



منظمة العمل
الدولية



الاتجار بالبشر والعمل الجبري

دليل للتشريعات وتطبيق القانون

منظمة العمل الدولية - الاتجار بالبشر والعمل الجبري - دليل للتشريعات وتطبيق القانون



برنامج العمل الخاص
للقضاء على العمل الجبري



الاتجار بالبشر والعمل الجبري

دليل للتشريعات وتطبيق القانون

الاتجار بالبشر والعمل الجبري

دليل للتشريعات وتطبيق القانون

برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري
٢٠٠٥

حقوق النشر محفوظة لمنظمة العمل الدولية ٢٠٠٧

الطبعة الأولى بالإنكليزية ٢٠٠٥

تتمتع منشورات مكتب العمل الدولي بحماية حقوق المؤلف بموجب البروتوكول رقم ٢ المرفق بالاتفاقية العالمية لحماية حقوق المؤلف، على أنه يجوز نقل مقاطع قصيرة منها بدون إذن، شريطة أن يشار حسب الأصول إلى مصدرها. وأي طلب للحصول على إذن أو ترجمة يجب أن يوجه إلى منشورات مكتب العمل الدولي (الحقوق والتراخيص)، جنيف (العنوان أدناه) أو عبر البريد الإلكتروني: pubdroit@ilo.org. يرحب مكتب العمل الدولي بهذه الطلبات.

الاتجار بالبشر والعمل الجبري: دليل للتشريعات وتطبيق القانون

بيروت، منظمة العمل الدولية، ٢٠٠٧

ISBN 978-92-2-617347-7 (print)

ISBN 978-92-2-117708-6 (web pdf)

Human Trafficking and Forced Labour Exploitation: Guidance for Legislation and Law Enforcement

Geneva, International Labour Office, 2005

ISBN 92-2-117347-X

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد للمادة التي تتضمنها، على التعبير عن أي رأي من جانب مكتب العمل الدولي بشأن المركز القانوني لأي بلد أو منطقة أو إقليم، أو لسلطات أي منها، أو بشأن تعيين حدودها. ومسؤولية الآراء المعبر عنها في المواد أو الدراسات أو المساهمات الأخرى التي تحمل توقيعاً هي مسؤولية مؤلفيها وحدهم، ولا يمثل النشر مصادقة من جانب مكتب العمل الدولي على الآراء الواردة بها. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما إن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها. ويمكن الحصول على مطبوعات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو مكاتب منظمة العمل الدولية الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من قسم المطبوعات على العنوان التالي:

ILO Publications

International Labour Office

CH-1211, Geneva 22 - Switzerland

يمكن طلب مجاناً قائمة بالمنشورات والمطبوعات الجديدة من العنوان المذكور أعلاه أو عن طريق البريد

الإلكتروني: pubvente@ilo.org ومن خلال شبكة الإنترنت: www.ilo.org/publns

وللمطبوعات باللغة العربية بالإمكان الاتصال بالمكتب الإقليمي لمنظمة العمل الدولية على العنوان التالي:

منظمة العمل الدولية

المكتب الإقليمي للدول العربية

شارع جوستينيان - القنطاري

ص.ب. ٨٨٠٤ - ١١

رياض الصلح بيروت ١١٠٧٢١٥٠

بيروت - لبنان

شبكة الإنترنت: www.ilo.org.lb

طبع في (لبنان)

(١) ابتداءً من
آذار/مارس
٢٠٠٥

إن دخول اتفاقية الأمم المتحدة حول الجريمة المنظمة التي تتخطى الحدود القومية، إلى جانب البروتوكول حول الاتجار والتهریب، حیز التنفيذ فی كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣، أدى إلى تسليط الضوء على مشاكل الاتجار بالبشر لاستغلالهم فی العمل. ومن المعروف أن هناك هدفین أساسیین لجريمة الاتجار بالبشر. فمن الممكن استخدامهم للاستغلال الجنسي وهي جريمة تُرتكب بحق النساء والأطفال بشكل خاص. وكذلك يتم استغلالهم فی أشكال أخرى من العمل الجبري، وعمل الأطفال وفي عدد من القطاعات الاقتصادية.

ويطلب بروتوكول الاتجار الخاص باتفاقية الأمم المتحدة الجديدة تصديق الدول على ملاءمة قوانينها الوطنية وإجراءات تطبيق القانون من أجل أخذ مختلف أبعاد الاتجار بالبشر في عين الاعتبار. وتحتاج هذه الدول إلى قوانين وأنظمة محددة حول هذا الموضوع. إلا أنه نتيجة تفاقم المشكلة وخطورتها خاصة لجهة انتهاك مثل هذه الممارسات لمبادئ حقوق الإنسان، فهناك حاجة إلى أكثر من مجرد تغيير التشريعات. فالمسؤولون عن تطبيق القانون وعن القضاء بحاجة إلى تدريب شامل من أجل فهم ثوابت العمل الجبري الحديث الذي غالباً ما يكون نتيجة للاتجار.

من بين الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية، صدّقت أكثر من ١٦٠ دولة على إحدى (وغالباً الاثنين معاً) اتفاقيات المنظمة حول العمل الجبري؛ وسبق^١ وصدّقت ١٥٠ دولة عضواً على اتفاقية منظمة العمل الدولية حول أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام ١٩٩٩ التي تدعو إلى محاربة الاتجار بالأطفال وعمل الأطفال الجبري. وعلى الرغم من ذلك، لا يوجد في الكثير من البلدان قوانين خاصة حول العمل الجبري، أو تكون عامة إلى الحد الذي يصبح فيه من الصعب على المسؤولين عن تطبيق القانون تحديد حالات العمل الجبري الفردية وملاحقتها قانونياً ومعاقبها. إضافة إلى ذلك، تظهر تجربة منظمة العمل الدولية أن تطبيق القانون لا يكفي وحده لحل هذه المشاكل. فمن الضروري اعتماد مقاربة ثنائية تجمع بين الملاحقة القانونية وتطبيق القانون مع اتخاذ إجراءات اجتماعية وأخرى مبنية على الاستخدام للوقاية وإعادة تأهيل الضحايا.

غالباً ما يطلب الشركاء الدوليون والحكومات مساعدة منظمة العمل الدولية لتوجيههم حول هذه المسائل المعقدة. لذلك قمنا بتحضير هذا الملف الذي يقدم مقاربة شاملة، مفيدة بالدرجة الأولى للهيئات التشريعية ووكالات تطبيق القانون، ولكننا نأمل أن تفيد أيضاً الوكالات الحكومية وغير الحكومية الأخرى - بما فيها منظمات أصحاب العمل والعمال بصفتها الشريك الاجتماعي الأساسي لمنظمة العمل الدولية.

تزداد التجارب يومياً تقريباً حول هذه القضية الصعبة. بالتالي، يمكن أن يتم تحسين هذه التوجيهات باستمرار على أساس الممارسة الجيدة التي أصبحت تتطور اليوم في القوانين وتطبيقاتها. لذلك ننشر هذه الطبعة الأولى أملاً منا بأنها قد تقدم مساعدة عملية فورية وتولد ردوداً بناءة حول كيفية تحسينها.

روجر بلانت

رئيس برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري
برنامج تعزيز إعلان الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل

شكر وتقدير

وُضع هذا الملف تحت رعاية مجموعة العمل الخاصة بالاتجار والتابعة لمنظمة العمل الدولية، بمبادرة من برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري. إنه نتيجة جهود مشتركة بين بيات أندريس (الإعلان/برنامج العمل الخاص للقضاء على العمل الجبري) التي صممتها وقامت بتحريره، وإيليزبيت غيلد، أستاذة القانون، التي كتبت الجزء القانوني الأساسي، وماريسكا فان دير ليندن التي كتبت مسودة فصلين منه وشاركت فيه بصفتها مساعدة الباحثين. لا بد أن نشكر كذلك الاختصاصيين القانونيين من مختلف أقسام منظمة العمل الدولية على مساهماتهم، وخصوصاً يوشي ناغوشي وجوست كويجمانز (البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال)، وجاين هودجز (البرنامج المركزي الخاص بالحوار)، وماري - لوس فيغا (الإعلان)، ولي سويستن، وألكسندر لافاييف، وكاترين لاندويت، وناتان إلكين (المساواة). ونقدم الشكر أيضاً إلى ماري قعوار لمراجعة التوجيهات الخاصة بالمساواة بين الجنسين وللخبراء القانونيين من مكتب المخدرات والجريمة التابع للأمم المتحدة على تعليقاتهم المهمة حول الفصلين ٢ و ٥.

كما قدم الأعضاء الدائمون في مجموعة العمل الخاصة بالاتجار والتابعة لمنظمة العمل الدولية الكثير من المعلومات والنصائح خلال وضع مسودة الملف، وخصوصاً أشا فونتس - شامارتن (العمال المهاجرون) وتين ستايرموز (البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال). وقدمت كلوديا ريفيرا بون مساهمة قيمة.

وأخيراً، نشكر بيتر تالون على تحرير الطبعة الإنكليزية من الملف وكورالي ثومبسون على مساعدتها خلال كافة مراحل هذا الملف.

تمكّنّا من إنتاج هذا الملف بفضل التمويل المقدم من حكومتي أيرلندا والمملكة المتحدة.

٧	مقدمة
vi	شكر وتقدير
١	الفصل ١ : منظمة العمل الدولية والاتجار بالأشخاص
١	غرض ونطاق الدليل
٣	تطور الاتجار بالأشخاص
٣	استجابة منظمة العمل الدولية للاتجار
٧	الفصل ٢ : المعايير الدولية الجديدة حول الاتجار بالأشخاص
٧	هدف البروتوكول
٨	العلاقة بين البروتوكول واتفاقية باليرمو
٩	تحديد الاتجار في القانون الجنائي
١١	الجنح المترابطة
١٢	التمييز بين الاتجار والتهريب
١٣	تقديم المساعدة والحماية للضحايا
١٤	الوقاية من الاتجار
١٤	إجراءات التعاون ضد الاتجار
١٥	استنتاجات
١٧	الفصل ٣ : معاقبة العمل الجبري والاتجار بالأشخاص
١٧	الالتزام بوقف العمل الجبري
١٩	تحديد ومعاقبة أشكال الإكراه
٢١	مفاهيم الموافقة والطوعية
٢٣	الحالة الخاصة بالأطفال
٢٥	الاستغلال الجنسي التجاري للراشدين والأطفال كشكل من أشكال العمل الجبري
٢٦	دور القوانين الإدارية والمدنية وقوانين العمل
٢٨	استنتاجات
٣١	الفصل ٤ : مراقبة الموظّفين والمساعدين
٣١	تحديد الموظّف
٣٣	اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١)
٣٥	معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة
٣٧	استنتاجات

٣٩	الفصل ٥ : تحديد الضحايا وحمايتهم
٣٩	حماية الضحايا: مقارنة تركز على الحقوق
٤٢	معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين
٤٥	الحماية والوقاية عبر الإعلام المستهدف
٤٥	حماية العمال المنزليين
٤٦	استنتاجات

٤٧	الفصل ٦ : دور مختلف الفاعلين في محاربة الاتجار
٤٧	الهيئات التشريعية وتحدي صياغة قانون جديد لمحاربة الاتجار
٤٩	تطبيق القانون: دور الشرطة ومفتشي العمل
٥٣	دور السلطات القضائية
٥٤	مؤسسات أخرى: لجان حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص
٥٦	دعم الضحايا من خلال النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية
٥٩	دور أصحاب العمل في الوقاية من الاتجار
٦٠	استنتاجات

٦١	الفصل ٧ : توصيات واستنتاجات
٦٥	الملحق رقم ١ آلية الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية
٦٧	الملحق رقم ٢ إعلان منظمة العمل الدولية حول المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته

ملاحظة:

٩	الإطار ١ : قانون مكافحة الاتجار بالأشخاص في الفلبين، ٢٠٠٣
١١	الإطار ٢ : الاتجار الداخلي للاستغلال في العمل في البرازيل
١٢	الإطار ٣ : قانون مكافحة الاتجار في بلجيكا
١٨	الإطار ٤ : جنحة العمل الجبري في قانون العمل في إيران (١٩٩٠)
٢٢	الإطار ٥ : خلاصة عن القانون الجنائي (المادة ٣٧٩ مكررة) في لوكسمبورغ
٢٣	الإطار ٦ : قانون الحماية من العنف والاتجار الخاص بالضحايا الأميركيين، ٢٠٠٠
٢٤	الإطار ٧ : العقوبات المفروضة على الاتجار بالأطفال
٢٥	الإطار ٨ : الحكم على العمل الجبري في صناعة الجنس
٢٧	الإطار ٩ : قضية الولايات المتحدة ضد ماناسورانكون، ١٩٩٥
٣٢	الإطار ١٠ : الإساءات التي ارتكبتها وكالات التوظيف في اندونيسيا
٣٤	الإطار ١١ : التنظيم الذاتي للوكالات الخاصة
٣٦	الإطار ١٢ : شركة R&A Harvesting في الولايات المتحدة
٤١	الإطار ١٣ : تأشيرات الإقامة المؤقتة التي تقدمها الحكومة الهولندية لضحايا الاتجار
٤٣	الإطار ١٤ : قضية ريفيرا ضد نيكو
٤٦	الإطار ١٥ : تنظيم قطاع خدمة المنازل
٥٠	الإطار ١٦ : وحدة التفتيش الخاصة المتنقلة في البرازيل
٥٤	الإطار ١٧ : تقديم الشكاوى وواجب التبليغ من طرف ثالث
٥٥	الإطار ١٨ : اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان وتكافؤ الفرص
٥٧	الإطار ١٩ : التعاون بين النقابات العمالية
٥٩	الإطار ٢٠ : مدونة السلوك لحماية الأطفال من الاستغلال الجنسي في السياحة والسفر

الفصل ١

منظمة العمل الدولية والاتجار بالأشخاص

غرض ونطاق الدليل

من أهم نتائج تجدد التحرك الدولي ضد الاتجار بالأشخاص اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة حول الجريمة المنظمة التي تتخطى الحدود القومية عام ٢٠٠٠ (اتفاقية باليرمو من الآن فصاعداً) والبروتوكول الإضافي لمنع وقوع ومعاقة الاتجار بالأشخاص، وخصوصاً النساء والأطفال (البروتوكول من الآن فصاعداً). يكمن هدف هذه المعاهدة في منع ومحاربة الاتجار بالأشخاص، وحماية ومساعدة ضحايا الاتجار، وتعزيز التعاون بين الدول لتحقيق هذه الأهداف. دخل البروتوكول حيز التنفيذ عام ٢٠٠٣. تعتبر اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالاتجار والبروتوكول نتيجة عمل عدة هيئات في أطر مختلفة. لا يستعاض عن إحداها بالأخرى قانونياً بل هي تكمل بعضها بعضاً وتساهم في الهدف المشترك لمواجهة مشكلة الاتجار بالأشخاص.

صمم هذا الدليل لتقديم مساعدة عملية للمشرعين وسلطات تطبيق القانون (الشرطة ومفتشي العمل) من أجل فهم وتطبيق المعايير الدولية حول الاتجار بالبشر واتخاذ الإجراءات الضرورية، وخصوصاً في ما يتعلق بالعمل الجبري وعمل الأطفال - وهما مسألتان أساسيتان تعاملت معهما منظمة العمل الدولية خلال تاريخها الطويل. يهدف الدليل أيضاً إلى إلقاء الضوء على نطاق العقوبات الواسع - العقوبات الجنائية والإدارية والمدنية - وهي ذات صلة لمحاربة الاتجار بالأشخاص. والغرض الآخر من هذا الدليل هو إظهار أهمية قانون العمل والهجرة، وخصوصاً في ما يتعلق بتحديد وحماية وإعادة تأهيل الضحايا، إلى جانب مراقبة الموظفين والمساعدين. لذلك، يعتمد الدليل مقارنة متعددة الأوجه لمحاربة ومنع الاتجار بالبشر، عبر ضم مجموعة من الأطر القانونية المفيدة والفاعلين المؤسسين.

تعتبر اتفاقية منظمة العمل الدولية حول العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩) واتفاقية القضاء على العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (رقم ١٠٥) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) الأكثر صلة بموضوع الاتجار بالبشر، حيث قامت العديد من الدول الأعضاء بالتصديق عليها. واتفاقيات المنظمة ذات الصلة بموضوع حماية العمال المهاجرين تساعد كذلك في إلقاء الضوء على الاتجار، وخصوصاً اتفاقية الهجرة للعمل (منقحة) لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام إضافية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، واتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١). تساهم كل هذه الاتفاقيات في عملية تعزيز الأطر القانونية الوطنية لمحاربة الاتجار والعمل الجبري الناتج عنه. يهدف هذا الدليل ليس فقط إلى إلقاء الضوء على المسائل القانونية الأساسية ولكن أيضاً إلى مساعدة وكالات تطبيق القانون أو غيرها من الوكالات في تحديد ومحاكمة المتاجرين بشكل فعال وفي تحديد وحماية والتعويض عن ضحايا العمل الجبري بشكل مناسب.

لا يقدم الدليل تفسيراً قانونياً لمواد البروتوكول بل يلقي الضوء على اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة وأهميتها تطبيق البروتوكول بنجاح. بما أن المادة ١٤ من البروتوكول تلحظ وجود صكوك دولية أخرى، يُنصح المشرعون بالعودة إلى هذه الصكوك والتشريعات الوطنية المتطابقة معها قبل وضع قوانين جديدة لمحاربة الاتجار. إن هذا الدليل يكمل الدليل التشريعي لتطبيق البروتوكول لمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وخصوصاً النساء والأطفال، ويكمل أيضاً اتفاقية الأمم المتحدة ضد الجريمة المنظمة التي تتخطى الحدود القومية (دليل مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة) الذي وضعه مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة عام ٢٠٠٤^٢. وتأخذ في عين الاعتبار التوجيهات التي أصدرتها الهيئات الأخرى في الأمم المتحدة، على غرار التوجيهات والمبادئ الموصى بها حول حقوق الإنسان والاتجار بالبشر التي قدمها المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة^٣، وتوجيهات منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) لحماية حقوق الأطفال ضحايا الاتجار في جنوب شرق أوروبا^٤.

لا تتضمن الفصول التالية اقتراحات حول أحكام قانونية متعلقة باتفاقيات منظمة العمل الدولية التي يمكن ضمها في القانون الوطني بشكل حر. إنها تلقي الضوء على أهمية وصلة معايير منظمة العمل الدولية في النضال ضد الاتجار وتحتوي أمثلة عن تشريعات وطنية من دول لديها تقاليد قانونية مختلفة. وعلى ضوء الاختلافات المهمة الموجودة بين أنظمة القوانين الجنائية في الدول المختلفة والأهمية القصوى لمحافظة الدول على أعلى معايير النزاهة في هذه الأنظمة، يحتاج واضعو التشريعات إلى معرفة معمقة حول كيفية إدراج هذه الجناح في القوانين الوطنية. ومن النقاط المهمة:

(١) الترابط مع القوانين الجنائية الوطنية القائمة والقوانين الأخرى؛

(٢) ترابط تحديدات عناصر الجناح مع تحديدات مشابهة في قوانين أخرى؛

(٣) احترام واجبات القانون الجنائي في ما يتعلق بالقرائن؛

(٤) تحديد النية في معايير القانون الجنائي الوطني في ما يتعلق بارتكاب الجناحة؛

(٥) احترام قواعد القانون الوطني حول البرهان وجوازه؛ و

(٦) إدراج حقوق المدعى عليهم كما جاء في القانون الجنائي الوطني.

بما أن هذه العناصر الستة تختلف من دولة لأخرى، لا يقدم الدليل نموذج قانوني لاعتماده على المستوى الوطني بل يلفت انتباه الهيئات التشريعية ووكالات تطبيق القانون إلى المشاكل والجوانب المتنوعة التي يغطيها كل من البروتوكول واتفاقيات منظمة العمل الدولية المهمة. ويؤمن الدليل كذلك التوجيهات حول كيفية حل هذه المشاكل مع احترام التقاليد الوطنية.

إلى جانب إدراج ومناقشة واجبات المعاهدة الجديدة المتعلقة بالبروتوكول (الفصلان ١ و ٢)، يركز الدليل على ثلاث قضايا رئيسية:

■ تجريم العمل الجبري والقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال؛

■ ملاحقة الموظفين والمساعدين؛

■ تحديد وحماية الضحايا.

يلقي الفصل ٦ الضوء على دور مختلف الفاعلين، وخصوصاً الفاعلين في سوق العمل، في النضال ضد الاتجار بالبشر والعمل الجبري. وتلخص التوصيات في الفصل الأخير.

(٢) قبل ذلك، وافقت الجمعية العمومية على قرارات تطلب من الأمين العام تعزيز جهود الدول الأعضاء من أجل التصديق على الاتفاقية والبروتوكول. أنظر ج.ع.ق/٥٥/٢٥، فقرة ١٢، ج.ع.ق/٥٦/١٢٠، فقرة ٤، ج.ع.ق/٥٧/١٦٨، فقرة ٦.

(٣) المجلس الاجتماعي والاقتصادي التابع للأمم المتحدة (٢٠٠٢): التوجيهات والمبادئ الموصى بها حول حقوق الإنسان والاتجار: تقرير المفوض السامي لحقوق الإنسان التابع للأمم المتحدة المقدم للمجلس الاجتماعي والاقتصادي، ملحق م/٢٠٠٢/٦٨، ملحق ١.

(٤) منظمة الأمم المتحدة للطفولة/اليونيسيف (٢٠٠٣): التوجيهات لحماية حقوق الأطفال ضحايا الاتجار في جنوب شرق أوروبا.

تطور الاتجار بالأشخاص

أصبح الاتجار بالأشخاص مصدر قلق عالمي متزايد في نهاية القرن العشرين وبداية القرن الواحد والعشرين. في عالم العولمة والتناقض المتزايد بين الثروات بين البلدان وداخلها، ومع ارتفاع الطلب على العمالة الرخيصة في البلدان المتقدمة، ومع تزايد إمكانات السفر والبث عبر الاتصالات اللاسلكية، والصور (المبالغ فيها) للثروات الغربية عبر العالم، يميل الأشخاص الذين يعيشون في فقر مدقع ونسبي إلى الهجرة طلباً لحياة أفضل.

لكن السفر القانوني عبر الحدود الدولية في العالم المتقدم أصبح حكراً على أصحاب المؤهلات أو الأموال، بينما يتم إقصاء الآخرين الذين يتمتعون السفر بشكل متنامٍ. كان هناك في العديد من الدول المتقدمة ميل إلى تحديد الأشخاص المعرضين للخطر في بلد المنشأ على مستوى الهجرة غير المشروعة وإقصاءهم قبل سفرهم. وتعتبر القيود المفروضة على التأشيرات وواجبات التصنيف في شركات الطيران من أجل فحص جواز سفر وتأشيرات دخول المسافرين من الإجراءات الشائعة. يوجد القليل من القنوات القانونية لهجرة العمال وهي تفرض قيوداً أكثر على مجموعات محددة مثل النساء والأقليات العرقية.

في العادة، يؤمن المتاجر صلة وصل بين العرض والطلب حيث يتخطى الطلب على اليد العاملة الرخيصة حدود الهجرة المشروعة. لكن وخلافاً للمهرب الذي يؤمن فقط خدمة غير قانونية للمهاجر، مثل تقديم المساعدة لعبور الحدود الدولية، هناك ما هو أكثر على المحك بالنسبة للمتاجر. فهو عادة جزء من شبكة واسعة ويحاول استغلال الشخص أبعد من الهجرة بحد ذاتها للحصول على أرباح مستمرة.

استجابة منظمة العمل الدولية للاتجار

بما أن الاتجار بالأشخاص مرتبط بشكل وثيق بالعمل الجبري وبعدم القدرة على حماية العمال، سواء أكانوا من مواطني الدولة أو أجانب، لا يفاجئنا أن تكون منظمة العمل الدولية تحارب الاتجار منذ إنشائها عام ١٩١٩. ينشأ تفويض المنظمة للقضاء على العمل الجبري والاتجار من الحركات الاجتماعية في القرن العشرين والتي ناضلت ضد ظروف العمل في المستعمرات وضد حركة الأشخاص الجبرية لأغراض العمل.

أمنت الحملات الدولية ضد العمل الجبري في القرنين التاسع عشر والعشرين الزخم اللازم لاتفاقيتين أساسيتين في منظمة العمل الدولية: اتفاقية العمل الجبري لعام ١٩٣٩ (رقم ٢٩)، تلتها عام ١٩٥٧ اتفاقية القضاء على العمل الجبري (رقم ١٠٥). إلى جانب ذلك، شملت اتفاقية منظمة العمل الدولية للقضاء على عمل الأطفال (رقم ١٨٢) المعتمدة عام ١٩٩٩ مسألة بيع الأطفال والاتجار بهم كأحد أسوأ أشكال عمل الأطفال الذي يجب مواجهته بأسرع وقت ممكن. ويلزم عدد من اتفاقيات المنظمة الأخرى الدول الأعضاء بحماية العمال الأجانب من ممارسات العمل غير العادلة على غرار التحركات السرية والاستخدام غير القانوني للعمال المهاجرين، بما في ذلك الاتجار.

مع تزايد الاتجار منذ الثمانينيات والتسعينيات بشكل خاص، أصبح من الواضح أن العمل الجبري والاتجار بالأشخاص وغيرها من تحديات العولمة تتطلب التزاماً متجدداً وجهوداً مشتركة. يعتبر إعلان منظمة العمل الدولية للحقوق والمبادئ الأساسية في العمل الذي اعتمد عام ١٩٩٨ والذي يركز عمل المنظمة على هذا المجال من أهم نتائج

إدراك خطورة الوضع. فالمبادئ الأربعة، التي عكست الاتفاقيات الثمانية الأساسية للمنظمة، ضرورية لمحاربة الاتجار واحترام حقوق العمال، مهما كانت جنسيتهم:

■ **القضاء على كافة أشكال العمل الجبري أو الإلزامي:** يتم إكراه أغلبية ضحايا الاتجار على القيام بعمل لم يختاروه بحرية. وغالباً ما لا يتمكن الضحايا من الهرب إلا إن كانوا مستعدين للمخاطرة بترحيلهم إلى بلدهم الأم. والعنف أو الخداع الذي قد يكون استعمله المتاجر ضد العمال لتوظيفهم يزداد حدة مع الخوف من الكشف والترحيل من البلد المستضيف. إن اعتبار العمال أشخاص تم الاتجار بهم وعملوا بصورة غير شرعية في بلد آخر ومن ثم تم ترحيلهم قد يجعلهم أكثر هشاشة عند عودتهم إلى بلدانهم^٥.

■ **القضاء على عمل الأطفال بشكل فعال:** يشكل الأطفال إحدى مصادر القلق الأساسية في ما يتعلق بالاتجار بالأشخاص. إن بيع الأطفال والاتجار بهم من أسوأ أشكال عمل الأطفال التي يجب مواجهتها بشكل ملح في تحديد الاتجار وابعثهم من المجموعات الهشة من ضحايا الاتجار، مما يتطلب اهتماماً خاصاً. يتم تحديد «الأطفال» في اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢ وفي البروتوكول على أنهم أشخاص تحت سن ١٨ مما يؤمن تحديداً واضحاً يتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة حول حقوق الطفل. يعتبر الأطفال المتاجر بهم أكثر هشاشة بسبب سنهم. فوجودهم في بلد أجنبي لا يعرفون لغته حيث لا عائلة لهم ليلجئوا إليها يضعهم في وضع صعب للغاية. وإمكانية تأمر أعضاء من عائلتهم في عملية الاتجار بهم يحمل الدول الأطراف مسؤوليات ضخمة لجهة حمايتهم^٦.

■ **القضاء على التمييز في الاستخدام والوظيفة:** يعتبر التفاوت والتمييز على أساس الجنس أو العرق أو الأصل الأثني أو سواه، في المجتمع وسوق العمل، من أهم العناصر التي تساهم في تزايد إمكانية تعرض مجموعة معينة في المجتمع للاتجار. فضلاً عن ذلك، وبسبب سياسات وقوانين الهجرة المقيدة لجهة الدخول والإقامة والعمل، غالباً ما يجد العمال المتاجر بهم أنفسهم في وضع غير مشروع مما يجعلهم أكثر عرضة لأشكال أخرى من التمييز. كما أن التمييز على أساس الجنس يعرض المرأة لخطر الاتجار حيث يصعب عليها الهجرة بشكل قانوني. ويستغل المتاجرون وأصحاب العمل التمييز مما يضع العمال المهاجرين في وضع صعب. ويؤدي ذلك بدوره إلى مشاكل معينة في الدول التي تحاول احترام قوانين الهجرة فيها وفي الوقت نفسه حماية العمال الأكثر عرضة من التمييز والاستغلال^٧.

■ **الحرية النقابية والاعتراف الفعال بحق التفاوض الجماعي:** يكون ضحايا الاتجار عادة غير قادرين على ممارسة حقهم بالحرية النقابية أو التفاوض الجماعي، فهم قد يجدون أنفسهم في وضع يكون فيه وجودهم على أراضي الدولة المستضيفة غير قانوني وعملهم غير مشروع. في هذه الحالة، لا يوجد حرية نقابية فعالة أو تفاوض جماعي لأنه في حال حاول العامل ممارسة هذين الحقين، يمكن للمتاجر أو صاحب العمل إبلاغ السلطات عن الضحية والاعتماد عليها لترحيل العامل^٨.

(٥) كما ذكر سابقاً، هذا المبدأ منصوص عليه في اتفاقية العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩) واتفاقية القضاء على العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (رقم ١٠٥).

(٦) أنظر اتفاقية السن الأدنى لعام ١٩٧٣ (رقم ١٣٨) واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام ١٩٩٩ (رقم ١٨٢). تحدد الاتفاقية رقم ١٣٨ الواجب الأساسي للقضاء على عمل الأطفال وتضع شروط دخول الشباب إلى عالم العمل.

(٧) أنظر اتفاقية المساواة في الأجور لعام ١٩٥١ (رقم ١٠٠) واتفاقية التمييز (في الاستخدام والوظيفة) لعام ١٩٥٨ (رقم ١١١).

(٨) أنظر اتفاقية الحرية النقابية وحماية الحق بالتنظيم لعام ١٩٤٨ (رقم ٨٧) واتفاقية التفاوض الجماعي والحق بالتنظيم لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٨).

