظمة الصحة العالمية لقواعد الممارسة

### 1.4 القضايا الرئيسية

لا يخفى أن الهجرة الدولية للقوى العاملة الصحية تمثل تحدياً صحياً عالمياً معقداً ومتعدد الأبعاد. وتصف الأقسام الفرعية التالية بعض القضايا الرئيسية التي قد ترغب الدول الأعضاء في النظر فيها لدى إعداد نص مدونة المنظمة لقواعد الممارسة، بما فيها القضايا التي قد تختلف آراء الدول الأعضاء حولها. وينبغي التأكيد على أن هذه الوثيقة لا يُقصد بها تقديم عرض شامل لكل العناصر الممكنة لمدونة للمنظمة لقواعد الممارسة. بل إن الأقسام الفرعية الواردة أدناه، تلقي الضوء على بعض القضايا الرئيسية للحفز على إجراء مزيد من المناقشات حول تلك المدونة. ويرد في إطار مُدرج في نهاية كل قسم فرعي نخبة مقترحة من الأسئلة المتعلقة بالقضايا الرئيسية. وتهدف هذه الأسئلة إلى تيسير المناقشات والمشاورات.

وقد ترغب الدول الأعضاء في استخدام مسودة مدونة قواعد الممارسة<sup>(8)</sup> التي أعدتها أمانة المنظمة كمنطلق للمناقشات بشأن إعداد النص النهائي لمدونة لقواعد الممارسة.

### 1.1.4 الأغراض والمبادئ التوجيهية

يتمثل أحد المجالات المهمة التي تتطلب توافق آراء الدول الأعضاء، في تحديد الأغراض والمبادئ التوجيهية التي ينبغي الاسترشاد بها في إعداد مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة. وتشتمل الصكوك الدولية، عادةً، على نصوص استهلاكية تحدد أهداف الصك ومبادئه التوجيهية. ويحدد المقصد الأساسي من الصك بوصفه غرضه أو أغراضه. أما المبادئ التوجيهية فتحدد المعايير التي تضبط إعداد الصكوك بعبارات يغلب عليها طابع العمومية.

وقد برزت خلال المشاورات بعض القضايا الرئيسية المتعلقة بالنصوص الاستهلاكية لمدونة قواعد الممارسة، بما فيها الأغراض والمبادئ التوجيهية. وفيما يتعلق بالأغراض، ثار سؤال حول ما إذا كان ينبغي لمدونة لقواعد الممارسة

للمنظمة أن تركز على وضع مبادئ ومعايير وممارسات اختيارية للتوظيف على المستوى الدولي، أو ما إذا كان ينبغي توسيع نطاق هذا الصك بحيث يتناول تأثير هجرة العاملين الصحيين على النظم الصحية بوجه عام.

كما ثارت أثناء المشاورات قضايا تتعلق بإعداد المبادئ التوجيهية وكيفية تفعيلها في سائر أقسام النص. وعلى سبيل المثال، فإن من بين القضايا التي برزت، القضية المتعلقة بكيفية الموازنة بين الحقوق التي لأفراد العاملين الصحيين في ترك أي بلد، بما في ذلك بلدهم، وبين حقوق التمتع بأعلى مستوى صحي يمكن بلوغه لصالح السكان في بلدان المصدر وبلدان المقصد على السواء. وعلى حين أن من حقوق الإنسان التي للعاملين الصحيين، حق الهجرة إلى بلدان ترغب في دخولهم فيها وتشغيلهم لديها، وعلى حين أنه يمكن لبلدان المقصد تقوية نُظُمها الصحية تقوية ملائمة بتوظيف عاملين صحيين أجانب، فإن الهجرة على نطاق واسع يمكن أن تترتب عليها آثار مدمرة على النُظُم الصحية لبلدان المصدر. كما أن الدول تختلف فيما بينها بشأن كيفية الموازنة، في المبادئ التوجيهية، بين مصالح دول المصدر ودول المقصد وبشأن الكيفية التي ينبغي أن تعكس بها هذه المبادئ في بقية نص مدونة المنظمة لقواعد الممارسة.

