

ثمن الإكراه

تقرير المدير العام

ثمن الإكراه

التقرير العالمي
بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن
المبادئ والحقوق الأساسية في العمل

مؤتمر العمل الدولي
الدورة ٩٨، ٢٠٠٩

التقرير الأول (باء)

مكتب العمل الدولي جنيف

يمكن أن يرجع إلى هذا التقرير في موقع منظمة العمل الدولية على شبكة الإنترنت: (<http://www.ilo.org/declaration>).

ISBN 978-92-2-620628-1

ISSN 0252-7022

الطبعة الأولى، ٢٠٠٩

لا تنطوي التسميات المستخدمة في منشورات مكتب العمل الدولي، التي تتفق مع تلك التي تستخدمها الأمم المتحدة، ولا العرض الوارد فيها 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. والإشارة إلى أسماء الشركات والمنتجات والعمليات التجارية لا تعني مصادقة مكتب العمل الدولي عليها، كما أن إغفال ذكر شركات ومنتجات أو عمليات تجارية ليس علامة على عدم إقرارها. ويمكن الحصول على منشورات مكتب العمل الدولي عن طريق المكتبات الكبرى أو المكاتب المحلية لمكتب العمل الدولي الموجودة في كثير من البلدان أو مباشرة من:

ILO Publications
International Labour Office
CH-1211 Geneva 22, Switzerland

وسوف ترسل مجاناً قائمة بالمنشورات الجديدة، من العنوان المذكور أعلاه، أو بالبريد الإلكتروني على العنوان: pubvente@ilo.org.
زوروا موقعنا على العنوان: www.ilo.org/publns.

المحتويات

الصفحة

١	 مقدمة
٥	 الفصل ١ - مفهوم العمل الجبري: القضايا الناشئة
٥	 العمل الجبري: تعريف منظمة العمل الدولية
٦	 مفهوم الاتجار بالبشر وتعريفه
٧	 العمل الجبري والرق الحديث والتعرض للاستغلال: التحديات المفاهيمية والسياسية
١١	 الفصل ٢ - العمل الجبري: فهم اتجاهاته
١١	 مقدمة
١١	 تحسين قاعدة المعارف: جمع البيانات وتحليلها
١٤	 الاستقصاء النموذجي في جمهورية مولدوفا
١٤	 لمحات إقليمية
١٤	 أفريقيا
١٦	 آسيا
١٨	 الأمريكتان
٢٠	 أوروبا وآسيا الوسطى
٢١	 الشرق الأوسط
٢١	 شواغل مواضيعية
٢١	 العمل التعاقد والتوظيف
٢٧	 البحارة وصيادو الأسماك
٢٧	 العمال المنزليون
٢٩	 اقتصاديات العمل الجبري: قياس تكاليف الإكراه
٣٣	 الفصل ٣ - إجراءات وطنية لمكافحة العمل الجبري: دور الحكومات
٣٣	 مقدمة
٣٣	 نهج رسم السياسات وسن القوانين بشأن العمل الجبري
٣٥	 المقاضاة وإنفاذ قانون مكافحة العمل الجبري
٣٨	 السياسات وخطط العمل وآليات التنسيق الوطنية

٤١	المبادرات الإقليمية
٤١	التحديات أمام إدارة العمل وتفتيش العمل
٤٤	الدروس المستفادة من الخبرة
	الفصل ٤ - العمل الجبري والاقتصاد الخاص: التحديات التي تواجهها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال
٤٧	مقدمة
٤٧	دور منظمات أصحاب العمل
٤٨	القضايا
٥٠	مبادئ وتوجيهات عامة
٥٠	مبادرات منظمات أصحاب العمل على الصعيد الوطني
٥٢	تدابير فرادى الشركات واستجاباتها
٥٢	مراجعة حالات العمل الجبري
٥٣	دور نقابات العمال وتجربتها
٥٣	تحالف عالمي لنقابات العمال: المسيرة
٥٤	خطة عمل لإقامة تحالف عالمي لنقابات العمال: مجالات النشاط الرئيسية
٥٤	التخطيط وبناء القدرات على الصعيد الإقليمي
٥٥	مبادرات اتحادات النقابات العالمية
٥٥	الإجراءات الوطنية: التوجيه ومجموعات الأدوات
٥٦	الحملات الإعلامية
٥٦	تنظيم المهاجرين وتأييد مطالباتهم
٥٦	كشف حالات العمل الجبري وتوثيقها
٥٧	التعاون بين النقابات في بلدان مختلفة
٥٧	التعاون مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني
٥٧	التحديات المقبلة
٥٨	تضافر الجهود: أهمية المبادرة متعددة أصحاب المصلحة
٦٣	الفصل ٥ - مكافحة العمل الجبري عن طريق التعاون التقني: الإنجازات والتحديات
٦٣	مقدمة
٦٣	زيادة الضغط العالمي من أجل تغيير السياسات: نشر الرسالة
٦٤	فهم المشاكل وإيجاد الحلول: توليد المعارف وتقاسمها
٦٥	بناء توافق وطني في الآراء: أطر البرامج والسياسات العامة
٦٦	بناء القدرات: من التدريب إلى العمل
٦٧	بناء الشراكات
٦٨	من الوقاية إلى التحرير والتأهيل: تحديد دور مشاريع منظمة العمل الدولية
٧٠	المضي قدماً: قيادة تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري
٧٣	الفصل ٦ - خطة عمل عالمية لمكافحة العمل الجبري
٧٣	١ - نهج وقضايا عالمية
٧٣	جمع البيانات والبحوث

٧٤	استثارة الوعي على الصعيد العالمي
٧٤	تحسين إنفاذ القانون واستجابات عدالة العمل
٧٥	تقوية التحالف بين العمال ودوائر الأعمال لمكافحة العمل الجبري والاتجار
٧٦	٢- الأولويات والقضايا الإقليمية
٧٦	توسيع نطاق قاعدة المعارف في البلدان النامية: البحوث التطبيقية
٧٦	العمل الجبري والحد من الفقر في البلدان النامية: تركيز على الوقاية
٧٧	العمل الجبري والعمال المتعاقدون والعمال المهاجرون: التعاون بين البلدان المرسل وبلدان المقصد
٧٧	قضايا البلدان الصناعية

الأطر

١٣	الإطار ١-٢: طريقة دلفي: تحقيق توافق في الآراء بين الخبراء بشأن مؤشرات الاتجار بالبشر
١٣	الإطار ٢-٢: قياس العمل الجبري: الحاجة إلى عينات تمثيلية
١٦	الإطار ٣-٢: العمل الجبري والاتجار بالبشر واستغلال اليد العاملة في زامبيا
١٩	الإطار ٤-٢: تحسّن فهم العمل الجبري في البرازيل
٢٢	الإطار ٥-٢: الإغواء إلى العمل سداداً لدين: قناة خلفية متنامية من قنوات التجارة العالمية توقع بالملايين في شراك العمل الجبري (نيوزويك، ١٥ نيسان/ أبريل ٢٠٠٨)
٢٣	الإطار ٦-٢: المبادئ التوجيهية المنصوص عليها في المبادرة الوزارية المنسقة لمكافحة الاتجار لمنطقة نهر الميكونغ الكبرى دون الإقليمية رسوم خدمات التوظيف
٣٠	الإطار ٧-٢: تقدير تكاليف الإكراه: المنهجية
٤٠	الإطار ١-٣: بيرو: إضفاء طابع مؤسسي على مكافحة العمل الجبري
٤٠	الإطار ٢-٣: تنفيذ خطة العمل الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر في أوكرانيا: دور الهيئات الفاعلة في سوق العمل
٤١	الإطار ٣-٣: المبادئ التوجيهية لسياسة وممارسات توظيف المهاجرين في منطقة الميكونغ دون الإقليمية الكبرى
٤٨	الإطار ١-٤: مبادئ لقادة الأعمال بهدف مكافحة العمل الجبري والاتجار
٥١	الإطار ٢-٤: توصيات اجتماع أطلنطا بشأن إشراك دوائر الأعمال في الولايات المتحدة في التصدي للعمل الجبري
٥١	الإطار ٣-٤: اقتراح دور قيادي لمنظمات أصحاب العمل في مكافحة العمل الجبري: التوصيات الموجهة إلى منظمات أصحاب العمل ودوائر الأعمال في آسيا والمنبثقة عن حلقة عمل إقليمية تشارك في عقدها كل من المنظمة الدولية لأصحاب العمل ومكتب العمل الدولي
٥٤	الإطار ٤-٤: نقاط العمل المعتمدة في المجلس العام للاتحاد الدولي لنقابات العمال في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧
٥٩	الإطار ٥-٤: المبادرات متعددة أصحاب المصلحة الرامية إلى مكافحة العمل الجبري في البرازيل
٧١	الإطار ١-٥: حالة ميانمار

الجدول

٢٠	الجدول ١-٢: الأشخاص المتجر بهم في أوكرانيا: أشكال الاستغلال
٣٠	الجدول ٢-٢: تقدير التكلفة الإجمالية للإكراه

مقدمة

١. يتناقض العمل الجبري تناقضاً تاماً مع العمل اللائق والأشخاص الأوج إلى الحماية، بمن فيهم النساء والشباب والشعوب الأصلية والعمال المهاجرون، مستضعفون على وجه الخصوص. ويمكن القضاء على العمل الجبري الحديث بالتزام مستدام وبتوفير الموارد. ويمثل التصدي لهذا الشاغل بقوة أسلوباً ملموساً لوضع رؤية العدالة الاجتماعية من أجل

٢. وقد قدم التقرير العالمي السابق عن العمل الجبري، الذي نشر في سنة ٢٠٠٥، أرقاماً تبين النطاق العالمي الحقيقي للمشكلة التي تؤثر تقريباً في جميع البلدان وجميع أشكال الاقتصادات. وكان حوالي ١٢,٣ مليون شخص عبر العالم يعملون في شكل من أشكال العمل الجبري أو العمل سداداً لدين. واستُغل ٩,٨ ملايين من هؤلاء على يد وكلاء خواص، واستُغل أكثر من ٢,٤ ملايين منهم في العمل الجبري كنتيجة للاتجار بالبشر. وتمت معاناة أكبر الأرقام في آسيا، حيث بلغت حوالي ٩,٤ ملايين، يليها ما يقارب ١,٣ مليون في أمريكا اللاتينية ومنطقة الكاريبي و٣٦٠.٠٠٠ على الأقل في البلدان الصناعية. ومثلت النساء والفتيات حوالي ٥٦ في المائة من مجموع الأشخاص في العمل الجبري. وبلغت الأرباح السنوية من الاتجار بالبشر وحده ٣٢ مليار دولار أمريكي على أقل تقدير.

٣. فما هو موقع الأمور بعد مرور أربع سنوات؟ إن معظم البلدان تحظى بتشريع يتصدى للعمل الجبري كفعال إجرامي جسيم لكنه لا يزال موجوداً مع ذلك. ولا بد من أن تُوضح بشكل أكبر العوامل النظامية المسببة لانتهاك حقوق الإنسان بهذا الشكل الجسيم في أسواق العمل العالمية. ويجب أن يتوزع الاضطلاع بمسؤوليات استئصال العمل الجبري بين الحكومات وموظفي إنفاذ القانون والسلطات المعنية بالعمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال والقائمين على

٤. وسيكون تكرار التقدير العالمي الأول سابقاً لأوانه. وتعني المنهجية، التي تشمل عمليات استقراء انطلاقاً من حالات العمل الجبري الواقعية المبلغ عنها على مدى فترة من عشر سنوات، أن تكرار العملية في وقت قريب بهذا القدر من الأولى سيكون ذا قيمة محدودة. وبالأحرى فإن شغلنا الشاغل في هذا التقرير هو معاينة الاتجاهات الأساسية للعمل الجبري على مدى فترة السنوات الأربع الماضية، بما فيها الأنماط الرئيسية ووقوع تجاوزات العمل الجبري حسب المناطق الجغرافية وكذلك الاستجابات القانونية والسياسية؛ إلى جانب عرض التحديات الرئيسية التي ستتم مواجهتها في السنوات القادمة.

٥. وعلى المستوى السياسي، أحرز بعض التقدم خلال الفترة المذكورة. وفي حين أفلت العديد من حالات العمل الجبري من التحقيق، فإن الموضوع نفسه لم يعد مخفياً أو محظوراً. كما كانت هناك وفرة من القوانين الجديدة والتوجيهات أو التصريحات السياسية ومن الصكوك الإقليمية الجديدة، لا سيما ضد الاتجار بالبشر، ومن اللجان وخطط العمل الجديدة. ويتعلق البعض منها خاصة بالعمل الجبري، في حين يتعلق البعض الآخر بالاتجار لغرض العمل أو الاستغلال الجنسي أو الرق أو الممارسات الشبيهة بالرق. وقد قدمت الحماية الاجتماعية بشكل متنام ومطرد للأشخاص المعرضين أو المجموعات المعرضة بصورة خاصة لخطر العمل الجبري والاتجار، لا سيما العمال المهاجرون في وضع غير نظامي.

٦. وكانت وسائط الإعلام العالمية مفيدة في إبقاء الضوء مسلطاً على العمل الجبري، مما زاد الوعي وحفز اتخاذ الإجراءات. وهناك زيادة مطردة في التدابير الرامية إلى محاربة العمل الجبري والاتجار، التي تتخذها الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية: منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال وإدارات تفتيش العمل وقضاة العمل وجهات أخرى. واعتمد الاتحاد الدولي لنقابات العمال في مجلسه العام لسنة ٢٠٠٧ خطة عمل ثلاثية السنوات لإنشاء تحالف نقابي عالمي ضد العمل الجبري والاتجار. وعقب

سلسلة من الاجتماعات رفيعة المستوى، شارك فيها منظمات أصحاب العمل وقادة دوائر الأعمال في مختلف القارات، بما فيها مؤتمر على مستوى آسيا لمنظمات أصحاب العمل عقد في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، أصدرت المنظمة الدولية لأصحاب العمل في مطلع سنة ٢٠٠٩ توجيهاتها السياسية فيما يخص العمل الجبري.

٧. وفيما يتعلق بإنفاذ القانون، رفعت إدارات العمل عبر العالم تحدي محاربة العمل الجبري، بتعريف دورها في الوقاية والملاحقة القضائية معاً، وبالعامل جنباً إلى جنب مع وكالات إنفاذ القانون الأخرى قصد التصدي للانتهاكات. وصدر كتيب لصالح مفتشي العمل بشأن العمل الجبري والاتجار، في جنيف وليما على التوالي في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، وذلك أولاً في المؤتمر الثاني عشر للرابطة الدولية لتفتيش العمل، ثم في مؤتمر خاص لمفتشي العمل من أمريكا اللاتينية.

٨. وتم تنبيه القضاة والمدعين العامين إلى المهام الجديدة التي تنتظرهم، بما أن عدداً متزايداً من القوانين الجنائية يخضع للتعديل لتتضمن جرائم الاتجار والاستغلال في العمل الجبري، وهناك زيادة مطردة، رغم أنها ما زالت بطيئة، في الحالات التي تعرض على المحاكم الجنائية ومحاكم العمل والمحاكم المدنية. وعلى القضاة أن يواجهوا في بعض الأحيان مفاهيم جديدة تتعلق بالعمل سداداً للدين والممارسات الشبيهة بالرق والاستغلال في العمل. وغالباً ما يوضع عبء تفسير التشريعات الجديدة على عاتق السلطة القضائية، وعندما تكون السوابق قليلة أو منعدمة على الأرجح، سواء في بلدان القانون العام أو بلدان القانون المدني، فعلى هذه البلدان أن تتعلم من بعضها البعض. ولإرشاد الممارسة القضائية، مع ضمان أن تراعى صكوك منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري في الأحكام المستقبلية، نُشر سجل قضايا بشأن العمل الجبري لصالح القضاة والمدعين العامين لأول مرة في سنة ٢٠٠٩.

٩. وبالتالي فقد أرسيت دعائم أساسية عديدة، لكي تهئ العالم لاتخاذ إجراءات مكثفة ضد العمل الجبري في السنوات القادمة. لكن إذا أُريد للبلدان والمجتمع الدولي رفع تحدي منظمة العمل الدولية المتمثل في تحرير العالم من العمل الجبري على مدى العقد القادم، فينبغي بالتالي أن يكثف الزخم الحالي. ويجب أن يصبح العمل الهادف إلى مكافحة العمل الجبري محورياً أساسياً فيما يتعلق بحقوق الإنسان ومحاربة التمييز والحد من الفقر والبرامج الإنمائية. وتحقيقاً لهذا الهدف، لا بد من أن تكون كل مجموعة من الهيئات الفاعلة المعنية، بين الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وخارجها أيضاً، أوضح فهم ممكن لأدوارها ومسؤولياتها، ومن أن تتصرف بناء على ذلك إذا أُريد لها المساهمة في هذا السعي المشترك إلى إنهاء العمل الجبري.

١٠. وهناك أيضاً حاجة إلى تقييم وفهم أدق للقضايا النظامية التي لا تسمح فقط باستمرار أنماط العمل الجبري في أفقر البلدان النامية، بل إنها قد تروج لأشكال جديدة من الاستغلال في العمل القسري عبر العالم. وقد نبه تقريرنا العالمي الأول بشأن هذا الموضوع في سنة ٢٠٠١ إلى أن الاتجار بالمهاجرين المستضعفين لغرض استغلالهم في

العمل يشكل "الجانب السلبي" من العولمة المعاصرة. ودق ناقوس الإنذار هذا بعد أشهر قليلة أعقبت اعتماد الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٠، "بروتوكول باليرمو" بشأن الاتجار بالأشخاص، وهو بروتوكول تابع لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وتم التحضير لعملية مكثفة خاصة بوضع القوانين والسياسات من أجل الحد من الاتجار لغرض العمل والاستغلال الجنسي على السواء، بالنظر إلى أن عدداً متزايداً من الدول قد وقع على هذا البروتوكول الذي دخل حيز النفاذ في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣.

١١. وناقش التقرير العالمي لعام ٢٠٠٥ الشواغل السياسية المتعلقة بالعمل الجبري والاقتصاد العالمي. وكانت ضغوط المنافسة والتكاليف، التي قد تكون ذات أثر ضار على ظروف الاستخدام وتؤدي في الحالات القصوى إلى العمل الجبري، مصحوبة باتجاهين آخرين ساهما في العمل الجبري، وهما: العرض المتزايد من العمال المهاجرين وإلغاء ضوابط أسواق العمل بأشكال يمكن أن تطمس الحدود بين الاقتصادات المنظمة والاقتصادات غير المنظمة. بالإضافة إلى ذلك، لعل الضغوط القوية التي تنادي بإلغاء الضوابط في أسواق العمل وبتحجيم خدمات تفتيش العمل قد مكنت من انتشار وكالات الاستخدام غير المسجلة التي تزاول أنشطتها خارج نطاق مراقبة الدولة.

١٢. وقد أعرب عن شواغل مهمة فيما يتعلق بالأرباح الكبيرة التي جنتها مجموعة من وسطاء التوظيف، من وسطاء العمل غير النظاميين إلى الوكالات المسجلة، على حساب المهاجرين أو العمال الآخرين الذين يوظفونهم أو يتعاقدون معهم. وليس من السهل تحديد الظروف التي يمكن أن يؤدي فيها توظيف العمال المهاجرين إلى العمل الجبري، ويستحق أن يعاقب عليه بموجب القانون الجنائي. ومن المؤكد أنه قد أولى اهتمام كبير للجوانب الإجرامية المحتملة فيما يخص الاستغلال في العمل، بما أن عدداً متزايداً من البلدان تعدّل قوانينها الجزائية للإقرار بالجريمة الجنائية المتمثلة في الاتجار لغرض الاستغلال في العمل، وللنص على عقوبات أشد. بالإضافة إلى ذلك، نقدر أن تكلفة الفرصة الضائعة نتيجة إكراه العمال الواقعيين ضحية هذه الممارسات التعسفية، من حيث فقدان الكسب، تفوق الآن ٢٠ مليار دولار. وهذا يمثل حجة اقتصادية قوية، فضلاً عن وازع أخلاقي، يقلل وجوب أن تولي الحكومات اليوم أعلى الأولوية لهذه الشواغل.

١٣. ويرمي التقرير الحالي إلى عرض التحديات التي تواجه الهيئات الفاعلة الرئيسية والمؤسسات المشاركة في التحالف العالمي ضد العمل الجبري. وهناك تحديات مفاهيمية وسياسية وقانونية وقضائية ومؤسسية وتحديات أخرى مريضة. ويبين التقرير طريقة رفع هذه التحديات إلى حد الآن، بدعم أو مشاركة برامج التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية في معظم الأحيان. ويوجد حالياً قدر مهم من الممارسات الجيدة التي يمكن أن تسترشد بها الجهود المستقبلية للتصدي للعمل الجبري في جميع أشكاله.

١٤. ويناقد الفصل الأول من التقرير مفهوم العمل الجبري، بوصفه مرتبطاً بالممارسات الاستغلالية ذات

مدى السنوات القليلة الماضية زادت منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال معاً بشكل مطرد التزامها بمحاربة العمل الجبري؛ ويوثق هذا التقرير قدرهما من الممارسات الجيدة لكل من المنشآت والنقابات. وهناك ادعاءات متزايدة بأن ممارسات العمل الجبري تخترق سلسلة توريد أهم الصناعات العامة، وهناك ضغوط متزايدة تنادي بتحديد البضائع المعينة التي تنتج، أو قد تنتج، في ظروف العمل الجبري. ولكي تتخذ المنشآت إجراءات علاجية ملائمة وتقدم الإرشاد المناسب لمستخدميها وشركائها بشأن وسائل منع العمل الجبري في سلاسل التوريد، فهي تحتاج إلى أوضح إرشاد ممكن بشأن ما يعتبر من العمل الجبري وما لا يعتبر من العمل الجبري. كما أنها تتوقع من الحكومات أن تضطلع بدورها في سن تشريعات واضحة بشأن قضايا مثل تلك المتعلقة بمكاتب التوظيف بمقابل. وبالنسبة للنقابات، يمكن أن تكون هناك قضايا من قبيل معرفة إلى أي مدى ينبغي أن تتجاوز هذه النقابات عضويتها التقليدية لتشمل عمالاً آخرين بمن فيهم المهاجرون. وقد اتخذت نقابات عديدة تدابير ابتكارية، يقوم بعضها على التعاون بين النقابات في البلدان المرسل والمرسل إليه المقصد. وينبغي أن تحظى شواغل العمل الجبري بمنزلة بارزة في الحوار بين الحكومات والشركاء الاجتماعيين. وينبغي أن تقدم الحكومات إرشادات سياسية واضحة بشأن "المناطق الرمادية" للاستغلال في العمل الذي قد ينقلب إلى العمل الجبري.

١٨. ويستعرض الفصل ٥ جوانب برنامج التعاون التقني لمنظمة العمل الدولية الخاص بمحاربة العمل الجبري على مدى السنوات الأربع الماضية. ويركز هذا الفصل إما على الأنشطة التي يُعتقد بأنها تشكل بالأخص ممارسات جيدة أو على الحواجز البارزة أمام الإجراءات الفعالة، محدداً كذلك التحديات أمام التعاون التقني في المستقبل. وبمهد هذا الفصل الأخير الذي يحدد خطة عمل جديدة، يمكن للمنظمة من خلالها أن تكثف جهودها وتساعد في قيادة العمل العالمي ضد هذه الممارسة غير المقبولة.

الصلة المتمثلة في الرق والممارسات الشبيهة بالرق والعمل سداداً للدين والاتجار والاستغلال في العمل. وإن فهم هذا التعريف لضروري في ضوء موجة وضع القوانين والسياسات الوطنية منذ التقرير الأخير، لا سيما فيما يخص الاتجار بالبشر. وبما أن العمل الجبري يمكن أن يتخذ عدة أشكال مستترة في الاقتصاد الحالي، فمن المهم ألا ننسى أنه جريمة جنائية جسيمة يعاقب عليها القانون. وتساعد دراسة استقصائية عامة حديثة^١ في توضيح معنى العمل الجبري في الظروف الراهنة.

١٥. ويقيم الفصل الثاني حالة المعارف المتعلقة بالعمل الجبري وبيحث الاتجاهات الجديدة. وقد أجري بعض التحليل حسب الأقاليم، مبيناً الأماكن التي شهدت بحثاً ابتكارياً بشأن العمل الجبري وأسبابه ونتائجه. ونظراً للشواغل الخاصة التي أعرب عنها خلال السنوات الأربع الماضية، يركز هذا التقرير على بعض القضايا الموضوعية، بما فيها هشاشة العمل الجبري والاتجار بالأشخاص المعينين عن طريق المتعاقدين في اليد العاملة ومشاكل خاصة عاشتها بعض المجموعات المهنية كالبحارة والعمال المنزليين. ويمثل جزء أخير جهداً أولياً لتقدير ثمن الإكراه ويعرض أفكاراً للبحث المستقبلي بشأن هذه القضية بالغة الأهمية.

١٦. ويتعلق الفصل ٣ بدور الحكومات، من المشرعين وصناع السياسات إلى المديرين والقائمين على إنفاذ القانون ومقدمي الخدمات. ويناقش الفصل الطريقة التي عالج بها المشرعون، في وقت يشهد دينامية كبيرة حول الموضوع، الأشكال الحديثة للإكراه من خلال القوانين الجديدة المتعلقة بالعمل الجبري أو الاتجار أو الشواغل الأعم للاستغلال. ويستعرض من ثم الآليات المختلفة لتنفيذ القانون، مع التركيز بشكل خاص على دور إدارة العمل وهيئات تفتيش العمل. ويتناول هذا الفصل أيضاً الدور الوقائي لمفتشي العمل ومساهماتهم في حماية الضحايا.

١٧. أما الفصل ٤، فيتعلق بدور منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في محاربة العمل الجبري. وعلى

^١ مكتب العمل الدولي: التقرير الثالث (الجزء ١ باء)، دراسة استقصائية عامة بشأن اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، واتفاقية إلغاء العمل الجبري، ١٩٥٧ (رقم ١٠٥). مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٦، جنيف، ٢٠٠٧.

الفصل ١

مفهوم العمل الجبري: القضايا الناشئة

١٩. قبل مناقشة الاتجاهات الحديثة عبر العالم، من المهم توضيح استخدام مصطلح العمل الجبري نفسه واستعراض بعض المناقشات الجارية بشأن العلاقة بين المفهوم القانوني للعمل الجبري والممارسات التعسفية ذات الصلة (بما فيها الاتجار بالبشر والرق والممارسات الشبيهة بالرق والعمل سداداً لدين أو عبودية الدين والاستغلال في العمل). وإذا كانت هذه المسائل قد نوقشت في تقاريرنا العالمية السابقة بشأن العمل الجبري، فيجب إعادة بحثها هنا لسببين رئيسيين.

٢٠. أولاً، في سنة ٢٠٠٧، نشرت لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات أول دراسة استقصائية عامة لها منذ سنة ١٩٧٩ بشأن اتفاقيتي منظمة العمل الدولية المتعلقين بالعمل الجبري. وتتضمن هذه الدراسة ملاحظات مهمة فيما يخص المشاكل الحالية التي تواجه تنفيذ هاتين الاتفاقيتين، تغطي شواغل من قبيل: الرق والممارسات الشبيهة بالرق وأشكال أخرى غير قانونية من الإكراه على العمل؛ الاتجار بالأشخاص لغرض الاستغلال؛ العمل الجبري أو الإلزامي الذي تفرضه الدولة لأغراض الإنتاج أو الخدمة؛ خصخصة السجون والعمل في السجون؛ عقوبات العمل المجتمعي؛ العمل الإلزامي كشرط لتلقي إعانات البطالة؛ الإجبار على العمل لساعات إضافية تحت التهديد بعقوبة.

٢١. ثانياً، شهدت السنوات الأربع الأخيرة نمواً مطرداً في وضع القوانين والسياسات بشأن موضوع الاتجار بالبشر، بما يشمل الاتجار لغرض العمل أو الاستغلال الجنسي. واتخذ ذلك إما شكل صكوك إقليمية جديدة أو تعديلات مهمة أدخلت على القانون الجنائي والتشريعات الأخرى ذات الصلة على المستوى الوطني، إلى جانب اعتماد سياسات جديدة وآليات للتنفيذ.

العمل الجبري: تعريف منظمة العمل الدولية

٢٢. تعرّف منظمة العمل الدولية، في اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، العمل الجبري في مفهوم القانون الدولي على أنه "كل أعمال أو خدمات تغتصب من أي شخص تحت التهديد بأي عقوبة ولم يتطوع هذا الشخص بأدائها بمحض اختياره" (المادة ٢ (١)). ويحدد الصك

٢٣. ولا يمكن الاكتفاء باعتبار العمل الجبري صنواً للأجور الضعيفة أو ظروف العمل السيئة. كما أنه لا يغطي حالات العوز الاقتصادي المحض، كحالة يشعر فيها عامل بأنه لا يستطيع ترك وظيفة لعدم وجود بدائل حقيقية أو مفترضة للعمل. إن العمل الجبري انتهاك جسيم لحقوق الإنسان وتقييد لحريته، كما تعرفه اتفاقيتا منظمة العمل الدولية بشأن الموضوع وغيرهما من الصكوك الدولية ذات الصلة المتعلقة بالرق أو الممارسات الشبيهة بالرق أو العمل سداداً لدين أو القنانة.

٢٤. ويتضمن تعريف منظمة العمل الدولية للعمل الجبري عنصرين أساسيين هما: كل أعمال أو خدمات تُنزع تحت طائلة التهديد بأي عقوبة ولا تنفذ طوعاً. ولقد كان عمل هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية مفيداً في توضيح هذين العنصرين. ولا ضرورة لأن تكون العقوبة على شكل عقوبات جنائية، لكنها قد تتخذ أيضاً شكل فقدان الحقوق أو الامتيازات. فضلاً عن ذلك، يمكن أن يتخذ التهديد بعقوبة أشكالاً متعددة ومختلفة. ويمكن القول إن أشد الأشكال تطرفاً تنطوي على عنف جسدي أو تقييد، بل وحتى على تهديدات بالموت إزاء الضحايا أو الأقارب. كما يمكن أن تتمثل في أشكال تهديد أقل ظهوراً تكون في بعض الأحيان ذات طبيعة نفسية. وقد شملت الحالات التي درستها منظمة العمل الدولية تهديدات بإبلاغ الشرطة أو سلطات الهجرة عن الضحايا عندما يكون وضع استخدامهم غير قانوني أو الوشاية لدى مسني القرية في حالة الفتيات اللواتي أجبرن على ممارسة الدعارة في مدن نائية. وقد تكون عقوبات أخرى ذات طبيعة مالية، بما في ذلك العقوبات الاقتصادية المرتبطة بالديون. وأحياناً يقتضي أصحاب العمل من العمال أن يسلموا وثائق الهوية الخاصة بهم، وقد يهددونهم بمصادرة هذه الوثائق بغرض فرض العمل الجبري.

٢٥. وفيما يخص "العرض الطوعي"، بحثت هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية مجموعة من الجوانب، بما فيها: شكل وموضوع الموافقة؛ دور القيود الخارجية أو

الإكراه غير المباشر؛ إمكانية أن تفسخ بحرية موافقة أعرب عنها. وهنا أيضاً يمكن أن تكون هناك عدة أشكال مستترة من الإكراه. فالعديد من الضحايا يدخلون حالات العمل الجبري في البداية بمحض اختيارهم، لكن من خلال التزوير والغش، ليكتشفوا بعدها أنهم لا يملكون حرية الانسحاب من العمل إما بسبب الإكراه القانوني أو الجسدي أو النفسي. وقد تعتبر الموافقة الأولية غير محل اعتبار عندما يستخدم الغش والتزوير للحصول عليها.