تشمل المبادئ الأربعة لإعلان منظمة العمل الدولية المسائل المتعلقة بالاتجار بالأشخاص وتؤمن أساساً سليماً للتحرك. تواجه المنظمة عبر برامجها التقنية المختلفة مشكلة الاتجار من وجهة نظر معيارية وعملية. وتقوم بأبحاث حول قضايا متنوعة مثل الاتجار للعمل الجبري والاتجار بالأطفال والاستخدام غير المشروع للعمال المهاجرين والتمييز. وخلال السنوات الأخيرة، أصبحت منظمة العمل الدولية أكثر نشاطاً على المستوى الوطني بفضل مشاريع تركز على التوعية وتقديم المشورة حول السياسات والقوانين وبناء القدرات وإعادة تأهيل الضحايا.^٩

تضم مقارنة منظمة العمل الدولية للوقاية للعمل المنتج في ظروف من الحرية والمساواة والأمن والكرامة، وحيث تتم حماية الحقوق ويتم تأمين أجور مناسبة وتغطية اجتماعية ملائمة.^{١٠} بالتالي، يمكن لتعزيز العمل اللائق أن يشمل مجموعة من الإجراءات على غرار مراقبة معايير العمل، وخصوصاً في القطاعات المعروفة بممارسات العمل السيئة، وخلق فرص عمل في بلدان المنشأ، ومحاربة الاستخدام غير القانوني في بلدان المقصد، وتحسين إدارة الهجرة.

٩) للحصول على لمحة عامة عن استجابة منظمة العمل الدولية وبرامج الاتجار أنظر: منظمة العمل الدولية (٢٠٠٣): الاتجار بالبشر - مقاربات جديدة لمواجهة المشكلة، جنيف.

١٠) يعزى هذا التحديد إلى مفهوم العمل اللائق.



المعايير الدولية الجديدة حول الإتجار بالأشخاص

(١١) يعتمد هذا الفصل بشكل أساسي على تعليقات مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة.

سيتم تلخيص الأحكام الأساسية في البروتوكول في هذا الفصل في ما يتعلق بالملاحظات التفسيرية للأعمال التحضيرية (أ/٥٥/٣٨٣/ملحق ١) والقضايا التي تشملها الأحكام.^{١١} سيركز النقاش على تحديد جنحة الاتجار والعناصر التي تتطلبها الدولة لتجريمه. ويلي ذلك نقاش مفصل حول العمل الجبري كأحد الأهداف الأساسية للاتجار.

يُنصح القراء بالعودة إلى الدليل التشريعي حول تطبيق البروتوكول لمنع وقمع ومعاينة الاتجار بالأشخاص، وخصوصاً النساء والأطفال، والأدلة التشريعية حول تطبيق اتفاقية الأمم المتحدة حول الجريمة المنظمة التي تتخطى الحدود القومية وتطبيق البروتوكول ضد تهريب العمال المهاجرين عبر البر والبحر والجو.

هدف البروتوكول

تشرح المادة ٢ من البروتوكول هدفه الإجمالي:

«(١) منع ومحاربة الاتجار بالأشخاص، وخصوصاً النساء والأطفال؛

(٢) حماية ومساعدة ضحايا هذا النوع من الاتجار مع احترام كامل حقوقهم؛

(٣) تعزيز التعاون بين الدول الأطراف لتحقيق هذه الأهداف.»

تعتبر هذه الأهداف الثلاثة بالأهمية ذاتها وتتطلب أنواعاً مختلفة من العمل التشريعي. على سبيل المثال، قد يتطلب منع الاتجار تحرك الشرطة بقيادة الاستخبارات، لكن تطبيق معايير العمل لتخفيض أرباح المتاجرين قد يكون مهماً أيضاً. ومعاينة المتاجرين يفترض عادة اعتماد تشريع حول الجنح. وتتطلب حماية الضحايا قانوناً حول الأجانب في بلد المقصد، وإجراءات خاصة للضحايا العائدين إلى بلدهم الأم، وقانوناً مدنياً و/أو قانون عمل لجهة حماية حقوق الاستخدام.

يشمل قسم الأحكام العامة في البروتوكول تحديد الاتجار ومتطلبات تجريمه. ويضم القسم الثاني منه أحكاماً حول حماية ضحايا الاتجار، يليه القسم الثالث حول الوقاية والتعاون والإجراءات الأخرى. ونجد الأحكام الأخيرة في القسم الرابع.

العلاقة بين البروتوكول واتفاقية باليرمو

بسبب طبيعة البروتوكول الذي يكمل اتفاقية باليرمو، من المهم فهم العلاقة بينهما في عملية تطبيق أحكام البروتوكول. تنص المادة ١ من البروتوكول والمادة ٣٧ من اتفاقية باليرمو المبادئ الأساسية التالية التي تحكم العلاقة بين الصكين:

(أ.) لا يمكن أن تكون أي دولة طرفاً في أي بروتوكول (بروتوكولات) إلا إذا كانت طرفاً في الاتفاقية (المادة ٣٧، الفقرة ٢ من اتفاقية باليرمو).^{١٢}

(ب.) يجب أن يفسر البروتوكول والاتفاقية معاً (المادة ٣٧، الفقرة ٤ من اتفاقية باليرمو والمادة ١، الفقرة ٤ من البروتوكول).

(ج.) تنطبق أحكام اتفاقية باليرمو، بعد إجراء جميع التعديلات الضرورية، على البروتوكول (المادة ١، الفقرة ٢، من البروتوكول). تعتبر الملاحظات التفسيرية أن عبارة «بعد إجراء جميع التعديلات الضرورية» (أ/٥٥/٣٨٢/ملحق ١)، الفقرة ٦٢ تعني «مع التعديلات التي تتطلبها الظروف» أو «مع التعديلات الضرورية». هذا يعني أنه عند تطبيق أحكام الاتفاقية على البروتوكول، يمكن أن تأخذ التعديلات البسيطة حول التفسير أو التطبيق الظروف المذكورة في البروتوكول في عين الاعتبار، لكن لا يجب إجراء التعديلات إلا في حال الضرورة، وعندها يكون ذلك فقط إلى الحد المطلوب.

(د.) تعتبر الجناح المحددة وفقاً للبروتوكول كجناح محددة وفقاً للاتفاقية (المادة ١، الفقرة ٣ من البروتوكول). هذا المبدأ صلة وصل بين البروتوكول والاتفاقية، ويضمن ضم أي جنحة أو جناح تحددها الدولة لتجريم الاتجار بالأشخاص إلى نطاق الأحكام الأساسية لاتفاقية باليرمو التي تحكم أشكال التعاون الدولي مثل الترحيل (المادة ١٦) والمساعدة القانونية المشتركة (المادة ١٨). ويربط هذا المبدأ البروتوكول باتفاقية باليرمو عبر تطبيقها على الجناح المحددة وفقاً للبروتوكول والأحكام الإلزامية الأخرى في الاتفاقية.

(هـ.) تعتبر متطلبات البروتوكول الحد الأدنى من المعايير. يمكن أن تكون الإجراءات الوطنية ذات نطاق أوسع أو أكثر صرامة من تلك التي يطلبها البروتوكول، ما دامت كل الواجبات المذكورة في البروتوكول مطبقة بالكامل (المادة ٣٤، الفقرة ٣ من الاتفاقية).

من المهم فهم الفرق بين نطاق التطبيق ومتطلبات التجريم. في العموم، تنطبق اتفاقية باليرمو عندما تتخطى الجناح الحدود القومية من حيث طبيعتها وتشمل مشاركة مجموعة إجرامية منظمة (أنظر المادة ٣٤، الفقرة ٢ من اتفاقية باليرمو). من جهة أخرى، يجب التشديد على أن ذلك لا يعني أن هذه العناصر ينبغي أن تصبح عناصر جريمة الاتجار الوطنية. على العكس، لا يجب أن يضم المشرعون هذه العناصر إلى عملية تحديد الجناح الوطنية، إلا إذا طالب البروتوكول بذلك. إن أي متطلبات خاصة بتخطي الحدود القومية أو مشاركة أي مجموعة إجرامية منظمة قد تعقد وتعيق تطبيق القانون بشكل غير ضروري. لا بد أن يتنبه المشرعون إلى أن البروتوكول ينطبق على حماية الضحايا سواء عبروا الحدود أم لا أو سواء كان هناك مجموعة إجرامية متورطة. يمكن أن يفكر المشرعون من جهتهم بإمكانية جعل المشاركة في جريمة منظمة ظروفاً مشددة للعقوبة المفروضة على جنحة الاتجار. على سبيل المثال:

١٢) لكن التصديق أو
القبول المتزامن
ممكنان. تعزى الجملة
إلى البروتوكولين
المكملين المذكورين
أنفاً.

الإطار ١

قانون مكافحة الاتجار بالأشخاص في الفلبين، ٢٠٠٣

يُميز القانون بين «العمل الذي يعزز الاتجار بالأشخاص» و«الاتجار الموصوف» ويلحظ عقوبات أكثر صرامة لهذا الأخير. يعتبر الاتجار موصوفاً عندما تكون الضحية طفلاً، عندما يتم استعمال التبنّي لأغراض الاستغلال الجنسي أو العمل الجبري..، عندما ترتكب الجريمة ضد ٣ أشخاص أو أكثر أو من قبل ٣ أشخاص أو أكثر متآمرين معاً، عندما يكون المجرم وصي على الضحية أو شرطي أو عضواً في الجيش أو في وكالة لتطبيق القانون، عندما يوظف الشخص للمشاركة في الدعارة مع الوكالات العسكرية أو وكالات تطبيق القانون، وعندما تلقى الضحية حتفها، أو تصاب بتشوه أو بالجنون أو بفيروس نقص المناعة البشرية بسبب أو خلال عملية الاتجار.

بالتالي، على عكس الاعتقاد الخاطئ بأن البروتوكول يلحظ فقط حالات الاتجار في الجريمة المنظمة التي تتخطى الحدود القومية، يمكن استعمال البروتوكول، في حال طُبّق بالكامل، لمحاربة الاتجار بالأشخاص بصرف النظر عن تورط مجموعة إجرامية منظمة أو وجود عنصر تخفي الحدود القومية.

تحديد الاتجار في القانون الجنائي

يعتبر وضع تحديد قانوني وواضح للاتجار من أهم التحديات. فالبروتوكول ينص في المادة ٣ منه على أول تحديد متفق عليه دولياً للاتجار بالأشخاص:

«لأغراض هذا البروتوكول:

أ. يعني «الاتجار بالأشخاص» توظيف أو نقل أو تحويل أو إيواء أو تسلّم الأشخاص، عبر التهديد أو استعمال القوة أو أي شكل آخر من الإكراه، أو الخطف، أو الغش، أو الخداع، أو إساءة استعمال السلطة أو ضعف شخص، أو تسليم أو استلام الدفعات أو المنافع للحصول على موافقة شخص لديه سلطة على شخص آخر، لأغراض الاستغلال. يشمل الاستغلال، في الحد الأدنى، استغلال الآخرين للدعارة أو أي شكل آخر من الاستغلال الجنسي، أو للعمل الجبري أو أي خدمة إلزامية أخرى، أو للرق أو ممارسات مشابهة للعبودية أو الرق أو نزع الأعضاء.

في ما يتعلق بمسألة موافقة الضحية، يضاف إلى المادة ٣ (ب) أن موافقة الضحية ليست ضرورية حيث استعملت الوسائل المذكورة في (أ)؛ وفي ٣ (ج) حيث الضحية طفل (أي شخص تحت سن ١٨) بصرف النظر عن الوسائل المستعملة. يطرح تحديد الاتجار بالأطفال بعض المشاكل، خصوصاً لجهة تطبيقه في الممارسة، وسوف يناقش بشكل منفصل.

من أجل حماية الضحايا، تنص الملاحظات التفسيرية للأعمال التحضيرية أن الأحكام حول موافقة الضحية لا يجب أن تُفسّر على أنها تفرض أي قيد على حق الأشخاص المتهمين بدفاع كامل وبقرينة البراءة. إلى ذلك، لا ينبغي أن تُفسّر على أنها تحمل الضحية عبء الإثبات. وتشير كذلك إلى أنه «في حالة أي قضية إجرامية، تتحمل الدولة أو المدعي العام عبء الإثبات». بالتالي، لا يحاول البروتوكول تحويل العلاقة بين المتهم والادعاء في القضايا الجنائية بل يسعى إلى إضافة جنحة جديدة متعلقة بالاتجار.

إن طبيعة نشاط الاتجار هي «توظيف أو نقل أو تحويل أو إيواء أو تسلّم الأشخاص». قد يشكل تحديد هذه الأنشطة تحدياً للمشرع، وخصوصاً في ما يتعلق بالتمييز بين الأنشطة التجارية الفعلية والأنشطة الإجرامية المرتبطة بالاتجار. على سبيل المثال، يمكن أن يشمل «التوظيف» أنشطة الترانزيت أو المقصد في البلد الأم حيث تكون وكالات التوظيف الخاصة القانونية أو شبه القانونية متورطة. يجب أن تأخذ الهيئات التشريعية في عين الاعتبار أن التوظيف الأولي قد يكون طوعياً وأن آليات الإكراه لإبقاء الشخص في وضع استغلالي قد تظهر في مرحلة لاحقة. أما «النقل» فقد يشمل المتاجرين أو قد تقوم به شركات الطيران أو أي شركة نقل أخرى عن نية حسنة. لكن قد تقوم به مجموعة إجرامية منظمة. «التحويل»، من جهته، يضم أنشطة الأفراد الذين قد يسهلون الاتجار في دول الترانزيت. وأخيراً «إيواء» أو «تسلّم» الأشخاص المتاجر بهم يشكل نقطة حساسة في ما يتعلق بالشخص المتهم. على سبيل المثال، البقاء في فندق أو نزل قد يورط أو لا يورط المالك في الاتجار وفقاً لمعرفته (١) بهذه الأنشطة، وفي حال شارك (ت) في الاتجار أو أجرّ الغرف ضمن عمله العادي.

يعتبر هدف الاتجار، أي الاستغلال، عنصراً مهماً في عملية تحديد الاتجار. فهذا يرجع لنية المتاجر. في حده الأدنى، على «الاستغلال» أن يشمل استغلال الآخرين للدعارة، أو أي شكل آخر من الاستغلال الجنسي، أو العمل الجبري أو الخدمات الإلزامية الأخرى، أو العبودية أو الممارسات المشابهة للعبودية، أو الرق أو نزع الأعضاء. إن تضمين «استغلال الآخرين للدعارة» يسبب بعض الصعاب الأخرى. يحتم البروتوكول تجريم الدعارة. لكن التحديد قد يتضمن فرداً يوظف مومساً وفقاً لما إذا كانت علاقة الاستخدام ضمن إطار تحديد الاستغلال. إن التعامل مع الدعارة والقضايا المرتبطة بها خارج نطاق الاتجار بالأشخاص مخصص لقوانين وسياسات الدول الأطراف بشكل فردي.

العبودية والرق مفهومان ذُكرا في الصكوك الدولية ويجب أن يوجها تطبيق وتنفيذ البروتوكول. في ما يتعلق بمفهوم العمل الجبري أو الخدمات الإلزامية، ركزت معايير منظمة العمل الدولية على هذه المسألة التي ستناقش بالتفصيل في الفصل ٣. تنص اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٢٩ على اعتماد وفرض عقوبات جنائية مناسبة على العمل الجبري المفروض بشكل غير قانوني. لكن تجريم بعض الأعمال يشكل جزءاً من التحرك المحتمل ضمن عملية تطبيق المعايير. بالمقابل، يحدد البروتوكول إرشادات حول كيفية تجريم أنشطة معينة. فالمنظمة ترحب بأهداف البروتوكول لكنها غير قادرة على تقديم قانون جنائي نموذجي حول العمل الجبري يمكن لأي دولة عضواً اعتماده.

لذلك، بسبب التزامها بالاتفاقية رقم ٢٩ أو الإعلان الذي يعزز المبدأ بموجب هذه الاتفاقية، على الدول مراجعة التشريعات القائمة حول العمل الجبري على ضوء المعايير الدولية الجديدة. قد لا يكون من الضروري معاقبة كل الجنح المرتبطة بالاتجار وفقاً لقانون واحد ومحدد - فذلك يعتمد على مدى نجاح ملاحقة هذه الجنح قضائياً وفقاً للتشريعات القائمة كتلك المتعلقة بالعمل الجبري.

الإطار ٢

الاتجار الداخلي لاستغلال العمل في البرازيل

يعمل آلاف الأشخاص في البرازيل وأغلبهم من الرجال في ظروف تنطبق على العمل الجبري في المزارع الكبرى في الأمازون وفي قطاعات اقتصادية أخرى مثل التعدين وإنتاج الفحم النباتي. يتم توظيف العمال في الولايات الفقيرة في البرازيل ويتم نقلهم في البلد من عقد لآخر في حلقة عبودية الدين التي غالباً ما تنتهي بموتهم. يتم نقلهم بياصات وشاحنات إلى أماكن تكون بعيدة مئات أو آلاف الكيلومترات عن منازلهم. وأحياناً، تؤخذ عائلات بأكملها إلى هذه المناطق التي قد تكون نائية للغاية. بينما يتركون منازلهم لتحسين وضعهم، يقعون ضحية متعاقدي العمل الذين يخدعونهم حول طبيعة العمل الذي يوظفونه لأجله. وتكون ظروف العمل في المخيمات فظيعة، وتنتشر فيها الملاريا، ولا يتمتع العمال بحرية التحرك. فضلاً عن ذلك، يتم اقتطاع النفقات من الأجور ويكون العامل محظوظاً إن حصل على أي مال مقابل عمله. وبما أن المال الذي يجنيه العامل قليل للغاية، لن يطول الأمر حتى يوقع عقداً جديداً مع متعاقد آخر. وهكذا تستمر حلقة العمل الجبري.

اعتمدت الحكومة البرازيلية عقوبات على العمل الجبري المفروض في القانون رقم ٩٧٧٧، القسم ١٤٩ من القانون الجزائي. واتخذت إجراءات لزيادة عدد الملاحقات القضائية واستعادة حقوق ضحايا العمل الجبري. ومؤخراً، تم اعتماد تغييرات تشريعية لمواجهة مشكلة الإساءة التي يرتكبها الوسطاء. وعلى الرغم من أصحاب العمل هم أكبر المستفيدين من فرض العمل الجبري الإجرامي، تعتبر شبكة الموظفين والناقلين مهمة كذلك في وقف استمرار العمل الجبري. تشكل التشريعات البرازيلية نموذجاً حيث تتم مواجهة الاتجار لاستغلال العمل وفقاً لقانون العمل الجبري، وتتم مواجهة الاتجار للاستغلال الجنسي بشكل منفصل.

أنظر: منظمة العمل الدولية، تقرير لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات، جنيف، ٢٠٠٤، ص. ١٢٤ - ١٢٨ (التقرير ٣، الجزء أ).

الجنح المترابطة

المادة ٥، الفقرة ١ من البروتوكول، تطلب تجريم الاتجار بالأشخاص كما حددته المادة ٣. والدول الأطراف ملزمة باعتبار الأنشطة التالية المتعلقة بالاتجار بالأشخاص جنحة قانونية:

- (١) محاولة ارتكاب جنحة الاتجار بالأشخاص، الخاضعة للمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني؛
- (٢) المشاركة كشريك في الجريمة؛ و
- (٣) تنظيم أو توجيه أشخاص آخرين لارتكاب الجنحة.

بالتالي، يوجد أربع جنح يجب تحديدها: الاتجار بالأشخاص الخاضع للمفاهيم الأساسية للنظام القانوني الوطني؛ محاولة القيام بذلك؛ المشاركة كشريك في القيام بذلك؛ وتنظيم أو توجيه الآخرين للقيام بذلك. في الجريمة الأولى، أي الاتجار، يوجد العديد من الأنشطة التي يجب ضمها والتي يجب أن يثبتها الادعاء. للجرائم الثلاثة

الأخرى، المحاولة والمشاركة وتنظيم أو توجيه الاتجار بالأشخاص، قد يكون من الصعب على الدولة تقديم عبء الإثبات حيث تثبت العلاقة مع المجرم الأساسي إلى حد البرهان المطلوب من القضاء. هذه المفاهيم دقيقة للغاية في بعض البلدان. عندما تحاول وكالات تطبيق القانون محاكمة الجرائم التي من المحتمل أنها لم ترتكب (حتى الآن)، مثل محاولة الاتجار، يكون من الضروري وجود براهين للحصول على إدانة.

التمييز بين الاتجار والتهريب

تقوم اتفاقية باليرمو والبروتوكولات المكمل لها بالتمييز بين التهريب والاتجار، وهو أمر لا بد من احترامه في تطبيق وتنفيذ المعايير الدولية المتعلقة بالاتجار بالبشر. لكن التمييز بين النشاطين قد يتطلب معلومات مفصلة عن الظروف الخاصة بحالات الاتجار/التهريب. يحدد تهريب المهاجرين على أنه «القيام بإدخال شخص إلى دولة طرف لا يكون مواطناً فيها أو مقيماً دائماً بطريقة غير قانونية من أجل الحصول على فائدة مالية أو مادية أخرى بشكل مباشر أو غير مباشر». لا يتضمن بالضرورة الاستغلال حتى لو تم في ظروف مذلة وخطرة. قد يكون السبب هو أن الحكومات تجد من الأسهل تطبيق القانون بحق المهربين أكثر من المتاجرين، بما أن التهريب أقل تعقيداً ولا يشمل حلقة الواجبات الأوسع. بالفعل، يعالج العديد من حالات الاتجار للاستغلال الجنسي، وللإستغلال للعمل على الأخص، كحالات تهريب إما لأن الإطار القانوني لا يوضح المسألة بشكل كافٍ إما لأنه من الصعب جمع الأدلة.

تجدر الإشارة إلى أن الاتجار قد يشمل كذلك عبور الحدود بشكل غير شرعي أو بشكل شرعي ظاهرياً كما في أغلب الحالات. وقد يملك الشخص وثائق سفر قانونية تسمح بدخول أراضي الدولة الطرف. لكي يعتبر النشاط اتجاراً عبر الحدود، من الضروري وجود نية استغلال أو استغلال فعلي عبر الإكراه أو الخداع أو بالقوة.

الإطار ٣

قانون محاربة الاتجار في بلجيكا

تأخذ بلجيكا إجراءات متفق عليها لمحاربة الاتجار وتملك التحديد الأوسع نطاقاً للاتجار بالأشخاص. إن قانون القضاء على الاتجار بالبشر وأفلام الأطفال الإباحية (قانون ١٣ نيسان/أبريل ١٩٩٥) عدّل القانون الجنائي وقانون الهجرة حول دخول البلد، والإقامة، والسكن، ونزع الأعضاء. يعرف القسم ١، ١ من قانون محاربة الاتجار عن الاتجار بالبشر كجرائم مرتبطة بالمادة ٧٧ مكررة من قانون الهجرة والمادتين ٣٧٩ و ٣٨٠ مكررة من القانون الجنائي.

يجرم القسم ٧٧ من قانون الهجرة التهريب بينما يجرم القسم ٧٧ مكرر التورط في إدخال أجنبي إلى بلجيكا في حال استعمال العنف أو التهريب أو الإكراه أو الخداع، أو في حال استغلال موقع ضعف أي أجنبي من حيث الوضع غير القانوني، أو الوضع المشكوك فيه، أو الحمل، أو المرض أو الإعاقة. فرض تعديل حديث عقوبات على الاستغلال المباشر أو غير المباشر لموقع ضعف الأجنبي وبيع أو تأجير أو تأمين الموقع المستعمل للحصول على الربح عبر الابتزاز.

يعاقب قانون محاربة الاتجار أي عمل يشجع على الدعارة (بموافقة الضحية أو عدم موافقتها). وتزداد العقوبات عندما يشمل التشجيع الخداع أو العنف أو التهديدات أو التقييد أو استغلال موقع ضعف الأجنبي. وبالتالي، بموجب القانون البلجيكي، يعتبر الاستغلال الجنسي التجاري أو التهريب باستعمال التهديدات أو العنف أو استغلال الوضع الهش أو الشائك للأجنبي كاتجار. ويستعمل الأخير لمحاكمة المتاجرين في الحالات التي لا تشمل الدعارة. والمشكلة هي أن الأحكام القضائية الخاصة بالتهريب أقصر من تلك المتعلقة بالاتجار، وأن المادتين متشابهتان إلى حد أن المجرمين قد يستعملونها حجة لشطب إحدى التهمتين.

إن الملاحظات المتفق عليها حول الأعمال التحضيرية (أ/٥٥/٣٨٣/ملحق ١، فقرة ٧٩)، وعند تقديم التوجيهات حول المادة ١ من البروتوكول في ما يتعلق بتعزيز الإجراءات الحدودية، تشير إلى أن «ضحايا الاتجار بالأشخاص قد يدخلون إلى الدولة بشكل قانوني ليتم استغلالهم لاحقاً، بينما تستعمل وسائل غير قانونية لدخول الدولة في حالات التهريب بشكل عام. قد يصعب ذلك على شركات النقل العادية تطبيق إجراءات وقائية في حالات الاتجار أكثر منه في حالات التهريب وعلى الإجراءات التشريعية أو الإجراءات الأخرى (ضد الشركات) المتخذة بموجب هذه الفقرة أن تأخذ ذلك في عين الاعتبار». ينبغي أن نتذكر أخيراً أن «الاتجار» و«التهريب» ليسا بالضرورة منفصلين عن بعضهما. فالشخص الذي تم تهريبه إلى بلد المقصد قد يصبح لاحقاً ضحية للاتجار.

تقديم المساعدة والحماية للضحايا

تشمل المواد ٦ و ٧ و ٨ من البروتوكول إجراءات لا بد أن تأخذ ضحايا الاتجار بعين الاعتبار. يجب قراءة هذه المواد وتطبيقها بالتزامن مع المادتين ٢٤ و ٢٥ من اتفاقية باليرمو (حماية الشهود والضحايا) التي تضع أحكاماً للضحايا والشهود تنطبق على كل الحالات التي تغطيها الاتفاقية. كان مشرعو الاتفاقية والبروتوكول ينوون تضمين القواعد العامة للتعامل مع الشهود والضحايا تقديم مساعدة إضافية ودعم خاص لضحايا الاتجار. بالتالي، وحيث ينطبق البروتوكول، يعتبر الاتجار جريمة تشملها الاتفاقية وتغطي المواد ٨٦ من البروتوكول والمادة ٢٥ من الاتفاقية ضحايا الاتجار. وبما أن الضحايا هم أيضاً شهود، تلحظهم المادة ٢٤ من الاتفاقية.

عموماً، تعتبر أحكام البروتوكول التي تحدد المتطلبات الإجرائية والتدابير الوقائية الأساسية إلزامية، بينما تضم المتطلبات لتقديم المساعدة والدعم للضحايا عنصر السرية. تطبق الواجبات المختلفة بشكل متساوٍ على أي دولة طرف يكون فيها أي ضحايا، سواء في البلد الأم، أو بلد الترانزيت، أو بلد المقصد (أنظر الملاحظات التفسيرية أ/٥٥/٣٨٣/ملحق ١، فقرة ٧١). تعكس طبيعة الواجبات الاجتماعية المشاغل المتعلقة بالتكاليف والصعوبات لتقديم المساعدة الاجتماعية لكل الضحايا، وخصوصاً في الدول النامية.

الوقاية من الاتجار

يتضمن البروتوكول عدة مواد مرتبطة بالوقاية من الاتجار. تنص المادة ٩ على أن «الدول الأطراف ستضع سياسات شاملة وبرامج وتدابير أخرى:

- أ. منع ومحاربة الاتجار بالأشخاص؛ و
- ب. حماية ضحايا الاتجار بالأشخاص، وخصوصاً النساء والأطفال، من الوقوع ضحايا مرة أخرى.

إن الإجراءات الوقائية التي ستتخذها الدول التي صدقت على البروتوكول تتضمن الأبحاث والإعلام والحملات الإعلامية والمبادرات الاجتماعية والاقتصادية (المادة ٩، ٢). بالإضافة، تنص المادة ٩ على التعاون مع المجتمع الأهلي (المادة ٩، ٣)، واتخاذ الإجراءات التوعوية وإجراءات التعزيز الأخرى، على غرار إبرام اتفاقات العمل الثنائية، والإجراءات الاجتماعية أو التربوية أو الثقافية التي تخفف الطلب على ضحايا الاتجار (المادة ٩، ٥).

ويلحظ البروتوكول أيضاً في المادة ١١ الإجراءات الحدودية. يجب اتخاذ التدابير لمنع وكشف الاتجار على الحدود (المادة ١١، ١)، ومنع استعمال شركات النقل التجارية لارتكاب جرائم الاتجار (المادة ١١، ٢) وضرورة تأكيد هذه الشركات من أن المسافرين يملكون الوثائق المطلوبة (المادة ١١، ٣). إن تم إثبات جريمة الاتجار، لا بد من معاقبتها عبر فرض العقوبات (المادة ١١ من اتفاقية باليرمو) وإمكانية رفض الدخول أو تأشيرة دخول المتورطين بجريمة الاتجار (المادة ١١، ٥). يطلب البروتوكول من الدول الأطراف أن تضمن أمن ومراقبة الوثائق (المادة ١٢) وشرعية وصحة الوثائق (المادة ١٣).

لذلك، يلحظ البروتوكول الوقاية من وجهة نظر ثلاثية الجوانب. أولاً، توجد تدابير عامة للوقاية تشمل مبادرات غير قانونية بشكل عام. ثانياً، هناك إجراءات تتعامل مع شركات النقل التجارية (المرتبطة بالتجريم). يجب أن تعتمد الدول الأطراف إجراءات تشريعية لمنع شركات النقل التجارية من استعمالها من قبل المتاجرين. تحدد الدولة الطرف الطبيعة الدقيقة لهذه الإجراءات باستثناء مطالبة الشركات بفحص وثائق السفر الخاصة بالمسافرين. وتلحظ المجموعة الثالثة من التدابير الوقائية التي ينص عليها البروتوكول اتخاذ التدابير لضمان نوعية وصحة وأمن وثائق الهوية والسفر.

إجراءات التعاون ضد الاتجار

حددت عدة مواد من البروتوكول واجبات معينة للتعاون مع الدول الأطراف لجهة الموضوع، وحددت، في حالتين، واجبات التعاون مع الكيانات التي ليست دول أطراف في البروتوكول. كما هي الحالة مع متطلبات البروتوكول الأخرى، من المهم أن تتم قراءة أحكام البروتوكول وتطبيقها مع المواد المرتبطة بها في اتفاقية باليرمو، وذلك ضمن عملية وضع وتنفيذ التشريعات. على سبيل المثال، إلى جانب تقديم المساعدة للتأكد من وثائق السفر أو الهوية بموجب المادة ١٣ من البروتوكول، لا توجد مواد حول الترحيل أو المساعدة القانونية المشتركة في البروتوكول لأن المادتين ١٦ و ١٨ من اتفاقية باليرمو تغطي المسألتين بالكامل.

