

Distr.: General
8 June 2016
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الثانية والثلاثون

البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، عن بعثتها إلى الأردن*

مذكرة من الأمانة

زارت المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، الأردن في الفترة من ٢٨ كانون الثاني/يناير إلى ٤ شباط/فبراير ٢٠١٦، بناءً على دعوة من الحكومة. وتُبرز المقررة الخاصة في هذا التقرير التزام البلد بمكافحة الاتجار بالأشخاص، كما يدل عليه إطاره التشريعي والسياساتي الذي يحمي العمال المهاجرين، ونُهج المتعدد التخصصات في اتخاذ تدابير مكافحة الاتجار، وإنشاء ملجأ للأشخاص المتجر بهم. وتساهم مبادرات متنوعة في زيادة تحسين تنفيذ معايير العمل وتعزيز القدرة التنافسية في الوقت نفسه.

غير أن المقررة الخاصة تعرب عن قلقها بشأن أمورٍ منها تصور أن الاتجار بالبشر في الأردن يشمل بالأساس استغلال العمال غير الأردنيين وتجاهل أشكالٍ أخرى من الاتجار بما فيها الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي والتسول وزرع الأعضاء، وهي أشكال تشمل الأردنيين والمهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء. وعلاوةً على ذلك، وبالنظر إلى تدفق العمال المهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء إلى البلد، لا تتيح ممارسات الهجرة فرصةً للتعرف بدقة على الأشخاص المتجر بهم وتوفير الحماية لهم. وتشمل دواعي القلق الأخرى عدم وجود استراتيجية وطنية محدّثة لمكافحة الاتجار، والافتقار إلى إجراءات عملية موحدة في هذا الصدد، وإيداع الضحايا في ملاجئ لا توفر لهم حرية التنقل، وانخفاض معدلات الملاحقة في حالات الاتجار.

* قُدم هذا التقرير بعد الأجل المحدد حتى يتضمن أحدث التطورات.



وبناءً على ذلك، تقدم المقررة الخاصة إلى الحكومة عدداً من التوصيات، منها ما يتعلق بالتصديق على الصكوك القانونية الدولية الرئيسية، وتعزيز التشريعات والسياسات الوطنية الرامية إلى مكافحة الاتجار، وتكثيف أنشطة بناء قدرات الموظفين الحكوميين. وتشجع المقررة الخاصة الحكومة أيضاً على التصدي للثغرات في المساعدة المقدمة إلى ضحايا الاتجار، لا سيما فيما يتعلق بإتاحة سبل الانتصاف الفعالة لهم، وزيادة إشراك منظمات المجتمع المدني في تقديم المساعدة إلى الضحايا. وتدعو المقررة الخاصة الحكومة أيضاً إلى تحسين نظام إقامة العدل وتدعيم تعاونها مع بلدان المصدر من أجل معالجة أسباب الاتجار الرئيسية وزيادة فرص الهجرة الآمنة.

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، عن بعثتها إلى الأردن*

المحتويات

الصفحة

٤	المقدمة والمنهجية	أولاً -
٤	الاستنتاجات الرئيسية	ثانياً -
٤	ألف - أشكال الاتجار بالأشخاص ومظاهره	
٨	باء - تجريم الهجرة غير الشرعية وأثر ذلك على الأشخاص المتاجر بهم	
١٠	جيم - الإطار التشريعي والسياساتي والمؤسسي	
١٤	دال - التعرف على الأشخاص المتاجر بهم	
١٥	هاء - الحماية	
١٧	واو - التحقيق والملاحقة والعقاب	
١٩	زاي - الجبر	
٢٠	حاء - الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج	
٢١	طاء - الوقاية	
٢٣	ياء - التعاون والشراكة	
٢٤	استنتاجات وتوصيات	ثالثاً -
٢٤	ألف - الاستنتاجات	
٢٥	باء - التوصيات	

* يعمم باللغة التي قدّم بها وبالعربية فقط.

أولاً- المقدمة والمنهجية

١- زارت المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، ماريا غراتسيا جمارينارو، الأردن في الفترة من ٢٨ كانون الثاني/يناير إلى ٤ شباط/فبراير ٢٠١٦، بناءً على دعوة من الحكومة. وتوخت الزيارة دراسة أشكال الاتجار بالأشخاص الأكثر انتشاراً في البلد وتقييم فعالية التدابير المتخذة من الحكومة في سبيل مكافحة الاتجار بالأشخاص وحماية حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم.

٢- واجتمعت المقررة الخاصة، في أثناء زيارتها، بموظفين رفيعي المستوى من وزارات العدل، والتنمية الاجتماعية، والداخلية، والعمل، والصناعة والتجارة، إلى جانب اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر، والمجلس الوطني لشؤون الأسرة، واللجنة الوطنية الأردنية لشؤون المرأة.

٣- وعلاوة على ذلك، تبادلت المقررة الخاصة الآراء مع أعضاء في الجهاز القضائي (من محكمة التمييز والمحاكم الجنائية والنيابة العامة ودائرة الأحوال المدنية والمحاكم الدينية) ووحدة مكافحة الاتجار بالبشر التابعة لمديرية الأمن العام. وزارت دار "كرامة" لإيواء الناجين من الاتجار بالبشر، التي تُديرها وزارة التنمية الاجتماعية، وملجأ آخر تديره منظمة الاتحاد النسائي الأردني غير الحكومية، حيث تسنى لها التفاعل مع أفراد من ضحايا الاتجار. وإضافة إلى ذلك، زارت قسم النساء في مركز الجويدة للإصلاح والتأهيل ومخيم الأزرق للاجئين وملتسمي اللجوء السوريين.

٤- واجتمعت المقررة الخاصة أيضاً بممثلين للمركز الوطني لحقوق الإنسان ومنظمات من المجتمع المدني. وأخيراً، تبادلت الآراء مع ممثلين لوكالات الأمم المتحدة وبرامجها في البلد. وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها للحكومة للدعوة الموجهة والتعاون المقدم ومنظمات المجتمع المدني على مساهمتها القيمة. وهي ممتنة أيضاً لضحايا الاتجار الذين تقاسموا معها تجاربهم على أمل منع الاتجار مستقبلاً. وعلمت المقررة الخاصة بأن أشكال الاتجار المعروضة أدناه متفشية بصفة خاصة في البلد.

ثانياً- الاستنتاجات الرئيسية

ألف- أشكال الاتجار بالأشخاص ومظاهره

٥- يواجه الأردن تحديات باعتباره بلد مقصد، وبدرجة أقل بلد عبور، لنساء وبنات ورجال وأولاد يتعرضون للاتجار بالأشخاص. ويستقبل، بصفته بلد مقصد، أشخاصاً متجرراً بهم من جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا وشمال أفريقيا بالأساس. وقد يعبر الأشخاص المتجر بهم الأردن أيضاً في طريقهم إلى وجهات في أوروبا.

٦- ويجتذب موقع البلد الجغرافي داخل المنطقة ووضعه الأمني وتصنيفه الاقتصادي فوق المتوسط عمالاً مهاجرين من بلدانٍ منها مصر (٦٣,٥ في المائة من مجموع العمال المهاجرين)، وبنغلاديش (١٣ في المائة)، وسري لانكا (٥,٣ في المائة)، والفلبين (٤,٨ في المائة)، والهند (٣,١ في المائة)، وباكستان (١,٥ في المائة)^(١)، وهم أشخاص مستعدون للرحيل إلى الأردن بحثاً عن فرص عمل أفضل في قطاعات الزراعة والبناء والملابس (داخل المناطق الصناعية المؤهلة) والسياحة والضيافة والخدمات المنزلية. وتساهم سياسة اللجوء السخية التي يطبقها الأردن أيضاً في تدفق المهاجرين وملتزمسي اللجوء بأعداد كبيرة إلى البلد. وفي أواخر عام ٢٠١٥، بلغ عدد اللاجئين وملتزمسي اللجوء السوريين المسجلين قرابة ٦٣٥ ٣٢٤ شخصاً، ٥٠,٧ في المائة منهم إناث^(٢). وكان هناك أيضاً ٥٣ ٣٣٤ عراقياً^(٣)، وأكثر من مليوني فلسطيني^(٤) من اللاجئين وملتزمسي اللجوء في البلد. وعلى الرغم من أن حالات الهجرة لا تفضي جميعها إلى الاتجار، فإن هناك حالات هجرة مختلطة تضم لاجئين وملتزمسي لجوء ومهاجرين يقعون في نهاية المطاف ضحايا للاتجار.

٧- ولا تقتصر أسباب الاتجار على النزاع والفقر ونقص الفرص الاقتصادية في بلدان المصدر، لكنها تشمل أيضاً ارتفاع الطلب على اليد العاملة الرخيصة والخدمات الجنسية في الأردن. وثمة أيضاً حاجة إلى توفير الخدمة المنزلية للأسر التي يتراوح دخلها بين المتوسط والمرتفع. ونظام الكفالة، الذي لا يُذكر صراحة في قوانين البلد، رغم العمل به على نطاق واسع، يساهم في الاتجار إذ يجعل العمال المهاجرين مقيدين بأصحاب عملهم عن طريق تصاريح الإقامة والعمل التي تحولهم البقاء في الأردن بصفة قانونية (انظر الفرع باء أدناه).

٨- وعادةً ما تنطوي أساليب عمل المتجرين على ممارسات خادعة واحتيالية من جانب وكلاء توظيف بلا ضمير، في بلدان المصدر وفي الأردن - وكذلك أصحاب العمل فيما يتعلق بطبيعة الوظيفة ونوعها. وفي أغلب الحالات يُستغل الضحايا عن طريق الإخلال بشروط العقود، ودفع رسوم توظيف وتصاريح باهظة يُفترض أن يتحملها أصحاب العمل، وتخفيض الرواتب أو عدم دفعها، والعمل ساعات طويلة، والحرمان من أيام الراحة. ويجد الكثيرون أنفسهم في وضع شبيه باستعباد المدينين وهم يحاولون تسديد ديونٍ مجحفةٍ للمتجرين لقاء رحلتهم، فتنحول الوعود بوظيفة ذات أجر محترم إلى أوضاع استغلالية. وتتفشى أيضاً ممارسات الاحتفاظ بالجوازات والأجور لتقييد حرية تنقل العمال المهاجرين.

(١) انظر وزارة العمل، التقرير السنوي لعام ٢٠١٤.

(٢) انظر مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين، "Syria Regional Refugee Response" <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/country.php?id=107>.

(٣) المرجع السابق.

(٤) انظر وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى، "أين نعمل"، www.unrwa.org/where-we-work/jordan.

١- الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل

٩- في عام ٢٠١٤، كان هناك في الأردن ٤١٠ ٣٢٤ عمال مهاجرين^(٥). وعلى الرغم من أن المهاجرين لا يتعرضون جميعهم للاتجار، فإن الكثير من حالات الاتجار بالعمال تشمل بالأساس عمالاً مهاجرين من ذوي المهارات المتدنية والمتوسطة يعملون في غالب الأحيان في قطاعات الزراعة والبناء والتصنيع.

١٠- وسُجّلت مؤخراً حالة اتجار مزعوم لأغراض الاستغلال في العمل في قطاع النسيج في إحدى المناطق الصناعية المؤهلة وتعلّق الأمر بالتحيل في توظيف ٤٠ عاملاً من بنغلاديش ثم انتهاك حقوقهم كعمال بما يشكّل اتجاراً بالبشر. فلدى انتدابهم في بنغلاديش من قِبل مدير الشركة، توقّع العمال أن يعملوا لحساب شركة معروفة قبل اكتشاف أنهم قد كُذّب عليهم بخصوص مكان ونوع وكمية العمل المنتظر منهم في الأردن. وواصل الكثيرون منهم العمل في ظروف عمل ومعيشة استغلالية، وقد أثقلت الديون كاهلهم، إلى حين إغلاق الشركة بصفة مؤقتة للتحقيق، عقب تبليغ بعض العمال عن حدوث انتهاكات لحقوق الإنسان.