هذا، مع العلم بأن عملية تحديد أغراض المدونة ومبادئها يمكن أن تساعد على تحقيق توافق الآراء بين الدول الأعضاء بشأن مدونة قواعد الممارسة. وقد لا تتفق الدول على حل واحد أو حلول معينة لأي مشكلة واحدة، ولكنها قد تتمكن من الاتفاق على مرمى مشترك وعلى مبادئ عامة ينبغي أن تسترشد بها فيما تبذله من جهود لبلوغ ذلك المرمى. وقد يتيح ذلك للبلدان إطاراً يمكن أن تُصاغ فيه لاحقاً اللغة المناسبة للمدونات.

### الإطار 1: الأغراض والمبادئ التوجيهية

ما هي الأغراض والمبادئ التوجيهية التي ينبغي الاسترشاد بها في إعداد وتطبيق مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة؟

### 2.1.4 ممارسات التوظيف على المستوى الدولي

من بين القضايا الرئيسية التي برزت أثناء المناقشات بشأن إعداد مدونة لقواعد الممارسة، الكيفية التي ينبغي بها لأي صك تعزيز التكافؤ في الحقوق والفرص للعاملين الصحيين الموظفين على المستوى الدولي. ويُعترف بحقوق العاملين المهاجرين عموماً في متن القانون الدولي لحقوق الإنسان. فلكل الأشخاص، بمن فيهم العاملون الصحيون، بصرف النظر عن جنسيتهم، وعرقهم، ووضعهم القانوني وغيره، الحق في التمتع بحقوق الإنسان الأساسية. وتفيد التقارير بأن العاملين الصحيين الدوليين يجري استغلالهم في بعض البلدان، إذ يجري تضليلهم فيما يتعلق بإمكانات ترقيةهم الوظيفي ومستويات أجورهم وظروف عملهم.

وعليه، تُعتبر مبادئ الشفافية والعدالة عاملاً أساسياً في عملية توظيف العاملين الصحيين المهاجرين. وتختلف آراء بعض الدول فيما يتعلق بما إذا كان ينبغي إدراج تلك المبادئ العامة في أي مدونة لقواعد الممارسة، وفيما يتعلق بكيفية إدراجها. ويجدر بالذكر، على الخصوص، أن بعض الدول اقترحت أن تتضمن أي مدونة لقواعد الممارسة نصوصاً محددة تشجع الدول على تنظيم ورصد وكالات التوظيف وأصحاب العمل. كما افترض البعض الآخر أن تتضمن أي مدونة لقواعد الممارسة نصاً محدداً يطلب إلى الدول الأعضاء ضمان تقديم الخدمات المتعلقة بالتوظيف على المستوى الدولي بلا مقابل للعاملين الصحيين. وتختلف أيضاً آراء الدول الأعضاء اختلافاً واسعاً بشأن ما إذا كان توظيف العاملين من الدول التي تعاني من عجز حرج في قواها العاملة ينبغي أن يكون محدوداً.



## الإطار 2: ممارسات التوظيف على المستوى الدولي

هل ينبغي لأي مدونة لقواعد الممارسة أن تتضمن نصاً محدداً يوصي الدول الأعضاء بتنظيم أو رصد أنشطة وكالات التوظيف وأصحاب العمل فيما يتعلق بالعاملين الصحيين الموظفين على المستوى الدولي. وما هي المعايير التي ينبغي إدراجها في أي مدونة لقواعد الممارسة لتشجيع المساواة في المعاملة بين العاملين الصحيين الوطنيين والعاملين الصحيين المهاجرين؟

وهل ينبغي للمدونة أن تتضمن نصاً يوصي الدول الأعضاء بالحد من التوظيف الدولي من البلدان التي تعاني من عجز حرج في القوى العاملة الصحية؟