استنتاجات

إن القضايا المهمة التي تحتاج إلى معالجة بموجب البروتوكول، لجهة تحديد الجرائم هي:

(١) انطباق اتفاقية باليرمو على البروتوكول. خلال عملية تحديد الجرائم المطلوبة من قبل البروتوكول، من المهم التذكّر ضرورة قراءة البروتوكول بالتزامن مع اتفاقية باليرمو. تنطبق أحكام اتفاقية باليرمو على البروتوكول، بعد إجراء جميع التغييرات الضرورية، وبين الدول الأطراف في البروتوكول. يجب اعتبار الجرائم التي أقرها البروتوكول كجرائم أقرتها اتفاقية باليرمو؛

(٢) عدم تضمين تخطي الحدود القومية ومشاركة مجموعة إجرامية منظمة ضمن الجرائم الوطنية. يعتبر عنصر تخطي الحدود القومية من المعايير الضرورية لتطبيق اتفاقية باليرمو والبروتوكول (المادة ٣ من الاتفاقية)، لكن لا يجب أن تطلب كدليل في ملاحقة الجريمة الوطنية قضائياً. لذلك، لا يطلب هذا العنصر في الجرائم الوطنية. على المستوى نفسه، لا يجب اعتبار مشاركة مجموعة إجرامية منظمة عنصراً في الجرائم الوطنية. بالتالي، تنطبق الجرائم المحددة في البروتوكول بالتساوي بصرف النظر عما إذا ارتكبتها أفراد متورطين في مجموعة إجرامية منظمة وعما إذا كان من الممكن إثباتها (أنظر المادة ٣٤، الفقرة ٢ من اتفاقية باليرمو والملاحظات التفسيرية أ/٥٥/٣٨٣/الملحق ١، الفقرة ٥٩)؛

(٣) طبيعة النشاط الذي قام به المتهم: التوظيف، الإيواء، الخ. عند اعتماد التشريعات في هذا الإطار، لا بد من التنبيه إلى استهداف التشريعات بشكل صحيح. لا ينبغي أن تكون الأنشطة التجارية الفعلية معرضة للتجريم؛

(٤) الوسائل المستعملة للسيطرة على الضحية: يجب أن تتذكر الهيئات التشريعية أن الوسائل المستعملة من العناصر المهمة في الجريمة (باستثناء في ما يتعلق بالأطفال). يجب على تحديدات هذه الوسائل في القانون الوطني أن تعكس القانون الجنائي القائم، على سبيل المثال لجهة «التهديد» أو «الإكراه»، بدلاً من وضع تحديدات جيدة ومختلفة تنطبق فقط على هذه الفئة من الجرائم. إن الاعتماد على تحديدات القانون الجنائي الموجودة أصلاً سيسهل عمل المدعي العام ويسمح القانون والمذكرات القائمة بتأمين الإرشاد لهيئات تطبيق القانون والهيئات القضائية؛

(٥) نية الاستغلال أو الاستغلال القائم: إن الاستغلال الذي يشكل أكبر مصدر قلق بالنسبة لمنظمة العمل الدولية هو العمل الجبري. سنعود في الفصل القادم إلى هذا المفهوم ونوضح مكوناته؛

(٦) التحديد الخاص للاتجار بالأطفال تحت سن ١٨ وهو ما لا يتطلب حتى استعمال الوسائل غير الشرعية مثل التهديد أو الإكراه أو الخداع.

إن الدول الأطراف ملزمة كذلك بوضع سياسات شاملة وبرامج وتدابير أخرى لأغراض الوقاية وحماية الضحايا. تشمل المواد ٦ و٧ و٨ من البروتوكول التدابير لحماية الضحايا وإعادة تأهيلهم، وخصوصاً حماية هوية وسلامة الضحايا، ومشاركة الضحية في الإجراءات القضائية، وإمكانية الحصول على التعويض، فضلاً عن وضع وترحيل الضحايا. ويطلب من الدول الأطراف التعاون عبر تبادل المعلومات وتعزيز الإجراءات لمراقبة حدودها.



معاقة العمل الجبري والإتجار بالأشخاص

تشكل اتفاقية منظمة العمل الدولية حول العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩) نقطة البداية في عملية درس واجبات الدول الأطراف لجهة «الإيواء والتسليم» المذكورين في البروتوكول. ويعتبر الإيواء المفهوم الأصعب حيث يتعلق بتأمين السكن أكثر منه باستعمال الإكراه.

«التسليم» يعني تسليم أشخاص في الاستخدام أو لأغراض الاستخدام، بما في ذلك العمل الجبري. عبر التركيز على جانب العمل الجبري في تحديد البروتوكول، قد تجد البلدان عملية التطبيق أسهل بما أنه يمكن أن ترتبط بالتشريعات الوطنية القائمة وبتطبيق الاتفاقية رقم ٢٩. وهذا التركيز مفيد لأنه يتوافق مع عنصر النية بارتكاب جريمة الإتجار المذكور في البروتوكول. تتطلب الجريمة من الجاني أن يكون هدفه هو استغلال الفرد. ويحدد الاستغلال على أنه يشمل العمل الجبري بشكل خاص. وبالتالي، ينسجم التشديد على القضاء على العمل الجبري مع عدد من واجبات الدولة، بما فيها تلك التي تنفذها الدول منذ سنوات، والواجبات الجديدة الناجمة عن البروتوكول.

الالتزام بوقف العمل الجبري

تعتبر الاتفاقيتان رقم ٢٩ ورقم ١٠٥ (عام ١٩٥٧) الصكين الأساسيين في منظمة العمل الدولية اللذين يهدفان إلى منع والقضاء على العمل الجبري أو الإلزامي، وكل منهما مصدق عليها من أكثر من ١٦٠ دولة عضو. وفقاً لإعلان منظمة العمل الدولية حول الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل لعام ١٩٩٨، من واجب كل الدول الأعضاء في المنظمة، وحتى إن لم تصدق على اتفاقيات المنظمة ذات الصلة، أن تحترم وتعزز وتحقق مبدأ القضاء على كافة أشكال العمل الجبري أو الإلزامي. ويلزم الإعلان منظمة العمل الدولية بمساعدة الدول الأعضاء للقيام بذلك.

تطلب المادة ١ (١) من الاتفاقية رقم ٢٩ من الدول الأعضاء «قم استعمال العمل الجبري أو الإلزامي في كل أشكاله ضمن أقصر مدة ممكنة»^{١٢}. يشمل ذلك العمل الجبري الذي تمارسه السلطات العامة والأفراد. تلتزم الدول التي صدقت على الاتفاقية بواجب الامتناع وواجب التحرك. نجد تحديد العمل الجبري في المادة ٢ (١): «كل الأعمال أو الخدمات التي تُفرض على أي شخص تحت التهديد بعقوبة والتي لم يعرض الشخص نفسه للقيام بها طوعاً». ويستثني الحكم بعض أنواع العمل الجبري أو الإلزامي: أي الخدمة العسكرية الإلزامية، والعمل أو الخدمة التي تشكل جزءاً من الواجبات المدنية العادية، وبعض أشكال العمل في السجون، والعمل أو الخدمة التي تفرض خلال فترات الطوارئ، والخدمات المجتمعية البسيطة.

تم اعتماد صك آخر في منظمة العمل الدولية حول العمل الجبري عام ١٩٥٧ أي الاتفاقية رقم ١٠٥. لا تشكل الاتفاقية مراجعة للصك الآخر بل تكمله. بينما تطالب الاتفاقية رقم ٢٩ بالقضاء على العمل الجبري أو الإلزامي بشكل عام، تطالب الاتفاقية رقم ١٠٥ بالقضاء على أي شكل من أشكال العمل الجبري أو الإلزامي في خمس حالات معينة: (أ) كوسيلة إكراه سياسي أو تعليم أو عقاب على آراء سياسية محددة أو التعبير عنها؛ (ب) كوسيلة حشد واستعمال العمل لأغراض التنمية الاقتصادية؛ (ج) كوسيلة تأديب في العمل؛ (د) كعقاب على المشاركة في الإضراب؛ (هـ) كوسيلة للتمييز العرقي أو الاجتماعي أو الوطني أو الديني.

١٣) تلحق المادة ١
(٢) الاستثناءات لمنع
العمل الجبري خلال
الفترة الانتقالية
والخاضعة للشروط
والضمانات في المواد
٤ على ٢٤ من
الاتفاقية. انتهت هذه
الفترة الانتقالية بعد
خمس سنوات من
دخول الاتفاقية حيز
التنفيذ عام ١٩٣٧.
التوصية رقم ٣٥
المتعلقة بالإلزام غير
المباشر بالعمل
مرتبطة بالاتفاقية
رقم ٢٩ وما زالت
تعتبر سارية المفعول.
تتضمن التوصية
تدفقات العمل
الطوعية وغير الطوعية
في عملية «التنمية
الاقتصادية للأراضي
في المرحلة البدائية
للتنمية»

تنص المادة ٢٥ من الاتفاقية ٢٩ على أن «فرض العمل الجبري أو الإلزامي بطريقة غير قانونية يعاقب عليه كجريمة، ومن واجب أي دولة عضوصدقت هذه الاتفاقية أن تضمن أن العقوبات التي يفرضها القانون مناسبة فعلاً وتطبق بجديّة». والآلية المستخدمة للقيام بذلك تُترك لكل دولة. يمكن أن يكون فرض العمل الجبري أو الإلزامي «جنحة» بموجب القانون الجنائي أو قانون العمل، على الرغم من أن العقوبات «المناسبة» لهذا الانتهاك الرئيسي لحقوق الإنسان قد تندرج في القانون الجزائي أو الجنائي. يمكن فرض العقوبات الجزائية كغرامات أو حكم بالسجن. ويجب أن تكون الغرامات مرتفعة لتشكل رادعاً فعالاً.

هناك اعتراف عالمي اليوم بأن العمل الجبري جريمة. غير أنه من النادر محاكمة هذه الجريمة بسبب الصعوبات في تحديد الجرائم المختلفة التي تشكل العمل الجبري في القوانين والأنظمة الوطنية. بالإضافة، يوجد الكثير من العوائق أمام تطبيق القانون وتحديد ضحايا العمل الجبري، وهو ما سنناقشه في الفصلين ٥ و٦. وتمنع المبادئ أو الأحكام الدستورية العمل الجبري في العديد من البلدان. في بعض الدول حيث يطبق الدستور بشكل مباشر، قد يشكل ذلك حماية كافية، وخصوصاً إن لم يكن هناك تقليد حديث لممارسات تشبه العمل الجبري. وفي دول أخرى، قد يكون من الضروري اعتماد تشريع لحظر العمل الجبري، ومن الممكن أن يكون حظر عام، مع تحديد دقيق للعمل الجبري أو بدونه. لكن وبسبب النطاق الواسع المحتمل لمفهوم العمل الجبري، يوصى بتحديد جنح معينة من شأنها أن تتحول إلى جرائم العمل الجبري - في حال ارتكبت فردياً أو بطريقة تراكمية.

الإطار ٤

جريمة العمل الجبري في قانون العمل في إيران (١٩٩٠)

القسم ١٧٢ وفقاً للقسم ٦ من هذا القانون، تُمنع كافة أشكال العمل الجبري. وأي شخص يرتكب جريمة في هذا المجال، وفقاً لوضعه والوسائل المستعملة ونوع الجريمة، يُسجن لمدة محددة... ويدفع غرامة (...). إلى جانب دفع أجر عادل للعمل المنجز وتعويض عن الأضرار. وعندما يجبر عدة أشخاص، معاً أو نيابة عن منظمة، أي شخص على القيام بالعمل الجبري، يخضع كل مجرم للعقوبات السابق ذكرها ويشاركون معاً في دفع الأجر العادل...

ملاحظة: عندما يجبر عدة أشخاص على القيام بالعمل الجبري، يخضع المجرم، وفقاً لوضعه والوسائل المستعملة ونوع الجريمة، لعقوبة قصوى يلحظها هذا القسم إضافة إلى دفع أجر عادل.

في المسح العام^{١٤} الذي أجرته لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات التابعة لمنظمة العمل الدولية (لجنة الخبراء) عام ١٩٧٩، تم التركيز على فئتين من العمل الجبري: الأولى مرتبطة بحالات دعوات العمل، أي عندما تفرض الدولة واجبات الخدمة أو الإنتاج أو عندما تفرض قيود أخرى حول الخيار الحر في العمل؛ الثانية تشمل العمل المفروض كوسيلة إكراه سياسي أو تعليم أو عقاب. منذ ذلك الحين، نشأت أشكال جديدة من العمل الجبري وهي لا ترتبط بشكل مباشر بأعمال ارتكبتها الدولة بل وكلاء من القطاع الخاص. إن تزايد تورط الوكلاء من القطاع الخاص في هذه الجريمة ينعكس في التقارير السنوية التي تقدمها لجنة الخبراء. وأغلب جرائم العمل الجبري الجديدة مرتبطة بالاتجار بالبشر.

في الملاحظة العامة التي قدمتها اللجنة حول الاتفاقية رقم ٢٩ عام ٢٠٠١^{١٥}، دعت الحكومات إلى تقديم تقارير عن «الإجراءات المتخذة أو المقرر اتخاذها لمنع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص لغرض الاستغلال». وطلبت نوعين من المعلومات. أولاً، طلبت أحكام القانون الوطني المتعلقة بالعقاب، أي العقوبات الجنائية الناتجة عن فرض العمل الجبري أو الإلزامي، والاتجار بالأشخاص واستغلالهم للدعارة، وتطبيقات هذه العقوبات.

ثانياً، سعت اللجنة للحصول على معلومات عن الإجراءات المصممة لتشجيع الضحايا للذهاب إلى السلطات، على غرار السماح لهم بالبقاء في البلد (بموجب القانون الإداري)، وحماية الضحايا المستعدين لتقديم شهاداتهم وعائلاتهم من عمليات الانتقام (مما يتطلب تعاون بين الحكومات في الكثير من الحالات)؛ والإجراءات المصممة لإعلام الضحايا والضحايا المحتملين عن الاتجار؛ والإجراءات الأخرى المتعلقة بالتحقيق والتدريب والتعاون الدولي (أي إجراءات برامج السياسة). وترتبط التشريعات الخاصة بعملية المراقبة المستمرة لهذه الجوانب من الاتجار بتطبيق البروتوكول. قد تود الدول الأطراف إعادة النظر في الأجوبة التي قدمتها للجنة الخبراء عند النظر في تشريعات جديدة مرتبطة بالبروتوكول.

تحديد ومعاقبة أشكال الإكراه

على الرغم من وجود تحديد للعمل الجبري في اتفاقيات منظمة العمل الدولية وعلى الرغم من التوضيحات التي قدمتها لجنة الخبراء، ما زالت الهيئات التشريعية ووكالات تطبيق القانون تواجه صعوبات في تطبيق المفهوم. «العمل الجبري» يشمل الأنشطة التي تعتبر أخطر من مجرد عدم احترام قوانين العمل وظروف العمل. على سبيل المثال، عن عدم دفع الحد الأدنى من الأجور لا يشكل عملاً جبرياً. بالمقابل، القيام بأي عمل لمنع العامل من ترك مكان العمل يدخل عادة ضمن إطار العمل الجبري.

إن نظرنا إلى المادة ١١ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٢٩، لا يشكل العنصر الأول مشكلة: يجب أن يشكل النشاط عملاً أو خدمة. وكما أشارت لجنة الخبراء، يمكن تمييز فرض أي عمل أو خدمة عن الحالات التي يتم فرضها للخضوع لتدريب أو تعليم. العنصر الثاني: «مفروض على أي شخص تحت تهديد الإكراه أو العقاب» قد يحتاج إلى توضيح أكثر للمشرع ووكالات تطبيق القانون وسنحدث عن هذا العنصر لاحقاً. العنصر الأخير المتعلق بـ «الطوعية» تم تحديده من قبل لجنة الخبراء وسيناقش في القسم التالي.

(١٤) منظمة العمل الدولية: القضاء على العمل الجبري، المسح العام للتقرير المرتبط باتفاقية العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، واتفاقية القضاء على العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (رقم ٥٧)، التقرير ٣ (الجزء ٤ ب)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٦٥، ١٩٧٩. من المفترض أن تقوم لجنة الخبراء بمسح عام جديد حول صكوك العمل الجبري في دورتها لعام ٢٠٠٦.

(١٥) منظمة العمل الدولية: تقرير لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، ٢٠٠١، جنيف.

إن الحصول على أي عمل أو خدمات «تحت تهديد فرض أي عقاب» لا يعني أنه تم تطبيق نوع من العقاب الجنائي؛ فالعقاب قد يكون خسارة الحقوق أو الميزات. تشير العناصر الستة التالية على وجود العمل الجبري؛ عادة يتم فرض عنصرين أو أكثر على العامل في الوقت نفسه. عندما يرتكب صاحب العمل أي عمل من هذه الأعمال عن قصد أو معرفة ضد الموظف، من المرجح أن يشكل ذلك جريمة بموجب القوانين الجنائية في أغلب البلدان.

١. **العنف الجسدي أو الجنسي:** يفرض العمل الجبري غالباً على العمال تحت التهديد وارتكاب العنف الجسدي أو الجنسي. يدخل العنف ضد الفرد ضمن إطار جريمة الاعتداء. وفي الكثير من القوانين، يحدد الاعتداء على أنه عمل يُرتكب عن قصد أو غير قصد، ويدفع شخص آخر إلى الخوف من العنف الشخصي الفوري وغير القانوني. يمكن لحدة العنف المستعمل أن تؤدي إلى اعتباره اعتداء خطير مع عقوبات أكثر صرامة في حال الإدانة.
٢. **تقييد حركة العامل:** الاحتجاز هو الوسيلة الشائعة لفرض العمل بالقوة على العمال. يُحبس العمال في مكان العمل أو يتم تقييد حركتهم في منطقة محدودة، ويكون الهدف غالباً هو منعهم من الاتصال بالمجتمع المضيف، والحصول على أكبر قدر ممكن من العمل من الأفراد. يعتبر تقييد الحركة جريمة سجن خاطئ، وهي تعني تقييد حرية أي شخص يكون تحت رعاية شخص آخر.
٣. **عبودية الدين/العمل سداداً للدين^{١٦}:** يحصل ذلك عندما يشكل الشخص ضماناً مقابل دين أو قرض. إنه خط رفيع بين العمل الجبري والعبودية. يعمل الفرد جزئياً أو حصرياً لتسديد دين. وفي أغلب الحالات، يستمر الدين لأنه من جهة، تكون قيمة العمل أو الخدمة بخسة للغاية ومن جهة أخرى، قد يقدم صاحب العمل الطعام والإقامة بأسعار مضخمة إلى حد يصعب فيه على العامل التهرب من الدين. قد يقع الدين خلال عملية التوظيف والنقل، مما يؤثر على حرية علاقة الاستخدام في المرحلة الأخيرة.
- إن احترام العقد للقانون ظاهرياً يحكم قبضة صاحبي العمل على الموظف. ما دام العقد غير قانوني، وهي غالباً الحالة في القضاء بسبب عدم قانونية أخذ كائن بشري كضمانة لتسديد دين أو بسبب شروط العقد الظالمة لجهة الطعام والإقامة، تكون سيطرة صاحب العمل على الموظف نتيجة الخداع في ما يتعلق بحقوق العامل. يدخل هذا في إطار جريمة الحصول على ميزة مالية أو خدمات بالخداع، وهو أمر غير قانوني في الكل البلدان تقريباً.
٤. **حجب الأجور أو رفض دفع أي شيء للعامل:** يكون العمال في وضع حيث يعملون متوقعين أن يُدفع لهم مقابل عملهم لكن إما لا يكون لصاحب العمل نية دفع أجر للعامل مقابل عمله إما يكون لديه نية حجب مبالغ مهمة من أجور العامل بشكل غير مقبول وبدون سبب مقنع. يعتبر حجب الأجور - حيث يستولي شخص بشكل غير قانوني ملكية شخص آخر بنية حرمانه منها إلى الأبد - سرقة في القانون الجنائي. وواقع أن الملكية هي أجر لا يعني أنها لا تدرج في إطار هذه الجريمة، حتى لو كان حجب الأجور يشكل جرائم أخرى وفقاً لقانون العمل.
٥. **الاحتفاظ على جوازات السفر والأوراق الثبوتية:** إن تدمير شائع وخصوصاً في حالة العمال المهاجرين حيث يأخذ صاحب العمل بطاقة الهوية و/أو جواز السفر من العامل، بحجة الاهتمام بأوراق الهجرة ويرفض إعادتها إلى العامل إلا في حال استمرار بالعمل لصالحه. إن عدم القدرة على إثبات الهوية أو حتى الجنسية يخيف العامل إلى حد أنه يشعر بأنه مجبر على الخضوع لصاحب العمل.

(١٦) عبودية الدين في الاتفاقية الإضافية حول القضاء على العبودية التابعة للأمم المتحدة، والاتجار بالعبيد والمؤسسات والممارسات المشابهة للعبودية (١٩٥٦) محددة على أنها «وضع أو ظرف ناتج عن وعد المدين بتقديم خدماته الشخصية أو خدمات شخص تحت سيطرته كضمانة لتسديد الدين، إذا لم يتم تحديد قيمة هذه الخدمات بشكل معقول لسداد الدين وإذا لم تكن طبيعة وفترة هذه الخدمات محدودة ومعينة» (المادة ١١).

قد يعتبر الاحتفاظ بالأوراق الثبوتية وجوازات السفر سرقة وفقاً لنية صاحب العمل، أو قد يشكل جزءاً من جريمة الخداع. عادة، تبقى جوازات السفر ملك الحكومة التي تصدرها. وهي تُصدر لفرد. يحق للحكومة التي تصدر جواز السفر أن تستعيده ومن واجبها إصدار جواز جديد لمواطنيها وفقاً لأحكام القانون الوطني.

٦. **التهديد بإبلاغ السلطات:** إنه شكل من التهديد أو العقاب الذي ينطبق بشكل أساسي على العمال المهاجرين بشكل غير قانوني. وفقاً لظروف العمل، قد ينطبق ذلك على مواطني الدولة لكن ليس غالباً. يندرج التهديد بإبلاغ السلطات في إطار تحديد الابتزاز في القانون في العديد من السلطات القضائية. عامةً، أن يكون الشخص مذنب بالابتزاز إذا قام بطلب أمور غير مقبولة تحت التهديد بهدف الربح. طلب أمر تحت التهديد غير مقبول إلا إن كان الشخص الذي يقوم بذلك يعتبر أنه لديه أسباب معقولة لهذا الطلب وأن استعمال التهديد وسيلة مقبولة لتحقيق ذلك. قد يكون من المهم وجود تهديد مرتبط بأمراً يفعله الشخص الذي يقوم بالطلب لاعتبار ذلك جريمة.

قد يتم اختطاف أو خطف بعض الضحايا ومن ثم إجبارهم على القيام بعمل أو خدمة. يشمل الخطف أي عمل للقبض على شخص ونقله واحتجازه ضد إرادته. في حالات أخرى، يتم بيع وشراء الشخص لأغراض العمل الجبري. الخطف والاختطاف أعمال إجرامية، لكنها لا تشكل شكلاً من العمل الجبري بحد ذاتها حتى لو ارتكبت لهذه الغاية. ينطبق ذلك أيضاً على عملية بيع وشراء شخص. يعتبر فرض العمل الجبري جريمة إضافية ومنفصلة.

قد تختلف أمثلة الجرائم المتعلقة بعناصر العمل الجبري وفقاً للسلطات القضائية، لكنها موجودة في القانون الجنائي لكل البلدان تقريباً. بالفعل، في بعض السلطات القضائية، يوجد مجموعة خيارات أوسع للجرائم المتعلقة بالعمل الجبري. ويعتبر تحديد وتطبيق هذه الجرائم في غاية الأهمية لأنه إن لم يكن هناك إمكانية للعمل الجبري في بلد المقصد، يصبح الاتجار بالأشخاص أقل ربحاً مما يجعل المجموعات الإجرامية أقل اهتماماً به.

مفاهيم الموافقة والطوعية

قدمت لجنة الخبراء التابعة للأمم المتحدة توجيهات قيمة من أجل تطبيق البروتوكول لجهة «العرض الطوعي». نجد من بين الأمور المندرجة في إطار البروتوكول الحد الذي يمكن أن يعتبر فيه الخضوع الطوعي للاتجار والعمل الجبري أساساً لحرمان الضحية من الحق بالدعم المذكور في البروتوكول. بموجب بروتوكول الأمم المتحدة، لا ترتبط موافقة الضحية بإدانة الاتجار إذا استعمل المتاجر أي الوسائل التالية: «التهديد أو استعمال القوة، أشكال الإكراه الأخرى، الخطف، الغش، الخداع، استغلال السلطة أو موقع الضعف و/أو إعطاء أو استلام مدفوعات أو فوائد ليحصل الشخص الذي يسيطر على شخص آخر على موافقته لكي يقبل هذا الشخص بالخضوع للتوظيف أو النقل أو التحويل أو الإيواء أو الاستلام لأغراض الاستغلال». تعتبر مسألة الطوعية مهمة لتطبيق الواجبات، وينبغي النظر فيها ضمن سياق معنى الإكراه والعمل الجبري.

على درجة الإكراه والمعنى الذي يعطى لهذا المفهوم أن تأخذ في عين الاعتبار الوضع الخاص الذي يوجد فيه الفرد. في الوقت نفسه، لا يمكن لوم الدولة أو صاحب العمل على كل القيود الخارجية أو الإكراه غير المباشر الموجود في الممارسة. وينبغي أن تتذكر الهيئات التشريعية ووكالات تطبيق القانون أنه بموجب البروتوكول، لا ترتبط موافقة الضحية بارتكاب الجريمة. ففي الأعمال التحضيرية للبروتوكول (المادة ٢)، تم تحديد «موقع الضعف» على أنه «أي وضع حيث لا يكون للشخص أي بديل حقيقي ومقبول للخضوع للإساءة». على الرغم من هذا التوضيح، ما زال هناك تساؤلات مهمة، على غرار، إلى أي حد تعتبر الظروف الصعبة موقع ضعف. في ما يلي مثال عن كيفية مواجهة الهيئات التشريعية لهذه المشكلة:

الإطار ه

خلاصة من القانون الجنائي (المادة ٣٧٩ مكررة) في لوكسمبورغ

«إذا تم توظيف أو تشجيع أو خطف الضحية باستعمال الغش أو العنف أو التهديد أو استغلال السلطة أو أي قيود أخرى (...) أو إذا استغل المجرم ضعف موقع الضحية، مثل وضعها غير القانوني أو الشائك، أو الحمل، أو المرض، أو الإعاقة الجسدية أو العقلية، يكون الحكم (...)».

(١٧) منظمة العمل الدولية (٢٠٠٣): الحقوق الأساسية في العمل ومعايير العمل الدولية، جنيف، ص. ٦٣ - ٨٣.

قد يكون لمسألة الطوعية نتائج مختلفة لجهة تحديد ما إذا ارتكبت جريمة. على سبيل المثال، يعتبر الاعتداء جريمة سواء وافق الفرد عليه أم لم يوافق. لكن السرقة تتطلب عدم الموافقة لتفريقها عن الهدية الطوعية. إن درجة الموافقة أو غيابها ضرورية لحصول إدانة في الجرائم المرتبطة بالعمل الجبري وفقاً للقواعد والتفسيرات القضائية المختلفة. يجب على المشرع التطرق إلى هذه المسألة وخصوصاً في المذكرات والتوجيهات المقدمة للمدعي العام ووكالات تطبيق القانون.

يعتبر التنسيق مع سلطات الهجرة في غاية الأهمية بما أن برهان وجود الضحية/العامل قد يكون ضرورياً. الضحية/العامل الذي ما زال في موقع ضعيف بسبب وضعه الإداري أو بسبب التلاعب بموافقته لن يتعاون مع السلطات. على الرغم من أن البروتوكول يعتبر موافقة الضحية غير مرتبطة بارتكاب الجريمة، وفقاً للنظام القانوني الذي أدرجت فيه الجريمة، قد يكون من المستحيل إثبات نية المتاجر إذا لم تتمكن الضحية من تقديم الأدلة لدعم الادعاء لجهة النية بسبب الخوف من الترحيل أو إذا لم تكن الضحية مستعدة لذلك بسبب عدم توفير الحماية لها.

إضافة إلى ذلك، يجب أن يأخذ المشرعون ووكالات تطبيق القانون في عين الاعتبار أنه من الممكن أنه قد تم التلاعب في «الموافقة الطوعية» الظاهرية التي أعطاها العامل أو أنها قد تكون مبنية على قرار اتخذ بدون الحصول على المعلومات الضرورية. في حال أجبر العمال المهاجرون على البقاء تحت تصرف صاحب العمل نتيجة للخداع والوعود الكاذبة والاحتفاظ بأوراقهم الثبوتية أو نتيجة لاستعمال القوة، تلحظ الهيئات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية انتهاكاً للاتفاقية. وأشارت هذه الهيئات إلى أنه في الحالات التي تكون فيها علاقة الاستخدام نتيجة اتفاق مبرم بحرية، يبقى حق العمال بحرية اختيار العمل غير قابل للتصرف^{١٧} - هذا يعني أن أي تقييد لحرية ترك الوظيفة، حتى لو وافق العامل عليها بكل حرية، يمكن اعتباره عملاً جبرياً.

الإطار ٦

قانون الحماية من العنف والاتجار الخاص بالضحايا الأميركيين، ٢٠٠٠

لم يضيف القانون جرائم جديدة على العقوبات المفروضة على العبودية والسخرة مثل الاتجار بالبشر والاتجار بالجنس والعمل الجبري والرق فقط، بل وسّع تحديد «الإكراه» في العمل الجبري والاتجار بالجنس ليشمل التلاعب النفسي. هذا يعني أنه يمكن مساءلة المجرمين المزعومين إذا جعلوا الضحية تصدق أن عدم احترامها لأوامرهم قد يؤدي إلى أذية الضحية أو غيرها. ويجرم القانون أيضاً مصادرة أو تدمير الأوراق الثبوتية أو جوازات السفر، وهي ممارسة يستعملها المتاجرون غالباً للسيطرة على ضحاياهم.

إن التطبيق الكامل لمعايير منظمة العمل الدولية حول حقوق العمال وتخصيص موارد الدولة لتطبيقها على كل العمال، بما فيهم العمال المهاجرين، في غاية الأهمية للقضاء على ظروف العمل التي تسمح للمتاجرين وأصحاب العمل باستغلال العمال على أساس وضعهم القانوني لجهة الهجرة والجنسية.

الحالة الخاصة بالأطفال

المادة ٣ (أ) من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢ تحدد بالتفصيل الاتجار بالأطفال كأحد أسوأ أشكال عمل الأطفال الذي يجب القضاء عليه بسرعة.^{١٨} لكن عملية الاتجار بالقاصر في عمل الأطفال الاستغلالي عملية معقدة ويصعب تحديدها. الاتجار هو عامة عملية توظيف و/أو نقل لأغراض الاستغلال الجنسي أو الاستغلال في العمل. والتحديد المعترف به دولياً هو التحديد الذي يقدمه البروتوكول «للاتجار بالأطفال» في المادة ٣ (ج) و (د) كما يلي:

(ج) توظيف أو نقل أو تحويل أو إيواء أو تسلّم أي طفل لأغراض الاستغلال هو «اتجار بالأشخاص» حتى لو لم يشمل ذلك أي وسيلة من الوسائل المذكورة في الفقرة (أ) من هذه المادة؛

(د) «الطفل» هو أي شخص تحت سن ١٨.

