وثيقة توجيهية 37

كانون الأول/ديسمبر 2018

يا للهدر: ضمان الاعتراف بمؤهلات المهاجرين واللاجئين وبتعلمهم السابق

ما فتئت أعداد غفيرة من الناس تتنقل عبر الحدود، طوعاً أو قسراً، في السنوات الأخيرة، بحثاً عن فرص تتراوح بين عمل أفضل وملاذ آمن من الاضطهاد والنزاعات. ويمكن أن يكون التعليم رصيداً للمهاجرين واللاجئين، ولكن لا يمكن الاستفادة من مزاياه إذا لم يتم الاعتراف في مكان آخر بالتعلم والمؤهلات التي تم إحرازها قبل الانتقال. ولكي يتمكن المهاجرون واللاجئون وكذلك البلدان المقصد من جني الفوائد الكاملة للتنقل، تتخذ جميع مناطق العالم خطوات لتحسين العملية التي يتم من خلالها الاعتراف بالمؤهلات والتعلم السابق والمصادقة عليها واعتمادها (الإطار 1).

ولضمان إدماج المهاجرين واللاجئين، يجب الاعتراف بمؤهلاتهم وتعلمهم السابق حتى يتمكنوا من مواصلة تعليمهم والعثور على عمل يتوافق مع مهاراتهم. لكن هذا الأعتراف يشكل تحدياً بالغاً عندما يحدث التعلم خارج مسارات التعليم النظامي أو عندما لا يكون بحوزة الأشخاص دليل يثبت مؤهلاتهم. وأولئك الذين أخرجوا من ديارهم أو انطلقوا في رحلة محفوفة بالمخاطر، يستبعد أن تكون بحوزتهم وثائق الدرجات العلمية والشهادات. وقد يكابد أطفالهم صعوبات في إثبات ما تعلموه بالفعل لتمكينهم من الالتحاق بالمستوى المناسب في النظام التعليمي للبلد المضيف.

وفي مواجهة التحديات التي تفرضها الهجرة والنزوح على المستويات المحلية والوطنية والدولية، وقعت جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة البالغ مجموعها 193 دولة عضواً إعلان نيويورك من أجل اللاجئين والمهاجرين، في أيلول/سبتمبر 2016، لتعزيز وضبط آليات تقاسم المسؤولية (United Nations, 2016). وقد أدى الإعلان إلى انطلاق عمليتين تتناولان مسألة الاعتراف بالمؤهلات والمهارات وهما: الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية والاتفاق العالمي بشأن اللاجئين. ومن المتوقع اعتمادهما بحلول نهاية عام 2018.

ويدرج الاتفاق العالمي للهجرة الآمنة والنظامية الذي تتولاه البلدان التعليم لأول مرة في خطة الهجرة. ويخصص أحد أهدافه البالغ عددها 23 هدفاً لتسهيل الاعتراف المتبادل بالمهارات والمؤهلات والكفاءات.

أما الميثاق العالمي بشأن اللاجئين، الذي تتولاه مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، فيراجع ويستكمل الالتزامات التي تم التعهد بها بالفعل بموجب المادة 22 من اتفاقية الأمم المتحدة لعام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين والتي بمقتضاها ينبغي أن يتلقى "اللاجئ[ؤو]ن أفضل معاملة ممكنة، على ألا تكون في أي حال أقل رعاية من تلك الممنوحة للأجانب عامة في نفس الظروف، في ما يخص ...الاعتراف بالمصدقات والشهادات المدرسية والدرجات العلمية الممنوحة في الخارج" (المادة 22) (الجدول 1).

وتستعرض هذه الورقة التقدم المحرز عالمياً نحو الاعتراف بالمؤهلات والتعلم السابق في جميع مستويات التعليم وتحدد أمثلة من بلدان وضعت أحكاماً خاصة بالمهاجرين واللاجئين.

التعليم فوق الجميع | education above all

UNHCR United Nations High Commissioner for Refugees Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés

التقرير العالمي لرصد التعليم

UNESCO منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة

الإطار 1

المصطلحات الشائعة المستخدمة في الاعتراف بنواتج التعلم

الاعتراف: هو عملية تخويل مركز رسمي للمهارات والكفاءات من خلال (1) منح مؤهلات (شهادات أو دبلومات أو ألقاب)؛ أو (2) منح معادلة، أو وحدات دراسية أو إعفاءات أو المصادقة على مهارات و/أو كفاءات مكتسبة (CEDEFOP, 2011).

التقييم: هو عملية تقدير معرفة فرد ودرايته ومهاراته و/أو كفاءاته وفقاً لمعايير محددة مسبقاً (توقعات التعلم وقياس نواتج التعلم). وعادة ما تعقب التقييمَ مصادقة وإصدار شهادة (CEDEFOP, 2011).

المصادقة: هي إقرار هيئة مختصة بأن نواتج التعلم (المعرفة والمهارات والكفاءات) التي اكتسبها الفرد في إطار نظامي أو غير نظامي أو غير رسمي قد تم تقييمها وفقاً لمعايير محددة مسبقاً ومتوافقة مع شروط معيار للمصادقة. وعادةً ما تفضي المصادقة إلى إصدار شهادة (CEDEFOP, 2011).

الاعتماد: هي عملية لضمان الجودة توافق من خلالها سلطات تشريعية أو مهنية مختصة على تعليم لاستيفائه معايير محددة سلفاً (CEDEFOP, 2011).

إصدار شهادة: هي عملية إصدار شهادة أو دبلوم أو لقب لنواتج تعلم تشهد رسمياً بأن مجموعة من نواتج التعلم التي حصل عليها فرد قد قيمتها وصادقت عليها هيئة مختصة وفقاً لمعيار محدد سلفاً (CEDEFOP, 2011).

المؤهل: هو الناتج الرسمي (الشهادة أو الدبلوم أو اللقب) لعملية تقييم ومصادقة يتم الحصول عليه عندما تقرر هيئة مختصة أن الفرد قد حصل على نواتج تعلم وفقاً لمعايير معينة و/أو يمتلك الكفاءات اللازمة للقيام بعمل في مجال عمل محدد. ويخول المؤهل اعترافاً رسمياً بقيمة نواتج التعلم في سوق العمل والتعليم والتدريب. ويمكن أن يكون المؤهل حقاً قانونياً في ممارسة مهنة (CEDEFOP, 2011).

التعلم السابق: (1) تعلم رسمي يجري في مؤسسات التعليم والتدريب، وتعترف به السلطات الوطنية المختصة ويؤدي إلى الحصول على شهادات ومؤهلات. ويُهيكَل التعلم النظامي وفقاً لترتيبات تعليمية من قبيل المناهج الدراسية والمؤهلات وشروط التدريس – التعلم. (2) تعلم غير نظامي يُهيكَل أيضاً وفقاً لترتيبات تعليمية وتدريبية، لكنها أكثر مرونة. وعادة ما يجري في سياقات المجتمعات المحلية، وأماكن العمل ومن خلال أنشطة منظمات المجتمع المدني. وعن طريق عملية الاعتراف والمصادقة والاعتماد، يمكن أن يفضي التعلم غير النظامي أيضاً إلى الحصول على مؤهلات واعترافات أخرى. (3) تعلم غير رسمي يحصل في الحياة اليومية، في الأسرة، وفي مكان العمل، وفي المجتمعات المحلية ومن خلال مصالح وأنشطة الأفراد. وعن طريق عملية الاعتراف والمصادقة والاعتماد، يمكن إبراز الكفاءات المكتسبة في التعلم غير الرسمي، ويمكن أن تسهم في المؤهلات (UIL, 2012).

انظر مسرد المصطلحات بشأن التعريفات المتعلقة بالهجرة والنزوح في: 2019 Global Education Monitoring Report.

الاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية يعظم فوائد التنقل من أجل التعليم والعمل

يحتاج المهاجرون والنازحون إلى الاعتراف بمؤهلاتهم الأكاديمية حتى يتمكنوا من العثور على عمل في الخارج يتوافق مع مهاراتهم، ويواصلوا التعلم في المستوى المناسب، ويضمنوا عند عودتهم إلى وطنهم قبول أي مؤهلات أخرى يكتسبونها خارجه.

وللاعتراف فوائد اقتصادية واضحة بالنسبة للأفراد. ففي ألمانيا، كان احتمال تشغيل المهاجرين الذين يتمتعون بمؤهلات معترف بها اعترافاً كاملاً، بعد أربع سنوات من وصولهم إلى البلد، أكبر بنسبة 45 نقطة مئوية، وقد حصلوا على أجر للعمل بالساعة يفوق بنسبة 40% أجر المهاجرين غير الحائزين لمؤهلات معترف بها (Brücker et al., 2015). وفي إيطاليا، أظهرت نتائج استقصاء شمل 30000 مهاجر من الحاملين لدرجة أكاديمية أجنبية أن الاعتراف بالمؤهلات يقلل من البطالة بشكل كبير (IOM, 2013). وفوائد الاعتراف ليست اقتصادية فقط؛ بل إن عملية الاعتراف في حد ذاتها يحتمل أن تزيد قدرة الأفراد على التعلم من خلال بناء الاعتداد بالنفس والثقة بها وتشجيعهم على الانخراط في التعلم مدى الحياة.

ولحكومات الدول المضيفة أيضاً مصلحة في ضمان الاستخدام الكفء لمهارات المهاجرين واللاجئين.