٢٦. وفي حين قد تكون حالات العمل الجبري منتشرة بشكل خاص في أنشطة اقتصادية أو صناعات معينة، فإن حالة العمل الجبري تحدد استناداً إلى طبيعة العلاقة بين شخص و"صاحب عمل" وليس استناداً إلى نوع النشاط المؤدى، مهما كانت ظروف العمل شاقة أو خطيرة. كما أن شرعية النشاط أو عدم شرعيته بموجب القانون الوطني أمر غير حاسم في تحديد ما إذا كان العمل جبرياً أم لا. وعندما تجبر امرأة على ممارسة الدعارة فهي في حالة عمل جبري بسبب طبيعة العمل غير الطوعية والتهديد الذي تعمل تحت طائلته، بغض النظر عن شرعية أو عدم شرعية هذا النشاط بالذات. وعلى غرار ذلك، لا يحتاج نشاط ما إلى اعتراف رسمي به على أنه "نشاط اقتصادي" لكي يمثل العمل الجبري. وعلى سبيل المثال، سيعتبر طفل أو شخص بالغ يعمل كمتسول في ظل الإكراه على أنه في العمل الجبري.

٢٧. ويمثل العمل الجبري للفتيات والفتيان البالغين أقل من ١٨ سنة أحد أسوأ أشكال عمل الأطفال، كما تعرفه اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال، ١٩٩٩ (رقم ١٨٢). ولا يصل عمل الأطفال إلى مستوى العمل الجبري فقط عندما يُجبر الأطفال، على يد طرف ثالث على العمل تحت التهديد بعقوبة، ولكن أيضاً عندما يندرج عمل طفل في العمل الجبري الذي تقوم به الأسرة ككل.

مفهوم الاتجار بالبشر وتعريفه

٢٨. ناقش التقرير العالمي لعام ٢٠٠٥ القلق العالمي المتزايد إزاء الاتجار بالأشخاص ونتائجه في مجال العمل الجبري. وفي بعض الحالات حث هذا القلق المتنامي الدول الأعضاء على إيلاء الانتباه إلى مفهوم العمل الجبري وتعريفه في قانونها الجنائي وغيره من التشريعات. وفي السنوات الأخيرة شددت الهيئات التشريعية الوطنية في العديد من البلدان على الأحكام الجزائية المتعلقة بالاتجار بالبشر، على أن يشمل إنفاذ القانون ضد الاتجار بالبشر، على سواء الاستغلال الجنسي أو الاستغلال في العمل. وقد كان هناك زخم مستمر منذ "بروتوكول باليرمو بشأن الاتجار"، المصاحب لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والذي دخل حيز التنفيذ في سنة ٢٠٠٣. وجميع الدول الأطراف مطالبة بأن تعتمد ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى لتجريم السلوك المبين في المادة التعريفية (المادة ٣) التي تحدد من بين أمور أخرى أنه: "يقصد بتعبير الاتجار بالأشخاص تجنيد أشخاص أو نقلهم أو تنقيلهم أو إيواؤهم أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو

الاحتياط أو الخداع أو إساءة استعمال السلطة أو إساءة استغلال حالة استضعاف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر لغرض الاستغلال. ويشمل الاستغلال، كحد أدنى، استغلال دعارة الغير أو سائر أشكال الاستغلال الجنسي، أو السخرة أو الخدمة قسراً، أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق، أو الاستعباد أو نزع الأعضاء". وفيما يخص الأطفال البالغين من العمر أقل من ١٨ سنة، لا حاجة لوجود أي من الوسائل غير الشرعية المذكورة أعلاه: فتجنيد طفل أو نقله أو استقباله لغرض الاستغلال يشكل جريمة اتجار بالأطفال.

٢٩. وفي حين تعمل الدول جاهدة لاعتماد تشريعات وطنية مناسبة، أو تعديل القوانين القائمة لتتماشى مع أحكام بروتوكول باليرمو، برز عدد من القضايا. وتوحي لغة المادة ٣ من البروتوكول بأن الاتجار لغرض العمل الجبري هو شكل فقط من أشكال الاستغلال المتصل بالعمل، إلى جانب الرق أو الممارسات الشبيهة بالرق أو الاستعباد. وفيما يخص المفهوم القانوني للاستغلال، الذي يستند إليه تعريف الاتجار في بروتوكول باليرمو، لا يكاد يكون هناك أية سابقة في القانون الدولي وفي معظم التشريعات الوطنية.

٣٠. وأصدر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، باعتباره الوديع داخل منظومة الأمم المتحدة على اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات المصاحبة لها، دليلاً تشريعياً لتنفيذها. ويشرح الدليل أن السبب الرئيسي وراء تعريف مصطلح الاتجار بالأشخاص في القانون الدولي، تمثل في ضمان درجة معينة من توحيد المفاهيم القائم على التوافق. علاوة على ذلك، فالواجب هو تجريم الاتجار "كتشكيكة من العناصر المكونة وليس العناصر نفسها". ويؤري الاتجار، كما عرف في البروتوكول، على أنه يتكون من ثلاثة عناصر أساسية: الأول هو الإجراء (إجراء التوظيف وما إلى ذلك)؛ الثاني هو الوسيلة (من تهديد أو استخدام القوة أو أشكال أخرى من الإكراه وما إلى ذلك)؛ الثالث هو غرض الاستغلال. وبالتالي، فإن أي سلوك يجمع بين أي إجراء أو وسيلة مما ذكر أعلاه أو يتم القيام به لأي غرض من الأغراض المذكورة أعلاه، يجب أن يُجرّم على أنه اتجار. وليست العناصر الفردية كالاختطاف أو استغلال الدعارة شرطاً بالضرورة لتجريم السلوك (بالرغم من أنه في بعض الحالات قد تدعم جرائم إضافية أغراض البروتوكول وللدول الأطراف ملء الحرية في اعتمادها أو إبقائها إن رغبت في ذلك). ولم يرد في البروتوكول نفسه تعريف إضافي لأي من العناصر الفردية من قبيل العمل الجبري أو الممارسات الشبيهة بالرق.

٣١. وقد نظرت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية في هذه القضايا لسنتين خلتا، في أحدث دراسة استقصائية عامة لها بشأن تطبيق اتفاقيتي العمل الجبري. وأشارت اللجنة إلى أن أحد العناصر الأساسية لتعريف الاتجار هو غرضه، أي الاستغلال، الذي عرف بالأخص على أنه يشمل العمل الجبري أو الخدمات الجبرية والرق أو الممارسات الشبيهة به والاستعباد وأشكال مختلفة من الاستغلال الجنسي. وتسمح بالتالي فكرة الاستغلال في العمل، التي ينطوي عليها هذا

العمل الجبري والرق الحديث والتعرض للاستغلال: التحديات المفاهيمية والسياسية

٣٦. إن أحد المبادئ الأساسية التي تنص عليها الاتفاقية رقم ٢٩ هو العقاب على تكليف غير مشروع بعمل جبري أو إلزامي بوصفه جريمة جنائية، وتلتزم كل دولة عضو تصدق هذه الاتفاقية بضمان أن تكون العقوبات التي يفرضها القانون كافية حقاً ومنفذة بكل صرامة.

٣٧. ويحدث أعلى معدل من حالات العمل الجبري اليوم في الاقتصاد الخاص، ويفلت من العقاب إلى حد كبير. وإن الاشتراط بأنه ينبغي على الدول التي تصدق على بروتوكول باليرمو بشأن الاتجار أن تتصدى للاتجار لغرض الاستغلال الجنسي والاستغلال في العمل معاً كفعل إجرامي جسيم، قد قدم زخماً للإجراءات التشريعية والقضائية معاً ضد هذه الممارسات التعسفية التي تتناولها اتفاقيتا منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري. وفي هذا السياق، يمكن أن تخدم الإجراءات التشريعية والقضائية ضد العمل الجبري وضد الاتجار بالبشر الأهداف نفسها وتدعم بعضها البعض. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي أن تضع الدول تشريعات لمحاربة الاتجار بمعناه الأوسع، وأن تولي الاهتمام الكامل لجميع جوانب العمل الجبري إلى جانب الاستغلال الجنسي، وأن تسن أحكاماً لتحديد ومقاضاة جريمة العمل الجبري كما ورد تعريفها في اتفاقيتي منظمة العمل الدولية.

٣٨. ويتكون العمل الجبري بالأساس من الاستغلال في المكان الذي يؤدي فيه العمل أو الخدمة. وقد يكون من الممكن تحديد عوامل مختلفة، على سبيل المثال ممارسات التوظيف التعسفية التي تنكر حرية اختيار العامل. ويمكن بالتأكيد اعتبار الوسطاء الذين يقومون بمثل هذه الممارسات، متعمدين وضع الأشخاص في حالة يمكن أن يغضبوا فيها على العمل الجبري، كمتواطئين في العمل الجبري. لكن من الطبيعي أن يتخذ أي إجراء قضائي ضد العمل الجبري كنقطة انطلاق له الظروف النهائية للعمل أو الخدمة، مع إيلاء اهتمام أقل لمجموعة العوامل التي تسببت في تعرض العمال للاستغلال أو فاقمت تعرضهم لهم.

٣٩. وعند تقييم حالة الاستضعاف هذه، فإن أحد العناصر الجوهرية هو إدراك مفهوم العمل سداداً لدين. فالعمل سداداً لدين هو جانب من جوانب الممارسات الشبيهة بالرق الوارد تعريفها في صك للأمم المتحدة في سنة ١٩٥٦، أي الاتفاقية التكميلية لإلغاء الرق وتجارة الرق والنظم والعادات المشابهة للرق. وحددت هذه الاتفاقية ما كان يعتبر آنذاك الأشكال المعاصرة للرق. ودعت جميع الدول الأطراف إلى إلغاء ممارسات من قبيل العمل سداداً لدين والفقانة، على نحو تدريجي وفي أقرب وقت ممكن. ويعرف العمل سداداً لدين على أنه "الحال أو الوضع الناجم عن ارتهان مدين بتقديم خدماته الشخصية أو خدمات شخص تابع له ضماناً لدين عليه، ما لم تكن القيمة المنصفة لهذه الخدمات مستخدمة في تصفية هذا الدين أو لم تكن مدة هذه الخدمات محدودة وطبيعتها محددة". وكان الهدف من هذا الصك هو إدراك

التعريف، بإقامة صلة بين بروتوكول باليرمو واتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، وتوضح بأن الاتجار بالأشخاص لغرض الاستغلال يندرج في تعريف العمل الجبري أو الإلزامي الذي تنص عليه الاتفاقية. وهذا يسهل مهمة تنفيذ الصكين معاً على المستوى الوطني.

٣٢. وتعريف الاتجار بالبشر في بروتوكول باليرمو هو تعريف معقد. وليس من المفاجئ بالتالي، بعد مضي خمس سنوات على دخوله حيز التنفيذ، أن يستمر الخبراء القانونيون وصناع القوانين في مناقشة بعض القضايا المحيطة بالتعريف. وجرى على سبيل المثال نقاش كبير حول ما إذا كان يجب أن يشمل الاتجار تنقل الأشخاص المتجر بهم، سواء داخل الحدود الوطنية أو عبرها، إلى جانب عملية التوظيف؛ أو ما إذا كان ينبغي التركيز فقط على الاستغلال الذي يحدث في نهاية المطاف. وتمثلت قضية أخرى في معرفة ما إذا كان الاتجار لأغراض الاستغلال يشمل بالضرورة الإكراه.

٣٣. وقدمت الدراسة الاستقصائية العامة لمنظمة العمل الدولية في سنة ٢٠٠٧ بعض التوضيحات المفيدة بشأن بعض هذه القضايا. وأحد ما هو مفهوم العرض الطوعي للعمل أو الخدمة، والطريقة التي يمكن بها فرض القيود أو الإكراه. وقد لا يكون قيد خارجي أو إكراه غير مباشر يعترض حرية عامل في "عرض نفسه طوعاً"، أتياً من فعل تقوم به السلطات فقط، لكن أيضاً من ممارسة يقوم بها صاحب عمل، على سبيل المثال عندما يغري العمال المهاجرون بالخدعة والوعد الكاذبة واحتجاز وثائق الهوية أو عندما يُجبرون على البقاء رهن إشارة صاحب العمل. وتشكل مثل هذه الممارسات انتهاكاً واضحاً لاتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٢٩. وبالرغم من ذلك لا يتحمل صاحب العمل ولا الدولة مسؤولية جميع ما يوجد على أرض الممارسة من قيود خارجية أو إكراه.

٣٤. وكما لوحظ أيضاً في الدراسة الاستقصائية العامة، فإن بروتوكول باليرمو بشأن الاتجار ينطوي على انعكاسات مهمة بالنسبة لتفسير مفهوم الموافقة في علاقة عمل أو خدمة. فهو يتضمن حكماً تقيدياً مفاده أن موافقة ضحية الاتجار على الاستغلال المقصود هي غير محل اعتبار إذا استخدمت وسائل الإكراه كالتهديد أو استعمال القوة أو الاختطاف أو التزوير أو الاحتيال أو إساءة استعمال السلطة أو إساءة استغلال حالة استضعاف، وكلها وسائل تستبعد بالمرّة العرض الطوعي أو الموافقة. ونظراً إلى أن وسائل الإكراه ليست محل اعتبار في حالة عمل الأطفال، فإن مسألة الموافقة لا تثار.

٣٥. واستخدمت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية، في دراستها الاستقصائية العامة، استخداماً أكبر مفهوم "إساءة استغلال حالة استضعاف"، بغية بحث الظروف التي يمكن أن يكون فيها الإلزام بالعمل لساعات إضافية تحت التهديد بعقوبة، متعارضاً مع الاتفاقية رقم ٢٩. ورغم أن بإمكان العمال نظرياً أن يرفضوا العمل بعد ساعات العمل العادية، فإن استضعافهم يعني أنهم في الواقع لا يملكون أي خيار وأنهم مجبرون على فعل ذلك لكسب الحد الأدنى من الأجر أو للاحتفاظ بوظائفهم.

مفهوم العمل سداداً لدين وممارسات العمل الاستعبادي، التي كانت آنذاك منتشرة جداً في البلدان النامية.

٤٠. وقد بينت بحوث منظمة العمل الدولية باستمرار أن التلاعب بالانتمان والدين، سواء من قبل أصحاب العمل أو وكلاء التوظيف، ما زال عاملاً يُوقع العمال المستضعفين في مصيدة حالات العمل الجبري. وقد يُستدرج المزارعون الفقراء والشعوب الأصلية في آسيا وأمريكا اللاتينية إلى المديونية، من خلال قبول قروض صغيرة نسبياً لكن متراكمة أو تسليفات على الأجور من أصحاب العمل أو وكلاء التوظيف في وقت الحاجة. ومقابل ذلك، قد يكون على المهاجرين الطامحين أن يدفعوا مبالغ هائلة جداً للوكلاء الذين يساعدونهم على تأمين العمل في الخارج ويسهلون سفرهم، فيستلّفون من مقرضين ومن مصادر أخرى قصد تسديد هذه التكاليف. وشملت الدراسة الاستقصائية العامة لسنة ٢٠٠٧، في تصنيفها للعمل الجبري، الممارسات غير القانونية للعمل سداداً لدين، التي يُجبر الأجراء وأسرهم على العمل في ظلها لصالح صاحب عمل من أجل تسديد ديونهم الفعلية أو الموروثة؛ وتجدر الإشارة إلى أن هذه الممارسات ما زالت تمس عدداً كبيراً من الأشخاص. وتشير الدراسة إلى أن من المطلوب اتخاذ إجراءات قانونية تعلن هذا الاستعباد غير قانوني وتنص على عقوبات جزائية ضد أصحاب العمل الذين يُفقدون العمال في حالة استعباد. لكن قد تكون هناك صعوبات في تطبيق المفهوم القانوني للعمل سداداً لدين على حالة العمال الذين يجدون أنفسهم في حالة دين خائف، لا سيما في حالة العمال المهاجرين الذين يكونون مديونين لوكلاء التوظيف وليس لصاحب العمل النهائي في بلد المقصد.

٤١. ونتج عن التركيز الحديث على مفهوم "الاستغلال" بعض النقاشات المعقدة بشأن طريقة الإحاطة به كجريمة محددة، والطريقة التي يمكن أن تُحدّد بها جسامة الجريمة، والطريقة التي يمكن بها العقاب عليها. علاوة على ذلك، فإن الدروس المستفادة من التجربة تشير إلى وجود خط رفيع جداً بين الاستغلال القسري وغير القسري. وفي حين يركز تعريف منظمة العمل الدولية للعمل الجبري تركيزاً كبيراً على عدم طوعية علاقة العمل أو الخدمة، ركز بروتوكول باليرمو والنقاشات السياسية التي تلتها على الوسائل التي يمكن بها إنكار الموافقة الأولية، عن طريق أشكال مختلفة من الاحتيال طوال الطريق نحو علاقة الاستخدام، وضمن هذه العلاقة أيضاً. وفي الوقت نفسه، أقرت لجنة خبراء منظمة العمل الدولية في دراستها الاستقصائية العامة لسنة ٢٠٠٧ بأهمية الصكوك الدولية بشأن الاتجار بالبشر، التي تُعتبر بأنها تتدرج في نطاق اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

٤٢. ووجدتها محاكم فرادی الدول تستطيع أن تحدد، في الدرجة النهائية، متى ينبغي العقاب على فعل فردي على أنه عمل جبري أو اتجار، من خلال فرض عقوبات جنائية صارمة. وقد كان هناك اتجاه في بعض الدول نحو مقارنة مسألة الاتجار بالبشر من منظور ظروف العمل التي تعتبر أنها لا تطاق أو أنها تشمل ظروف ما يشبه الرق أو تنتافي مع كرامة الإنسان. وقد يُقال إن هذه الظروف لا تشكل العمل الجبري، كما عرف في اتفاقية منظمة العمل الدولية لسنة ١٩٣٠.

٤٣. ولا يكرر التقرير الحالي عمل هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية، ولهذا السبب لا يقدم رأياً بشأن متى يشكل إجراء فردي أو إجراءات معينة عملاً جبرياً. وهو يقبل، شأنه شأن العديد من التحليلات حول هذا الموضوع، بأن هناك تواصلاً بين ما يمكن تحديده بوضوح كعمل جبري والأشكال الأخرى من الاستغلال في العمل والإساءة. وقد يكون من المفيد النظر في طيف من الحالات الممكنة، التي يكون في أحد طرفيها العمل الجبري والرق والممارسات الشبيهة بالرق وفي طرفها الآخر حالات العمالة المختارة بحرية. وبين الحدين، هناك مجموعة من علاقات الاستخدام، التي يبدأ فيها على الأقل تقليص أو تقييد عنصر الاختيار الحر للعامل، وقد يكون هذا العنصر في آخر المطاف موضع شك.

٤٤. وفي هذا المضمار، أدرجت منظمة العمل الدولية في اتفاقية سياسة العمالة، ١٩٦٤ (رقم ١٢٢)، المبدأ المهم القائل بأن كل دولة عضو ينبغي أن تتبع سياسة فعالة لتعزيز العمالة الكاملة والمنتجة و"المختارة بحرية". وبوسع مفهوم "العمالة المختارة بحرية" مجال اهتمام المنظمة ليتجاوز مسألة فرض العمل الجبري ويشمل جميع الحالات التي تكون فيها حرية العامل في اختيار العمالة مقيدة بشكل من الأشكال. وقد تشمل مثل هذه الحالات أيضاً تجاوزات أخرى، مثل انتهاكات تشريعات العمل بشأن الأجور ووقت العمل أو خرق عقد العمل، دون أن تصل بالضرورة إلى مستوى الانتهاك الجسيم لحقوق الإنسان، المتمثل في العمل الجبري. ومن الواضح أن هذه الحالات أيضاً تحتاج إلى تحديد ومعالجة باستخدام الوسائل العلاجية القانونية وغيرها من الوسائل المناسبة.

٤٥. وأحد الصكوك الأخرى المناسبة هو توصية منظمة العمل الدولية بشأن علاقة الاستخدام، ٢٠٠٦ (رقم ١٩٨). ويقترح هذا الصك، الذي يشير إلى أن هناك أوضاعاً قد تقضي فيها الترتيبات التعاقدية إلى حرمان العمال من الحماية المستحقة لهم، تدابير مختلفة يمكن أن تتخذها الدول الأعضاء من خلال سياسة وطنية ترمي إلى تعزيز الحماية المقدمة للعمال في علاقة استخدام. وإحدى الأدوات الأخرى القيمة هي إطار منظمة العمل الدولية متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة، إلى جانب اتفاقيات منظمة العمل الدولية بشأن العمال المهاجرين^١ وعدة اتفاقيات أخرى. وفي حين لا يقدم أي من هذه النهج وحده حلاً فورياً أو بسيطة، فهي تقدم الإرشاد بشأن كيفية معالجة مختلف القضايا الناشئة المتصلة بالعمل الجبري بما فيها الاتجار بالبشر معالجة فعالة، عندما يؤخذ بها مع صكوك منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري.

^١ اتفاقية العمال المهاجرين (مراجعة)، ١٩٤٩ (رقم ٩٧)، واتفاقية العمال المهاجرين (أحكام تكميلية)، ١٩٧٥ (رقم ١٤٣)، والتوصيتان المصاحبتان لهما رقم ٨٦ ورقم ١٥١.

الفصل ٢

العمل الجبري: فهم اتجاهاته

مقدمة

العمل الجبري بدأت تتغلغل أيضاً في سلاسل توريد الشركات العادية في الاقتصاد المنظم.

٤٨. فما هي التغيرات التي يمكن كشفها على مدى فترة السنوات الأربع الماضية؟ في أمثل الأحوال ستكون التقديرات العالمية والإقليمية لعام ٢٠٠٥ قد شجعت الحكومات على وضع تقديراتها الوطنية الخاصة لظاهرة العمل الجبري. ورغم أن بعض المبادرات النموذجية قد اتخذت، فإن العملية لم تبدأ بعد في معظم البلدان. لكن عدداً من الاستقصاءات النوعية لا يزال يعزز فهم أشكال العمل الجبري الرئيسية وأسبابها، والاستجابة السياسية المناسبة لها. وفي حالات أخرى، أدت سياسة هادفة طبقتها الحكومات من أجل تعزيز إنفاذ قوانين مكافحة العمل الجبري، بما في ذلك الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي أو غير ذلك من أشكال الاستغلال الاقتصادي، إلى الكشف عن أشكال من التجاوزات ظلت خفية حتى ذلك الوقت.

٤٩. وعلى الرغم من العدد مطرد النمو من الوكالات والمنظمات ومجموعات الضغط والأفراد الذين أعربوا عن قلقهم بشأن العمل الجبري، فإن المسائل النظرية التي نوقشت في الفصل السابق تشير إلى وجود بعض المداولات المعقدة بخصوص ما يشكل وما لا يشكل عملاً جبرياً، وما يتعين فعله في هذا الصدد، والجهات المسؤولة عن القيام به.

٥٠. ويستهل هذا الفصل بتقييم قاعدة المعارف المتعلقة بالعمل الجبري، بما في ذلك التجربة الحديثة في مجال جمع البيانات وتحليلها. ثم يتوخى إجراء استعراض وجيز للمسائل بحسب مختلف مناطق العالم قبل التطرق إلى بعض الشواغل المواضيعية التي ما فتئت تثير الانتباه منذ تقريرنا العالمي الأخير.

تحسين قاعدة المعارف: جمع البيانات وتحليلها

٥١. استشهدت مصادر كثيرة بالتقديرات العالمية والإقليمية التي وضعتها منظمة العمل الدولية بخصوص العمل الجبري، بما في ذلك العمل الجبري الناجم عن الاتجار بالبشر. وقد خدمت تلك التقديرات هدفاً مهماً تمثل في بيان أشكال العمل الجبري الرئيسية في العالم وتركيبته العمرية

٤٦. هذه محاولتنا الثالثة على مدى فترة تسع سنوات لعرض "صورة عالمية ديناميكية" للعمل الجبري في العالم اليوم. وقد ركز استعراض أول أجري في عام ٢٠٠١ على شواغل مواضيعية مختلفة يمكن التصدي لها بواسطة برنامج مساعدة تقنية مقبل. وقدم ذلك الاستعراض في هذا الصدد تصنيفاً لأشكال العمل الجبري الحديثة، شمل مسائل من قبيل: المشكلة المتواصلة للرق وعمليات الاختطاف؛ المشاركة الإجبارية في الأشغال العامة؛ العمل الجبري في الزراعة والمناطق الريفية النائية، بما في ذلك ممارسات التوظيف القسرية، العمال المنزليون في أوضاع العمل الجبري؛ العمل سداداً لدين، لا سيما في منطقة جنوب آسيا؛ والعمل الجبري تحت سلطة الجيش، بتركيز خاص على ميانمار؛ العمل الجبري المتصل بالاتجار بالبشر، المشار إليه بوصفه "الوجه الخفي للعولمة"؛ العمل الجبري في السجون.

٤٧. واستند التحليل الوارد في تقرير عام ٢٠٠٥ إلى تقديرات عالمية وإقليمية للعمل الجبري، بما في ذلك تجاوزات العمل الجبري الناجمة عن الاتجار بالبشر. وقد ميّز التقرير تمييزاً عاماً بين ثلاثة أشكال رئيسية للعمل الجبري في العالم اليوم، ألا وهي: العمل الجبري الذي تفرضه الدولة لأغراض اقتصادية أو سياسية أو غيرها؛ العمل الجبري المرتبط بالفقر والتمييز في البلدان النامية؛ العمل الجبري الناجم عن الهجرة والاتجار في شتى أنحاء العالم والمرتبط غالباً بالعولمة. وساهمت البيانات والتحليل في بيان رسالتين أساسيتين. وتتمثل الأولى في أن إلغاء العمل الجبري يمثل تحدياً بالنسبة إلى معظم بلدان العالم، الصناعية منها أو تلك المارة بمرحلة انتقالية أو البلدان النامية. أما الثانية فمفادها أن جل حالات العمل الجبري اليوم لا تفرضها الدولة مباشرة بقدر ما يفرضها قطاع الاقتصاد الخاص، بصورة رئيسية في الاقتصاد غير المنظم في البلدان النامية. إلا أن التقرير دق أيضاً ناقوس الخطر منذراً بأنه مع تزايد إلغاء الضوابط في أسواق العمل والاتجاه نحو إسناد الأنشطة إلى الخارج وأشكال التعاقد من الباطن الأكثر تعقيداً من أي وقت مضى، بات هناك أدلة على أن تجاوزات

والجنسانية، فضلاً عن إثبات أن العمل الجبري لا يزال مشكلة عالمية حقيقية. بيد أن فهم الأبعاد الكمية للعمل الجبري ما زال يعتبره ثغرات كبيرة. فالتقديرات الوطنية القليلة المتاحة تكون محسوبة عموماً بالاستناد إلى معلومات ثانوية.

٥٢. هل يمكن اعتبار التقديرات الوطنية للعمل الجبري تقديرات موثوقة بها؟ وكيف ينبغي جمع البيانات ووضع المعايير؟ عقدت منظمة العمل الدولية في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦ اجتماعاً للخبراء جرت فيه مشاورات تقنية بهذا الشأن بهدف بحث سبل تحسين المؤشرات والبيانات المتعلقة بالعمل الجبري، بما في ذلك العمل الجبري الناجم عن الاتجار بالبشر، وذلك بغية تعزيز إنفاذ القانون وتحسين رصد تأثير السياسات الوطنية والدولية. وناقش المشاركون ما يلي: (أ) مجموعة من المعايير المستخدمة لتحديد حالات العمل الجبري، بما في ذلك العمل الجبري الناجم عن الاتجار؛ (ب) نظم جمع وتحليل البيانات الوطنية المتعلقة بالضحايا والفاعلين؛ (ج) منهجيات التقديرات الوطنية ورصد السياسات والاتجاهات وتقييمها؛ (د) قاعدة بيانات عالمية لحالات العمل الجبري والاتجار بالبشر المبلغ عنها؛ (هـ) وضع منهجيات مناسبة لتقييم التقدم المحرز على الصعيد العالمي والإقليمي في الكشف عن حالات العمل الجبري والاتجار بالبشر.

٥٣. ومنذ ذلك الحين تزايدت النداءات الداعية إلى وضع بيانات موثوقة بها وقابلة للمقارنة بشأن العمل الجبري والاتجار. وفي بعض المناطق، وربما في أوروبا بصفة خاصة، توجد مبادرات رامية إلى وضع معايير ونهج مشتركة. غير أنه رغم توافر بيانات بشأن الملاحظات الجنائية فقد بذلت قلة قليلة من البلدان جهوداً جدية لتقدير العدد المحتمل من الأشخاص الموجودين في حالات عمل جبري. وفي الأعوام الأخيرة، استحوذت جريمة الاتجار، سواء لأغراض الاستغلال الجنسي أو الاستغلال في العمل، على القدر الأكبر من الاهتمام. وبذلت بعض الجهود الرائدة، كتلك التي قام بها المقرر الوطني الهولندي المعني بالاتجار بالبشر ومركز التنسيق المعني بالاتجار بالبشر، بغية تحديد ضحايا الاتجار المسجلين والمحتملين كل سنة وتحديد المنهجيات المناسبة لجمع معلومات أفضل^١. واستطاعت هذه الجهود فهم بعض الاتجاهات المهمة، إذ بينت مثلاً أن عدد ضحايا الاتجار المحتملين قد ازداد سنوياً، من ٤٢٤ إخطاراً في عام ٢٠٠٥ إلى ٥٧٩ في عام ٢٠٠٦ و٧١٦ إخطاراً في عام ٢٠٠٧.

٥٤. بيد أن المقرر الهولندي شدد أيضاً على الصعوبات في الحصول على أرقام موثوقة بها، متسائلاً عما إذا كان ممكناً للباحثين بالفعل تقدير حجم فئة ضحايا الاتجار. كذلك شككت دراسة مستوفاة أجراها في عام ٢٠٠٦ مكتب المساءلة في

حكومة الولايات المتحدة في دقة تقديرات الولايات المتحدة للاتجار العالمي نظراً إلى النقص المنهجية والثغرات في البيانات والتناقضات العددية^٢.

٥٥. وبخصوص التقديرات الكمية، يوجد تحديان رئيسيان، يتمثل الأول في جمع البيانات ومطابقتها بالاستناد إلى المصادر وقواعد البيانات القائمة والتأكد قدر الإمكان من قابليتها للمقارنة. وتوجد مجموعة من المصادر لهذا الغرض، بما في ذلك سجلات الشرطة وقواعد البيانات الجنائية وتقارير تفتيش العمل وقرارات المحاكم. ويكمن التحدي الثاني في تقدير العدد المحتمل من الأشخاص الموجودين في حالات العمل الجبري أو الاتجار، علماً أن أعداداً كبيرة منهم لا يتسنى تحديد هويتهم وملاحقتهم جنائياً وأن السجلات وقواعد البيانات الرسمية لا تقدم من ثم إلا صورة جزئية.

٥٦. واعتمد تقدير منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥ على عملية استقراء استندت إلى أكثر من ٥٠٠٠ حالة عمل جبري مبلغ عنها في العالم (جرى التحقق من صحة كل منها بدقة) بغية الحصول على تقديرات عالمية وإقليمية. وفي حين أدت هذه العملية إلى تسليط الضوء على خطورة المشكلة وحشد زخم لتكثيف إجراءات مكافحتها، فقد تمثلت الخطوة التالية في تنمية القدرة على وضع تقديرات وطنية أكيدة.

٥٧. وعندما حاولت البلدان توفير تلك التقديرات العامة، على غرار محاولة الولايات المتحدة فيما يتعلق بالاتجار، سارع النقاد إلى إبراز الفروق بين التقديرات الإجمالية وعدد الحالات المحددة. وقيل إن مشكلة الاتجار بالأشخاص في الولايات المتحدة ربما عُرِضت بصورة مبالغ فيها بقدر كبير، نظراً إلى تضارب عدد الأشخاص المتجر بهم والمحددين بالفعل منذ عام ٢٠٠٠، أي ١٣٦٢ شخصاً، والتقديرات الحكومية الرسمية التي فاقت عشرة أضعاف ذلك^٣. وكذلك كان الحال في كندا، ففي حين قدر فرسان الشرطة الكندية الملكية أن ما لا يقل عن ٨٠٠ امرأة يستقمن إلى البلد عن طريق الاتجار كل سنة، استنتجت دراسة حديثة أن عدد الحالات التي أبلغت بها سلطات الهجرة بلغ ٣١ حالة فقط في السنتين اللتين تلتا أيار/مايو ٢٠٠٦، عندما جمعت للمرة الأولى بيانات بشأن استغلال الأجانب في تجارة الجنس والعمل الجبري^٤.