بمعنى آخر، الطفل تحت سن ١٨ يعتبر ضحية للاتجار عندما يتم توظيفه أو نقله بهدف استغلاله، حتى لو لم يتم استعمال وسائل مثل الإكراه أو الغش أو الخداع أو استغلال السلطة. وهذا يتناقض مع الحالات الخاصة بالاتجار بالراشدين حيث استعمال هذه الوسائل غير الشرعية من أهم عناصر تحديد الاتجار. علاوة على ذلك، موافقة الطفل على توظيفه أو نقله لا يرتبط بتحديد الاتجار بالأطفال حتى إن لم يكن هناك استعمال للخداع أو الغش الخ. هذا يجعل التمييز بين الاتجار بالأطفال وهجرة المراهقين فوق الحد الأدنى لسن الاستخدام للعمل أمراً في غاية الدقة. ليست هذه مشكلة قانونية وحسب بل هي تؤثر كذلك على التحرك العملي، على غرار جمع البيانات وتحديد الضحايا.

لذلك، تنطبق اتفاقية باليرمو والبروتوكول إلى مسألة الاتجار بالبشر من زاوية الجريمة المنظمة التي تتخطى الحدود القومية، بينما تعتبر الاتفاقية رقم ١٨٢ أن بيع الفتيان والفتيات تحت سن ١٨ والاتجار بهم من أسوأ أشكال عمل الأطفال وتدعو إلى اتخاذ خطوات فورية بما فيها الوقاية وسحب الأطفال من مكان العمل وإعادة تأهيلهم. تغطي الاتفاقية رقم ١٨٢ الحالات التي يحصل فيها الاتجار ضمن الحدود الوطنية من دون أن يشمل مجموعة إجرامية منظمة.

١٨) أنظر منظمة العمل الدولية/الاتحاد البرلماني (٢٠٠٢): القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال. دليل عملي حول الاتفاقية رقم ١٨٢، جنيف، ومنظمة العمل الدولية (٢٠٠٣): القضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال في برامج ذات جداول زمنية محددة: توجيهات لتعزيز التشريعات وتطبيق القانون والإطار القانوني العام، جنيف.

كما أن الاتفاقية رقم ١٨٢ تحدد إطار العمل لمحاربة الاتجار بالأطفال وغيره من أسوأ أشكال عمل الأطفال. تدعو المادة ٧ من الاتفاقية إلى «تأمين وتطبيق عقوبات جنائية أو عقوبات ملائمة أخرى»، و«إجراءات فعالة ضمن فترة زمنية معينة» لمنع الاتجار بالأطفال وإبعادهم عن الإساءة وإعادة تأهيلهم. لا تعتبر الأحكام الجنائية الوسيلة الوحيدة لمواجهة مشكلة الاتجار بالأطفال. يجب أن يكون هناك آليات مناسبة (المادة ٥ لمراقبة تطبيق الأحكام الوطنية ذات الصلة، وبرامج العمل) المادة ٦ المصممة والمطبقة للقضاء على الاتجار بالأطفال. تشجع المادة ٨ على المساعدة والتعاون الدوليين لتطبيق الاتفاقية، بما في ذلك تقديم الدعم للقضاء على الفقر ولتعزيز التربية العالمية من أجل مواجهة الأسباب الكامنة وراء الاتجار بالأطفال. والتوصية رقم ١٩٠ التابعة لمنظمة العمل الدولية والمكملة للاتفاقية رقم ١٨٢ تشمل العديد من المقترحات للتحرك العملي الذي يمكن أن تقوم به البلدان التي تود تعزيز نضالها ضد الاتجار بالأطفال.

الإطار ٧

العقوبات المفروضة على الاتجار بالأطفال في مالي

في مالي، ينص القسم ٦٣ من القانون الخاص بحماية الأطفال على أن «الاتجار بالأطفال هو العملية التي يُنقل فيها الطفل داخل البلد أو خارجه في ظروف تحوّل الطفل إلى سلعة تجارية لشخص واحد على الأقل من الموجودين بصرف النظر عن هدف التحويل. أي عمل يتضمن نقل وتسليم وتوظيف وبيع الأطفال يعتبر عنصر من عناصر الاتجار بالأطفال».

يستعمل القانون الجزائي (القانون رقم ٠١ - ٠٧٩ في ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠١) كذلك هذا التحديد في القسم ٢٤٤ ويضيف أن: «كل شخص أدين بالاتجار بالأطفال يُعاقب بالسجن من ٥ إلى ٢٠ سنة».

يلحظ القرار رقم ٠١ - ٥٣٤ في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠١ وثيقة شفر يجب أن تتضمن إذن خروج للأطفال حتى سن ١٨. والخصائص التقنية لإذن الخروج محددة في القرار رقم ٠٢ - ٠٣٠٢ في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٢. وفقاً للقسم ١ من القرار الأول: «وثيقة السفر هذه إلزامية لكل طفل لا يملك جواز سفر».

الاستغلال الجنسي التجاري للراشدين والأطفال كشكل من أشكال العمل الجبري^{١٩}

(١٩) يعتمد هذا القسم على توجيهات تشريعات العمل التابعة لمنظمة العمل الدولية.

منذ دخول الاتفاقية رقم ٢٩ حيز التنفيذ، اعتبرت لجنة الخبراء الاتجار بالأشخاص لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري كأحد أشكال العمل الجبري. وفي النص الحالي، يشمل الاستغلال الجنسي التجاري استعمال أو شراء أو عرض شخص للدعارة أو إنتاج الأفلام الإباحية عبر استخدام القوة أو الإكراه و/أو للحصول على ربح مالي أو مادي. بينما يمكن القول إن بعض الراشدين قد اختاروا بحرية العمل كمومس أو مشاركين في الأفلام الإباحية، يتم إكراه أو إجبار الكثير من الراشدين على القيام بهذا العمل بواسطة الخداع و/أو العنف و/أو عبودية الدين. وغالباً ما يكونون ضحايا الاتجار ويتم إجبارهم على العمل في ظروف مشابهة للعبودية، حيث يكونون تقريباً ملك أصحاب العمل ولا يمكنهم اختيار «زبائنهم» أو عدد الخدمات أو الأعمال التي يقومون بها أو ساعات العمل.

الإطار ٨

الحكم على العمل الجبري في صناعة الجنس

درست محكمة العدل الأوروبية مسألة العمل الجبري في قضية ٦ مومسات من بلدان أوروبا الوسطى والشرقية بعد أن حاولن الحصول على حق الدخول والإقامة والنشاط الاقتصادي لحسابهن الخاص كمومسات في هولندا. رفضت السلطات الهولندية تأشيرات دخول وإقامة النساء الستة، من بين أمور أخرى، على أساس أن علاقتهن بقوادهن هي علاقة استخدام. لم تقبل محكمة العدل الأوروبية رأي الحكومة الهولندية بأن «المرأة التي تعمل في الدعارة والتي يقيّد قوادها حركتها وحرية عملها - وهو وضع يغطيه القانون الجنائي للدول الأعضاء المستضيفة - يجب أن تُعامل كطرف في علاقة الاستخدام». لمعرفة إن كان يحق للمومسات من أوروبا الوسطى والشرقية ممارسة مهنتهن لحسابهن الخاص في هولندا وفقاً لاتفاقيات المفوضية الأوروبية مع بلدنهن الأم، اعتبرت محكمة العدل الأوروبية أن «الدعارة هي نشاط اقتصادي يقوم به شخص يعمل لحسابه الخاص كما جاء في (اتفاقيات المفوضية الأوروبية مع بلدان أوروبا الوسطى والشرقية)، حيث يتم تحديدها كعمل يقوم به شخص لتقديم خدمة:

- خارج أي علاقة تبعية متعلقة باختيار النشاط، وظروف العمل والأجور؛
- تحت مسؤولية هذا الشخص؛ و
- مقابل أجر مدفوع لهذا الشخص مباشرة وبالكامل».

ما دام قانون الاتحاد الأوروبي يحترم هذه الشروط، لا يكون الفرد، حتى عند ممارسة أنشطة الدعارة، موضع عمل جبري أو قسري.

أنظر: ج - ٩٩/٢٦٨ ألدونا، مالغورزاتا، جاني وغيرهم (٢٠٠١) ق.أ.أ. ١ - ٨٦١٥

تشكل الدعارة والأفلام الإباحية الخاصة بالأطفال عملاً جبرياً وشكلاً حديثاً من أشكال العبودية، وهو أحد أسوأ أشكال عمل الأطفال وفقاً للاتفاقية رقم ١٨٢. لا يعتبر الأطفال قادرين على اتخاذ قرار طوعي للقيام بهذا النوع من العمل. وبسبب عدم نضوجهم وعجزهم النسبي مقارنة مع الراشدين، يكون الأطفال أهدافاً سهلة للاتجار والقوة والإكراه. في بعض الحالات، قد يبيع الأهل أطفالهم ليشاركوا في العبودية الجنسية. إلى جانب ذلك، يكون

الأطفال في هذه الأوضاع معرضين للمرض والصدمة النفسية وتوقف نموهم. بالتالي، يعتبر الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال شكلاً من العمل الجبري وأحد أسوأ أشكال عمل الأطفال، وعلى التشريعات الوطنية أن تشمل هذا الموضوع بشكل محدد.

دور القوانين الإدارية والمدنية وقوانين العمل

يتطلب البروتوكول وضع عقوبات جنائية جديدة لعدد من العناصر المكونة التي تتضمن العمل الجبري. من الضروري اتخاذ إجراءات لمنع ارتكاب الجرائم مما يساعد على تحسين مديريات تفتيش العمل لقمع على العمل الجبري. ويتطلب البروتوكول أيضاً اعتماد بعض التدابير في القانون الإداري في ما يتعلق بحماية الضحايا. بينما نادى منظمة العمل الدولية باعتماد عقوبات جنائية وخصوصاً لجهة القضاء على العمل الجبري، تركت مسألة اختيار الآليات القانونية للدولة الطرف. وفي الكثير من الحالات، وبالنسبة للشخص الذي ارتكبت جريمة بحقه، يكمن الحل الأفضل في القوانين الإدارية والمدنية وقوانين العمل بدلاً من القانون الجنائي.

يتطرق القانون الجنائي إلى عقاب من ارتكب جريمة تؤثر على أمن أو رفاه العامة حتى يهتم العامة بقمع هذه الجريمة.^{٢٠} في ما يتعلق بالعمل الجبري، تكمن أهمية الإجراءات الجنائية في معاقبة الجناة. ويكون معيار الإثبات في الإجراءات الجنائية أعلى منه في الإجراءات المدنية. يتحمل المدعي العام عبء الإثبات ليبرهن وجود عناصر الجريمة. على الادعاء إقناع المحكمة (سواء أكانت مؤلفة من قاضٍ وحده أم من لجنة محلفين) بأن الفرد ارتكب الجريمة. يتم التعامل مع حقوق المتهمين والضحايا بطرق متنوعة في مختلف الأنظمة القانونية. تختبر الخمس وعشرون دولة عضوة في الاتحاد الأوروبي هذه التعقيدات لتتماشى قوانينها الجنائية مع قرار إطار الاتحاد الأوروبي.^{٢١}

إلى ذلك، تهدف الإجراءات المدنية إلى التعويض عن الأخطاء المرتكبة بحق الطرف المتضرر. تعتمد الحلول المدنية على الحقوق التعاقدية وغير التعاقدية، وبالتالي يتم تمكين المحاكم المدنية لتقديم تعويض عن خرق العقد أو المتطلبات القانونية. بالنسبة للضحايا، يعتبر التعويض عبر المحاكم المدنية أكثر إرضاء من الملاحقة الجنائية حيث يحصلون على تعويضات عن الأضرار التي لحقت بهم. في البلدان ذات القوانين المدنية، يمكن للضحايا أن يتخذوا إجراءات مدنية للحصول على تعويض إلى جانب الإجراءات الجنائية. تحصل الضحية على تعويضات عن الأضرار التي لحقت بها شرط اعتبار المتهم مذنب ومطالبة الادعاء بالتعويض. في البلدان ذات القوانين العادية، يمكن للقضاة أن يحكموا بتقديم تعويض للضحايا كجزء من الحكم.^{٢٢} في بعض البلدان، يمكن أن يطالب الضحايا بالتعويض عبر الصناديق التي تنشئها الدولة لهذه الغاية.

يقدم قانون العمل آلية أخرى ومجموعة من العقوبات التي تتخطى القانون الجنائي والقانون المدني. ويمكن أن تلحق القوانين مجموعة من النتائج، بما فيها التعويض عن الضحايا واستعادة حقوقهم. بالتالي، يمكن أن تؤثر قرارات محاكم العمل على علاقات العمل في بلد معين. وقد تقدم القرارات الإدارية بموجب قوانين العمل مدخلاً لمواجهة مشاكل العمل الجبري. كما أن أغلب الدول التي تطبق تقليدياً القانون المدني وضعت قوانين عمل تأخذ في عين الاعتبار معايير العمل التابعة لمنظمة العمل الدولية أو تعتمد عليها. وفي الدول التي تطبق تقليدياً القانون العادي، تميل الهيئات التشريعية إلى التدخل بشكل متزايد في مجال قانون العمل؛ وبذلك، في أغلب الحالات، تنظم التشريعات بالتفصيل وبشكل كامل القضايا الأكثر أهمية. ويمكن أن تقدم قوانين العمل مدخلاً لمواجهة ممارسات العمل الجبري السائدة في خدمة المنازل في العديد من البلدان.

(٢٠) تم تحديده في المملكة المتحدة على أنه: «عمل غير قانوني يشكل جريمة ضد رفاه العامة ويبدو أن يشمل المكونات الأساسية في أي جريمة» ماغول س.س. م. ماكغريغور، غو وشركاه (١٨٨٩) QDB ٣٢

(٢١) قرار إطار المجلس في ١٩ تموز/يوليو ٢٠٠٢ حول محاربة الاتجار بالبشر (JHA/٢٢٩/٢٠٠٢)

(٢٢) أنظر المنظمة الدولية لمناهضة العبودية (٢٠٠٢): الاتجار بالبشر، حقوق الإنسان: إعادة تحديد حماية الضحية، لندن.

تعالج محاكم العمل مسألة حق العمال وأصحاب العمل لجهة الاستخدام. في أغلبية السلطات القضائية، تحدد قوانين العمل معايير الاستخدام التي تغطي على مبادئ العقد الحر. لذلك، تفضل الضحايا تقديم دعاوى مدنية منفصلة أمام المحاكم الصناعية أو محاكم العمل في ما يتعلق بعدم دفع الأجور أو العناصر الأخرى للعمل الجبري. يوجد العديد من المنظمات التي يمكنها مساعدة الضحايا عبر رفع هذه القضايا أمام المحاكم (ليس من الضروري وجود تمثيل قانوني عام بموجب قانون العمل) - وأهمها النقابات العمالية أو المنظمات غير الحكومية أو لجان حقوق الإنسان المستقلة (أنظر الفصل ٦).

الإطار ٩

قضية الولايات المتحدة مقابل ماناسورانكون، ١٩٩٥

في قضية الولايات المتحدة مقابل ماناسورانكون، حصل حوالي ٧٥ عامل تايلندي، أغلبهم من النساء المحرومات اللواتي تم الاتجار بهن إلى الولايات المتحدة، على تعويضات تبلغ ٤,٥ مليون دولار أميركي. وعد المتاجرون التايلنديون بأجور مرتفعة وساعات عمل جيدة، لكن ما أن وصلت النساء إلى الولايات المتحدة حتى أُجبرن على العمل في معامل ألبسة سرية تدفع أجور منخفضة للعمال وتفرض دوامات عمل من ٢٠ ساعة. وأُجبرن على دفع دين بعقد ملزم يتراوح بين \$٨٠٠٠ و\$١٥٠٠٠ واحتُجزن ضد إرادتهن.

أنظر: مركز دراسة الاستخبارات (أيمي أونيل ريتشارد): الاتجار الدولي بالنساء إلى الولايات المتحدة: مظهر معاصر للعبودية والجريمة المنظمة، تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٩.

تتضمن العديد من السلطات القضائية مفهوم المسؤولية اللاتعاقدية حيث ينتج عن أعمال أحد الأطراف الحق بالتعويض عن العطل أو الضرر للطرف الآخر، خارج العلاقة التعاقدية. على سبيل المثال، يتحمل صاحب العمل مسؤولية لاتعاقدية ناتجة عن الأذى الذي سببه للعامل (إلى جانب المسؤولية الجنائية المحتملة) حيث يكون قد مارس عنفاً ضد العامل وسبب له الأذى. وغالباً ما يتزامن مبدأ المسؤولية اللاتعاقدية الذي قد يكون مسؤولية الحاكم المدنية مع المسؤولية الجنائية. وبذلك، يكون صاحب العمل الذي يستعمل العنف الجسدي أو الجنسي ضد العامل عرضة لعقوبات جنائية وقد يتحملوا مسؤولية لاتعاقدية. إلى جانب الفجوة بين مفهومي الهدف - حماية رفاه العامة في القانون الجنائي؛ والتعويض عن الفرد بسبب خرق العقد أو بسبب تحمل مسؤولية لاتعاقدية - يوجد كذلك فجوة إجرائية مهمة للغاية.

كما جاء آنفاً، يخضع قانون العمل والقانون المدني لمعيار إثبات مختلف، يُعرف في بعض السلطات القضائية بميزان الاحتمالات، بدلاً من معيار القانون الجنائي الأصعب الذي يتخطى الشك المعقول. هذا يعني أن فرص نجاح دعوى قدمها عامل ضد صاحب العمل بسبب العمل الجبري أمام المحاكم المدنية (أو المحاكم الإدارية أو محاكم العمل) على أساس خرق العقد والمسؤولية اللاتعاقدية أكبر من فرص نجاح دعوى قدمها مدعي عام ضد صاحب العمل نفسه وفقاً لأحكام القانون الجنائي. بالتالي، إن استبدال عقوبات القانون الجنائي بالمعالجات التي يقدمها القانون الإداري أو المدني لا يحمي أو يفيد العامل دوماً. يجب أن يتنبه المشرعون ووكالات تطبيق القانون إلى حماية المعالجات التي تقدمها القوانين الإدارية والمدنية وقوانين العمل للعمال عند إدراج عقوبات القانون الجنائي،

وخصوصاً في السلطات القضائية حيث يوجد فارق شاسع لجهة إمكانية النجاح.

القسم الأخير من القانون الذي يعتبر في غاية الأهمية في قضية العمل الجبري عندما تشمل العمال المهاجرين هو القانون الإداري، وخصوصاً لجهة وضع الهجرة. ينظم هذا القسم قانونية تحركات الدولة. وفي العادة، يكون منفصلاً عن القانون المدني والقانون الجنائي، ويتمتع بمؤسساته الخاصة بما فيها المحاكم المتخصصة. وهنا نجد القواعد التي تحدد قانونية أو عدم شرعية وجود وعمل المواطنين الأجانب، والشروط التي تمنح الشرعية أو تبسطها، وشروط الترحيل. ويعتبر حق العمال المهاجرين بالمعالجات لحل هذه المشاكل مهماً للغاية. من واجب الدولة حماية العمال المهاجرين من العمل الجبري، ويشمل ذلك الجانب الخاص بوضع العمال من القانون الإداري. غالباً ما يعتمد عبء الإثبات في القانون الإداري على الفرد ويكون معيار الإثبات نفسه في المسائل المدنية - ميزان الاحتمالات.

وفي هذا المجال من القانون الإداري، يجب على الدول الأطراف أن تراقب أمكنة العمل كجزء من أنشطة الوقاية من الجريمة بموجب البروتوكول. إن تعزيز مديريات تفتيش مكان العمل الحكومية وتمكينها لاتخاذ إجراءات ذات طبيعة إدارية، مثل الغرامات وغيرها من العقوبات الأخرى المفروضة على أصحاب العمل الذين لم يحترموا معايير العمل، مهم لضمان عدم تراجع هذه المعايير بحيث تتحول إلى عمل جبري. ومن المهم كذلك تنسيق الأنشطة المتعلقة بتطبيق القانون بين مديريات تفتيش مكان العمل والشرطة لتوجيه الاتهامات الجنائية ضد أصحاب العمل الذين لا تحترم ممارساتهم المعايير المقبولة. وعندما تكون ضحية العمل الجبري أجنبية، يجب ضم السلطات الإدارية الحكومية المسؤولة عن الهجرة إلى جهود التنسيق. من واجب الدول الأطراف أن تطبق تشريعات العمل التي تتوافق مع معايير منظمة العمل الدولية، حتى لا يؤدي تراجع ممارسات العمل إلى العمل الجبري.

استنتاجات

تطرق هذا الفصل إلى تشابك البروتوكول مع هدف منظمة العمل الدولية الأساسي لوقف العمل الجبري والقضاء على أسوأ أشكال عمل الأطفال. وتضمن مراجعة لواجبات الدول الأطراف بهدف وقف العمل الجبري وعمل الأطفال وقدم توضيحات أكثر عن التحديدات المذكورة في معايير منظمة العمل الدولية. وذكرت ست حالات يحصل فيها عمل جبري: (١) العنف الجسدي؛ (٢) تقييد حركة العمال؛ (٣) عبودية الدين؛ (٤) حجب الأجور؛ (٥) الاحتفاظ بجوازات السفر أو الأوراق الثبوتية؛ (٦) التهديد بإبلاغ السلطات.

تعتبر هذه الحالات الست من العمل الجبري جرائم يعاقب عليها القانون. إن التشديد على تطبيق القانون في ما يتعلق بهذه الجرائم قد يشكل إضافة مفيدة للجرائم الجديدة التي أدرجت وفقاً للبروتوكول. والدول التي تريد فعلاً وقف العمل الجبري يجب أن تطبق برامج وقاية من الجرائم، وخصوصاً عبر القيام بتفتيش مكان العمل. ومن الضروري تطبيق القانون بحق الجرائم المرتبطة بالعمل الجبري. كما أن تقديم الإرشادات لوكالات تطبيق القانون والادعاء العام سيساعدها في تحقيق مصالح المجتمع، وبالتحديد تأمين الحماية من المشاركين في العمل الجبري.

لكن إضافة إلى هذا الجانب من تطبيق القانون الجنائي، من المهم وجود إجراءات في القوانين الإدارية والمدنية وقوانين العمل لمساعدة الأفراد الذين خضعوا للعمل الجبري. في الواقع، غالباً ما يحتاج العمال المساعدة في تقديم الدعاوى، وخصوصاً من قبل أحد ممثلي العمال. أخيراً وليس آخراً، ينبغي أن تستعمل الدول الأطراف قوانينها

الإدارية لحماية ضحايا العمل الجبري، وخصوصاً إذا كانوا من العمال الأجانب. لكي تنجح العقوبات المفروضة على العمل الجبري عندما يكون العامل أجنبي، لا بد أن تضمن القوانين الإدارية للعمال أن مساهمتهم في الكشف عن ظروف العمل غير المقبولة لن ينتج عنها عقاب فوري يأخذ شكل الترحيل. إلى ذلك، يعتبر العمل الجبري أحد نتائج فشل الدولة في الحفاظ على معايير عمل مرتفعة ومتماسكة على كل أراضيها.

عند إدراج قوانين جنائية جديدة، يجب أن تتلقى الوكالات الحكومية المسؤولة عن تطبيقها تمويلاً إضافياً إذا أرادت القيام بواجباتها. في الوقت نفسه، لا يجب استعمال التمويل المتزايد المقدم لوكالات تطبيق القانون لفرض عقوبات جنائية على العمل الجبري من أجل تبرير تخفيض المساعدة التي تقدمها الدولة للعمال لرفع دعاوى إدارية ومدنية.



مراقبة الموظفين والمساعدين

يتطلب البروتوكول إدراج عقوبات جنائية تُفرض على الأشخاص الذين يوظفون أو ينقلون عبر الإكراه أو الخداع أو الإقناع لأغراض الاستغلال الذي يتضمن الاستغلال للدعارة أو أشكال الاستغلال الجنسي الأخرى، العمل الجبري أو الخدمات الإلزامية، العبودية أو الممارسات المشابهة للعبودية، الرق أو نزع الأعضاء. العلاقة بين الشخص الذي وظف أو نقل العامل والشخص الذي جعل العامل يشارك في عمل غير مقبول هي أحد بين الأمور التي تتطلب توضيحاً أكثر في البروتوكول.

تؤدي مراقبة التوظيف كأحد أجزاء إدارة الهجرة الفعالة إلى الوقاية من الاتجار ونتائج العمل الجبري الأخرى عبر منع الوسطاء والوكالات وأصحاب العمل من إيقاع المهاجرين (المحتملين) في شرك الاستخدام الاستغلالي. يجري التوظيف في البلد الأم وبلد المقصد. بينما تعترف منظمة العمل الدولية بوكالات التوظيف الخاصة كأطراف فاعلة شرعية في سوق العمل، تحاول في الوقت نفسه القضاء على الممارسات المسيئة، على غرار الرسوم المرتفعة، وعروض العمل الكاذبة، وتأمين الاعتمادات بمعدلات فوائد مرتفعة للسفر وخدمات التوسط لوظيفة والوثائق المزورة. يشمل هذا القسم أنواع مختلفة من الموظفين الذين تغطيهم اتفاقيات منظمة العمل الدولية المرتبطة بالبروتوكول. بالتالي، قد تساعد الاتفاقيات في وضع مسودات تشريعات مناسبة لمحاربة الاتجار والعمل الجبري عبر تحديد الموظفين الذين قد تتم مراقبتهم أو معاقبتهم لاحقاً.^{٢٣}

تحديد الموظف

غالباً ما تبدأ حلقة الاتجار بتوظيف شخص بواسطة الخداع و/أو الإكراه و/أو الإقناع. يعتبر التوظيف مفهوماً واسع الإطار يمكن استعماله في التعبير الشائع للإشارة إلى إعلان وظيفة أو التدقيق في المرشحين أو اختيار المرشحين أو التوسط لوظيفة أو التوظيف المباشر أو عبر وكيل. عموماً، يمكن تحديد التوظيف على أنه اتفاق تعاقد حر حيث يلتزم طرف بدفع أجر يقرر مسبقاً مقابل التزام الطرف الآخر بالقيام بمهام محددة مسبقاً في وقت محدد مسبقاً.^{٢٤}

يمكن للموظفين، بمن فيهم المتاجرين، أن يكونوا وكالات أو أفراد أو مساعدين أو أصحاب عمل أو إحدى منظمات هؤلاء، وأن يعملوا بشكل قانوني أو شبه قانوني أو بواجهة قانونية. ويمكنهم أن يكونوا غير قانونيين بالكامل. قد يعمل المتاجرون تحت مظاهر مختلفة، على غرار وكالات الاستخدام الخاصة، ووكالات السفر، ووكالات الأزياء وعرض الأزياء، ووكالات الرافصين والترفيه، ووكالات الممثلين والمؤدين، ووكالات الزفاف والأعراس، والوكالات التي لا يكون التوظيف نشاطها الأساسي لكنها تضطلع به، وناوادي الكتابة والتواصل الشخصي. على سبيل المثال، يمكن أن يشمل المساعدون في نشاط التوظيف مجموعة من الأشخاص الذين يشاركون عبر تقديم الوثائق، بما فيها الوثائق المزورة، وعبر تأمين النقل. بالتالي، يتضمن الاتجار والعمل الجبري شبكة من الموظفين والمساعدين.

هناك أشكال متنوعة من الإساءة والاستغلال التي يمكن أن يرتكبها الموظفون والمساعدون، مما يعرض المهاجر للعمل الجبري حتى لو لم ينوي هذا الطرف الفاعل في السلسلة أن يفرض العمل الجبري على المهاجر. تعتبر هذه الإساءات مؤشرات مفيدة عن الاتجار. وتتضمن فرض رسوم مرتفعة على التأشيرات ووثائق السفر الأخرى، إنتاج

(٢٣) لمزيد من المعلومات، أنظر منظمة العمل الدولية (٢٠٠٥): الاتجار للعمل الجبري: كيفية مراقبة توظيف العمال المهاجرين، دليل التدريب، جنيف.

(٢٤) لتحديد قانوني للتوظيف في إطار الهجرة، أنظر الاتفاقية رقم ٩٧، المادة ٢، الملحق ١.

وتأمين وثائق سفر مزورة من دون إعلام المهاجر الذي سيستعملها، التوظيف في وظائف لا وجود لها، وتحريف الوظيفة وظروف العمل (مثلاً: النساء اللواتي يسافرن إلى الخارج للعمل في خدمة المنازل لكن ينتهي الأمر بهن في الدعارة). هناك أيضاً مسألة تقديم قرض يصعب تسديده (خصوصاً وأن فائدة القرض والمبلغ يكونان مضحمان بشكل كاذب، لكن المهاجر لا يعي ذلك في العادة)، مما يجعل الشخص مدين للموظف ويؤدي إلى عبودية الدين والعمل الجبري.

الإطار ١٠

الإساءات التي ارتكبتها وكالات التوظيف في اندونيسيا

أصبح الاندونيسيون في التسعينيات من أكثر الشعوب المهاجرة في آسيا. يُطلب من الاندونيسيين الذين يودون العمل في الخارج إيجاد وظائف في الخارج عبر ٤٠٠ وكالة تجيزها الحكومة. تفرض هذه الوكالات رسوماً مرتفعة على التدريب ودراسة الطلبات والتوظيف. لذلك، ترتفع ديون المهاجرين كثيراً حتى قبل مغادرتهم البلاد. كما أنه يُطلب منهم التوقيع على عقود مع وكالات التوظيف ولا يمكنهم التفاوض على شروط العقد.

تطلب الوكالات من المهاجرين المحتملين العيش في مخيمات تدريب من شهر لأربعة عشر شهراً. يجبرون على العمل في هذه المخيمات لخدمة موظفي الوكالة، وعلى القيام بالتنظيف والتسوق والطبخ. لا يملك أغلب المهاجرين في المخيمات فراشاً للنوم عليه ولا يحصلون على طعام كافٍ. وتنتشر الإساءة الجسدية والجنسية والأمراض في المخيمات حيث لا يوجد عناية طبية كافية.

تحقق الوكالات الربح باستمرار من عمل المهاجرين عندما يغادر هؤلاء للحصول على وظيفة في الخارج. تستعمل أجور الشهور الأولى من العمل خارج البلاد لتسديد الدين للوكالة. لكن وحتى بعد تسديد الدين، يواجه المهاجرون ظروف العمل الجبري على يد صاحب العمل/المستغل. لا يمكن للمهاجرين الاندونيسيين ترك العمل الجبري بسبب العقد الذي وقعوه مع الوكالة، على الرغم من أنهم لم يروا العقد حتى أو أنه مكتوب بلغة أجنبية.