الجدول 1:

الاعتراف بالمؤهلات والتعلم السابق في الاتفاقين العالميين

الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية	
الهدف 81: الاستثمار في تنمية المهارات وتيسير الاعتراف المتبادل بالمهارات والمؤهلات والكفاءات 34 – نلتزم بالاستثمار في الحلول المبتكرة التي تسهل الاعتراف المتبادل بمهارات اليد العاملة المهاجرة ومؤهلاتها وكفاءاتها على جميع المستويات المهارية، وتعزيز تنمية المهارات القائمة على الطلب، ابتغاء تحسين قابلية التوظيف لدى المهاجرين في أسواق العمل الرسمية في بلدان المقصد وفي البلدان الأصلية عند العودة، وكذلك ابتغاء تأمين العمل اللائق في سياق هجرة اليد العاملة. وللوفاء بهذا الالتزام، سنستند إلى الإجراءات التالية: (أ) وضع معايير ومبادئ توجيهية للاعتراف المتبادل بالمؤهلات الأجنبية والمهارات المكتسبة بطرق غير رسمية في مختلف القطاعات، بالتعاون مع القطاعات المعنية ابتغاء كفالة الانسجام على الصعيد العالمي، استناداً إلى النماذج القائمة وأفضل الممارسات؛ (ب) تعزيز شفافية الشهادات والانسجام في أطر المؤهلات الوطنية عن طريق الاتفاق على معايير ومؤشرات تقييم موحدة، وعن طريق إنشاء وتعزيز الأدوات أو السجلات أو المؤسسات الوطنية الخاصة بتوصيف المهارات، من أجل تيسير إجراءات الاعتراف المتبادل بفعاليةٍ وكفاءةٍ في جميع المستويات المهارية؛ (ج) إبرام اتفاقات ثنائية أو إقليمية أو متعددة الأطراف بشأن الاعتراف المتبادل، أو تضمين أحكام الاعتراف في اتفاقات أخرى، من قبيل اتفاقات تنقل العمالة أو الاتفاقات التجارية، وذلك من أجل توفير التكافؤ أو القابلية للمقارنة في النظم الوطنية، من قبيل آليات الاعتراف المتبادل، سواء منها الآلية أو المدارة؛	(د) استخدام التكنولوجيا والرقمنة في تقييم المهارات والاعتراف المتبادل بها بصورة أشمل، وذلك على أساس شهادات الاعتماد الرسمية، وكذلك تقييم الكفاءات والخبرات المهنية المكتسبة بطرق غير رسمية والاعتراف بها، على جميع المستويات المهارية؛ ... (ط) تعزيز قدرة العمال المهاجرين على الانتقال من وظيفة إلى أخرى أو من صاحب عمل إلى آخر، عن طريق إتاحة الوثائق التي تثبت المهارات المكتسبة أثناء العمل أو من خلال التدريب، من أجل تحقيق أقصى استفادة من مزايا الارتقاء بالمهارات؛ (ي) تطوير وتشجيع الأخذ بسبل مبتكرة في الاعتراف المتبادل بالمهارات المكتسبة بطرق رسمية وغير رسمية وتقييمها، بوسائل منها التدريب التكميلي والجيد التوقيت للباحثين عن وظائف، والتوجيه، وبرامج التدريب الداخلي، من أجل الاعتراف الكامل بالشهادات الحالية، ومنح شهادات الكفاءة التي تثبت المهارات المكتسبة حديثاً؛ (ك) إنشاء آليات لفحص الشهادات المعتمدة وتقديم المعلومات للمهاجرين عن الكيفية التي يتم بها تقييم مهاراتهم ومؤهلاتهم والاعتراف بها قبل المغادرة، بما في ذلك في عمليات التوظيف أو في مرحلة مبكرة بعد الوصول، بهدف تحسين قابليتهم للتوظيف؛ (ل) التعاون من أجل تعزيز أدوات التوثيق والإعلام، بالشراكة مع الجهات المعنية صاحبة المصلحة، بحيث تعطي هذه الأدوات لمحة عامة عن شهادات العامل ومهاراته ومؤهلاته المعترف بها في البلدان الأصلية وفي بلدان العبور والمقصد، وذلك من أجل تمكين أصحاب العمل من تقييم مدى ملاءمة العمال المهاجرين في عمليات تقديم الطلبات العمل.
الاتفاق العالمي بشأن اللاجئين	
2-1 التعليم. 69 – وسيُقدم الدعم أيضاً عند الضرورة لتيسير الاعتراف بمعادلة المؤهلات الأكاديمية والحرفية والمهنية ... 2-2 الوظائف وسبل العيش 71 – وحسب السياق، يمكن المساهمة بالموارد والخبرات في دعم: ... وحصر المهارات والمؤهلات والاعتراف بها، بين اللاجئين والمجتمعات المضيفة. 77 – ويدعم تمكين شباب اللاجئين والمجتمعات المضيفة بالاستفادة من مواهبهم، وقدراتهم الكامنة، وطاقتهم، القدرة على الصمود وإيجاد الحلول المحتملة. وستدعم الدول وأصحاب المصلحة المعنيون مشاركة شباب اللاجئين والمجتمعات المضيفة وإشراكهم على نحو فعال، من خلال مشاريع تقدر قدراتهم ومهاراتهم وتستفيدً منها وتنميها، وتعزز راحتهم البدنية والعاطفية.	... 3-3 المسارات التكميلية للقبول في بلدان ثالثة 95 – وستتضمن استراتيجية إعادة التوطين الثلاثية السنوات ... أيضاً مسارات تكميلية للقبول لجعلها أكثر توافراً وقابلية للتنبؤ بشكل ملموس. .... ويمكن أن تشمل المساهمات الأخرى من حيث المسارات التكميلية ... إتاحة فرص التعليم للاجئين (يشمل ذلك النساء والفتيات) بتقديم المنح الدراسية وتأشيرات الطلاب، بوسائل من بينها الشراكات المعقودة بين الحكومات والمؤسسات الأكاديمية؛ وإتاحة فرص تنقُّل اليد العاملة للاجئين، من خلال تحديد اللاجئين أصحاب المواهب التي تحتاج إليها بلدان ثالثة.

وكان لأكثر من ثلث المهاجرين الذين حصلوا على تعليم عالٍ في البلدان الأوروبية الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي مؤهلات تفوق الحد المطلوب لأداء وظائفهم – وبعبارة أخرى، تم تشغيلهم على مستوى أدنى من مستوى مؤهلاتهم الرسمية – مقارنة مع ربع غير المهاجرين (OECD and European Union, 2015). ومن أسباب زيادة المؤهلات على الحد المطلوب عدم الاعتراف بنتائج التعلم. فقد انخفضت بمعدل 10 في المائة في المتوسط نسبة زيادة المؤهلات على الحد المطلوب للعمل لدى المهاجرين في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي الذين تم الاعتراف بمؤهلاتهم رسمياً، بعد مراعاة مجال الدراسة والبلد الذي تم فيه الحصول على المؤهل (Bonfati et al., 2014).

وينتهي الأمر بما يقارب مهاجراً واحداً من كل أربعة مهاجرين حاصلين على شهادات ما بعد التعليم الثانوي في الولايات المتحدة إلى مزاولة وظائف منخفضة المهارات أو يعجز عن العثور على عمل. فالحصول على درجة علمية لما بعد المرحلة الثانوية ببلد غير الولايات المتحدة يزيد من مخاطر العمالة المنخفضة المهارات في صفوف خريجي الجامعات بمعدل 44% بالنسبة للرجال و62% بالنسبة للنساء. وهذا ما يفضي إلى تكلفة سنوية تبلغ 39 مليار دولار أمريكي من الأجر الضائع و 10.2 مليارات دولار من الضرائب الضائعة (Batalova et al., 2016). ويتبين من تحليل التقرير العالمي لرصد التعليم أنه في دول منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، لا يزاول مهنا عالية المهارة إلا 30% من الحاصلين على شهادات جامعية خارج أوروبا وأمريكا الشمالية. وأفاد ما يقل عن 15% بأن مستوى تعليمهم يتناسب مع وظائفهم، مقارنة بحوالي 70% من المهاجرين الآخرين الذين درسوا في البلد المضيف وحوالي 75% من السكان الأصليين.

وتتبع البلدان مناهج مختلفة في الاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية الأجنبية. وبعض البلدان يُقر انفراديا حقاً قانونياً في الاعتراف بالمؤهل. ففي عام 2016، منحت النمسا الحق في تقييم شهادات ودبلومات التعليم على جميع المستويات بمقتضى قانون الاعتراف بالمؤهلات الأجنبية (OECD, 2017). ووقع العديد من البلدان اتفاقيات ثنائية تهدف إلى معادلة الدرجات الأكاديمية في التعليم العالي. فللصين، على سبيل المثال، اتفاقات مع ألمانيا (2002) والمملكة المتحدة (2004) وفرنسا (2015) (China Ministry of Education, 2015). لكن عملية إبرام هذه الاتفاقات يمكن أن تكون مكلفة، الأمر الذي قد يثني بعض الحكومات عن متابعة هذا النهج.

الاتفاقيات الإقليمية التي تعترف بالمؤهلات الأكاديمية تشهد زخماً، لكن التحديات لا تزال قائمة

يعد التعاون الدولي نهجاً أكثر فعالية من حيث التكلفة. وثمة اتجاه واضح نحو زيادة التعاون على المستوى الإقليمي: إذ أُبرمت سلسلة من الاتفاقيات في السنوات الأخيرة، بهدف تحسين مجموعة سابقة من الاتفاقيات غير الفعالة نسبياً والتي يرجع تاريخها إلى الربع الأخير من القرن العشرين.

وهكذا اعتمدت اتفاقية الاعتراف بالمؤهلات المتعلقة بالتعليم العالي في المنطقة الأوروبية (اتفاقية لشبونة المتعلقة بالاعتراف) في نيسان/أبريل 1997 وهي اتفاقية تكفل قانوناً الاعتراف بالمؤهلات بين البلدان المشاركة (Rauhvargers, 2004). وحتى آب/أغسطس 2018، صدق عليها 54 بلد، بما في ذلك 7 بلدان خارج أوروبا (أستراليا، وإسرائيل، وطاجيكستان، وقيرغيزستان، وكازاخستان، وكندا، ونيوزيلندا) (Council of Europe, 2018).

وأنشأت البلدان الأوروبية والبلدان الشريكة منطقة أوروبية للتعليم العالي في عام 2010. وكان ذلك تتويجاً لعملية بولونيا، التي بدأت في عام 1999، وشملت المفوضية الأوروبية، ومجلس أوروبا وممثلي مؤسسات التعليم العالي، ووكالات ضمان الجودة، والطلاب والموظفين وأرباب العمل. ويشارك فيها حالياً 48 بلداً. وسهلت عملية بولونيا والإصلاحات المقترنة بها الاعتراف بالمؤهلات بين بلدان المنطقة الأوروبية للتعليم العالي. لكنها لم تجعل الاعتراف تلقائياً – وبعبارة أخرى، لم تضمن للمرشحين الذين لهم مؤهل من مستوى معين الحق التلقائي في أن يُنظر في أمر دخولهم إلى سوق العمل أو التحاقهم ببرنامج دراسة إضافية من المستوى التالي (Nuffic, 2018).

وتقوض إلى حد كبير هدف الاعتراف التلقائي بحلول عام 2020 بسبب غياب عمليات شفافة لضمان الجودة (Skjerven and Meier, 2018).
وبما أن إجراءات الاعتراف بالمرحلة العليا والأعلى من التعليم الثانوي لا تزال، في كثير من الأحيان، "معقدة ومكلفة ومهدرة للوقت" في بعض البلدان، فإن الاتحاد الأوروبي حدد هدفاً للاعتراف المتبادل لأعضائه بحلول عام 2025 (European Commision, 2018).

وتتطلب الممارسة السليمة والفهم المشترك لمسالة الاعتراف كذلك مشاركة قوية من البلدان ونظم معلومات جيدة لتحويل الاتفاقات الدولية إلى قانون وطني. وتعد الشبكة المشتركة بين الشبكة الأوروبية للمراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالحراك الأكاديمي وبالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية والمراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية مبادرة لتحسين الشفافية في إجراءات الاعتراف الدولي في 55 بلداً من خلال معلومات بشأن المؤهلات الوطنية.