٥٨. وفي أوروبا، اتخذت الآن عدة مبادرات بهدف وضع مبادئ توجيهية لجمع البيانات المتعلقة بالاتجار، بما في ذلك مؤشرات قابلة للمقارنة. وفي إطار مشروع من هذا القبيل قادته المنظمة الدولية للهجرة وحكومة النمسا، عُقد في

^٢ انظر:

Human trafficking: Better data, strategy and reporting needed to enhance US antitrafficking efforts abroad, United States Government Accountability Office, GAO-06-825, Washington, DC, July 2006.

^٣ انظر: Washington Post, 23 Sep. 2007.

^٤ انظر:

University of British Columbia Public Affairs: UBC legal expert releases Canada's first statistics on foreign human trafficking victims, 28 Oct. 2008.

^١ انظر:

Fifth Report of the Dutch National Rapporteur on Trafficking in Human Beings, Bureau NRM Den Haag, 2007; and Sixth Report of the Dutch National Rapporteur: Supplementary Figures, NRM, Den Haag, 2008.

الإطار ١-٢

طريقة دلفي: تحقيق توافق في الآراء بين الخبراء بشأن مؤشرات الاتجار بالبشر

عقب تعريف الاتجار بالبشر في بروتوكول باليرمو، طلب إلى الخبراء في البداية تقديم قائمة بالعناصر النموذجية للخداع والاستغلال والاستضعاف، التي يرونها تنطبق على حالات الاتجار بالبشر في أوروبا. وفي الجولة الثانية من المشاورات، طلب إلى الخبراء ترتيب جميع المؤشرات المقترحة بحسب مدى انطباقها من شدة الأهمية إلى عديم الأهمية. وإجمالاً شارك في الاستقصاء ٦٨ خبيراً، منهم ٣٩ امرأة و٢٩ رجلاً، من ٢٣ بلداً أوروبياً. ونتيجة لهذه العملية اتفق الخبراء على قائمة من ٦٧ مؤشراً، يندرج كل منها ضمن ستة عناصر رئيسية لوحظت في حالات الاتجار بالبشر. وتمثلت تلك العناصر تحديداً فيما يلي:

- الاستخدام بالخدعة ١٠ مؤشرات
- الاستخدام بالإكراه ١٠ مؤشرات
- الاستخدام باستغلال الضعف ١٦ مؤشراً
- شروط العمل القائمة على الاستغلال ٩ مؤشرات
- أشكال الإكراه في بلد المقصد ١٥ مؤشراً
- استغلال الضعف في بلد المقصد ٧ مؤشرات

ولا تشمل المؤشرات جميع أشكال الاستغلال الخطيرة المقترنة عادة بالاتجار بالبشر (مثل الاختطاف والعنف والحبس) فحسب، بل تتجاوزها إلى أشكال أخرى. ويمكن أن يقدم الجمع بين هذه المؤشرات توجيهاً مفيداً بشأن وسائل فهم تنوع أشكال الاتجار الحديث وتعقيدها. فعلى سبيل المثال، تشير قائمة المؤشرات الكاملة إلى أن الأشخاص المتجر بهم قد لا يتعرضون لأشكال مادية خطيرة من الاعتداء وإنما يخدعون في مرحلة الاستخدام بخصوص الأجور التي سيتقاضونها (المؤشر ١)؛ أو يخدعون بشأن وضعهم القانوني في بلد المقصد (المؤشر ٢)؛ أو يخدعون حتى بشأن نوعية العمل أو الخدمة المنتظر منهم تقديمها (المؤشر ٣). ولدى حلولهم ببلد المقصد، قد تصادر جوازاتهم (المؤشر ٤)؛ أو يحتفظ أصحاب العمل بأجورهم (المؤشر ٥)؛ أو يمكن أن يهددوا بإبلاغ السلطات عنهم (المؤشر ٦).

وبما أن بعض المؤشرات تعتبر أقوى من غيرها، فقد صُنفت المؤشرات البالغ عددها ٦٧ مؤشراً كقوية أو متوسطة أو ضعيفة. وفي حين يعتبر عدد محدود من المؤشرات القوية كافياً لتحديد حالة ممكنة من حالات الاتجار بالبشر، فإن تراكم أعداد كبيرة من المؤشرات الضعيفة يمكن أن يفضي إلى النتيجة ذاتها. ومن السهل ترجمة المجموعة النهائية من المؤشرات إلى دليل تقييم عملي يمكن أن تستخدمه أي منظمة تدعم الأشخاص المتجر بهم على وجه الاحتمال، أو إلى استبيانات للباحثين والمتخصصين في الاستقصاء. ويتمثل الغرض من هذه العملية في أن يعزز نهج دلفي، بتحسين فهم تعقيدات الاتجار بالبشر، فهم نطاق المشكلة، بل ويمكن الدول الأعضاء من الكشف عن نسبة أكبر من ضحايا الاتجار بالبشر.

الإطار ٢-٢

قياس العمل الجبري: الحاجة إلى عينات تمثيلية

نظراً إلى طبيعة العمل الجبري، ينبغي الاهتمام بعناية بتقنيات اختيار العينات. فالتقنيات البسيطة، مثل الاختيار العشوائي لأسر معيشية في منطقة معينة، لن يفضي إلى النتائج المطلوبة في حالات إخفاء العمال المكهرين أو احتجازهم. وفي تلك الحالات يرجح أن تغفل العينات العشوائية البسيطة جميع الأشخاص المتأثرين وأن تقضي خطأً إلى استنتاج عدم وجود عمل جبري أو اتجار. فلضمان انطباق نتائج استقصاء العينات على نسبة أكبر من الأشخاص المعنيين، يجب استيفاء شرطين. ويجب أولاً أن يكون احتمال اختيار كل فرد منهم غير معدوم. ويجب ثانياً أن تكون العينة كبيرة بما يكفي لتكون هوامش الخطأ في التقديرات النهائية ضئيلة بصورة معقولة. غير أن الأشخاص الموجودين في حالات العمل الجبري، في الواقع، قد لا يكونون دائماً مخفيين أو يصعب كشفهم. فالعاملون سداداً لدين في جنوب آسيا يعملون علناً في الحقول أو في منشآت القطاع غير المنظم، شأنهم في ذلك شأن السكان الأصليين من أمريكا اللاتينية، المعرضين بصفة خاصة للعمل الجبري. وكثيراً ما يجتمع العمال المهاجرون في بلدان المقصد في نواحي أيام العطل. وفي هذه الحالات، من الممكن تماماً استخدام تقنيات عينات بسيطة. كما يمكن استقصاء المهاجرين بخصوص تجاربهم في الخارج بعد عودتهم إلى بلدانهم الأصل.

ما يشكل اتجاراً بالبشر ووضع مؤشرات تشمل جميع العناصر المستترة في الغالب المتعلقة بالخداع والإكراه والاستغلال. وفي هذا الصدد، قامت منظمة العمل الدولية مع الاتحاد الأوروبي باستقصاء إلكتروني لخبراء من جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ينتمون إلى الوكالات الحكومية ومفتشيات العمل ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمّال وقوات الشرطة الوطنية والجامعات ومجموعات المجتمع المدني. واستخدم الاستقصاء منهجية

أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨ مؤتمر بشأن التهج الأوروبية في جمع البيانات المتعلقة بالاتجار بالبشر. ووقف المشاركون على ضرورة بناء توافق في الآراء بشأن شتى أشكال الاتجار، بما في ذلك الاتجار بالأطفال والاتجار لأغراض الاستغلال في العمل وغير ذلك من أشكال الاتجار.

٥٩. وبخصوص هذه المسألة الأخيرة، قدمت منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع الاتحاد الأوروبي، مساهمة خاصة. وترمي جهود منظمة العمل الدولية إلى تعزيز الاتفاق بشأن

تسمى "طريقة دلفي"، وضعت في الخمسينات بهدف تحقيق توافق في الآراء داخل فريق من الخبراء وتستعمل في مجموعة واسعة من التطبيقات في الطب والعلوم السياسية الاجتماعية.

٦٠. واستناداً إلى هذا النهج، شرع عدد محدود من البلدان، بمساعدة منظمة العمل الدولية، في سبر العدد المحتمل من حالات العمل الجبري والاتجار باستخدام تقنيات استقصاء مبتكرة. وواجهت هذه الجهود تحديين رئيسيين: تمثل الأول في كيفية الحصول على عينة تمثيلية يمكن استخدامها لاستخلاص استنتاجات على المستوى الوطني؛ وتمثل الثاني في كيفية ضمان الحصول على معلومات دقيقة ومفيدة من عينة الأشخاص المختارة.

٦١. وتتمثل صعوبة أخرى في الحصول على معلومات موثوقة بها من الأفراد المشمولين بالاستقصاء، الذين قد يترددون في الاعتراف بتعرضهم للاتجار لأغراض العمل الجبري بما في ذلك الدعارة الجبرية، والذين قد يترددون أيضاً في تقديم تفاصيل عن وضعهم الحقيقي خوفاً من الانتقام. ومن اللازم، علاوة على ذلك، ألا تعرض الأسئلة الإحصائية الأشخاص المستجوبين للخطر، من جانب الشرطة أو سلطات إنفاذ القانون. لذلك ينبغي أن تركز تلك الاستقصاءات الكمية على اختيار العينات من بين الأشخاص الذين تحرروا من العمل الجبري والاتجار، مثل المهاجرين العائدين إلى بلدانهم الأصل. وبدلاً من مواجهتهم بأسئلة مباشرة عن العمل الجبري، يحدّد طرح أسئلة غير مباشرة يمكن استخدامها في ما بعد كمؤشرات للعمل الجبري والاتجار. وفي سياق تصميم منهجية لوضع تقديرات وطنية للعمل الجبري، أجري استعراض مستفيض للطرائق الإحصائية القائمة المستخدمة لتقدير ظواهر خفية، مثل عدد مستعملي المخدرات. ووضعت منظمة العمل الدولية في مطلع عام ٢٠٠٩ دليلاً منهجياً بهذا الشأن.

الاستقصاء النموذجي في جمهورية مولدوفا

٦٢. قيّم استقصاء وطني في جمهورية مولدوفا مدى ما يتعرض له العمال المهاجرون من عمل جبري واتجار في بلدان المقصد. فقد أضاف مكتب الإحصاءات الوطني إلى استقصائه للقوة العاملة في ٢٠٠٨ جزءاً يتعلق بهجرة العمال، طبق على عينة فاقت ١٢٠٠٠ أسرة معيشية واستجوب فيه ٨٦٤ مهاجراً. كما أجريت استجابات إضافية لما يزيد على ٢٥٠٠ أسرة معيشية أفادت في عام ٢٠٠٧ بأن أحد أفرادها على الأقل كان يعمل في الخارج في ذلك الوقت. وشمل الاستقصاء إجمالاً ٣٦٣١ مهاجراً يعملون حالياً في الخارج و٢٠٨٤ مهاجراً عائدين إلى بلدانهم. وتمكن النتائج من تقييم سليم لنسبة العمال المهاجرين الذين تعرضوا للإكراه الشديد أو عانوا شكلاً من أشكال الاستغلال. وقدّر الاستقصاء أن ما مجموعه ٣٢٨٣٠٠ مهاجر كانوا

° انظر:

ILO: Estimating forced labour: A manual on survey methods, SAP-FL, Feb. 2009 (forthcoming).

يعملون في الخارج أو يبحثون عن عمل في الخارج خلال السنة وحتى نيسان/ أبريل ٢٠٠٨. وقد عاد منهم ٧٥٠٠٠ مهاجر خلال الفترة المعنية، بعضهم بصورة مؤقتة فقط. واستناداً إلى الافتراض بأن ردود المهاجرين العائدين تمثل جميع المهاجرين، يقدر في هذه الفترة، أن ٦٠ في المائة من المهاجرين المولدافيين (١٩٦٩٠٠ شخص) حققوا نجاحاً (أي لم يتعرضوا للخداع أو الإكراه أو الاستغلال)، وأن ٢٤,٢ في المائة (٧٩٠٠٠ شخص) تعرضوا للاستغلال و٨ في المائة (٢٦٣٠٠ شخص) تعرضوا للخداع والاستغلال. أما النسبة المتبقية، أي ٧,٨ في المائة (٢٥٥٠٠ شخص) فقد كانت ضحية الاتجار بغرض العمل الجبري. وشملت أهم وسائل الإكراه المستخدمة احتجاز الأجر من جانب صاحب العمل، وإجبار العامل على أداء مهام ضد إرادته، والتهديد بالعنف أو الإبلاغ إلى السلطات ومصادرة وثائق السفر والهوية الشخصية.

لمحات إقليمية

أفريقيا

٦٣. لعل العمل الجبري قد حظي في أفريقيا باهتمام أقل منه في المناطق الأخرى. ويمكن أن تحدث تجاوزات العمل الجبري، ويكتسي البعض منها طابعاً خطيراً، بل أن تتورط فيها شركات استثمار أجنبية في مناطق نزاع. وفي حالة من هذا القبيل سُجلت في أب/ أغسطس ٢٠٠٨، حظرت الحكومة البريطانية شركة أفريمكس المستقرة في المملكة المتحدة بسبب مزاوله أنشطتها في منطقة تمزقها الحرب في جمهورية الكونغو الديمقراطية وعدم لزوم الحذر الكافي في توريد المعادن من مناجم تطبيق العمل الجبري وعمل الأطفال^٦. وقد كانت محنة الجنود الأطفال موضوع اهتمام مستمر في هذه المناطق المتأثرة بالنزاع.

٦٤. وتبقى الممارسات المتصلة بالرق مسألة مثيرة للجدل في بعض بلدان غرب أفريقيا. ففي النيجر، تواصل مجموعات المجتمع المدني تأكيد انتشار الرق، في حين تصر الحكومة على أن ظاهرة الرق وإن لم تستأصل بالكامل، فإن تقدير نطاقها لم يخل من مبالغة. وفي عام ٢٠٠٦، أنشأت وزارة العمل، عملاً بتوصيات منظمة العمل الدولية، لجنة وطنية لمكافحة بقايا العمل الجبري والتمييز، وكلفت هذه اللجنة بوضع خطة عمل وتنفيذها. ولم تستنتج دراسة ميدانية أجرتها منظمة العمل الدولية على نطاق صغير ما يدل على وجود حالات رق سافرة بل اكتفت بعلامات على وجود طبقة اجتماعية قوية تؤدي إلى

٦ انظر:

Final statement by the UK National Contact Point for the OECD Guidelines for Multinational Enterprises: Afrimex (UK) Ltd., 28 August 2008.

وأعد هذا البيان رداً على شكوى تقدمت بها في عام ٢٠٠٧، منظمة غلوبل ويتنس، وهي منظمة من منظمات المجتمع المدني، مستقرة في المملكة المتحدة، تحقق في الصلات بين استغلال الموارد الطبيعية والنزاعات المسلحة والفساد.

مستقبلاً. كما سجلت زيادة في الاجتماعات رفيعة المستوى المعقودة في المنطقة بهدف توجيه الاهتمام إلى شواغل العمل الجبري والاتجار. ففي جنوب أفريقيا مثلاً، اتفق المشاركون، في مستهل "أسبوع الاتجار بالبشر"، الذي نُظم في أبلول/ سبتمبر ٢٠٠٧، على أن التعاون بين منظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة واليونسيف ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يمكن أن يقدم دعماً أفضل لمنطقة الجنوب الإفريقي برمتها لتعزيز اتفاقات العمل عبر الحدود بين فرادى البلدان. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٨، جمع مؤتمر إقليمي لمكافحة المخدرات في كامبالا عاصمة أوغندا رؤساء الشرطة وموظفين في مصالح الهجرة وعاملين في مجال المعونة من أحد عشر بلداً من شرق أفريقيا.

٦٩. وفي تموز/يوليه ٢٠٠٨، ساهمت حلقة عمل إقليمية أفريقية بشأن العمل الجبري والاتجار نظمها الاتحاد الدولي لنقابات العمال في نيروبي، في إبراز بعض التحديات. فقد اعتبر العمل الجبري مشكلة حقيقية ومتنامية عموماً؛ واعتبرت النساء بصفة خاصة أكثر الفئات الاجتماعية تأثراً؛ أما تشريع مكافحة العمل الجبري فموجود لكنه غير مطبق بما يكفي. كذلك اعتبر الاتجار الداخلي بالأشخاص ظاهرة مستشرية في أفريقيا ولا تقل خطورة عن الاتجار الخارجي. واعتبرت بلدان أوروبا وأمريكا الشمالية والشرق الأوسط الوجهات الرئيسية للمهاجرين المتجر بهم من أفريقيا. ورغم هذا الوعي العام، لم يجر إلا القليل من الدراسات المنهجية لأنماط العمل الجبري وأسبابه في فرادى البلدان الأفريقية. وقامت منظمة العمل الدولية بدراسة من هذا القبيل في زامبيا بناء على طلب وزارة العمل والأمن، ونشرت هذه الدراسة في عام ٢٠٠٨.^{١٢}

٧٠. وتناولت دراسة أجراها المعهد الكيني للتحليل والبحوث السياسية في ٢٠٠٧، لفائدة مركز التضامن المستقر في الولايات المتحدة، التجربة الكينية في مجال الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل^{١٣}. واعتبرت كينيا بلد مصدر وعبور ومقصد بالنسبة إلى النساء والرجال والأطفال المتجر بهم لأغراض العمل الجبري والاستغلال الجنسي التجاري. ويشمل الاتجار الداخلي بالأساس أطفالاً ونساء شابات يُتجر بهم من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية لأغراض العمل في الخدمة المنزلية والدعارة. وكان هناك أيضاً بينات هامة على حركة تنقل كبيرة عبر الحدود في شرق أفريقيا تتصل بالعمل في الخدمة المنزلية للإناث والذكور والدعارة على حد سواء. كما يُتجر بمواطنيين كينيين إلى بلدان كثيرة أخرى، بواسطة ممارسات خداعية في الغالب من جانب وكالات الاستخدام. وأبرزت هذه

استمرار علاقات التبعية بين أحفاد العبيد وأسيادهم السابقين^{١٤}. وفي عام ٢٠٠٨، خلصت دراسة قامت بها اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية إلى نتائج غير قاطعة فيما يتعلق بتصورات مدى انتشار العمل الجبري وعمل الأطفال في البلد. واستنتجت محكمة العدل التابعة للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا مؤخراً أن النيجر ينتهك قوانينه والتزاماته الدولية بحماية مواطنيه من الرق، في قضية ظلت فيها امرأة مستعبدة طيلة تسع سنوات قبل أن يعتقها سيدها^{١٥}.

٦٥. وفي موريتانيا، لاحظت بعثة لتقصي الحقائق عدداً من التدابير الإيجابية التي جسدت التزام الحكومة بمكافحة بقايا الرق، وهو موضوع لم يعد من المحظورات. وبعبء ذلك، اعتمدت الجمعية الوطنية قانوناً جديداً يجرم الممارسات الشبيهة بالرق ويعاقب عليها^{١٦}.

٦٦. وفي شمال غانا، ركزت دراسة أساسية^{١٧} في عدة مقاطعات على الهجرة الموسمية وطويلة الأمد باعتبارها آلية للتكيف مع الفقر في المناطق أحادية المحاصيل. وخلصت الدراسة إلى أن الأشخاص المهاجرين للعمل الموسمي في جنوب غانا يحتمل تعرضهم للعمل الجبري وأن الشبان والشابات بصفة خاصة يعملون في ظروف تعسفية. وأبلغ عن عدة حالات رفض فيها أصحاب العمل دفع أجور العمال المهاجرين أو اختلس فيها وسطاء ووكلاء أجور أولئك العمال.

٦٧. وتمثل مصدر قلق آخر في فرض العمل الجبري على سكان الأحرار بمن فيهم شعوب البيغمي في عدة بلدان من منطقة وسط أفريقيا. وأجريت سلسلة من الدراسات في سياق مشروع يرمي إلى ترويج سياسة منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية. وخلصت بحوث أجريت في بلدان من بينها غابون والكاميرون والكونغو إلى استنتاجات مماثلة مفادها أن عمال البيغمي وأسره خاضعون للسلطة الفعلية لأشخاص من غير السكان الأصليين بإمكانهم تحديد الأجور التي تدفع للعمال لقاء عملهم، إن وجدت أجور^{١٨}.

٦٨. واعتمدت عدة بلدان أفريقية تشريعات جديدة لمكافحة الاتجار على غرار ما قامت به موزامبيق في نيسان/أبريل ٢٠٠٨، وجمهورية تنزانيا المتحدة وزامبيا في فترة لاحقة من تلك السنة. وتمثلت تلك التشريعات في صكوك قانونية شاملة توفر أساساً جيداً لتكثيف إجراءات مكافحة الاتجار

^{١٢} انظر: PACTRAD Etude diagnostique 2006.

^{١٣} انظر:

CEDEAO Arrêt No. ECW/CCJ/JUD/06/08du 27 Oct. 2008.

^{١٤} لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات: ملاحظة فردية بشأن اتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، موريتانيا (التصديق: ١٩٦١)، نشرت عام ٢٠٠٨.

^{١٥} انظر:

PATWA: Report of Baseline Study on Human Trafficking Labour in Northern Ghana. ILO, 2005, unpublished.

^{١٦} سلسلة دراسات أعدها الدكتور ألبرت ك. باروم وفقاً لمشروع منظمة العمل الدولية لترويج اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية، رقم ١٦٩ (١٩٨٩)، ٢٠٠٩ (قريباً).

^{١٢} انظر:

C. Fox, *Investigating forced labour and trafficking. Do they exist in Zambia?*, Government of Zambia and ILO/SAP-FL, Lusaka, Sep. 2008.

^{١٣} انظر:

Trafficking in persons from a labor perspective: The Kenyan experience, Solidarity Center, Washington, DC, Oct. 2007.

الإطار ٢-٣

العمل الجبري والاتجار بالبشر واستغلال اليد العاملة في زامبيا

في أوائل عام ٢٠٠٦، التمسّت وزارة العمل والضمان الاجتماعي في زامبيا مساعدة منظمة العمل الدولية لتحديد ما إذا كان العمل الجبري موجوداً في البلد. وكانت الوزارة قلقة بصفة خاصة إزاء معاملات البعض من "وسطاء التوظيف" في قطاع التعدين، الذين كانوا متهمين باستغلال من يوظفونهم من الأشخاص الباحثين عن عمل بالاحتفاظ بمقدار كبير من أجورهم باعتباره رسم الخدمة.

وتناول البحث ما يلي: وكالات الاستخدام وممارستها؛ استغلال اليد العاملة كما ورد في الشكاوى المقدمة إلى مكاتب وزارة العمل والضمان الاجتماعي ولجنة حقوق الإنسان؛ العمل الجبري والاتجار والهجرة، من خلال دراسة ميدانية. وفي تحليل لشكاوى العمال، سُجّلت ١٥٤٢ حالة يتعلق معظمها بمواطنين من زامبيا. وقد سُجّلت شكاوى في ٢١ قطاعاً، بما في ذلك الزراعة والبناء والضيافة والسياحة والأمن والنقل. وتعلقت الشكاوى بصورة رئيسية بما يلي: عدم دفع الأجور وإعانات إنهاء الخدمة؛ تهديدات بالفصل أو فصل العامل مقدم الشكوى؛ الخداع بخصوص طبيعة العمل؛ حجز وثائق شخصية؛ أجور مفرطة الانخفاض؛ النقل إلى موقع عمل ناء أو عدم الإعادة إلى البلد؛ شروط خدمة جد متدنية. ولم تدفع أجور بعض العمال طيلة شهور قبل نهاية الخدمة، ودام ذلك عدة سنوات في حالات قليلة. وبرزت ثلاثة قطاعات كان العمال يتعرضون فيها بصفة خاصة للاستغلال بحكم طبيعة العمل غير المنظمة، أو استخدام متعاقدين ووسطاء في توظيف اليد العاملة، وتعلق الأمر تحديداً بالتعدين والعمل المنزلي والزراعة. وكان العمال في هذه القطاعات الثلاثة معرضين بصفة خاصة لعدم دفع الأجور في جملة ممارسات استغلالية أخرى. وفي حين أن عدم دفع الأجور لا يشكل وحده بالضرورة عملاً جبرياً، فهو يشير إلى حدوث ممارسات استغلالية يمكن أن تبلغ حد العمل الجبري.

وإجمالاً، جمعت الدراسة أدلة على أن ظاهرة العمل الجبري والاتجار موجودة في زامبيا. وانطلاقاً من ذلك، سنت الحكومة سياسة وتشريعاً جديداً لمكافحة الاتجار، وأنشأت لجنة مشتركة بين الوكالات تعنى بمسألة الاتجار بالبشر. وتلقى أعضاء وحدة دعم الضحايا، التابعة لشرطة زامبيا، تدريباً بشأن التحقيق في قضايا الاتجار، بينما تقدم الإدارات الحكومية للرعاة الاجتماعي المشورة والمأوى والحماية لضحايا الاتجار. وتقوم وزارة العمل والضمان الاجتماعي باستعراض الأحكام القانونية والمؤسسية لتنظيم وكالات الاستخدام الخاصة.

الهند^{١٤}. وتتكون القوة العاملة في معظمها في هذه القطاعات من العمال المهاجرين ويتسم التوظيف وإدارة اليد العاملة فيها بسمّة أساسية هي قيام وكلاء العمل بدفع سلفات الأجور أثناء موسم الأمطار في البلدان الأصل للعمال. ويكون مقدار هذه السلفات كبيراً، وكثيراً ما تعادل قيمته ما بين ثلاثة وسبعة أشهر من إيرادات أسرة. وظروف العمل قاسية، إذ تفرض ساعات شديدة الطول طيلة ستة أيام في الأسبوع عادة. وفي نهاية الموسم يتقاضى العمال أجورهم على أساس القطعة. وإذا لم يدفع جزء من السلفة كما هو الحال غالباً، يجبر العامل على العودة إلى العمل في الفرن ذاته في الموسم التالي. أما الوكلاء فيتلقون عمولة من صاحب الفرن عن كل ألف قطعة أجر منتجة.

٧٤. وقد طرأت في بعض الحالات بعض التحسينات نتيجة لتنظيم عمال أفران الأجر في نقابات. وأفادت دراسة حالة، كان فيها عمال الأجر أعضاء في نقابة بهارتيا مزدور سانغ في بنجاب، الهند، بأن أجور العمال في الأفران المشمولة بنشاط النقابة تزيد عن الأجور الرسمية بمقدار الربع، كما أن العمال تمكنوا من تأمين استحقاقات أخرى مثل صندوق ادخار وإعانات صحية^{١٥}. وتشير بحوث أخرى إلى الدور المزدوج الذي يؤديه وكلاء العمل في التوسط بين أصحاب

الدراسة الدور المهم الذي تؤديه حركة عمال كينيا في مكافحة الاتجار.

آسيا

٧١. توجد ثلاث مسائل في آسيا تظل مبعث قلق خاص. وتتمثل الأولى في استمرار نظم العمل سداداً لدين، لا سيما في جنوب آسيا، رغم أن التشريعات الرامية إلى حظر تلك الممارسات والمعاقبة عليها نافذة منذ وقت طويل، فضلاً عن آليات تحديد العاملين سداداً لدين والإفراج عنهم وإعادة تأهيلهم. وتتمثل المسألة الثانية في انتشار ظاهرة الاتجار بالأطفال والبالغين على حد سواء لأغراض استغلالهم جنسياً وفي العمل. أما المسألة الثالثة فتتعلق باستمرار فرض العمل الجبري من جانب الدولة والمؤسسات الرسمية مباشرة، لا سيما في ميانمار.

٧٢. ومن سمات آسيا تنقل العمال بكثافة من أفقر البلدان إلى أثراها داخل المنطقة؛ وكذلك تنقلهم من بلدان آسيا إلى الشرق الأوسط وأوروبا والأمريكتين. وفي البلدان الآسيوية الكبرى، مثل الصين والهند، سُجّلت تنقلات مماثلة واسعة النطاق من المقاطعات الأفقر إلى تلك المتسمة بنمو صناعي كبير يخلق طلباً هائلاً على العمال المؤقتين ويقتضي في بعض الحالات إعادة توطين القوة العاملة بصفة دائمة.

٧٣. وألقت بحوث حديثة مزيداً من الضوء على نظم العمل سداداً لدين في مجموعة من القطاعات الاقتصادية، بما فيها تلك التي تشهد ضغوطاً تنافسية شديدة من قبيل الغزل ومطاحن الأرز، وغيرها من القطاعات التي تشهد توسعاً مثل أفران الأجر ومقالع الحجارة. وركزت بعض البحوث على قطاعات معينة، كأفران الأجر مثلاً في تامل نادو،

^{١٤} انظر:

I. Guerin: "Corridors of migration and chains of dependence: Brick kiln moulders in Tamil Nadu", in J. Breman, I. Guérin, and A. Prakash (eds) *India's unfree workforce. Of bondage old and new*, OUP, New Delhi, 2009 (forthcoming).

^{١٥} انظر:

A. Prakash: "How (un)free are the workers in the labour market? A case study of brick kilns, in Breman et al., op. cit.

٧٨. وفي الصين ركزت بحوث أجريت في إطار مشاريع منظمة العمل الدولية في فترة انتقال اقتصادي كثيف، على مختلف أشكال العمل الجبري، كما سعت إلى تفسير مبدأ العمل الجبري وتطبيقه في السياق الصيني الحالي. ووقفت تلك البحوث على ثلاثة أبعاد رئيسية: أولاً يفرض العمل الجبري عن طريق حبس العمال مع ممارسة العنف الجسدي والتهديد وغير ذلك من أشكال الإكراه. وهذه هي الحالات القصوى التي يسهل تحديدها بينما يصعب كشفها والتي يحدث معظمها في أماكن عمل تقع في مناطق ريفية معزولة لا يطالها تفتيش العمل وغير ذلك من أشكال التفتيش. ومن الأمثلة حسنة التوثيق حالات العمل الجبري المكشوف عنها في عام ٢٠٠٧ في أفغان الأجر في مقاطعة شانكسي. وسُجّلت حالات إدانة مماثلة تتصل بالعمل الجبري في مقاطعات أخرى، كذلك المسجلة في أفغان أجر ومقالع حجارة تنتج مواد بناء.

٧٩. وثانياً، يجبر المستخدمون على العمل في ظروف خطيرة، لا سيما في قطاع التعدين. وفي بعض الحالات، احتفظ أصحاب المناجم بأجور العمال، أو هددوهم بدفع غرامات أو بالفصل إذا لم يواصلوا العمل حتى في الحالات التي تكون فيها علامات الخطر أو الحوادث واضحة. ومن الأمثلة الخطرة كارثة الفيضان الذي اجتاحت في عام ٢٠٠٦ منجم زويون في مقاطعة شانكسي وأسفر عن مقتل ٥٦ عاملاً. وفي هذه الحالة هُدد العمال بدفع غرامات إذا ما رفضوا النزول إلى المنجم. وعقب هذا الحادث، عدل قانون العقوبات في عام ٢٠٠٦ بحيث نص على معاقبة الأشخاص الذين يجبرون غيرهم على القيام بعمليات محفوفة بالمخاطر. وثالثاً قُيّمت حالات وظروف يمكن أن يصل فيها العمل الإلزامي لساعات إضافية إلى درجة العمل الجبري. وتمثلت الاستجابة لتقارير عن ساعات عمل مفرطة في منشآت كثيفة اليد العاملة في المناطق الساحلية الجنوبية الشرقية، في اعتماد قانون عقود العمل، في عام ٢٠٠٧، تصدى بصفة خاصة للساعات الإضافية الجبرية. وبصفة أعم، اعتمدت الحكومة تدابير متنوعة لتحسين الوضع الاجتماعي للعمال المهاجرين الريفيين، بما في ذلك إدخال إصلاحات على نظام هوكو لتسجيل الأسر وتمكين العمال المهاجرين من الانضمام إلى نقابات العمال.

