عمل الأطفال
والحماية في الأرض الفلسطينية المحتلة:
مراجعة مكتبية*

منظمة العمل الدولية

www.ilo.org/arabstates

مقدمة

يهدف هذا الموجز إلى تسليط الضوء على النتائج الرئيسية للمراجعة المكتبية التي أجرتها منظمة العمل الدولية عن عمل الأطفال في الأرض الفلسطينية المحتلة. وهي تتضمن تعريفات ومفاهيم تُستخدم لفهم عمل الأطفال، وتوضيح البيانات الكمية والنوعية حول حجم عمل الأطفال وطبيعته في مختلف أنحاء الضفة الغربية وقطاع غزة، فضلاً عن مراجعة مشهد حماية الأطفال في فلسطين. ويتضمن هذا المشهد قوانين السلطة الفلسطينية التي تشكل الإطار القانوني لحماية الأطفال، والإستراتيجيات والخطط الوطنية التي تؤثر عليها، بالإضافة إلى تحديد مختلف الأطراف المعنية وبرامجها التي تركز على الوقاية من استغلال الأطفال وإجراءات مكافحته. وعلاوة على مراجعة الأدبيات القائمة، يعتمد هذا الموجز على أدلة رئيسية مستقاة من مقابلات أجريت مع الأطراف المعنية وصناع السياسات.

حقائق وأرقام

طبقاً لتقرير صادر عن الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني بعنوان «أطفال فلسطين» فإن قرابة 65 ألف طفل (أي نحو 6 في المائة) من إجمالي عدد الأطفال في الفئة العمرية 5-14 سنة في عام 2010[1] هم أطفال عاملون سواء بأجر أو دون أجر[2]. كما يبين مسح القوى العاملة الذي أجراه الجهاز في عام 2011 أن نسبة مشاركة الفئة العمرية 10-17 عاماً في القوى العاملة بلغت 5.5 في المائة، ومن بين هؤلاء فإن 68.3 في المائة يعملون، و7.7 في المائة هم في إطار البطالة الجزئية، في حين أن 24 في المائة عاطلون عن العمل (انظر الشكل 1).[3]

وترتفع نسبة مشاركة الأطفال الذكور في القوى العاملة مقارنة بالإناث. وتُعتبر الزراعة أكبر قطاع اقتصادي مشغل للأطفال، بيد أن أغلب هؤلاء يعملون كمساعدة لأسرهم دون أي أجر. ويختلف معدل ساعات عمل الأطفال الأسبوعية تبعاً للسن، حيث أن هذا المعدل في صفوف الفئة العمرية 10-17 عاماً أعلى بقليل منه بالنسبة لإجمالي القوى العاملة (15 عام فما فوق). إضافة إلى ذلك، فإن معدل الأجر اليومي للأطفال العاملين أدنى بكثير منه بالنسبة لإجمالي القوى العاملة.

شكل 1: النسبة المئوية لمشاركة الأطفال في الفئة العمرية 10-17 عاماً في القوى العاملة من إجمالي القوى العاملة.

فلسطين	2010	2011
الفئة العمرية 10-17	4,8	5,5
العاملون	69,8	68,3
بطالة جزئية	6,3	7,7
عاطلون عن العمل	23,9	24
الضفة الغربية		
الفئة العمرية 10-17	6,9	7,2
العاملون	76,2	72,7
بطالة جزئية	6,2	6,9
عاطلون عن العمل	17,6	20,4
غزة		
الفئة العمرية 10-17	1,6	2,8
العاملون	27,2	51,1
بطالة جزئية	7,2	10,7
عاطلون عن العمل	65,6	38,2

المصدر: الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسوح القوى العاملة، 2011 و2010، جداول 2-4.

غالباً ما يشارك الأطفال العاملون في القطاع الزراعي في مهام مثل حمل وإيصال الماء، ورعي المواشي، وجني المحاصيل، وغيرها من الأنشطة4. وفي عام 2010، شارك 47.6 في المائة من الأطفال العاملين من الفئة العمرية 10-17 عاماً في الزراعة مع وجود فروق بين الضفة الغربية (49 في المائة، وهي أكبر قطاع اقتصادي مشغل للأطفال) وغزة (24.7 في المائة).