وقد أخذت الاتفاقيات في المناطق الأخرى تتسارع في السنوات الأخيرة، رغم ضعف آليات الحوكمة أو عدم وجودها (UNESCO, 2016). فقد صدقت الصين وأستراليا في عام 2014 ونيوزيلندا في عام 2016 على الاتفاقية الإقليمية للاعتراف بمؤهلات التعليم العالي في آسيا والمحيط الهادئ، التي اعتمدت في عام 2011، بينما دخلت الاتفاقية حيز النفاذ بتصديق اليابان وجمهورية كوريا عليها مؤخراً (في كانون الأول/ديسمبر 2017) (UNESCO, 2018a). وفي عام 2015، أسست الدول الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا الجماعة الاقتصادية لرابطة أمم جنوب شرق آسيا لإنشاء سوق واحدة والسماح بالتدفق الحر للعمالة الماهرة. وتحصل رابطة أمم جنوب شرق آسيا على مساعدة تقنية من الاتحاد الأوروبي لإنشاء إطار مرجعي للمؤهلات وآلية لضمان الجودة ونظام لنقل الوحدات الدراسية. كما تهدف إلى العمل بمبادرة للحراك الأكاديمي على أساس الدروس المستفادة من برنامج التنقل في أوروبا في إطار خطة عمل الجماعة الأوروبية لتنقل الطلاب الجامعيين Erasmus +.

وتخول اتفاقية اليونسكو لعام 2014 الخاصة بالاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته العلمية وسائر مؤهلاته الأكاديمية في الدول الأفريقية (المعروفة باسم "اتفاقية أديس")، للمرشحين حق الاعتراف العادل بمؤهلاتهم خلال مهلة زمنية معقولة، وفقاً لإجراءات شفافة ومتسقة وموثوق بها (UNESCO, 2014). وتتوخى إنشاء آليات للاعتماد وضمان الجودة، ولكن سيلزم أيضاً وضع مدونات للممارسات السليمة أو توصيات ومبادئ توجيهية (Woldegiorgis and Knight, 2017). وفي كانون الأول/ديسمبر 2018، صدقت ست بلدان على الاتفاقية (توغو، وجيبوتي، والسنغال، وغامبيا، والكونغو، وموريشيوس). ومن المتوقع أن تدخل حيز التنفيذ في عام 2019 بإجراء أربعة تصديقات أخرى.

وشاركت البلدان الأفريقية أيضاً في إجراءات الاعتراف المتبادل على المستوى دون الإقليمي. وأنشأت بلدان جماعة شرق إفريقيا الست منطقة مشتركة للتعليم العالي في عام 2017 على أساس نظم ضمان الجودة الإقليمية وإطار مؤهلات شرق إفريقيا بهدف وضع معايير إقليمية ومبادئ توجيهية ولجان ومجالس وطنية. وسيتمكن الطلاب من التسجيل في أي جامعة من جامعات المنطقة البالغ عددها 110 جامعات دون الخضوع لامتحان خاص، وستكون الوحدات الدراسية قابلة للنقل (Ligami, 2017. Waruru, 2017).

وفي المؤتمر الإقليمي الثالث للتعليم العالي المعقود في حزيران/يونيو 2018، أعادت بلدان أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي التأكيد على واجبها في تعزيز تكامل إقليمي أقوى في مجال التعليم العالي، ووافقت على ميثاق قرطبة لإنشاء منطقة تعليم عالٍ في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (CRES, 2018). ومن المتوقع أن يتم اعتماد تنقيح للاتفاقية الإقليمية الخاصة بالاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته العلمية في أمريكا اللاتينية والكاريبي في عام 2019. وأخيراً، وافقت الدول العربية على نسخة منقحة من اتفاقية 1978 بشأن الاعتراف بدراسات التعليم العالي وشهاداته ودرجاته العلمية في الدول العربية، والتي من المتوقع اعتمادها في عام 2019.

وللبناء على هذه المبادرات الإقليمية بشأن الاعتراف بالمؤهلات، صاغت اليونسكو اتفاقية عالمية بشأن الاعتراف بمؤهلات التعليم العالي لاعتمادها في عام 2019. وتهدف إلى "ضمان الاعتراف الأقاليمي بالمؤهلات بطريقة عادلة وشفافة وغير تمييزية" (UNESCO, 2017). وبالإضافة إلى ذلك، تهدف إلى توفير التزام معياري لهيئات ضمان جودة التعليم العالي. وتلتزم الدول الأطراف في الاتفاقية بإحداث إجراءات للاعتراف بالمؤهلات التي تتيح الوصول إلى التعليم العالي ومؤهلات التعليم العالي. وسيتعين عليها أيضاً إنشاء سلطات للاعتراف بالمؤهلات وتقديم معلومات عامة حول أنظمة التعليم العالي الوطنية وتخويل ذوي المؤهلات حق التقييم (UNESCO, 2015, 2017). وستظل اتفاقيات الاعتراف الإقليمي الموازية تتعايش مع الاتفاقية العالمية لمعالجة القضايا الخاصة بكل منطقة. وستشكل الاتفاقية العالمية علامة بارزة في التعاون الدولي.

وما الاتفاقيات الإقليمية إلا أحد السبل للاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية. وفي إطار الجهود المبذولة من أجل تحسين الشفافية والإعلام بشأن إجراءات الاعتراف، تقدمت

اليونسكو أيضاً بمفهوم المستويات المرجعية العالمية. وتضمن دراسة مقارنة للمؤهلات عبر البلدان؛ وتحليلاً لأدوات وصف المستوى؛ ودراسة للطريقة التي تترابط بها أطر المؤهلات، مع التركيز على عمليات الإحالة (/ ETF CEDEFOP / UNESCO, 2018).

ضرورة تحسين عملية الاعتراف بمؤهلات المهاجرين واللاجئين الذين لا يستطيعون إثبات مؤهلاتهم الأكاديمية

قد يعجز المهاجرون (خاصة المهاجرون غير النظاميين وغير القانونيين) واللاجئون عن تقديم دليل مادي على مؤهلاتهم وشهاداتهم. وفي سياقات النزاعات، قد لا يتمكن النازحون من أن يحملوا معهم لدى فرارهم وثائقهم كلاً أو بعضاً. وقد يكون اتصالهم بالمؤسسات في بلدهم الأصلي مقيداً أيضاً، نظراً لأن هذا الأخير قد يتأثر أيضاً بالنزاع أو قد يرفض توفير المستندات. ولا توجد معلومات كافية عن عدد اللاجئين الذين يفتقرون إلى أي شكل من أشكال الوثائق التعليمية كلياً. وقد تكون الوثائق الجزئية كافية للتغلب على المشكلات، وينبغي أن تكون التنظيمات في البلدان المضيفة مرنة (Loo, 2016).

ويكرس مشروع الاتفاقية العالمية لليونيسكو بشأن الاعتراف بمؤهلات التعليم العالي حق من يفتقرون إلى الوثائق المناسبة في التقدم بطلب الاعتراف بمؤهلاتهم ويتوخى وضع إجراءات للاعتراف بالدراسات والمؤهلات الجزئية لهذه الفئات.

وتدعو المادة السابعة من اتفاقية لشبونة بشأن الاعتراف الموقعين إلى اتخاذ خطوات للاعتراف بمؤهلات اللاجئين التي لا يمكن توثيقها بالكامل. ومع ذلك، فإن حتى عام 2016، لم يتخذ ما يزيد على ثلثي الموقعين إلا القليل من هذه التدابير أو لم يتخذوها أصلاً (UNESCO and Council of Europe, 2016). ولمعالجة هذه المسألة، اعتمدت لجنة اتفاقية لشبونة المعنية بالاعتراف بالمؤهلات في تشرين الثاني/نوفمبر 2017 توصية جديدة بشأن الاعتراف بمؤهلات اللاجئين والنازحين والأشخاص الذين يعيشون في ظروف مماثلة لظروف اللاجئين (UNESCO, 2017).

وبعد تدفق اللاجئين إلى أوروبا منذ عام 2014، واجهت الشبكة المشتركة بين الشبكة الأوروبية للمراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالحراك الأكاديمي وبالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية والمراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية (الشبكة المشتركة) عدداً متزايداً من طلبات الاعتراف بالمؤهلات (ESU, 2017). وأنشأت الشبكة المشتركة، في إطار مشروع ترأسه النرويج، مجموعة أدوات للاعتراف بمؤهلات اللاجئين تتضمن العديد من المبادئ والأدوات والنهج التي ينبغي أن تستخدمها المؤسسات لتقييم المؤهلات غير الموثقة بشكل كاف، بناءً على توصية اتفاقية لشبونة لعام 2017 (ENIC/ NARIC, 2018; NOKUT, 2018). ويوفر الفصل المخصص للاجئين من الدليل الإلكتروني للمنطقة الأوروبية لمشروع الاعتراف أداة منهجية إضافية (ENIC / NARIC, 2014).

وعدلت بعض البلدان الإجراءات لتعكس احتياجات اللاجئين. ففي منطقة فلاندرز، بلجيكا، أعفي اللاجئون وطالبو اللجوء وغيرهم من النازحين من رسوم إجراءات الاعتراف. وتتاح أيضاً إجراءات مكيفة عندما لا يتوفر دليل موثق كامل بالمؤهلات. وفي عام 2016، أعلنت المراكز الوطنية الفلمندية للمعلومات المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية وجمعية الجامعات الفلمندية عن انطلاق مشروع تجريبي للاعتراف بمؤهلات طلاب درجة الماجستير في العلوم والهندسة والاقتصاد والأعمال. ويحضر المرشحون عدداً محدوداً من الدورات الدراسية أو حلقة دراسية باللغة الإنكليزية في تخصص مرتبط بمجال الدراسة، ويحضرون دورات تدريبية عملية، ويحررون بحثاً. ويتوقع من المشرفين الأكاديميين أن يسدوا لمراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية المشورة بشأن مؤهلات الطلاب (European Students' Union, 2017).

وفي إيطاليا، دعت وزارة التعليم والجامعات والبحوث مؤسسات التعليم العالي "إلى بذل كل الجهود اللازمة لإحداث إجراءات وآليات داخلية لتقييم مؤهلات اللاجئين والمستفيدين من الحماية الاحتياطية، حتى في الحالات التي ينعدم فيها كل أو بعض الوثائق النسبية التي تشهد على صحة المؤهلات". وأنشئت شبكة التنسيق الوطني لتقييم مؤهلات اللاجئين، وهي شبكة خبراء غير رسمية، بهدف التعريف "بإجراءات التقييم، والحالات التي تثير الإشكال، ومصادر المعلومات والممارسات المنهجية" للمساعدة في تقييم المؤهلات التي يحملها اللاجئون سواء كانت معززة بوثائق أم لا (CIMEA, 2018).