٨٠. وشملت مسائل أخرى قيام أصحاب العمل ووكلاء الاستخدام بخصم جزء من الأجور أو الاحتفاظ بها بصورة غير قانونية، وهو ما يبرز أيضاً ضرورة تحسين رصد وكالات الاستخدام. وأفادت بحوث أجريت في عام ٢٠٠٦ في مقاطعات زهيجيانغ وهينان وشوان وغزنجانغ^{١٨}، بأن ما يقرب من ثلث العمال في المنشآت الخاصة واجهوا تأخيرات في دفع الأجور. وفي ثلث هذه الحالات، اعتبر هذا التأخير متعمداً بقصد منع العمال من مغادرة المنشأة. وخلصت بحوث أجرتها منظمة العمل الدولية إلى أن العمال

العمل والعمال^{١٦}. فعادة ما ينتمي وكلاء العمل إلى المجتمعات ذاتها التي ينتمي إليها العمال الذين يستخدمونهم وتكون لهم صلات اجتماعية قوية معهم. وبما أن عمولتهم تعتمد أحياناً على سعر القطعة، فإنهم يحرصون على الاستفادة من أية زيادة. لكن أصحاب الأفران ردوا في بعض الحالات بالانتقال إلى وكلاء آخرين من مناطق توريد مختلفة لدى تفتنهم إلى أن وكلاء العمل يدعمون مطالب العمال المتعلقة بالأجور^{١٧}.

٧٥. وتسليماً بأن دفع السلفات نظام مكرس منذ القدم يتعين التصدي له بصورة عاجلة، شاركت حكومة الهند والسلطات المحلية في تأميل نادو ومنظمات أصحاب العمل منظمات والعمال مؤخراً في برنامج تعاوني مع منظمة العمل الدولية. ويتوخى البرنامج تحقيق أهداف من بينها تعزيز شفافية نظام السلفات ووضع بعض القواعد والنهج الأساسية التي تستخدم مصالح الأطراف المعنية.

٧٦. وفي نيبال، تركّز الاهتمام حتى وقت قريب على شكل خاص من أشكال العمل سداداً لدين يعرف بنظام كاماي، وينتشر في قطاع الزراعة في منطقة تيراي الغربية. ونص تشريع سابق على إعادة تأهيل العمال المتضررين بنظام كاماي والنظم المتصلة به في الزراعة، ومحا الديون المتبقية على العاملين سداداً لدين. وشمل في نطاقه أشكالاً أخرى من العمل سداداً لدين. وهي أشكال تقل بشأن غاليبيتها البحوث والوثائق، ومن بينها نظام هالاي أو نظام "الحارث"، الذي يمس ما يقدر بـ ٢٠.٠٠٠ شخص في أقصى غرب نيبال، مدينين لأصحاب الأراضي ويتقاضون أجراً زهيداً أو لا يتقاضون أي أجر لقاء عملهم الزراعي والمنزلي. ويعتقد أيضاً أن العمل سداداً لدين موجود في قطاعات منها العمل في الخدمة المنزلية وأفغان الأجر وورشات التطريز ومحلات الشاي والمطاعم الصغيرة. كما توجد أدلة على الاتجار بالنساء والأطفال لنقلهم إلى المناطق الحضرية وبلدان أخرى لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري. وهذه الأنواع من العمل سداداً لدين غير مفهومة فهماً جيداً رغم أن الحكومة باتت توليها المزيد من الاهتمام. واعتمدت سياسة عمل وعمالة في عام ٢٠٠٥، شملت أهدافها القضاء على العمل سداداً لدين؛ وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، أعلنت الحكومة إلغاء نظام هالاي مشيرة بوضوح إلى التزامها باتخاذ إجراءات شاملة لمكافحة جميع أشكال العمل سداداً لدين.

٧٧. وبالنظر إلى الطبيعة المعقدة للعمل سداداً لدين في آسيا، قد يكون من المستحسن اتباع نهج محدد الهدف في قطاعات معينة وحسب المنطقة. وطبقت حكومة مقاطعة بنجاب في باكستان هذا النهج، إذ أنها تفكر، بدعم من منظمة العمل الدولية، في برنامج متكامل لمكافحة العمل سداداً لدين في قطاع أفغان الأجر.

^{١٦} انظر:

D. Picherit: *Workers trust us! Middlemen and the rise of the lower castes in Andhra Pradesh*, in Breman et al., op. cit.

^{١٧} انظر: A. Prakash, in Breman et al., op. cit., p. 214.

^{١٨} انظر:

Survey on employment relation in private enterprises in Zhejiang, Henan, Sichuan and Xinjiang. Institute of International Labour and Information, China, June 2006.

في قطاعي صيد الأسماك وتجهيز ثمار البحر في تايلند. وفي عام ٢٠٠٨، سجل تقرير متابعة أعدته مركز التضامن في الولايات المتحدة وجود ظروف عمل جبري في قطاع الجميري في كل من بنغلاديش وتايلند.^{٢١}

الأمريكتان

٨٤. سُجل في بلدان أمريكا اللاتينية وعي مطرد بخطر ممارسات العمل الجبري، لا سيما في حالة العمال المهاجرين المستخدمين في "ورشات الإرهاق" السرية أو المجموعات المستضعفة، بما في ذلك العمال المنزليون الذين يهجرون مجتمعاتهم. وكشف عن العمل الجبري في مناطق نائية ومناطق أزيلت أحراجها وفي مجموعة من القطاعات الموجه بعضها إلى التصدير، بما في ذلك الفحم الحجري والحديد الخام والخشب وعدة قطاعات زراعية. وبصفة عامة، تشير بحوث منظمة العمل الدولية إلى أن النمط الرئيسي للعمل الجبري يتمثل في العمل سداداً لدين، حيث يوظف عمال مؤقتون عن طريق وسطاء غير رسميين وغير مرخص لهم يغوون من ينتدبونهم بدفع سلفات، ثم يجنون أرباحهم من خلال سلسلة من التكاليف المضخمة. ويمكن أن تجري هذه العملية داخل الحدود الوطنية أو عبرها.

٨٥. ويرتبط العمل الجبري في أمريكا اللاتينية ارتباطاً وثيقاً بأنماط انعدام المساواة والتمييز، لا سيما في حالات الشعوب الأصلية. لذلك يتعين دمج إجراءات مكافحته ضمن تدابير وبرامج أوسع ترمي إلى الحد من الفقر بمكافحة التمييز وتعزيز حقوق الشعوب الأصلية فضلاً عن تحسين أوضاع العمال في المناطق الحضرية.

٨٦. ورغم أن تقديرات منظمة العمل الدولية تفيد بأن أمريكا اللاتينية تحتل المرتبة الثانية عالمياً بعد آسيا، من حيث عدد الأشخاص الخاضعين للعمل الجبري، فإن عدداً قليلاً من البلدان فقط بذل جهوداً منهجية للتحقيق في حالات العمل الجبري ومدى انتشارها وتوثيقها. لكن الجهود القوية التي بذلتها بعض البلدان، وبخاصة البرازيل وبيرو، أدت إلى تحسين فهم الأشكال المعاصرة للعمل الجبري وأسبابها الأساسية. واقتربت تلك الجهود بتدابير سياسية وعملية لتنسيق إجراءات مختلف الوزارات والمؤسسات من أجل مكافحة العمل الجبري وتحديد الأشخاص الخاضعين للعمل الجبري والإفراج عنهم. وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، وافقت حكومة بوليفيا على مرسوم أعلى نصّ على أن الممتلكات الريفية التي يتبين أنها تمارس العمل الجبري والعمل سداداً لدين تنتقل إلى الدولة تحت إشراف المعهد الوطني للإصلاح الزراعي.^{٢٢}

٨٧. وفي بيرو، عُهد بأول تحقيق حكومي في حالة العمل الجبري إلى فريق خاص لتفتيش العمل يعني بمكافحة العمل الجبري، أنشئ في آب/أغسطس ٢٠٠٨. وجمعت في هذا

المهاجرين الريفيين الذين يتعرّضون للاستغلال في مرحلة لاحقة قد كانوا أولاً ضحايا توظيف خادع أو تعسفي. وكشف هذه المشاكل في الاقتصاد الخاص الناشئ حثّ الصين على الشروع في إجراء إصلاحات للقوانين والسياسات بهدف التصدي لمختلف أشكال الاستغلال والعمل الجبري، بما في ذلك تعزيز تطبيق قانون عقود العمل وإنشاء آليات لضمان الأجور على المستويات المحلية.

٨٨. ما زالت ميانمار تتسم بظروف خاصة. ففي إطار اتفاق تفاهم تكميلي مبرم بين حكومة ميانمار ومنظمة العمل الدولية في أوائل عام ٢٠٠٧، أُتيح لموظف اتصال من المنظمة تسهيلات لفحص شكاوى العمل الجبري فحصاً موضوعياً وسرياً، وإجراء تقييم أولي لما إذا كانت الشكاوى تتعلق بحالات عمل جبري، وإحالة تلك الحالات إلى الحكومة كي تحقق فيها على وجه السرعة، وتقديم تقارير إلى مجلس إدارة مكتب العمل الدولي بشأن عدد الشكاوى الواردة ونوعها ونتائجها.^{٢٣} وفي تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، كان قد ورد ما مجموعه ١٢٠ شكوى، اعتبرت ٧٠ منها مشمولة بتعريف العمل الجبري. وتعلقت ٢١ منها بحالات عمل جبري تحت إمرة السلطات المدنية، بينما تعلقت عشر شكاوى بحالات عمل جبري تحت إمرة السلطات العسكرية، و٣٩ شكوى بتجنيد أحداث في الجيش. وتمثل الهدف المتفق عليه في القضاء على ممارسة العمل الجبري بجميع أشكاله. وتشكل آلية الشكاوى أداة لهذا الغرض صممت لدعم تطبيق القوانين الوطنية، وتمكين الضحايا من الوصول إلى العدالة، بما في ذلك التعويض، وتوقيع العقوبات المناسبة على الفاعلين وإذكاء الوعي بشأن حقوق كل طرف ومسؤولياته في سبيل تغيير الأنماط السلوكية.

٨٩. وأتاح الاتحاد الدولي لنقابات العمال كما كبيراً من المعلومات المتعلقة بالأشكال الرئيسية للعمل الجبري في ميانمار. وفي عام ٢٠٠٧، تمثل ذلك في ما يلي: حمل أمتعة الجيش أو المجموعات شبه العسكرية؛ بناء أو إصلاح المخيمات والمرافق العسكرية؛ تقديم أشكال أخرى من الدعم للمخيمات بالعمل كأدلة ورسول وطباخين ومنظفين؛ العمل في مشاريع متنوعة تتعلق بالبنية الأساسية؛ تنظيف أو تجميل المناطق الريفية أو الحضرية.^{٢٤}

٩٠. وسلطت دراسات بحثية ضوءاً جديداً على وجود العمل الجبري في مناطق إنتاج مختلفة في آسيا، بما يشمل قطاعات كانت متوارية عن الأنظار في السابق. ومن أمثلة ذلك قطاع إنتاج الجميري ومصانع تجهيز ثمار البحر. ووقف تقرير أعدته في عام ٢٠٠٦ منظمة العمل الدولية وجامعة ماهيدول في بانكوك، على ممارسات عمل جبري

^{٢١} شمل اتفاق التفاهم التكميلي لعام ٢٠٠٧ إتاحة التسهيلات والدعم لموظف اتصال من منظمة العمل الدولية في إطار اتفاق التفاهم الأصلي لأذار/مارس ٢٠٠٢.

^{٢٢} بلاغ ٣١ آب/أغسطس، مذكور في تقرير لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والنوصيات، التقرير الثالث (الجزء ١ ألف)، مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٨.

^{٢٣} انظر:

Solidarity Center: *The true cost of shrimp*, Washington DC, Jan. 2008.

^{٢٤} المرسوم الأعلى رقم ٢٩٨٠٢.

الإطار ٢-٤ تحسّن فهم العمل الجبري في البرازيل

في البرازيل، سلطت دراسة حديثة مزيداً من الضوء على سمات الأفراد الخاضعين للعمل الجبري. واستجوب في إطار دراسة من هذا القبيل ١٢١ عاملاً في أربع ولايات، منها ولايات بارا وماتوغروسو، وهم عمال اعتبرتهم وحدة التفتيش المتنقلة خاضعين للعمل الجبري، إضافة إلى سبعة وكلاء استخدام. وتمثل أحد الاستنتاجات في أن معظم المستجوبين ما فتئوا ينتقلون داخل البرازيل، بما أن ربع المستجوبين فقط ظلوا مقيمين في الولاية حيث مسقط رأسهم. وكان معظمهم قد بدأ العمل قبل سن السادسة عشرة، وأكثر من الثلث قبل سن الحادية عشرة، وذلك في الغالب لمساعدة والديهم في العمل الزراعي. وكان ٤٨ عاملاً من مجموع العينة المختارة قد وظفوا عن طريق صديق أو معرفة، بينما وظف ٣٣ منهم عن طريق وكيل استخدام أو مباشرة في المزرعة. وواصلت حكومة البرازيل نشر "قائمها السوداء" المتضمنة أسماء أصحاب الأراضي وفردى الشركات، ممن تبين أنهم يمارسون العمل الجبري. وتحدثت هذه القائمة كل ستة أشهر وتتاح للعموم عن طريق وزارة العمل والعمالة. وتتمثل السياسة في إبقاء الاسم طيلة سنتين على القائمة ثم إزالته شريطة عدم تكرار المخالفة ودفع الأجور المتوجبة للعمال. وفي تموز/ يوليو ٢٠٠٨، كانت القائمة تتضمن أسماء ٢١٢ شخصاً وكياناً، من قطاع تربية الماشية بالأساس. وتبين أن نسبة كبيرة من الأنشطة مقترنة بممارسات غير قانونية أدت إلى إزالة الأحراج في منطقة الأمازون. وبالفعل تمتد العديد من تلك الممتلكات على مساحات كبيرة تصل إلى ٣٠ ٠٠٠ هكتار أو أكثر.

واستخدمت المجموعات الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني تقنيات مبتكرة للتعلم في فهم العمل الجبري. ومن أمثلة ذلك الأطلس البرازيلي للعمل الجبري، الذي وضعته المنظمة غير الحكومية المسماة *أصنقاء الأرض* بدعم من الحكومة ولجنة المراعي التابعة للكنيسة الكاثوليكية ومنظمة العمل الدولية. ويستخدم هذا الأطلس قواعد بيانات من مصادر حكومية وغير حكومية لتحديد حالات العمل الجبري في مختلف المناطق الجغرافية. وعلاوة على تقديم بيانات مصنفة جغرافياً عن مناطق منشأ الأشخاص الخاضعين للعمل الجبري ومناطق إغاثتهم، ربطت الدراسة حالات العمل الجبري بظروف اجتماعية اقتصادية أخرى مثل إزالة الأحراج وانتشار جرائم القتل في الأرياف ومعدلات الأمية والفقر. ووضع مؤشر لاحتمالات العمل الجبري بالاستناد إلى تلك المعلومات. ويمكن للسلطات الحكومية أن تستخدم نتائج هذه الدراسة على نحو استراتيجي لتخطيط وتوجيه السياسات والمساعدة العامة المتصلة بهذه المناطق.

في التلفزيون والإذاعة وبواسطة ملصقات كبيرة في الشوارع.

٨٩. وشملت المسائل الأخرى في أمريكا اللاتينية فرض الساعات الإضافية الإلزامية بواسطة التهديد بعقوبة. ففي غواتيمالا مثلاً، أطلعت منظمة عمال UNSITRAGUA لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية على عدة حالات من هذا القبيل تتعلق بمستخدمين من القطاعين العام والخاص. وتتعلق الادعاءات بالأساس بحالات يضطر فيها المستخدمون إلى العمل فترات طويلة تصل إلى ٢٤ ساعة ويمكن أن يؤدي فيها رفض العمل بتلك الشروط إلى الفصل بل إلى ملاحقة جزائية في حالة الموظفين الحكوميين^{٢٤}.

٩٠. وفي الولايات المتحدة وكندا، تزايد الاهتمام بظروف العمل الجبري التي قد يعيشها العمال الأجانب في قطاعات الخدمة المنزلية والزراعة وقطاعات اقتصادية أخرى. وفي كلا البلدين ساهم إنشاء أفرقة عمل جديدة وتعزيز إنفاذ قوانين مكافحة الاتجار بالبشر في الكشف عن عدد مطرد من الحالات (انظر الفصول اللاحقة). وفي حين أن العديد من الأشخاص الخاضعين للعمل الجبري مهاجرون غير نظاميين، أعرب عن قلق إزاء إمكانية أن يجد العمال المنتدبون من قبل وسطاء في إطار برامج رسمية "لاستقبال العمال"، أنفسهم في حالات من عبودية الدين يُنقل فيها كاهلهم بالديون ويقيدهم حقهم في تغيير أصحاب العمل.

السياق معلومات عن ممارسات التوظيف وسلاسل التوريد في قطاع الخشب والحراجة في منطقة لوريتر الأمازونية، أكدت وجود العمل الجبري في مخيمات قطع الخشب. وأجريت هذه الدراسة، وهي الأولى من أصل عدة دراسات من المزمع الآن القيام بها فيما يتعلق بالعمل الجبري في قطاعات مختلفة، بتمويل شبه كامل من وزارة العمل والعمالة وبمساعدة تقنية من منظمة العمل الدولية.

٨٨. وفي الأرجنتين، وجهت نقابات العمال انتباه هيئات الإشراف في منظمة العمل الدولية إلى ادعاءات تتعلق بالاتجار لأغراض الاستغلال في العمل وفي تجارة الجنس^{٢٣}. وتشير تلك الادعاءات إلى الاتجار برجال بوليفيين وأسرههم لاستغلالهم لأغراض العمل في مصانع الملابس في مقاطعات كثيرة في الأرجنتين. وشملت آليات الإكراه حجز وثائق الهوية وحبس العمال داخل المصانع وإجبارهم على العمل حتى ١٧ ساعة في اليوم. وفي أعقاب حادث خطير بصفة خاصة في آذار/ مارس ٢٠٠٦، تمثل في اندلاع حريق أسفر عن وفاة عدة بوليفيين في أحد المصانع، أفضى برنامج تفتيش إلى إغلاق أكثر من نصف الورشات الخاضعة للتفتيش. ونظمت الحكومة المحلية في بوينس آيرس منذ ذلك الحين حملة كبيرة لإزالة ورشات النسيج السرية تلك. وفتح في نيسان/ أبريل ٢٠٠٦ خط هاتفي مجاني سُمي "العبودية تقتل"، وأعلن عنه على نطاق واسع

^{٢٣} لجنة الخبراء المعنية بتطبيق الاتفاقيات والتوصيات، مؤتمر العمل الدولي، ٢٠٠٨، مرجع سابق.

^{٢٤} المرجع نفسه.

الجدول ١-٢: الأشخاص المتجر بهم في أوكرانيا: أشكال الاستغلال

شكل الاستغلال	٢٠٠٤	٢٠٠٥	٢٠٠٦	٢٠٠٧	الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٨
استغلال جنسي	403	558	597	584	229
استغلال في العمل	189	232	319	500	306
استغلال مختلط	24	28	15	33	4
استغلال في التسول	9	10	5	4	8
استغلال في الأنشطة الإجرامية	1	-	1	-	2

المصدر: قاعدة بيانات المنظمة الدولية للهجرة بشأن ضحايا الإتجار التي تم تحديدها.

أوروبا وآسيا الوسطى

٩١. في أوروبا، سُلط الضوء بصورة رئيسية على ظاهرة العمل الجبري بوصفها نتاج عمل الهجرة غير النظامية. ورغم أن الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل لم يستترع اهتمام صناع السياسات إلا مؤخراً، فهو أكثر أشكال الاتجار نقشياً في الاتحاد الروسي وربما في بعض بلدان أوروبا الغربية أيضاً. ويبدو أن بعض البلدان الموردة للأشخاص المتجر بهم، مثل بولندا والجمهورية التشيكية، قد أصبحت الآن بلدان مقصد عقب انضمامها إلى الاتحاد الأوروبي.

٩٢. والدولتان العضوان الجديدتان في الاتحاد الأوروبي، الواقعةان في جنوب شرق أوروبا، وهما بلغاريا ورومانيا، تبقيان من بلدان العبور والمقصد فيما يتصل بالاتجار بالبشر. وسجلت عدة بلدان من أوروبا الوسطى والشرقية عدداً مطرداً من ضحايا الاتجار داخل حدودها الوطنية. وبينما تشكل النساء المتجر بهن لأغراض الاستغلال الجنسي أغلبية ما تبين من ضحايا، فإن عدد حالات الرجال في تزايد إذ يزداد الاهتمام في هذه المنطقة بالاتجار لأغراض العمل الجبري.

٩٣. ويلاحظ اتجاه مماثل في أوكرانيا. ففي عام ٢٠٠٤، فاقت حالات الاتجار المبنية لأغراض الاستغلال الجنسي ضعف حالات الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل. أما في عام ٢٠٠٧، فقد تبين وجود ٥٨٤ شخصاً متجرأ بهم لأغراض الاستغلال الجنسي مقابل ٥٠٠ شخص متجر بهم لأغراض الاستغلال في العمل، بينما كان عدد حالات الاستغلال في العمل أكبر في الواقع في الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٨ (انظر الجدول ١-٢).

٩٤. وتشير اتجاهات حديثة إلى أن أوكرانيا أصبحت الآن بلد عبور ومقصد وكذلك بلد منشأ بالنسبة إلى الأشخاص المتجر بهم سواء لأغراض الاستغلال في العمل أو في تجارة الجنس. وأغلبية الأجانب المتجر بهم إلى أوكرانيا أو عبرها على مدى السنوات الست الماضية هم من جمهورية مولدوفا (قربة ثلاثة أرباع المجموع) يليها قيرغيزستان وأوزبكستان والاتحاد الروسي. ولا تزال جمهورية مولدوفا بلد منشأ مهماً للأشخاص المتجر بهم إلى مجموعة من بلدان المقصد الأوروبية الغربية وكذلك الاتحاد الروسي وتركيا.

٩٥. وفي القوقاز، كشفت بحوث ترعاها منظمة العمل الدولية في أذربيجان عن بعض التغيرات الحديثة. فبارتفاع

مستويات المعيشة في البلد، يبدو عدد عمال أذربيجان المعرضين للعمل الجبري في الخارج في تراجع. وعلاوة على ذلك فإن الأشخاص الذين كان يتوقع أن يعبروا البلد في اتجاه أوروبا بمساعدة وسطاء قد نقلوا إلى مواقع بناء في أذربيجان ثم جرى ترحيلهم فيما بعد لدى اكتشاف أمرهم من قبل السلطات.

٩٦. وتشير بيانات حديثة من الاتحاد الروسي وبلدان أخرى من رابطة الدول المستقلة إلى حدوث زيادة مطردة في عدد الأشخاص المحددين المتجر بهم لأغراض الاستغلال في العمل. فبين عامي ٢٠٠٢ و٢٠٠٦، حددت المنظمة الدولية للهجرة ١٣٣١ شخصاً متجرأ بهم، نصفهم لأغراض الاستغلال في العمل. وتبقى المعلومات المتعلقة بالاتجاهات في آسيا الوسطى نادرة. ففي قيرغيزستان، أفادت اللجنة الحكومية المعنية بالهجرة والعمالة بأن أكثر أشكال العمل الجبري انتشاراً تتصل بالعمل سداداً لدين والاحتفاظ بأجور مواطنين من قيرغيزستان يعملون في الزراعة والبناء في الخارج لاسيما في الاتحاد الروسي وكازاخستان^{٢٥}. وفي أوزبكستان، صرح عدة مشترين وتجار تجزئة كبار أنهم سيكشفون عن شراء القطن من هذا البلد عقب تقارير إعلامية بشأن ممارسة عمل الأطفال الجبري في قطاع القطن.

٩٧. وفي أوروبا الغربية تقدم دراسة ابتكارية أجرتها وزارة العمل والضمان الاجتماعي في البرتغال بمساعدة منظمة العمل الدولية، نموذجاً مفيداً للبحوث في المستقبل^{٢٦}. فقد تناولت على حدة مواضيع أولها استغلال العمال المهاجرين في البرتغال بالذات، وثانيها استغلال العمال والاتجار بالمهاجرين البرتغاليين في بلدان أوروبية أخرى. وتفيد الاستنتاجات بأن المهاجرين النظاميين في أوروبا يمكن أن يتعرضوا أيضاً للاستغلال والعمل الجبري. وفي حالة البرتغال، فإن معظمهم كانوا من ذوي المهارات المتدنية، بمن في ذلك أفراد أقليات الروما، الذين يعملون في الزراعة

^{٢٥} انظر:

B. Hancilova: *The dimensions of forced labour and trafficking in persons in Kazakhstan, Kyrgyzstan and Uzbekistan*, unpublished report prepared for ILO SAP-FL, Feb. 2008.

^{٢٦} انظر:

S. Pereira and J. Vasconcelos: *Human trafficking and forced labour: Case studies and responses from Portugal*, ILO, Geneva, 2008.

الرامية إلى ترويج المبادئ والحقوق الأساسية في العمل بصفة أعم أو إلى تحسين نظم إدارة الهجرة. ومن جهة، فإن وعي الرأي العام وعدة مسؤولين حكوميين بمشكلة العمل الجبري في الخليج متدني المستوى، وهناك نوع من الإعراض عن قبول فكرة وجود تجاوزات يمكن أن تشكل بالفعل عملاً جبرياً وتجاراً. وما زال يتعين على حكومات كثيرة، علاوة على الاستجابة إلى الضغط المتصل بحدوث وتقارير محددة، أن تتخذ تدابير استباقية للتصدي للأسباب الأساسية للمشاكل وصياغة التوصيات المناسبة. ومن جهة أخرى، اتخذت بعض حكومات دول الخليج ومنطقة الشرق الأوسط بصفة عامة خطوات إيجابية تمثلت في التدريب والتحليل وإصلاح القوانين والسياسات وإنشاء آليات التنفيذ.

شواغل مواضيعية

١.٠١. لا يتوخى هذا الفرع تناول جميع الشواغل المواضيعية للعمل الجبري الحديث، كما يتجلى مثلاً في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٧، بل إنه يركز على مجموعة صغيرة من الشواغل استقطبت اهتماماً كبيراً في السنوات الأخيرة ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تساعد في سياقها على التصدي للمشاكل عن طريق التعاون التقني مستقبلاً. وتتمثل مسألة أولى في احتمال أن تسهم نظم التعاقد والتوظيف غير الملائمة، بما في ذلك النظم التي تشمل العمال المهاجرين، في خطر الوقوع في فخ العمل الجبري. وتتناول مسائل أخرى وضع البحارة والعمال المنزليين.

العمل التعاقد والتوظيف

١.٠٢. ويمكن أن تقضي آليات تعيين العمال وتوظيفهم غير الملائمة إلى استغلال في العمل، بما في ذلك العمل الجبري. ولطالما أقرّ بالصلة بين وساطة العمل غير المنظمة ونظم العمل سداداً لدين في مناطق من آسيا وأمريكا اللاتينية. كما يسود على نطاق واسع اعتقاد أن العمال الذين يهاجرون عن طريق وسطاء غير قانونيين، والذين لا يجدون في الغالب سوى وظائف سرية في بلدان المقصد، معرضون بصفة خاصة لخطر العمل الجبري.

١.٠٣. وفي السنوات الأخيرة استرعت مسألة جديدة اهتمام الحكومات ومنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في العالم، وكانت أيضاً موضوع نقاش في المؤلفات الأكاديمية والسياسية. وتتمثل هذه المسألة في أن العمال الذين يهاجرون بواسطة قنوات شرعية تماماً، وربما عن طريق وكالات توظيف مرخص لها، والذين يوظفون من خلال برامج عمل معترف بها رسمياً في بلد المقصد، يمكن أن يتعرضوا بدورهم للعمل الجبري إلا إذا توفرت الضمانات الواجبة.

١.٠٤. وتصدى لهذه المسائل عدد من منشورات النقابات وتقارير المنظمات غير الحكومية. غير أن الموضوع طرح بقوة في سلسلة من تقارير حكومة الولايات المتحدة، هي التقارير السنوية المعنونة "الاتجار بالبشر" والصادرة عن وزارة الخارجية في الولايات المتحدة في إطار جهودها الرامية إلى مكافحة الاتجار بالبشر على الصعيد العالمي. فقد توخى تقريرها الصادر في عام ٢٠٠٦ تسليط المزيد من

أو التصنيع. وقد أدّى الوسطاء غير المنظمين ووكالات الاستخدام المؤقتة التي تضاعف عددها ثلاث مرات على مدى السنوات القليلة الماضية، دوراً رئيسياً في اقتياد العمال البرتغاليين إلى حالات الاستغلال في العمل والعمل الجبري.

٩٨. وأولت معظم البلدان الأوروبية الآن بعض الأهمية لكيفية تسليط ممارسات العمل الجبري، إلى درجة ما، إلى أسواق عملها. وفي أيار/مايو ٢٠٠٧، استضافت حكومة السويد حلقة عمل للتفكير في مسألة الاتجار لأغراض العمل الجبري، شارك فيها خبراء من الدانمرك والسويد وفنلندا والنرويج. واتفق المشاركون في أن ظاهرة الاتجار بالعمال مشكلة محدودة نسبياً في بلدان شمال أوروبا مقارنة بمناطق أخرى يبدو فيها احتمال الخطر أكبر. ومع ذلك حدد المشاركون قطاعات ومهن - هي البناء والمطاعم والعمل في الخدمة المنزلية وجني الثوت في شمال السويد وفنلندا - حيث يمكن أن تنشئ حوافز استخدام عمال أجانب غير نظاميين مناهجاً ملائمة للعمل الجبري والاتجار. وشدد المتحدثون تشديداً ملحاً على ضرورة تنقيح لوائح العمل، لا سيما فيما يتعلق بالتعاقد من الباطن، وفتح أسواق العمل الشمالية الخاضعة تماماً للتنظيم أمام العمال الجدد من غير المواطنين.^{٢٧}

الشرق الأوسط

٩٩. شهدت منطقة الشرق الأوسط زيادة مطردة في الإبلاغ عن قضايا تتصل بالاتجار بالبشر بصفة خاصة وبالعمل الجبري بدرجة أقل. وإذا اعتمدت عدة بلدان قوانين جديدة لمكافحة الاتجار، ودعمتها أحياناً بآلية تنسيق مشتركة بين الوزارات، فقد وجّه ذلك بالضرورة الانتباه إلى شواغل لم تكن، على الأقل حتى ماض قريب، ذات أهمية بالنسبة إلى الرأي العام. وتناول تقريرنا العالمي السابق ظروف بعض العمال المنزليين في هذه المنطقة، نظراً إلى أن عدم وجود ضمانات في نظم التوظيف يمكن أحياناً أن تعرّضهم للاتجار.

١٠٠. وشملت الشواغل أيضاً انعدام الضمانات العامة في توظيف ونشر المهاجرين في عقود عمل مؤقتة في هذه المنطقة. وفي حين تنطبق مسألة الضمانات الكافية على جميع البلدان المعتمدة على العمال الأجانب في أنواع معينة من العمل، فإنها تكتسي أهمية خاصة بالنسبة إلى بلدان مثل دول الخليج نظراً إلى ارتفاع نسبة العمال المهاجرين مقارنة بعدد المواطنين. وفي السنوات الأخيرة، واجه عدد من بلدان هذه المنطقة انتقادات في تقارير زعمت، مثلاً، وجود ظروف عمل جدّ قاسية في قطاع البناء وصناعة الملابس في تلك البلدان، أو أوجحت أن نظام الكفيل، الذي يكون فيه العاملون بعقود مؤقتة تحت رعاية فرادى أصحاب العمل، يؤدي إلى ممارسة العمل الجبري والاتجار، وهذه مسائل معقدة تعاونت بشأنها حكومات المنطقة تعاوناً كبيراً في الفترة الأخيرة مع منظمة العمل الدولية في سياق جهودها

^{٢٧} انظر:

Nordic Expert Seminar on Trafficking for Forced Labour, Ministry of Employment, Government of Sweden, Stockholm, December 2007.