١١- وتوجد أيضاً إشارات إلى أن اللاجئين وملتمسي اللجوء السوريين، بمن فيهم النساء والأطفال، الذين لا يُسمح لهم بدخول سوق العمل الأردني يُستمالون للعمل بصفة غير قانونية لإعالة أسرهم، ما يعرّضهم لخطر الاتجار. وأُطلعت المقررة الخاصة على معلومات بشأن حالة أسرة بأكملها تضم طفلين في الثالثة من العمر وقد عُزّر بها للعمل في قطاع الزراعة بأجر بخس لم يُدفع لها قط. وقد اضطرها العوز إلى مواصلة العمل لقاء الحصول من صاحب العمل على سقف تحتمي به. والعديد من الأطفال السوريين هم المغيلون الوحيدون لأسرهم ويعملون بالأساس في تجارة التجزئة والخدمات، بينما تعمل البنات على وجه التحديد أيضاً في الخدمة المنزلية والزراعة. ويتنامى شعور القلق من أن يتعرض هؤلاء الأطفال لأسوأ أشكال عمل الأطفال، بطرق منها الاتجار بهم من قبل من يستغلون حاجتهم إلى الأمن المالي.

٢- الاتجار لأغراض الاستعباد المنزلي

١٢- يستضيف الأردن قرابة ٧٠ ٠٠٠ عامل منزلي مهاجر - ويُقدّر أن ضعف هذا العدد مستخدمون بصفة غير رسمية^(٦) - ومعظمهم من إثيوبيا وإندونيسيا وبنغلاديش وسري لانكا والفلبين وكينيا. ويتعرّض عدد كبير منهم لأذى منهجي يصل في بعض الحالات إلى حد الاتجار لأغراض الاستعباد المنزلي، وذلك من جانب وكالات توظيف موجودة في بلدانهم أو في الأردن، وكذلك أصحاب عملهم الأردنيين.

١٣- ووقفت المقررة الخاصة على حالات إيذاء واستغلال تساهم بقدر أكبر في حالة الاتجار، بما فيها حالات إخلال بالعقود وتحلف عن دفع الأجور واقتطاع رسوم التوظيف

(٥) وزارة العمل، التقرير السنوي لعام ٢٠١٤.

(٦) انظر الأردن، وزارة العمل، "إحصاءات"، <http://web.dos.gov.jo/?lang=en>.

والتصاريح من أجور متدنية والعمل لدى أسر مختلفة من أقارب أصحاب العمل وفي مشاريع هؤلاء لقاء راتب واحد في أحسن الأحوال. وعلاوة على ذلك يعمل العمال المنزليون المهاجرون ساعات مفروطة من دون أيام راحة. ويتعرض عمال منزليون كثيرون، على أيدي أصحاب عملهم وأسر هؤلاء، لأذى جسدي ونفسي يتراوح من الحرمان من الغذاء إلى الضرب، والنوم على بلاط المطبخ أو في شرفته، والدفع من شرف الشقق، والحبس في المنازل، والمنع من الحصول على الرعاية الصحية والاتصال بالعالم الخارجي، والتحرش والاعتداء الجنسي والأذى النفسي، بما في ذلك العنصرية والخطاب المعادي للأجانب. وأصحاب العمل، الذين دفعوا أموالاً لكفالة عمال منزليين، يعتبرون تلك الأفعال، لا سيما الاحتفاظ بجوازات سفر العمال، "ضمانات" للحصول على خدمة تضاهي قيمتها قيمة الرسوم المدفوعة ولتفادي حالات الفرار.

١٤ - وكثيراً ما تؤدي وكالات التوظيف أيضاً دوراً في الاتجار بالعمال المنزليين. ويشمل ذلك إلحاق أذى جسدي ونفسي بالعمال المنزليين المهاجرين بعد وصولهم إلى الأردن بفترة وجيزة لترهيبهم وثنيهم عن ترك أصحاب عملهم أو التظلم منهم. ومن الشائع أيضاً أن يُجبر العمال المنزليون الذين تركوا وظائفهم أو اشتكوا من الاستغلال إلى وكالات التوظيف على العودة إما إلى أصحاب عملهم الاستغلاليين أو العمل لدى أصحاب عمل جدد بعد التعرض لأذى أكبر على أيدي الوكلاء. ويُحمل العمال المنزليون في حالات كثيرة أيضاً على الخدمة بصورة غير قانونية في بيوت مختلفة لفترة وجيزة.

١٥ - والضحايا الذين يبلغون الشرطة يُحتجزون على الفور بسبب هروبهم^(٧) أو لأن أصحاب العمل يعاقبونهم أحياناً بتقديم بلاغات كاذبة يدعون فيها تعرضهم للسرقة. وفي تلك الحالات، يُعاد العمال إلى أصحاب عملهم أو يُسجنون ويُرحلون عوضاً عن منحهم الحماية ووظيفة بديلة.

٣- الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي

١٦ - تفيد المعلومات المحدودة المتاحة بأن الأردن بلد مقصد للاتجار بالنساء والبنات والأولاد لاستغلالهم في قطاع الخدمات الجنسية. وتشمل العوامل المساهمة في الاتجار بالنساء والأطفال لأغراض الاستغلال الجنسي الطلب على الخدمات الجنسية ووجود عدد كبير من العمال المهاجرين.

١٧ - والعمال المنزليون الذين يتكون ظروف عمل استغلالية أو الذين يبحثون عن وظيفة أحسن أجراً يتحولون إلى مهاجرين غير شرعيين في الأردن ويواجهون خطر الاحتجاز والطرده. لذا فهم معرضون بصفة خاصة لخطر الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي في بيوت الدعارة من قبل وكلاء التوظيف أو الخلان أو مهاجرين آخرين يقصدونهم طلباً للعون. وإضافة إلى ذلك، تستغل وكالات التوظيف حالة الضعف والحرمان التي تعيشها النساء الشابات لاستقدامهن من

(٧) يشير السلطات وأصحاب العمل إلى العمال المنزليين الذين تركوا علاقة استخدام استغلالية بالعمال المنزليين "الفارين" أو "المهاجرين"، ويتعرض هؤلاء العمال للسجن والترحيل.

بلدنا على أساس وعود كاذبة بعمل قانوني في الأردن مثل الخدمة المنزلية ورعاية الأطفال والخدمة في المطاعم. وتُصادر جوازات سفر الضحايا لدى وصولهم ويُجبرون على تقديم خدمات جنسية لتسديد ما عليهم من ديون متصلة بالسفر. وفي حال الرفض، يتعرض للضرب ويُهددون بالسجن ثم الترحيل بسبب ارتكاب جرائم تتصل بالهجرة و/أو ممارسة البغاء، إذا تركن أصحاب عملهم أو بلغن الشرطة.

١٨- ويُتجر أيضاً بالنساء والبنات اللاجئات السوريات لأغراض الاستغلال الجنسي في إطار الزواج "المؤقت" أو زواج الأطفال و/أو الزواج القسري بأردنيين وبرجال أكبر سناً من بلدان الخليج. ويرتب هذه الزيجات وسطاء، لكن الوالدين كثيراً ما يحملون بناهن على الزواج قسراً بهدف توفير الحماية لهن وضمان مورد رزق الأسرة من ثمن العروس. وبعد الزواج، يُرجح أن يكون مآل النساء المتاجر بهن الاستغلال الجنسي والمنزلي. ووقفت المقررة الخاصة على خطورة الاستغلال الذي قد يترتب على هذا النوع من الاتجار من خلال حالة فتاة سورية في السابعة عشرة من العمر أُجبرت على الزواج من ١٣ رجلاً من الأردن وبلدان الخليج على مدى سنتين. وقد دامت الزيجات من يوم إلى شهر، وكانت الضحية تُجبر في كل مرة على الخضوع لعملية ترميم لغشاء البكارة في مصحة خاصة في عمان بإيعاز من المتجرين بها - وهم والدتها غير المتزوجة وصديق للعائلة وطبيب.

٤- أشكال الاتجار بالأشخاص الأخرى

١٩- توجد كذلك إشارات على وجود الاتجار لأغراض الإكراه على التسول، ويتعلق الأمر باللاجئين وملتسمي اللجوء داخل المخيمات وخارجها وبعض الأردنيين والمصريين. ويقال إن معظم الجناة من أفراد الأسرة أو أفراد عصابات التسول المنظمة الذين يُجبرون النساء والبنات والأولاد على التسول بصورة غير قانونية بالشوارع معولين على تساهل السلطات معهم.

٢٠- وإضافة إلى ذلك، أبلغت المقررة الخاصة بحالات اتجار بغرض نزع الأعضاء يقع ضحيتها أردنيون فقراء ولاجئون وملتسمو لجوء سوريون. وتُجرى معظم العمليات الجراحية خارج البلد. وسُردت على المقررة الخاصة حالة أردني وافق على بيع كليته بمقابل أعلى مما دفع له بالفعل بعد أن احتال عليه المتجرون. فقد خضع لجراحة في مصر حصل بعدها على أقل من ١٥ في المائة من المبلغ المتفق عليه مع المتجرين، الذين اختفوا بعد ذلك.

باء- تجريم الهجرة غير الشرعية وأثر ذلك على الأشخاص المتاجر بهم

٢١- يعتمد اقتصاد الأردن إلى حد كبير على عمال مهاجرين من ذوي المهارات المتدنية أو المتوسطة، لا سيما في قطاعات كالبناء والتصنيع والخدمات والزراعة والخدمة المنزلية.

٢٢- وتقتضي سياسة الهجرة الأردنية من العمال الساعين إلى الهجرة الاستعانة بوكالات توظيف للحصول على عمل في الأردن. ويتعين على جميع العمال المهاجرين الحصول على

تصريح عمل قابل للتجديد سنوياً وتصريح إقامة يطلبه لهم أصحاب عملهم^(٨). وبمنح نظام الكفالة هذا أصحاب العمل سلطة مفرطة على العمال المهاجرين، ما يزيد خطر تعرضهم للاتجار: فإذا بلغوا عن ظروف عملهم الاستغلالية أو فروا منها، يستطيع أصحاب العمل ببساطة إلغاء تصريح عملهم ليصبحوا مهاجرين غير شرعيين معرضين للبطالة وللطرْد من البلد. وفي بعض الحالات، يزيد احتمال تعرض العمال المهاجرين للاستغلال في حال تخلف أصحاب العمل عن تأمين تصريحهم أو تجديدها أو في حال استخدامهم للعمل في قطاع غير الذي مُنحوا التصريح من أجله. ويصبح العمال المهاجرون بسبب ذلك معرضين للاحتجاز فترة أقصاها ستة أشهر ولدفع غرامات عن تجاوز مدة الإقامة المسموح بها في البلد وللطرْد. وغالباً ما يعجز المهاجرون حتى عن دفع مبلغ الغرامات لأن بعضهم لا يتقاضون رواتبهم، فيبقون في السجن قبل ترحيلهم إلى بلدانهم. وفي حين تنص سياسة وزارة الداخلية على الإعفاء من الغرامات في بعض الحالات، بما فيها حالات الاتجار بالأشخاص، أُعلنت المقررة الخاصة بأن إجراء التماس الإعفاء قد يستغرق في بعض الأحيان وقتاً طويلاً.