وأنشأت بولندا في عام 2015 عملية جديدة للاعتراف بمؤهلات الأشخاص الذين يفتقرون إلى الوثائق. وتتمثل في إجراء مقابلة مع لجنة من المدرسين يعيِّنهم مراقب تعليمي، وتهدف إلى تقييم الخلفية التعليمية لمن تجرى المقابلات معهم. ولكن نظراً لعدم الإبلاغ عن أي حالات بعد مرور سنة من إنشاء هذه العملية، فإنه لم يكن من الواضح ما إذا كان المستفيدون المحتملون قد أبلغوا بها، وهي مشكلة شائعة في برامج من هذا النوع (Duda, 2017).

وفي عام 2013، أحدثت النرويج إجراء وطنياً للاعتراف بمؤهلات الأشخاص الذين ليس لديهم وثائق يمكن التحقق من صحتها. وتستخدم لجان الخبراء التي تعينها الوكالة النرويجية لضمان الجودة في التعليم التقييمات الأكاديمية والواجبات المنزلية وفحص تاريخ العمل لتقييم المهارات (NOKUT, 2016a). ويستفاد من استقصاء أجري لمقدمي الطلبات أن ما يزيد على نصف اللاجئين الذين تم الاعتراف بمهاراتهم في عام 2013 إما وجدوا وظيفة ذات صلة أو سجلوا لمواصلة تعليمهم. (OECD, 2016)

غير أن تزايد عدد اللاجئين الذين يدخلون البلد يعني تزايد عدد الطلبات المراد تجهيزها، وبصورة يتواتر تكرارها، تعذر تقييم اللاجئين وفقاً للمعايير المتوخاة في الإجراء. وهذا ما أدى هذا إلى نوع جديد من التقييم، وهو جواز سفر المؤهلات الأوروبي، الذي يعتمد على إجراء مقابلة بالإضافة إلى تقييم للوثائق المتاحة وتقييم ذاتي يقوم به المرشحون كأساس للتقييم. وبالإضافة إلى تقييم المؤهلات، يوفر جواز السفر معلومات ذات مصداقية عن الكفاءات المعنية من قبيل خبرة العمل، والمهارات اللغوية، والعضوية في المنظمات المهنية والدورات الدراسية عبر الإنترنت. كما يسدي للاجئين مشورة فردية لمواصلة الدراسة في البلد المضيف (NOKUT, 2016b; Mozetic, 2018).

وفي عام 2015، قدمت المراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية في النرويج والمملكة المتحدة "جواز سفر المؤهلات الأوروبي" للاجئين مشفوعا بمنهجية مبسطة وقابلية لنقل النتائج من التقييمات عبر الحدود. وفي عام 2017، وبناءً على المنهجية التي تم تطويرها في النرويج، قام مجلس أوروبا بتطوير المشروع بالشراكة مع وزارات أو مع الشبكة المشتركة بين الشبكة الأوروبية للمراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالحراك الأكاديمي وبالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية والمراكز الوطنية للمعلومات المتعلقة بالاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية في إيطاليا، والمملكة المتحدة، والنرويج، واليونان لتمكين اللاجئين من الحصول على جواز سفر المؤهلات الذي يقدم تقييماً لمؤهلات ما بعد المرحلة الثانوية على أساس الوثائق المتاحة وإجراء مقابلة مُهيكَلة. ويشمل معلومات عن خبرة العمل وإتقان اللغة. وفي عام 2017، وفي إطار عملية تجريبية في اليونان، تمت مقابلة 92 لاجئاً وأُصدِر 73 جواز سفر مؤهلات. وستتضم كل من أرمينيا، وألمانيا، وفرنسا، وكندا، وهولندا إلى المرحلة الثانية من المشروع (Council of Europe, 2018. UNHCR, 2018). وأقامت النرويج أيضاً شراكة مع لبنان وتركيا في عام 2017 لاختبار منهجية جوازات السفر خارج أوروبا (HOPES, 2018).

ويوجد في السويد مساران للاعتراف بالمؤهلات لهما نتائج مختلفة. ففي إطار المسار الأول، يحصل مقدمو الطلبات على اعتراف كامل في نهاية المطاف إذا تمكنوا من تقديم وثيقة واحدة على الأقل من وثيقتي مؤهلات رسميتين أو تم التحقق من مؤهلاتهم. ثم يتعين عليهم ملء طلب بديل أكثر شمولاً يتعلق بالوثائق المفقودة. وفي إطار المسار الثاني، حيث لا توجد وثائق مؤهلات رسمية أو إمكانية التحقق، قد يكون مقدمو الطلبات قادرين على تقديم بعض الوثائق الداعمة، من قبيل بطاقة هوية الطالب، بهدف نهائي هو الحصول على وثيقة معلومات أساسية، تصف الخلفية التعليمية لمقدم الطلب ويمكن استخدامها "كأساس للقيام بمصادقة أخرى" (Sweden Council for Higher Education, 2018).

ولكندا والولايات المتحدة نظم تعليمية لا مركزية إلى حد كبير. ولا تقوم الحكومة الاتحادية بدور مباشر في تقييم الشواهد، ولا تقوم مراكز المعلومات في كل بلد من البلدين سوى بدور تنسيقي ولا تمارس أي سلطة إشرافية. ونشر مركز المعلومات الكندي للشهادات الدولية مجموعة من أفضل الممارسات ومبادئ توجيهية لوضع إجراءات تقييم مؤهلات اللاجئين الذين يفتقرون إلى الوثائق تتضمن 5 نهج مختلفة، و13 ممارسة فضلى ومبدأ توجيهياً من الممارسات والمبادئ التوجيهية الموصى بها، وورقة عمل عملية (TAICEP، 2018).

وقد اتبعت أحد هذه النهج منظمة خدمات التربية العالمية، وهي منظمة غير ربحية، نفذت مشروعاً تجريبياً لفحص أي طلب اعتراف يقدمه اللاجئون السوريون مشفوع بدليل واحد على الأقل من طائفة من أنواع الأدلة الممكنة للدراسة السابقة. وعلى سبيل المثال، يتم تقييم مستنسخ كامل أو

جزئي أو شهادة درجة علمية، سواء كانت نسخة أصلية أو نسخة طبق الأصل أو نسخة إلكترونية. وفي نهاية العملية، أصدرت منظمة خدمات التربية العالمية تقريراً استشارياً بشأن طبيعة الشهادة ومعادلتها في كندا ومعلومات عن الطريقة المستخدمة والنظام التعليمي السوري للمساعدة في تفسير النتائج. وبناءً على نتائج التجربة، ستقوم بتوسيع الخدمة لتشمل اللاجئين القادمين من بلدان أخرى وستقوم بتنفيذ تجربة مماثلة في الولايات المتحدة (WES, 2018).

وفي الولايات المتحدة، تدعم جمعية خبراء تقييم الشهادات الدولية أفضل الممارسات والتدريب في مجال الاعتراف بمؤهلات اللاجئين وتقييمها (EUA, 2018).

وبدأت أيضاً تظهر التزامات الاعتراف بمؤهلات اللاجئين في البلدان المنخفضة الدخل والبلدان المتوسطة الدخل، حيث يقيم معظم اللاجئين. وفي الاجتماع الوزاري الإقليمي المعقود في كانون الأول/ديسمبر 2017، أدرج وزراء التعليم في الهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية في إعلانهم دعوة جميع الدول الأعضاء (إثيوبيا، وإريتريا، وأوغندا، وجنوب السودان، وجيبوتي، والسودان، والصومال، وكينيا) إلى "التصديق على اتفاقية أديس أبابا وتوطينها باعتبارها أساساً للاعتراف بمؤهلات اللاجئين والعائدين" (IGAD, 2017).

الاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية يؤثر أيضاً على التعليم الابتدائي والثانوي

يمكن أن يطرح الاعتراف بالشهادات التعليمية مشاكل بالنسبة للأطفال المهاجرين والنازحين والشباب في التعليم الابتدائي والثانوي.

ففي السويد، ينص قانون التعليم على أحكام خاصة بشأن القصر غير المصحوبين اعتباراً من سن السابعة. إذ يحق لهم أن يلتحقوا بالمدرسة الثانوية الأعلى مرتبة وأن يتم تقييمهم وإلحاقهم بالمستوى المناسب خلال شهرين من وصولهم إلى البلد. كما يمكن للمواظبة المدرسية أن تمكّنهم من الحصول على رخص إقامة مطولة عندما لا يمنح اللجوء الدائم. ويتم توفير مواد توجيهية لموظفي المدارس، مع التركيز على محو الأمية والرياضيات ومعرفة محتوى مواد معينة وعلى الخبرات السابقة (Sweden National Agency for Education 2018a; 2018b).

وفي تركيا، يخضع الأطفال لتقييم للمعادلة تجريه مديرية التعليم الإقليمية لتحديد الدرجة المناسبة للتسجيل. وعندما لا تتوفر أي وثائق، يستند القرار إلى مقابلة أو تقييم مكتوب قصير (ECRE, 2017. UNHCR, 2017). وخففت الحكومة شروط الوثائق بالنسبة للمواطنين السوريين الراغبين في الالتحاق بالتعليم العالي، ووافقت على الاعتراف بشهادات التخرج من المرحلة الثانوية التي أصدرتها السلطات السورية. كما وضعت وزارة التربية الوطنية ترتيباً خاصاً بأولئك الذين أتموا الصف 12 في مراكز التعليم المؤقتة يسمح لهم بالمشاركة في الامتحانات التي تديرها الوزارة والتي تمنح شهادات معترف بها في طلبات التسجيل بالجامعات التركية (Yavcan and El-Ghali, 2017).

وفي إقليم كردستان، بالعراق، تشترط الجامعة الاعتراف بمعادلة شهادات طلاب المرحلة الثانوية. ويمكن لوزارة التربية والتعليم إصدار معادلة مؤقتة على أساس نسخة مختومة من الشهادة السورية للسماح للطلاب بالتسجيل. ونظرياً، يجب على الطلاب تقديم المستند الأصلي في غضون 20 يوماً للحصول على معادلة رسمية، ولكن في السنوات السابقة، تم تمديد فترة تقديم المستند حتى وقت التخرج. غير أن الوزارة أصدرت في العام الدراسي 2018–2019 تعليمات جديدة لم تعد تسمح بالمعادلة المؤقتة، مما أثار شواغل جدية بشأن حماية اللاجئين الذين قد يخاطرون بالعودة إلى سورية أو يحصلون على شهادتهم الأصلية بطرق خطرة من أجل التسجيل في التعليم العالي.

وفي لبنان، يخضع الأطفال غير الملتحقين بالمدرسة لاختبار تحديد المستوى أو قد ينخرطون في برنامج انتقالي قبل الالتحاق بالصف الدراسي الأساسي المناسب. وعلى مستوى المدارس الثانوية، يلزمهم الإدلاء بشهادة الصف 9 لاستئناف دراستهم. غير أنه، قد يواجه تحديات أولئك الذين يحملون شهادات من مؤسسات تعليمية في مناطق كانت تسيطر عليها المعارضة السورية سابقاً، لأن المناهج المستخدمة في تلك المناطق غير معترف بها. وبالمثل، لئن أحرز تقدم عموماً في الاعتراف بمعادلة شهادات الصف 12 للالتحاق بالجامعة، فإنه أفيد بأن الطلاب الذين خضعوا لامتحان الصف 12 في المناطق التي تسيطر عليها المعارضة قد التحقوا بالمدارس المهنية في الصف الحادي عشر ودرسوا لمدة سنتين للتغلب على قيود التسجيل.