الإطار ٢-٥

الإغواء إلى العمل سداداً لدين: قناة خلفية متنامية من قنوات التجارة العالمية توقع بالملايين في شركاء العمل الجبري (نيوزويك، ١٥ نيسان/ أبريل ٢٠٠٨)

إنه لفصل جديد في تاريخ العولمة: فعدد متنام من القوة العاملة المهاجرة يعمل في شركاء ظروف شبيهة بالرق. ومقارنة بالظروف التي يعمل فيها المهاجرون في أحيان كثيرة، تبدو ورشات الإرهاق هينة نسبياً. والعمال المتجر بهم، إذ يغويهم بالخروج من ديارهم وسطاء عمل يعدونهم كذباً بأجور عالية، يجدون أنفسهم غالباً في أرض لا يتحدثون لغتها، راحين تحت عبء ديون لا يحتمل ومجردين من جواز السفر الذي يحتاجونه للعودة إلى أوطانهم. ويقول رونيه أوفرينييه، مدير مركز قضاء العمل في جامعة الفلبين في مانيلا، إن "أسلوب الرق القديم كان يجعل من العامل بالفعل ملكاً لصاحب العمل". "لكن وكلاء الاستخدام وأصحاب العمل القانونيين باتوا الآن يعملون معاً على خداع العمال الذين يجبرون على قبول شروط قاسية، بدافع الضعف والعزلة في ثقافة غريبة. وفي هذا السياق، تنتفي اليوم ظاهرة العمل الجبري".

وآسيا الوسطى والقوقاز. وطلب أيضاً إجراء دراسات في باكستان وبنغلاديش والهند، تبحث بالأساس تجربة العمال المتعاقدين المؤقتين القادمين من تلك البلدان إلى دول الخليج. وعُرضت بعض الاستنتاجات في المنتدى الخليجي حول العمالة الوافدة، عُقد في أبو ظبي في أوائل عام ٢٠٠٨. وثانياً، قَدَمَ قدر كبير من خدمات بناء القدرات إلى مسؤولين حكوميين، منهم مفتشون للعمل، وكذلك لأصحاب العمل والنقابات. ويتجلى ذلك في برنامج نُفذ في الأردن رداً على ادعاءات تعلقت بإخضاع عمال مهاجرين آسيويين للعمل الجبري والاتجار في القطاعات التصديرية. وتلقت الحكومة مساعدة في صياغة قانون جديد بشأن الاتجار وتعديل قانون العمل وإنشاء لجنة مشتركة بين الوزارات تعنى بمسألة الاتجار. وفي تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨، وافقت تلك اللجنة على إنشاء وحدة مشتركة تجمع بين صلاحيات إنفاذ القانون المسندة إلى مفتشي العمل وموظفي الأمن العام بهدف تيسير التحقيق في جرائم الاتجار وإحالتها إلى السلطات القضائية. وتعاونت منظمة العمل الدولية بشأن هذه المسائل أيضاً مع مفتشي العمل وموظفي خدمات الأجانب والأمن العام في بلدان منشأ أو مقصد أخرى للعمال المتعاقدين المؤقتين، بما في ذلك الصين وعدة دول خليجية والولايات المتحدة وفيتنام. كما قامت باستعراض مفصل للمسائل المطروحة. وحالة المعارف المتعلقة بهذه الشواغل يمكن أن تلخص، في ضوء صكوك منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري وغير ذلك من المواضيع ذات الصلة، على النحو التالي.

رسوم خدمات التعيين والتوظيف

١٠٧. إن اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١)، تكرر المبدأ الأساسي المتمثل في ألا تتقاضى وكالات الاستخدام الخاصة من العمال، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، أي رسوم أو تكاليف بالكامل أو جزئياً. ولمصلحة العمال المعنبيين، يمكن للسلطة المختصة، بعد التشاور مع معظم ممثلي منظمات

الضوء على "الاتجار بغرض العمل عن طريق التوظيف القانوني"، لا سيما في آسيا والشرق الأدنى. وقيل إن نسبة من العمال المهاجرين يواجهون بعد وصولهم وكلاء استخدام أو أصحاب عمل بلا ضمير لا يتورعون عن وضعهم في حالة عبودية غير طوعية، وإن "ذلك يمكن أن يتحول إلى عمل جبري أو عمل سداداً لدين بحسب وسائل الإكراه المستخدمة لإجبار العمال على الدخول في وضع العبودية أو البقاء فيه". ووقف التقرير على بعض التدابير التعسفية المستخدمة بما في ذلك: تغيير شروط العمل عن تلك المنصوص عليها في العقود الموقعة قبل مغادرة العمال بلدانهم، ومصادرة وثائق السفر والاحتفاظ بها؛ الحبس؛ التهديد بالقوة الجسدية؛ الاحتفاظ بالأجور. كما لاحظ التقرير أن ارتفاع تكاليف المعاملات المفروضة للعمل في الخارج يمكن أن يزيد بقدر كبير احتمال تعرض العمال المهاجرين لعبودية الدين. وتصبح هذه التكاليف أو الديون، إذا كانت مفروطة، شكلاً من أشكال عبودية الدين، عندما تقتصر بالممارسات الاستغلالية لوكلاء استخدام أو أصحاب عمل بلا ضمير في بلدان المقصد.

١٠٥. وتعمق تقرير وزارة الخارجية الصادر في عام ٢٠٠٧ في هذا التحليل، إذ بحث الصلات القائمة بين قوانين الرعاية والعمل الجبري. كما بحث السبل التي قد تستخدمها الجهات الراعية في بلدان المقصد لتجاوز تلك القوانين، مثل تهديد العمال بالاعتقال إذا حاولوا التظلم من الشروط التعسفية أو عدم دفع الأجور لفترات مطولة. وحدد أحدث التقارير، وهو تقرير عام ٢٠٠٨، استراتيجيات مختلفة يمكن بها لبلدان المنشأ والمقصد أن تتصدى للاتجار بالعمال المهاجرين العابرين للحدود، كما شجع الحكومات على "التعاون مع منظمة العمل الدولية في ضوء ولايتها المتعلقة بالقضاء على العمل الجبري أو الإلزامي". وشملت الاستراتيجيات المقترحة عملية التوظيف في بلدان المنشأ والمقصد واتفاقات العمل الثنائية ومتعددة الأطراف؛ وتحديد الضحايا ومعالجة الشكاوى، فضلاً عن منع تجاوز النظام القانوني، في بلدان المقصد.

١٠٦. فكيف تصدت منظمة العمل الدولية لهذه الشواغل؟ تصدّت لها بطرق عدة من خلال تضافر جهود برامجها المتعلقة بإدارة الهجرة والعمل الجبري وتطبيق المعايير. فقد أجرت أولاً بحثاً بشأن طريقة عمل هذه النظم في الواقع في أنحاء شتى من العالم. وشملت البحوث الوكالات الخاصة ونظم الاستخدام في مناطق وبلدان منها الاتحاد الروسي

٢٨ انظر:

R. Plant: *Temporary contract labour in the Gulf States: Perspectives from two countries of origin*,

وثيقة مقدمة إلى المنتدى الخليجي حول العمالة الوافدة، أبو ظبي، ٢٣-٢٤ كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٨.

الإطار ٢-٦

المبادئ التوجيهية المنصوص عليها في المبادرة الوزارية المنسقة لمكافحة الاتجار لمنطقة نهر الميكونغ الكبرى دون الإقليمية رسوم خدمات التوظيف

- ينبغي أن تحاول الحكومات ووكالات الاستخدام التقليل إلى أدنى حد من تكاليف توظيف واستخدام المهاجرين، التي يجب أن يدفعها العمال وأصحاب العمل.
- وينبغي أن يدفع أصحاب العمل رسوم وكالات الاستخدام. وحيثما تعذر ذلك ينبغي أن تنظم الحكومات، بالتشاور مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، المقدار الأقصى لرسوم الخدمات التي يسمح لوكالات الاستخدام فرضها على العمال.
- وينبغي أن تكشف وكالات الاستخدام لأصحاب العمل وللعمال جميع التكاليف والشروط التجارية، وأن تكفل الشفافية في التكاليف (مثل التكاليف المتصلة بالوثائق وما إلى ذلك) ورسوم خدمات التوظيف.
- وينبغي أن تنظم الحكومات وترصد كيفية خصم وكالات الاستخدام رسوماً من رواتب العمال.
- ويجب أن يحصل أصحاب العمل ووكالات الاستخدام على موافقة خطية من العمال بشأن خصم رسوم من رواتبهم وأن يكفلوا وصول العمال وصولاً كاملاً إلى حسابات ادخارهم في أي وقت.
- وينبغي أن يطلب من أصحاب العمل أو وكالات الاستخدام، المكلفين بخصم مبالغ من رواتب العمال، أن يقدموا لأولئك العمال كشوفاً خطية بشأن الراتب الإجمالي وجميع الخصوم.
- وينبغي أن تشجع الحكومات قيام الحكومات أو المؤسسات المالية أو منظمات أخرى بتوفير تسهيلات إقراض بهدف تقديم قروض منخفضة الفائدة إلى العمال الذين لا يستطيعون دفع رسوم وكالات الاستخدام.

باكستان وبنغلاديش، إلى أن تجربة معظم المهاجرين كانت إيجابية، فقد استنتجت أيضاً أن ارتفاع تكاليف الهجرة تقلل من أرباح العمال. وفي بنغلاديش، حيث يناهز متوسط التكاليف ١٤٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة للرجال ونصف هذا المبلغ للنساء، ارتفع إجمالي تكلفة الهجرة بأكثر من ١٣٠ في المائة على مدى الفترة ٢٠٠٠-٢٠٠٧ دون أن يقترن ذلك عموماً بزيادة في الدخل. وفي باكستان، بلغ متوسط مجموع التكاليف التي يتكبدها المستخدمون في الخارج ١٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، أي أكثر من الحد الأقصى الذي حدته حكومة باكستان باثني عشر مرة. ويدفع معظم المهاجرين الباكستانيين جميع الرسوم مسبقاً، وتغطي مدخراتهم قرابة نصف تكاليف تمويل الهجرة.

قنوات التوظيف وآلياته

١١٢. في حين يلجأ بعض الباحثين عن عمل إلى وكالات استخدام مرخص لها للعثور على وظائف في مناطق بعيدة داخل بلدانهم أو في الخارج، فإن الكثيرين منهم يستخدمون طرقاً أخرى. وعادة ما يكون التعيين الأولي بواسطة وكلاء صغار النطاق. ويمكن أن يختلف دور هؤلاء الوسطاء بحسب ما إذا كان تنقل العمال حراً أو مقيداً بمتطلبات الحصول على تأشيرات. فالباحثون عن عمل القادمون من بلدان آسيا الوسطى لا يحتاجون لتأشيرات العمل في الاتحاد الروسي رغم أن من واجبهم تسجيل الإقامة والوظيفة. وفي طاجيكستان مثلاً، حيث يفوق التدفق السنوي المقدر للعمال المهاجرين نصف مليون شخص، تنحصر مساهمة وكالات الاستخدام الخاصة في توظيف بضعة آلاف من العمال في الخارج. ويجري التعيين والتوظيف عن طريق شبكة من الوسطاء غير المنظمين، وهم غالباً من المهاجرين السابقين الذين حافظوا على صلات مع أصحاب عمل روس. ولقاء مجموعة من الخدمات، بما في ذلك التسجيل والاتصال

أصحاب العمل ومنظمات العمال، أن تجيز استثناءات على هذا المبدأ فيما يتصل ببعض فئات العمال وأنواع محددة من الخدمات التي تقدمها وكالات الاستخدام الخاصة.

١٠٨. وفي بعض المناطق أفرز الحوار بين الحكومات والجهات المعنية الأخرى مبادئ توجيهية أكثر تفصيلاً. ومن أمثلة ذلك المبادئ التوجيهية الموصى بها لسياسة التوظيف على صعيد التطبيق في منطقة نهر الميكونغ الكبرى دون الإقليمية، التي جرى التفاوض بشأنها مع جهات معنية شتى في إطار المبادرة الوزارية المنسقة لمكافحة الاتجار.

١٠٩. وجدير بالذكر أن الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة يقر في مدونة ممارساته مبدأ تقديم الخدمات مجاناً إلى الباحثين عن عمل. وقطع الاتحاد الدولي أيضاً التزامات محددة فيما يتعلق بمنع الاتجار بالبشر.

١١٠. وعلى صعيد التطبيق، يدفع مهاجرون كثيرون رسوم توظيف يمكن أن تكون عالية جداً بالمقارنة مع الإيرادات المتوقعة. وأفادت دراسة أجرتها منظمة فيريتي غير الحكومية الأمريكية في عام ٢٠٠٥، بالاستناد إلى مقابلات مع مهاجرين عائدين من أربعة بلدان آسيوية، أن مقدار الرسوم القانوني عادة ما يساوي راتب شهر واحد لكن الرسوم الحقيقية المدفوعة تتراوح بين ١,٨ و ٤,٨ رواتب شهرية. وعادة ما يمول العمال تلك الرسوم بواسطة قروض مختلفة المصادر. وإذا تصل الفائدة أحياناً إلى ٦٠ في المائة، فقد يستغرق تسديد تلك القروض ما بين ١٠ أشهر وثلاث سنوات^{٢٩}.

١١١. وإذا خلصت بحوث منظمة العمل الدولية التي تناولت في عام ٢٠٠٧ حالة مهاجرين عائدين من دول الخليج إلى

^{٢٩} انظر:

Protecting overseas workers, Verité Research Paper, Dec. 2005.

لم يحصلوا على عقود خطية قبل الهجرة بصرف النظر عن نوع التأشيرة. وفي باكستان^{٣١}، لم يبرم أكثر من ٦٠ في المائة ممن هاجروا بواسطة أصدقاء أو أقارب و٢٠ في المائة ممن حصلوا على تأشيرات مباشرة، إلا عقوداً شفوية. ويوقع مهاجرون آخرون عقوداً لكنهم يمنعون من الاحتفاظ بها أو يحصلون على عقود بلغة لا يفهمونها.

١١٦. وفي حالات كثيرة، يتبين للمهاجرين لدى الوصول إلى بلد المقصد أن الوظائف وشروط العمل تختلف كثيراً عن تلك المبينة في عقود الاستخدام الأصلية، سواء كانت خطية أو شفوية. وخلص استقصاء عن المهاجرين العائدين في الهند^{٣٢} إلى أن أصحاب العمل أصرّوا في ١٢ في المائة من الحالات على إبرام عقود جديدة تماماً. وكان ذلك بالإكراه غالباً، أي في خمس الحالات تقريباً بالنسبة إلى من هاجروا بواسطة وكالات استخدام. وفي باكستان، أشار استقصاء^{٣٣} إلى طرق مختلفة وقعت بها عقود جديدة لدى الوصول إلى بلدان مقصد خليجية. وفي الحالة الأولى، يجري إعداد عقد جديد بشروط وظروف واضحة يوقعه المهاجرون. وفي الحالة الثانية، يقدم للمهاجرين، في موعد دفع الراتب الأول عقد ووثائق إضافية للتوقيع لا يدركون محتوياتها في أغلب الحالات. وبصفة عامة، يُقدّر أن استحقاقات الأجور في العقود الجديدة تكون أدنى بنسبة ١٠ في المائة من تلك المحددة في العقود الأصلية الموقعة في باكستان.

١١٧. وسجلت أيضاً حالات غش قصوى في التوظيف كانت عواقبها الإنسانية وخيمة. وفي حالة ذائعة الصيت، انتدب عمال نيباليون في عام ٢٠٠٤ على أساس العمل في مطابخ في الأردن، لكن جوازاتهم أخذت منهم وأرسلوا إلى العراق حيث اختطفوا جميعهم فيما بعد وقتلوا إلا واحداً. ورغم أن هذه الحالات استثنائية، فهي تشكل سبباً واضحاً لضرورة توفير ضمانات قوية ضد الممارسات القائمة على الغش.

منع الجبر والإكراه

١١٨. قد تبدأ الممارسات القسرية في بلد المنشأ ذاته. وفي بعض البلدان الآسيوية، تشرف وكالات الاستخدام على "مراكز حجز" أو مخيمات تدريب ينزل فيها المرشحون للهجرة بين وقت انتدابهم ووقت نشرهم في الخارج. وأفادت مصادر بفرض قيود على حرية تنقل الأشخاص الموجودين في تلك المراكز، وغالباً ما يتعلق الأمر بنساء يتجهن للخدمة المنزلية في الخارج. وفي إندونيسيا مثلاً، عادة ما يقضي

بأصحاب العمل، يمكن أن يدفع المهاجرون للوسيط مبلغاً يعادل نصف راتبهم على مدى الأشهر الأولى. وخلص استقصاء في الاتحاد الروسي شمل مجموعات معرّضة للتجارة بمن في ذلك عمال مهاجرون، إلى أن ٩٠ في المائة من المهاجرين يبحثون عن وظائف بواسطة شبكات غير منظمة في حين لا يستخدم سوى خمسة في المائة وكالات عامة أو خاصة.

١١٩. وفي جنوب آسيا، عادة ما يعمل "وكلاء فرعّيون" لمصلحة وكالات كبرى معترف بها رسمياً. وقد يتمثل دور وكيل الاستخدام المحلي في مجرد إحالة العامل إلى الوكالة الكبرى مقابل رسم يدفعه العامل؛ كما يمكن أن يقدم خدمات أخرى مثل الحصول على جوازات السفر ووثائق هوية وتأشيرات وتصاريح أخرى. وفي الهند، يعمل المتعاقدون في اليد العاملة في سوق عمل محلية غير منظمة بصفة عامة داخل البلد، بينما قد يعتمد قرابة نصف المهاجرين إلى الخارج على وكلاء غير مسجلين. وفي إندونيسيا وباكستان وبنغلاديش، يستخدم المهاجرون قنوات متنوعة بما في ذلك الشبكات الأسرية ووكالات الاستخدام المسجلة وعدد كبير من الوسطاء أو "الوكلاء الفرعيين" غير المنظمين. ويمكن لهؤلاء الوكلاء الفرعيين أن يضطلعوا بالتوظيف بالنيابة عن وكالات مرخص لها رغم أن اللوائح الوطنية تحظر تلك الممارسة. لكنهم قد يضطلعون أيضاً بعمليات توظيف لحسابهم الخاص بطلب من أصحاب عمل في بعض بلدان المقصد، فضلاً عن خدمات إضافية منها توفير التأشيرات والتذاكر. وتفتل العديد من تلك الترتيبات من رقابة الوكالات الرسمية المسؤولة عن حماية العمال المهاجرين في البلدان المرسلّة.

١٢٠. وفي الصين، تميز دراسة أجرتها منظمة العمل الدولية بين العمال المنظمين الذين يهاجرون بواسطة قنوات قانونية وأولئك الذين يستخدمون وسطاء العمل أو قنوات فردية. وحين تستخدم قنوات غير قانونية، قد تصل الرسوم المدفوعة إلى مافيا "رؤوس الأفاعي" حتى ٧٠.٠٠٠ دولار أمريكي للسفر إلى الولايات المتحدة. أما الذين يقصدون بلداناً آسيوية مجاورة فيدفعون مبالغ أقل من ذلك بكثير. وتشارك المنشآت الخاصة على نحو مطرد في تصدير اليد العاملة. وقد بذلت الحكومة جهوداً واضحة لفرض المزيد من الرقابة على توظيف العمال الأجانب، وحظر رسوم التوظيف المفروضة على العمال واعتماد أحكام للإنفاذ الفعال، بيد أن انتشار الوكالات المحلية الصغيرة ومتوسطة الحجم قد جعل من الصعب ممارسة رقابة مناسبة.

عقود/الاستخدام

١٢١. لا يوقع العديد من العمال الموسميين والمهاجرين عقوداً خطية أبداً، معوّلين فحسب على الاتفاقات الشفوية مع جهة التوظيف. وفي بنغلاديش، خلص استقصاء عن المهاجرين عبر الحدود^{٣٤} إلى أن ٩٠ في المائة من المجبيين

^{٣١} انظر:

G.M. Arif. *Recruitment of Pakistani workers for overseas employment: Mechanisms, exploitations and vulnerabilities*. Pakistan Institute for Development Economics, unpublished ILO research, 2008.

^{٣٢} انظر:

S. Rajan; V. Varghese; M. Jayakumar: *Overseas recruitment practices in India*, Research Unit on International Migration, Centre for Development Studies (CDS), Thiruvananthapuram; Ministry of Overseas Indian Affairs (MOIA), Government of India, 2009.

^{٣٣} انظر: G.M. Arif: op. cit.

^{٣٤} انظر:

R. Afsar: *Unravelling the vicious cycle of labour recruitment: Migration from Bangladesh to Gulf countries*, unpublished ILO research, 2008.

واستخدم أصحاب العمل وكالات خاصة تقع في أمريكا الوسطى وبلدان أخرى، ولا تخضع أنشطتها للرقابة. وفي حالات قصوى، أدت معاملة هؤلاء المهاجرين إلى رفع دعاوى قضائية. ونتيجة لذلك، عُرض مشروع قانون على كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية في عام ٢٠٠٧، يشترط الكشف بوضوح ودقة عن شروط الاستخدام المقدمة للعمال المعينين ويحظر فرض رسوم توظيف على العمال ويتضمن أحكاماً تتعلق بالإنفاذ الفعال.

١٢٢. وتحوّل مخططات الرعاية الجهات الراعية المالكة لتأشيرة العمل ممارسة سلطة كبيرة على العامل. وقد تمثلت إحدى القضايا في المتاجرة غير المشروعة بهذه التأشيرات. وهي مسألة تثير شياً من القلق في دول الخليج على سبيل المثال. ويشارك بعض أصحاب العمل مباشرة في هذه الصفقات، بينما يوكل آخرون مهمة تعيين العمال لشركات توظيف تباع بدورها التأشيرات لوكالات الاستخدام الموجودة في البلدان المرسلّة. وتحول التكاليف من ثم إلى مرشحين للهجرة عن طريق رسوم تأشيرات مضخمة.

١٢٣. وفي أية حالة وطنية لا بد من إجراء تقييم دقيق لجوانب التوظيف وعلاقة الاستخدام المنطوية على عناصر قسرية. ومن السذاجة المفرطة القول إن العمل الجبري يجتاح الأنشطة غير القانونية بصورة رئيسية في حين تخلو الأنشطة القانونية بالضرورة من الإكراه. ففي الصين مثلاً، حيث يتلقى وكلاء الاستخدام في حالات كثيرة أعلى المبالغ في العالم، تؤكد معظم المؤلفات المتعلقة بالهجرة الصينية ما تكتسبه العملية من طبيعة طوعية وتوافقية بحتة^{٣٦}. ورغم أن دفع مبالغ كبيرة يؤدي إلى مديونية شديدة على مدى فترة زمنية محددة، فإن ذلك غالباً ما يعتبر خياراً عقلياً يكاد لا يكون فيه للإكراه الصريح أي دور.

١٢٤. ومن المهم أيضاً تقييم كيفية تسديد تلك الديون في العادة. وفي حالات كثيرة يدفع العمال المهاجرون للوكلاء نقداً قبل الهجرة أموالاً تتأتى من مدخراتهم أو من بيع ممتلكات أو أصول أخرى ويقرضون من أقاربهم ومصادر أخرى. وفي حالات أخرى تسدد السلفات عن طريق خصوم من الرواتب.

١٢٥. وبخصوص متوسط مقدار تلك المدفوعات وطريقة تسديد الديون وهوية المستفيدين منها، تتوفر معلومات متفرقة منفرادى البلدان. ففي إندونيسيا مثلاً، يوقع عمال الخدمة المنزلية في مراكز الحجز داخل إندونيسيا وثائق قبل المغادرة يعربون فيها عن رغبتهم في أن يدفع صاحب العمل مباشرة لوكالة الاستخدام رسوماً مخصومة من الرواتب خلال الأشهر القليلة الأولى من العمل. ويمكن أن تغطي المبالغ المسددة تكاليف مجموعة واسعة من المعاملات، بما في ذلك: عمولة الوسيط والسكن والاستهلاك في مركز الحجز والتدريب والفحوص الطبية والجوازات وثائق

العمال المنزليون المهاجرون فترة تصل إلى ستة أشهر أو أكثر في مراكز الحجز تلك، ويطلب منهم أحياناً العمل بأجور زهيدة أو بلا أجر. ويبدو أن الوكالات، التي تكبدت تكاليف جلاء ما تدفعه لوسطاء العمل غير المنظمين الذين قاموا بالانتداب الأولي والتي لا تتلقى عمولتها إلى حين توظيف عمال الخدمة المنزلية في الخارج، تفرض تلك القيود للحيلولة دون تكبد خسارة في استثماراتها.

١١٩. وفي بلدان المقصد، تبقى المعلومات المتعلقة بالشروط الفعلية في غالب الأحيان مشتتة. وسُجّلت أمثلة لحالات إجبار وإكراه في إطار أنواع مختلفة من ترتيبات العمل المؤقت. وغالباً ما تكون الحدود بين الممارسات القانونية وغير القانونية غير واضحة، لأن الوكالات المسجلة قانوناً يمكن أن تمارس أنشطة مشبوهة تكاد تخالف القانون. ومن المذهل أيضاً الوقوف على عدد البلدان التي واجهت بعض المشاكل فيما يتصل بآلياتها وبرامجها الخاصة لاستقدام عمال مؤقتين. فحتى عندما تكون المخططات الرسمية خاضعة لقوانين ولوائح، أفادت مصادر بحدوث ممارسات تعسفية من جانب وكالات تزود أصحاب العمل بالعمال.

١٢٠. وقد يكون من الصعب تحديد العلاقة الصحيحة بين الوكلاء المهتمين في المقام الأول بالتعيين والنقل إلى بلد المقصد وخدمات التوظيف في ذلك البلد والاستخدام الفعلي للعمال المتعاقد معهم. وأجري في عام ٢٠٠٨ لصالح حكومة أستراليا، استعراض مستقل لمخطط تأشيرات خاص بالمهاجرين المؤقتين، وأشار هذا الاستعراض إلى بعض المعضلات^{٣٧}. فقد استنتج مثلاً أن وكلاء الهجرة يمكن أن يفرضوا رسوماً كبيرة في الخارج، غالباً ما تدفع في الخارج، وقد لا يعلم صاحب العمل أمرها قط. كما كشف الاستعراض عن حالات خداع كثيرة على أيدي أولئك الوكلاء، مثل فرض رسوم مفرطة على أصحاب العمل والعمال لتجديد تأشيرات لا تزال صالحة. كما حدّد حالات يمكن أن يقوم فيها أصحاب العمل، الذين يحتمل أن يكونوا قد تكبدوا تكاليف كبيرة لرعاية حاملي التأشيرات هؤلاء، بتحويل تلك التكاليف إلى عائق العمال بواسطة خصوم منتظمة من أجورهم. وفي هذه الحالات يقدم الاستعراض إلى فريق استشاري مؤلف من ممثلين عن حكومات الولايات ودوائر الأعمال والصناعة والنقابات بغية إسداء المشورة بشأن الإصلاحات الواجب إجراؤها مستقبلاً.

١٢١. وهناك برنامج في الولايات المتحدة يمكن أصحاب العمل من أن يأخذوا على عاتقهم عمالاً مهاجرين بتأشيرات مؤقتة قصيرة الأجل عندما لا يستطيع أصحاب العمل العثور على عمال محليين للاضطلاع بالوظائف المتاحة^{٣٨}.

^{٣٤} انظر:

Visa Subclass 457 Integrity Review, by Ms. Barbara Duggan, Ministry for Immigration and Citizenship, Government of Australia, Canberra, Oct. 2008.

^{٣٥} يتألف برنامج H-2، الذي وُضع في عام ١٩٨٦، من مكونين اثنين، أي البرنامج الزراعي H-2A والبرنامج غير الزراعي H-2B. والعمال يأتون بدرجة أولى من المكسيك، ثم من غواتيمالا وجامايكا.

^{٣٦} انظر مثلاً:

S.X. Zhang: *Chinese human smuggling operations: Families, social networks and cultural imperatives*, Palo Alto, CA, Stanford University Press, 2008.

على السواء. وقامت لجنة الخبراء في منظمة العمل الدولية مؤخراً في عام ٢٠٠٧، بتوضيح موقفها بشأن الإكراه غير المباشر الذي قد يخضع له العمال المهاجرون بصفة خاصة^{٣٧}. وفي بعض الحالات المذكورة آنفاً، خضع العمال لإكراه جلي. لكن الأمور عادة ما تكون مختلفة. ويبدو أن الصورة العامة تشير إلى وكلاء مختلفين يستخدمون استراتيجيات مبتكرة غالباً ما تكون مخالفة للقانون بهدف الحصول على مبالغ مالية كبيرة من قوة عاملة مستضعفة.

١٣١. ولا يمكن البت في ما إذا كانت فرادى الحالات تصل إلى حد المخالفة الجزائية للعمل الجبري إلا عن طريق ملاحظات قضائية وطنية وقرارات صادرة عن المحاكم بعد وضع إطار قانوني لاستيعاب حالات التعسف. ويتناول الفصل التالي تلك المسائل ويبحث أدوار العدالة الجنائية وقضاء العمل.

١٣٢. وتتمثل المراحل المقبلة في التفاوض بشأن الاستجابة السياسية المناسبة التي قد تشمل اعتماد لوائح جديدة وترتيبات رصد عن طريق الحوار الاجتماعي الثلاثي. فالحوار الاجتماعي هو الذي أدى في المملكة المتحدة مثلاً إلى توافق في الآراء بين مختلف الجهات بشأن ضرورة الترخيص "لأرباب الشغيلة" في قطاعي الزراعة وصيد المحار. وأشير فيما تقدم أيضاً إلى المبادرة الأسترالية الحديثة من أجل إنشاء فريق استشاري ثلاثي معني ببرنامج التأشيرات الخاص بالعمال المؤقتين. وعلى الصعيد العالمي، دار أيضاً حوار مهم بين أصحاب العمل ونقابات العمال. وفي تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، باشرت النقابات الأعضاء في شبكة النقابات العالمية والشركات الأعضاء في الاتحاد الدولي لوكالات الاستخدام الخاصة - بما في ذلك شركات كبرى مثل أديكو وكيلي للخدمات ومانباور - حواراً اجتماعياً عالمياً يهدف إلى تحديد شروط منصفة لقطاع وكالات العمل المؤقت، من بينها منع المنافسة غير الشريفة من قبل الوكالات التي تمارس الغش، ومكافحة الاتجار بالبشر. وأعرب الطرفان عن دعمهما لإنشاء إطار تنظيمي مناسب لهذا القطاع.

١٣٣. وهذا النوع من الحوار السياسي المستنير، إذ يقترن بتقييم دقيق لكيفية سير نظم العمل التعاقدية على أرض الواقع ورأي جميع الأطراف في علاقة العمل، سوف يمهّد لتحسين التوجيه العام بشأن المسائل الشائكة التي تشكل السبب الرئيسي للكثير من المشاكل التي يواجهها العمال المستضعفون اليوم، مثل فرض الرسوم المفرطة.

^{٣٧} أي إجبار خارجي أو إكراه غير مباشر يتعارض مع حرية العامل والعرض الطوعي، قد لا ينجم فقط، حسب تفسير لجنة الخبراء، عن إجراء حكومي، مثل صك إلزامي، وإنما أيضاً عن ممارسة صاحب العمل. وكمثال على ذلك "الحالات التي يتعرض فيها العمال المهاجرون للخداع أو الوعود الكاذبة أو تحجز وثائق هويتهم أو يجبرون على البقاء في خدمة صاحب العمل"، فهذه ممارسات تمثل خرقاً صارخاً لاتفاقية العمل الجبري. ٢٠٠٧، الدراسة الاستقصائية العامة، الفقرة ٣٩.