٢٣- ولتشجيع هجرة العمال الآمنة، أصدرت الحكومة قوانين عمل جديدة بالإشادة تحمي حقوق العمال، بمن فيهم العمال المنزليون المهاجرون، وهي الأولى من نوعها في المنطقة. وقد أبرمت مع عدة بلدان مذكرات تفاهم ثنائية (انظر الفرع ياء أدناه) تيسر الهجرة وتوظيف العمال المهاجرين من بلدان المصدر وتتيح سبلاً قانونية للغرض. وعلاوة على ذلك، سعت الحكومة إلى تسوية أوضاع العمال المهاجرين غير الشرعيين الموجودين في البلد بمنح تصاريح إقامة للراغبين في البقاء في البلد وترحيل الراغبين في العودة إلى بلدانهم من دون ملاحقة. وتجدر الإشارة إلى أن تعامل الأردن مع المهاجرين غير الشرعيين أثار في بعض الحالات حفيظة بلدان المصدر؛ فعلى سبيل المثال، منعت الفلبين وكينيا في وقت مضى رعاياهما من الهجرة إلى الأردن.

٢٤- وعلاوة على ذلك، تبقى فرص الهجرة الآمنة لليد العاملة المتدنية المهارة، لا سيما المهاجرين وملتزمسي اللجوء الباحثين عن وظيفة قانونية، غير كافية، وتتهاون السلطات في إنفاذ قوانين العمل السارية بشأن العمال المهاجرين. كما أن تنظيم وكالات التوظيف المتجررة بالأشخاص أو الضالعة في ذلك غير فعال. ونادراً ما يُقاضى أصحاب عمل العمال المنزليين بسبب جرائم تتصل بجوازات السفر والإقامة والاستخدام والقانون الجنائي.

(٨) قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم ١٩٧٣/٢٤ المتعلق بتصاريح إقامة العمال المهاجرين.

جيم - الإطار التشريعي والسياساتي والمؤسسي

١ - الإطار التشريعي

(أ) الإطار الدولي والإقليمي

٢٥ - يُعد الأردن طرفاً في بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول الاتجار بالأشخاص) وعدد من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل. وقد صدّق أيضاً على اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، واتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) لمنظمة العمل الدولية.

٢٦ - ومن دواعي الأسف أن الأردن ليس طرفاً في اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، أو اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية أو اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية. بيد أنه أبرم مع مفوضية الأمم المتحدة العليا لشؤون اللاجئين مذكرة تفاهم تحدد شروط التعاون في مسألة اللاجئين وملتمسي اللجوء في عامي ٢٠٠٨ و ٢٠١٤. وعلاوةً على ذلك، لم يصدّق الأردن على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ولا على اتفاقية العمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، أو بروتوكول عام ٢٠١٤ لاتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠، أو اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) لمنظمة العمل الدولية.

(ب) الإطار الوطني

٢٧ - على الصعيد الوطني، تحظر المادة ١٣ من دستور الأردن الاستعباد والعمل الجبري. ويحظر قانون معتمد في عام ١٩٢٩ العبودية واستعباد الأشخاص.

٢٨ - وقد اعتمد البلد في قانون عام ٢٠٠٩ لمنع الاتجار بالبشر تعريفاً لهذه الممارسة شبيهاً بما جاء في بروتوكول الاتجار بالبشر (المادة ٣(ب)). ويُعاقب المتورطون في الاتجار بالبشر بالسجن فترة أدناها ستة أشهر وبغرامة (المادة ٨). وتُفرض عقوبة أشد بالسجن فترة أقصاها عشر سنوات مع الأشغال وغرامة إذا اقترن الجرم بالظروف المشددة التالية: إذا كانت الضحية امرأة أو طفلاً أو شخصاً ذي إعاقة؛ وإذا اقترنت الجريمة بالاستغلال الجنسي أو نزع الأعضاء؛ وإذا سببت الجريمة للضحايا مرضاً مزمناً أو عضالاً؛ وإذا ارتكبت الجريمة باستعمال أسلحة أو تهديدات؛ وإذا كان الجاني من أقارب الضحية أو وصيه أو موظفاً حكومياً أو عضواً في شبكة إجرامية منظمة للاتجار بالبشر؛ وإذا كانت الجريمة بطبيعتها عابرة للحدود (المادة ٩). وينص القانون أيضاً على مصادرة إيرادات الاتجار (المادة ١٤). ويترتب على جرائم الاتجار التي يرتكبها أشخاص اعتباريون عقوبات تتراوح من الغرامة إلى وقف النشاط وإغلاق الشركة ويمكن أن تترتب عليها مسؤولية جنائية (المادتان ١١ و ١٢).

٢٩- وإضافةً إلى قانون عام ٢٠٠٩ لمنع الاتجار، يمكن الاعتداد بتشريعات أخرى لمقاضاة جرائم الاتجار أو الجرائم ذات الصلة. ويُعاقب قانون العقوبات على الجرائم التي قد تشكل اتجاراً وأشكالاً أخرى من الاستغلال مثل: الاختطاف - الذي يعاقب عليه بالسجن لمدة أقصاها ثلاث سنوات وبغرامة (المادة ٢٩١)؛ والسلوك المنافي للحياء - الذي تترتب عليه عقوبة بالسجن أقصاها ستة أشهر أو غرامة (المادة ٣٠٦)؛ والمداعبة المنافية للحياء - التي تترتب عليها عقوبة بالسجن أقصاها سنة (المادة ٣٠٥). وتترتب على جريمة الاغتصاب عقوبة بالسجن لا تقل عن عشر سنوات مع الأشغال الشاقة (المادة ٢٩٢). بيد أن الزواج يُعتبر شكلاً من أشكال الجبر في حالة النساء الناجيات من الاغتصاب (المادة ٣٠٨). زد على ذلك أن بعض الأحكام الجزائية لا تمنع الاتجار ولا تشجع الضحايا على التبليغ بمستغليهم؛ وعلى وجه التحديد، يُجرّم المتورطون في البغاء (المادة ٣٠٤)، ويترتب على القوادة والحمل على الإقامة في بيت دعارة أو التردد على بيوت الدعارة في الخارج عقوبة بالسجن ثلاث سنوات وغرامة (المواد ٣١٠-٣١٨). وتجرّم المادة ٣١٥ كل من يستخدم بيته لأغراض البغاء ومن يعوّل في معيشتهم على مكاسب البغاء. وعلاوةً على ذلك، تنص المادة ٣٨٩ على معاقبة المتسولين وكل من يرغم غيره على التسول بالسجن فترة تتراوح بين ثلاثة أشهر و١٢ شهراً أو إحالته إلى مؤسسة تساعد المتسولين.

٣٠- وترد المعايير الدنيا لحماية العمال، التي تنطبق أيضاً على العمال المهاجرين، في قانون العمل رقم ١٩٩٦/٨ المنقّح عملاً بالقانون المؤقت رقم ٢٦/٢٠١٠. ويتضمن القانون أحكاماً تحظر تشغيل الأطفال دون سن السادسة عشرة وتوفير ضمانات في حال استخدام أطفال جاوزوا السادسة عشرة. ويقر القانون أيضاً ضمانات بشأن حماية الأجور وساعات العمل والإجازة المدفوعة الأجر وأجور الساعات الإضافية. ويُسمح باستخدام المهاجرين بموافقة وزارة العمل في حال عدم توافر القدرات اللازمة في البلد أو عدم توافرها بسهولة (المادة ١٢(أ)). وعلاوةً على ذلك، يُسمح للعمال المهاجرين بالانضمام إلى النقابات ويحق لهم الحصول على عقود استخدام بلغتهم ويُوفّر لهم الأجر الأدنى والتعويض في حال الفصل المجحف. بيد أن العمال المهاجرين المستخدمين في القطاعات المقصورة على المواطنين الأردنيين أو العاملين بلا تصاريح معرضون للترحيل (المادة ١٢). ولا تتضمن القوانين الأردنية تعريفاً للعمل الجبري، ما يجعل من الصعب على أهل المهنة تحديد تلك الحالات وملاحقة المتورطين فيها.

٣١- ويُمنح العمال المنزليون وفئات مشابهة أخرى من العمال حماية خاصة وفقاً لللائحة رقم ٢٠٠٩/٩٠، التي تنصّ على دفع الأجور شهرياً وتنظم ساعات العمل والعطل وشروط الخدمات الأخرى (بما فيها الإجازات السنوية والمرضية) والرعاية الصحية وتضع رسوم تصاريح الإقامة والعمل على عاتق أصحاب العمل. ويحظر قانون جوازات السفر رقم ٢٠٠٣/٣ مصادرة أصحاب العمل جوازات السفر. بيد أن هذه القواعد لا يقيّد بها أصحاب العمل، ولا تطبقها السلطات بصورة منهجية، بعكس ما تقتضيه المعايير الوطنية والدولية.

٣٢- وتخضع وكالات التوظيف لتنظيم متزايد يشدد على التزاماتها تجاه الحكومة وأصحاب العمل والعمال. ويجب على جميع الوكالات، بموجب اللائحة رقم ٨٩/٢٠٠٩، الحصول على رخص وإيداع سندات ضمان، كما أن الرسوم التي تفرضها لقاء خدمات التوظيف محدودة. ويترتب على توظيف عمال منزليين دون السن القانونية، أو استغلال العمال، أو معاملتهم معاملة لا إنسانية، أو نقلهم بصورة غير قانونية إلى بلدان أخرى إبطال رخصة الوكالة وفرض غرامات. بيد أن آليات التظلم غير محددة، وتعتبر تلك الضوابط بصفة عامة غير فعالة إجمالاً.

٣٣- وتنطبق أيضاً قوانين أخرى، مثل قانون بيع الأعضاء الجسدية رقم ٣٣/١٩٧٧ وقانون الأحداث رقم ٣٢/٢٠١٤ المتعلق بالقضاء على عمل الأطفال وحماية الأطفال والشباب.

٢- الإطار السياسي

٣٤- تقوم الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر (٢٠١٠-٢٠١٢)، التي اعتمدتها اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر، على أربع دعائم هي: (أ) الوقاية، التي تركز على وضع سياسات لمكافحة الاتجار وعلى التوعية والتدريب؛ و(ب) الحماية، التي تعالج مسألة التعرف على الضحايا وتوفير الحماية والدعم للضحايا والضحايا المحتملين؛ و(ج) الملاحقة، التي تعزز سيادة القانون بواسطة دوائر قضائية متخصصة وأعضاء مدربين في اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر؛ و(د) الشراكة والتعاون على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. ويساور المقررة الخاصة قلق لأن هذه الاستراتيجية الوطنية ظلت، منذ اعتمادها في عام ٢٠١٠ لفترة أولية مدتها سنتان، سارية دون تنقيح أو رصد أو تقييم لآثارها في ضوء ما تشهده ظاهرة الاتجار من تحولات مستمرة.

٣٥- ويتصدى الإطار الوطني لمكافحة عمل الأطفال (٢٠١١-٢٠١٦) لمسألة العمال الأطفال المتراوح أعمارهم بين خمس سنوات و١٧ سنة، وهي ظاهرة يُعتقد أنها ازدادت حدة وتعقيداً بسبب قدوم الموجة الأخيرة من اللاجئين وملتزمي اللجوء من الجمهورية العربية السورية. وينبغي في ظل هذا الإطار رصد عمل الأطفال واتخاذ إجراءات جماعية على مستوى وزارات العمل والتعليم والتنمية الاجتماعية، في شراكة مع منظمة العمل الدولية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف).

٣٦- وإضافةً إلى ذلك، تؤثر سياسة البلد في مجال الهجرة تأثيراً غير مقصود في تفشي ظاهرة الاتجار (انظر الفرع بء أعلاه)، وهي قائمة على تجريم العمال غير النظاميين، ومن بينهم أحياناً ضحايا الاتجار.