وفي كوستاريكا، وقعت وزارة التعليم العام ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين مذكرة تفاهم في عام 2014 لتمكين للاجئين وطالبي اللجوء من الالتحاق بالتعليم الابتدائي والثانوي والاعتراف بمؤهلاتهم (UNHCR, 2017a). أما اللجنة المكسيكية لمساعدة اللاجئين فأتاحت للاجئين الاعتراف بتعليمهم الابتدائي والثانوي في عام 2012. ويمكن لأولئك الذين لا يستطيعون تقديم المستند الأصلي المصادق على صحته أن يخضعوا في نهاية المطاف لامتحان المعرفة العامة مما يمكنهم من الالتحاق بالمستوى التعليمي المناسب (Cruz Leo et al, 2015). وفي بنما، صاغ المكتب الوطني للعناية باللاجئين، بدعم من مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، مرسوماً وزارياً في عام 2015 لتنظيم الاعتراف بالشهادات الأكاديمية والتغلب على بعض التحديات التي يواجهها اللاجئون في الالتحاق بمؤسسات التعليم.

وفي كيب الغربية، بجنوب أفريقيا، أنشأت مكاتب المقاطعات التابعة لوزارة التعليم لجنة تنسيب لتحديد أنسب درجة لقبول المهاجرين وطالبي اللجوء واللاجئين الذين ليس لديهم أدلة إثبات مستندية (Western Cape Government, 2013).

وفي الاجتماع الأخير للهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، وقع وزراء التعليم في الدول الأعضاء في الهيئة اتفاق "الاعتراف بمؤهلات اللاجئين والعائدين عبر جميع مستويات التعليم والمصادقة عليها" (IGAD, 2017).

ويمكن أيضاً الاعتراف ببرامج التعليم غير النظامي. فأثناء النزاع في الشيشان، بالاتحاد الروسي، الذي أدى إلى نزوح واسع النطاق إلى إنغوشيتيا، في عام 2000، قامت لجنة الإنقاذ الدولية بتنفيذ برنامج للتعليم في حالات الطوارئ. وتعاونت لجنة الإنقاذ الوطنية مع وزارة التعليم في الشيشان وإنغوشيا للسماح لجميع الأطفال النازحين داخلياً من الشيشان بإجراء امتحاناتهم النهائية والحصول على مؤهلات رسمية (UNICEF, 2015).

وهناك حالة خاصة هي حالة عديمي الجنسية الذين يفتقرون إلى جنسية معترف بها. ويعزى ذلك بالنسبة للبعض، إلى هجرة سابقة أو هجرة حالية. ويعيش حوالي 700000 شخص من عديمي الجنسية في كوت ديفوار، إذ جُلبوا بصفتهم عمالاً من البلدان المجاورة في الحقبة الاستعمارية. ويتطلب الحصول على التعليم الابتدائي إثبات الجنسية، على الرغم من أن حسن إرادة المدارس قد تتغلب على هذا الحاجز من الناحية العملية (UNHCR, 2015a).

ويتطلب التسجيل في التعليم الثانوي والعالي شهادات الميلاد وبطاقات الهوية ورخص الإقامة التي قد يفتقر إليها عديمو الجنسية (Nonnenmacher and Yonemura, 2018).

يمكن للأفراد والبلدان الاستفادة من الاعتراف بالمؤهلات المهنية

يعمل الاعتراف بالمؤهلات المهنية على تحديد ما إذا كان صاحبها يمتلك المهارات والكفاءات المطلوبة للسعي إلى ممارسة حرفة أو مهنة معينة في البلد المضيف (OECD, 2014).

وقد يؤثر عدم الاعتراف بالمؤهلات، إلى جانب القيود المفروضة على الحق في العمل، تأثيراً خطيراً على فرص اللاجئين في البلدان المضيفة. وتبين من تحليل استقصاء العمالة الأوروبية الذي أعد لأغراض التقرير العالمي لرصد التعليم لعام 2019 أن الاعتراف المحدود بالمؤهلات كان العائق الرئيسي أمام ما يقارب مهاجراً واحداً من كل ثمانية مهاجرين، وغالباً ما يصنف باعتباره تحدياً يتجاوز قلة المهارات اللغوية أو التمييز أو قيود التأشيرة أو محدودية الشبكات الاجتماعية (الشكل 1). كما أن تعقيدات الحصول على شهادات مهنية معترف بها غالباً ما تُعتبر عقبة من العقبات الرئيسية التي يواجهها المهاجرون في الحصول على عمل في أستراليا (Wagner and Childs, 2006) والولايات المتحدة (Batalova and Fix, 2008; McHugh and Morawski 2017).

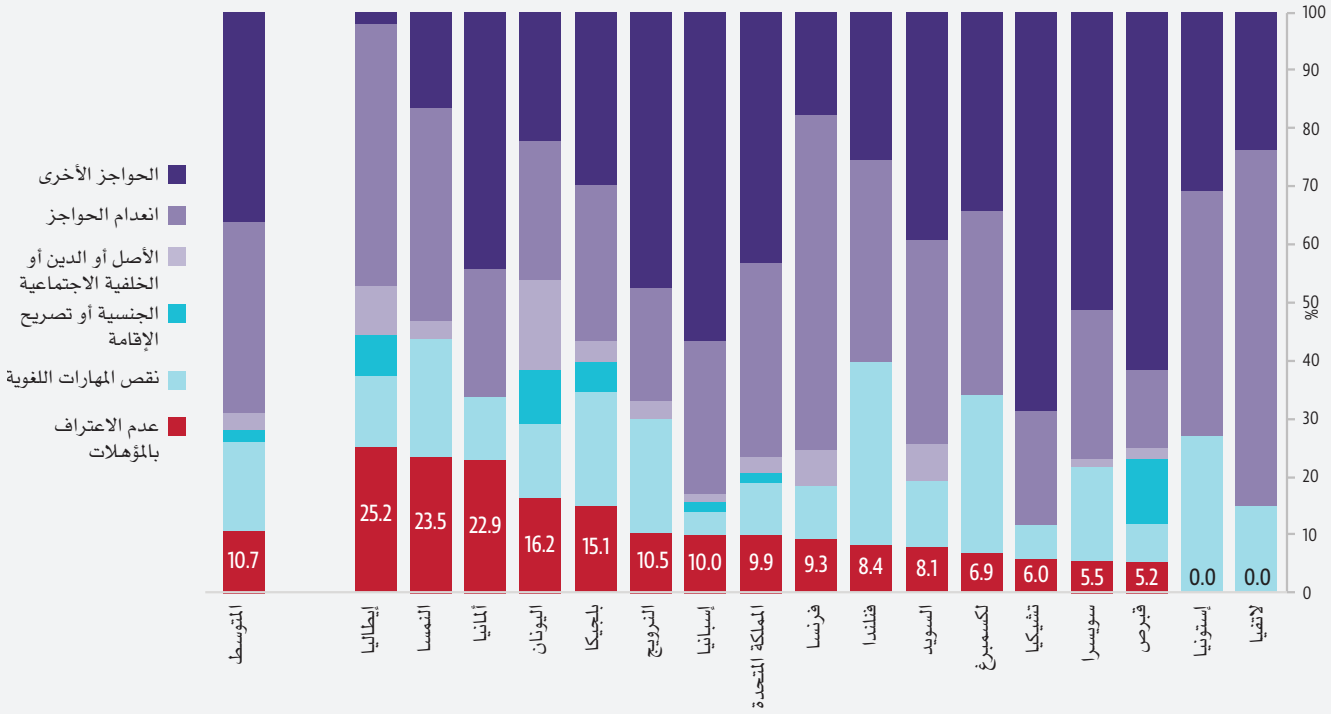
لا يزال الاعتراف بالمؤهلات المهنية والمهارات مجزأ

يتخذ الاعتراف بالمؤهلات المهنية والمهارات أشكالاً مختلفة ولكن يمكن تجميعها تقريباً في فئتين رئيسيتين هما: تقييم غير مباشر للوثائق، أو تقييم مباشر للمهارات رهناً بمعايير. ويمكن تحديد هذه المعايير على مستوى فرادى أرباب العمل، أو القطاع (من قبيل مجموعات أرباب العمل أو رابطات المهنيين)، أو البلد (من قبيل أطر المؤهلات الوطنية)، أو على المستوى الثنائي أو الإقليمي أو حتى العالمي (Braňka, 2016). وتختلف الإجراءات والوكالات المشاركة في الاعتراف أيضاً وفقاً لطبيعة المهنة (من قبيل

الشكل 1:

عدم الاعتراف بالمؤهلات هو العقبة الرئيسية التي تعترض مهاجراً واحداً من كل ثمانية مهاجرين يبحثون عن عمل في أوروبا

العقبات الرئيسية التي تعترض المهاجرين في سعيهم إلى العثور على وظيفة مناسبة، بلدان مختارة من الاتحاد الأوروبي، 2014



المصدر: تحليل فريق التقرير العالمي لرصد التعليم استناداً إلى استقصاء القوة العاملة في الاتحاد الأوروبي.

ما إذا كانت خاضعة للتنظيم أو غير خاضعة له) والطريقة التي يتم بها الحصول على نواتج التعلم (على سبيل المثال من خلال التعلم النظامي أو غير النظامي أو غير الرسمي). وقد تكون درجات وشهادات التعليم والتدريب في المجال التقني والمهني أقل قابلية للنقل من مثيلاتها الأكاديمية، وذلك بسبب التباين الكبير لهذه النظم.

وغالباً ما تكون نظم الاعتراف مجزأة، وتشمل إدارات وسلطات متعددة (CEDEFOP, 2016). ففي كندا، تشارك 13 جهة مختصة على مستوى الأقاليم/المقاطعات و 55 إدارة/وزارة حكومية بالإضافة إلى 5 وكالات تقييم مفوضة من الأقاليم في تقييم الشهادات، إلى جانب ما لا يقل عن 400 هيئة تنظيمية ووكالتي تقييم خاصتين وما يزيد على 270 مؤسسة لما بعد المرحلة الثانوية (IOM, 2013). وكثيراً ما تكون هيئات الاعتراف بالمؤهلات منفصلة عن الهيئات المسؤولة عن الإدماج والتشغيل وغير مرتبطة بها (OECD, 2014).