ويتم استغلال المهاجرين حتى بعد عودتهم إلى بلادهم. فيطلب منهم العبور عبر محطة خاصة في مطار سوكارنو هاتا الدولي. وكان هناك تقارير عن مهاجرين تعرضوا للاغتصاب والإساءة الجسدية. علاوة على ذلك، يدفع الكثير منهم رشاوى للحصول على معلومات وخدمات أساسية. إذا كان المهاجر يعتمد على وسيلة نقل من الوكالة، قد يؤدي ذلك إلى فرض رسوم مرتفعة من جديد، عشرة أضعاف أكثر من كلفة النقل العام.

أنظر: التعليقات التي قدمها الاتحاد الدولي للنقابات العمالية حول استغلال العمال الاندونيسيين، والتي استلمتها لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات، الدورة ٧٥، جنيف ٢٠٠٤.

معاقبة صاحب العمل وحده على ممارسات العمل الجبري لا تؤثر على شبكة الاتجار المؤلفة من الموظفين والمساعدين. لذلك، من الضروري وضع تشريعات مناسبة واتخاذ تدابير أخرى تسمح بمراقبة وملاحقة كل أنواع الموظفين والمساعدين قانونياً. ويمكن أن تكون اتفاقيات منظمة العمل الدولية مفيدة في هذا المجال.

تم التطرق إلى توظيف العمال المهاجرين لاستخدامهم في بلد أجنبي في عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية، ومن بينها اتفاقية الاستخدام والهجرة (منقحة) لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، واتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام الإضافية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) ومؤخراً اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١). يشير التحديد الذي يقدمه البروتوكول عن الاتجار بالأشخاص إلى أن النشاطات الثلاثة التالية ذات صلة مباشرة بالموضوع: توظيف ونقل وتحويل الأشخاص (النشاطان الآخران ذكرا في القسم السابق).

اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١)

تتضمن اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١ العديد من الأحكام ذات الصلة بمحاربة الاتجار بالبشر. تشمل الاتفاقية تحديد مفصل لوكالات الاستخدام الخاصة التي تؤمن الخدمات التالية: «(أ) التوفيق بين عروض وطلبات الاستخدام {...}؛ (ب) الخدمات المتعلقة باستخدام العمال ليصبحوا متوفرين لطرف ثالث {...}؛ (ج) خدمات أخرى متعلقة بالبحث عن وظيفة، تحددها السلطات المعنية بعد استشارة منظمات العمال وأصحاب العمل الأكثر تمثيلاً، على غرار تقديم المعلومات {...}» (المادة ١).

تطلب الاتفاقية رقم ١٨١ من الدولة التي صدقت عليها اعتماد كل الإجراءات الضرورية والملائمة، ضمن سلطتها، وعندما يكون ذلك مناسباً، بالتعاون مع الدول الأخرى لوقاية العمال المهاجرين من الإساءة وتأمين الحماية الملائمة لهم بعد توظيفهم أو استخدامهم في بلدهم من قبل وكالات الاستخدام الخاصة (المادة ٨). يجب استشارة الشركاء الاجتماعيين عند تطبيق هذا الحكم. بالإضافة، تقترح التوصية رقم ١٨٨ التي تكمل الاتفاقية رقم ١٨١ أن تعتمد الدول الأعضاء كافة الإجراءات الضرورية والملائمة للقضاء على الممارسات غير الأخلاقية التي تقوم بها وكالات الاستخدام الخاصة. تشدد الفقرة ٨ (ب) من التوصية على تأمين المعلومات: على وكالات الاستخدام «إعلام العمال المهاجرين، بلغتهم إن أمكن أو بلغة يفهمونها، عن طبيعة الوظيفة المعروضة وشروط الاستخدام».

بهدف تأمين الحماية الفعالة للعمال المهاجرين، على التشريعات أن تلحظ العقوبات، بما فيها منع وكالات الاستخدام الخاصة من القيام بممارسات احتيالية والإساءة. ويقع على عاتق الحكومات تحديد العقوبات المفروضة على الإساءة التي تمارسها الوكالات، وهي قد تتضمن عقوبات جنائية، والأهم من ذلك، عقوبات إدارية. تشمل العقوبات الإدارية على سبيل المثال: دفع الغرامات أو سحب الرخص أو مصادرة الأصول المكتسبة عبر الممارسات المسيئة. تنص المادة ١٤ (١) من الاتفاقية على أن «أحكام هذه الاتفاقية تُطبق عبر القوانين أو الأنظمة أو أي وسيلة أخرى تتوافق مع الممارسة الوطنية، مثل قرارات المحاكم أو أحكام التحكيم أو الاتفاقات الجماعية». عند النظر إلى تطبيق الاتفاقية من قبل الدول التي صدقت عليها، تطلب لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية معلومات عن التدابير المتخذة للتأكد من أن العمال المهاجرين الذين تم توظيفهم أو استخدامهم من قبل وكالات الاستخدام الخاصة يتمتعون بالحماية الملائمة ولا يخضعون للإساءة.

يجب أن تشرف خدمات تفتيش العمل أو السلطات العامة الأخرى على تطبيق هذه الأحكام (المادة ١٤، ٢). بالإضافة، لا بد من وجود إجراءات «تشمل منظمات العمال وأصحاب العمل {...} لتحقيق في الشكاوى، والإساءات المزعومة والممارسات الاحتياطية في ما يخص أنشطة وكالات الاستخدام الخاصة» (المادة ١٠). تنص الاتفاقية على أن الممارسات والقوانين الوطنية يجب أن تحدد الوضع القانوني لهذه الوكالات وشروط عملها. قد يشمل ذلك

الإجراءات التنظيمية مثل التسجيل والترخيص والتنظيم الذاتي عبر مدونات السلوك وشهادات المهنة أو الترتيب. كما تعزز الاتفاقية التعاون بين وكالات الاستخدام العامة والخاصة (المادة ١٣) الذي يؤمن الحماية للعمال المهاجرين وغيرهم.

الدفاع الأفضل ضد المتاجرين هو تقويض الأساس الذي يؤمن الربح من هذه الأنشطة. في هذا الإطار، تعتمد الاتفاقية على المبدأ القائل إن وكالات الاستخدام الخاصة لن تفرض أي رسوم أو تكاليف، مباشرة أو غير مباشرة، بالكامل أو جزئياً، على العمال. من الممكن وجود إعفاءات من هذه القاعدة «لصالح العمال المعنيين». لكن من الضروري استشارة الشركاء الاجتماعيين بهذا الشأن ومراقبة فرض الرسوم عن كثب من قبل الهيئات الإشرافية التابعة لمنظمة العمل الدولية (المادة ٧).

تعكس أحكام البروتوكول حول التعاون بين الدول للقضاء على الاتجار الأحكام المذكورة في المادة ٨(٢) من الاتفاقية رقم ١٨١ والتي تعزز التفاوض حول الاتفاقات الثنائية لمنع الإساءات والممارسات الاحتيالية في توظيف واستخدام العمال الذي يتم توظيفهم في بلد ويعملوا في بلد آخر.

الإطار ١١

التنظيم الذاتي للوكالات الخاصة

على الدول التي ترسل وتستقبل العمال المهاجرين أن تشجع التنظيم الذاتي للوكالات الخاصة. ويجب أن يشمل التنظيم الذاتي لهذه المهنة اعتماد الوكالات الخاصة مدونة ممارسات تتضمن التالي:

- أ. الحد الأدنى من المعايير لتقديم خدمات محترفة في الوكالات الخاصة، بما فيها الخصائص المتعلقة بالحد الأدنى من مؤهلات موظفيهم ومدراهم؛
- ب. الكشف الكامل والواضح عن الرسوم وشروط العمل للزبائن؛
- ج. المبدأ الذي يحتم على الوكالات الخاصة الحصول من صاحب العمل قبل الإعلان عن الوظيفة وبالتفصيل على المعلومات الخاصة بالوظيفة، بما فيها المهمات والمسؤوليات المحددة، والأجور، والمعاشات والمنافع الأخرى، وظروف العمل، وترتيبات السفر والإقامة؛
- د. المبدأ الذي يلزم الوكالات الخاصة بعدم توظيف عمال عن معرفة في وظائف تشمل مخاطر أو أخطار غير مقبولة أو حيث قد يخضعون لأي نوع من الإساءة أو المعاملة التمييزية؛
- هـ. لمبدأ الذي يفرض إعلام العمال المهاجرين، بلغتهم الأم أو بلغة يفهمونها إذا أمكن، عن شروط وظروف الاستخدام؛
- و. الامتناع عن المزايدة على أجور منخفضة للعمال المهاجرين؛ و
- ز. الحفاظ على سجل لكل المهاجرين الذين تم توظيفهم أو استخدامهم عبر هذه الوكالات، ليتم فحصه من السلطات المعنية، شرط أن تشمل المعلومات المقدمة المسائل المتعلقة بالتوظيف بشكل مباشر وأن تُحترم خصوصية العمال وعائلاتهم في كل الحالات.

أنظر: مقتطف من تقرير اللقاء الثلاثي للخبراء حول مستقبل أنشطة منظمة العمل الدولية في مجال الهجرة، في المرجع المشار إليه ص. ١٧. لمزيد من المعلومات:

<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/r3-lb3.ht>

معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة

تقدم اتفاقية الهجرة للاستخدام (منقحة) لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٧) واتفاقية العمال المهاجرين (الأحكام الإضافية) لعام ١٩٧٥ (رقم ١٤٣) التوجيهات حول مراقبة التوظيف. تحدد اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ «التوظيف» مثل: «(١) توظيف شخص في بلد معين نيابة عن صاحب العمل في بلد آخر، أو (٢) التعهد لشخص في بلد معين بتأمين وظيفة له في بلد آخر، مع القيام بأي ترتيبات مرتبطة بالنقلياتين ١ و ٢ سابقاً بما في ذلك البحث عن مهاجرين واختيارهم والتحضير لمغادرتهم البلاد».^{٢٥} هذا التحديد مرتبط بالبروتوكول (الذي لا يحدد هذه الكلمة) بما أنه يوضح العلاقة بين الموظف وصاحب العمل. وبذلك، يشمل الوسطاء والوكلاء والمساعدين.

تعتبر الاتفاقية رقم ٩٧ ذات صلة بمسألة الغش والخداع في تحديد البروتوكول للاتجار. وتنص على أنه عند تأمين الدول الأطراف نظام إشراف على عقود الاستخدام بين صاحب العمل، أو شخص يتصرف نيابة عنه، ومهاجر يبحث عن عمل، على هذه الدول أن تطلب (أ) تسليم نسخة عن عقد الاستخدام للمهاجر قبل مغادرة البلاد أو، في حال وافقت الحكومات المعنية، في مركز استقبال لدى الوصول إلى بلد الهجرة؛ (ب) أن يشمل العقد أحكام تشير إلى ظروف العمل وخصوصاً الأجر المعروض على المهاجر؛ (ج) أن يتلقى المهاجر كتابةً قبل المغادرة، في وثيقة متعلقة به فردياً أو بمجموعة من المهاجرين حيث يكون عضو، معلومات عن ظروف الحياة والعمل التي تنطبق عليه في البلد الذي يهاجر إليه» (الملحق ١، المادة ٥.٥).

عند تأمين الوثيقة للمهاجر لدى الوصول، تنص المادة ٥(٢) على إبلاغه كتابةً قبل المغادرة عن الفئة المهنية التي سيعمل فيها وظروف العمل الأخرى، وخصوصاً الحد الأدنى من الأجر الذي يُضمن له. تقدم هذه المادة التوجيهات حول كيفية تقييم الدول الأطراف لمعنى الكلمات «بواسطة... الغش أو الخداع...» في تحديد الاتجار بالأشخاص. إذا احترم الوسيط متطلبات المادة ٥ من الملحق، لا يعتبر أنه غش أو خدع العامل المهاجر.

٢٥ (الملحق ١، المادة ٢ حول التوظيف والاستخدام وظروف العمال المهاجرين لجهة الاستخدام، بعد توظيفهم وفقاً لترتيبات لا تدعمها الحكومة لنقل المجموعات.

الإطار ١٢

شركة R&A Harvesting في الولايات المتحدة

بدءاً من نهاية التسعينيات، قدمت شركة R&A Harvesting لأصحابها خوسيه وراميرو وخوان راموس عمالاً لقطف البرتقال والحمضيات الأخرى لصالح مزارع الحمضيات الكبرى في الولايات المتحدة. بين كانون الثاني/يناير عام ٢٠٠٠ وحزيران/يونيو عام ٢٠٠١، قام الإخوة راموس بإجبار ٧٠٠ عامل مكسيكي وغواتيمالي، وأغلبهم من الرجال، على العمل من دون أجر أو مقابل أجر أقل بكثير من الحد الأدنى للأجور، تحت التهديد بالعنف. وتمكنوا من إكراه العمال بحجة المبلغ الذي يدين به العمال مقابل نقلهم من أريزونا إلى فلوريدا، ومقابل الرسوم المدفوعة لتأمين المعدات والسكن وغيرها من الأمور الضرورية.

بعد أن هاجم موظفو شركة R&A Harvesting سائق شاحنة صغيرة اشتبهوا بأنه يساعد العمال، مارس ائتلاف عمال إيموكالي، وهي منظمة محلية، ضغطاً على المدعين العاملين للتحقيق في ادعاءات العمل الجبري. وتمت محاكمة مالكي شركة R&A Harvesting وإدانتهم بتهم العمل الجبري عام ٢٠٠٢.

قضية حكومة الولايات المتحدة ضد راميرو وخوان وخوسيه راموس
محكمة الاستئناف الأميركية في الدائرة الحادية عشر
رقم ٠٢ - ١٦٤٧٨ - أأ كانون الثاني/نوفمبر ٢٠٠١

تطالب المادة ٨ من الملحق ١ من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٩٧ الدول الأطراف بأن تفرض عقوبات مناسبة على «أي شخص يشجع الهجرة السرية أو غير القانونية»، وهو أيضاً هدف البروتوكول. لذلك، على الدول التي صدقت على الاتفاقية رقم ٩٧ أن تتخذ هذه الإجراءات. قد تكون هذه الأحكام أكثر نفعاً في ما يتعلق بالإساءة التي تحصل عند عبور الحدود الدولية من الجرائم الجديدة بموجب البروتوكول (أنظر الفصل ٢). إن التمييز بين الجرائم المتعلقة بالهجرة والجرائم المتعلقة بالعمل الجبري وظروف العمل غير المقبولة قد يؤدي إلى النجاح في محاربة هذا النشاط. ومن أجل إدانة شخص متهم بتشجيع الهجرة السرية أو غير القانونية، لا يحتاج الادعاء إلى إثبات استعمال التهديد باستخدام القوة أو الإكراه أو إثبات العلاقة بين الشخص الذي يشجع الهجرة السرية أو غير القانونية وصاحب العمل الذي يحصل العمل الجبري تحت إشرافه.

علاوة على ذلك، تطالب المادة ٣ من الاتفاقية رقم ١٤٣ الدول المصدقة عليها باتخاذ تدابير لوقف التحركات السرية للمهاجرين بهدف العمل ووقف الاستخدام غير القانوني للمهاجرين، وتدابير ضد منظمي التحركات السرية أو غير القانونية للعمال المهاجرين ومن يستخدم العمال المهاجرين بشكل غير شرعي. تنص الاتفاقية بوضوح على أن أهداف هذه التدابير هو محاكمة المسؤولين عن الاتجار بالعمال مهما كان البلد الذي يمارسون منه نشاطهم (المادة ٥). ويُطلب كذلك من الدول المصدقة على الاتفاقية وضع قوانين أو أنظمة وطنية للكشف الفعال عن الاستخدام غير القانوني للعمال المهاجرين ولتحديد وفرض العقوبات الإدارية والمدنية والجزائية على الاستخدام غير القانوني لهؤلاء العمال وتنظيم تحركات العمال للاستخدام.

استنتاجات

قبل البدء بوضع مسودات تشريعات جديدة، تُشجع الحكومات على إعادة النظر في كيفية تطبيق الواجبات القائمة وفقاً لمعايير منظمة العمل الدولية، وخصوصاً الاتفاقيات رقم ٩٧ و١٤٣ و١٨١، وعلى دراسة كيفية توسيع الأنظمة الإدارية أو القوانين القائمة لملء الثغرات المحتمل وجودها.

بالنسبة للدول الأطراف، من المهم أن تضمن التشريعات الجنائية الجديدة المعتمدة محاكمة الأشخاص الذي ارتكبوا الجرائم بشكل مباشر وساعدوا أو حرضوا على الاتجار من دون تجريم الشركات الشرعية. لذلك، يجب أن توضح القوانين الفرق بين تعزيز هجرة العمال وأنشطة وكالات التوظيف الدولية المعروفة والمتاجرين أو بين شركات النقل الوطنية والشركات التي تساعد الأفراد على عبور الحدود الدولية بشكل غير قانوني. لا يكفي ترك وكالات تطبيق القانون تقرر ذلك بعد اعتماد القانون.



تحديد الضحايا وحمايتهم

(٢٦) أنظر المنظمة الدولية لمناهضة العبودية (٢٠٠٢): الاتجار بالبشر، حقوق الإنسان: إعادة تحديد الضحية، لندن.

(٢٧) المرجع نفسه، ص. ٣٣.

الهدف الثاني للبروتوكول وفقاً للمادة ٢ هو حماية الضحايا، وهو بنفس أهمية محاكمة المتاجرين. وهنا يمكن لمعايير منظمة العمل الدولية أن تكون مفيدة عبر التذكير بأن ضحية الاتجار عامل مهاجر لديه حقوق. يعتبر هذا الفصل مكملاً للوثائق المتعلقة بحماية الضحايا، وخصوصاً التوجيهات والمبادئ الموصى بها حول حقوق الإنسان والاتجار بالبشر في المجلس الاجتماعي والاقتصادي، وتوجيهات اليونسيف لحماية حقوق الأطفال ضحايا الاتجار في جنوب شرق أوروبا.^{٢٦}

يبقى العديد من الأشخاص المتاجر بهم، وخصوصاً للاستغلال في العمل، غير معروفين ويرحلون على أساس أنهم «مهاجرون بدون أوراق قانونية». تلعب منظمات العمال والمنظمات غير الحكومية دوراً أساسياً في عملية تحديد الضحايا لكن من الضروري توعية السلطات التي تكون على صلة بالضحايا. ومن أهم التحديات هو عدم اعتبار الضحايا أنفسهم «كضحايا» بل كمهاجرين موجودين في وضع «صعب». وكما أشار أحد الكتاب: «غالباً ما تؤدي التوقعات الخاطئة حول كيفية وجوب تصرف - الضحية - إلى سوء فهم السلطات ومزودي الخدمات للوضع، فيتم إلقاء اللوم على الشخص المتاجر به».^{٢٧} بالإضافة، يوجد الكثير من حالات العمل الجبري (أنظر الفصل ٢) التي تتراوح بين من تم احتجازهم أو تقييد حرية حركتهم وعانوا من الإساءة الجسدية، ومن تم خداعهم في ما يتعلق بشروط العقد. لذلك، من المهم معالجة كل قضية على حدى وتحديد الحاجات الخاصة لكل ضحية.

حماية الضحايا: مقارنة تركز على الحقوق

تؤمن العديد من البلدان نوعاً من الحماية لضحايا الاتجار الذين تم التعرف عليهم. هناك هدفان لهذه الحماية. قبل كل شيء، يوجد مسألة حقوق الإنسان، حيث يتم انتهاك حقوق ضحايا الاتجار. ثانياً، الطريقة الأكثر شيوعاً لمحاكمة المتاجرين تمر عبر شهادات الضحايا. ويتطرق البروتوكول إلى هذين الهدفين بوضوح. فالمادة ٦، ١ منه تنص على أنه سي في الحالات المناسبة ووفقاً للقوانين الوطنية، على كل دولة طرف حماية خصوصية وهوية ضحايا الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك جعل الإجراءات القانونية المتعلقة بهذا الاتجار سرية».

يطلب البروتوكول من الدول الأطراف اتخاذ تدابير في الأنظمة الإدارية والقانونية الوطنية لتأمين المعلومات للضحايا حول إجراءات المحاكم والإجراءات الإدارية وتقديم المساعدة لهم من أجل تقديم وجهات نظرهم والمواضيع التي تقلقهم في الإجراءات الجنائية (بشكل لا يضر بحقوق المدعى عليهم). كما يجب على الدول الأطراف التفكير في تطبيق تدابير للمساهمة في المعافاة الجسدية والنفسية والاجتماعية للضحايا. وهنا يوصي البروتوكول بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية، والمنظمات ذات الصلة (التي يمكن أن تشمل ممثلي الموظفين) والعناصر الأخرى في المجتمع المدني.

لتقديم هذه المساعدة، يحدد البروتوكول الأمور التالية:

(١) تقديم السكن الملائم

(٢) تقديم المشورة والمعلومات وخصوصاً في ما يتعلق بالحقوق القانونية للضحايا بلغة يفهمها الضحايا

(٣) تقديم المساعدة الطبية والنفسية والمادية

(٤) تقديم عمل وفرص تربوية وتدريبية.

الدول الأطراف مطالبة بأخذ السن والجنس والحاجات الخاصة للضحايا والأطفال في عين الاعتبار، بما في ذلك السكن الملائم والتعليم والرعاية. فضلاً عن ذلك، هي مطالبة بالعمل على تأمين السلامة الجسدية للضحايا الموجودين على أراضيها وضمان وجود تدابير في الأنظمة القانونية تعطي الضحايا إمكانية الحصول على تعويض عن الأضرار التي لحقت بهم.

لذلك، من المهم وفقاً لمنظمة العمل الدولية أن يتم إدراج سلطات ممثلي الموظفين لتمثيل الضحايا والتصرف نيابة عنهم في الإجراءات القانونية. في الملاحظات العامة عام ٢٠٠١، طلبت لجنة الخبراء معلومات من الدول الأطراف عن «التدابير المصممة لتشجيع الضحايا على التوجه إلى السلطات، مثل (١) السماح لهم بالبقاء في البلد على الأقل خلال فترة المحاكمات، وبما إلى الأبد؛ (٢) تقديم الحماية الفعالة للضحايا المستعدين للشهادة ولعائلاتهم من انتقام المستغلين في بلد المقصد والبلد الأم للضحية {...}؛ (٣) التدابير المصممة لإعلام الضحايا والضحايا المحتملين للاتجار وفقاً ل ١ و ٢، مع أخذ لغة وظروف احتجاز الضحايا في عين الاعتبار {...}».^{٢٨}

يجب أن تكون الضحية موجودة في البلد الذي يستضيف المحاكمة لتشهد ضد المجرم (المجرمين). تنص المادة ٧ من البروتوكول على أن الدول الأطراف «ستدرس» إمكانية اعتماد تدابير تسمح لضحايا الاتجار البقاء على أراضيها، مؤقتاً أو بشكل دائم، في الحالات المناسبة. ويطلب من هذه الدول الاهتمام بالعوامل الإنسانية والعاطفية. ويثير هذا الحكم الجدل في عدد من الدول: هل يجب السماح لضحايا الاتجار البقاء في البلد بسبب معاناتهم؟

وفقاً لموقف بعض الدول، يجب أن تحصل الضحايا على تأشيرات إقامة مؤقتة طالما يخدم ذلك الإجراءات الجنائية الجارية. لكن الضحية قد تحتاج إلى الوقت لاتخاذ قرار حول ما إذا كانت ستقدم شهادتها، وللتفكير بجدية في المخاطر التي تترتب عن ذلك (مثلاً، ما إذا كانت الدولة تقدم الحماية للضحية من محاولة انتقام المتاجر من الضحية ومن عائلتها). بالتالي، تعطي بعض الدول الضحايا الوقت للتفكير. قد تعطي الضحية التي قررت تقديم شهادتها تأشيرة إقامة مؤقتة. ويتم ترحيل الضحية التي قررت عكس ذلك. والقليل من الدول فقط قد تعطي تأشيرات إقامة مؤقتة إذا قررت الضحية عد تقديم شهادتها.

٢٨ منظمة العمل الدولية: تقرير لجنة الخبراء حول تطبيق الاتفاقيات والتوصيات، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٨٩، ٢٠٠١، جنيف.

الإطار ١٣

تأشيرات الإقامة المؤقتة التي تقدمها الحكومة الهولندية لضحايا الاتجار

مذكرة ب - ٩ من قانون الهجرة

تعتبر السلطات الهولندية أنه من المهم أن يبقى شهود أو ضحايا الاتجار الذين رفعوا شكوى حول الجريمة تحت تصرف مكتب المدعي العام لفترة طويلة لتقديم الأدلة. ويعكس النظام ب - ٩ هذه الرؤية.

يشمل هذا النظام جانبين: إنه ينص على تأمين التسهيلات للتحقيق ومحاكمة مرتكبي الاتجار، وتأمين الملجأ والحماية للضحايا. يمكن لضحايا الاتجار الحصول على إقامة (مؤقتة) في هولندا، وملجأ واستقبال، ومساعدة طبية، ومساعدة قانونية وأحكام خاصة لإعالتهم. حتى لو كان هناك إشارة بسيطة أن شخص ما هو ضحية للاتجار، يجب أن تبلغه الشرطة بالحقوق المرتبطة بالنظام ب - ٩.

عند تحديد الضحية، يقدم لها فترة ثلاثة أشهر للتفكير. خلال هذا الوقت، على الشخص أن يقرر ما إذا كان يريد التبليغ عن جريمة الاتجار بالبشر. إذا قررت الضحية التبليغ عن الجريمة، يعتبر ذلك طلباً فورياً للحصول على تأشيرة إقامة لبعض الوقت. ويتحقق الطلب في حال المحاكمة الجنائية أو التحقيق الجنائي.

على الضحايا الذين يشملهم القانون الهولندي لمحاربة الاتجار أن يقرروا فوراً إذا كانوا يريدون التبليغ عن الجريمة. يعتبر التبليغ عن الجريمة طلباً فورياً للحصول على تأشيرة إقامة لوقت محدد.

أنظر: المقرر الوطني الهولندي: (٢٠٠٢) الاتجار بالبشر: التقرير الأول للمقرر الوطني الهولندي، لاهاي.

يمكن اعتبار إعطاء تأشيرة إقامة للضحايا الذين يتعاونون مع السلطات في بلد المقصد كمقاربة محدودة لا تأخذ بعين الاعتبار حاجات الضحية. بالفعل، قد تؤدي العودة إلى البلد الأم إلى إعادة الاتجار بسبب ضعف وضع الضحية التي ليس لديها بدائل مقبولة أخرى في بلدها. لدى بعض المتاجرين شبكات واسعة تعيد الضحية إلى سيطرتهم. على ضوء هذه الظاهرة، قد تدرس الدول الأطراف إمكانية تقديم حماية للضحايا لمدة أطول عبر حق الإقامة الممدد. وتنص المادة ٢٧ من البروتوكول على ذلك على أساس العوامل الإنسانية والعاطفية.

قد تقرر الدولة أو الضحية نفسها أن الضحية يجب أن تعود إلى البلد الأم. تشمل المادة ٨ من البروتوكول أحكاماً تطلب من الدولة الأم تقديم إقامة دائمة للفرد لتسهيل تقبله. يجب الاهتمام بسلامة الفرد. وتعود الضحية إلى بلدها من دون تأخير. بالإضافة، من المفضل أن تكون «عودة الضحية طوعية». ويُطلب إصدار الوثائق الضرورية لذلك. يجب أن يتم ترحيل الضحية من دون المساس بحقوق ضحايا الاتجار المنصوص عليها في القانون الوطني للدولة الطرف. ولا يجب أن يؤثر ذلك على الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف.

على الرغم من أن البروتوكول لا يحدد ذلك، من أجل تحقيق عودة طوعية وناجحة، يُنصح بلقاء العامل المهاجر مع ممثلي الموظفين الذين يمكنهم ملاحقة الدعاوى القانونية المتعلقة بالأجور غير المدفوعة واقتطاعات الضريبة

والفوائد الاجتماعية. فضلاً عن ذلك، يحتاج الفرد فرصة للقيام بالترتيبات العملية الضرورية، على سبيل المثال، جمع الممتلكات وأخذها. إن لم يتأكد الفرد من ملاحقة الدعاوى القانونية بعد مغادرته البلاد ومن إعطائه فرصة لجمع ممتلكاته وتوديع أصدقائه، لن تكون عودته إلى بلاده طوعية أو ناجحة.

تعتمد حماية ضحايا الاتجار على التشريعات الملزمة وعلى طريقة تطبيقها. ويمكن استعمال اتفاقيات منظمة العمل الدولية حول العمال المهاجرين كركيزة لوضع التشريعات. فهي قد تكون مفيدة في التشريعات المتعلقة بتأشيرات الإقامة والحق بالتعويض.

معايير منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين

ضحايا أو عمال؟ يعكس الفرق بين الكلمتين مصادر القلق الأساسية في القوانين الجنائية وقوانين العمل.^{٢٩} وتعتبر معايير منظمة العمل الدولية ذات الصلة بالبروتوكول حول حماية العمال المهاجرين واسعة النطاق. بالنسبة لبعض مجموعات العمال الذين قد يكونون أيضاً ضحايا الاتجار، تتخطى حقوقهم المذكورة في اتفاقيات المنظمة تلك المنصوص عليها في البروتوكول. وخلال تطبيق البروتوكول، على الحكومات اقتناص الفرصة لتضمين الحقوق الأخرى الناتجة عن معايير منظمة العمل الدولية؛ وبالتالي، تلتزم بذلك عند التصديق على اتفاقيات المنظمة. يعتبر إعطاء كل ضحايا الاتجار الحد الأدنى من الحماية التي تضمنها معايير المنظمة ممارسة جيدة.^{٣٠}

إن أغلبية ضحايا الاتجار والعمل الجبري من المهاجرين الذين ليس لديهم أوراق قانونية والذين تؤمن لهم اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٤٣ في الجزء الأول أهم إطار حماية. ففي حالة وجود عمال مهاجرين بشكل قانوني ويعملون في وظيفة قانونية في عمل جبري، تُطبق الاتفاقية رقم ٩٧. والأهم أن كافة الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل التابعة لمنظمة العمل الدولية والمذكورة في إعلان المنظمة حول الحقوق والمبادئ الأساسية في العمل (أنظر الفصل ١) تنطبق على العمال المهاجرين من دون أي تمييز، سواء أكانوا مهاجرين بشكل مؤقت أو دائم، أم كانوا مهاجرين بشكل قانوني أو غير قانوني.