٣- الإطار المؤسسي

٣٧- أنشئت اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر في عام ٢٠٠٩. وهي مسؤولة عن أمور منها صياغة سياسة منع الاتجار والمبادئ التوجيهية ذات الصلة واستعراض التشريعات المتعلقة بالاتجار. وتقدم اللجنة المساعدة إلى الضحايا بسبل منها تيسير بقائهم في الملاجئ وترتيب

إعادتهم إلى بلدانهم. وتشارك أيضاً في أنشطة التوعية والتعاون مع النظراء على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وباستطاعة اللجنة تشكيل لجان فرعية للاضطلاع بوظائفها واقتراح توصيات. وشُكِّلَت في هذا الصدد لجان فرعية كُلِّفت بصياغة استراتيجية وطنية، واستحداث آلية لإحالة الضحايا، ووضع لائحة بشأن الملاجئ، والتعرف على الضحايا.

٣٨- ويرأس اللجنة وزير العدل وتضطلع وزارة العدل بدور أمانتها. وتضم اللجنة الأمناء العامين لوزارة العدل ووزارة الداخلية ووزارة العمل، والمفوض العام للمركز الوطني لحقوق الإنسان، وممثلين لوزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصناعة والتجارة ووزارة الصحة، وموظفاً سامياً في مديرية الأمن العام والأمين العام للمجلس الوطني لشؤون الأسرة.

٣٩- وتتصدى وزارة العمل أيضاً لظاهرة الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل بواسطة هيئاتها التالية: قسم العاملين في المنازل، الذي يقدم المساعدة إلى العمال المنزليين ويرصد وكالات التوظيف المعتمدة؛ وقسم التفتيش الذي يضطلع بالتفتيش المنتظم لأماكن العمل؛ وقسم عمل الأطفال، الذي ينسق برامج الحكومة في مجال عمل الأطفال وينظم التفتيش المتصل بعمل الأطفال ويكفل إنفاذ قوانين عمل الأطفال.

٤٠- وفي عام ٢٠١٣، أنشئت داخل مديرية الأمن العام لوزارة الداخلية وحدة لمكافحة الاتجار بالبشر، وكان ذلك نتيجة التعاون بين وزارتي العمل والداخلية. وتتولى الوحدة، التي تشغل موظفين مدربين من إدارتي الشرطة وتفتيش العمل، تنسيق وتدعيم الشراكات وجهود منع الاتجار الوطنية، وملاحقة المتجرين، وحماية الضحايا.

٤١- وعلاوة على ذلك، يؤدي المركز الوطني لحقوق الإنسان دوراً في مكافحة الاتجار بالأشخاص، إذ يتلقى أيضاً شكاوى بشأن الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان، بما فيها تلك المتصلة بالاتجار بالأشخاص، ويرصد مرافق الاحتجاز. ويتولى المركز أيضاً إذكاء الوعي وإصدار تقارير دورية بشأن انتهاكات حقوق الإنسان ويضطلع بأنشطة على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي.

٤٢- وتثني المقررة الخاصة على الأردن لإنشائه اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر ولما اتخذته من مبادرات في سبيل مكافحة الاتجار. بيد أنها لاحظت أن تنسيق العمل بين الهيئات الحكومية ما زال يشكل تحدياً يُعزى جزء منه إلى تفاوت مستويات التزامها بمسألة الاتجار وفهمها للموضوع ولتأثيره على عملها/أو علاقته به. وتشمل أسباب القلق أيضاً نقص الاجتماعات المنتظمة. وقد علمت المقررة الخاصة أن اللجنة لم تعقد منذ إنشائها قبل سبع سنوات سوى ١٤ اجتماعاً، بينما ينص قانون منع الاتجار على عقد اجتماعات كل ثلاثة أشهر. وعلاوة على ذلك، لا تُذكر منظمات المجتمع المدني العاملة على مكافحة الاتجار بصورة محددة في تركيبة اللجنة. وتنص المادة ٦(ب) من القانون على إمكانية التفاعل على أساس مخصص مع تلك المنظمات، وهو ما يحدث فعلاً ولكن ليس بصورة منهجية.

دال - التعرف على الأشخاص المتّجر بهم

٤٣ - تتمثل الوظيفة الرئيسية لموظفي وحدة مكافحة الاتجار (المؤلفة من موظفين في إدارتي الشرطة وتفتيش العمل) والمسؤولين عن شؤون الهجرة في التعاون على تحديد الأشخاص المتّجر بهم. وباستطاعة العاملين في قطاع الصحة أيضاً تحديد حالات الاتجار بالأشخاص لغرض الاتجار بالأعضاء. وتلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن تحديد الضحايا يجري على أساس مُخصص في غياب إجراءات تنفيذية موحّدة، وتُعرب عن أملها في أن تُصدر اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر إجراءات من هذا القبيل قصد الإسراع في تحديد الضحايا وحمايتهم بفعالية أكبر.

٤٤ - ويشكل الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل أغلبية الحالات المحددة. بيد أن وحدة مكافحة الاتجار تناولت ٧٠٥ حالات متصلة بالعمل في الفترة من عام ٢٠١٣ إلى عام ٢٠١٥ تحدّدت منها ٩٢ حالة فقط كحالات متصلة بالاتجار لأغراض الاستغلال في العمل^(٩). وبالمثل، أُجريت في البلد ٩٤ ٠٠٠ عملية تفتيش للعمل تحدّدت منها ١٠ حالات تتعلق بعمال مهاجرين مصريين في منطقة صناعية مؤهلة كحالات تنطوي على الاتجار وأُحيلت إلى اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر^(١٠). وتبيّن هذه الأرقام أن الجهات المعنية كثيراً ما تُغفل حالات مصادرة جوازات السفر أو الاحتفاظ بالأجور أو عناصر أخرى تشكّل اتجاراً بالعمال ولا تعتبرها من جرائم العمل بسبب عدم وضوح ما يشكل اتجاراً لأغراض الاستغلال في العمل وما يشكل قضايا أخرى متصلة بالعمل. وانخفاض النسبة المسجلة للمتعرّف عليهم من الضحايا المتّجر بهم لأغراض العمل يمكن أن يُعزى أيضاً في جزء منه لوجود ٢٣٠ مفتش عمل فقط في البلد بأكمله، ولم يتلق سوى القليلين منهم تدريباً كافياً لتحديد حالات الاتجار بالعمال. ويتركز التفتيش أيضاً في المناطق الصناعية المؤهلة، حيث تكون الزيارات متواترة مقارنة بقطاعات أخرى مثل البناء والخدمة المنزلية حيث تُنفذ عمليات التفتيش بالأساس عندما تودع شكاوى.

٤٥ - وعلى مدى السنتين الماضيتين، جرى التعرف على ٤٨ أنثى من ضحايا الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي و٧ ذكور من ضحايا الاتجار لأغراض نزع الأعضاء^(١١). بيد أن المعلومات المتعلقة بالاتجار بالأردنيين لأغراض الاستغلال الجنسي لم تكن متاحة، ما يدل على أن الاتجار بالأشخاص في الأردن يُعتبر بالأساس مشكلة تخص المهاجرين. ولم تُحدد كذلك حالات اتجار بالأطفال أو باللاجئين وملتمسي اللجوء، بصفتهن فئة تتعرض البنات فيها لخطر زواج الأطفال و/أو الزواج القسري بأجانب، ما يفضي إلى حالات استغلال منها البغاء القسري. وتود المقررة الخاصة التشديد على أنه لا يمكن استبعاد حدوث حالات الاتجار

(٩) معلومات مستقاة من اجتماع مع ممثلي مديرية الأمن العام.

(١٠) معلومات مستقاة من اجتماع مع ممثلي وزارة العمل.

(١١) معلومات مستقاة من اجتماع مع ممثلي مديرية الأمن العام.

بالأشخاص في صفوف الأردنيين والسوريين واللاجئين وملتزمي اللجوء من جنسيات أخرى، ولا يمكن تحديد هؤلاء الضحايا ما لم يُبذل جهد نشط للبحث عنهم.

٤٦- ومنذ عام ٢٠١٣، تتعهد وحدة مكافحة الاتجار بالبشر خطأً ساخناً وطنياً لمساعدة ضحايا الاتجار على مدار الساعة وطيلة الأسبوع. ويُشغّل الخط الساخن بالإنكليزية والعربية رغم أن معظم المتّجر بهم في الأردن يتحدثون لغات أخرى. ويتلقى الخط الساخن المجاني التابع لوزارة العمل شكاوى بشأن عدد من المسائل المتصلة بانتهاكات حقوق العمال ويتيح خدماته بشماني لغات (الإنكليزية، وباهاسا إندونيسيا، والبنغالية، والتاغالوغ، والتاميل، والصينية، والعربية، والهندية). ومن دواعي الأسف أن هذا الخط الساخن لا يُشغّل إلا في أوقات العمل ويُرجح من ثمّ ألا يكون متاحاً لضحايا كثيرين قد لا يسعهم الاتصال خلال تلك الساعات. ومن العوامل الإضافية التي تعوق إمكانية التعرف على الضحايا نقص قدرة الجيبين على تحديد الضحايا بدقة من بين المتصلين وتزويدهم بمعلومات عن الحماية. ويُشغّل الاتحاد النسائي الأردني أيضاً خطأً ساخناً لتحديد حالات انتهاك حقوق الإنسان والعنف المنزلي والاتجار.

٤٧- ونظراً إلى تدفق العمال المهاجرين واللاجئين وملتزمي اللجوء إلى البلد وإلى سياسة الهجرة الأردنية القائمة على إعادة المهاجرين غير الحاملين وثائق هوية إلى بلدانهم، يساور المقررة الخاصة قلق من ألا يتسنى التعرف على ضحايا الاتجار أو من اعتبروا على سبيل الخطأ مهاجرين غير شرعيين، ما يُسفر عن توقيفهم واحتجازهم وترحيلهم. ويستحيل التعرف على الضحايا والتراجع عن ترحيلهم إذا ما أودعوا مركز الجريدة للإصلاح والتأهيل. ويشير مختصون إلى ادعاءات مفادها أن بعض ضحايا الاتجار من المهاجرين الذين ينتظرون الترحيل لم يُصنفوا كضحايا رغم إبلاغ المختصين عن تلك الحالات. ومع ذلك سيُرحّل هؤلاء الأشخاص دون تقييم سليم لما إذا كانت عودتهم ستكون آمنة وما إذا كانوا معرضين لخطر الاتجار بهم مجدداً.

هاء- الحماية

١- الملاجئ

٤٨- توفر الحماية لضحايا الاتجار المعترف عليهم أو المحتملين بناءً على إحالة من وحدة مكافحة الاتجار بالبشر. وقبل كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، كان ضحايا الاتجار يُنقلون إلى مركز حكومي للأسرة والمصالحة، وهو مركز مخصص لضحايا العنف الجنساني يُقدم الرعاية أيضاً إلى النساء المتّجر بهن. وتُحال النساء والفتيات من ضحايا الاتجار أيضاً إلى الملجأ الذي يديره الاتحاد النسائي الأردني، وهو ملجأ يوفر الحماية للإناث من ضحايا الإيذاء والعنف، كما يُسدي إليهن خدمات المشورة وإعادة التأهيل.

٤٩- وتدير وزارة التنمية الاجتماعية، منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٦، دار "كرامة" للناجين من الاتجار. ويوفر هذا الملجأ، الذي نص على إنشائه قانون منع الاتجار بالبشر، ظروف معيشة

ملائمة لنحو ١٠٠ امرأة ورجل وطفل. وفي وقت زيارة المقررة الخاصة، كان جميع الضحايا المتعرف عليهم إنثاءً معظمهن من بنغلاديش (٧٣ في المائة) وكينيا (١٧ في المائة)^(١٢).