وقد جرت العادة على أن تقوم البلدان بتقييم المهارات والكفاءات من خلال عمليات انفرادية. وما فتئ هذا النوع من التقييم يتسم بقدر من التعسف، لأن العملية التي يقرر بها بلد ما المهارات والمؤهلات التي سيعترف بها تكون في الغالب عملية مخصصة (ILO, Keevy et al., 2010. 2007). وتنطوي العمليات الأحادية الجانب على مساوئ عدة، غالباً ما تنبع من انعدام التنسيق. وعلى سبيل المثال، ألغت بنغلاديش دورة للتدريب المهني في التصنيع في إطار تدخل ممول من الاتحاد الأوروبي عندما تبين أن الشركات في إيطاليا، البلد المقصود ذو الصلة، تستأجر لا على أساس تقييم مهارات ما قبل المغادرة، بل على أساس تقييم رب العمل للحافز ومهارات التكيف، مما يفضي إلى توفير تدريب مكثف أثناء العمل للمهاجرين الذين يقع عليهم الاختيار(Charpin and Aiolfi, 2011).

ويمكن أن تكون اتفاقات الاعتراف المتبادل، التي تنطوي على اتفاق بشأن الاعتراف المتبادل بالشهادات والكفاءات، حلاً أفضل. وفي السيناريو المثالي، يتم الاعتراف تلقائياً بالمؤهلات أو التراخيص، دون أي شروط تقييم أو تدريب إضافي. ويتيح ترتيب الاعتراف المتبادل بين أستراليا ونيوزيلاندا الاعتراف التلقائي بالمهن التي يغطيها. وأرسى ترتيب ثنائي بين فرنسا وكيبيك، كندا، الأساس لإبرام ما لا يقل عن 70 اتفاق اعتراف متبادل للوظائف ذات المهارات في المهن الخاضعة للتنظيم (بما فيها مهن المحاسبين والمهندسين المعماريين وأطباء الأسنان والأطباء والمهندسين والمحامين والممرضين)، والحرف (من قبيل المطاعم وخدمات البناء) والخدمات (من قبيل التأمين والوكلاء العقاريين). وينص على الاعتراف التلقائي بالتراخيص عندما يكون هناك تكافؤ عام في الممارسات والمؤهلات الرسمية وبرامج التعلم المطلوبة للحصول على ترخيص (Mendoza et al., 2017). وتعمل الهيئة الفلبينية لتطوير التعليم التقني والمهارات مع دول الخليج وهونغ كونغ، الصين، على وضع اتفاقيات الاعتراف المتبادل بمؤهلات العمالة المهاجرة، وتجري اختبارات وتصدر شهادات للمغتربين في بلدان المقصد. (de la Rama, 2018)

وقد شجعت اتفاقات التكامل الاقتصادي الإقليمي تطوير معايير متبادلة وإلغاء تراخيص العمل لتسهيل التنقل بين المهنيين المهرة. فوقعت رابطة أمم جنوب شرق آسيا ترتيبات الاعتراف المتبادل في سبع مهن، لكن التنفيذ من خلال الأنظمة والخطط والإجراءات واجه صعوبات. وحتى عام 2017، لم يخضع للإجراء الكامل للتسجيل في بلد المقصد سوى سبعة مهندسين، وماليزيا وسنغافورة هما البلدان الوحيدان اللذان أكملا إجراءات التنفيذ (Mendoza and Sugiyarto, 2017). وبموجب بروتوكول السوق المشتركة، تلتزم الدول الشريكة لجماعة شرق إفريقيا بمواءمة المؤهلات الأكاديمية والمهنية والاعتراف المتبادل بها لتسهيل التنقل الحر لمقدمي الخدمات ووقعت على اتفاقات لفائدة المحاسبين والمهندسين المعماريين والمهندسين (Kago and Masinde, 2017). ويسمح التوجيه المهني للمؤهلات في الاتحاد الأوروبي للمهندسين المعماريين وأطباء الأسنان والأطباء والقابلات والممرضات والصيادلة والجراحين البيطريين الذين يحملون مؤهلات معتمدة بالممارسة في أي دولة عضو (Sumption et al., 2013). وفي الفترة الفاصلة بين عامي 2005 و 2015، اتخذ بموجب التوجيه حوالي 500000 قرار، ومنحت 84% منها الاعتراف الكامل بالمؤهلات (Mendoza et al., 2017).

غير أن اتفاقات الاعتراف التلقائي، من قبيل تلك القائمة داخل الاتحاد الأوروبي، تضمنت عملية طويلة من مواءمة المعايير ووضع آليات لضمان الجودة وعملية أطول من التكامل الاقتصادي والسياسي. ويتطلب إبرام هذه الاتفاقات وتعهدها التزاماً سياسياً وموارد كبيرة (IOM, 2013).

ويسمح عدد قليل من الاتفاقات بالتنقل داخل المنطقة من خلال الأطر الإقليمية للمؤهلات. وفي إطار السوق والاقتصاد الموحدين للجماعة الكاريبية، يمكن للأشخاص المؤهلين في منطقة البحر الكاريبي الانتقال والعمل بحرية بشهادة اعتراف بمؤهلات المهارات في الجماعة الكاريبية. وبينما يمكن لخريجي الجامعات الحصول على الشهادة بناء على درجاتهم العلمية، فإن مهنا مختارة، بما في ذلك مهن التمريض والتدريس، مؤهلة أيضاً إذا استوفت بعض الشروط الإضافية (World Bank, 2009). ومنذ دخول النظام حيز التنفيذ في عام 1996، أُصدِرت 16000 شهادة (CARICOM, 2017).

والاعتراف الجزئي طريق آخر يفضي إلى المهن الخاضعة للتنظيم والتي لها معايير دولية غير متسقة بما فيه الكفاية أو لها معايير غير متطورة لضمان الجودة. وقد يكون على مقدمي الطلبات اجتياز امتحان، والعمل تحت إشراف غيرهم لمدة معينة أو الامتناع عن أداء وظائف معينة. ويعد اتفاق واشنطن مثالاً لمبادرة متعددة الأطراف غير إقليمية تعترف بقدر كبير من المعادلة بين مؤهلات الهندسة المهنية ولكنها تمنح السلطات الوطنية سلطة تقديرية لإصدار ترخيص جزئي لفترات طويلة (Hawthorne, 2013).

يلزم أن يكون الاعتراف بالمؤهلات المهنية للمهاجرين واللاجئين أكثر بساطة ومرونة

ومن العقبات التي تحول دون الاعتراف بالمؤهلات المهنية الشواغل القانونية ومسائل السلامة العامة، التي قد تفرض قيوداً على حق الأجانب في العمل. وقد لا يتمكن المهاجرون الذين لم يعترف بمؤهلاتهم من ممارسة مهن منظمة قانوناً، من قبيل التدريس والتمريض، وغالباً ما يشغلون مهنا لا توظف مهاراتهم توظيفاً كاملاً. ومع ذلك، فإن الاعتراف

يصب في المصلحة العامة؛ وعلى سبيل المثال، توجد في العديد من البلدان شواغر في قطاعي الصحة والتعليم يمكن أن يشغلها المهاجرون إذا ما اعتُرف بمهاراتهم. (Girard and Smith, 2012). فلا يعادل عدد المهاجرين الذين يزاولون مهن منظمة في كندا سوى ربع المهاجرين المتعلمين الذين يملكون مؤهلات أجنبية مناسبة. (Sumption et al., 2013). وفي الولايات المتحدة، لا يعمل في مجال التعليم ما يزيد على ثلث المهاجرين الحاصلين على شهادة في هذا المجال، مقارنة بما يقل عن 15% من السكان الأصليين. (Batalova et al., 2016).

وغالباً ما لا تلبي نظم الاعتراف بالمؤهلات احتياجات المهاجرين (Cangiano, 2014; Lodigiani and Sarli, 2017). وفي دراسة استقصائية أجريت في 13 بلداً أوروبياً، لم يطلب الاعتراف بالمؤهلات إلا أقلية من المهاجرين الذين لهم مستوى تعليم عال (OECD, 2014). وقد يكون المهاجرون غير قادرين أو غير راغبين في استثمار الموارد التي تتطلبها تلك العمليات المعقدة والمستهلكة للوقت والمال (CEDEFOP, 2016; Hawthorne, 2013) أو قد لا يكونون على علم بوجود تلك العمليات. وعلاوةً على ذلك، عادةً ما تحدد نظم الاعتراف الكفاءات ثم تقوم بالتصديق عليها، وهي عملية تتطلب شهادات أصلية أو أدلة على التحصيل قد لا تكون متاحة.

وقد سنت بعض البلدان تشريعات لتحسين إجراءات الاعتراف بالمؤهلات. ففي عام 2012، أصدرت ألمانيا القانون الاتحادي للاعتراف بالمؤهلات. وبمقتضاه يمكن للمواطنين الأجانب الحصول على اعتراف بغض النظر عن وضع الإقامة أو الجنسية. ويمكنهم تقديم مطالبة قانونية للحصول على اعتراف ويبت في طلبهم في غضون ثلاثة أشهر. ويتم التحقق من توافق المؤهلات المهنية التي تم الحصول عليها في الخارج مع الشروط المهنية الألمانية. ويغطي القانون حوالي 600 مجموعة مهنية (Kovacheva and Grewe, 2015).

ووضعت ألمانيا كذلك مناهج مختلفة لتوفير معلومات موجزة باللغات الأجنبية يسهل الوصول إليها، بالإضافة إلى مراكز وشبكات لمساعدة مقدمي الطلبات بشأن إجراءات الاعتراف (IOM, 2013). ويزور الموقع الشبكي للاعتراف بالمؤهلات في المانيا ويستعمل تطبيقه، المتاح بتسع لغات، أكثر من مليون زائر سنوياً (Rietig, 2016). وفي الوقت نفسه، تطورت شبكة الإدماج من خلال المؤهلات (IQ Network)، التي أنشئت في عام 2005، إلى 16 شبكة على مستوى الولايات، وعززت بما يزيد على 70 مركز مشورة، يساعد مقدمي الطلبات على إجراءات الاعتراف ولكنه أيضاً يعلم المهارات الجامعة للثقافات لموظفي مكتب التوظيف ومراكز التشغيل (IQ Network, 2018). وفي عام 2016، بلغت نسبة اللاجئين وطالبي اللجوء 41% من الأشخاص الذين تلقوا التوجيه في مراكز المشورة الأولية لشبكة الإدماج من خلال المؤهلات (Federal Ministry of Education and Research, 2017). وأنشأت غرف التجارة والصناعة (Industrie– und Handelskammer, IHK) مركزاً للمصادقة على المهارات الأجنبية، يجهز الطلبات لجميع أعضائه، مما يجعل القرارات أكثر اتساقاً عبر الولايات والمهن (Rietig, 2016).

وفي النمسا، استهدفت مبادرة "لديك مهارات" (Du kannst was)، المهاجرين ذوي المؤهلات المتدنية، للسماح حتى لأولئك الذين ليس لديهم تعليم رسمي بالخضوع لنفس الامتحانات باعتبارهم طلاباً مهنيين عامين وتمكينهم من الحصول على شهادة (Souto–Otero and Villalba–Garcia, 2015). وفي السويد، أقامت الحكومة والنقابات ومنظمات أرباب العمل برنامجاً شاملاً، يغطي 31 مهنة ويقدم الدعم ليس فقط لتقييم المهارات والمصادقة عليها والاعتراف بها، ولكن أيضاً لأغراض التوجيه، والإلحاق المهني، والتدريب، والتمرن المهني، وتعلم اللغة (European Parliament, 2018).