وهل ينبغي أن تتضمن المدونة نصاً يشجع الدول الأعضاء على ضمان تقديم الخدمات المتعلقة بتوظيف أو تنسيب العاملين الصحيين على المستوى الدولي، بلا مقابل لأولئك العاملين؟

### 3.1.4 تبادل المنافع

من بين ما أثير من أسئلة في المشاورات حول مدونة قواعد الممارسة، سؤال مهم عن الطرق التي يمكن بها للصك أن يعكس ويشجع الموازنة على نحو ملائم بين مصالح بلدان المصدر وبلدان المقصد. ويجدر بالملاحظة أنه يُعترف على نحو متزايد في هذا السياق بضرورة اتخاذ نهج مترابط يوائم بين سياسات التوظيف الدولي للعاملين الصحيين وبين سياسات المعونة الإنمائية. إذ يجدر بالذكر في هذا الخصوص أن هناك قلقاً شديداً من إمكان أن تؤدي بعض ممارسات التوظيف على المستوى الدولي إلى تقويض مشاريع المعونة المتعلقة بالنظم الصحية.

وقد أبرزت عملية التشاور بشأن مدونة لقواعد الممارسة بعض المجالات المهمة للنقاش المستمر، واختلاف آراء الدول الأعضاء حول القضايا المتعلقة بتبادل المنافع والكيفية التي ينبغي بها انعكاس هذه القضايا في النص النهائي للصك. وتشمل هذه القضايا ما يلي:

### الاتفاقات بين بلدان/مؤسسات المصدر والمقصد

من بين المجالات التي تختلف آراء الدول حولها، ما إذا كان ينبغي للمدونة تشجيع الاتفاقات الثنائية بين دول المصدر ودول المقصد، وماذا ينبغي، في هذه الحالة، أن يكون عليه محتوى تلك الاتفاقات. ويمكن التعاطي مع أنواع مختلفة للتدابير المبدئية في الاتفاقات الثنائية، مثل تقوية القدرات التدريبية/التعليمية المحلية في بلدان المصدر؛ وتحسين نوعية التعليم؛ وتقديم المساعدة التقنية؛ ومواءمة التعليم/التدريب على نحو أفضل بحيث يتوافق مع الاحتياجات الصحية للسكان المحليين؛ وتيسير تبادل الخبرات التعليمية والموظفين بين البلدان من خلال "التوأمة" المؤسسية، وتسخير الخبرة المهنية للعاملين الصحيين المغتربين في البلدان المتلقية لهم في تشجيع العودة والهجرة "الدائرية".

## التعويض والتعاون الدولي

أكدت بعض الدول الأعضاء على الفكرة القائلة بأنه ينبغي التوصية في أي مدونة لقواعد الممارسة بنوع من التعويض أو التعاون الدولي أو كليهما. وتقترح بعض الدول تضمين صلب النص النهائي للمدونة نهجاً للتعويض، إذ إن البلدان ذات الدخل المنخفض، وبخاصة تلك التي حدّتها المنظمة باعتبارها بلداناً مازومة<sup>(9)</sup>، تدعم بطريق غير مباشر نُظُم التعليم الصحي في دول المقصد ذات الدخل المرتفع. وتعارض دول أخرى هذا النهج التعويضي إذ تراه غير قابل للتطبيق.

وفيما يتعلق بالتعاون الدولي، تؤكد بعض الدول على أن أي مدونة لقواعد الممارسة ينبغي أن تشدّد على أهمية المساعدة التقنية والمالية الدولية، إذ إن لكل البلدان مصلحة في تقوية النُظُم الصحية في كل الدول.