٥٠- ويزود الضحايا المتعرف عليهم أو المحتملون بخدمات قانونية وطبية ونفسية وخدمات دعم أخرى بالتعاون مع الإدارات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. ويُقيّد عمل موظفي الملاجئ المتفانين والمتزمين عدم وجود إجراءات تنفيذية موحدة لتقديم الدعم الشامل، بما في ذلك تزويد ضحايا الاتجار بدعم نفسي وقانوني مقدم من موظفين مدربين. وعلى سبيل المثال، ينحدر ضحايا الاتجار المقيمون في الملاجئ من بلدان متنوعة ويتحدثون لغات مختلفة، ومع ذلك لا يوجد مترجمون متفرغون لمساعدتهم يومياً في تلك الملاجئ. زد على ذلك أن مدة البقاء في الملجأ قصيرة نسبياً، (شهران قابلاً للتجديد) وغير كافية من ثم لإعادة تأهيل الضحايا، ولا تسمح لمن يرفعون منهم قضايا تجار بأن يبقوا في الملجأ على مدى فترة الإجراءات القضائية الطويلة. وكثيراً ما يذكر الأخصائيون والأشخاص المتجر بهم هذا العامل باعتباره من أسباب الامتناع عن التقاضي أو إسقاط الدعاوى القضائية.

٥١- وثمة مسألة أخرى قد تثير قلقاً أكبر وهي تقييد حرية تنقل الضحايا المشمولين بالمساعدة الذين لا يُسمح لهم بمغادرة الملجأ إلا بصحبة موظفين في الشرطة. وتقول السلطات والمركز الوطني لحقوق الإنسان إن سلامة الأشخاص المتجر بهم هي الدافع الرئيسي لهذا الإجراء. ويساور المقررة الخاصة قلق لأن هذه الملاجئ تعادل في الواقع مراكز الاحتجاز ولأن تدابير الحماية تفضي إلى المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان للضحايا.

٥٢- ويستطيع البعض من منظمات المجتمع المدني توفير الحماية والمساعدة لضحايا الاتجار. وعلى سبيل المثال، يُستعان بها على تقديم المساعدة القانونية وأشكال أخرى من المساعدة، وإن كان ذلك في الغالب على أساس مخصص. وتأمل المقررة الخاصة أن يُنفذ المشروع الذي تنظر فيه وزارة التنمية الاجتماعية من أجل تمكين المنظمات غير الحكومية من إدارة الملاجئ الحكومية وفقاً للمعايير الدولية، وذلك مع مراعاة أمور منها احتياجات الضحايا وقدرات المنظمات غير الحكومية واستقلالها الذاتي. ولا يسع منظمات المجتمع المدني في الوقت الحاضر إحالة الأشخاص المتجر بهم إلى الملجأ الحكومي إذ لا يُسمح بدخول ذلك الملجأ إلا بناءً على إحالة من وحدة مكافحة الاتجار. بيد أن باستطاعة الوحدة إحالة الضحايا إلى الملاجئ التي تديرها المنظمات غير الحكومية. وتأمل المقررة الخاصة أن يتسنى في أقرب وقت تعزيز التعاون الفعال مع منظمات المجتمع المدني.

٥٣- وعلاوة على ذلك، تتعهد نقابة وكالات التوظيف إقامة غير رسمية للعمال المهاجرين العالقين، بمن فيهم ضحايا الاتجار المحتملين. وتلقت المقررة الخاصة من الضحايا روايات متسقة عن تدهور ظروف الإقامة في ذلك المرفق الذي لا يقدم أي خدمة. والمقررة الخاصة متحمسة

(١٢) معلومات مستقاة من اجتماع مع ممثلي وزارة التنمية الاجتماعية.

لمشروع وزارة العمل الرامي إلى إنشاء ملجأ جديد للعمال المنزليين. وبالمثل، توفر سفارات بعض البلدان، مثل بنغلاديش وسري لانكا والفلبين، مأوى مؤقتاً ومساعدة لعمالها المستغلين، بمن فيهم ضحايا الاتجار الذين يهتمون بالسفارة بعد الفرار من أصحاب عمل استغلاليين.

٢- عدم تجريم الأشخاص المتّجر بهم

٥٤- توجد نزعة سياسية قوية نحو تجريم المهاجرين غير الشرعيين وملاحقتهم، ما قد يتسبب لضحايا الاتجار في آثار سلبية غير مقصودة، رغم إقرار مبدأ حماية المتّجر بهم من التجريم في إطار الجرائم المتصلة بصفاتهم ضحايا للاتجار أو المترتبة على تلك الصفة (المادة ١٢ من قانون منع الاتجار بالبشر). ويُصدر النائب العام الأمر بعدم التجريم على أساس فرادى الحالات، ويخضع هذا الأمر لموافقة لجنة دائمة مؤلفة من رئيس النيابة العامة بصفته رئيساً للجنة وقاضيين من محكمة التمييز يعينهما رئيس المجلس القضائي. وتوجد معلومات ذات مصداقية مفادها أن المهاجرين من ضحايا الاتجار الذين يثبت انتهاكهم قانون الإقامة (بتجاوز المدة المسموح بها في تصاريحهم أو بتخلّف أصحاب عملهم عن استصدار التصاريح مثلاً) لا يستفيدون من الإعفاء من الترحيل^(١٣). وإضافة إلى ذلك يتسبب تجريم الأشخاص الذين يقيمون علاقات جنسية ويُحتمل أن يكونوا مرغمين على البغاء كذلك في ثني ضحايا الاتجار الجنسي عن إبلاغ الشرطة.

٥٥- ونتيجة لذلك، يخشى الكثير من المهاجرين غير الشرعيين الاتصال بالسلطات ويتجنبون التماس الحماية القانونية وسبل الانتصاف، حتى عندما يحق لهم ذلك. وفي الواقع يؤدي هذا النهج إلى تجريم الضحايا بسبب جرائم ارتكبت في أثناء الاتجار بهم وينبغي ألا يعتبروا مسؤولين عنها^(١٤).

واو- التحقيق والملاحقة والعقاب

٥٦- يضطلع موظفو وحدة مكافحة الاتجار بالتحقيقات الأولية في حالات الاتجار، وذلك بالتعاون مع وحدة الشرطة المعنية بالسياحة وبمكافحة البغاء ومع مفتشي العمل والمسؤولين في قطاع الصحة. وبناءً على نتيجة التحقيق، يخلص النائب العام إلى أن الشخص المعني ضحية للاتجار ويحتاج إلى الحماية، ويحيله إلى الملجأ، ويرفع قضية الاتجار إلى المحكمة. ويُرحل الشخص على الفور في حال خلع النائب العام إلى أنه ليس ضحية.

٥٧- وتسلم المقررة الخاصة بالجهود المبذولة في سبيل التحقيق في قضايا الاتجار. فقد نُظمت عدة دورات تدريبية وأنشطة لتبادل التجارب مع نظراء دوليين ووضع دليل تدريبي بشأن التحقيق في قضايا الاتجار، وذلك بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي ومكتب الأمم المتحدة المعني

(١٣) انظر مركز التمكين للمساعدة القانون وحقوق الإنسان، *Between a Rock and a Hard Place: migrant workers' caught between employers' abuse and poor implementation of the law - the status of domestic workers and Egyptian workers in Jordan* (2012).

(١٤) انظر المبادئ والتوجيهات المتعلقة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر.

بالمخدرات والجريمة، سعيًا إلى اتباع نهج موحد في التعامل مع قضايا الاتجار. بيد أن عددًا من العوامل يعوق التحقيق بفعالية وسرعة في قضايا الاتجار. وتشمل تلك العوامل التنسيق المحدود بين وكالات الإنفاذ ونقص المهارات اللازمة لفصل قضايا الاتجار عن قضايا العمل والمهجرة وغيرها من الجرائم أو الانتهاكات. ويتأثر التحقيق أيضاً بمحدودية الاتصال بالأشخاص المتّجر بهم بسبب عوائق اللغة. وعلاوة على ذلك، أُبلغت المقررة الخاصة بحالات عديدة كان فيها الضحايا يرغبون في رفع دعاوى قضائية ثم عدلوا عن رأيهم فأُعيدوا إلى أوطانهم بعد أن تعرضوا للتخويف من قبل الشرطة وفقاً للدعوات. وأُبلغت المقررة الخاصة أيضاً بأن قضايا الاتجار بالعمال كثيراً ما تسوى عن طريق الوساطة، بما يشمل الإعادة إلى الوطن، وتسديد الأجور بالكامل أو جزئياً وإعادة وثائق الهوية، وإلغاء الغرامات المفروضة بسبب تجاوز مدة الإقامة المنصوص عليها في التصريح.

٥٨- ونتيجة ذلك هو أن نسب الملاحقة منخفضة. وتفيد النيابة العامة بأن الملاحقة شملت سبع قضايا اتجار في عام ٢٠١٥: ثلاث منها بشأن الاستغلال في العمل الجبري والاستعباد المنزلي، وثلاث بشأن الاستغلال الجنسي، وقضية بشأن الاتجار لأغراض نزع الأعضاء^(١٥). بيد أن الملاحقات القضائية لم تفض إلا إلى ثلاث إدانات في قضايا استغلال العمال، وصدر حكم براءة في قضيتين، ولم يتسن إتمام الملاحقة في قضية واحدة، ولا تزال القضايا الأخرى قيد المحاكمة^(١٦). أما الحالات التي استُؤنفت فيها القرارات أمام المحاكم الأعلى درجة فأقل حتى من تلك التي رُفعت فيها دعاوى قضائية. وعلى سبيل المثال، لم تفصل محاكم التمييز، في الفترة من عام ٢٠١٢ إلى عام ٢٠١٥، إلا في سبع قضايا اتجار، ثلاث منها بشأن الاتجار بالعمال، وثلاث بشأن الاستغلال الجنسي، وواحدة بشأن نزع الأعضاء^(١٧). وتسلط المقررة الخاصة الضوء على أن الإجراءات المتخذة في حق وكالات التوظيف تظل محدودة بالنظر إلى دور تلك الوكالات ومشاركتها في الاتجار بالعمال المهاجرين، لا سيما العمال المنزليين. ومع ذلك لاحظت بتقدير إغلاق ٢٤ وكالة توظيف وإيقاف نشاط ١٤ وكالة توظيف أخرى في عام ٢٠١٥ في أعقاب ملاحقتها بتهم الاتجار.

٥٩- ومن المشاكل الأخرى المؤثرة في التحقيق والفصل في قضايا الاتجار المحتملة نقص قدرة النواب العامين وموظفي وحدة مكافحة الاتجار بالبشر على تنفيذ قانون منع الاتجار بالبشر، رغم التدريب المقدم. كذلك يؤثر عدم وضوح ما يشكل اتجاراً لأغراض العمل الجبري في التحقيق والفصل في قضايا الاتجار المحتملة ويُفضي إلى اتهام الجناة ثم إدانتهم بجرائم أخرى تترتب عليها عقوبات أخف.

(١٥) إحصاءات مقدّمة من اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر.

(١٦) معلومات مستقاة من اجتماع مع النائب العام.

(١٧) إحصاءات مقدّمة من محكمة التنفيذ.