وينبغي أن تحرص الحكومات على تقيد الوكالات بإجراءات عادلة وشفافة واتباع أفضل الممارسات. وعلى سبيل المثال، أحدثت أونتاريو (كندا) منصب مفوض الإنصاف في عام 2007 لضمان الوصول المنصف إلى المهن المنظمة لمن لديهم مؤهلات أجنبية (Owen and Lowe, 2008). كما يمكن لوكالات التقييم وهيئات الترخيص والمؤسسات الأكاديمية مواءمة الشروط والإجراءات لتبسيط عمليات الإدلاء بالوثائق إلى عدة كيانات. وساعد برنامج رعاية الممرضات الممول من حكومة أونتاريو وحكومة كندا منذ عام 2001 أكثر من 3600 ممرضة ممن حصلن على تعليم دولي من أكثر من 140 بلداً للتحضير للامتحانات، وتطوير المهارات، والتخطيط للحياة المهنية والبحث عن عمل (Care Centre, 2018).

لا يزال الاعتراف بالتعلم غير النظامي وغير الرسمي غير كافٍ

يحدد الاعتراف بالتعلم السابق في المقام الأول على ضوء المعايير المستخدمة في التعليم والتدريب النظاميين نواتج التعلم غير النظامي وغير الرسمي، ويوثقها، ويقيمها ويصدر شهادات بشأنها. ويشدد على ضرورة الاعتراف بالتعلم بناءً على النواتج، وليس بناء على كيفية حدوث التعلّم ولا على زمانه ومكانه. وقد وضعت اليونسكو المبادئ التوجيهية للاعتراف بنواتج التعلم غير النظامي وغير الرسمي والمصادقة عليها واعتمادها، وهي مبادئ تدعو البلدان إلى الاعتراف بجميع أنواع التعلم والمصادقة عليها و "تطوير أو تحسين الهياكل والآليات للاعتراف بجميع أشكال التعلم "(UIL, 2012).

ونشرت منظمة العمل الدولية أيضاً مجموعة أدوات تعلم لدعم البلدان في الاعتراف بالتعلم السابق (ILO, 2018). ويتضمن إجراء الاعتراف بالمهارات تقييم الوثائق (من قبيل الشهادات والمستندات والسير الذاتية وخطابات التوصية) وتقييم مباشر للمهارات (مثلاً، عن طريق المراقبة أو المقابلات أو الاختبار وفقاً للمعايير المتفق عليها). وفي أعقاب هذه العملية، قد يتم الاعتراف بالمهارات بشكل كامل أو جزئي أو لا يعترف بها على الإطلاق.

ولا تزال عملية الاعتراف بالتعلم السابق في العديد من البلدان في مرحلة مبكرة من التطور، وخاصة في التعليم الأساسي للشباب والكبار (UNESCO UIL, 2018). وثمة عدد قليل جداً من البلدان التي لها أنظمة شاملة بهيكلة محكمة للاعتراف بالتعلم السابق. وفي عام 2016، نفذت 4 بلدان من أصل 36 بلداً أوروبياً نهجاً واحداً يغطي جميع القطاعات (إسبانيا، وإيطاليا، والدانمرك، وفرنسا)، في حين أن 13 بلداً منها قد وضع نهجاً خاصة بقطاعات محددة (ومنها ألمانيا، والسويد، وفنلندا، والمملكة المتحدة) (CEDEFOP, 2017). ويؤدي الاعتراف بالكفاءات المكتسبة من خلال التعلم غير النظامي أو غير الرسمي إلى منح مؤهل وطني أو لقب مهني في 16 بلداً فقط من بين 36 بلداً من البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي (OECD, 2017).

وفي بنغلاديش، لا يعترف بالتعلم السابق للحصول على شهادات إلا في التعليم والتدريب المهني والتقني، ويرتبط بالإطار الوطني للمؤهلات (World Bank, 2016). وفي الهند، يرتبط الاعتراف بالتعلم السابق بالإطار الوطني لمؤهلات المهارات (India NSDA, 2016)، الذي يعتبر الاعتراف بالتعلم السابق عنصراً يخدم الهدف الوطني الرامي إلى الانتقال نحو مجتمع التعلم مدى الحياة. وبذلك أصبح عنصراً حاسماً في الخطة الرئيسية لوزارة تطوير المهارات وريادة الأعمال، برادهان مانتري كوشال فيكاس يوجانا (India MSDE, 2018).

وأحدثت البرازيل، التي لم يكمل فيها 93 مليون بالغ التعليم الأساسي، المشروع الجديد لتعليم الشباب والكبار، الذي يوفر فرصاً للتعلم من خلال منصة إلكترونية. وفي هذا البرنامج، تُستخدم عملية الاعتراف والمصادقة والاعتماد بشكل رئيسي لتوفير شهادة غير رسمية (UIL, 2018).

وفي جنوب أفريقيا، سنت سياسة وطنية للاعتراف بالتعلم السابق في عام 2013، وتغطي التعليم والتدريب المهني والتقني والتعليم العالي (South Africa Qualifications Authority, 2015). وتعتبر حكومة جنوب أفريقيا أن للاعتراف بالتعلم السابق قدرة على معالجة التمييز الذي يعاني منه أولئك الذين لم تتح لهم فرص التعليم والتدريب في ظل نظام الفصل العنصري أو كانت فرصهم محدودة في ظله (Yang, 2015).

وفي دولة الإمارات العربية المتحدة، طُور الاعتراف بالتعلم السابق باعتباره أولوية للهيئة الوطنية للمؤهلات. ويشار إليه في دليل منظومة المؤهلات الإماراتية ويدعمه ميثاق للاعتراف بالتعلم السابق (NQA, 2012).

يمثل الاعتراف بالتعلم السابق تحدياً للمهاجرين واللاجئين

عندما لا يُعترف بالتعلم غير النظامي وغير الرسمي للمهاجرين واللاجئين ولا يصادق عليه ولا يعتمد، فإنه يقوض قدرتهم على الحصول على عمل لائق أو على مواصلة التعليم والتدريب (Singh, 2018). لكن العديد من النظم، وإن كانت تستهدف الفئات المحرومة، فإنها لا تلائم احتياجات المهاجرين واللاجئين. وغالباً ما يحتاج اللاجئون والمهاجرون إلى تكييف أو تحديث معارفهم ومهاراتهم مع معايير العمل والثقافة في سوق العمل المضيفة، وخاصة أولئك الذين لم يتمكنوا من العمل لسنوات بسبب النفي وإجراءات اللجوء الطويلة. ولعل العودة إلى التدريب للحصول

على درجة علمية أو شهادة من شأنه أن يمكنهم من الوصول إلى سوق العمل ولكن قد يكون من الصعب عليهم إثبات مهاراتهم للعودة إلى التدريب.

وقد خلص استعراض لمشاريع المصادقة الممولة من الاتحاد الأوروبي أن 6 مشاريع من أصل 124 مشروعاً هي التي ذكرت المهاجرين صراحة في ملخصاتها العامة. وبالمثل، تبين من تحليل البطاقات القطرية لقوائم الجرد الأوروبية لعام 2014 أن معظم البلدان لديها ترتيبات مصادقة تستهدف المستخدمين في قطاعات محددة أو مقدمي طلبات للحصول على التعليم الرسمي أو تعليم الكبار، في حين لا يشكل المهاجرون أو اللاجئون مجموعة غالبة من مستخدمي تلك الترتيبات إلا في 6 بلدان من أصل 24 بلداً (Souto-Otero and Villalba-Garcia, 2015). ولا توجد مبادرات للمصادقة تستهدف المهاجرين تحديدا إلا في ثلث 36 بلداً أوروبياً (CEDEFOP, 2017). ففرنسا، على سبيل المثال، لا تستهدف المهاجرين في نظامها للاعتراف بالتعلم السابق المصمم بإحكام والذي أعلن عنه في عام ٢٠٠٢ (المصادقة على الخبرة المكتسبة Validation d'acquis d'expérience, VAE).

ورغم وجود عناصر تقييم المهارات في برامج إدماج للاجئين في العديد من البلدان، إلا أنه لا يوجد نهج معمم (European Commission, 2017). وبموجب قانون الاعتراف الاتحادي، توفر ألمانيا فرصاً لتحديد وتقييم الكفاءات المهنية والحرفية غير الموثقة في إطار المؤهلات المرجعية الألمانية من خلال امتحان شفوي متخصص أو عينة عمل. وقد تزايد عدد التقييمات من 60 تقييماً في عام 2012 إلى 129 تقييماً في عام 2015. وأسفر ما يزيد على نصف الطلبات المقدمة من اللاجئين الأفغان والألبانيين والإيرانيين والعراقيين والكوسوفيين والسوريين في هذه الفترة عن معادلة تامة لمؤهلاتهم. ومما سهل على اللاجئين الاستفادة من الخدمة توفير المعلومات باللغة العربية وإحداث تطبيق متعدد اللغات في عام 2016. وفي الفترة الفاصلة بين حزيران/يونيو 2015 وكانون الأول/ديسمبر 2016، شارك حوالي 20000 لاجئ في مشاورات الاعتراف (Germany Federal Ministry of Education and Research, 2017).

وطورت دائرة التشغيل العام في ألمانيا أداة "مهاراتي"، بهدف تقديم معلومات أدق عن كفاءات محددة للاجئين والألمان ذوي المهارات المتدنية. وقد تم تطوير اختبارات معيارية معتمدة على الحاسوب، ومدعومة بالصور والفيديوهات للتغلب على الحواجز اللغوية، من أجل استيعاب الكفاءات ذات الصلة في 30 مجالاً مهنياً. وتهدف الأداة إلى إتاحة التنسيب المؤهل أو ترتيب استكمال التدريب المهني الموجه. وتتاح هذه الأداة باللغات الألمانية والإنجليزية والعربية والفارسية والروسية والتركية (Frick, 2018).

وفي إيطاليا، أنشأ الاتحاد الأوروبي ووزارة الداخلية الصندوق الأوروبي لإدماج مواطني البلدان الثالثة لتعزيز الاعتراف بمهارات المهاجرين المكتسبة خارج التعليم والتدريب النظاميين والمصادقة عليها. ويشمل هذا البرنامج حتى الآن مقاطعة غروسيتو إلى جانب شركاء إقليميين آخرين في المجال الاقتصادي والتعليم (VALICO, 2018).

وفي عام 2017، استحدثت النرويج نظاماً للحصر الإلكتروني لمهارات البالغين في مراكز استقبال طالبي اللجوء. ويجيب المشاركون في نموذج إلكتروني متاح في 14 لغة مختلفة على أسئلة متعددة الخيارات بشأن اللغة والتعليم والخبرة العملية والمهارات الرقمية (Norway Government, 2017).