يعالج الجزء الأول من الاتفاقية رقم ١٤٣ والأحكام الموجودة في التوصية الملحقة بها رقم ١٥١ مسألة وقف تدفقات الهجرة السرية وحماية المهاجرين الذين ليس لديهم أوراق قانونية بكل وضوح. حتى اليوم، لم تصدق الكثير من الدول على هذه الاتفاقية. لكن وكملحق للبروتوكول، على الدول التفكير في التصديق على الاتفاقية رقم ١٤٣ التي تؤمن توضيحات وإرشادات مفيدة حول مسألة حماية الضحية التي هي أيضاً عامل.

يؤمن الجزء الأول من الاتفاقية رقم ١٤٣ الحد الأدنى من معايير الحماية للعمال المهاجرين، بمن في العمال المتاجر بهم الذين يجدون أنفسهم في وضع غير قانوني. وفقاً للمادة ١ من الاتفاقية رقم ١٤٣، تقوم الدول المصدقة على الاتفاقية بحماية حقوق الإنسان الأساسية «لكل العمال المهاجرين». بالإضافة، تنص المادة ٩ (١) من الاتفاقية على المساواة في المعاملة بين العمال المهاجرين بشكل غير قانوني والعمال المهاجرين بشكل غير قانوني لجهة بعض الحقوق الناشئة عن العمل السابق.

تشمل هذه الحقوق الأجر والضمان الاجتماعي والفوائد الأخرى. وهذا مهم بالنسبة للعمال المهاجرين المتاجر بهم الذين يجدون أنفسهم في وضع غير قانوني والذين لم تُدفع أجورهم. كما أنه بموجب المادة ٢٩، وفي حال وجود خلاف حول الحقوق المذكورة في الفقرة السابقة، «يمكن للعامل رفع قضيته إلى الهيئة المعنية إما شخصياً إما عبر ممثل عنه». وتؤمن المادة ٤٩ من الاتفاقية رقم ١٤٣ إرشادات للدول حول تطبيق البروتوكول لجهة معاملة الضحايا في وضع غير قانوني في ما يتعلق بوجودهم وعملهم. وتنص المادة على أن «لا شيء في هذه الاتفاقية يمنع الدول الأعضاء من إعطاء الأشخاص الذين يقيمون أو يعملون بشكل غير قانوني في البلد حق البقاء وإيجاد عمل قانوني».

٢٩) عند وضع القانون الجنائي الدولي، من المهم ألا تضع المواضيع المتعلقة بحماية الضحايا حقوق العمال في قانون العمل الدولي موضع التساؤل بشكل غير مقصود.

٣٠) أنظر منظمة العمل الدولية: نحو نهج عادل للعمال المهاجرين في الاقتصاد العالمي، التقرير السادس، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٢، ٢٠٠٤، جنيف.

الإطار ١٤

قضية ريفيرا ضد نيبكو

في قضية شكلت سابقة عام ٢٠٠٤ وراقبتها مجموعات حقوق المهاجرين والعمال عن كثب، طعنت محكمة استئناف فدرالية أميركية في حكم مثير للجدل أصدرته المحكمة العليا الأميركية التي رفضت دفع تعويض لمهاجر غير قانوني تم طرده بسبب التنظيم النقابي. فقد قال محامو المهاجر إن بعض أصحاب العمل استعملوا حكم المحكمة العليا لترهيب العمال المهاجرين، مما يعني أنه ليس لديهم حقوق في مكان العمل.

شملت القضية ٢٣ مهاجرة من أميركا اللاتينية وجنوب آسيا كنّ يعملن سابقاً في معمل نيبكو في كاليفورنيا. ولم تكن العاملات تتحدثن إلا القليل من الإنكليزية وهو ما لم يكن مطلوباً للعمل في المعمل. خلال عامي ١٩٩٧ - ١٩٩٨ طُلب من المدعين الخضوع لاختبار في اللغة الإنكليزية حول مهارات العمل وكانت نتيجة الاختبار سيئة لهنّ جميعاً. فما كان من معمل نيبكو إلا أن يتخذ إجراءات غير ملائمة مثل تخفيض الرتب أو نقل النساء إلى وظائف لا يرغبن بها. ومن ثم طُردت النساء عام ١٩٩٨.

قدمت النساء دعوى في محكمة فدرالية بحجة تمييز متفاوت الأثر على أساس الجنسية. خلال شهادة المدعية ريفيرا، سألتها محامو نيبكو عن مكان ولادتها وزواجها. ما أن تم إلغاء الشهادة حتى طالبت المدعيات بأمر قضائي لحمايتهن من أسئلة إضافية حول وضع الهجرة.

مُنح هذا الأمر ومنع القاضي أي تحقيق في وضع المدعية القانوني المتعلق بالهجرة. وعلى الرغم من أن نيبكو لم يُمنع من القيام بتحقيق مستقل، مما قد يخفف المسؤولية القانونية، فرض الحكم على نيبكو بأنه، في هذه الظروف، لا يحق للمعمل استعمال هذا التحقيق للحصول على المعلومات بما أن ذلك قد «يشل الدعاوى القانونية للعاملات اللواتي ليس لديهن أوراق قانونية بشكل غير ضروري» (ص. ٤٨٢٠).

أنظر: محكمة الاستئناف الأميركية في الدائرة الحادية عشر

قضية رقم ٢٠١٦٥٣٣٢ - العاصمة قضية رقم ٩٩-٠٦٤٤٣ - AWI/SMS OPINION في ١٣ نيسان/أبريل ٢٠٠٤

إحدى الصعوبات التي يواجهها العمال المهاجرون عندما يعملون بشكل غير قانوني على أراضي دولة طرف، بما في ذلك في العمل الجبري، هي أن عقود الاستخدام ليست قانونية لأنهم دخلوا البلد بعد انتهاك الأحكام الوطنية الخاصة بالاستخدام. في هذه الحالات، لا يعاقب العامل فقط عبر عدم حصوله على الأجر مقابل عمله بل أيضاً لا يُطلب من صاحب العمل الذي حقق الأرباح من العمل الجبري دفع تعويض للعامل. قد تود الدول الأطراف مواجهة هذه المشكلة كجزء من مجموعة التدابير التي تعتمد لها لجهة تطبيق البرتوكول. وقد يتوافق ذلك مع واجب الدولة تأمين معاملة متساوية للعمال المهاجرين وفقاً للاتفاقية رقم ١٤٣.

يجب حماية الضحية من المطالبة بكامل كلفة ترحيلها وفقاً للاتفاقية رقم ١٤٣ حيث تنص المادة ٣٩: «لا يتحمل العامل كلفة ترحيله أو عائلته». حدد تفسير لجنة الخبراء لهذا الحكم في وجوب تحمل الدول الأطراف كلفة الترحيل خارج حدودها. وينبغي أن تعكس القواعد الإدارية المعتمدة لتطبيق البروتوكول معايير منظمة العمل الدولية حول كلفة الترحيل.

بالنسبة للعمال المهاجرين بشكل قانوني، تطلب المادة ٦ من الاتفاقية رقم ٩٧ من الدول الأطراف معاملة العمال المهاجرين بنفس الطريقة التي تعامل بها مواطنيها من دون التمييز على أساس الجنسية في ما يتعلق بالأجر والمخصصات العائلية والفوائد الأخرى، والعضوية في النقابات العمالية والتمتع بفوائد التفاوض الجماعي، والإقامة، والضمان الاجتماعي الخاضع لحدود معينة، وضرائب العمل، والرسوم أو الاشتراكات والإجراءات القانونية المتعلقة بالمسائل المذكورة في الاتفاقية. سواء تم الاتجار بالعمال أم لا مرتبط بحقه في المعاملة المتساوية وفقاً لهذا الحكم: «(أ) لما كانت القوانين أو الأنظمة تنظم هذه المسائل، أو كانت خاضعة للسلطات الإدارية».

قد يكون من المهم اتخاذ إجراءات قانونية والحصول على تمثيل بالنسبة للعامل/الضحية عندما تكون قانونية وجوده على أراضي الدولة موضع تساؤل. ويعتبر الحق بالاستئناف ضد قرار الحكومة بأن وجود العامل وعمله غير قانونيين في غاية الأهمية لحماية هذا العامل. وإن لم يكن هناك اعتبارات أهم من الأمن الوطني أو السياسة العامة، على الدول الأطراف أن تعي أن ممارسة الحق بالاستئناف يؤدي إلى تعليق هذا القرار.

كما أن اتفاقية حماية الأجور لعام ١٩٤٩ (رقم ٩٥) مهمة لأن أغلب الدول الأعضاء صدقت عليها بعد الاتفاقيات الأساسية والأولية. و الفقرة ٢ من المادة ١٢ تلحظ تسوية الأجور عند إنهاء العقد. والقضايا الأكثر خطورة المرتبطة بعدم احترام هذا الحكم متعلقة بدعاوى الأجور التي رفعها العمال المهاجرون الذين تم ترحيلهم من بلد الاستخدام من دون دفع أجورهم والمنافع الأخرى التي استحقوها. بالإضافة، تنص المادة ٩ أن «يحظر أي اقتطاع للأجور لتأمين الدفع المباشر أو غير المباشر للحصول على العمل أو للاحتفاظ بهذا العمل...».

وأخيراً، بهدف حماية العامل الموجود بشكل غير قانوني على الأراضي، تعتبر اتفاقية الأمم المتحدة حول حقوق العمال المهاجرين وعائلاتهم لعام ١٩٩٠ مهمة للغاية. فقد دخلت هذه الاتفاقية حيز التنفيذ عام ٢٠٠٣ وهي تكمل البروتوكول المتعلق بالحقوق الخاصة بالعمال المهاجرين بشكل قانوني وغير قانوني على أراضي دولة معينة.

الحماية والوقاية عبر الإعلام المستهدف

إحدى أكثر الطرق فعالية لحماية العمال هي تقديم المعلومات لهم حول حقوقهم. ومن المهم أن يحصل العمال على مساعدة ممثلي الموظفين وعلى المشورة القانونية حول وضعهم. فالعمال المتأجرون بهم لا يعرفون ما هي حقوقهم أو كيفية حماية هذه الحقوق. قد يظنون حتى أنهم موجودون بشكل غير قانوني في الدولة بينما يكون لديهم الحق بالإقامة فيها. ونشأت أمثلة كثيرة في عدد من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي حيث لم يكن يعرف مواطنو الدول الأعضاء الأخرى الذين لديهم الحق في الذهاب إلى هذه الدول سعياً وراء العمل أنهم يتمتعون بهذا الحق وكان المتأجرون قد أقتنعواهم بأن إقامتهم غير قانونية. إن لم يتم الاستثمار في الحملات الإعلامية مع منظمات العمال، لن تتجح إجراءات حماية ضحايا الاتجار ومنع حصول أنشطة اتجار أخرى.

في هذا السياق، تقدم بعض أحكام الاتفاقية رقم ٩٧ إرشادات مفيدة. على سبيل المثال، تطلب المادة ٢ من الدول المصدقة عليها الحفاظ على خدمة مناسبة ومجانية تقدم المساعدة للعمال المهاجرين، وعلى الأخص تأمين المعلومات الدقيقة لهم. كما يجب أن تتخذ هذه الدول الخطوات المناسبة ضد الدعاية المضللة (المادة ٣). وأخيراً، قد تود الدول التي صدقت على اتفاقية الأمم المتحدة حول الوضع القانوني لكل العمال المهاجرين وعائلاتهم الاستفادة من مراجعة التشريعات الوطنية المطلوبة لتطبيق البروتوكول من أجل إدراج الالتزامات المهمة تجاه العمال المهاجرين المذكورة في هذه الاتفاقية في هذه التشريعات، سواء أكانوا موجودين على أراضيها بشكل قانوني أو غير قانوني.

حماية العمال المنزليين

إن المهاجرين الذين يعملون في خدمة المنازل، وأغلبهم من النساء، معرضين لخطر تحولهم إلى ضحايا العمل الجبري لأن خدمة المنازل تحصل غالباً في القطاع غير النظامي والقطاع الخاص. لذلك، لا يكون هذا النشاط خاضعاً للتنظيم والمراقبة والتفتيش. ومن أجل تفادي انتهاك الحقوق في هذا القطاع، يجب أن تغطي قوانين العمل العمال المنزليين في بلدان المقصد. وهذا يعني أن العمل المنزلي بصفته عملاً مدفوعاً في «القطاع غير النظامي» يجب أن يُسحب من النطاق الفردي الخاص الحالي وتنظيمه في العن. حالياً، لا تغطي قوانين العمل في العديد من البلدان العمال المنزليين.^{٢١}

غالباً ما يكون الأطفال عرضة للاستغلال في خدمة المنازل. وقد يخضع بعض الأطفال لأسوأ أشكال عمل الأطفال المنزلي نتيجة للاتجار و/أو عبودية الدين. وقد يتعرضون للإساءة أو الاستغلال الجنسي، ولممارسات مشابهة للعبودية أو قد يجبروا على القيام بعمل خطر (أنظر توصية منظمة العمل الدولية رقم ١٩٠ التي تكمل الاتفاقية رقم ١٨٢). تعتبر أسوأ أشكال عمل الأطفال المنزلي كافة غير مقبولة ويجب القضاء عليها.

٣١) بلاكيت، أ.
(١٩٩٨) جعل العمل
المنزلي مرثياً: حالة
أنظمة معينة.

الإطار ١٥

تنظيم قطاع خدمة المنازل

أحد النماذج الخاصة بتنظيم العمل المنزلي هو مسودة وثيقة حقوق العمال المنزليين، أو باتاس كازامباهاي، في الفلبين. يتضمن هذا القانون المقترح الذي تشجعه منظمات المعاونين المنزليين تحديداً شاملاً للمساعد المنزلي، وينص على وجوب وجود عقد مكتوب، ويحدد ساعات العمل، والأجر، والساعات الإضافية، وأيام الراحة والعطل، وعطلة الأمومة والأبوة. ويشمل القانون مواد حول زيادة المعاش السنوي، والضرورات الأساسية مثل الطعام وترتيبات النوم، والمساعدة الطبية، والضمان الاجتماعي، ودفع أجر شهر إضافي (الثالث عشر) ونهاية الخدمة. بالإضافة، يمنع القانون العمل سداداً لدين ويحدد حقوق العمال المنزليين ممن يعملون لحسابهم الخاص ومن الأطفال. وأخيراً، يفصل القانون العقوبات المفروضة في حال انتهاك أحكامه. ما زالت مشروع القانون قيد الدرس في البرلمان الفلبيني من آذار/مارس ٢٠٠٥.

استنتاجات

إن ركيزة حماية ضحايا الاتجار هي معاملتهم على أنهم أصحاب حقوق يحق لهم الاستفادة من كل أنواع الحماية المذكورة في الصكوك ذات الصلة التي اعتمدها الأمم المتحدة أو منظمة العمل الدولية. وبينما يعطي البروتوكول حرية التصرف للدول الأطراف لجهة معاملة ضحايا الاتجار ويمنحها حرية القرار إلى حد بعيد، تضع اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة معايير محددة لحماية العمال المهاجرين، بمن فيهم ضحايا الاتجار. وفقاً لمنظمة العمل الدولية ومعاييرها، النقاط المهمة التي يجب أن تطبقها الدول الأطراف في البروتوكول لحماية الضحايا هي:

- (١) عندما يكون وجود وعمل الضحية غير قانوني على أراضي الدولة، على الدول الأطراف أن تقرر إن كانت ستنظم وضع العامل القانوني أخذاً في عين الاعتبار الاعتبارات العاطفية والإنسانية. إذا أرادت الدولة الطرف رفض طلب العامل لتصحيح وضعه القانوني، على العامل الحصول على المشورة والتمثيل.
- (٢) يحق للضحايا بإصلاح وضعهم والحصول على تعويض لجهة الأجور والمدفوعات الأخرى والمخصصات الاجتماعية والفوائد؛ يجب أن تسمح الدول الأطراف للعمال بالحصول على تمثيل وينبغي أن تعترف بأهمية وجود ممثلي العمال في ما يتعلق بالإجراءات القانونية. لا يجب أن يُسمح لأصحاب العمل الذين لم يوظفوا عمالاً متاجر بهم بتفادي واجب دفع الأجور والفوائد الأخرى على أساس أن عقد الاستخدام مع الضحية كان غير قانوني وبالتالي غير قابل للتطبيق.

وأخيراً، عند اعتماد التشريعات المتعلقة بغير المواطنين سواء أكانت قوانين الهجرة أم قوانين العمل أم قوانين الضمان الاجتماعي أم قوانين حقوق الإنسان العامة، يجب أن تأخذ الدول في عين الاعتبار أن العمال المهاجرين يتمتعون بالحماية من التمييز على أساس العرق واللون والجنس والدين والرأي السياسي والنسب القومي والنسب الاجتماعي، وكلها أمور تغطيها اتفاقية التمييز (اتفاقية الاستخدام والوظيفة) لعام ١٩٥٨ (رقم ١١١) واتفاقية المساواة في الأجور لعام ١٩٥١ (رقم ١٠٠) التي تنص على المساواة في الأجور للرجال والنساء سواء أكانوا مواطنين أم غير مواطنين. وينبغي أن تأخذ في عين الاعتبار أحكام اتفاقية الأمم المتحدة حول القضاء على كافة أشكال التمييز العرقي واتفاقية الأمم المتحدة حول القضاء على كافة أشكال التمييز ضد المرأة.

دور مختلف الفاعلين في محاربة الاتجار

يلعب مختلف الفاعلين دوراً بارزاً في معالجة نتائج العمل الجبري الناتجة عن الهجرة والاتجار. ومن بينها: الهيئات التشريعية، وتطبيق القانون (الشرطة ومفتشي العمل)، والقضاء، ولجان مستقلة، ومنظمات أصحاب العمل والعمال، والمنظمات غير الحكومية. ومن المهم الإشارة إلى كل فاعل سيتمتع بخبرة مختلفة تتعلق بالعمل الجبري والاتجار، فضلاً عن قدرات مختلفة لحل هذه المشاكل. من المهم كذلك أن تتعاون الأطراف مع بعضها من أجل مكافحة الاتجار والعمل الجبري بفعالية أكثر.

الهيئات التشريعية وتحدي صياغة قانون جديد لمكافحة الاتجار

يكن أحد أهم أدوار الهيئات التشريعية في الموافقة على التصديق على البروتوكول وعلى اتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة المذكورة في هذا الدليل. يرسل التصديق على المعاهدات إشارة واضحة إلى المجتمع الدولي والرأي العام المحلي، ويظهر التزام الدولة بتحقيق بعض الأهداف وتنفيذ سياسات معينة. سيوفر التصديق على الاتفاقيات ذات الصلة هدفاً للسياسة وإطاراً للعمل.

يشكل التصديق التزاماً من الدولة باتخاذ إجراءات من شأنها أن تؤدي إلى القضاء على الاتجار، وهو ثاني أهم دور رئيسي للهيئات التشريعية. إن التشريع هو الأساس لمثل هذه الأعمال بما أنه يعني:

- ترجمة الأهداف ومبادئ المعايير الدولية إلى قانون وطني.
- تحديد المبادئ والأهداف وأولويات العمل الوطني من أجل مكافحة الاتجار وغيرها من نتائج العمل الجبري الناتجة عن الهجرة.
- وضع آلية للقيام بهذا العمل.
- تحديد المسؤوليات والحقوق.
- وضع سلطة الدولة خلف حماية ضحايا الاتجار/والعمال المهاجرين.
- خلق تفاهم مشترك بين كافة الأطراف المعنية.
- تأمين إجراءات وأسس للشكاوى والتحقيقات.
- توفير التعويض القانوني للضحايا.
- فرض عقوبات على المخالفين.

تطرح هذه النقاط عدة أسئلة، مثلاً: هل تمنع القوانين الجنائية كافة أشكال العمل الجبري والاتجار؟ هل تشمل هذه أحكاماً لمحاكمة كل المتورطين؟ هل تؤمن القوانين الحماية الكافية للضحايا، بغض النظر عما إذا وافقوا على تقديم شكوى ضد مرتكبي الاتجار والعمل الجبري عند التعريف عنهم؟ على الهيئات التشريعية التأكد من أن التشريع يمنع كافة أشكال الاستغلال في بلدانهم كما حددها البروتوكول واتفاقيات منظمة العمل الدولية ذات الصلة، فضلاً عن توفير الحماية المناسبة وتقديم المساعدة للضحايا.

من السهل التحدث عن مطابقة التشريعات مع الواجبات المذكورة في المعاهدة لكن تطبيق ذلك أمر صعب. وذلك لثلاثة أسباب رئيسية: أولاً، كثيراً ما تكون هناك ثغرات في التشريعات القائمة. على سبيل المثال، إن التشريعات

القائمة في العديد من البلدان والمتعلقة بالاتجار غير المشروع مترابطة مع التشريعات حول الدعارة. وبعض الدول الأخرى، لا تميز بشكل واضح بين قوانين الهجرة والتهرب والاتجار. تستخدم بعض البلدان تشريعات حول العبودية، والممارسات المشابهة للعبودية على الرغم من أن العبودية تختلف عن العمل الجبري. من ناحية، تتضمن العبودية ملكية شخص لشخص آخر، وهو ما يختلف غالباً عن الأشكال الحديثة للعمل الجبري. لذلك، تعتبر التشريعات المتعلقة بالعبودية قديمة في أغلب الأحيان وقد لا تكون الطريقة الأكثر فعالية للتعامل مع جرائم الاتجار. قد تعرقل هذه المشاكل تحديد جرائم الاتجار والعمل الجبري، وتحديد ومحاكمة مرتكبيها.

ثانياً، يجب أن تكون التشريعات الجديدة متوافقة مع مجمل القوانين القائمة. وينبغي أن تكون التشريعات المتعلقة بالاتجار مترابطة مع الدستور، على سبيل المثال، وقانون العمل الحالي وقانون الهجرة. ويعتبر اعتماد نهج مشترك بين الوكالات يضم جميع الوزارات خلال عملية الصياغة أكثر فعالية في هذا المجال.

ثالثاً، قد تعرقل قوانين الهجرة حماية الضحايا. وقد تجرم معظم هذه القوانين الإقامة غير الشرعية وعمل المهاجرين، ولكنها لا تتجارب مع الحاجة إلى التعرف على ضحايا الاتجار. لكن، بدلاً من التنسيق بين قانون الاتجار وقانون الهجرة، فهناك طريقة أسهل للتغلب على التناقضات بينهما. على سبيل المثال، إذا تطلبت قوانين الهجرة طرد المهاجرين غير الشرعيين الموجودين على الأراضي الوطنية، يمكن إصدار إعلان يوضح بأن هذه الأحكام لا تشمل ضحايا الاتجار.

يجب استكمال هذه التشريعات بعناية من خلال برامج منسقة ومصممة لمكافحة الأسباب الكامنة للعمل الجبري والاتجار. وتعتمد هذه البرامج على ما إذا كان البلد المعني هو مصدر أو مقصد المهاجرين. قد تود بلدان المصدر وضع برامج لتنمية البلاد بصورة عامة، وتحسين التعليم، وتخفيض الفقر، واتخاذ إجراءات تلائم سوق العمل مما يؤدي إلى توفير فرص عمل، وإبلاغ الرأي العام عن المخاطر المتعلقة بالهجرة، وتحسين إدارة الهجرة، وهكذا دواليك. وقد تطلق بلدان المصدر برامج تعاون مع بلدان المقصد.

قد تقوم بلدان المقصد بوضع برامج تستهدف أصحاب العمل/مستغلي العمل الجبري والاتجار للنظر في الأسباب الأساسية لاستعمال العمل المسيء، كالضغط للمحافظة على التنافسية، واستخدام اليد العاملة الرخيصة، في غياب التفقيش المناسب. وقد تعزز أيضاً بلدان الاستخدام التوعية بين أصحاب العمل حول ماهية العمل الجبري ومساعدتهم على اتخاذ إجراءات تمنع استعماله من المتعاقدين من قبل الباطن.

عند بدء تنفيذ برنامج مكافحة الاتجار والعمل الجبري، أصبحت الحاجة ملحة إلى تقييم تقدمه. لكي يكون هذا التقييم موثقاً به، يجب جمع البيانات حول طبيعة وحجم هذه المشكلة وتحليلها. وينبغي أن تشكل الوقائع التي تركز على بيانات أساساً لمناقشة واعية حول فعالية السياسات والبرامج الحالية والإجراءات التصحيحية التي يمكن اتخاذها.

لذلك، يجب أن تتأكد الهيئات التشريعية من وجود نظام فعال لجمع البيانات وآليات لمراقبة التنفيذ. ولا بد أن تتمتع المكاتب الإحصائية الوطنية أو الهيئات المركزية المختصة الأخرى بالسلطة اللازمة لجمع البيانات المتعلقة بالاتجار والعمل الجبري. علاوة على ذلك، ينبغي إيضاح واجبات التقرير للمؤسسات والسلطات المحلية، ووكالات تنفيذ القانون وغيرهم ممن لديهم معلومات يمكن أن تكون مفيدة لمراقبة حالة الاتجار والعمل الجبري في البلد.

لا يمكن لأي برنامج يستهدف مكافحة الاتجار والعمل الجبري، فضلاً عن تنفيذ هذا البرنامج ومراقبة وتقييم التنفيذ، أن يتحقق دون توفير الموارد المالية والبشرية اللازمة. يأتي التمويل بشكل أساسي من الحكومة، ويستحسن تمويل وحدة مركزية لتطوير ومراقبة البرنامج لتجنب الازدواجية في الأنشطة بين الأقسام. ويتطلب مثل هذا البرنامج استثمار الموارد في عدة مجالات مثل تطبيق القانون، والتعليم، والصحة العامة والخدمات الاجتماعية.

يجب تخصيص جزء كبير من هذه الأموال لتدريب الموظفين على غرار المحامين، والمسؤولين عن تطبيق القانون، والإداريين والعمال الاجتماعيين وخبراء الإحصاء.

تطبيق القانون: دور الشرطة ومفتشي العمل

لا قيمة للقانون إن لم يطبق. كذلك، يجب إعادة النظر في آلية التطبيق. يلعب مفتشو العمل والشرطة دورا مهما. فهم في الواقع الذين يراقبون أماكن العمل ولديهم القدرة على تحديد الضحايا ومركبي الاتجار، واتخاذ إجراءات تصحيحية. من المرجح أن تؤدي المراقبة المتزايدة إلى تراجع العمل الجبري في مكان العمل.

وفقا لدستور منظمة العمل الدولية على جميع الدول الأعضاء إقامة نظام تفتيش للعمل. تنص صكوك منظمة العمل الدولية على أن التفتيش وظيفة عامة تقع على عاتق الحكومة وتكون منظمة بشكل أفضل ضمن السياق الأوسع لنظام الدولة لإدارة السياسة الاجتماعية وسياسة العمل والإشراف على احترام كل التشريعات والأنظمة والمعايير الوطنية التي تزيد فعالية هذا النظام.

إن الصك الرئيسي لمنظمة العمل الدولية في مجال تفتيش العمل هو اتفاقية تفتيش العمل (رقم ٨١)، لعام ١٩٤٧، التي تشمل الصناعة والتجارة. وتستكمل بالتوصيات رقم ٨١ و٨٢، والبروتوكول المعتمد عام ١٩٩٥ الذي يسمح بتوسيع نطاقها إلى قطاع الخدمات. يوجد اتفاقيات أخرى لمنظمة العمل الدولية حول تفتيش العمل في قطاعات أخرى مثل الزراعة، والتعدين والنقل. تحدد الاتفاقية رقم ٨١ أعمال وتنظيم مفتشي العمل. وهم لديهم السلطة للدخول بحرية إلى أماكن العمل المعرضة للتفتيش، والقيام بالتحريات واستجواب الأشخاص وحدهم، ودراسة الوثائق وأخذ عينات؛ ويتمتعون كذلك بالسلطة لإصدار الأوامر لمعالجة الثغرات والتقرير إن كان من المناسب إطلاق تحذيرات وتقديم نصائح أو اتخاذ الإجراءات أو التوصية باتخاذها. بالمقابل، على المفتشين احترام بعض الالتزامات: يحظر على أي منهم أن يكون لديه أية مصلحة مباشرة أو غير مباشرة في العمليات التي تجري تحت إشرافهم ولا يمكنهم الكشف عن الأسرار الصناعية أو التجارية في أماكن العمل التي يفحصونها أو التي صدرت منها الشكاوى.

تتمثل المهام الرئيسية لمفتشي العمل في مجالات شروط العمل العامة، والسلامة والصحة المهنية، والاستخدام (القانوني وغير القانوني) والعلاقات الصناعية. واعتبرت بعض البلدان أن الضمان الاجتماعي جزء من مسؤوليات مفتشي العمل. ومن بين المهام الأخرى، ينبغي على المفتشين تقديم المعلومات والنصح إلى أصحاب العمل، حول كيفية الالتزام بالقوانين القائمة. وينبغي عليهم أيضا تنبيه السلطات المختصة عن أي شواذب أو إساءة لا تشملها الأحكام القانونية القائمة (المادة ١، ٣).

يواجه مفتشو العمل العديد من التحديات عند القيام بمسؤولياتهم. يمكن أن يؤدي غياب ترتيبات فعالة للتعاون والتنسيق على كافة المستويات إلى تشتت المسؤوليات مما يسبب استنزاف الموارد المحدودة. لذلك، لا يكون مفتشو العمل على اتصال مع المسؤولين عن جوانب معينة من العمل الجبري مثل الشرطة ومفتشي السلامة الاختصاصيين. وفي أسوأ الأحوال، يمكن أن يكون هناك تنافس يؤدي إلى الازدواجية أو إلى اعتبار إحدى السلطات أن المشكلة مسؤولية السلطة الأخرى. لكن مفتشي العمل، الذين يتمتعون بمسؤوليات كبيرة وتغطية جغرافية واسعة قد يكونوا بمثابة أعين وأذان الشرطة في عالم العمل. والتعاون بين الشرطة ومفتشي العمل قد يكون مثمرا بما أن القوانين الجزائية وقوانين العمل تتداخل في مكان العمل وخاصة فيما يتعلق بضحايا العمل الجبري.

إذا أخذنا بعين الاعتبار التعاون بين الشرطة ومفتشي العمل، على السلطات الشرعية أن تطرح على نفسها العديد من الأسئلة المهمة. أولاً، من المهم أن نسأل أين ينتهي عمل مفتشي العمل وأين يبدأ عمل الشرطة. يجب على كل دائرة تفتيش أن تكون واضحة في مسؤولياتها وكيفية القيام بها، وحيث تتداخل هذه المسؤوليات، وكيفية ضمان التعاون بين مديريات التفتيش على أساس هذه المسؤوليات. ثانياً، يجب أخذ أهم الصعوبات التي ينبغي على الشرطة ومفتشي العمل التغلب عليها بعين الاعتبار. على سبيل المثال، الكثير من أشكال العمل الجبري غير معلن عنها، مثل العمل الجبري للخدم الموجود في القطاع الخاص. في هذه الحالة، لا بد من تعزيز هيئات تطبيق القانون وتحسين علاقتها مع المجتمعات المحلية. قد يكون من الضروري اتخاذ القرارات حول أولويات أنشطة الشرطة ومفتشي العمل الأولوية في حال نقص الموارد.