الهوية وتزكيات مكتب اليد العاملة وتوفير عقد العمل وخدمات الإعفاء الضريبي والتأمين وتوفير التذاكر قبل السفر والرسوم المرتبطة بذلك. وتختلف الخصوم بحسب كفاءات العامل المنزلي وراتبه المتوقع. وفي حالة العمال الأقل كفاءة والمستخدمين للمرة الأولى، يمكن خصم ما يعادل تسعين في المائة من الراتب خلال الأشهر الخمسة الأولى من العمل في الخارج لتغطية رسوم الوكالة. وعلاوة على ذلك، من الشائع في الحالات التي تتلقى فيها وكالات الاستخدام سلفات من أصحاب العمل المحتملين ومن المهاجرين أيضاً، أن يحول أصحاب العمل تلك التكاليف إلى عاتق العمال المنزليين عن طريق خصوم إضافية من رواتبهم.

١٢٦. وفي سياق المزيد من العمل بشأن هذه المسائل، من المهم تحديد فهم منهجي بصفة أكبر لطائفة الرسوم التي تفرضها الهيئات الإدارية وجهات التوظيف الخاصة، وعلاقتها بالإيرادات المتوقعة بما في ذلك الحد الأدنى للأجر، وطرق تسديدها بما في ذلك المبالغ المخصصة من الرواتب وكيفية رصد الحكومات لهذه العمليات بغية توفير ضمانات تحمي من التعسف.

التحديات المقبلة

١٢٧. يوجد وعي متزايد بأن العديد من الترتيبات القائمة اليوم لتوظيف العمال المؤقتين تعثرها نقائص خطيرة. ويعود جزء منها إلى الثغرات الموجودة في قوانين العمل القائمة التي لا تبين مسؤوليات كل من وكيل التوظيف وصاحب العمل النهائي في توفير ضمانات تحمي من الممارسات التعسفية، بما في ذلك العمل الجبري. وهناك حالات كثيرة أيضاً، لا تنفذ فيها ببساطة اللوائح المفصلة المتعلقة بالرسوم. وقد يجد العمال أنفسهم في الواقع يدفعون ما لا يقل عن عشرة أضعاف المقدار الأقصى المنصوص عليه في القوانين واللوائح الوطنية.

١٢٨. ونفذت بعض القوانين الرامية إلى مكافحة ممارسات الغش أو التعسف، كما وجهت دعوات إلى تشديد الإنفاذ. إلا أن معظم الحالات تستدعي توضيح الوضع المنصوص عليه في القانون الوطني توضيحاً أكبر قبل أن يتسنى إنفاذ ذلك القانون بمزيد من الحزم.

١٢٩. وقد تستدعي أغلبية الحالات الخطرة تطبيق القانون الجنائي وفرض عقوبات شديدة. لكن قبل صياغة القوانين والسعي إلى إنفاذها بحزم، من الأساسي الحصول على توافق في الآراء بشأن الممارسات المقبولة وغير المقبولة من خلال التشاور بين الحكومات وممثلي منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. وهذه أيضاً تحديات أساسية وصعبة في الآن ذاته بالنسبة للشركاء الاجتماعيين الذين لا يسعون إلى منع العمل الجبري في المعاملات التجارية وسلاسل التوريد فحسب، بل يتوخون أيضاً المساهمة في إطار تنظيمي يوفق بين الجدوى الاقتصادية وحماية حقوق العمال وحقوق الإنسان الأساسية.

١٣٠. ويمكن أن تقدم معايير العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري بعض الإرشادات لتوجيه إنفاذ السياسات والقوانين

البجارة وصيادو الأسماك

١٣٤. تزداد القرائن الدالة على أن البجارة وصيادي الأسماك يمكن أن يكونوا عرضة لخطر العمل الجبري والاتجار بصفة خاصة. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، تناول بحث أكاديمي نشر في إيطاليا حالة "عمال البحار الخاضعين للعمل الجبري"، بالتركيز على الفئات المستضعفة غير المشمولة بالعناية النظامية حتى ذلك الوقت^{٣٨}. فظروف العزلة والحبس التي تعمل فيها هذه الفئة من العمال، فضلاً عن الصعوبات المتكررة في تحديد المسؤوليات القانونية تجاه أطقم السفن، يمكن أن تجعلهم عرضة للخطر بصفة خاصة.

١٣٥. وأبلغ عن حالات استخدم فيها الخداع وكان فيها عدم دفع الأجور ممارسة متعمدة. وفي إحدى هذه الحالات التي أبلغ عنها الاتحاد الدولي لنقابات العمال والاتحاد الدولي لعمال النقل، لم يتقاض فلبيني أجره طيلة أشهر بعد الاتصال بالنقابة. وبينت تحقيقات لاحقة أنه فيما زعم أصحاب السفينة الأصلليون بيعها إلى شركة أخرى رفضت التعاون مع الاتحاد الدولي لعمال النقل، يرجح ألا يكون تغيير المالك قد حدث أصلاً. وهذه حالة خداع متعمد لم يكن المالك فيها ينوي دفع الأجور المستحقة.

١٣٦. ووردت تقارير كثيرة عن ممارسات عمل جبري تقترن بالحبس في قطاع صيد الأسماك في بلدان آسيوية منها تايلند. وقدم الاتحاد الدولي لنقابات العمال معلومات مستفيضة، بالنيابة عن إحدى النقابات الأعضاء فيه، وهي اتحاد بحارة بورما، الذي أبلغ عدة أعضاء فيه عن ممارسات عمل جبري في مراكب صيد تايلندية. وفي مشروع مشترك بين وكالات الأمم المتحدة ومتعلق بالاتجار بالبشر في منطقة نهر ميكونغ الكبرى دون الإقليمية عرضت هذه الحالة على نحو مشابه بوصفها حالة اتجار بالبشر^{٣٩}. وأشارت شهادات إلى ممارسات قائمة على الخداع في ميانمار أو في صفوف المهاجرين من ميانمار في تايلند، يعقب فيها التوظيف فرض قيود على حرية التنقل عن طريق الحبس في أماكن محروسة. وتؤخذ صور جوازات السفر وتعد وثائق هوية مزورة تقدم عمال ميانمار بوصفهم مواطنين تايلنديين. وبما أن السجل يحتوي أسماء مختلفة، فمن شأن تلك الممارسة أن تمكن أصحاب المراكب في مرحلة لاحقة من إنكار استخدام أولئك الأشخاص. وقد تبلغ العمولات المدفوعة لوكلاء الاستخدام، التي تخصم فيما بعد من الأجور، ثلاثة أضعاف المبلغ المتفق عليه في الأصل.

١٣٧. وتفيد دراسة أعدها مركز التضامن في الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٧^{٤٠}، أن المواطنين التايلنديين المنحدرين من المناطق الريفية يمكن أيضاً أن يتعرضوا للاتجار لأغراض العمل الجبري في قطاع صيد الأسماك.

وفيد التقرير مستشهداً بمصادر حكومية، أن أكثر من عشرة آلاف عامل يمكن أن يكونوا قد وقعوا في شرك مراكب الصيد تلك^{٤١}. وفي حالة قصوى أبلغ عنها الاتحاد الدولي لعمال النقل^{٤٢}، مات جوعاً ٣٩ صياداً من ميانمار، بعد أن تركوا بلا غذاء ولا ماء لفترة فاقت الشهرين.

١٣٨. ووردت تقارير مماثلة بشأن حالات إكراه على متن مراكب صيد في المياه الأوروبية. ويبلغ الاتحاد الدولي لعمال النقل عن حالة صيادين من إندونيسيا دفع كل منهم لوكالة استخدام رسماً بمقدار ٥٠٠ دولار أمريكي للعمل على متن سفينة إسبانية ثم تلقوا أقل من ثلث الأجور المتفق عليها في البداية^{٤٣}. وبيّن هذا النوع من التقارير المذهلة أنه بات من اللازم القيام ببحوث أكثر انتظاماً بشأن آليات تعيين البحارة وتوظيفهم في شتى أنحاء العالم، بما يشمل القيود المفروضة عملياً على حقهم في ترك السفن والتكاليف أو الغرامات التي يمكن أن تفرض عليهم إذا حاولوا ترك السفينة بعد التعرض للخداع أو لممارسات استخدام تعسفية.

العمال المنزليون

١٣٩. يشكل العمال المنزليون، ومعظمهم من النساء، فئة أخرى معرضة لخطر العمل الجبري بصفة خاصة بسبب ظروف العزلة داخل المنازل الخاصة ولأنهم غير محميين في حالات كثيرة في قانون العمل الوطني. وفي حين يمكن أن يكون العمال المنزليون المهاجرون أكثر عرضة للخطر من غيرهم، غالباً بحكم آلاف الأميال التي تفصلهم عن مجتمعاتهم وشبكاتهم، فإن هؤلاء العمال معرضون للعمل الجبري بطبيعة الحال أيضاً داخل بلدانهم. وفي آذار/مارس ٢٠٠٨، اتخذ مجلس إدارة مكتب العمل الدولي قراراً تاريخياً لإدراج موضوع العمل اللائق للعمال المنزليين في جدول أعمال المؤتمر في دورته المزمع عقدها في عام ٢٠١٠. وحتى يحين موعد تلك المناقشات، يرد أدناه استعراض لبعض الظروف التي يمكن أن يتعرض فيها عمال الخدمة المنزلية للعمل الجبري، فضلاً عن أمثلة حديثة لإجراءات تصحيح في القانون والممارسة.

١٤٠. وأبرزت منظمة العمل الدولية في تقريرها العالمي الصادر في عام ٢٠٠٧ والمتعلق بالقضاء على التمييز في العمل، "العبء المزدوج" الواقع على عاتق العاملات المهاجرات، لاسيما العاملات في الخدمة المنزلية. وفي حين أقر بأن ظروف العمل تختلف إلى حد كبير، فقد أشار إلى أن أولئك العاملات "يتعرضن بشكل خاص للعديد من أشكال التمييز والاستغلال والإساءات، بما في ذلك المضايقة والعنف من قبل أصحاب العمل والإكراه من جانب وكالات الاستخدام والعمل الجبري وتدني الأجور والتغطية

^{٤١} المرجع نفسه.

^{٤٢} انظر:

International Transport Workers' Federation. Seafarers' Bulletin. No. 22/2008.

^{٤٣} المرجع نفسه.

^{٣٨} انظر:

V. Zanin: *I Forzati del Mare*, Rome, Carocci editore, 2007.

^{٣٩} المرجع نفسه، الصفحة ١.

^{٤٠} انظر:

Solidarity Center: *Justice for all*. Thailand. Dec. 2007, p. 109.

١٤٢. غير أن الأدلة على حدوث ممارسات جد تعسفية ما زالت تظهر في جميع مناطق العالم. ففي أوروبا، أولت مجموعات دعم من المجتمع المدني عناية خاصة إلى عمال الخدمة المنزلية، لاسيما المهاجرون. وقدمت لجنة فرنسا لمناهضة العبودية الحديثة مساعدة قانونية ودعمًا اجتماعيًا لعمالات المنازل المهاجرات، فتيات ونساء. وفي المملكة المتحدة، تعاونت منظمة كالاياان غير الحكومية مع مؤتمر نقابات العمال من أجل تقديم خدمات دعائية ودعم مماثلة إلى العمال المنزليين المهاجرين، كما قامت بتوثيق حالات اعتداء. وفي عام ٢٠٠٦، قُدرت منظمة كالاياان بالاستناد إلى تصريحات نحو ٢٥٠ شخصاً، أن ٧٠ في المائة من عمال الخدمة المنزلية يعملون بلا أوقات فراغ، و٦٢ في المائة ممنوعون من الخروج من المنزل، و٢٦ في المائة تعرضوا للاعتداء الجسدي، و٧٢ في المائة للاعتداء النفسي.^{٤٦}

١٤٣. وفي الشرق الأوسط ودول الخليج، أولى مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بمسألة الاتجار بالبشر عناية خاصة لحالة العمال المنزليين. وكشفت زيارة إلى ثلاث دول خليجية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦ عن كثير من الممارسات التعسفية المشار إليها آنفاً، بما في ذلك: مصادرة الجوازات وغير ذلك من وثائق الهوية وتقييد حرية التنقل والحرمان من الإجازات وعدم دفع الأجور واستحقاقات الساعات الإضافية والعمال ساعات طويلة. وشهدت هذه المنطقة أيضاً استجابة على مستوى السياسات، إذ فتح الأردن خطاً هاتفياً مباشراً خاصاً بالعمال المهاجرين العاملين في الخدمة المنزلية، ونص قانون الإمارات العربية المتحدة، من جملة أمور، على عقوبات جنائية ضد من يرعون عمالاً في الخدمة المنزلية ويسئون استغلال سلطتهم في هذا الصدد. وفي الولايات المتحدة، تعلق العديد من الملاحظات القضائية الحديثة المتصلة بالعمل الجبري بتجاوزات في حق العمال المنزليين.

١٤٤. وإذ تركز منظمة العمل الدولية اهتمامها على حماية العمال المنزليين في العالم، فإنه يمكنها استخلاص العبر من عملها التطبيقي. وطيلة سنوات، نُفذ في جنوب شرق آسيا مشروع يرمي إلى مكافحة العمل الجبري والاتجار بالعمال المهاجرين من إندونيسيا العاملين في الخدمة المنزلية، ومزج هذا المشروع بين العمل على النهوض بالأطر السياسية والتشريعية والتوعية والدعائية وخدمات الاتصال وإعادة الإدماج. وتمثل أحد الجوانب الرئيسية في الجمع بين بناء القدرات في إندونيسيا وتدخلات موازية في بلدان المقصد في كل من سنغافورة وماليزيا والصين وهونغ كونغ (الصين). وقدم المشروع دعماً أساسياً للأطر التشريعية والتنظيمية الجديدة والمراسيم المحلية. كما شجّع أنشطة الاتصال التي تقوم بها نقابات العمال وغيرها من مجموعات الدعم تجاه العمال المنزليين الإندونيسيين في بلدان المقصد الآسيوية.

الاجتماعية غير المناسبة^{٤٤}. وقدمت دراسة نشرتها منظمة غير حكومية في عام ٢٠٠٦ لمحة عامة عن الممارسات التعسفية التي يعانيها العمال في الخدمة المنزلية، بما في ذلك العمل الجبري والاتجار. ويقوم التقرير، الذي يستند جزء منه إلى بحوث منظمة العمل الدولية، على دراسات حالات من بلدان في أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية والشرق الأوسط والولايات المتحدة^{٤٥}. وتنقسم استنتاجاته إلى ما يلي: المخالفات الجنائية الرئيسية المشتركة بين جميع العمال في الخدمة المنزلية؛ التجاوزات الرئيسية المشتركة بين جميع العمال في الخدمة المنزلية والاستبعاد من نطاق قانون العمل؛ بواعث القلق الخاصة بالأطفال العاملين في خدمة المنازل والعمال المهاجرين. وتتمثل المخالفات الجنائية في الاعتداءات النفسية والجسدية والحرمان من الغذاء والتحرش والاعتداء الجنسي. وتشمل التجاوزات المتصلة بالاستبعاد من نطاق قانون العمل في استغلال الأجور (مثل عدم دفع الأجور والاحتفاظ بها وعدم دفع أجور الساعات الإضافية) والعمل ساعات طويلة وأعباء العمل الثقيلة ونقص أيام الراحة والرعاية الصحية وإجازة الأمومة وتدني ظروف المعيشة ومسائل تتعلق بإنهاء العقود. وتقدم بعض التوصيات المفيدة إلى وزارات العمل، مكّمة بذلك التوصيات المتعلقة بإنفاذ القانون الجنائي. ويمكن للوزارات مثلاً: جمع بيانات عن العمال المنزليين في استقصاءات بشأن القوى العاملة، بما في ذلك بيانات عن شكاوى العمل والقضايا الجنائية المتعلقة بالعمال في الخدمة المنزلية؛ إنشاء وترويج آليات يسهل الوصول إليها للنظر في شكاوى العمال المنزليين؛ توسيع صلاحيات مفتشي العمل للتحقيق في ظروف استخدام عمال الخدمة المنزلية داخل المنازل الخاصة؛ سن لوائح لرصد ممارسات التوظيف ومراكز تدريب العمال، تنص على عقوبات للمتهكّن.

١٤٥. بيد أن هناك أيضاً أمثلة على ممارسات حسنة، إذ أصبحت الحكومات أكثر وعياً بضرورة حماية عمالها المنزليين من أسوأ أشكال التعسف. ففي أمريكا اللاتينية، خولت الأرجنتين وأوروغواي مفتشي العمل سلطة دخول المنازل الخاصة. وفي بوليفيا وبيرو، اعتمدت قوانين محددة بشأن العمل في الخدمة المنزلية. وفي آسيا، تنص قوانين العمل في هونغ كونغ على حماية العمال المنزليين، بينما شددت سنغافورة العقوبات المتصلة بجرائم معينة إذا ما ارتكبت في حق عمال الخدمة المنزلية. واتخذت الفلبين تدابير لحماية حقوق عمالها في الخدمة المنزلية في الخارج، وذلك مثلاً بواسطة عقد موحد يتضمن يوم راحة في الأسبوع ولوائح تطالب أصحاب العمل بدفع جل تكاليف التعيين والتوظيف.

^{٤٤} مكتب العمل الدولي: المساواة في العمل: مواجهة التحديات، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ٢٠٠٧، الصفحة ٢٩.

^{٤٥} انظر: Human Rights Watch: Swept under the rug: Abuses against domestic workers around the world, July 2006.

^{٤٦} انظر:

Kalayaan and OXFAM: The new bonded labour: The impact of proposed changes to the UK immigration system on migrant domestic workers, June 2008.

اقتصاديات العمل الجبري: قياس تكاليف الإكراه

عادة أياماً وأسابيع أطول مقارنة مع العمال الأحرار، تصل أحياناً إلى ١٦ ساعة عمل في اليوم طيلة سبعة أيام في الأسبوع. لا يدفع أجر هذا العمل الإضافي بمعدل أعلى من معدل أجر ساعات العمل العادية. وفي أحسن الأحوال، يتلقى العمال في العمل الجبري أجرهم الاعتيادي عن الساعة. وبالإضافة إلى ساعات العمل الطويلة، يشمل "العمل المفرط" أحياناً عمل أفراد العائلة، مثل الزوجات والأطفال الذين يساهمون في إنتاج السلع والخدمات ولا يتلقون أي أجر لقاء ذلك. وينبغي أن تؤخذ في الاعتبار كل هذه الأشكال من "العمل المفرط" من دون أجر أو بأجر قليل عند تقدير التكلفة الإجمالية للإكراه.

١٤٨. أما المصدر الثاني للدخل الضائع، الذي ينشأ أساساً عن حالات الاتجار بالبشر، فهو التكاليف المالية المرتبطة بعملية التوظيف. وغالباً ما يتحمل العمال المهاجرون المتجر بهم في العمل الجبري سلسلة من التكاليف المرتبطة بتوظيفهم، بما في ذلك المدفوعات إلى وكالة توظيف أو وسيط، تمويل نوعاً محدداً من التدريب الضروري لكي يكون مؤهلاً للقبول في بلد المقصد، واكتساب مهارات لغوية أو الدفع للحصول على التأشيرة والنقل. وفي حين يتحمل جميع أنواع العمال المهاجرين مثل هذا النوع من تكاليف التوظيف، يشير بحثنا إلى علاقة إيجابية قائمة بين المبلغ المفقود خلال عملية التوظيف واحتمال أن يقع العامل ضحية العمل الجبري.

١٤٩. وهل من الممكن تقدير التكلفة العالمية للإكراه؟ حالياً، لا تزال البيانات نادرة نسبياً وهناك حاجة للقيام بالمزيد من البحوث في هذا المجال من أجل تكوين فكرة دقيقة ومتينة بشأن نطاق تكلفة الإكراه. غير أنه من الممكن حساب بعض الأرقام المرجعية، باستثناء ضحايا الاستغلال الجنسي التجاري الجبري، ولكن بتغطية القطاعات الاقتصادية الأخرى حيث تم توثيق أثر العمل الجبري بشكل واسع. واستناداً إلى المعلومات المتاحة، نقدر بأن المبلغ الإجمالي للأجور غير المدفوعة للأشخاص العاملين في العمل الجبري يصل تقريباً إلى ١٩,٦ مليار دولار أمريكي. ويبين التصنيف الإقليمي في الجدول ٢-٢ (العمود ٣). ويمكن الحصول على هذه الأرقام من خلال ضرب العدد الإجمالي للضحايا (في العمود ١) بالمتوسط المقدّر للأجور غير المدفوعة بالكامل في مختلف القطاعات (الزراعة والصناعة التحويلية والبناء والخدمات). وتقدر هذه الأخيرة بأنها الفارق بين الأجر المدفوع فعلياً للعمال في العمل الجبري وبين تقدير ما كان من المفترض دفعه لهم في ضوء الأرقام المتعلقة بإنتاجية العمل في تلك القطاعات.

١٥٠. بالإضافة إلى ذلك، يلاحظ أنّ الضحايا المتجر بهم يدفعون تكاليف توظيفهم التي تتراوح بين ١٥٠ دولار أمريكي في الأقاليم الفقيرة وبين متوسط قدره ٥٠٠٠ دولار أمريكي لقاء عمل مضمون في البلدان الصناعية (وفي الحالات القصوى، قد تصل هذه المبالغ إلى عشرة أضعاف هذه القيمة). ويمثل ذلك مبلغاً إجمالياً يزيد على ١,٤ مليار دولار أمريكي عند ضربه بعدد الضحايا المتجر بهم في كل إقليم (العمود ٢). وعند إضافة الدخل الضائع بسبب الأجور غير المدفوعة، نقدر التكلفة الإجمالية للإكراه بأنها تبلغ رقماً مرجعياً بحوالي ٢١ مليار دولار أمريكي.

١٤٥. قدّر تقريرنا العالمي الأخير مجموع الأرباح غير المشروعة المحققة في سنة واحدة بفعل العمل الجبري للعمال المتجر بهم، بنحو ٣١,٧ مليار دولار أمريكي^{٤٧}. كما أشار المزيد من البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية آنذاك أنّ مجموع الأرباح غير القانونية المحققة نتيجة عمل ٨,١ مليون عامل في العمل الجبري في حالة استغلال اقتصادي، خارج صناعة الجنس، قد بلغ ١٠,٤ مليار دولار أمريكي على مستوى العالم^{٤٨}. ولا يقل التصدي لهذه المسألة من منظور مختلف أهمية عن ذلك. فما هي التكاليف المالية الناشئة عن الإكراه والتي يتكبدها الأشخاص العاملون في حالات العمل الجبري، إلى جانب المعاناة البشرية؟ بعبارة أخرى، ما هي كمية الأموال "المسلوبة" من الناس الواقعين في العمل الجبري؟ إنّ الإجابة على هذين السؤالين تتطلب بعض التقديرات لتكلفة الفرصة البديلة في العمل الجبري، أي الدخل الضائع من جراء التواجد في العمل الجبري وليس في علاقة استخدام حرة.

١٤٦. ولم يلقَ الموضوع ما يلزم من انتباه في ما نُشر عن العمل الجبري والاتجار بالأشخاص، باستثناء حالات نادرة. وتقيد البحوث التي أجرتها منظمة العمل الدولية خلال السنوات القليلة الماضية أنّ خسارة الدخل المرتبطة بالإكراه يمكن أن ترجع إلى مصدرين أساسيين. الأول هو عدم دفع الأجور بالكامل. وفي الواقع قد يقال إنّ الاستغلال الاقتصادي هو السبب الرئيسي الذي يدفع بأصحاب العمل إلى اللجوء إلى الإكراه. وفي معظم الحالات، يتلقى الأشخاص في العمل الجبري أجوراً أقل من الأجور المتداولة في السوق، وقد لا تتجاوز أحياناً الحد الأدنى للكفاف. وغالباً ما يتلقى الناس في العمل الجبري أجوراً بعد استقطاعات مصطنعة يفرضها أصحاب عملهم استنساباً. وعلى سبيل المثال، قد يتحمل الضحايا كلفة إقامتهم - وهي كلفة غالباً ما تكون مقطوعة مباشرة من الراتب الاسمي للضحايا. وقد يواجه العاملون سداداً لدين، الذين يسددون قرضاً من خلال عملهم، استقطاعات لقاء الطعام والسكن يضيف أصحاب العمل إليها علاوة كبيرة فوق سعر السوق. وتساهم جميع هذه الاستقطاعات في خفض المزيد من صافي المدفوعات التي يتلقاها الأشخاص العاملون في العمل الجبري.

١٤٧. ويشمل عدم دفع الأجر الكامل العمل ساعات إضافية جبراً وغير ذلك من أشكال "العمل المفرط" الذي لا يدفع أجره على النحو المناسب. ويعمل العمال في العمل الجبري

^{٤٧} مكتب العمل الدولي: تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري، التقرير العالمي بموجب متابعة إعلان منظمة العمل الدولية بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، التقرير الأول (باء)، مؤتمر العمل الدولي، الدورة ٩٣، جنيف، ٢٠٠٥.

^{٤٨} انظر: P. Belser: *Forced labour and trafficking: Estimating the profits*, ILO, Special Action Programme to Combat Forced Labour, ILO DECLARATION Working Paper No. 42, Mar. 2005.

الجدول ٢-٢: تقدير التكلفة الإجمالية للإكراه

عدد الضحايا المستغلين في العمل الجبري	عدد الضحايا المتجر بهم	إجمالي الأجور غير المدفوعة بالكامل	إجمالي رسوم التوظيف	التكلفة الإجمالية للإكراه
113 000	74 133	2 508 368 218	400 270 777	2 908 638 995
61 500	59 096	648 682 323	42 675 823	691 358 145
6 181 000	408 969	8 897 581 909	142 855 489	9 040 437 398
995 500	217 470	3 390 199 770	212 396 124	3 602 595 894
537 500	112 444	1 494 276 640	16 994 438	1 511 271 079
229 000	203 029	2 658 911 483	551 719 286	3 210 630 769
8 117 500	1 075 141	19 598 020 343	1 366 911 936	20 964 932 279
المجموع				

ملاحظة: تستثني الحسابات ضحايا الاستغلال الجنسي التجاري الجبري.

الإطار ٧-٢ تقدير تكاليف الإكراه: المنهجية

في غياب التقديرات الإقليمية الجديدة والموثوقة للعمل الجبري، فإن عدد الضحايا في هذا التقدير يُستمد من البيانات الواردة في التقرير العالمي لعام ٢٠٠٥، بإضافة عدد ضحايا الاستغلال الاقتصادي الجبري، إلى جانب نصف عدد ضحايا أشكال الاستغلال المختلفة أو غير المحددة.

ويقتَر عدم دفع الأجور بالكامل في إقليم معين على أنه مجموع الأجور غير المدفوعة بالكامل لقطاعات النشاط الرئيسية حيث من المرجح اللجوء إلى العمل الجبري، لاسيما في الزراعة والصناعة والخدمات. وبالنسبة إلى كل قطاع، يعرف عدم دفع الأجور بالكامل على أنه الفارق بين حصة إجمالي القيمة المضافة للقطاع المعني حسب اليد العاملة وتكاليف العمالة الإجمالية. وإذا قسمنا هذا الرقم على عدد العمال في قطاع معين، يمكننا حساب مقدار الأجر غير المدفوع بالكامل عن كل عامل. وبما أن البيانات الاقتصادية بشأن القيمة المضافة وتكاليف العمالة متاحة على المستوى الوطني، احتسبت الأرقام الإقليمية على أساس بلدين أو ثلاثة بلدان لكل إقليم.

ونفترض عندئذٍ أن توزيع العمل الجبري في قطاعات النشاط الثلاثة في الإقليم يمكن أن يستخلص من التوزيع الإجمالي للعمال في بلدان مختارة. وتحتسب الأرقام الإقليمية للأجور غير المدفوعة بالكامل في كل قطاع بضرب الأجور غير المدفوعة بالكامل للعمال الواحد في كل قطاع بعدد ضحايا العمل الجبري في القطاع أو الإقليم المعني.

وتقوم هذه الطريقة على أربع فرضيات أساسية:

- من الممكن أن يُستمد التقدير الإقليمي من استقراء الأرقام الوطنية من عدد مختار من البلدان في الإقليم.
 - في كل بلد مختار، من الممكن أن يُستمد توزيع ضحايا العمل الجبري في عدة قطاعات نشاط من توزيع مجموع اليد العاملة المستخدمة.
 - تراوحت حصة اليد العاملة في الإنتاج بين الثلث وبين ما يصل إلى ٩٠ في المائة، حسب الإقليم وقطاع النشاط.
 - في كل بلد مختار، تعتبر تكلفة اليد العاملة لكل عامل في العمل الجبري على أنها تساوي ٨٠ في المائة من الحد الأدنى للأجور في البلد. وتقوم هذه النسبة المئوية على سلسلة من دراسات الحالة التي تشير إلى أن العمال في العمل الجبري يتلقون أقل من الحد الأدنى القانوني للأجور.
- ومن الممكن اختبار وتنقيح كافة الافتراضات الواردة أعلاه في المزيد من البحوث، مما يفضي إلى بيانات أكثر دقة في المستقبل.

الفصل ٣

إجراءات وطنية لمكافحة العمل الجبري: دور الحكومات

مقدمة

١٥١. يتناول هذا الفصل دور الحكومات في قيادة وتنسيق الإجراءات الوطنية لمكافحة العمل الجبري. أولاً، يناقش النهج الأساسية لإرشاد هذه الإجراءات، كما يتجلى في القوانين والسياسات الوطنية. ثانياً، يلقي نظرة على الآليات المؤسسية لتنفيذ هذه القوانين والسياسات من خلال استعراض بعض الخبرات الحديثة في مجال إنفاذ قانون مكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر. ثالثاً، يناقش خطط العمل الوطنية وأخيراً يتصدى للدور الخاص الذي يمكن أن تلعبه مؤسسات العمل، بما في ذلك تفتيش العمل وإدارة العمل بصورة عامة لتعزيز الإجراءات الحكومية لمكافحة العمل الجبري.

١٥٢. وينبغي الإقرار بوجود بعض المعضلات الأساسية عند عرض التجارب الوطنية الحديثة. وبما أن العمل الجبري والاتجار بالأشخاص يشكلان جرائم خطيرة، فمن المعقول افتراض أنه ينبغي للعدالة الجنائية أن تقود الإجراءات الحكومية لمكافحة هذه الجرائم على الأقل بما يخص المقاضاة. وفي الوقت ذاته، ما زال هناك إقرار متزايد بأنه يمكن أن تشكل الهيئات الفاعلة في مجال العمل جزءاً أساسياً من الاستجابة السياسية والقانونية سواء بالنسبة لمقاضاة المجرمين أو لحماية الضحايا الحاليين أو المحتملين، والإجراءات الوقائية الأخرى التي يمكن أن تتصدى للأسباب الكامنة وراء العمل الجبري. وفي بعض البلدان والولايات القضائية، يشكل تفتيش العمل جزءاً لا يتجزأ من إنفاذ القانون الجنائي سعياً إلى تطبيق الجزاءات الجنائية ضد المجرمين. وفي حالات أخرى، تكون عدالة العمل منفصلة عن العدالة الجنائية وتوقع جزاءات خلاف العقوبات الجنائية. ومن جهة، يمكن تحفيز مفتشي العمل بصورة أساسية من خلال الحرص على ضمان ظروف معيشة وعمل عادلة للعمال، ولعل ذلك يشمل التعويض عن أي ضرر لحق بهم. ومن جهة أخرى، يملك مفتشو العمل أيضاً السلطة لتوقيع الجزاءات ضد أصحاب العمل المتعسفين، بما في ذلك دفع غرامات أو في أسوأ الحالات

إغلاق المنشآت. وهناك أيضاً حالات، كما في إيطاليا مثلاً، تملك فيها وحدات مشتركة خاصة بين الشرطة وتفتيش العمل السلطة لتوقيع جزاءات جنائية ومتصلة بالعمل أو جزاءات إدارية أخرى حسب الظروف.