وفي عام 2018، تبنت سري لانكا آلية جديدة للاعتراف بالتعلم السابق للعاملين المهاجرين العائدين للاعتراف الرسمي بالمهارات التي حصلوا عليها أثناء العمل في الخارج. وهدفها الرئيسي هو نشر المعلومات عن الاعتراف بالتعلم السابق والتوعية به وتسهيل اعتماده. ولاختبار الآلية، أجريت تجربة شملت 200 من عمال البناء العائدين في 8 مقاطعات. وتبين من التجربة أن المعلومات والشراكة بين مؤسسات التدريب المهني والسلطات المحلية أمر حاسم في إنجاح المشروع (ILO, 2018).

وفي السويد، طور القائمون على التعليم وجهةٌ ممولة للرعاية الصحية (بلدية) مناهج للرعاية الصحية الثانوية للاجئين الذين يعملون كمساعدين في مجال الرعاية الصحية. وقُيم التعلم السابق فيما يتعلق بالمنهاج الدراسي من خلال مناقشات جماعية تحت إشراف مدرس. ثم تمكّن المساعدون من الحصول السريع على شهادة المرحلة العليا من التعليم الثانوي (Andersson and Fejes, 2010). وتحتاج هذه الترتيبات إلى التنسيق المناسب لتجنب الإضرار بسمعة النظام التعليمي، لذلك تم وضع إطار وطني للاعتراف بالتعلم السابق يوفر معلومات ومبادئ توجيهية لدعم سلطات دوائر الصناعة والتعليم (Sweden National Agency for Higher Vocational Education, 2018).

ويشارك مكتب المفوض السامي للاجئين وجامعة جنيف في قيادة شبكة التعلم في حالات الأزمات، وهي شبكة من مقدمي خدمات التعليم العالي تقدم حلولاً تعليمية متجانسة للاجئين في 12 بلداً. وتستوجب مبادئها التوجيهية المتعلقة بالجودة أن يقوم أعضاؤها وشركاؤها بإحداث إجراءات مرنة للاعتراف بالتعلم السابق. وعلى سبيل المثال، توفر جامعة ولاية أريزونا إمكانية الالتحاق بأكاديمية المبتدئين العالمية للتعلم عن بعد من خلال مبادرة التعليم من أجل الإنسانية، حيث يمكن للطلاب البدء في تلقي الدروس دون أي وثائق مسبقة. وإذا نجحوا، فإنهم يمنحون وحدات دراسية وتتاح لهم فرصة الالتحاق رسميا بالجامعة (Arizona State University, 2018b).

ويمكن للتكنولوجيات الرقمية تسهيل إضفاء قدر أكبر من الشفافية على الاعتراف بالمهارات والمؤهلات، ولكن التغييرات التي تدخلها على أساليب ومواد التعلم تثير أيضاً أسئلة حول "موثوقية البيانات" و "انتشار المعايير" (UNESCO, 2018). ورغم التحديات، فإن الشهادات الرقمية هي ابتكار له قدرة على تفعيل الاعتراف بالتعلم السابق. وتعتبر بصورة متزايدة تقنية سلسلة السجلات المغلقة فرصة واعدة لتأمين الوثائق في بلد المنشأ، مما يقلل من خطر فقدان المؤهلات التعليمية والمهنية والدرجات العلمية (Grech et al. 2017). لكن المعلومات المتوفرة قليلة حتى الآن بشأن فعالية تجارب النهج القائمة على التكنولوجيا في الاعتراف بالمهارات، من قبيل الشهادات الرقمية (UNESCO, 2018).

خاتمة

ما فتئ الاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية والمهنية يشكل مكوناً رئيسياً في الجهود الوطنية والدولية الرامية إلى تنسيق وتسهيل تنقل الطلاب والمهنيين. وشملت آليات تحقيقه، على المستوى الوطني، الاعتراف بالشهادات عن طريق السلطات المختصة، واتفاقيات الاعتراف الإقليمي على المستوى عبر الوطني. وتركز هذه المبادرات على تقييم العمليات معززة بآليات ضمان الجودة. غير أنه بصورة تدريجية، ولا سيما بسبب التأثير المتنامي لمفهوم التعلم مدى الحياة، تم التركيز على تقييم النواتج والاعتراف بالتعلم السابق، بما في ذلك التعلم المكتسب في السياقات غير النظامية وغير الرسمية. ولا تزال آليات تحقيق ذلك في المراحل الأولى من التطوير في معظم البلدان.

ويعتبر الاعتراف بالمؤهلات والتعلم السابق ذا أهمية أساسية بالنسبة لأولئك الذين عبروا الحدود، طوعا أو قسراً. وسواء كان الاعتراف جزئياً أو كلياً، فإنه يتيح فرصاً إضافية للتعليم أو العمل. ومن خلال استخدام المهاجرين واللاجئين لمعارفهم ومهاراتهم وكفاءاتهم استخداماً فعالاً، يمكنهم العمل على تغيير عيش أسرهم ومجتمعاتهم المحلية. ومع ذلك، فإن خدمات الاعتراف والمصادقة والاعتماد القائمة لا تستهدف في الغالب المهاجرين واللاجئين، الذين لا يستخدمونها بدورهم على نطاق واسع.

وتؤثر هذه المسألة على المهاجرين واللاجئين في جميع مستويات التعليم ومن جميع الأعمار. فتسخير إمكاناتهم يستلزم إجراءات ملموسة تتخذها الحكومات وهيئات التقييم والترخيص وضمان الجودة. وقد تم تحديد سلسلة من الالتزامات في الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية والميثاق العالمي بشأن اللاجئين.

ويمكن للعمل الجماعي، من قبيل العمل من خلال منهجية الاعتراف بجواز سفر المؤهلات، دعم وتعزيز المبادرات العالمية والإقليمية والوطنية والمحلية. وقد يسهم أيضاً في بناء قدرات هامة على الصعيدين الإقليمي والوطني.

وتحدد التوصيات التالية نخبة من المجالات التي تستحق عناية أكبر.

- يلزم أن تتضمن آليات الاعتراف بالمؤهلات الأكاديمية والمهنية، بما فيها الاتفاقيات الإقليمية أو اتفاقات الاعتراف المتبادل، أحكاماً تستهدف المهاجرين واللاجئين وتعمل على

تبسيط الإجراءات وزيادة المرونة وخفض التكاليف، من قبيل رسوم الطلبات. ولئن كان لا ينبغي أن تضعف هذه التسهيلات مصداقية المؤسسات التي تضمن الجودة وتصدر الشهادات، فإن من المتعين تكييف السياسات مع واقع السكان المعنيين. وهذا يعني أنه سيلزم أن تستثمر الحكومات ما يلزم من موارد إضافية لإحداث أساليب متعددة للاعتراف وزيادة المرونة.

- إن تزايد الاهتمام بالتحول من عمليات التعليم إلى نواتج التعلم، والمتمثل في الآليات التي تعترف بالتعليم المسبق غير النظامي وغير الرسمي، يناسب بشكل خاص احتياجات المهاجرين واللاجئين، الذين من المهم معرفة ما اكتسبوه في تعلمهم وليس أين اكتسبوه. ولكن ثمة حاجة إلى أطر واضحة وشفافة ومتسقة للاعتراف بالتعلم السابق، وينبغي أن تشمل هذه الأُطر شركاء اجتماعيين خارج التعليم، بما في ذلك النقابات العمالية ورابطات أرباب العمل.

- لا يكفي أن تستثمر السلطات العامة في إجراءات الاعتراف التي تستهدف المهاجرين واللاجئين؛ بل يجب عليها التوعية بهذه الإجراءات، عبر الإنترنت أو باستخدام تطبيقات الهاتف المحمول للإخبار بوجود إجراءات حسب المؤهل أو المهنة والإرشاد إلى المؤسسات الوطنية المسؤولة. وللمساعدة في زيادة الإقبال، من الأفضل أن تتم حملات التوعية باللغات ذات الصلة.

- يجب استكمال خدمات الاعتراف بتوفير الخدمات الداعمة الأخرى لمساعدة المهاجرين واللاجئين في عملية الانتقال الرامية إلى إتاحة مزيد من فرص العمل والتعليم، وذلك بدءاً بالمشورة والإرشاد، بما في ذلك الدعم اللغوي أو البرامج الانتقالية أو التمرن المهني. وينبغي، قدر المستطاع، التخطيط لهذه الخدمات وتقديمها بالتعاون الوثيق مع الشركاء الاجتماعيين الآخرين.

- ينبغي أن تقيم جميع البلدان، على مستوى التعليم الابتدائي والتعليم الثانوي، معارف القُصّر وكفاءاتهم ومهاراتهم وأن تكفل إلحاق الطلاب المهاجرين واللاجئين بمستوى الرتب المناسبة في غضون أسابيع من وصولهم إلى البلدان المضيفة على الأكثر. وفي مرحلة ما بعد التعليم الثانوي، يلزم أن تكون إجراءات التأهيل متسقة، بينما يلزم استغلال الروابط والتآزر بين البلدان والمنظمات الإقليمية أو العالمية للمساعدة في تبادل المعلومات بشأن الممارسات وزيادة الوعي بالتحديات والمآزق.

- يلزم أن تستفيد حوكمة الاعتراف بالمؤهلات واحتياجات التعلم السابق من الفرص التي توفرها التكنولوجيات الرقمية، والتي من شأنها أن تساعد في التغلب على بعض الحواجز القائمة التي تحول دون إمكانية النقل، ولكن يلزم دراستها بعناية لتجنب العواقب السلبية المحتملة.

يمكن الاطلاع على مراجع هذه الورقة عبر الإنترنت على الرابط التالي:

https://en.unesco.org/gem-report/sites/gem-report/files/QualificationsReferences.pdf

وردت تعليقات مفيدة من كاترينا أنانيادو وبورن شكرون وإيزابيل نيلسن وستيغ أرن سكيرفن وبيتر ويلز.

تستند هذه الوثيقة إلى التقرير العالمي لرصد التعليم لعام 2019 – الهجرة والنزوح والتعليم: بناء الجسور لا الجدران (اليونسكو، 2018c)

التقرير العالمي لرصد التعليم عن طريق
منظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة UNESCO

7, place de Fontenoy
75352 Paris 07 SP, France
Tel: +33 (1) 45 68 10 36
Fax: +33 (1) 45 68 56 41
www.unesco.org/gemreport

ورقة أعدها فريق مستقل ونشرتها منظمة اليونسكو. إن التقرير العالمي لرصد التعليم مرجع مكين يُرمى منه إلى التنوير والتأثير واستدامة الالتزام الحقيقي بالغايات العالمية للتعليم ضمن الإطار الجديد لأهداف التنمية المستدامة

© UNESCO
ED/GEM/MRT/2018/PP/37