٦٠- وذكرت السلطات أيضاً عدم تعاون الضحايا مع سلطات إنفاذ القانون باعتباره أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض نسب الملاحقة. وتشير المقررة الخاصة إلى أن المساعدة ينبغي أن تُقدَّم إلى الضحايا بصرف النظر عن تعاونهم مع السلطات، لكنها تُبرز أن قصر مهل التفكير (شهران مع إمكانية التمديد) وطول مدة المحاكمات ومحدودية المشورة والتمثيل القانونيين وخدمات الترجمة الشفوية والمعلومات المتاحة عن القضية، إلى جانب حبس الضحايا في الملاجئ وعدم قدرتهم على العمل هناك وخوفهم من التعرّض للانتقام عند التبليغ عن المتجرين، والاحتجاز بسبب جرائم متصلة بالهجرة، والترحيل، عوامل تزيد من ثني ضحايا الاتجار عن التعاون مع سلطات الإنفاذ. ويشكّل تراكم الغرامات الناجمة عن تجاوز مدة الإقامة المسموح بها في التصاريح على مدى فترة الإجراءات القانونية مثبطاً قوياً آخر يثني العمال المهاجرين عن متابعة الإجراءات القضائية.

زاي- الجبر

٦١- يشكل التعويض والتصحيح جزءاً لا يتجزأ من سُبُل الانتصاف الفعالة التي ينبغي أن تتاح لضحايا الاتجار بموجب القانون الدولي والمعايير الدولية^(١٨). وفي الأردن، لا ينص قانون منع الاتجار بالبشر بالتحديد على تقديم التعويض إلى الضحايا.

٦٢- ومع ذلك، يمكن للضحايا رفع دعاوى مدنية وجنائية على حدة للمطالبة بالتعويض، على افتراض أنهم واعون بحقوقهم ويستفيدون من المساعدة القانونية. بيد أن المعلومات المتعلقة بتلك الدعاوى غير متاحة. وربط الجبر بإدانة الجناة في الدعاوى المدنية والجنائية يقتضي تعاون الضحايا في العمليات القضائية ويجول دون حصول الضحايا الممتنعين عن إقامة الدعاوى على المتجرين بهم والضحايا الذين تفشل قضاياهم في المحكمة على الجبر والتعويض. زد على ذلك أن ضحايا الاتجار بالعمال الذين يرفعون قضايا على أصحاب عملهم يتعرضون للترحيل نتيجة لإلغاء أصحاب العمل تصاريح عملهم وإقامتهم. وأمام هذه العقبات، يختار ضحايا كثيرون التخلي عن حقوقهم في المطالبة بالتعويض حتى وإن كانت قضاياهم وجيهة.

٦٣- ومن دواعي التفاؤل أن من الوارد إنشاء صندوق لتوفير التعويض للأشخاص المتجر بهم. ويمكن تمويل الصندوق مما يصادر من أصول مكتسبة أو محصلة من جرائم الاتجار الوارد ذكرها في قانون منع الاتجار بالبشر (المادة ١٤).

٦٤- وتشمل عناصر الجبر الفعال كذلك إتاحة مهلة للتفكير والتعافي للضحايا المتعرف عليهم أو المفترضين، يستفيدون خلالها من الخدمات اللازمة. وترى المقررة الخاصة أن الشهرين اللذين يقضيهما الضحايا المتعرف عليهم في الملجأ الحكومي فترة لا تكفي للتعافي (وإن كان من الممكن تمديد الإقامة في حالات استثنائية). وبالنظر إلى حداثة عهد الملجأ، لم تكن جميع

(١٨) المادة ٦٦(٦) من بروتوكول الاتجار بالبشر والمبدأ التوجيهي ٩ من المبادئ الموصى بها والمبادئ التوجيهية فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر.

خدمات المساعدة المهنية والنفسية والاجتماعية متوافرة وقت الزيارة. ويقدم المساعدة القانونية إلى الضحايا عدد صغير من المنظمات غير الحكومية، الموجودة في عمان بالأساس، ما يؤثر في تعافي الضحايا الموجودين خارج العاصمة.

٦٥- ويرى المقرر الخاص أنه ينبغي منح الضحايا تصريح إقامة دائمة أو مؤقتة وتصريح عمل باعتبار التصريح شكلاً من أشكال الجبر المناسب، وذلك على الأقل طيلة مهلة التفكير ومدة الإجراءات الجنائية أو المدنية أو الإدارية، أو حتى لفترة أطول في حال تعارض العودة مع المصالح الفضلى للضحية. وهذا الأمر مهم بصفة خاصة في حالة الأردن حيث أغلبية الأشخاص المتجر بهم أشخاص هاجروا إلى البلد للعمل ودفعوا رسوماً باهظة لإعالة أسرهم في بلدانهم. وفي هذه الظروف، يرجح أن يتعرض الأشخاص المتجر بهم للاتجار مرة أخرى لدى عودتهم إذ لا يزال السبب الأساسي للاتجار والدافع إلى الهجرة، أي الفقر وانعدام الفرص، قائمين.

٦٦- وتشمل سبل الجبر الأخرى، لا سيما في حالة ضحايا الاتجار بالعمال، استرداد الأجور غير المدفوعة. ورغم أن قانون منع الاتجار بالبشر لا ينص على ذلك، يجوز لضحايا الاستعباد المنزلي والاستغلال في الخدمة المنزلية بصفة خاصة رفع شكاوى على أصحاب العمل ووكلاء التوظيف أمام لجنة تسوية النزاعات العمالية المؤلفة من ممثلين لوزارة العمل ووزارة الداخلية ومديرية الحدود والإقامة ووكالات التوظيف والسفارات المعنية وهيئات أخرى. وتساعد وحدة مكافحة الاتجار أيضاً بعض الضحايا على تحصيل أجورهم غير المدفوعة.

حاء- الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج

٦٧- تشكل الإعادة إلى الوطن مصير ضحايا الاتجار كافة، ويكون ذلك بإعادتهم إلى بلد منشئهم أو إلى بلد آخر يختارونه ويقبلهم^(١٩). بيد أن من غير الواضح ما هي إجراءات الإعادة وما هي الضمانات القائمة لكفالة سلامة الضحايا وعدم تكرار محتتهم. وليس من الواضح أيضاً ما هي الإجراءات المتاحة لتمكين الضحايا المعنيين من تقديم طلبات اللجوء.

٦٨- ويعوق عدد من العوامل الإسراع في إعادة ضحايا الاتجار المتعرف عليهم إلى أوطانهم. وأشار جميع الأشخاص المتجر بهم الذين حادتهم المقررة الخاصة وهم في انتظار الترحيل إلى طول المدة اللازمة لتعالج وزارة الداخلية أو مجلس الوزراء طلبات استرداد أجورهم غير المدفوعة وشطب ما تراكم من غرامات من جراء تجاوز مدة الإقامة المسموح بها في التصاريح (المادة ٣٤ ب) من قانون الإقامة). وقال معظمهم إنهم يفضلون العودة من دون الحصول على مالهم والبحث عن فرص عمل أخرى في بلدهم أو في مكان آخر، بدلاً من انتظار الحصول على مستحقاتهم. وتتاثر العودة أيضاً بنقص تعاون السفارات والافتقار إلى المال اللازم لتغطية نفقات السفر إلى

(١٩) المادة ٥ (ج) من قانون منع الاتجار.

بلدناهم. وتذكر المقررة الخاصة بأن إعادة ضحايا الاتجار إلى أوطانهم ينبغي أن تكون آمنة وطوعية قدر الإمكان^(٢٠).

٦٩- ولم تكن المعلومات المتعلقة بإعادة الإدماج متاحة. ومع ذلك، تذكّر المقررة الخاصة بأن من حق الأشخاص المتجر بهم، بحكم وضعهم كضحايا، أن يستفيدوا من إعادة الإدماج كجزء من بقائهم في البلد أو أن يعادوا إلى بلدانهم في كنف الأمان. وتقلل المساعدة على إعادة الاندماج احتمالات تعرضهم للاتجار مرة أخرى. وعلاوة على ذلك، يساور المقررة الخاصة القلق لأن إعادة إدماج الأشخاص المتجر بهم في المجتمع الأردني ليست مكرسة لا في القانون ولا في الممارسة.

طاء- الوقاية

١- التوعية العامة

٧٠- اتخذت الحكومة عدداً من التدابير الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص، وذلك بالأساس من خلال حملات التوعية والمنشورات الموجهة إلى العمال المهاجرين بالإنكليزية وبهاسا إندونيسيا والتاغالوغ والسريلانكية والعربية^(٢١). كذلك استُخدمت وسائل الإعلام كالراديو والتلفزيون والمواقع الشبكية للتوعية بمسائل الاتجار. وتساهم المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية والمركز الوطني لحقوق الإنسان وبعض السفارات أيضاً في نشر المعلومات. وتُظمّت في جميع المحافظات أنشطة لبناء قدرات موظفي إنفاذ القانون والموظفين الحكوميين والسلطة القضائية والعمال المهاجرين وأصحاب العمل ووكالات التوظيف (بما فيها تلك الموجودة في المناطق الصناعية المؤهلة) واللاجئين وملتمسي اللجوء. ورغم زيادة الاهتمام بالمسألة، أعربت الجهات المعنية عن قلقها إزاء صعوبة ضمان وعي الأشخاص المتجر بهم، وأولئك المعرضين لخطر الاتجار أو شكل آخر من أشكال الاستغلال، وأصحاب العمل، ووكالات التوظيف، وعياً تاماً بما يعتبر اتجاراً بالبشر وبكيفية تلقي المساعدة.

٧١- وتشمل تدابير الوقاية التي تستهدف اللاجئين وملتمسي اللجوء تسجيل الزواج والطلاق في المخيمات مجاناً لدى المحاكم الدينية وسلطات التسجيل المدنية، إذ يقلص التسجيل احتمالات زواج الأطفال/الزواج القسري والزواج الاستعبادي والزواج الذي يتحول إلى استغلال جنسي. وتسدى أيضاً خدمات المشورة المتعلقة بالمخاطر المقرنة بالعودة في حالة اللاجئين وملتمسي اللجوء الذين يختارون العودة من تلقاء أنفسهم إلى الجمهورية العربية السورية، لا سيما النساء العازبات والأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن ذويهم. وتشيد المقررة الخاصة بالتعاون بين السلطات الأردنية ومفوضية شؤون اللاجئين وتشجعها على تضمين التدريب

(٢٠) انظر المبادئ الموصى بها والمبادئ التوجيهية فيما يتعلق بالاتجار بالبشر.

(٢١) انظر اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر، التقرير الوطني الأول بشأن مكافحة الاتجار بالبشر في الأردن (٢٠٠٩-٢٠١٣).

المقدم إلى الموظفين العاملين في المخيمات موضوع تحديد حالات الاتجار أو احتمالاته. وينبغي، لدى وصول اللاجئين وملتزمي اللجوء إلى الأردن، تحديد فرص التقليل إلى أدنى حد من احتمالات الاتجار والظروف المفضية إلى استغلال العمال والاستغلال الجنسي، مثل استبعاد المدنيين.

٧٢- وعلاوة على ذلك، تعرب المقررة الخاصة عن سرورها لما سمعته عن نية الحكومة فتح سوق عملها والسماح للاجئين وملتزمي اللجوء بممارسة ضروب أخرى من أنشطة إعالة الذات بواسطة خطة الاستجابة الأردنية للفترة ٢٠١٦-٢٠١٨^(٢٢)، ما سيخفف من حدة التوترات الاجتماعية ويعزز التماسك الاجتماعي. ويتوخى مشروع نموذجي آخر ترمع تنفيذه وزارة العمل ومفوضية شؤون اللاجئين إتاحة فرص عمل للاجئين وملتزمي اللجوء في قطاعي الزراعة وصناعة الملابس في المناطق الصناعية المؤهلة، وذلك بإعانتهم مالياً على الحصول على تصاريح العمل.

٧٣- وتتمثل استراتيجية وقائية أخرى في التصدي للطلب، ما يعني بالدرجة الأكبر، في السياق الأردني، الطلب على استغلال العمال المهاجرين، بمن فيهم العاملون في الخدمة المنزلية.