### الإطار 3: تبادلية المنافع

هي ينبغي لمدونة قواعد الممارسة تشجيع صياغة وتطبيق الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف القائمة على مبدأ تبادلية المنافع؟

وهل ينبغي أن تتضمن مدونة قواعد الممارسة نصاً يوصي بلدان المقصد بتقديم تعويض إلى بلدان المصدر؟

وما هي أنواع التعاون التقني والمالي التي ينبغي لمدونة قواعد الممارسة تشجيعها؟

### 4.1.4 استدامة القوى العاملة الصحية الوطنية

من المواضيع الخوريّة للمناقشات ما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي لمدونة قواعد الممارسة أن تتضمن نصوصاً تعزّز استدامة القوى العاملة الصحية الوطنية. ويركز هذا المفهوم على تقوية تعليم العاملين الصحيين على الصعيد الوطني. وبعبارة أعمّ، فإن تحقيق الاكتفاء الذاتي والاستدامة في القوى العاملة الصحية هو أمر يتعلق باستبقاء العاملين الموجودين وتوزيعهم على نحو فعّال.

ومعظم البلدان، المتقدّمة والنامية على السواء، تعاني أيضاً من التوزيع المتفاوت للقوى العاملة الصحية، وبخاصة بين الحضر والأرياف والمناطق النائية. ويقوم حالياً العاملون الصحيون المهاجرون في العديد من البلدان ذات الدخل المرتفع، بدور رئيسي في خدمة الأرياف والمناطق النائية، والعمل في المناوبات التي لا يُقبل عليها غيرهم. ومن بين التحدّيات، تلبية الحاجة إلى العاملين بالرعاية الصحية في وظائف يصعب شغلها أو في مناطق تعاني من نقص الخدمات، غير أنها ضرورية للنُظُم الصحية الفعّالة.

كذلك، فإن القيام، في بلدان المصدر، بتطبيق سياسات تهدف إلى تحسين عملية استبقاء وتوزيع العاملين، هو أمر ضروري لتعظيم تأثير السياسات التي تستهدف مقاومة عوامل "الجدب" للهجرة، مثل تعزيز التطور المهني، وتحسين

(9) <http://www.who.int/whr/2006/en/index.html>

ظروف العمل. ويجدر بالذكر أن المنظمة قد أطلقت برنامجاً يعزّز من إمكانية الحصول على مقدّمي الرعاية الصحية في الأرياف والمناطق النائية، من خلال تحسين عملية استبقاء الموظفين<sup>(10)</sup>.

#### الإطار 4: استدامة القوى العاملة الصحية الوطنية

هل ينبغي أن يُدرج في مدوّنة قواعد الممارسة موضوع استدامة القوى العاملة الصحية الوطنية؟ وكيف يمكن، في هذه الحالة، تحديد المفهوم العام للاستدامة وتفعيله في شكل توصيات محدّدة تُدرج في المدوّنة؟

#### 5.1.4 جمع المعطيات (البيانات) وتبادل البحوث والمعلومات

تعد نُظُم المعلومات الجيدة والآليات الفعّالة لتبادل المعلومات أدوات أساسية لرصد وإعداد السياسات الملائمة. وعادة ما تشتمل الصكوك الدولية على نصوص توصي بجمع المعطيات (البيانات) وتبادل البحوث والمعلومات المتعلقة بالسياسات والأنشطة والتدابير، وسائر المعلومات المتعلقة بالصك.

ويُلزَم في مجال هجرة العاملين الصحيين، تحسين جمع المعطيات والجهود البحثية، وذلك لعدد من الأسباب البالغة الأهمية. ومن أهم ما ينبغي ذكره في هذا الصدد، أن قاعدة البيانات الراهنة المتعلقة باتجاهات وأنماط هجرة العاملين الصحيين تتسم بالتجزؤ. ويتعين تضمين أي قاعدة سليمة للبيانات، موضوع صياغة سياسات فعّالة تتعاطى مع دوافع هجرة العاملين الصحيين واتجاهاتها وتأثيراتها. ويؤدي إلى تفاقم التحديات التي ينطوي عليها جمع المعطيات وتحليلها، الافتقار إلى الاتساق في تعريف البلدان لبنود المعطيات المناسبة. ويتعيّن التوصل إلى توافق في الآراء على تعاريف وأساليب موحّدة لجمع المعطيات.