الإطار ١٦

وحدة التفتيش الخاصة المتنقلة في البرازيل

يعتبر إنشاء وحدة تفتيش خاصة متنقلة أحد التدابير المتخذة لمكافحة العمل الجبري في البرازيل (القانون رقم ٥٥٠ في ١٤ حزيران ١٩٩٥): إنها فرقة خاطفة لمفتشي العمل وضباط الشرطة الفدرالية. يتألف كلاهما من مجموعة من المتطوعين لا يعمل منهم أحد في مقر الدولة الفدرالية لأسباب تتعلق بالسلامة الشخصية والاستقلالية لتفادي الضغوط المحلية. يقضي عملهم بالتحقيق في ادعاءات عمل الرقيق في المزارع الكبرى. ويشكل القضاة أحياناً جزءاً من هذه الوحدة حتى تتم الملاحقة القانونية بشكل سريع وفوري.

ركزت عمليات التقييم في الوحدة على الفعالية في معيارين رئيسيين: تنظيم مركزي وسرية تامة في التخطيط. كانت محاولات جعل الأنشطة اللامركزية فاشلة حيث كانت تصل أخبار عن غارات التفتيش إلى الملاك مسبقاً، مما سمح لهم بتفريق العمال أو إخفاء الحقائق.

يعتبر الفريق المشترك بين الوكالات ذو الميزانية المنخفضة أساسياً في مكافحة العمل الجبري. على سبيل المثال، قد تكررت أعمال تحقيق وحدة التفتيش الفدرالية المتنقلة على المستوى المحلي وعلى مستوى الولايات. أنشأت بلدية فيلا ريكا في ولاية ماتو غروسو دو سول لجنة بمشاركة مكتب رئيس البلدية والمجلس البلدي، ومنظمات المنتجين الزراعيين والعمال الريفيين. عند تلقي ادعاءات حول العمل الجبري، قامت اللجنة بالتفاوض مع مالكي الأراضي المحليين والوسطاء. فبمجرد التهديد بدعوة الوحدة المتنقلة، وفرض غرامات، قد سهل عملية التفاوض. وكان يتم جلب الوحدة المتنقلة فقط في حال فشل هذه المفاوضات.

ومن التحديات الرئيسية التي تواجهها عمليات التفتيش، نذكر إيجاد مكان العمل والدخول إليه. هذا ينطبق بصورة خاصة على الاستخدام غير المنظم. في بعض البلدان، تكون المؤسسات المتوسطة والكبيرة المسجلة خاضعة للمراقبة على الرغم من أنه ليس المكان الذي يظهر فيه العمل الجبري في معظم الأحيان. وبالإضافة إلى ذلك، فإن معظم الاستخدام المنظم، مثل الخدمة في المنازل، غير مرئي لمفتشي العمل. في هذا الحالة، قد تكون توعية المجتمعات لمشكلة العمل الجبري مفيدة جداً وقد تؤدي إلى تقديم تقارير عن ممارسات العمل الجبري من قبل أفراد المجتمع. للأسف، يصبح الوضع أكثر تعقيداً عندما تتغير أماكن العمل بانتظام، مثل الباعة المتجولين.

علاوة على ذلك، ينص القانون في كثير من البلدان على أنه إذا لجأ العمال إلى العيش والعمل في المكان نفسه، يمكن لمفتشي العمل الدخول إلى مكان العمل إذا وافق الشاغل على ذلك. أما في حال رفض، لا يمكن لمفتشي العمل فعل شيء. قد يواجه المفتش الذي يمكنه الوصول إلى مكان العمل صعوبات كبيرة في مقابلة ضحايا العمل الجبري الخاضعين للتخويف والتهديد من قبل أصحاب العمل ويكونون بالتالي خائفين من التحدث مع المفتشين.

أما إذا نجح المفتش في التحدث إلى الموظفين الذين يرجح أنهم ضحايا العمل الجبري، قد لا يقولوا الحقيقة حول ظروف العمل ويكرروا ببساطة ما أمرهم صاحب العمل بقوله أمام السلطات في حالة التفتيش. طبعاً، يمكن أن يعتبر بعض الموظفين أن بدائلهم عن العمل غير اللائق محددة وقد لا يثقون بالسلطات، فيتعاونون مع صاحب العمل/المستغل لأنهم يشعرون بأن هذا هو أفضل خيار. في هذه الحالة، يجب على المفتش استخدام اللباقة وقوة الإقناع وأن يكون على علم كامل بممارسات العمل الجبري ومؤثراته، مثل حجب الأجور، وعبودية الدين، والخوف من صاحب العمل/المستغل من أجل التعرف على ضحايا العمل الجبري بطرق غير مباشرة. مثلاً، يجب أن يعلم مفتش العمل أن حجب الأجور ليس فقط جنحة مدنية بل جريمة.

يجب أن يلعب مفتشو العمل دوراً حيوياً ليس فقط في نهاية حلقة الاتجار، أي عندما يكون المهاجر في موقع الضحية، لكن أيضاً في بدايتها، وهي مرحلة التوظيف. يمكن أن تمتد المراقبة والتفتيش لتشمل الموظفين وهكذا يمكن استعمالهما أثناء مرحلة الوقاية. وكما جاء في هذا الدليل القانوني، يقع الموظفون تحت عبارة «وكالة»، كما حددتها منظمة العمل الدولية في اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة لعام ١٩٩٧ (رقم ١٨١). وبذلك، قد يقوم المفتشون بمراقبة هؤلاء إذا ساندتهم التشريعات الوطنية.

عند مراقبة التوظيف وممارسات العمل الجبري الفعلية، لا يملك مفتشو العمل في كثير من الأحيان أي خيار سوى اللجوء إلى القوة القانونية، أو حتى إلى القوة البدنية. هذا غير لائق على الصعيد المهني ويثير مسألة خطيرة تتعلق بسلامتهم. وهذا يؤثر بدوره مسألة الوضع القانوني لعمال المفتشين، فضلاً عن ظروف عملهم. في بعض البلدان، يضعف الوضع المتدني لمفتشي العمل عزيمتهم على الضغط من أجل تنفيذ التدابير القانونية. عندما يدعم القانون عملية التفتيش مع تطبيق واضح وفعال للعقوبات القانونية، يقل حجم الاتجار ونواتج العمل الجبري المترتبة عن الهجرة.

حتى اليوم، يتم تحديد الضحايا عبر تطبيق القانون إما بواسطة مدهامات الشرطة إما عند تقديم شكوى من قبل الضحية. إلى جانب مدهامات الشرطة، قد تساعد هيئات الهجرة في تحديد هوية الضحايا. بما أن على ضحايا الاتجار المرور عبر هذه السلطات من أجل دخول البلد، يجب تدريبها على كيفية التعرف على ضحية قد تكون معرضة للاتجار فضلاً عن ضحايا الاتجار السابقين أو الحاليين. ثانياً، قد توفر شرطة الجمارك المعلومات الضرورية لوكالات تطبيق القانون الأخرى. وتكمن مهمتها في اعتراض منتجات مستوردة بشكل غير شرعي إلى البلاد. يميل المتاجرون غالباً إلى المشاركة في أنشطة إجرامية واسعة النطاق، بما في ذلك الاتجار بالمخدرات والأسلحة، وقد يوفر الكشف عن تلك المنتجات غير الشرعية معلومات هامة. بالإضافة، يوجد فرق أو وحدات لمكافحة الاتجار في العديد من البلدان. إنها وحدات من مسؤولي الشرطة، خصصت لتعقب ضحايا الاتجار، وشبكات الاتجار والمتاجرين.

إن التحديد الصحيح للضحايا من قبل الشرطة مهم للغاية لأنهم يقدمون أدلة تدين المتاجرين. على الرغم من إمكانية حصول مدهامات الشرطة يمكن استخدام التقنيات بما في ذلك المراقبة البشرية والتقنية والتنصت على الهاتف، والعمليات السرية وتقنيات التحري المعيارية، تعتمد معظم القضايا التي تمثل أمام المحكمة على شهادة ضحايا الاتجار. وهذا صحيح بصورة خاصة لأن عمليات الشرطة تستنفد الموارد والوقت وغالبا ما تكون مكلفة.

تواجه الشرطة بعض التحديات كالتي يواجهها مفتشو العمل في مجال تحديد هوية الضحايا. أولاً، بما أن العمل الجبري نشاط سري قد يكون من الصعب اكتشافه. إذا ازدادت الشكوك المتعلقة بالعمل الجبري، ينبغي توخي الحرص الشديد عند إجراء مقابلات مع الضحايا. لنفس الأسباب المذكورة أعلاه (الخوف من صاحب العمل/المستغل، والريبة من السلطات، والتواطؤ مع بعض أصحاب العمل/المستغل لأن الذي الضحية تعتبره الخيار الأفضل، كذلك الخوف من الانتقام ومن الترحيل)، قد لا تكون الضحية متعاونة مع الشرطة.

وبسبب هذه العقبات في التعرف على الضحايا، ينبغي على الشرطة أن تحرص على عدم البحث عن زمجردس ضحية للاتجار، خصوصا بسبب العلاقة المعقدة بين الضحية والمتاجر. والواقع انه قد لا تنظر الضحية إلى نفسها كضحية بل كمجرد شخص ليس أمامه خيارات أخرى. والأهم أن العمل المربح والعمل الجبري ليسا بالضرورة محصورين ببعضهما. مثلاً، قد تصبح الضحية زعيم عصابة، يدفع بالآخرين إلى العمل الجبري وتحقيق الربح، وقد تجبر في الوقت نفسه على العمل لدى صاحب العمل/المستغل. لذلك، ينبغي تدريب الشرطة على التعرف على ضحايا الاتجار والعمل الجبري، وأن يدركوا تناقضات طبيعة هذه الهوية، وي طرحوا الأسئلة المناسبة (يفضل بشكل غير مباشر).

وثمة عقبة أخرى تواجه الشرطة عند محاولة تحديد العمل الجبري وهي عزل الضحايا. وهناك عدة أسباب لذلك. أولاً، لا يلاحظ العديد من ضحايا العمل الجبري لأن مدهامات الشرطة تركز على ضحايا الاتجار للاستغلال الجنسي. هكذا، يمكن القول أن ضحايا العمل الجبري معزولين عن الشرطة. علاوة على ذلك، كثيرا ما يكون ضحايا الاتجار معزولين جغرافيا في سبيل المثال، قد يعملون في مزارع في مناطق نائية حيث لا تجري الشرطة أية تحقيقات. كما أن البعد الجغرافي يجعل من الصعب على الضحايا طلب المساعدة.

هناك نوع آخر من العزلة وهي ثقافية. والعديد من ضحايا الاتجار هم موظفون/مستغلون من قبل مواطني بلدهم. والواقع أن استغلال العمل الجبري يمكن أن يحدث في إطار عرقي محدد. هذا ما يجعل دور الشرطة أكثر صعوبة بسبب الحاجز اللغوي. كما تزداد المراقبة السرية صعوبة بسبب الحواجز الثقافية واللغوية. بالإضافة إلى ذلك، يمكن أن يساهم التقارب الثقافي بين الضحية وصاحب العمل/المستغل مرة أخرى والى حد كبير في علاقة معقدة بين الطرفين، وبذلك يمنع الضحية من إدانة الممارسات التعسفية.

وفي ضوء التحديات التي تواجهها الشرطة، ينبغي توفير التدريب الكافي لعناصرها. ويجب أن يشمل هذا التدريب مكونات مثل توسيع مجال مراقبة الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي والاتجار لأغراض العمل الجبري والخدمات الإلزامية، وطبيعة هوية الضحية، وعلاقات الضحايا مع أصحاب عملهم/المستغلين، فضلا عن كيفية التعامل مع الضحية غير المتعاونة على سبيل المثال لا الحصر.

دور السلطات القضائية

يشكل النظام القضائي الموثوق به أساساً بالغ الأهمية، من أجل محاكمة المتاجرين بشكل فعال. ترتبط المصادقية جزئياً بوضوح السلطات. تحتاج سلطات التحقيق والملاحقة والعقاب إلى وضع مسؤوليات واضحة لجميع الأطراف المعنية. على سبيل المثال، هل المحاكم الفدرالية أم المحاكم المحلية مسؤولة عن محاكمة المتاجرين؟ يمكن أن يؤدي عدم الوضوح في هذا المجال إلى عدم إجراء محاكمة لأن المحاكم قد ترفض الاطلاع على القضية.

ترتبط مصادقية النظام القضائي بتطبيق فعال للعقوبات المفروضة على المتاجرين. ولكن، يجب أن تكون السلطات القضائية على معرفة مسبقة بقضايا الاتجار والعمل الجبري. وتحتاج هذه السلطات إلى أن تكون واعية لهذه القضايا وأن تدرب عليها. يمكن أن تجري الجمعيات القضائية ومؤسسات التدريب القضائية مثل هذا التدريب. كما أنه لا يكفي فقط تدريب السلطات القضائية المتخصصة في القانون الجنائي وحدها. قد تضطر أيضاً السلطات القضائية المتعلقة بالهجرة إلى التعامل مع قضايا الاتجار والعمل الجبري بسبب ارتباطها الوثيق بالهجرة. بالإضافة إلى ذلك، عادة ما يشمل القانون المدني قضايا الهجرة بدلاً من القانون الجنائي.

تحتاج السلطات القضائية إلى الأدوات التشريعية المناسبة للمحاكمة وإصدار الأحكام. إن العوامل الأخرى المرتبطة بالمصادقية القضائية هي الفساد وعرقلة العدالة. ويفضل أن تتم المحاكمات في أمكنة معينة ومع مدعين عامين وقضاة لا يتأثرون بأية محاولات عرقلة لسير العدالة تقوم بها مثلاً شبكات إجرامية.

عندما يتم ضمان المصادقية القضائية، لا بد من النظر في دور الضحية في الإجراءات الجنائية. توفر ضحية الاتجار أقوى أدلة اتهام ضد الجناة. ولكن قد يمكن استخدام أدلة تجريبية أخرى. يمكن تقسيم هذا النوع من الأدلة إلى خمس فئات:^{٣٢}

١. الدعاية: التوظيف والنشاط
٢. الإيجارات: المساكن والمباني والسيارات الخ.
٣. النقل: جميع أشكاله
٤. الاتصالات: الهواتف الثابتة، والهواتف النقالة، والبريد الإلكتروني، والفاكس وغيرها
٥. المعاملات المالية: جميع أشكالها

من المرجح أن تكمل هذه الأدلة شهادات الضحايا بدلاً من أن تستبدلها. في بعض البلدان (كالفلبين)، يمكن تقديم شكوى من قبل من له معرفة بالعمل الجبري والاتجار، مما يزيد من فرص النجاح في ملاحقة المتاجرين.

الإطار ١٧

تقديم الشكاوى وواجب التبليغ من طرف ثالث

إن قانون الاتجار بالبشر الذي أقره البرلمان الغاني في (منتصف ٢٠٠٥) يحدد واجبات على كل من ضحية الاتجار وعلى أي شخص له علم بالجريمة. بموجب القسم ٦ بعنوان «واجب التبليغ» ألزم القانون هؤلاء الأشخاص بإبلاغ الشرطة - «إن أي شخص لم يبلغ الشرطة يرتكب جريمة ويدان ويحكم عليه بغرامة من ٢٥٠ وحدة أو يتعرض للسجن لمدة لا تقل عن ١٢ شهراً أو يتعرض الاثنين معاً».

راجع مكتب المدعي العام المسودة في غانا عام ٢٠٠٤.

ونظراً لأهمية الضحية في إجراءات القانون الجنائية، ينبغي تأمين الحماية المناسبة لها. تحدد المواد ٦ إلى ٨ من بروتوكول باليرمو واجبات الدول الأطراف تجاه الضحايا. أولاً، الحق بالخصوصية والهوية إذا سمح القانون الوطني بذلك، على الإجراءات القانونية المتعلقة بالاتجار المحافظة على سرية هوية الضحية.

في بعض البلدان، وخلافاً لقانون حماية الشهود، قد يظهر الضحايا والمتاجرين في قاعة المحكمة نفسها. قد يؤدي ذلك إلى عدة نتائج منها زيادة خطر الأعمال الانتقامية من قبل المتاجر و/أو معارفه، وتخويف الضحية لسحب الشكاوى، فضلاً عن جعل الضحية تعيش التجربة ذاتها مرة أخرى.

لا يقع عبء الإثبات على الضحية، بل على المدعي العام. لذلك، وضعت العديد من البلدان تدابير حماية متعلقة بإجراءات المحاكم، غالباً ما ترتبط بحماية الشاهد. وقد ساعد هذا في الحصول على تعاون الضحايا في المحكمة. وتشمل التدابير الاستماع إلى شهادة من خلال الاتصال المرئي والمسموع مما يسمح للضحية أن تشهد من دون التواجد في نفس الغرفة مع المستغل، ووضع شاشة في قاعة المحكمة بينهما.

في بعض الحالات، تنازلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان عن متطلبات إجراءات المحكمة بين الخصوم كشرط لمحاكمة عادلة. يمكن للضحايا تقديم بيان مكتوب أو بواسطة الفيديو بدلاً من الاضطرار إلى مواجهة المستغل، حتى بشكل غير مباشر، مثل الاتصال المرئي والمسموع. يحق فقط لمحامي الدفاع الاطلاع على البيان للحفاظ على هوية الضحية. تعتمد الأدلة المستخدمة في المحكمة على مقابلات مع الضحية التي يمكن إجراؤها في حضور قاضي التحقيق والمدعي العام، ومترجم، وعضو من وكالة داعمة للضحية ومستشار قانوني. يحق لمحامي الدفاع أن يطلب مواد إضافية ومزيد من المقابلات؛ ومع ذلك، لا يجب أن تلتقي الضحية والمستغل.

مؤسسات أخرى: لجان متعلقة بحقوق الإنسان وتكافؤ الفرص

تتمتع قوة لجان حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص، والمؤسسات المشابهة، والمحققين في الشكاوى في حقيقة أنها غالباً ما تستطيع القيام بتحقيق دون الحاجة إلى تقديم شكوى من الضحية. على سبيل المثال، قد ترد اللجنة على تقرير من وكالة الأمم المتحدة بعد التحقيق فيه. وبالإضافة إلى ذلك، غالباً ما تقوم هذه اللجان بتحقيق واسع النطاق يشمل تحقيق أجهزة الدولة، الذي لا يمكن للمحاكم المدنية النظر فيه.

إن هيكليّة وقوة وترتيبات هذه اللجان متنوعة وكذلك هي الحال مع نتائج التحقيقات. إن قرارات لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص في بلدان مثل المملكة المتحدة لها قوة القانون، وهذا لا يحصل في كثير من الأحيان. هذا يعني أنه على اللجنة أخذ نتائج التحقيق إلى المحاكم المدنية. إلا أن تأثير هذا التحقيق على الرأي العام والضغط الناتجة عنه، لا يمكن الاستهانة بها.

الإطار ١٨

اللجنة الأسترالية لحقوق الإنسان وتكافؤ الفرص

إن لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص هي هيئة حكومية وطنية مستقلة، أنشئت عام ١٩٨٦ بموجب قانون صادر عن البرلمان الفدرالي، وهو قانون لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص. بموجب التشريع الذي تديره اللجنة، تتحمل مسؤولية التحقيق في الانتهاكات المزعومة بموجب أربعة قوانين ضد التمييز. قانون التمييز العنصري لعام ١٩٧٥ - قانون التمييز بين الجنسين لعام ١٩٨٤ - قانون التمييز ضد المعوقين لعام ١٩٩٢ - وقانون التمييز على أساس السن لعام ٢٠٠٤، والتحقيق في الانتهاكات المزعومة لحقوق الإنسان بموجب قانون لجنة حقوق الإنسان وتكافؤ الفرص لعام ١٩٨٦.

تشمل مسؤوليات اللجنة التعليم وتوعية عامة والتحقيق في التمييز والشكاوى المتعلقة بحقوق الإنسان، واحترام حقوق الإنسان، فضلاً عن تطوير السياسات والتشريعات. تحقق اللجنة ذلك من خلال:

- تسوية الشكاوى المتعلقة بالتمييز أو بانتهاكات حقوق الإنسان بموجب القوانين الفيدرالية.
- إجراء تحقيقات عامة بشأن القضايا الوطنية المهمة، مثل أخذ أطفال السكان الأصليين بعيداً عن أهلهم، وحقوق الأطفال في مراكز احتجاز المهاجرين.
- تطوير برامج تعليم تتعلق بحقوق الإنسان وتأمين الموارد للمدارس وأماكن العمل والمجتمع.
- توفير مشورة مستقلة لمساعدة المحاكم في القضايا المتعلقة بمبادئ حقوق الإنسان
- تقديم المشورة والمساعدة للبرلمانات والحكومات لتطوير القوانين والبرامج والسياسات.
- القيام ببحوث حول حقوق الإنسان والتمييز والتنسيق في ما بينها.

الرجاء النظر في <http://www.hreoc.gov.au/es>

تدرس الحكومة الأسترالية حالياً إمكانية إدخال تعديلات على التشريعات التي يمكن أن تؤثر على سلطة اللجنة. ووفقاً لمشروع القانون الجديد، تريد اللجنة المحافظة على صلاحياتها القائمة المتعلقة بالشكاوى والتحقيق، غير أنه، لم يعد لها صلاحية التوصية بالتعويض أو التدخل في الإجراءات القضائية المتعلقة بحقوق الإنسان وقضايا التمييز.

دعم الضحايا من خلال النقابات العمالية والمنظمات غير الحكومية

تزداد أهمية دور النقابات العمالية في القضايا المتعلقة بالعمال المهاجرين، ويمكن لهذه النقابات أن تساهم في رعايتهم إذا شاركت بشكل ملائم في العملية التشاورية التي تؤدي إلى وضع أنظمة وطنية متعلقة بالعمال المهاجرين. قد يتفاوت دورها في دعم المهاجرين تبعاً لما إذا كانت تعمل في بلدان المنشأ أو المقصد. ولكن يجب على كل النقابات أخذ المبادرات وتأمين مشورة قانونية للعمال المهاجرين حول التشريعات الوطنية المعنية بمسائل الهجرة وخاصة التشريعات المتعلقة بالاتجار والعمل الجبري. علاوة على ذلك، ينبغي على النقابات أن تحافظ على علاقات وثيقة مع الحكومات، والمنظمات غير الحكومية والأجهزة الأخرى التي تمثل العمال المهاجرين في المنتديات الوطنية. وعلى النقابات أيضاً نشر معلومات حول مخاطر الهجرة في بلد المنشأ وكيفية الحصول على المساعدة في بلد المقصد.

عند النظر في الاتجار، والعمل الجبري والممارسات التعسفية والاستغلالية الأخرى المتعلقة بالهجرة، يمكن للنقابات العمالية التفاوض بشأن عقود عمل متوافق عليها عالمياً. بالإضافة إلى ذلك، يمكنها مراقبة الممارسات التعسفية في التوظيف وتقديم تقرير حول ارتفاع رسوم التوظيف والممارسات الفاسدة وظروف الاستغلال. وقد تحمي النقابات العمالية المهاجرين في حالات تأخير دفع الأجر أو عدم دفعه. بالإضافة، قد تقوم النقابات العمالية بالتشبيك مع نقابات الدول المرسل/المستقبل لاتخاذ تدابير يتم الاتفاق عليها لحماية المهاجرين من الاستغلال والاتجار.

يمكن للنقابات العمالية القيام بالكثير، عبر تمثيل العمال المهاجرين، ومساعدتهم في التعامل مع أصحاب العمل/المستغلين و/أو السلطات مثلاً: المساعدة في المفاوضات حول الأجر، والحماية من الطرد التعسفي، والمساعدة في حل النزاعات، وتأمين المساعدة القانونية. وينبغي عليها التدخل في الشكاوى المقدمة من العمال المهاجرين ضد أصحاب العمل/المستغلين.

على سبيل المثال، يتم الحصول على معلومات حول المجرمين في دول المنشأ من خلال الشكاوى المقدمة من الضحايا العائدين حول العمل الجبري والاتجار. قد تشكل شكاوى المهاجر المتعلقة بالممارسات التوظيفية التعسفية، حتى لو لم يكن/لم تكن في حالة العمل الجبري، دليلاً مهماً. يجب تقديم إجراءات الشكاوى في مكانها المناسب لكي تتمكن الشرطة من الاستفادة منها. إذا تقدم المهاجر بشكاوى لا يمكن معالجتها مباشرة مع وكالة الاستخدام الخاصة، يمكنها/يمكنه طلب المساعدة من نقابة العمال. قد تؤمن هذه النقابة مساعدة فعالة محايدة من طرف ثالث بما يتفق مع مبادئ المصالحة، والتحكيم، والوساطة. يمكن لنقابة العمال الاتصال بنظرائها في دول المقصد، لتمثيل ضحية تريد تقديم شكوى بحق صاحب العمل/المستغل. نتيجة لذلك، قد تكون الوكالات المطبقة للقانون قادرة على اتخاذ الإجراءات المناسبة لمعاقبة المجرمين.

الإطار ١٩

التعاون بين النقابات العمالية

طورت النقابات الألمانية علاقات وثيقة مع النقابات البولندية في قطاعي البناء والزراعة. وأنشأت مكتبا لها في وارسو للحصول من خلاله على معلومات عن ظروف العمل وحقوق العمال في ألمانيا. ودعي العمال البولنديون إلى الانضمام إلى النقابة، قبل الانتقال إلى ألمانيا. دعمت النقابات أيضا الاتفاقات الثنائية والثلاثية بين البلدان المرسل والمرسلة والمستقبل التي تعترف بالعضوية في أكثر من نقابة. سمح ذلك للنقابات الألمانية مساعدة العمال المهاجرين دون طلب تغيير فوري في العضوية. تساعد النقابات الألمانية المهاجرين (بمن فيهم المهاجرين غير المسجلين) قانونياً وتنظم تحويل الأموال إلى البلد الأم. دعمت المنظمات التي ترعى النقابات العمالية مثل الاتحاد الدولي لعمال البناء والأخشاب مثل هذا التعاون وإنشاء الشبكات بين بلدان أخرى عديدة.

الرجاء النظر في: منظمة العمل الدولية (٢٠٠٣)، نتائج العمل الجبري بسبب الهجرة غير المنظمة والاتجار بالبشر في أوروبا، جنيف.

يمكن أن تكون المنظمات غير الحكومية فعالة في نضالها ضد الاتجار والعمل الجبري الناتج عن الهجرة. بما أنها لا تخضع للكثير من البيروقراطية أو العلاقات السياسية، يمكنها ممارسة ضغوط أكثر من أي منظمات أخرى. ونتيجة لذلك، يمكنها الضغط أكثر على الدولة للاعتراف بمشاكل الاتجار والعمل الجبري، ولسنّ أو تعديل التشريعات المتعلقة بهذه القضايا، واتخاذ إجراءات مشتركة ضدها.

يمكن للمنظمات غير الحكومية أن تلعب عدة أدوار لجهة العمل الجبري الناتج عن الهجرة. بالإضافة، يمكنها تمثيل العمال المهاجرين قانونياً وتوفير المأوى والمساعدة لضحايا الاتجار والعمل الجبري، ويمكنها أيضا المناداة بالقضاء على العمل الجبري في كل أنحاء العالم وزيادة التوعية حول الموضوع. وهكذا تعمل على منع الاتجار وتقديم المساعدة إلى الضحايا.

إحدى نقاط قوة المنظمات غير الحكومية هي المناداة بالقضاء على العمل الجبري والاتجار. ويمكن للمنظمات غير الحكومية متابعة البحث عبر مجموعات الضغط في البرلمان، والتوعية من خلال الإعلام. ويمكنها أيضا توفير المساعدة القانونية إلى العمال المهاجرين.

إن المنظمات غير الحكومية جهات فاعلة أساسية في مجال حماية الضحايا. بالفعل، على الرغم من أن الكثير من الملاجئ تملكها وتديرها وكالات دولية، أغلب هذه الملاجئ تملكها وتديرها المنظمات غير الحكومية. يحصل الضحايا في هذه الملاجئ على مساعدة طبية، واجتماعية، ونفسية، وقانونية ومادية. تؤمن الملاجئ أيضا التدريب المهني للضحايا بهدف إعادة إدخالهم إلى سوق العمل.

أخيراً وليس آخراً، تحافظ العديد من المنظمات غير الحكومية على شبكات مع الفاعلين بما في ذلك منظمات غير حكومية أخرى، ووكالات دولية، ونقابات العمال ومنظمات أصحاب العمل، والحكومة. على الرغم من أن الوضع في البلد قد لا يسمح دائماً بتقبل هذا النوع من الشبكات، ينبغي على الدول بذل الجهود للتعاون بين جميع الجهات الفاعلة المعنية.

يمكن أن يلعب أصحاب العمل ومنظمات أصحاب العمل دوراً مهماً في منع الاتجار للعمل الجبري.^{٣٣} يرتبط الاتجار بشكل خاص بأصحاب العمل في الزراعة والبناء وصناعة النسيج والملابس والسياحة والمطاعم والنقل. دفعت البيئة التنافسية في هذه القطاعات بالمؤسسات إلى تطبيق تدابير مختلفة لخفض التكاليف، ويشمل ذلك تسريح العمال والتعهد، والتعاقد من الباطن، وحل اتفاقات العمل التقليدية. تقضي الإستراتيجية بتخفيض تكاليف العمل. لذلك تعتمد العديد من القطاعات على الاستخدام (غالباً غير نظامي) العمال المهاجرين بأجور منخفضة. يمكن لهذا النوع من الاتجار أن يؤثر على الأعمال في مراحلها المختلفة - منذ بداية الاستخدام وحتى نهايته. غالباً ما نجد ضحايا الاتجار في سلسلة التعاقد من الباطن أو موظفين من قبل وكالات خاصة تؤمن لهم عملاً قصير الأجل في شركات كبرى.

بداية، كجزء من مسؤوليتهم الاجتماعية المشتركة، ينبغي على أصحاب العمل الذين يحترمون القانون البحث عن معلومات كاملة عن المتعاقدين من الباطن، مثل وكالات التوظيف الخاصة أو ورش التصنيع الصغيرة وذلك لمنع حدوث العمل الجبري في سلسلة التعاقد من الباطن. ويمكنهم أيضاً إجراء عمليات تفتيش وبالتالي مساعدة وكالات تطبيق القانون في الكشف عن ممارسات العمل الجبري. إن السياسة الأكثر فعالية تشمل وضع مدونة سلوك طوعية تعتمد على شركة محددة وتطبيقها على جميع المقاولين من الباطن كلها. مدونة السلوك هي أيضاً أداة يمكن لاتحادات أصحاب العمل الدولية والوطنية تعزيزها. يجب أن تكون هذه المدونة منسجمة مع الأطر القانونية القائمة وينبغي مراقبة تطبيقها من خلال آلية خارجية أو داخلية.