١٥٣. وهناك أمر واحد أكيد. فبالنظر إلى أن صناع القوانين والسياسة قد تنبهوا إلى خطر الاستغلال في العمل، بما في ذلك العمل الجبري، في الاقتصاد الخاص، وهو خطر يمس أحياناً العمال داخل الأراضي الوطنية وأحياناً أخرى المهاجرين في ظل ظروف هشة إلى الخارج، كان هناك استجابة سياسية متنوعة وغنية فيما يتعلق باليات سن القوانين وتنفيذها على حد سواء. وغالباً ما كانت هذه الاستجابات عائدة إلى الزخم العالمي لمكافحة الاتجار بالبشر، رغم أن حافزها أيضاً ولا سيما في البلدان النامية، كان الحاجة إلى تكييف المفهوم القانوني للعمل الجبري لاستيعاب الأشكال الجديدة من الإكراه خلال زمن التحول الاقتصادي.

نهج رسم السياسات وسن القوانين بشأن العمل الجبري

١٥٤. تحظر جميع بلدان العالم تقريباً الآن العمل الجبري، سواء في قوانينها الدستورية والجنائية أو قانون العمل أو أي قانون إداري آخر. ومن المتوقع أن يتحقق ذلك نظراً إلى أن جميع دول العالم تقريباً قد صدقت الآن على اتفاقيتي منظمة العمل الدولية في هذا الصدد. وقد لا تشير بعض البلدان صراحة إلى العمل الجبري على هذا النحو ولكن قد تستعمل مصطلحات أخرى تفيد بجوهره. وعلى الرغم من ذلك فقد دارت نقاشات حول قضايا معينة. ومن هذه القضايا نسبة خطورة الجرائم عندما يُعالج العمل الجبري في القانون الجنائي وقانون العمل على حد سواء. وتمثلت قضية أخرى في معرفة ما إذا كان ينبغي أم لا اعتبار ظروف العمل دون المستوى فضلاً عن الإكراه، سمة أساسية من سمات جرائم الاتجار بالبشر لغرض العمل والاستغلال الجنسي.

١٥٥. وفي بلدان كثيرة تمثل الزخم الأخير في وضع قوانين جديدة لمكافحة الاتجار بالبشر، في أعقاب دخول بروتوكول باليرمو لمكافحة الاتجار حيز التنفيذ. وفي بعض الحالات اندرجت جرائم محددة من العمل الجبري في إطار مثل هذه التشريعات المناهضة للاتجار بالأشخاص. وأحد الأمثلة على ذلك هو التشريع المناهض للاتجار بالأشخاص لعام ٢٠٠٠ في الولايات المتحدة، بصيغته المعدلة في عامي ٢٠٠٥ و ٢٠٠٨، الذي وضع لائحة بشأن العمل الجبري، ممهداً بذلك السبيل أمام نمو مطرد للمقاضة على العمل الجبري في الأعوام الأخيرة^١. وفي حالات أخرى، قد لا يكون المدخل النظري لتعريف الجريمة الجنائية للاتجار بالبشر هو الإكراه بالمعنى الوارد في صكوك منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري. وفي بلجيكا وفرنسا، تشمل جريمة الاتجار بالأشخاص فرض ظروف معيشة وعمل تعتبر "متعارضة مع كرامة الإنسان". وفي ألمانيا، في قانون العقوبات بصيغته المعدلة في عام ٢٠٠٥، تتضمن الجريمة الجديدة للاتجار بغرض الاستغلال في العمل، مفاهيم الظروف المشابهة للرق وعبودية الدين. وتطبق المادة الجديدة على الأجانب دون غيرهم؛ ويتمثل أحد معايير جريمة الاتجار لغرض الاستغلال في العمل، في دفع أجور أقل بصورة واضحة من تلك المدفوعة للمواطنين الألمان.

١٥٦. ولقد مزجت نهج تشريعية أخرى مفاهيم الإكراه من جهة والظروف المهيمنة من جهة أخرى. ويمكن الوقوف على مثال على ذلك في البرازيل حيث أرسى تعديل لقانون العقوبات في عام ٢٠٠٣ جريمة "أن يفرض على شخص ظرف مشابه لظروف الرق". ويغطي هذا أعمالاً مثل إخضاع شخص للعمل الجبري أو لظروف عمل مهينة وشاقة أو تقييد تنقل العمال بحجة أنهم مدينون لأصحاب العمل أو ممثلينهم. وأي شخص يحتجز العمال في مكان العمل إما من خلال منعهم من استعمال وسائل النقل والاحتفاظ بأوراقهم أو ممتلكاتهم وإما من خلال إقامة مراقبة واضحة، يكون عرضة لعقوبة السجن.

١٥٧. وفي حالات أخرى جرت نقاشات حول السلفات والظروف التي يمكن أن تؤدي فيها إلى عبودية الدين والعمل الجبري. وفي بلدان جنوب آسيا مثل الهند وباكستان، وضعت تشريعات مفصلة جداً لمكافحة "العمل سداداً لدين"، بالإضافة إلى لوائح ومبادئ توجيهية إجرائية للكشف عن حدوثه. غير أن حالات المقاضاة قليلة جداً على ما يبدو رغم الاعتقاد بأن معدل انتشار العمل سداداً لدين قد يكون مرتفعاً إلى حد ما في مختلف القطاعات الاقتصادية. ومن ثم تحول الانتباه مؤخراً إلى الحاجة إلى توضيح الفرق بين الترتيبات القسرية التي تستحق المعاقبة عليها بموجب القانون وبين نظم القروض والسلفات على الأجور التي تستند إلى توافق الآراء بين الطرفين في علاقة الاستخدام.

١٥٨. وتتصدى الصين لمختلف جوانب العمل الجبري في تشريعاتها الجنائية الخاصة بالعمل. ويحظر قانون العمل لعام

١٩٩٤ صراحة العمل الجبري باستخدام العنف والتهديدات والحبس غير القانوني والحرمان من الحرية الشخصية. وينص القانون الجنائي، بصيغته المعدلة في عام ٢٠٠٦، على توقيع عقوبات على الأشخاص الذين يجبرون آخرين على القيام بأعمال خطيرة. واستكمل هذا القانون أيضاً بقانون عقود العمل لعام ٢٠٠٨، من خلال أحكام عدة تحظر العمل الإجباري لساعات إضافية ومصادرة وثائق الهوية وعبودية الدين. وعندما تكون عواقب العمل الجبري خطيرة على العمال، توقع عقوبات قاسية على المجرمين بموجب القانون الجنائي، بما في ذلك عقوبات تصل إلى السجن لمدة ثلاث سنوات وإلى مدة عشر سنوات عندما يجبر العمال على العمل في ظل ظروف خطيرة.

١٥٩. وفي حالات أخرى، مال المشرعون إلى النص على قائمة تدرج الجرائم وأوردوا "الاستغلال" ربما في الطرف الأدنى والعمل الجبري في الوسط والرق في الطرف الأقصى. وفي بعض أجزاء من أفريقيا، انفرد الرق باعتباره أقصى جريمة جنائية. وفي زامبيا، يعتبر شخص يتاجر بشخص آخر كرقيق أو يحصل عليه أو يحتجزه، مذنباً لارتكابه جنابة ويكون معرضاً للسجن لمدة تصل إلى سبع سنوات^٢، في حين يُعتبر شخص يجبر بصورة غير قانونية أي شخص آخر على العمل الجبري مذنباً لارتكابه جنحة^٣. علاوة على ذلك، عُُدَّ قانون العقوبات في عام ٢٠٠٥ للنص على عقوبة دنيا بالسجن لمدة ٢٠ عاماً لارتكاب جريمة جنائية بالاتجار. وقد اعتمدت موريتانيا والنيجر على حد سواء، بعد إقرارهما طويلاً بالحاجة إلى معالجة مخلفات الرق، قوانين جديدة لمكافحة الرق في السنوات الأخيرة. واعتمدت موريتانيا في آب/ أغسطس ٢٠٠٧، قانوناً جديداً لتعريف الرق وتجريمه، وقد دخل هذا القانون حيز التنفيذ في بداية عام ٢٠٠٨. وسبق أن نص قانون العمل الجديد الذي دخل حيز التنفيذ في عام ٢٠٠٤، على حظر عام للعمل الجبري. وعُدَّ قانون العقوبات في النيجر في عام ٢٠٠٣ لكي يتضمن حكماً يجرّم الرق وعقوبة قاسية بالسجن. ورغم أن العمل الجبري مُحظر أيضاً في قانون العمل إلا أن العقوبة على الجريمة صغيرة.

١٦٠. ويستند قانون مناهضة الاتجار الجديد في إسرائيل، المعتمد في الكنيست في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٦، من حيث المفهوم إلى فكرة جرائم مختلفة ذات درجات متصاعدة في الجسام، لمعالجة "حالات التدرج في الاستغلال"^٤. وكما شرحت وزارة العدل، يتجلى في هذا القانون موقف مفاده أن الاستغلال، حتى عندما لا يصل إلى حد الاتجار أو الرق، يمكن مع ذلك أن ينشئ بيئة مؤاتية لحدوث أشكال قاسية من الاستغلال المماثلة. وبالتالي، يميز القانون بين عدة جرائم مختلفة بما يخص الاتجار لأغراض الرق أو العمل الجبري. والأمر الأشد خطورة هو الاتجار بالأشخاص لطائفة واسعة

^٢ المادة ٢٦١ من قانون العقوبات.

^٣ المادة ٢٦٣ من قانون العقوبات.

^٤ انظر:

Prohibition of Trafficking in Persons (Legislative Amendments) Law, 5766-2006, 19 Oct. 2006.

^١ انظر: Victims of Trafficking and Violence Protection Act of 2000, Section 1589.

وقوع هؤلاء العمال ضحايا العمل الجبري والاتجار على نحو متكرر، ينص على عدة عقوبات جنائية جسيمة عند دفع هؤلاء العمال إلى أوضاع معرفة عموماً على أنها "تعارض مع القيم الإنسانية وقواعد القانون"^٦. وعدلت نيبال في عام ٢٠٠٧ على نحو مماثل قانونها بشأن العمالة في الخارج لتوفير حماية أكبر لعمالها في الخارج وذلك بتوقيع عقوبات جنائية على مجموعة من الجرائم، بما في ذلك فرض رسوم مفرطة.

المقاضاة وإنفاذ قانون مكافحة العمل الجبري

١٦٤. ما زال من الصعب الحصول على معلومات موثوق بها متعلقة بمقاضاة العمل الجبري على المستوى الوطني. وتنتشر دول قليلة جداً معلومات إحصائية حول هذا الموضوع. وعلى الصعيد العالمي، ذكر تقرير لوزارة الخارجية الأمريكية حول الاتجار بالأشخاص لعام ٢٠٠٧، للمرة الأولى الرقم الإجمالي للمحاكمات والإدانات التي تتصل بالاتجار لأغراض العمل مقارنة بالاتجار لأغراض الجنس (٤٩٠ محاكمة و٣٢٦ إدانة من أصل ما مجموعه ٦٨٢ محاكمة و٤٢٧ إدانة في كل حالات الاتجار).

١٦٥. ووفرت حكومة البرازيل بانتظام معلومات متعلقة بالأشخاص الذين حُرروا من أوضاع العمل الجبري. وفي عام ٢٠٠٦، حررت وزارة العمل والعمالة ٣ ٢٦٦ فرداً من ظروف عمالة تعادل ظروف العمل الجبري، في إطار أكثر من مائة عملية قادتها مجموعات تفتيش متنقلة خاصة تابعة للوزارة، عادة في ممتلكات ريفية نائية واقعة في شمال البلد. وأصحاب العمل الذين تبين أنهم مسؤولون عن العمل الجبري معرضون لمقاضاة جنائية وملزمون قانوناً بتعويض المستخدمين عن العمل غير مدفوع الأجر^٧. وأعلنت الوزارة رقماً قياسياً جديداً لعام ٢٠٠٧، بتحرير ما يقارب ٦٠٠٠ شخص في العام المذكور وحده وتحقيق أكثر من ٣٠ ٠٠٠ عملية تحرير في المجموع منذ بدء مجموعات التفتيش المتنقلة أنشطتها في عام ١٩٩٥. وبحلول أواسط عام ٢٠٠٨ كان هناك سبعة فرق تفتيش متنقلة على الصعيد الوطني، تضم مفتشي عمل ومدعين عامين في شؤون العمل، بالإضافة إلى ضباط الشرطة الفيدرالية لضمان سلامة الفريق. وقد فتشت هذه الفرق في الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٨، ٩٦ ملكية ريفية مختلفة في مناطق نائية عادة، وأطلقت سراح ٢ ٢٦٩ ضحية من ضحايا "عمل الرق" في ١٤ ولاية مختلفة^٨.

^٦ انظر:

Act of the Republic of Indonesia, No. 39, 2004, concerning placement and protection of Indonesian workers abroad.

^٧ بيان صحفي صادر عن سفارة البرازيل في لندن، ٩ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧.

^٨ كانت ٥٨ في المائة من هذه الحالات موجودة في مجالات تربية الماشية تليها ١١ في المائة في قصب السكر و١١ في المائة في محاصيل أخرى، وفقاً للجنة المراعي، وهي منظمة غير حكومية تابعة للكنيسة الكاثوليكية البرازيلية.

من الأغراض، بما في ذلك الرق والعمل الجبري، ويفرض عليه عقوبة قصوى بالسجن لمدة ١٦ سنة أو ٢٠ سنة إن ارتكب ضد قاصر. ويُنظر إلى جريمة "العمل الجبري" المحددة التي تُفرض عليها عقوبات أقل، على أنها تغطي أوضاع "استغلال أقل من الرق والاتجار". ويعاقب القانون الجديد أيضاً أفعالاً من قبيل حجز جوازات السفر.

١٦٦. وفي أوروبا، أولى المقرر الوطني الهولندي المعني بالاتجار بالبشر، اعتباراً دقيقاً إلى الروابط بين العمل الجبري وبين مفهوم الاستغلال، في تقرير صدر في عام ٢٠٠٧. وعاین هذا التقرير لأول مرة مسألة الاستغلال في قطاعات غير قطاع صناعة الجنس، بما في ذلك التحديات المنهجية المعنية. ويعتبر الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل خارج صناعة الجنس جريمة جنائية في هولندا منذ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥. ولكن لا توفر التشريعات خطأ فاصلاً بين "سوء العمالة وبين أوضاع شبيهة بالرق"، وقد عهد إلى السلطة القضائية أن تستفيض في تعريف مفهوم الاستغلال في العمل. ويستند مفهوم الاستغلال، الذي يطبقه مكتب المقرر الوطني الهولندي إلى مزيج من الافتقار إلى الحرية، كعامل ثابت، وعلى الأقل إلى ممارسة من الممارسات الثلاث الأخرى التي تعتبر كمؤشر للعمل الجبري أو الخدمة الجبرية: الإكراه وسوء استعمال السلطة أو استغلال الاستضعاف؛ ظروف العمل السيئة؛ تعدد حالات الاعتماد على صاحب العمل. ويجب الأخذ بعين الاعتبار كل خصوصيات القضية، مثل المدة ودرجة التنظيم وسن الضحية، عند تقييم وضع من الأوضاع.

١٦٧. وموجز القول وكما تبين في مناقشة المفاهيم في الفصل ١، يتعين على المشرعين التصدي إلى مجموعة من الشواغل التي تشمل مختلف درجات فقدان الحرية، بالاقتران بالإساءة والاستغلال الجسيمين أحياناً، في علاقة الاستخدام. والقوانين الناشئة سواء تحت مظلة العمل الجبري أو الاتجار بالبشر، معنية بصورة خاصة بخطر الممارسات التعسفية في الاقتصاد الخاص. ومن القابل للجدل في البلدان النامية حيث حماية العمل في الصناعات والمنشآت الواقعة في المناطق النائية محدودة، أنه يتعين على القانون أن يستجيب إلى أوضاع أقسى من العنف والاستغلال. أما في البلدان الصناعية فقد يتعين على المشرعين أن يتصدوا لأشكال من الاستغلال أكثر غموضاً وأقل انكشافاً. غير أنه تجري في كل أنحاء العالم نقاشات مهمة تتعلق بالحدود بين أشكال الاستغلال المكره وغير المكره، و"أوجه تدرج الاستغلال" ووسائل التصدي لها بواسطة القانون الجنائي أو قانون العمل أو مزيج من القانونين.

١٦٨. وأخيراً، بات عدد متزايد من البلدان مدركاً للحاجة إلى وضع قوانين خاصة لحماية عمالها الذين يهاجرون إلى الخارج من الممارسات التعسفية، بما في ذلك العمل الجبري. فإن قانوناً إندونيسياً لعام ٢٠٠٤ بشأن حماية العمال الإندونيسيين في الخارج، وقد حفز إلى وضعه صراحة

^٩ انظر:

Fifth Report of the Dutch National Rapporteur, op. cit.

الأولى، أكدت محكمة الاستئناف للدائرة السابعة^{١٠} الإدانات السابقة لطبيبين لأنهما احتجزا خادمتهم في المنزل في ظروف العمل الجبري. وحكمت المحكمة أن إساءة استخدام القانون عن طريق التهديد بالإبعاد، إنما هي طريقة لانتهاك القانون المتعلق بالعمل الجبري، حتى عندما يكون هذا الإبعاد مسموحاً به قانوناً. وإجراءات مثل حجز جواز سفر الخادمة المنزلية وإعطاء تحذيرات مبهمة للضحية توجي بأنه قد يُبلغ عنها إلى سلطات الإبعاد، والإدعاءات الكاذبة بأنهما الشخصان الوحيدان القادران على استخدامها قانوناً، اعتبرت كلها أدلة كافية لدعم إدانة بالعمل الجبري. وفي القضية الثانية، أيدت محكمة الاستئناف في الدائرة السادسة^{١١} على نحو مماثل إدانة رجل أجبر فتاة على الاستعباد المنزلي بواسطة الاعتداءات والضرب.

١٧٠. وفي الهند أشارت الحكومة إلى أنها تعطي أولوية إلى تحديد العاملين سداداً لدين وتحريرهم وإعادة تأهيلهم. ووفقاً للإحصاءات الرسمية من منتصف عام ٢٠٠٨، أفادت الولايات عن ٨٩٣ ٥ محاكمة و١٢٨٩ إدانة بموجب قانون (إلغاء) نظام العمل سداداً لدين لعام ١٩٧٦. وتولت المحكمة العليا في الهند منذ عام ١٩٩٧ مسؤولية رصد تنفيذ قانون عام ١٩٧٦ في اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان، التي استعرضت منذ ذلك الحين الوضع في عدد من الولايات. وعلى سبيل المثال، ركز استعراض قام به المقرر الخاص للجنة، في ولاية أوتاربراديش، في سبتمبر/أيلول ٢٠٠٥، على صناعة نسج السجاد وقدم بعض البيانات المفيدة عن إنفاذ القانون. وخلال الفترة ١٩٩٦-٢٠٠٦، حُدد مجموع ٢٧٧٨ عاملاً سداداً للدين وأطلق سراحهم في جميع أنحاء الولاية وتمت متابعة إعادة تأهيلهم على نحو نشط. كما أطلقت ٢٣١ محاكمة حتى منتصف عام ٢٠٠٥، ولكن لم يثبت حتى ذلك التاريخ إلا في ست قضايا وانتهت القضايا جميعها بإعلان البراءة.

١٧١. وفي باكستان حيث ينص تشريع عام ١٩٩٢ على الحكم حتى خمس سنوات بالسجن عن فرض العمل سداداً لدين، يُلجأ إلى الإجراءات القضائية لضمان إطلاق سراح العاملين سداداً لدين أكثر منه لملاحقة المجرمين. وقدر منذ فترة أنه أطلق سراح ٨٥٣٠ عاملاً سداداً لدين خلال الأعوام السبعة عشر الماضية، ٥٦٣ شخصاً منهم بمساعدة الحكومة و٧٢٢ بواسطة إجراء مشترك بين القضاء ومجموعات المجتمع المدني والباقي هرباً في غالب الأحيان بمساعدة منظمات غير حكومية. ووفقاً لتقرير اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في باكستان في عام ٢٠٠٧، أمرت هيئة محكمة راوالپندي التابعة لمحكمة لاهور العليا، بإطلاق سراح ٣٩ عاملاً سداداً لدين في فرن من أفران الأجر، في كانون

١٦٦. ورغم العدد الكبير في الحالات المحددة وعمليات إطلاق السراح، لم تكن هناك تقريباً أي إدانة بالعمل الجبري في البرازيل في إطار العدالة الجنائية. والأسلحة الأساسية الموضوعة في تصرف المدعين العامين في شؤون العمل هي فرض غرامات على المجرمين والأمر بدفع تعويضات إلى الضحايا. وقد ازداد مقدار مبالغ التعويضات التي فرضتها محاكم العمل في الفترة الأخيرة لكي تكون رادعاً جدياً. ووصلت الغرامة الأعلى، التي فرضت في عام ٢٠٠٦ على مالك أرض حرر من ملكيته ١٨٠ شخصاً من "عمل الرق" إلى خمسة ملايين ريال برازيلي (ما يقارب ٣ ملايين دولار أمريكي). وهناك إدانة جنائية واحدة فقط معروفة بأنها انطوت على عقوبة السجن. وفرضت المحكمة الفيدرالية في مارانهاو في أيار/مايو ٢٠٠٨، عقوبة بالسجن لمدة ١٤ سنة على جيلبرتو أندراد، بما فيها ١١ سنة عن جريمة اخضاع شخص لظروف مشابهة للرق. وحُكم عليه أيضاً أن يدفع ٧,٢ مليون ريال كمأخرات عن الأجور للعمال.

١٦٧. وهناك في أماكن أخرى أمثلة على إجراءات منسقة بين مختلف وكالات إنفاذ القانون رداً على حالات بارزة للعمل الجبري. ومثال على ذلك، التدخلات في مقاطعتي شانكسي وهنان في الصين في أيار/مايو وحزيران/يونيه ٢٠٠٧، وهي تنطوي على حالات خطيرة للعمل الجبري في أفران الأجر. وأنشئ بسرعة فريق تحقيق، وهو يضم وزارتي العمل والأمن العام فضلاً عن اتحاد نقابات عمال عموم الصين - للتحقيق في التجاوزات المزعومة. وقد شاركت أيضاً وزارة سلامة العمل في تفتيشات لاحقة. وأفادت وسائل الإعلام الصينية فيما بعد أن ما مجموعه ١٣٤٠ شخصاً قد أنقذوا منذ أن انكشفت للمرة الأولى الفضيحة المتعلقة بالعمل الجبري.

١٦٨. وشهدت الولايات المتحدة نمواً مطرداً للمحاكمات الجنائية ضد الاتجار بما في ذلك العمل الجبري. وكان إنشاء وحدة محاكمة الاتجار بالبشر ضمن قسم الجنايات في شعبة الحقوق المدنية في وزارة العدل، في كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، بمثابة تدبير مهم. وشهد عام ٢٠٠٧ رقماً قياسياً في الإدانات في عام واحد منذ سنّ قانون حماية ضحايا الاتجار لأول مرة في عام ٢٠٠٠. وشملت الإدانات البالغ عددها ١٠٣ إدانة، ١٧ إدانة بالاتجار لأغراض العمل و٨٦ إدانة بالاتجار لأغراض الجنس. وكان متوسط عقوبة من حُكم عليهم بالسجن ما يزيد على ١١ سنة، فيما غرّم أيضاً المتجرون المدانون بدفع حوالي مليوني دولار أمريكي من الأصول ودفع مبالغ للتعويض بقيمة تفوق ٣ ملايين دولار أمريكي^٩.

١٦٩. وفي آب/أغسطس ٢٠٠٨، صدر قراران عن محكمة الاستئناف الأمريكية في قضيتين متعلقتين بالعمل الجبري، تتناولان كلتاهما الاستعباد المنزلي، حدداً على ما يبدو اتجاهاً نحو إجراءات قضائية أقوى. وفي القضية

^{١٠} انظر:

US v Calimlim, decided 15 August 2008. The Seventh Circuit has authority over the federal states of Illinois, Indiana and Wisconsin.

^{١١} القضية رقم ٠٧-١٧٤٠، فُصل فيها وأودعت، ٢٠ آب/أغسطس ٢٠٠٨.

^{١٢} بيان ممثل حكومة الهند في مؤتمر العمل الدولي، جنيف، حزيران/يونيه ٢٠٠٨.

^٩ انظر:

Attorney General's Annual Report to Congress, May 2008.

١٧٦. ويمكن أن تلعب المحاكم الإقليمية دوراً مهماً إذا كانت المحاكم الوطنية لا تقر بجسامة العمل الجبري. وأمر حكم صادر في عام ٢٠٠٨ عن محكمة العدل للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا حكومة النيجر بأن تدفع تعويضاً إلى "رقيق" سابقة بيعت إلى "سيدها" وهي في سن ١٢ عاماً وأجبرت على العمل عشر سنوات. واعتُبر الرق جريمة جنائية في عام ٢٠٠٣ ولكن لم تقر المحاكم الوطنية بحق المدعية بالتحرر من "سيدها" لكي تتزوج رجلاً آخر. وعلى غرار ذلك، أسقطت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان الحكم الصادر عن محكمة فرنسية وطنية لعدم إقرارها بجسامة الاسترقاق المنزلي في قضية *سيليادين ضد فرنسا*. وأشارت المحكمة أيضاً إلى أن القانون الفرنسي لم يقرّ الظلم اللاحق بالضحية وإلى أن أحكام قانون العقوبات غامضة إلى حد يحول دون حماية الأشخاص بفعالية من تعسفات العمل الجبري بموجب المادة ٤ من اتفاقية حقوق الإنسان^{١٣}. وفي المثاليين المذكورين، ساعدت المنظمات غير الحكومية في عرض القضيتين على المحاكم.

١٧٧. واتخذت إجراءات قضائية أيضاً من خلال آليات خاصة مثل هيئة منح التراخيص لأرباب الشغيلة في المملكة المتحدة. وفيما كان إبطال الرخص الأداة الرئيسية في يد الهيئة، فقد تمكنت في حالات خطيرة من إقامة دعاوى جنائية وأصدرت محكمة اسكتلندية أول حكم عن مخالفة قانون (منح التراخيص) لأرباب الشغيلة لعام ٢٠٠٤ في أيار/ مايو ٢٠٠٨، تضمن عقوبة صغيرة نسبياً عن جريمة العمل بدون ترخيص لرب الشغيلة. وفي الشهر ذاته، حقق موظفو هيئة منح التراخيص لأرباب الشغيلة في قضية أكثر خطورة كان ضالعا فيها بصورة أساسية قضاة أزارا بولنديون قبل إنهم أبلغوا أنه لا يمكنهم ترك العمل قبل نهاية عقد عملهم من دون أن يدفعوا مبلغاً كبيراً من المال وتلقوا أيضاً تهديدات ضد أفراد أسرهم في بلدهم الأم. وفي سياق التقارير المستمرة حول الانتهاكات، صعدت هيئة منح التراخيص لأرباب الشغيلة أنشطتها وأطلقت في حزيران/ يونيو ٢٠٠٨ برنامجاً لمدة ١٨ شهراً للإنفاذ المستهدف بواسطة "عملية أجلكس" التابعة للبرنامج والتي تقوم على مدامات مفاجئة في كل أنحاء المملكة المتحدة. وهيئة منح التراخيص لأرباب الشغيلة هي بالتالي نموذج للتدخلات المستهدفة المنطوية على مزيج من الاستجابات لإنفاذ القانون، مما يزيد من استرعاء الانتباه إلى انتهاكات كانت مخفية سابقاً، والمقترنة بخيار تطبيق العدالة الجنائية في أشد الحالات جسامة.

١٧٨. ويمكن أن يشكل التعاون الدولي أساساً للمقاضاة الناجحة، ولا سيما بما يتعلق بحالات الاتجار عبر الحدود. وفي القضية الأولى التي خضعت للمقاضاة في عام ٢٠٠٦، استُخدم عمال بولنديون تحت ستار إدعاءات كاذبة للقيام بعمل زراعي في مقاطعة أبوليا في جنوب إيطاليا. وأسكن عمال المزرعة في ظروف سيئة للغاية وأجبروا على العمل مقابل القليل تحت مراقبة حراس مسلحين. وبدأت السفارة

الثاني/ يناير من تلك السنة. وأفادت اللجنة أيضاً عن حالات هرب فيها مزارعون وأولادهم من مراكز احتجاز خاصة موجودة على أملاك أصحاب الأرض. وفي قضية أخرى، سجلت محكمة دائرة حيدر أباد التابعة لمحكمة السند العليا، قضية ضد تسعة ملاكي أفران أجر لاحتجازهم عمالاً بظروف الاسترقاق ومعاملتهم بطريقة غير إنسانية.

١٧٩. وبصورة عامة في جنوب آسيا ما زال إنفاذ القانون بفعالية لمكافحة العمل سداداً لدين، يشكل تحدياً كبيراً. ومن الواضح أن العمال سداداً لدين يواجهون عوائق كثيرة في إيصال قضاياهم أمام المحاكم، بما في ذلك في الغالب حالة الأمية التي يعانون منها والافتقار إلى المعارف سواء معرفة القانون بحد ذاته أو معرفة وسائل الوصول إلى القضاء. ولكن الافتقار إلى توافق واضح في الآراء حول طبيعة العمل سداداً لدين ومدى حدوثه، قضية أساسية أيضاً.

١٨٠. وشهدت عدة بلدان أخرى اتجاهاً إلى ازدياد المحاكمة في جرائم الاتجار، وتغطي هذه الجرائم الاستغلال في العمل والاستغلال لأغراض الجنس على حد سواء. وعُدل الاتحاد الروسي على سبيل المثال المادة ١٢٧ من قانونه الجنائي في عام ٢٠٠٣ لحظر الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي التجاري والعمل الجبري. وفي عام ٢٠٠٧، أجرت الشرطة ١٣٩ تحقيقاً عن الاتجار ومنها ٣٥ تحقيقاً متعلقاً بحالات العمل الجبري. وقدر أن ٤٦ من المتجرين أدينوا في عام ٢٠٠٧، وهذا ما يمثل اتجاهاً تصاعدياً مطرداً في المحاكمات والإدانات على حد سواء منذ تعديل القانون الجنائي. وأفادت وزارة الداخلية في أوكرانيا عن أن عدد المحاكمات في الاتجار لأغراض العمل قد ارتفع من ثلاث محاكمات في عام ٢٠٠٦ إلى ٢٣ محاكمة في عام ٢٠٠٧. ولوحظ أيضاً ارتفاع مشابه في عدد المحاكمات شمل الاتجار لأغراض العمل والاتجار لأغراض الجنس على حد سواء في عدة بلدان في أوروبا الوسطى والشرقية.

١٨١. وتفيد المعلومات المتوفرة بالإجمال أن المقاضاة الناجحة لقضايا العمل الجبري الفردية هي على الأرجح في إطار جريمة الاتجار الجنائية سواء الاتجار لأغراض العمل أو الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي. بالإضافة إلى ذلك، يكون الإنفاذ فعالاً على الأرجح عندما تنشأ وحدة خاصة ضمن وكالة لإنفاذ القانون وتُمنح موارد مناسبة وولاية محددة للتحقيق في هذه الحالات ومقاضاتها. وهذه حالة وحدة ملاحقة الاتجار بالبشر، التي أنشئت في الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٧.

١٨٢. وهذه هي الحال أيضاً في أوكرانيا حيث عُززت الموارد البشرية لمحاربة الاتجار تعزيراً كبيراً، وقدم تدريب متخصص لأفراد السلطة القضائية. ووظفت إدارة مكافحة الاتجار، التابعة لوزارة الداخلية في أوكرانيا، ٣٠ موظفاً لمكافحة الاتجار، كما حذت حذوها وحدات مماثلة قائمة على صعيد المقاطعات الإدارية والدوائر، مما جعل مجموع عدد موظفي مكافحة الاتجار يبلغ ٦٠٠ موظف بالإجمال، بحلول عام ٢٠٠٨. ويقدم تدريب متخصص أيضاً بشأن الاتجار بالبشر لأفراد جهاز الأمن والقضاء كجزء من منهجهم التدريبي العادي.

^{١٣} انظر:

Affaire Siliadin v. France, European Court of Human Rights, Requete No. 73316/01 (2005).