أسوأ أشكال عمل الأطفال

لا تحصل غالبية الأطفال العاملين على أجر كونهم يعملون في أنشطة زراعية عائلية، في حين يعمل بعضهم في بيئة أخطر وضمن ظروف شديدة الهشاشة. ولا توجد دراسات شاملة عن حجم الأنشطة المحددة والمخاطر المرتبطة بها

1. البيانات المقدمة تعتمد على نتائج مسح الأسرة الفلسطينية لعام 2010.
2. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أطفال فلسطين - قضايا وإحصاءات، 2012 (المصدر الرئيسي: مسح الأسرة الفلسطينية، 2010).
3. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، مسح القوى العاملة، 2011، جدول رقم 2.
4. الجهاز المركزي للإحصاء الفلسطيني، أطفال فلسطين - قضايا وإحصاءات، 2012 (المصدر الرئيسي: مسح الأسرة الفلسطينية، 2010).

* تمت المراجعة المكتبية «عمل الاطفال وحمايتهم في الارض الفلسطينية المحتلة» من قبل سامية البطمة، و نيثيا ناجارجان، في عام 2013 كجزء من مشروع تعزيز معرفة الشركاء الثلاثة وقدرتهم على مكافحة اسوأ اشكال عمل الاطفال في الارض الفلسطينية المحتلة، بتمويل من منظمة العمل الدولية.

التي يواجهها الأطفال العاملون في فلسطين. ولكن تسلط دراسات كمية ونوعية مختلطة بعض الضوء على طبيعة المخاطر التي تواجه الأطفال العاملين في ظروف كهذه.

الشكل 2: أسوأ أشكال عمل الأطفال في أربعة مناطق داخل فلسطين.

الموقع	أشكال العمل
غور الأردن	البناء، المبيدات الحشرية، قيادة الجرارات وآليات زراعية أخرى، رعي المواشي في مناطق خطرة أو قرب الحدود، زراعة الحشيش.
القدس	العمل في مناطق حدودية قرب مستوطنات إسرائيلية، بيع الحلوى والعلكة والمناديل في الشوراع، غسل السيارات، تهريب المخدرات، التعرض للاستغلال في الاتجار والدعارة.
بيت حانون، غزة	تهريب المخدرات، بيع البنزين في غالونات في الشوراع، بيع المعادن والخشب والبلاستيك من المنازل المهدمة، إصلاح المركبات، بيع مختلف البضائع الاستهلاكية في الشوارع، السفر إلى رفح للعمل في الأنفاق وورشات العمل.
رفح، غزة	صيد السمك، العمل في أنفاق التهريب أو حولها، بيع السجائر والحلوى، العمل في ورشات عمل مستخدمين ماكينات خطرة وأدوات حادة، صنع المفرقعات وبيعها، نقل البضائع مع الحيوانات، العمل مع مجموعات مسلحة، تهريب المخدرات وبيعها.

المصدر: مركز دراسات التنمية في جامعة بيرزيت، أثر النزاع على عمل الأطفال: حالة فلسطين، آذار/مارس 2010.

الطلب والعرض

ارتفع معدل الفقر بين الأسر الفلسطينية خلال العقد الأخير، وازداد اعتمادها على المساعدات الإنسانية لتأمين معيشتها اليومية. ومنذ عام 2009، يعيش أكثر من خمس السكان الفلسطينيين في فقر، كما أن كثيراً من العائلات الفلسطينية

مصدر الصور: منظمة العمل الدولية/ أشرف دواني.

معرض للفقر، إذ يتمركز أعلى خط الفقر بقليل[5]. وفي عام 2011، تضرر ثلثا الفلسطينيين جراء غياب الأمن الغذائي[6]، وبلغ معدل البطالة 26 في المائة، وتراجع معدل الأجور الحقيقية بسبب ضغوط التضخم[7]. وتشكل هذه التطورات ضغطاً مباشراً يدفع الأطفال للعمل من أجل دعم أسرهم.

وتلعب العوامل المرتبطة بالطلب (أي فاعلية سوق العمل) دوراً مهماً في حجم عمل الأطفال وديناميكياته في فلسطين، حيث يمكن أن يكون لتحولات فرص العمل وهيكليات الأجور تأثيرين متناقضين على عمل الأطفال. فانخفاض أجور المهن ذات المهارات المتدنية يؤدي من ناحية إلى حدوث «أثر الدخل» الذي يرغم الأطفال على العمل ساعات أطول لتأمين كمية الدعم نفسها إلى دخل الاسرة، وإلى تشكل «أثر الإحلال» من ناحية أخرى. وبالتالي يجب أن تتحمل النقابات العمالية وجمعيات أصحاب العمل مسؤولية أكبر بهدف التصدي لعمل الأطفال من خلال وضع سياسات واضحة تكافح توظيف الأطفال دون الخامسة عشرة فضلاً عن وضع آليات تجبر أصحاب العمل الذي يخرقون هذه السياسات على دفع غرامة مالية.