٧٤- ومن اللازم، كذلك، توفير ضمانات لأصحاب العمل الذين تكبدوا نفقات لجلب عمال منزليين، بهدف وضع حد لظاهرة حجز جوازات السفر. ويجري في هذا الصدد نقاش يبعث على التفاؤل بشأن إقرار تأمين لأصحاب العمل. وثمة كذلك حاجة ماسة إلى إذكاء الوعي بأشكال الاتجار الأخرى، بما فيها الاتجار الداخلي والاتجار بالأطفال والاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي.

٢- الهجرة الآمنة

٧٥- لا توفر ممارسات الهجرة الحالية حماية كافية من التعرض للاستغلال والاتجار للقوة العاملة المهاجرة، التي تشمل اللاجئين وملتزمي اللجوء.

٧٦- وفي هذا السياق، لا بد للأردن أن يوفر مزيداً من فرص الهجرة الآمنة، أي الهجرة القانونية والمربحة وغير الاستغلالية، إن أراد أن يحارب بفعالية الطلب على استخدام عمال يمكن استغلالهم وأن يفي بالتزاماته باحترام وحماية وتعزيز حقوق العمال كافة، بمن فيهم المهاجرون.

٣- الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٧٧- يتنامى على الصعيد العالمي منع الاتجار بواسطة شراكات بين القطاعين العام والخاص. واتخذت دوائر الأعمال، عن طريق آليات التنظيم الذاتي، كالمسؤولية الاجتماعية للشركات، خطوات منها السعي إلى إخلاء سلاسل الإمداد الخاصة بها من العمل الجبري.

(٢٢) انظر <http://www.jrpdc.org/>.

٧٨- وقد سرت المقررة الخاصة بالتعرف على "برنامج عمل أفضل/الأردن" (٢٠٠٨-٢٠١٧)، وهو برنامج تنفذه وزارة العمل في شراكة مع منظمة العمل الدولية ومؤسسة التمويل الدولية ويتوخى تحسين امتثال المنشآت العاملة في قطاع الملابس معايير العمل وتحسين ظروف العمل بالتوازي مع تعزيز القدرة التنافسية والأداء الاقتصادي. وتلاحظ في هذا الصدد أن القدرة التنافسية لشركات قطاع الملابس الأردني داخل سلسلة التوريد العالمية كانت موضوع تقييم على أساس معايير العمل الدولية الأساسية وقوانين العمل الوطنية، لا سيما فيما يتصل بالتمييز والعمل الجبري وعمل الأطفال والأجور وساعات العمل والعقود. وتقدم أيضاً خدمات المشورة والتدريب فيما يتعلق بكيفية تحسين الامتثال بتنمية التعاون على مستوى مكان العمل^(٢٣). وتشجع المقررة الخاصة على استخدام تلك الأدوات لتحديد وإنهاء حالات الاتجار بالعمال في قطاع النسيج، وفي سائر المنشآت الوطنية والدولية والمتعددة الجنسيات في الأردن.

٧٩- وعلاوة على ذلك، يعالج الاتجار بالأشخاص أيضاً بواسطة مبادرات عمالية تركز على تحسين ظروف العمل في شركات صناعة الملابس، كوضع "قائمة ذهبية" للشركات الوطنية ذات السجلات الإيجابية في ميداني التدريب والاستخدام وترتيب المنظمات المخلة بالتزاماتها بموجب قانون العمل.

باء- التعاون والشراكة

١- التعاون مع المجتمع المدني

٨٠- يؤدي إسهام منظمات المجتمع المدني والتعاون معها دوراً حاسماً في مكافحة الاتجار بالأشخاص. وتقترح الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر تنفيذ بعض الأنشطة بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني المزودة بالمعارف والمهارات المطلوبة. ولكن لا يشارك في الواقع إلا عدد محدود جداً من هذه المنظمات، وعلى أساس مخصص، في اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر، وتساهم إلى حد ما في أعمال منع الاتجار، لا سيما تقديم المساعدة إلى الضحايا. ولا بد من اتخاذ خطوات فورية لتعزيز الإطار القانوني والدعم المقدم، لتمكين مجموعة أكبر من مقدمي الخدمات المحتملين ومنظمات المجتمع المدني من المساهمة في أنشطة منها توفير الحماية والمساعدة للضحايا بسبل منها إدارة الملاجئ وإسداء المشورة إلى الضحايا وتوفير التدريب المهني.

٢- التعاون الدولي والإقليمي والشبائي

٨١- أبرم الأردن عدداً من مذكرات التفاهم بشأن هجرة العمال والاتجار بهم مع بلدان مثل إندونيسيا وسري لانكا والفلبين ومصر، وهو يعمل عن كثب مع سفارات أخرى في البلد.

(٢٣) انظر http://betterwork.org/jordan/?page_id=30#sthash.WSZHUxJ0.dpuf

ويستفيد الأردن كذلك من التعاون مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية في مجالات مثل التدريب ومساعدة ضحايا الاتجار وإعادة إلى الوطن والتوعية.

٨٢- وعلى الصعيد الدولي، يستفيد الأردن من تبادل المعلومات والممارسات الجيدة في مجال مكافحة الاتجار مع المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) وشرطة الشراكة الأوروبي - متوسطة. وباتت قدرات مديرية الأمن العام في مجالي التحقيق والتحليل متماشية ومعايير الاتحاد الأوروبي والمعيار الدولي ISO 17025، بعد تنفيذ برنامج توأمة في عام ٢٠١٠^(٢٤).

٨٣- أما على الصعيد الإقليمي، فيشارك الأردن بنشاط في صياغة اتفاقية منع الاتجار بالبشر. وقد ساهم الأردن أيضاً في دمج الاتجار ضمن مدونة قواعد السلوك المتعلقة بجمع أعمال القرصنة والسطو المسلح ضد السفن في غرب المحيط الهندي وخليج عدن (مدونة جيوتي لقواعد السلوك).

ثالثاً- استنتاجات وتوصيات

ألف- الاستنتاجات

٨٤- تسلم المقررة الخاصة بالجهود التي يبذلها الأردن في سبيل منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، كما يتبين من إنشاء اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر، ووحدة مكافحة الاتجار بالبشر التابعة لمديرية الأمن العام، ودار "كرامة" لحماية الناجين من الاتجار. وتوفر قوانين العمل أيضاً الحماية للعمال المهاجرين، بمن فيهم العمال المنزليون، وتنصّ على تفتيش العمل في المنشآت التجارية وداخل الأسر المعيشية، وتنظم وكالات التوظيف. بيد أنه يتعين تحسين التنفيذ إلى جانب الرصد المنتظم ومعاينة الجناة. وتساهم مبادرات من قبيل "عمل أفضل/الأردن"، واعتماد المنشآت التجارية ضمن "القائمة الذهبية"، وترتيب المنظمات المخلة بالتزاماتها بموجب قانون العمل في زيادة تحسين تنفيذ معايير العمل وتعزيز القدرة التنافسية للمنشآت في الوقت نفسه.

٨٥- ويُنظر إلى الاتجار بالأشخاص في الأردن على أنه ظاهرة تقوم بالأساس على استغلال غير الأردنيين في العمل، دون إيلاء اهتمام كبير لأشكال الاتجار الأخرى، بما فيها الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي والتسول وزرع الأعضاء، الذي يمكن أن يشمل الأردنيين والمهاجرين واللاجئين وملتزمسي اللجوء. وفي غياب استراتيجية وطنية محدثة لمكافحة الاتجار وإجراءات تنفيذية موحدة، يصعب معالجة ظاهرة الاتجار معالجة منسقة.

(٢٤) انظر الاتحاد الأوروبي، *Implementation of the European Neighbourhood Policy in 2010, Country Report: Jordan*, joint staff working paper. Available from <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:52011SC0648>

٨٦- وبالنظر إلى تدفق العمال المهاجرين واللاجئين وملتزمسي اللجوء إلى البلد، يُطبّق الأردن سياسة تقييدية في مجال الهجرة تركز على الإسراع في ترحيل المهاجرين غير الشرعيين دون إتاحة فرصة لتحديد ضحايا الاتجار بدقة وتقديم المساعدة إليهم. ويظل عدد الضحايا المتعرف عليهم والمشمولين بالمساعدة منخفضاً. وبالمثل، تظل نسبة الملاحقة في قضايا الاتجار منخفضة جداً بسبب نقص وضوح قوانين منع الاتجار، ما يديم حالة إفلات المتجرين من العقاب ويعوق وصول الضحايا إلى العدالة.

٨٧- وتشعر المقررة الخاصة أيضاً بقلق شديد لأن إقامة ضحايا الاتجار في الملاجئ قد تصل إلى حد الاحتجاز. وعلاوةً على انتهاك حقوق الإنسان الأساسية المتصلة بحرية التنقل والحماية من الاحتجاز^(٢٥)، يشكل ذلك خطراً على رفاه الأشخاص المعنيين. ويحتاج موظفو الملاجئ، رغم التزامهم بمهنتهم، إلى تدريب متخصص وبناء للقدرات. وإذا تسلم المقررة الخاصة بجهود الحكومة في سبيل إذكاء الوعي، تلاحظ أن الوقاية لا تزال في مراحلها الأولى ولا تستهدف جميع الفئات المعرضة للخطر، بمن في ذلك اللاجئين وملتمسو اللجوء الموجودون خارج المخيمات، والعمال المنزليون، وأصحاب العمل، ووكالات التوظيف.

باء- التوصيات

٨٨- في ضوء الاستنتاجات المعروضة أعلاه، وبروح التعاون والحوار، تقدم المقررة الخاصة إلى الأردن التوصيات التالية:

(أ) الإسراع في التصديق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ واتفاقية منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المنزليين، ٢٠١١ (رقم ١٨٩)؛ وبروتوكول منظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٤ لاتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠؛ واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)؛ واتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، واتفاقية عام ١٩٥٤ بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية، واتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية؛

(ب) إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف لتبادل المعلومات والمساعدة القانونية ولضمان العودة الآمنة، وتنفيذ تلك الاتفاقات حيثما وُجدت، بغية التصدي في إطار جهد مشترك للأسباب الأساسية للاتجار بالأشخاص؛

(ج) العمل مع بلدان المصدر من أجل ضمان الوقاية والتوعية.

(٢٥) OHCHR, Human Rights and Human Trafficking Fact Sheet No. 36, pp. 18–19, and report of the Working Group on Arbitrary Detention (A/HRC/22/44), paras. 55 and 57.