وينبغي في أفضل الأوضاع رصد الهجرة الدولية للعاملين الصحيين بجمع بيانات عن العدد السنوي للعاملين الصحيين الذي ينتقلون من بلد إلى آخر. غير أنه لا تتوافر حالياً سوى في قلة من البلدان معطيات دقيقة وكاملة وآنيّة عن أعداد العاملين الوطنيين الذين يعملون بالخارج أو الذين غادروا بلدهم. وينبغي أن يكون الغرض من ذلك هو القيام بما يلزم لتقوية نُظُم المعلومات سعياً إلى تمكين راسمي السياسات من التقييم أو التخطيط للاحتياجات الحالية والمستقبلية من القوى العاملة الصحية، بما في ذلك تتبّع الهجرة. ولا ينبغي أن تتجه النية إلى إنشاء نُظُم للمعلومات موازية أو مزدوجة، مع وجود نظام واحد مكرّس لمهمة واحدة هي جمع المعطيات عن الهجرة.

وعلى حين أنه يُعترف على نطاق واسع بأهمية القاعدة السليمة للمعطيات لصياغة السياسات الملائمة، فلا يتوافر بعدُ توافق في الآراء بين الدول على نوع ونطاق جمع المعطيات عن هجرة القوى العاملة الصحية، وعلى نمط تبادل المعلومات، والآليات التي تسمح بهذا التبادل، والتي يمكن التوصية بها في مدونة قواعد الممارسة.

### الإطار 5: جمع المعطيات (البيانات)، وتبادل البحوث والمعلومات

هل ينبغي أن تتضمن مدونة قواعد الممارسة توصية تشجّع البلدان على جمع المعطيات (البيانات) بشأن هجرة العاملين الصحيين وتأثيرها على النظم الصحية؟

وأي نوع من المعطيات ينبغي جمعه، في هذه الحالة؟ وهل ينبغي استحداث أداة لتشجيع تنسيق المعطيات المجمعة والمقارنة بينها؟

وما هي المعلومات التي ينبغي للمدونة أن توصي الدول الأعضاء بتبادلها؟

### 6.1.4 آليات التنفيذ: التبليغ والرصد

يُنظر عادةً إلى التبليغ على الصعيد الوطني باعتباره آلية مركزية لضمان تنفيذ أحكام أي صكّ دولي، وهو أمر شائع في الممارسة الدولية. علماً بأن العديد من الصكوك الدولية، بوجه عام، يطلب إلى الدولة تقديم تقارير أو إحالة معلومات على أساس دوريّ بشأن ما اتخذ من تدابير، وما قُبل من مصاعب، وما أُحرز من تقدّم في تنفيذ صكّ ما. ويشجع في الممارسة الدولية المعاصرة، النص على آليات للرصد والتنفيذ، سواء في الصكوك الملزمة أو غير الملزمة.

ويجدر بالملاحظة أن متطلّبات التبليغ يمكن أن تكون مفيدة جداً. فالتبليغ على الصعيد الوطني يشجع الدول الأعضاء على إجراء مراجعة شاملة ومنهجية لسياساتها القائمة. وقد يشجّع ذلك مختلف الوكالات الحكومية وغيرها على تنسيق ما تتخذه من إجراءات داخل البلد. كما أن التبليغ يمكن أن يقوم بوظيفة تعليمية، إذ يتيح للدول الاستفادة من تجارب غيرها من الدول. وأما من حيث التنفيذ، فإن التبليغ يعزّز الشفافية. كما أن التبليغ يمكن من تقييم فعالية مدونة قواعد الممارسة، وتقدير الحاجة إلى اتخاذ المزيد من الإجراءات.