توصيات

يمكن تلخيص النتائج الرئيسية والتوصيات الخاصة بمكافحة عمل الأطفال في فلسطين على النحو التالي:

القوانين والسياسات الوطنية

ينبغي إيجاد توافق بين قوانين وسياسات حماية الأطفال في كل من الضفة الغربية وقطاع غزة، كما يجب سن قوانين جديدة، مثل مسودة قانون عدالة الأحداث. ولحماية الأطفال من الاستغلال الاقتصادي، يتعين إجراء تعديلات لتفادي الثغرات في التشريعات القديمة والجديدة، بما في ذلك قانون العمل، وقانون الأطفال، وقانون العقوبات لتوضيح العقوبات المطبقة على المدانين بتهمة استغلال الأطفال ووضع تعريف واضح للمسؤولية الجنائية على أولياء الأمور الذين يرغمون أطفالهم على العمل. وهذا يجعل قانون العقوبات ينسجم مع المادة 32-2 من اتفاقية حقوق الطفل التي تطلب من الحكومات «أن تنص على عقوبات مناسبة أو عقوبات أخرى تضمن التنفيذ الفعال للمادة الحالية». فمسودة قانون العقوبات الحالية لا تنص على أي أحكام من هذا القبيل. علاوة على ذلك، من الضروري توفير حماية قانونية أقوى للأطفال الذين لا يشملهم أي قانون آخر، بمن فيهم الأطفال العاملون في أعمال حرة والذين يعملون لصالح أقارب من الدرجة الأولى.[8]

وأخيراً، ينبغي تعديل قانون العمل لرفع الحد الأدنى لسن العمل من 15 إلى 16 عاماً كما تشير إليه الخطة الاستراتيجية الوطنية لحماية الطفل التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية وأيضاً من أجل جعل قانون العمل متوافقاً مع كل من قانون التربية الأردني لعام 1964 الذي ينص على إبقاء الأطفال في المدارس حتى سن السادسة عشرة، وتوجيه منظمة العمل الدولية رقم 146.

الاستراتيجيات الوطنية

يمكن تصنيف استراتيجيات حماية الطفل إلى فئتين: استراتيجيات تتعامل مع حماية الأطفال مباشرة، واستراتيجيات تشير إلى قضايا الأطفال لكن ليس إلى حمايتهم. وتبدو الفئة الأولى شاملة وطموحة – مثل استراتيجيات حماية الأطفال التابعة لوزارة الشؤون الاجتماعية. وهي تحدد أولويات التدخل، وتخلق رؤية وآليات تحقق هذه الأولويات. أما الفئة الثانية - مثل استراتيجيات وزارتي الصحة والتربية - فتنظر إلى قضايا الطفل من منظور توفير خدمات كل حسب اختصاصه، بيد أنها لا تكتشف أو تتصدى لانتهاكات حقوق الطفل خارج مساحات التدخل المحددة لها. ولذلك، من الضروري إدراج حماية الطفل ضمن هذه الفئة.

ويمكن أن تستفيد الاستراتيجيات والخطط الوطنية الحكومية مثل خطة التنمية الوطنية واستراتيجيات وزارة العمل من التصدي للعوائق الهيكلية الاقتصادية الحقيقية التي تؤدي إلى ارتفاع مستويات الفقر وبالتالي إلى التسرب المدرسي وعمل الأطفال. وطبقاً لذلك، لا تعالج هذه الخطط أو الاستراتيجيات بصورة منهجية العوائق الهيكلية الناتجة عن ديناميات القطاعات الاقتصادية أو تركيبة سوق العمل التي تؤدي إلى ارتفاع معدلات البطالة.