٨٩- وبخصوص الإطار الوطني، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) التعجيل بتنقيح قانون مكافحة الاتجار بالبشر وغير ذلك من السياسات ذات الصلة بما يمثل متطلبات بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال. وينبغي أن يتوخى التنقيح أموراً منها توضيح الفصل بين وسائل الاتجار وأغراضه. ويجب أن يركز أيضاً على نهج قائم على حقوق الإنسان وأن يمنح الضحايا المقيمين في الملاجئ حرية التنقل وإمكانية البقاء والعمل بصورة نظامية في الأردن في انتظار نتيجة إجراءاتهم القانونية وبعد انتهاء الإجراءات. ويجب أن يكفل كذلك عدم تجريم الضحايا في جميع الجرائم المرتكبة فيما يتصل بصفتهم كضحايا، ومنحهم تعويضات، وإشراك منظمات المجتمع المدني بصفة رسمية في اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر؛

(ب) بلورة وزيادة خيارات الهجرة الآمنة وقنوات الاستخدام القانوني، والتسليم بأن النهج المتبع حالياً لإدارة الهجرة، لا سيما فيما يتعلق بأثر نظام الكفالة وانتداب العمال المهاجرين بواسطة بعض وكالات التوظيف عديمة الضمير، قد يساهم أحياناً في تهيئة ظروف ملائمة لأنشطة المتجرين؛

(ج) إنفاذ لوائح العمل بغية توفير حماية أكبر للعمال المهاجرين، بمن فيهم العمال المنزليون، وكذلك للاجئين وملتمسي اللجوء الباحثين عن عمل، وذلك وفقاً للمعايير القانونية الدولية. وينبغي أيضاً ضمان التفتيش المتواتر داخل الأسر والقطاعات الأكثر قابلية لحدوث الاتجار؛

(د) تنقيح وإنفاذ لوائح تنظيمية صارمة لوكالات التوظيف، وإجراء رصد منظم لأنشطة الوكالات المرخص لها فعلاً، واتخاذ إجراءات فورية لسحب رخصها وملاحقتها حيثما ثبت ضلوعها في أنشطة غير قانونية تتصل بالاتجار بالأشخاص؛

(هـ) تقييم نتائج الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر (٢٠١٠-٢٠١٢) والدروس المستفادة منها؛ والإسراع، بعد التشاور مع جميع الجهات المعنية، في استكمال واعتماد خطة عمل وطنية تتبع نهجاً قائماً على حقوق الإنسان ومركزاً على الضحايا، وتوخي الوضوح في تحديد الأهداف والمسؤوليات والمؤشرات اللازمة لقياس التقدم المحرز، وتخصيص ميزانية محددة لتنفيذها؛

(و) إجراء دراسة أساسية وطنية بالتعاون مع معاهد بحثية مستقلة والشركاء الشائين والمجتمع المدني بهدف توثيق نطاق الاتجار واتجاهاته على المستوى الوطني. وينبغي أن تتناول الدراسة جميع أشكال الاتجار بالأشخاص وأسبابه ونتائجه، لا سيما الاتجار باللاجئين وملتمسي اللجوء داخل المخيمات وخارجها، وكذلك الاتجار الداخلي بالأردنيين؛

(ز) وضع نظام منهجي ومنسق لجمع البيانات يتضمن بلدان منشأ الضحايا وجنسهم وأعمارهم وطبيعة الاتجار ونوعه؛ وينبغي أن يتضمن النظام أيضاً معلومات عن المتجرين وبيانات بشأن التحقيقات ونسب الملاحقة والعقوبات المفروضة.

٩٠- وبخصوص تحديد الهوية والتدريب وبناء القدرات، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) الإسراع في اعتماد إجراءات تنفيذية موحدة للتعرف على جميع أشكال الاتجار وإحالة الضحايا، وتحديد علامات تنبيه ومؤشرات يجب البحث عنها عند فرز الأشخاص الضعفاء، ومنهم أردنيون ومهاجرون لا يحملون وثائق هوية ولا جنون وملتمسو لجوء وعديمو جنسية؛

(ب) ضمان إمكانية التعرف على ضحايا الاتجار، حتى في حال إقامتهم في مراكز لاحتجاز المهاجرين، سعياً إلى تجنب إعادتهم إلى بلدانهم وإلى وقوعهم ضحية من جديد؛

(ج) بلورة أدوات ومؤشرات مناسبة لتمكين مفتشي العمل من التعرف على ضحايا الاتجار في أثناء تفتيش العمل، في قطاعات منها الزراعة والبناء وصناعة الملابس، وداخل الأسر، على أن يقترن ذلك بتدابير لتوفير الحماية الفورية لضحايا العمل الجبري؛

(د) توضيح الجوانب القانونية المتعلقة بعناصر الاتجار لتمكين السلطة القضائية من إنفاذ القانون؛

(هـ) التوعية بالفرق بين حالات الاتجار وحالات أخرى، بما فيها الهجرة غير الشرعية وانتهاكات قوانين العمل وممارسة البغاء، لتيسير تعرف موظفين الخط الأمامي تعرفاً دقيقاً على الضحايا؛

(و) المضي في توفير برامج تدريب شاملة بشأن الاتجار بالأشخاص بغية تنمية المعارف وإذكاء الوعي لدى جميع الجهات المعنية، بمن فيها موظفو الشرطة والهجرة والجمارك والبحرية ومفتشو العمل والنواب العامون والقضاة والمحامون وأصحاب العمل/المنشآت التجارية ووكالات التوظيف ومنظمات المجتمع المدني ووسائل الإعلام؛

(ز) تدريب جميع مقدمي الخدمات المعنيين بمساعدة ضحايا الاتجار ورعايتهم.

٩١- وبخصوص خدمات الدعم المقدمة إلى ضحايا الاتجار، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) حماية ومساعدة جميع ضحايا الاتجار، بمن فيهم ضحايا الاتجار لأغراض العمل والخدمة المنزلية، واحترام حقوق الإنسان الخاصة بهم احتراماً تاماً؛

(ب) إقرار مبدأ المساعدة الملائمة وغير المشروطة، بما في ذلك الدعم الاجتماعي والنفسي والطبي والقانوني، فضلاً عن توفير خدمات الترجمة التحريرية والشفوية في الملاجئ، وفقاً للفقرة ٦ (٦) من بروتوكول الاتجار بالأشخاص. ويجب أن تقدم تلك المساعدة إلى جميع الضحايا سواء أكان مصدر الإحالة هو الشرطة أم المنظمات غير الحكومية. وينبغي أن يُكفل للضحايا الموجودين داخل الملاجئ حرية التنقل والوصول إلى فرص العمل والإقامة في البلد؛

(ج) إعطاء الأولوية لمقدمي الخدمات المعتمدين على تمويل كاف ومنظمات المجتمع المدني المعنية بمسألة الاتجار بالأشخاص وتمكين هذه الجهات من إدارة الملاجئ وتقديم المساعدة الشاملة، كالدعم الاجتماعي والنفسي والطبي والقانوني، فضلاً عن خدمات الترجمة التحريرية والشفوية، إلى ضحايا الاتجار؛

(د) توفير حلول بديلة قابلة للاستمرار لضحايا الاتجار غير الراغبين في العودة إلى بلدانهم خوفاً من الجزاء أو المشقة أو التعرض للاتجار مجدداً، بغية تمكينهم من البقاء والعمل بصفة قانونية في الأردن، بسبل منها منح تصاريح إقامة وعمل خاصة؛

(هـ) بلورة أدوات تقترب بإجراءات و ضمانات واضحة لتجنب تكرار محنة ضحايا الاتجار في أثناء إعادتهم إلى أوطانهم وإعادة إدماجهم في الأردن أو في بلد المصدر أو بلد ثالث؛

(و) ضمان إتاحة خطوط ساخنة مجانية على مدار الساعة تُعنى بمسألة الاتجار وتُشغل بلغات الضحايا المحتملين التي قد تكون لغتهم الوحيدة ويشرف عليها موظفون يتحدثون لغات متعددة وتلقوا تدريباً متخصصاً في مجال الاتجار بالأشخاص؛

(ز) الحفاظ على تعاون وثيق مع المنظمات الدولية والإقليمية، وبخاصة المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية شؤون اللاجئين، ومع البعثات الدبلوماسية، لتأمين عودة ضحايا الاتجار إلى بلدان منشئهم، مع إيلاء الاعتبار الواجب، حسب الانطباق لضرورة توفير الحماية الدولية للضحايا وتطبيق مبدأ عدم الطرد؛

(ح) إنشاء صندوق وطني لتمويل مخطط تعويضات شامل خاص بضحايا الاتجار؛

(ط) ضمان اعتماد إجراءات مناسبة لتقييم مصالح الطفل الفضلى في أثناء مرحلة تحديد الحالات والحماية والمساعدة وقبل اتخاذ أي قرار بشأن إعادة الطفل إلى بلده.

٩٢ - وبخصوص الملاحقة، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) تحسين نظام إقامة العدل حرصاً على الإسراع في إجراء التحقيقات والفصل في قضايا الاتجار مع ضمان حق الأفراد في محاكمة عادلة تمشياً مع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء استجابات العدالة الجنائية؛

- (ب) ضمان توفير الحماية الواجبة للضحايا والشهود عند الفصل في قضايا الاتجار قبل المحاكمة وفي أثنائها وبعد انتهائها تجنباً للانتقام؛
- (ج) ضمان دمج مصالح الطفل الفضلى في صميم استجابة العدالة الجنائية في القضايا التي تهم الأطفال؛
- (د) تعزيز قدرة موظفي السلطة القضائية على الفصل في قضايا الاتجار؛
- (هـ) النظر في إنشاء دوائر متخصصة داخل المحاكم الجنائية و/أو النيابة العامة حرصاً على تحقيق نتائج أفضل في قمع الاتجار بالاستعانة بموظفين قضائيين مدربين.
- ٩٣ - وبخصوص الوقاية، توصي المقررة الخاصة بما يلي:
- (أ) مضاعفة الجهود الرامية إلى التوعية بجميع أشكال الاتجار بالأشخاص، لأغراض منها الاستعباد المنزلي والعمل الجبري والاستغلال الجنسي، لتحسين فهم عامة الناس والمهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء وأصحاب العمل ووكالات التوظيف للسلوك الذي يشكل اتجاراً؛
- (ب) إجراء دراسات استقصائية لتقييم أثر حملات التوعية في جميع أنحاء البلد وخاصة في المناطق التي تتركز فيها أعداد كبيرة من ضعاف الحال. وعلاوة على ذلك، ينبغي إتاحة مواد التوعية بلغات متعددة؛
- (ج) تمكين المنظمات غير الحكومية، بسبل منها زيادة التفاعل وتوفير الأموال، بهدف إشراكها في التوعية بظاهرة الاتجار وتناول الشكاوى المتعلقة بالاتجار؛
- (د) الإسراع في إقرار تأمين مناسب لفائدة أصحاب العمل بغية منع الممارسات التي تشكل اتجاراً بالأشخاص؛
- (هـ) دمج تدابير منع الاتجار في جميع أنشطة الإعلام والمشورة والتوعية الموجهة إلى اللاجئين وملتمسي اللجوء داخل المخيمات وخارجها؛
- (و) دمج أدوات تحديد حالات الاتجار ضمن عمليات الفرز والتسجيل والمساعدة الخاصة باللاجئين وملتمسي اللجوء السوريين الذين يصلون إلى الأردن، لا سيما المقيمين منهم في المخيمات؛
- (ز) مواصلة التعاون مع مفوضية شؤون اللاجئين ودائرة الأحوال المدنية والمحاكم الدينية بغية منع زواج الأطفال و/أو الزواج القسري الذي يمكن أن يتسبب في الاستعباد الجنسي والبقاء القسري، وذلك بإتاحة التسجيل المجاني؛
- (ح) مواصلة السعي إلى فتح سوق العمل أمام اللاجئين وملتمسي اللجوء بهدف تجنب استغلال هذه الفئة الضعيفة لأغراض العمل والجنس.

٩٤ - وبخصوص العمل مع المنشآت التجارية، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

- (أ) توعية المنشآت بظاهرة الاتجار بالبشر وتشجيعها على الحفاظ على سلسلة إمداد خالية من الاتجار، بطرق منها وضع آليات وأدوات للتنظيم الذاتي؛
- (ب) اعتماد وإنفاذ لوائح صارمة بشأن وكالات التوظيف، والتحقق بانتظام من أنشطة الوكالات المعتمدة بالفعل، وسحب رخصها ومقاضاتها في حال ضلوعها في نشاط غير قانوني يتصل بالاتجار بالأشخاص؛
- (ج) استخدام المبادرات الموجودة كبرنامج العمل اللائق التابع لمنظمة العمل الدولية من أجل التصدي للاتجار بالأشخاص لأغراض استغلالهم في العمل، ودمج تحديد حالات الاتجار كأحد المؤشرات المستخدمة لاعتماد المنشآت ضمن "القائمة الذهبية" وترتيب المنظمات المخلة بالتزاماتها بموجب قانون العمل.