وقد رأى بعض الدول الأعضاء أن من الأهمية بمكان ومن الضروري إنشاء نظام لرصد تنفيذ مدونة المنظمة لقواعد الممارسة، إذا أريد للمدونة أن تكون عنصراً مجدياً من عناصر التعاطي المبدي مع قضية توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي. ورأت دول أخرى أن آلية التنفيذ لا تتناسب مع مدونة اختيارية لقواعد الممارسة.

### الإطار 6: إجراءات تنفيذ مدونة المنظمة لقواعد الممارسة

هل ينبغي إيراد نص في مدونة قواعد الممارسة يقضي برصد واستعراض تنفيذها على الصعيد الدولي؟

وأي معلومات بشأن التنفيذ ينبغي تجميعها وإدراجها في تقارير الدولة؟

وما هي النصوص الأخرى التي يمكن إدراجها في مدونة المنظمة لقواعد الممارسة، تشجيعاً للائتمثال لها من قِبَل الدول والأطراف الفاعلة الأخرى غير الدول؟

## 5. الخطوات القادمة

بعد أن نوقش البند 10.4 "توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي: مسودة مدونة عالمية لقواعد الممارسة" في الدورة الرابعة والعشرين بعد المئة للمجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير 2009، قامت أمانة المنظمة بتنظيم جلسة غير رسمية مفتوحة لجميع الدول الأعضاء للنظر في إعداد عملية تشاورية جديدة تمضي قدماً بوضع المدونة المقترحة للمنظمة. وقد أعربت الدول الأعضاء في هذه الجلسة عن أهمية الشروع في عملية من المشاورات الوطنية والإقليمية والعالمية تسفر عن تقرير مرحلي ينظر فيه المجلس التنفيذي في كانون الثاني/يناير 2010.

وقد أُنقِص في الجلسة على ما يلي:

- إدراج بند عن مدونة المنظمة لقواعد الممارسة في جدول أعمال جمعية الصحة العالمية الثانية والستين في أيار/مايو 2009. وتنظيم جلسة إحاطة فنية حول الموضوع مفتوحة لكل الدول الأعضاء وسائر الأطراف المعنية<sup>(11)</sup>.
- قيام أمانة المنظمة بإعداد ورقة معلومات أساسية لجلسة الإحاطة الفنية وموافاة الدول الأعضاء والأقاليم بتلك الورقة.
- إمكان إجراء مشاورات وطنية في الفترة بين نيسان/أبريل وآب/أغسطس 2009، استعداداً لاجتماعات اللجان الإقليمية في عام 2009.
- إدراج المناقشات المتعلقة بوضع مدونة المنظمة في جداول أعمال اللجان الإقليمية الست لعام 2009. وقيام مكتب المديرية العامة بإبلاغ هذا الطلب إلى جميع المديرين الإقليميين.
- قيام المديرية العامة بإبلاغ المجلس التنفيذي في دورته السادسة والعشرين بعد المئة في كانون الثاني/يناير 2010 بالمداولات التي أجريت في اللجان الإقليمية الست.
- إدراج موضوع مدونة قواعد الممارسة في جدول الأعمال، إذا قرر المجلس التنفيذي ذلك في دورته السادسة والعشرين بعد المئة، لمناقشته وإمكان اعتماده في جمعية الصحة العالمية الثالثة والستين.
- إجراء مشاورات دولية بين المجلس التنفيذي في دورته السادسة والعشرين بعد المئة (كانون الثاني/يونيو 2010) وبين جمعية الصحة العالمية الثالثة والستين (أيار/مايو 2010)، إذا اقتضى الأمر، للتوصل إلى توافق في الآراء على مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة.

(11) أدى تفشي الإنفلونزا (A (H1N1)، إلى تقصير مدة جمعية الصحة العالمية الثانية والستين، وألغيت لذلك جلسات الإحاطة الفنية، بما فيها الجلسة المعنية بتوظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي: مسودة مدونة للمنظمة لقواعد الممارسة.

## عملية وضع مدونة للمنظمة للممارسة بشأن توظيف العاملين الصحيين على المستوى الدولي