الإطار ٢٠

مدونة السلوك لحماية الأطفال من الاستغلال الجنسي في السياحة والسفر

مدونة السلوك لحماية الأطفال من الاستغلال الجنسي في السياحة والسفر (المدونة) هي مشروع يجمع بين قطاع السياحة الخاص والمنظمة غير الحكومية ECPAT لحقوق الأطفال، ويهدف إلى منع الاستغلال الجنسي للأطفال في المناطق السياحية. إن منظمي الجولات السياحية والجهات التي ترعاهم ووكلاء السفر والفنادق وشركات الطيران وغيرها ممن يدعم المدونة تلتزم بتنفيذ التدابير التالية:

- وضع سياسة أخلاقية للشركات ضد الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال.
- تدريب العاملين في بلد المنشأ ومكان السفر المقصود.
- إدخال بنود في العقود مع الموردين تنص على نبذ الاستغلال الجنسي للأطفال (لنظمي الجولات الحق في إلغاء العقد إذا لم يحترم المورد هذا البند).
- توفير معلومات إلى المسافرين من خلال الكتيبات والأكلام خلال الرحلات وقوائم التذاكر ومواقع الانترنت، الخ.
- توفير معلومات إلى «الأشخاص الرئيسيين» المحليين في دول المقصد مثل المطاعم، وشركات الرحلات، والشرطة المحلية وغيرهم ممن يتعاون معهم منظمو الرحلات بشكل غير رسمي.
- تقديم تقارير سنوية (عن تنفيذ هذه المعايير الخمسة للأمانة).

أطلقت المدونة في نيسان عام ١٩٩٨ من قبل ECPAT في السويد بالتعاون مع منظمي الجولات السياحية الاسكندنافية ومنظمة السياحة العالمية. وتتفد حالياً على الصعيد العالمي من قبل ٤٥ شركة - ٢٤ شركة لتنظيم الرحلات السياحية من ١٣ دولة (تضم ٢٥ عضو من مبادرة منظمي الرحلات السياحية لتنمية السياحة المستدامة (WTO, UNESCO, UNEP): و ٣ مجموعات فنادق).

٣٣ (لمزيد من المعلومات: منظمة العمل الدولية: منع الاتجار والعمل الجبري: دليل لأصحاب العمل، جنيف).

استنتاجات

تتطلب مكافحة ومنع الاتجار بالبشر نهجا متعدد الوكالات حيث يجب أن يقوم الفاعلون في سوق العمل، مثل مفتشي العمل ومحاكم العمل، ومنظمات أصحاب العمل والعمال بدور حيوي. يوجد طريقة واحدة لضمان تعاون مشترك بين الوكالات وهي وضع مذكرة تفاهم. يحدد هذا الاتفاق المتبادل حقوق ومسؤوليات المؤسسات المعنية فضلاً عن تدابير مختلفة يجب على الجانبين اتخاذها. تضم الوكالات التي يمكنها التعاون: وكالات تطبيق القانون (الشرطة ومفتشي العمل)، وهيئات الادعاء، والأقسام بين الوزارات، والمنظمات الدولية، والمنظمات غير الحكومية، والنقابات العمالية ومنظمات أصحاب العمل.

إن المشاركة في التعاون الدولي لمكافحة الاتجار والعمل الجبري الناتج عن الهجرة هي ضرورة. لا يمكن معالجة مشكلة العمل الجبري الناتجة عن الهجرة في نقطة واحدة: يجب أن تعمل بلدان المنشأ والمقصد معاً، فضلاً عن دول الترانزيت من أجل مكافحة الاتجار والعمل الجبري الناتج عن الهجرة.

توصيات واستنتاجات

إن الهدف الرئيسي من هذه الوثيقة هو تقديم التوجيهات بشأن عدد من اتفاقيات منظمة العمل الدولية التي تتعلق بمكافحة ومنع الاتجار بالبشر. يمكن تحقيق الكثير من خلال تنفيذ البروتوكول والصكوك الدولية ذات الصلة، ومن بينها اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشكل ملائم. يعتبر ترابط تلك القوانين الإدارية والمدنية والجنائية وقوانين العمل من المسائل المهمة، إلى جانب إيجاد طرق تتيح لهذه القوانين اتخاذ الإجراءات المناسبة والفعالة من خلال تنفيذ القانون.

وقد ورد في هذا الدليل مجموعة من الإجراءات القانونية التي يمكن اتخاذها لمنع ومكافحة الاتجار بالبشر. إن التوصيات الرئيسية ملخصة أدناه. وهي لا تهدف إلى تغطية كل جوانب المحاكمة، وحماية الضحايا، ومنع الاتجار بالبشر. فقد ذكر هذا الموضوع في وثائق أخرى تابعة لوكالات الأمم المتحدة، بما فيها كتيب مكتب الأمم المتحدة للمخدرات والجريمة والمبادئ والتوجيهات الموصى بها حول حقوق الإنسان والاتجار بالبشر التابعة للمفوض السامي لحقوق الإنسان في الأمم المتحدة، وتوجيهات اليونسيف لحماية حقوق الأطفال ضحايا الاتجار في جنوب شرق أوروبا. وتلقي التوصيات الضوء على أبعاد الاتجار والحاجة إلى إطار قانوني متماسك يأخذ هذه الأبعاد بعين الاعتبار، وإلى العمل المشترك بين وكالات تطبيق القانون ومؤسسات سوق العمل من أجل تطبيق هذه القوانين.

تحديد ومعاينة العمل الجبري كنتيجة للاتجار

- الاعتراف بنطاق آليات وأشكال العمل الجبري الذي لا يتضمن فقط الاتجار للخدمات الجنسية الجبرية، بل أيضا الاتجار لاستغلال العمل الجبري.
- الاعتراف بأن ضحايا الاتجار قد يكونوا رجالا ونساء وفتيان وفتيات.
- اعتماد تعريف للاتجار والتهريب للتمييز بين الضحايا.
- الاعتراف بالاتجار كجنتحة مستقلة عن الحركة عبر الحدود والجريمة المنظمة.
- تجريم العمل الجبري في قوانين مكافحة الاتجار وتحديد أنواع الإكراه المستخدمة. تحديد صلة موافقة الضحية وتحديد الظروف غير الوثيقة الصلة. تضم تعريف عن ظروف مشددة للعقوبة من أجل معالجة الحالات المروعة.
- تحديد العقوبات في القوانين الجنائية والإدارية وقوانين العمل حول انتهاكات محددة بما فيها الجنع المترابطة، وذلك لاستهداف جميع الأطراف المعنية في شبكة الاتجار.
- إن الرسالة الموجهة إلى أصحاب العمل الفاسدين المستفيدين من العمل الجبري هي أن ذلك الادعاء لن يؤدي فقط إلى التجريم، بل أيضا إلى استعادة حقوق الضحية، والتعويضات المالية، والأهم من ذلك، مصادرة الأصول.
- زيادة عمليات التفتيش في مكان العمل، وتعزيز التعاون بين مفتشي العمل وسلطات الشرطة.

إجراءات مكافحة الاتجار بالأطفال

- الاعتراف بأن الاتجار بالأطفال له صفاته الخاصة، ويتطلب نهجاً خاصاً في التشريعات بما في ذلك اعتماد الأحكام والأنظمة الخاصة.
- الاعتراف بأن الوسائل غير المشروعة المستخدمة للاتجار مثل الغش والخداع والإكراه، ليست معايير ذات صلة بتحديد وتجريم الاتجار بالأطفال.
- ضمان اعتبار الأحكام المتعلقة بالعمل الجبري والاتجار جرائم ذات ظروف مشددة للعقوبة إذا ارتكبت الجريمة ضد شخص دون سن ١٨ عاماً، وتطبيق اشد العقوبات لمثل هذه الحالات.
- تأمين بلدان المصدر تدابير لمنع الأطفال من أن يصبحوا ضحايا الاتجار، بما في ذلك مبادرات الإعلام والتوعية.
- اتخاذ إجراءات مباشرة لإنقاذ الأطفال من الاستغلال الجنسي والاستغلال في العمل، وإعادة تأهيلهم ودمجهم في المجتمع و/أو تأمين عودتهم الآمنة إلى بلدهم الأم.
- توفير تدابير الحماية الخاصة للأطفال فيما يتعلق بتعويض الضحايا وحماية الضحايا، مع مراعاة ضعفهم.

معالجة الاستغلال الجنسي التجاري للراشدين والأطفال

- التأكد من أن الأحكام المتعلقة بحماية ضحايا الاستغلال الجنسي لأغراض تجارية تشمل النساء والرجال والفتيات والفتيان.
- معاقبة أي شخص يدبر أو يغوي أو يضل شخص آخر عن طريق الغش أو الإكراه أو الخداع لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري.
- ضمان التنفيذ الصارم للعقوبات الجنائية ضد من يمارس الاتجار أو الاستغلال أو الإساءة إلى الآخرين لأغراض الاستغلال الجنسي.

مراقبة الموظفين والمساعدین

- مراقبة جميع أنواع الموظفين والمساعدین في بلدان المنشأ والمقصد.
- ضمان التعاون الفعال بين الشرطة ومفتشي العمل بغية تحقيق مراقبة مرضية.
- تحسين إدارة الهجرة لزيادة قنوات قانونية للهجرة والحد من سوق المتاجرين.
- تعزيز مسؤولية الشركات، لتشمل ممارسات المتعاقدين من الباطن، بما فيهم الموظفين.
- في مجال الوقاية، يجب أن تحصل وكالات التوظيف الخاصة وأصحاب العمل الذين يستخدمون هذه الوكالات على توجيهات حول كيفية تأثير الاتجار والعمل الجبري على أعمالهم وحول كيفية تجنبه.

التعويضات للضحايا

- تقدم لاستعادة الحقوق من خلال محاكم العمل أو غيرها من المحاكم.
- تقدم التعويضات عن الأضرار، والتي يمكن الحصول عليها من الأصول المصادرة من المتاجرين. ويمكن أن يتم إما مباشرة إما عن طريق إدارة الأموال العامة المخصصة للضحايا.
- اعتبار الضحايا كعمال لديهم الحق في مقابلة ممثلين عن الموظفين وتقديم المشورة القانونية لهم. وعلى النقابات العمالية أن تلعب دورا فعالا في هذا المجال، وينبغي تمكينها للقيام بهذا الأمر.

حماية الضحايا

- تأمين تأشيرات إقامة مؤقتة لضحايا الاتجار. أولا وقبل كل شيء ينبغي إعطاء الضحايا وقتا للتفكير. إذا وافقت الضحايا على الشهادة ضد الجاني (الجناة)، ينبغي إعطائهم تأشيرة إقامة طويلة الأمد، على الأقل لفترة الإجراءات القانونية. بغض النظر عن تقديمهم الشهادة، يستحسن تقديم تأشيرات إقامة طويلة الأمد إلى الضحايا لأسباب إنسانية.
- يجب حماية الضحايا أثناء الإجراءات الجنائية القضائية من انتقام الجاني (الجناة).
- حماية الضحايا من مخالفات الهجرة في المحكمة. بالإضافة إلى ذلك، منح الضحية حق الطعن في اعتبار الدولة أن عمله/حضوره غير شرعي.
- تحديد الثغرات المحتملة في خطط الهجرة العادية (ومثال على ذلك العمل الموسمي والعمل التعاقدية) والاعتراف بضرورة حماية هؤلاء العمال المهاجرون.
- دمج مقارنة تحترم المساواة بين الجنسين في كافة تدابير الحماية.

حماية خاصة للعمال المنزليين

- التأكد من أن تشريعات العمل، بما فيها قوانين وأنظمة الحد الأدنى للأجور، تطبق على العمال المنزليين وأنهم مدرجون ضمن نظام تحديد الحد الأدنى للأجور، مع مراعاة المستوى العام للأجور في البلد، وتكاليف المعيشة، ومنافع الضمان الاجتماعي، ومستويات معيشة الفئات الاجتماعية الأخرى والعوامل الاقتصادية.
- ضمان احترام الحرية النقابية لعمال المنازل.
- منع عمل الأطفال كخدم واتخاذ تدابير للقضاء على عمل الأطفال في المنازل.
- تحديد ساعات العمل لعمال المنازل من خلال تحديد: ١- ٤ ساعة عمل في الأسبوع، مع مكافأة عن العمل الإضافي؛ ٢ - تحديد الحد الأقصى لساعات العمل المسموح به يوميا؛ ٣ - تحديد ثماني ساعات راحة متواصلة في اليوم؛ ٤ - تحديد الساعات التي يبقى فيها العامل «تحت الطلب» وتوفير مكافآت لتلك الساعات.
- توفير الإجراءات المناسبة لإنهاء الاستخدام. ضمان حرية العمال المنزليين المهاجرين لتغيير صاحب العمل.
- التأكد من أن الضمان للعمال المنزليين يحق لهم الحصول على جزء كبير من منافع العمل مثل إجازة الأمومة والإجازات السنوية.

إجراءات عامة

- تنفيذ أحكام جزائية ضد السلطات القانونية الفاسدة.
- ضمان التعاون بين الوكالات على الصعيدين الوطني والدولي، أو على أساس ثنائي.
- تسليم الجرائم المتعلقة بالاتجار والعمل الجبري إلى الحكومة.

آلية الإشراف التابعة لمنظمة العمل الدولية

(٣٤) لمحة مفصلة عن
نظام الإشراف: منظمة
العمل الدولية
(١٩٩٠). معايير
العمل الدولية: دليل
تعليم العمال، جنيف
<http://www.ilo.org/public/english/standards/norm/sources/handbook/hb2.htm/#p1>

تساعد التركيبة الثلاثية الفريدة من نوعها بين المنظمات التابعة لمنظمة العمل الدولية على مواجهة العمل الجبري وعمل الأطفال من كل النواحي (الجهات): الحكومات، ومنظمات أصحاب العمل والنقابات العمالية.^{٣٤} تعمل منظمة العمل الدولية بالتعاون مع الأطراف المكونة من أجل القضاء على العمل الجبري وعمل الأطفال وتعزيز العمل اللائق. منذ عام ١٩١٩، أقامت منظمة العمل الدولية وتركيبها الثلاثية نظاماً للمعايير الدولية في جميع المسائل المتعلقة بالعمل. تأخذ هذه المعايير شكل اتفاقيات ومعهادات دولية ملزمة والتوصيات، وهي مبادئ توجيهية غير ملزمة في كثير من الأحيان، وتكون مكملة للاتفاقيات، وتوجه السياسات الوطنية وسياسات العمل. تطور منظمة العمل الدولية مسودة الاتفاقيات والتوصيات، وثم تقدمها إلى مؤتمر العمل الدولي السنوي، وبعدها يجتمع ممثلو الأطراف المكونة من كل دول الأعضاء. يقرر مؤتمر العمل الدولي نوع الصك (الصكوك) - اتفاقيات، أو توصيات أو كليهما معا - كذلك يقرر مضمونهما. وأخيراً، تفتح الاتفاقيات من أجل المصادقة عليها بمجرد اعتمادها في مؤتمر العمل الدولي.

يطلب من الدول الأعضاء تقديم الصكوك التابعة لمنظمة العمل الدولية والمعتمدة حديثاً إلى السلطات المختصة في بلدانها. عند مصادقة أي بلد على اتفاقية، يطلب وفقاً للمادة ٢٢ من دستور منظمة العمل الدولية تقديم تقرير إلى منظمة العمل الدولية بشأن تطبيق الاتفاقية في القانون والممارسة في فترات مناسبة وفقاً لما يقرره مجلس إدارة منظمة العمل الدولية (أي من سنة إلى خمس سنوات). يجب إرسال نسخة من هذه التقارير إلى ممثلي منظمات أصحاب العمل والعمال لتعليقات محتملة.

تدرس لجنة الخبراء، وهي الهيئة الإشرافية الأساسية من الناحية القانونية، التقارير المقدمة إليها. وتتألف هذه اللجنة من أشخاص يتمتعون بالكفاءة، وهم مستقلون تماماً عن الحكومات، ويتم تعيينهم وفقاً لقدراتهم الشخصية. بعد دراسة اللجنة لتأثير الاتفاقيات المصادق عليها، تستخدم مجموعة من المصادر والوثائق، ولا تقتصر على المعلومات المقدمة من الحكومات. إذا وجدت اللجنة أن الحكومة لا تحترم تماماً مع متطلبات الاتفاقية التي تم التصديق عليها، تقوم بإرسال بعض التعليقات إلى الحكومة حيث تنبئها إلى أوجه التقصير مطالبة إياها باتخاذ خطوات للقضاء عليها. قد تأخذ تعليقات اللجنة شكل ملاحظات أو طلبات مباشرة. تقدم لجنة الخبراء تقريراً إلى كل دورة سنوية لمؤتمر العمل الدولي حيث تدرسه وتناقشه لجنة ثلاثية عينت خصيصاً للمؤتمر بشأن تطبيق الاتفاقيات والتوصيات. قد تدعو لجنة المؤتمر الحكومات لمناقشة القضية مباشرة أمامها.

بالإضافة إلى ذلك، ووفقاً للمادة ١٩ من الدستور، يجوز للدول الأعضاء التي لم تصادق على اتفاقية أن تقدم تقريراً عن وضع قوانينها وممارساتها فيما يتعلق بموضوع الاتفاقية والتوصيات حول موضوع يختلف من عام لآخر. توفر التقارير المقدمة من الحكومات أساساً لإجراء مسح عام من قبل لجنة الخبراء. وتعتبر المسوحات العامة قيّمة فهي غالباً ما تساعد على تبديد الشكوك بشأن نطاق أو متطلبات أي اتفاقية أو توصية.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أنه بالإضافة إلى آليات المراقبة المنتظمة لمعاييرها، وضعت منظمة العمل الدولية إجراءات خاصة حددها الدستور للنظر في ادعاءات عدم احترام اتفاقية مصادق عليها: الاحتجاجات المقدمة من منظمات أصحاب العمل أو العمال (الوطنية أو الدولية) والتي تدرس من قبل لجنة ثلاثية أنشئت للنظر في حالات خاصة؛ والشكاوى المقدمة من الدولة التي تدعي عدم تقييد دولة أخرى باتفاقية صادقت عليها كلتا الدولتين (أو بدأها مجلس الإدارة أو مندوب مؤتمر) والتي تنظر فيها لجنة تحقيق مستقلة. كلتا الحالتين تتبعهما إجراءات إشرافية منتظمة.

إعلان منظمة العمل الدولية حول المبادئ والحقوق الأساسية في العمل ومتابعته

لما كان إنشاء منظمة العمل الدولية قائماً على الاقتناع بأن إقامة العدالة الاجتماعية هي أمر أساسي من أجل تحقيق سلام عالمي ودائم؛

لما كان النمو الاقتصادي أمراً أساسياً، ولكنه غير كاف في حد ذاته لضمان العدالة والتقدم الاجتماعي والقضاء على الفقر، مما يؤكد الحاجة إلى أن تقوم منظمة العمل الدولية بالترويج لسياسات اجتماعية وطيدة وتعزيز العدالة والمؤسسات الديمقراطية؛

لما كان على منظمة العمل الدولية أن تقوم الآن أكثر من أي وقت مضى بتوظيف جميع وسائلها من النشاط المعياري والتعاون التقني والبحوث في سائر ميادين اختصاصها، لا سيما الاستخدام والتدريب المهني وظروف العمل، بغية ضمان أن تعزيز السياسات الاجتماعية والاقتصادية بعضها بعضاً في إطار استراتيجية عالمية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية وذلك من أجل إقامة تنمية واسعة النطاق ومستدامة؛

لما كان من واجب منظمة العمل الدولية أن تولي اهتماماً خاصاً لمشاكل الأشخاص ذوي الاحتياجات الاجتماعية الخاصة، ولا سيما العاطلون عن العمل والعمال المهاجرين، وأن تحشد وتشجع الجهود الدولية والوطنية والإقليمية الرامية إلى حل مشاكل هؤلاء الأشخاص وأن تعزز السياسات الفعالة الرامية إلى استحداث الوظائف؛

لما كان ضمان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل يكتسب، في إطار السعي لتحقيق المواكبة بين التقدم الاجتماعي والنمو الاقتصادي، أهمية ودلالة متميزتين، إذ يضمن للمعنيين أنفسهم إمكانية المطالبة بحرية وعلى أساس من التكافؤ في الفرص بمشاركة عادلة في الثروات التي أسهموا في تحقيقها، كما يضمن لهم تحقيق أقصى ما يتمتعون به من طاقات بشرية كامنة؛

لما كانت منظمة العمل الدولية هي المنظمة الدولية المنوطة بموجب دستورها بوضع معايير العمل الدولية ومعالجة هذه المعايير والهيئة المختصة بذلك، وهي تتمتع بدعم وإقرار عالميين في مجال تعزيز الحقوق الأساسية في العمل بصفتها تعبيراً عن مبادئها الدستورية؛

لما كانت هناك حاجة ماسة وملحة - في وضع يتزايد فيه الاعتماد الاقتصادي المتبادل - إلى إعادة التأكيد على ثبات المبادئ والحقوق المضمنة في دستور المنظمة وإلى تعزيز تطبيقها على الصعيد العالمي؛

إن مؤتمر العمل الدولي،

(١) يُذكر:

أ - بأن الدول الأعضاء في منظمة العمل الدولية قد قبلت بمجموعها، بانضمامها إلى المنظمة بملء إرادتها، المبادئ والحقوق الواردة في دستور المنظمة وفي إعلان فيلادلفيا، وإنها تعهدت بالعمل على تحقيق الأهداف العامة للمنظمة بكل الوسائل المتوفرة لديها وبما يتماشى مع الظروف الخاصة بكل منها؛

ب - بأن هذه المبادئ والحقوق قد ترجمت وطورت على شكل حقوق والتزامات محددة في عدد من الاتفاقيات التي يقر بأنها اتفاقيات أساسية، سواء داخل منظمة العمل الدولية أم خارجها.

٢) يعلن أن جميع الدول الأعضاء، وإن لم تكن قد صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، ملزمة بمجرد انتمائها إلى المنظمة، بأن تحترم المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وإن تعززها وتحققها بنية حسنة ووفقاً لما ينص عليه الدستور، وهي:

أ - الحرية النقابية والإقرار الفعلي بحق المفاوضة الجماعية؛

ب - القضاء على جميع أشكال العمل الجبري أو الإلزامي؛

ت - القضاء الفعلي على عمل الأطفال؛

ج - القضاء على التمييز في الاستخدام والمهنة؛

٣) يقر بالالتزام المترتب على المنظمة بمساعدة الدول الأعضاء فيها استجابة لمتطلباتها القائمة والمعلنة، وذلك من أجل تحقيق هذه الأهداف من خلال الاستخدام الأمثل لمواردها الدستورية والعملية وموارد الميزانية، بما في ذلك تعبئة الموارد الخارجية والدعم الخارجي، ومن خلال تشجيع المنظمات الدولية الأخرى - التي تقيم منظمة العمل الدولية معها علاقات بمقتضى المادة ١٢ من دستورها، على دعم هذه الجهود، وذلك:

أ - بتقديم التعاون التقني والخدمات الاستشارية بغية تعزيز التصديق على الاتفاقيات الأساسية وتطبيقها؛

ب - بمساعدة الدول الأعضاء التي لم يكن في وسعها حتى الآن التصديق على بعض هذه الاتفاقيات أو على جميعها في الجهود التي تبذلها من أجل احترام المبادئ المتعلقة بالحقوق الأساسية التي تشكل موضوع هذه الاتفاقيات وتعزيز هذه المبادئ وتحقيقها؛

ت - بمساعدة الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى توفير مناخ للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

٤) يقرر إقامة آلية متابعة ترويجية موثوقة وفعالة لتنفيذ هذا الإعلان تنفيذاً كاملاً وفقاً للإجراءات المبينة في المرفق اللاحق الذي يعتبر جزءاً لا يتجزأ من هذا الإعلان.

٥) يشدد على أنه لا يجوز استخدام معايير العمل لغايات تجارية حمائية، وأنه ليس هناك في هذا الإعلان ولا في متابعته ما يمكن الاستشهاد به أو استخدامه لمثل هذه الغايات. فضلاً عن ذلك، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال التشكيك في الميزة النسبية لأي بلد من البلدان على أساس هذا الإعلان ومتابعته.

متابعة الإعلان

أولاً - الهدف العام

- ١ - إن هدف المتابعة التي يرد وصفها تالياً هو تشجيع الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء في المنظمة لتعزيز المبادئ والحقوق الأساسية المرسخة في دستور منظمة العمل الدولية وفي إعلان فيلادلفيا التي يؤكد عليها هذا الإعلان من جديد.
- ٢ - وتمشياً مع هذا الهدف الذي يتسم بطابع ترويجي بحث، تمهد هذه المتابعة السبيل أمام تحديد المجالات التي يمكن أن تكون مساعدة منظمة العمل الدولية للدول الأعضاء فيها من خلال أنشطتها في ميدان التعاون مجدية بالفعل، وذلك لمساعدتها على تطبيق هذه المبادئ والحقوق الأساسية. ولا تشكل هذه المتابعة بديلاً للآليات الإشرافية القائمة، كما إنها لن تعيق عملها. وبالتالي فإن الأوضاع الخاصة التي تقع ضمن نطاق هذه الآليات لا يمكن أن تفحص أو يعاد فحصها في إطار هذه المتابعة.
- ٣ - إن شقي هذه المتابعة الموصوفين تالياً يستندان إلى إجراءات قائمة أصلاً، ولن تقتضي المتابعة السنوية للاتفاقيات غير المصدقة سوى تعديلات يسيرة على طرائق التطبيق الحالية الواردة في الفقرة الفرعية ٥ (هـ) من المادة ١٩ من الدستور، في حين أن التقرير العالمي سيستخدم للحصول على أفضل النتائج من الإجراءات المنفذة وفقاً للدستور.

ثانياً - المتابعة السنوية للاتفاقيات الأساسية غير المصدقة

أ) الغاية والنطاق

- ١ - الغاية هي إتاحة الفرصة لإجراء استعراض سنوي للجهود التي تبذلها الدول التي لم تصدق بعد على جميع الاتفاقيات الأساسية والتي تتماشى مع هذا الإعلان، وذلك عن طريق إجراءات مبسطة تحل محل الاستعراض الذي يجري مرة واحدة كل أربع سنوات والذي اقره مجلس الإدارة عام ١٩٩٥.
- ٢ - ستغطي المتابعة في كل سنة من السنوات الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية المحددة في الإعلان.

ب) الطرائق

- ١ - تستند المتابعة إلى التقارير المطلوبة من الدول الأعضاء بمقتضى الفقرة الفرعية ٥ (هـ) من المادة ١٩ من الدستور. وستوضع نماذج التقارير بطريقة تسمح بالحصول على معلومات عن أية تغييرات يمكن أن تكون قد طرأت على قوانين وممارسات الحكومات التي لم تصدق على اتفاقية أو أكثر من الاتفاقيات الأساسية، مع إيلاء الاعتبار الواجب للمادة ٢٣ من الدستور وللممارسة القائمة.
- ٢ - يقوم مجلس الإدارة باستعراض هذه التقارير وفقاً لتصنيف المكتب لها.
- ٣ - يمكن للمكتب أن يطلب إلى مجموعة خبراء وضع مقدمة للتقارير المصنفة على هذا النحو من شأنها استعراض الأنظار إلى أية جوانب قد تستدعي دراسة أكثر تعمقاً. ويتولى مجلس الإدارة تعيين مجموعة من الخبراء المذكورة لهذه الغاية.
- ٤ - ينبغي النظر في إجراء تعديلات على الإجراءات الحالية المتبعة في مجلس الإدارة لإتاحة المجال أمام الدول الأعضاء غير الممثلة في مجلس الإدارة لتقديم الإيضاحات التي قد يبدو أثناء مناقشات هذا المجلس أنها لازمة أو مفيدة لاستكمال المعلومات الواردة في تقاريرها بالطريقة الأنسب.

ثالثاً - التقرير العالي

أ) الغاية والنطاق

- ١ - تتمثل غاية هذا التقرير في أن يقدم صورة شاملة ودينامية لكل فئة من فئات المبادئ والحقوق الأساسية، بناء على ما تمت ملاحظته في فترة السنوات الأربع السابقة، وأن يكون بمثابة أساس لتقييم فعالية المساعدة التي تقدمها المنظمة وتحديد الأولويات بالنسبة للفترة اللاحقة على شكل خطط عمل للتعاون التقني الذي يرمي بشكل خاص إلى حشد الموارد الداخلية والخارجية اللازمة لتنفيذها.
- ٢ - سيغطي التقرير فئة واحدة من الفئات الأربع للمبادئ والحقوق الأساسية كل سنة بالتعاقب.

ب) الطرائق

- ١ - سيجري وضع هذا التقرير تحت مسؤولية المدير العام، وبالاستناد إلى المعلومات الرسمية أو المعلومات التي يتم جمعها وتقييمها وفقاً للإجراءات القائمة. وبالنسبة للبلدان التي لم تصدق على الاتفاقيات الأساسية، سيستند هذا التقرير بشكل خاص إلى استنتاجات المتابعة السنوية المشار إليها آنفاً. أما بالنسبة للدول التي صدقت على الاتفاقيات موضوع البحث، فسيستند هذا التقرير بشكل خاص إلى التقارير المعالجة في إطار المادة ٢٢ من الدستور.
- ٢ - سيقدم هذا التقرير إلى المؤتمر لإجراء مناقشة ثلاثية بصدده بوصفه تقريراً للمدير العام. وربما يعالج المؤتمر هذا التقرير على حدة وبشكل منفصل عن التقارير التي تقدم بمقتضى المادة ١٢ من نظامه الأساسي، وربما يبحثه في جلسة مكرسة له بكاملها، أو بأية طريقة مناسبة أخرى. ومن ثم، يترك لمجلس الإدارة أمر وضع استنتاجاته بشأن الأولويات وخطط العمل الخاصة بالتعاون التقني التي يتعين تنفيذها خلال فترة السنوات الأربع القادمة، وذلك في دورة قريبة من دوراته القادمة.

رابعاً - ومن المفهوم أنه :

- ١ - يجب تقديم مقترحات بالتعديلات التي يجب إدخالها على كل من النظام الداخلي لمجلس الإدارة والنظام الأساسي للمؤتمر من أجل تطبيق الأحكام السابقة.
- ٢ - يتعين على المؤتمر أن يستعرض سير أعمال هذه المتابعة في الوقت المناسب على ضوء الخبرة المحصلة، لكي يقيم ما إذا كانت قد استوفت الهدف العام المشار إليه في الجزء أولاً على نحو ملائم.