وتنتج البطالة في فلسطين عن تدهور القدرة الإنتاجية داخل الاقتصاد الفلسطيني واعتماده على موارد خارجية للنمو، بما فيها حوالات العمال داخل إسرائيل والمساعدات الدولية. ونتيجة لذلك، وفي سبيل التعامل مع الأسباب الهيكلية لعمل الأطفال، يجب أن تحول مشاريع السياسات تركيزها نحو معالجة التفاعل بين العرض والطلب في سوق العمل والسماح بتوسع الطلب على العمال البالغين. وتتضمن هذه المشاريع حماية الاقتصاد المحلي من المنافسة الخارجية مع تعزيز القدرة الإنتاجية بهدف الحد من وطأة الفقر ومن التسرب المدرسي. ودون هذا التحول في التركيز، يستمر الفقر بالازدياد وتبقى الاستراتيجيات تركز على التعامل مع أعراض قضايا حماية الطفل عوضاً عن معالجة الأسباب الكامنة وراء ضعف الأطفال.

يجب أن تتحمل النقابات العمالية وجمعيات أصحاب العمل مسؤولية أكبر بهدف التصدي لعمل الأطفال من خلال وضع سياسات واضحة تكافح توظيف الأطفال دون الخامسة عشر.

5. البنك الدولي، التأقلم مع النزاع: الفقر والاندماج في الضفة الغربية وغزة، تشرين الأول 2011.
6. نفس المصدر.
7. مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، تقرير عن مساعدات الأونكتاد إلى الشعب الفلسطيني، تطورات الاقتصاد في الأرض الفلسطينية المحتلة، تموز/يوليو 2012.
8. معهد الصحة العامة والمجتمعية في جامعة بيرزيت وسكرتارية خطة العمل الوطنية، 2006. «حماية الأطفال في هيكليات وسياسات وخدمات الأرض الفلسطينية المحتلة».

الأطراف ذات العلاقة

من الضروري تحسين التنسيق بين مختلف الأطراف المعنية بحماية الأطفال، لاسيما ضد الاستغلال الاقتصادي، عبر شبكة حماية الطفل القائمة في وزارة الشؤون الاجتماعية والتي تتضمن كافة الأطراف المعنية العاملة في مجال حماية الطفل في فلسطين. وينبغي أن تقوم أولويات الوزارة المحدَّدة في مختلف استراتيجياتها الخاصة بالحماية بتوجيه برامج ومشاريع حماية الطفل، بما في ذلك المنظمات الدولية. كما ينبغي أن تعالج الاستراتيجيات الأسباب الكامنة وراء الاستغلال الاقتصادي للأطفال من خلال إقامة مشاريع تشمل مختلف القطاعات والهيئات الحكومية الأخرى (استراتيجيات موازية مثل وزارة العمل، ووزارة الصحة، ووزارة التربية) وإدراجها في استراتيجيات وطنية (خطط التنمية الحكومية).

وعلى الصعيد العملي، ينبغي توقيع مذكرات تفاهم بين مختلف الأطراف المعنية بهدف إيجاد أرضية لتحسين تنسيق المسؤوليات وتناغمهما. وهذا يتضمن وضع مبادئ توجيهية تعرّف انتهاك حقوق الطفل، وآليات إحالة الأطفال ضحايا تلك الانتهاكات إلى الموظفين والوزارات المعنية. إضافة إلى ذلك، ينبغي تعزيز معارف موظفي الحماية الحاليين وتدريبهم، وتوظيف عدد من الموظفين المؤهلين في مجال حماية الأطفال، وتزويد الوزارات والموظفين بالموارد المالية والمادية اللازمة لقيامهم بمهامهم.

المشاريع والبرامج

من الضروري توليد فرص عمل لأولياء أمور الأطفال عوضاً عن مجرد التوعية بمخاطر عمل الأطفال أو توفير حلول قصيرة الأمد مثل وضع قائمة بالعائلات التي تحتاج للمساعدة من وزارة الشؤون الاجتماعية. فعمل الأطفال نتيجة مباشرة لتراجع فرص العمل وارتفاع معدل الفقر. ودون ربط كافة برامج ومشاريع عمل الأطفال بتعزيز القدرة الاقتصادية للعائلات على توليد الدخل يزداد احتمال عمل الأطفال رغم الإجراءات المتخذة لمعالجة عواقبه.

مصدر الصور: منظمة العمل الدولية/ أشرف دواني.

للتواصل
منظمة العمل الدولية – مكتب القدس
هاتف: 6260212 2 972+.
فاكس: 6276746 2 972+
عنوان البريد الالكتروني: jerusalem@ilo.org
الموقع الالكتروني: www.ilo.org/arabstates