بصورة مستقلة عن القضية الجنائية؛ والولايات المتحدة هي البلد الوحيد الذي تكون فيه المطالبة بالتعويض على الضحية تلقائياً جزءاً من الإجراءات الجنائية في قضايا الاتجار.

١٨٢. ومثال على ذلك شكوى أمام محكمة مدنية بالنيابة عن أكثر من ٥٠٠ عامل مهاجر هندي من الذكور، عرضت على محكمة محلية في لويزيانا في الولايات المتحدة في آذار/ مارس ٢٠٠٨. وقد زعم أنه أٌتجر بهؤلاء الرجال لإحضارهم إلى الولايات المتحدة من خلال برنامج "تأشيرة الدخول H-2B للعمال الضيوف"، التابع للحكومة الفيدرالية، لتقديم العمل والخدمات لمنشأة معينة، وفرض عليهم العمل الجبري كعمال اللحام ومصلحي الأنابيب ومصلحي السفن ووظائف أخرى في ولايتي ميسيسيبي وتكساس. وقدمت الدعوى للتعويض عن الأضرار التي لحقت بهم على يد وكلاء الشركة العاملين في الهند والإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة. ومن بين مجموعة واسعة من الإدعاءات بالمعاملة التعسفية، كان هناك إدعاء بأنهم تكبدوا ديوناً كبيرة وصرفوا مدخراتهم كاملة من أجل دفع رسوم متعلقة بالتعيين تصل إلى ما مجموعه ٢٠.٠٠٠ دولار أمريكي للعامل الواحد.

١٨٣. وغالباً ما يعدل ضحايا العمل الجبري والاتجار عن التماس الانتصاف القانوني بسبب خوفهم من العقاب إن كانوا قد دخلوا البلد بصورة غير شرعية. ولكن لا تمنع قوانين الهجرة في معظم بلدان أوروبا العمال الذين لا يحملون مستندات من الوصول إلى محاكم العمل ولا تفرض على المحاكم الإفادة عن المهاجرين غير النظاميين إلى السلطات. ولا يحقق المدعي العام للمحاكم الصناعية في البرتغال في وضع الهجرة للعمال. وتقر المحاكم الإسبانية، بصورة مماثلة، حق العمال غير النظاميين في التماس الحماية والتعويض أمام المحاكم الصناعية لانتهاك حقوق العمل الأساسية بغض النظر عن وضعهم في قانون الهجرة.

السياسات وخطط العمل وآليات التنسيق الوطنية

١٨٤. توفر السياسات وخطط العمل الموضوعة على الصعيد الوطني إطاراً لتحديد أولويات إجراءات مكافحة العمل الجبري والاتجار، وتخطيطها بل الأهم من ذلك لضمان تنسيق فعال بين مختلف أصحاب المصلحة، بما في ذلك الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وأطراف أخرى ذات دور في هذا النشاط. وتوفر بياناً واضحاً عن الالتزام السياسي الوطني للتصدي للمشاكل ووسيلة لإيصال الموارد اللازمة من أجل التنفيذ. ويمكن أن تعالج هذه الخطط العمل الجبري والاتجار بالبشر بصورة منفصلة أو معاً، وإن كان ذلك أكثر ندرة، وذلك وفقاً للظروف الوطنية.

١٨٥. وتبرز في أمريكا اللاتينية بعض أفضل الأمثلة عن خطط العمل لمكافحة العمل الجبري. واعتمدت أول خطة عمل ضد "عمل الرق" في البرازيل في عام ٢٠٠٣، وتوفر هذه الخطة الأساس لتنسيق قوي مشترك بين الوزارات من خلال اللجنة الوطنية لاستئصال عمل الرق. وبناءً على هذه

البولندية تتلقى تقارير عن عمال فارين في عام ٢٠٠٥. وفي نهاية المطاف، بدأت الشرطة البولندية تحقيقات بالتعاون مع الشرطة الإيطالية. ولكن نظراً إلى عدم وجود الاتفاقات اللازمة، لم يشكل أي فريق تحقيق مشترك. غير أنه عُقدت في عام ٢٠٠٦ اجتماعات في منظمة الشرطة الأوروبية (يوروبول) ويروجست لتحضير عملية مشتركة ولتسهيل تبادل المعلومات والأدلة. وبعد فترة وجيزة، أُصدر ٢٧ أمراً بالتوقيف، أُصدر تسعة منها في بولندا عن طريق أمر أوروبي بالتوقيف. وفي المجموع، أُصدر ٢٢ أمراً بالتوقيف في بولندا حيث كان المجرمون لا يزالون قيد المحاكمة في نهاية عام ٢٠٠٨. وقد أنقذ أكثر من مائة عامل وحصلوا على المساعدة من منظمات غير حكومية إيطالية وبولندية^{١٤}.

١٧٩. ويتمثل جانب مهم من جوانب إنفاذ القانون في المعاملة والحماية المقدمتين لضحايا فعليين ومحتملين للعمل الجبري والاتجار. وقد يحمل تصنيف شخص على أنه "ضحية" انعكاسات سلبية وإيجابية على حد سواء. ومن جهة، قد يمنح الضحايا حماية ومساعدة خاصة بموجب القانون الوطني. ومن جهة أخرى، قد يعانون من وصمة عار أو من صدمة بفعل إجراءات إنفاذ القانون هذه بالذات. وبما يخص الأشخاص المتجر بهم، تقدم معظم البلدان إقامة مؤقتة وتوفر مساعدات أخرى مشروطة باستعداد الضحية للتعاون مع هيئة إنفاذ القانون وللشهادة أمام المحكمة. وتشكل إيطاليا استثناءً إذ يمنح فيها الأشخاص المتجر بهم بلا شروط ترخيصاً بالإقامة وبالحصول على الدعم الاقتصادي والاجتماعي. وبعد ١٨ شهراً يمكنهم أن يتقدموا بطلب لإقامة دائمة شرط أن يكونوا قد وجدوا عملاً.

١٨٠. وغالباً ما يصعب على ضحايا العمل الجبري، لأسباب مختلفة، أن يلتمسوا الإنصاف من خلال الإجراءات الجنائية أو أن يحصلوا على التعويض من خلال صناديق حكومية خاصة تنشأ أحياناً لهذه الغاية. ولكن يمكن أن توفر محاكم العمل سببلاً مهماً للعمال للطعن في ظروف العمل التعسفية، بما في ذلك العمل الجبري، من خلال إجراءات إدارية.

١٨١. وبحثت دراسة في عام ٢٠٠٨ قضايا التعويض على الضحايا في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا^{١٥}. وتوصلت إلى أن الحق في مثل هذا التعويض يمارس بصورة أساسية ضد المتجر أو المستغل رغم أنه يمكن أن يكون هناك أيضاً حق في التعويض من الأموال العامة في بعض حالات جرائم العنف. ويمكن في العادة متابعة الدعاوى المدنية في موازاة الإجراءات الجنائية فيما عدا في المملكة المتحدة. ويمكن أيضاً متابعة الدعاوى المدنية

^{١٤} انظر:

Operation Terra Promessa, presentation by Gianfranco Albanese, Captain, CC Command Labour Protection, Italy, ILO Labour Inspection Expert Meeting 5-6 December 2007.

^{١٥} انظر:

Compensation for trafficked and exploited persons in the OSCE region, OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR), Warsaw, 2008.

صدر في نيسان/ أبريل ٢٠٠٧، كما تتضمن اعتماد أحكام للسماح للعمال بنقل الكفالات من أجل إتاحة الحراك بين الوظائف^{١٨}.

١٨٩. وتغطي خطة عمل باكستان لمكافحة الاتجار لعام ٢٠٠٥ كل أشكال الاتجار، وتتصدى لقضايا الوقاية والمقاضاة على حد سواء، وتنشئ لجنة مشتركة بين الوزارات بشأن الاتجار بالبشر تترأسها وزارة الداخلية. ويحدد رصد وكالات التوظيف ومراقبتها على أنه من مسؤولية وزارة العمل إلى جانب وكالة التحقيق الاتحادية.

١٩٠. واستطاعت بعض البلدان، كما في البرازيل، أن تنقح خطط العمل الوطنية لمكافحة الاتجار في ضوء خبرتها. وفي أوكرانيا، جرى تحسين خطط العمل المتتالية منذ الخطة الأولى في عام ١٩٩٩؛ والخطة الحالية (الثالثة) هي خطة شاملة جداً وتتمتع لأول مرة بمخصصات في الميزانية للتنفيذ. ويجري أيضاً استحداث آلية رصد. وفيما كان التركيز في الخطط الأولى منصباً على إنفاذ القانون الجنائي، فإن الخطة الجديدة تشرك مؤسسات سوق العمل في نصف الأنشطة المخطط لها على الأقل.

١٩١. وفي حالات أخرى، أُجري تخطيط متأن لتنسيق العمل لمكافحة الاتجار، بما في ذلك العمل الجبري، رغم أنه لم يكن مدرجاً بوصفه هذا في أي خطة عمل. وبذلت الولايات المتحدة جهوداً وموارد كبيرة في إجراءات مكافحة كل أشكال الاتجار على الصعيدين الدولي والداخلي. وأجاز قانون إعادة التفويض لحماية ضحايا الاتجار لعام ٢٠٠٥، موارد جديدة لمناهضة الاتجار، بما في ذلك هبات لمساعدة جهود إنفاذ القانون الرامية إلى مكافحة الاتجار ولتوسيع نطاق برامج مساعدة الضحايا. وتنسق فرقة العمل التابعة لمكتب الرئيس والمشاركة بين الوكالات، الجهود الاتحادية في هذا المجال، فيما ينسق الفريق الأعلى لإدارة السياسات التنفيذ الدولي لتشريعات مناهضة الاتجار. وتقتصر توصية من التوصيات الثماني المدرجة في تقرير المدعي العام زيادة الجهود المشتركة بين الوكالات لمكافحة الاتجار لغرض الاستغلال في العمل بالإضافة إلى الاتجار لأغراض الجنس^{١٩}.

١٩٢. وأنشأت بلدان أخرى فرقاً أو وكالات متخصصة للتعامل مع حالات الاتجار والعمل الجبري. ومشاركة مختلف الوزارات الحكومية والشركاء من المجتمع المدني في هذه الجهود أمر أساسي من أجل تعزيز استجابات متعددة التخصصات وحشد دعم سياسي من مختلف الأطراف في الحكومة. وأحد الأمثلة على ذلك هو الوكالة الوطنية

التجربة تتضمن خطة عمل ثانية، اعتمدت في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٨، تدابير جديدة مهمة مثل اقتراح تعديل دستوري يجيز نزع ملكية أصحاب العمل الذين يستعملون العمل الجبري وإعادة توزيعها وتعديلات قانونية أخرى لتوفير الحماية للعمال الأجانب المعرضين للعمل الجبري في البرازيل. وتقتصر الخطة أيضاً عقوبات اقتصادية أقسى ضد أصحاب العمل الذين يستعملون العمل الجبري، تمنعهم من الحصول على القروض من المصادر الخاصة فضلاً عن المصادر العامة، ومن توقيع أي عقد مع كيان عام. وتزيد الخطة سلطات وحدة التفتيش المتنقلة وتقتصر تأسيس وكالات استخدام في مناطق منشأ العمال في العمل الجبري. وأخيراً، تتضمن الخطة تدابير جديدة للوقاية وإعادة الإدماج، مثل الحق في وثائق الهوية والمساعدة القانونية والإعانات الاجتماعية والتدريب المهني للعمال الذين أطلق سراحهم من العمل الجبري.

١٨٦. وحدثت حذو البرازيل بلدان أخرى من أمريكا اللاتينية، فعمدت إلى تقوية أطرها الوطنية بالذات بدعم من منظمة العمل الدولية في غالب الأحيان. وفي بوليفيا، أنشئ مجلس مشترك بين الإدارات لاستئصال القنانة والعمل الجبري والظروف الشبيهة بالرق، في تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٧. واعتمدت خطة خاصة لشعوب غواراني في إقليم شاكو، تهدف إلى ضمان ظروف معيشة ملائمة للغوارانيين "الأحرى" بعد إطلاق سراحهم من الاستعباد في مزارع نائية. وبموازاة ذلك، تحضر مجموعة تقنية مشتركة بين الوزارات خطة عمل وطنية واسعة لمكافحة العمل الجبري.

١٨٧. وخطط العمل لمكافحة الاتجار بالبشر أكثر عدداً من خطط العمل لمكافحة العمل الجبري، مما يعكس في غالب الأحيان اعتماد التشريعات الوطنية حديثاً في هذا المجال. وفيما تدعو معظم هذه الخطط إلى اتباع نهج شامل يتضمن كل أشكال الاتجار وكل أنواع الإجراءات لمكافحته، من النادر إيجاد تركيز منهجي على أبعاد العمل الجبري على أرض الواقع^{١٧}. ومن أحد الأمثلة الجيدة في هذا الصدد، خطة عمل المملكة المتحدة بشأن الاتجار بالبشر، التي أطلقت في آذار/ مارس ٢٠٠٧. ويتصدى كل فصل للاتجار لأغراض العمل الجبري فضلاً عن الاستغلال الجنسي، ويسلم في الوقت ذاته بالافتقار إلى معلومات قوية تتعلق بحجم المشكلة.

١٨٨. وفي الإمارات العربية المتحدة، وضعت اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر خطة عمل تغطي التشريعات والإنفاذ ودعم الضحايا والاتفاقات الثنائية والشراقات الدولية. وتتضمن بعض التدابير المتخذة عقداً موحداً جديداً لتنظيم حقوق العمال المنزليين وواجباتهم،

^{١٦} انظر: Decreto Supremo No. 29292 of 3 Oct. 2007.

^{١٧} يغطي الاستعراض الذي أجري لهذا التقرير العالمي، ١١ بلداً أوروبياً بصورة رئيسية من أوروبا الوسطى وأوروبا الشرقية، وستة بلدان أفريقية بصورة أساسية من غرب أفريقيا، وستة بلدان آسيوية بصورة أساسية من منطقة الميكونغ دون الإقليمية، وبلداً واحداً من أمريكا اللاتينية، والإمارات العربية المتحدة (وهو البلد الوحيد من بلدان الشرق الأوسط الذي كان لديه خطة كهذه وقت كتابة هذا التقرير).

^{١٨} مكافحة الاتجار بالبشر، الإمارات العربية المتحدة، التقرير السنوي، وزارة الدولة لشؤون المجلس الوطني، أبو ظبي، ٢٠٠٧.

^{١٩} خطة عمل باكستان بشأن مكافحة الاتجار بالبشر، وزارة الداخلية، حكومة باكستان، ١٢ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٥.

^{٢٠} انظر: TVPRA 2005, Pub. L. 109-164.

^{٢١} التقرير السنوي للمدعي العام إلى الكونغرس وتقييم أنشطة حكومة الولايات المتحدة لمكافحة الاتجار بالأشخاص، السنة المالية ٢٠٠٧. واشنطن العاصمة، أيار/ مايو ٢٠٠٨.

الإطار ١-٣

بيرو: إضفاء طابع مؤسسي على مكافحة العمل الجبري

أكدت دراسة^١ لعام ٢٠٠٤ أجرتها منظمة العمل الدولية ووزارة العمل والاستخدام في بيرو وجود العمل الجبري في قطاع قطع الأخشاب غير الشرعي في المنطقة المدارية في الأمازون. وقدرت أنه يوجد هناك حوالي ٣٣٠٠٠ ضحية معظمهم من السكان الأصليين. وما لبثت أن بادرت الحكومة، بدعم من منظمة العمل الدولية، إلى صياغة خطة عمل وطنية لمكافحة العمل الجبري من خلال عملية تقودها وزارة العمل وتشمل مشاركة مجموعة واسعة من مؤسسات القطاع العام ومؤسسات المجتمع المدني والخبراء. وخضعت مسودة الخطة إلى عملية تصديق تشاركية في عدة أقاليم مع التركيز على إقليم الأمازون، بما في ذلك منظمات السكان الأصليين والمنظمات غير الحكومية، توجهاً لتعزيز الملكية المحلية.

وفي كانون الثاني/يناير ٢٠٠٧، أنشئت اللجنة الوطنية الثلاثية الدائمة لمكافحة العمل الجبري، لتنسيق السياسات والإجراءات على الصعيدين الوطني والإقليمي^٢. وأطلق الرئيس غارسيا رسمياً الخطة الوطنية لمكافحة العمل الجبري في ١ أيار/مايو ٢٠٠٧^٣. وتشمل الخطة مجموعة من التدابير لمنع العمل الجبري والقضاء عليه، بما في ذلك التدابير القضائية لإبطال رخص المنشآت الضالعة في العمل الجبري وإجراء البحوث وجمع المعلومات الإحصائية والتعليم والتواصل واستثارة الوعي وبناء القدرات والتنسيق فيما بين مختلف المؤسسات.

وحُصص بعض من التمويل العام لدعم تنفيذ الخطة التي بدأت في قطاعات مختلفة، وذلك بقيام اللجنة الوطنية باستعراض التقدم المحرز وتنسيق الإجراءات. وتتضمن الإنجازات إنشاء قسم لمكافحة الاتجار بالبشر، تابع للشرطة الوطنية، وإدراج قضايا العمل الجبري في المناهج التعليمية في وزارة التربية واعتماد عقوبات قاسية على قطع الأشجار غير الشرعي ووضع إستراتيجية للاتصالات بشأن العمل الجبري، والتدريب المكثف لموظفي الخدمة العامة وأصحاب مصلحة أساسيين آخرين.

ويكمن التحدي التالي في إدراج أهداف الخطة الوطنية في برامج السياسة العامة الأوسع، بالإضافة إلى تخصيص موارد كافية لإجراءات مستدامة على المدى الطويل لاستئصال العمل الجبري في مختلف أرجاء البلد. وركزت الخطة الإستراتيجية لوزارة العمل والاستخدام للفترة ٢٠٠٦-٢٠١١ على شواغل العمل الجبري ضمن نطاق حدود عملها لتعزيز حقوق العمل الأساسية، بما في ذلك من خلال تقوية تفتيش العمل.

^١ انظر:

El Trabajo Forzoso en la Extracción de la Madera en la Amazonía Peruana, Alvaro Bedoya Silva-Santisteban, Eduardo Bedoya Garland, ILO, 2005.

^٢ انظر: Supreme Decree No. 001-2007-TR.

^٣ انظر: Supreme Decree No. 009-2007-TR.

الإطار ٢-٣

تنفيذ خطة العمل الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر في أوكرانيا:

دور الهيئات الفاعلة في سوق العمل

كان الدور الريادي لوكالة التوظيف العامة إلى جانب وزارة العمل والسياسة الاجتماعية، سمة أساسية في أوكرانيا، في مجال تنفيذ مكونات استئثار الوعي والوقاية في خطة العمل. وعلى سبيل المثال، جرى تدريب موظفي مركز الاستخدام المحلي ليقدموا المشورة إلى الباحثين عن عمل حول مخاطر الهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر. وتتحقق وكالات التوظيف العامة بدورها من شرعية الوظائف المعروضة في الخارج في مجالات عرض الأزياء والسياحة والأعمال الترفيهية. وأولت وزارة العمل والسياسة الاجتماعية أيضاً اهتماماً بتراخيص الوكالات التي تتنبد العمال للعمل في الخارج وإجراء تفتيش عليها لاحقاً بشأن الامتثال. وكإجراء وقائي إضافي بدعم من منظمة العمل الدولية، أنتجت وكالة التوظيف العامة فيديو "لا تنظر إلى العمل في الخارج وكأنه أمر رائع"، بثت على نطاق واسع على التلفزيون وفي مترو الأنفاق. ووكالة التوظيف العامة مسؤولة أيضاً عن توفير الحماية والمساعدة لضحايا الاتجار بالبشر. وأحالت وكالة التوظيف العامة ٥٢٠ شخصاً إلى المؤسسات المختصة لتقديم الدعم في ثماني مناطق إدارية في عام ٢٠٠٧.

في بلدان المقصد في أوروبا، مما أدى إلى محاكمة أكثر من ستين متجرأ نيجيريا في تسعة بلدان مختلفة^{٢٢}.
١٩٣. وسلط استعراض خمس وعشرين خطة عمل وطنية لمكافحة الاتجار بالبشر الضوء على نقصين من النواقص المشتركة. أولاً، الافتقار إلى بيانات إحصائية سليمة؛ فقد

النيجيرية لحظر الاتجار بالأشخاص والمسائل الأخرى ذات الصلة، التي أنشئت بموجب القانون الاتحادي لمناهضة الاتجار في عام ٢٠٠٣. وتملك هذه الوكالة ولاية واسعة تغطي قضايا المحاكمة وحماية الشهود والضحايا والوقاية والتعاون الدولي. وقد عززت بنجاح العمليات مع نظيراتها

^{٢٢} انظر:

Source of information: NAPTIP, downloaded at www.naptip.gov.ng, 27 Oct. 2008.

الإطار ٣-٣

المبادئ التوجيهية لسياسة وممارسات توظيف المهاجرين في منطقة الميكونغ دون الإقليمية الكبرى

تسعى المبادئ التوجيهية لمبادرة الميكونغ الوزارية المنسقة لمكافحة الاتجار بالبشر، الصادرة في عام ٢٠٠٨، إلى تشجيع الهجرة الآمنة من خلال الحد من تعرض العمال المهاجرين للاستغلال في العمل والاتجار بالبشر. وقد وضعت المبادئ التوجيهية من خلال عملية استشارية شملت الهيئات المكونة الثلاثية لمنظمة العمل الدولية والوكالات الدولية والمنظمات غير الحكومية، واعتمدت على بحث خاص بكل بلد، وهي تغطي قضايا مثل إجراءات وخدمات ما قبل المغادرة وتنظيم وكالات التوظيف ورسوم خدمات التوظيف وحقوق العمل وظروفه. وصممت هذه المبادئ التوجيهية لتوفر الإرشاد إلى السياسات الوطنية ولتتكيف بما يتماشى مع الظروف الخاصة بكل بلد.

خلال تقوية السياسات واعتماد خطط عمل وطنية بدعم من منظمة العمل الدولية.

التحديات أمام إدارة العمل وتفتيش العمل

١٩٦. لم يكن العمل الجبري والاتجار بالبشر تقليدياً محل تركيز في عمل إدارة العمل وتفتيش العمل في معظم البلدان. ولعل هذا الأمر مفهوم نظراً إلى أن معظم العمل الجبري يحدث في الاقتصاد غير المنظم وفي المنازل الخاصة وفي مجال الجنس التجاري حيث يواجه مفتشو العمل تحديات كبيرة في رصد وإنفاذ قانون العمل. وقد يشعر مفتشو العمل أيضاً بأنهم يفتقرون إلى تفويض واضح لاتخاذ الإجراءات نظراً إلى الطبيعة الجنائية لجريمة العمل الجبري.

١٩٧. ومع ذلك يمكن أن يلعب مفتشو العمل دوراً رئيسياً بطرق عدة للوقاية ولتحديد حالات العمل الجبري والاتجار ومعالجتها على حد سواء. ولاحظت لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية أنه "قد تبلغ في بعض الأوضاع سلسلة من الانتهاكات لتشريعات العمل، إذا جمعت معاً، حد العمل الجبري وينبغي بالتالي اعتبار أنها تشكل جريمة جنائية"^{٢٤}. ولا بد من أن تشمل الإجراءات الفعالة لمكافحة العمل الجبري بالضرورة مجموعة من وكالات الإنفاذ وأن تستخدم ولايات ومهارات وكفاءات كل منها استخداماً خلاقاً وتوسع نطاقها خارج العدالة الجنائية وقضاء العمل لتشمل أيضاً مراقبة الحدود، وموظفي الجمارك وموظفي الهجرة وآخرين. وفي بعض الظروف، قد يتطلب الأمر وجود وحدات مقاضاة وتحقيق خاصة تدمج الشرطة وتفتيش العمل على حد سواء. وقد نفذت هذه الجهود المشتركة بنجاح في بلدان منها البرازيل والصين وإيطاليا.

١٩٨. ويمكن أن يطبق مفتشو العمل مجموعة من طرق التحقيق غير المتوفرة لسلطات إنفاذ القانون الأخرى. وعلى سبيل المثال، يحق لهم أن يدخلوا بحرية في أي وقت وبلا إنذار مسبق إلى أي مكان عمل عرضة للتفتيش. ويطلب منهم أن يحققوا في أي شكوى متعلقة بانتهاك قانون العمل من دون أن يكشفوا عن مصدر الشكوى. ويمكنهم أن يطبقوا

استندت خطتان فقط من الخطط المستعرضة إلى بيانات إحصائية فيما تعاني الخطط الأخرى بصورة عامة من الافتقار إلى هذه البيانات. ثانياً، أشارت سبع خطط فقط من الخطط المستعرضة إلى مصدر واضح وإلى مقدار اعتمادات الميزانية الحكومية لدعم التنفيذ. ومن الواضح أنه سيتعين على خطط العمل القادمة أن تتدارك هذه النواقص.

المبادرات الإقليمية

١٩٤. من المطلوب وجود نهج وسياسات منسقة بين البلدان المرسله وبلدان المقصد، نظراً إلى أن الكثيرين ممن هم عرضة للوقوع في شرك العمل الجبري والاتجار هم مهاجرون غير نظاميين بعيدين عن بلدهم الأم. ويمكن أن تسهل المبادرات الإقليمية هذا النهج المشترك. وفي إقليم آسيا، وفر إعلان رابطة التعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ لمكافحة الاتجار بالبشر، المعتمد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤ الزخم الدافع إلى وضع خطط عمل وطنية في عدد من البلدان الأعضاء، بالإضافة إلى حفز التعاون فيما بينها. وتمثلت مبادرة مهمة أخرى في مبادرة الميكونغ الوزارية المنسقة لمكافحة الاتجار بالبشر، وهي عملية تقودها الحكومة وتضم البلدان الستة في منطقة الميكونغ دون الإقليمية الكبرى (كمبوديا والصين ولاوس وميانمار وتايلند وفيتنام). وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، اعتمدت خطة عمل دون إقليمية للفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠، تضمنت التزامات وأهدافاً لبناء القدرات وخطط عمل وطنية وشراكات ثنائية ومتعددة الأطراف وأطراً قانونية وإنفاذ القانون وتحديد الضحايا والحماية وإعادة الإدماج والوقاية. وتشمل الوقاية آليات للتصدي لممارسات الاستغلال في التوظيف بحق العمال المهاجرين^{٢٥}.

١٩٥. وفي أفريقيا، اعتمد الاتحاد الأوروبي والدول الإفريقية "خطة عمل واغادوغو" لمكافحة الاتجار بالبشر، رسمياً في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦. وتمثل الخطة التزاماً واسعاً بالتعاون بين الدول الإفريقية والأوروبية، كما تحدد مبادئ عامة للعمل. وفي أمريكا اللاتينية، تعهد القادة في مؤتمر قمة الأمريكتين الرابع في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، بالقضاء على العمل الجبري بحلول عام ٢٠١٠، من

^{٢٤} انظر:

Eradication of forced labour, Report III (Part 1B), International Labour Conference, 96th Session, Geneva, 2007, para. 209.

^{٢٥} انظر:

COMMIT Subregional Plan of Action (SPA II 2008-10), Beijing, China, Dec. 2007.

مجموعة واسعة من الأدوات بطريقة مرنة وتقديرية، مثل إصدار إخطار قبل البدء بالمحاكمة ضد صاحب عمل أو توقيف عملية الإنتاج في حال خطر وشيك على صحة العمال وسلامتهم. وهكذا، قد يتمتع مفتشو العمل بميزة نسبية متى يعالجون قضايا العمل الجبري مقارنة بوكالات إنفاذ القانون الأخرى التي تتمتع بولايات مختلفة جداً وأحياناً محدودة.

١٩٩. وبطبيعة الحال، تواجه هيئات تفتيش العمل بدورها تحديات هائلة في مجال التصدي للعمل الجبري. وفي البلدان النامية، تُحمل هيئات تفتيش العمل منقوصة الموارد فوق طاقتها عادة كي تنظم المنشآت بفعالية حتى في الاقتصاد المنظم، فما بالك بالمنشآت غير المنظمة والمنازل الخاصة ومراكز العمل في الأماكن النائية حيث تسود ممارسات العمل الجبري بأوسع صورة. وتشكل سلاسل التعاقد من الباطن وممارسات الاستعانة بمصادر خارجية وعلاقات الاستخدام "المثناة" المقترنة في غالب الأحيان بمشاكل العمل الجبري، صعوبات خاصة عندما يسعى المفتشون إلى إثبات المسؤولية عن الانتهاكات. ويقترن تحدٍ جديد باتجاه حديث وخصوصاً في أوروبا نحو توسيع نطاق ولاية تفتيش العمل لتشمل تحري العمالة غير القانونية. وعلى سبيل المثال، عدل قانون في بولندا في عام ٢٠٠٧ لإعطاء هيئات تفتيش العمل مسؤولية الرقابة على شرعية عمالة الأجانب. وعلى غرار ذلك، أولت حكومات فرنسا وألمانيا وبلجيكا اهتماماً كبيراً لإجراءات مكافحة العمالة غير الشرعية وغير المعلنة. وفي هذا السياق قد يتعين على مفتشي العمل أن يوازنوا بعناية بين مسؤولياتهم الرئيسية لحماية حقوق العمال وبين الجوانب الأخرى لإنفاذ القانون.

٢٠٠. وتتجاوب البلدان مع هذه التحديات بطرق مختلفة. فيقوم عدد متزايد منها بتوسيع تغطية قانون العمل لتشمل العمال المنزليين. وعلى سبيل المثال، اعتمدت أوروغواي والأرجنتين قوانين خاصة لحماية العاملين في الخدمة المنزلية وتفتيش مراكز العمل في البيوت الخاصة. وجرى في عام ٢٠٠٨ تنقيح قانون العمل الأردني، ووسع نطاق تغطية قانون العمل ليشمل الزراعة والعمل المنزلي.

٢٠١. وعزز في الأردن أيضاً نظام تفتيش العمل لمنع استغلال العمال في المعامل الواقعة في "المناطق الصناعية المؤهلة" التي تنتج بغرض التصدير وتأتي القوى العاملة فيها بصورة أساسية من بلدان آسيوية. ونشرت لجنة العمل الوطنية، ومقرها في الولايات المتحدة في عام ٢٠٠٦، تقريراً يستنكر ظروف عمل استغلالية بما في ذلك العمل الجبري، في معامل تستفيد من وصول تفضيلي إلى سوق الولايات المتحدة. وسرعان ما بادرت وزارة العمل إلى حملة تفتيش أدت إلى إغلاق خمسة معامل وإلى نقل ١٢٠٠ عامل إلى معامل ممثلة وإلى فرض ٢٥٠٠ غرامة. وعرضت أربع حالات أمام المحكمة وأنشئ خط مباشر للعمال المهاجرين.^{٢٥}

^{٢٥} وزارة العمل، المملكة الأردنية الهاشمية: إدارة العمل والامتنال في الأردن: تعاون بين مختلف أصحاب المصلحة، شباط/فبراير ٢٠٠٨.

٢٠٢. وتشدد وزارة العمل في الولايات المتحدة في إطار جهودها للتحقيق في حالات الاتجار بالأشخاص، على الامتنال لقوانين العمل مثل قانون معايير العمل العادلة وقانون حماية العمال الزراعيين الموسمين والمهاجرين. ويجري محققون من قسم الأجور وساعات العمل، التابع لوزارة العمل، مقابلات مع العمال لتقييم ما إذا كانوا ضحايا الاتجار، لإحالتهم بعد ذلك إلى سلطات أخرى لإنفاذ القانون. ويستعرض محققو وزارة العدل أيضاً سجلات كشف المرتبات ويحققون في سكن العمال الزراعيين المهاجرين وينسقون مع سلطات أخرى لإنفاذ القانون لضمان التعويض باسم ضحايا الاتجار.^{٢٦} وأشارت وزارة العمل إلى أنها ستستمر في تعزيز قانون معايير العمل العادلة وقانون حماية العمال المزارعين الموسمين والمهاجرين بغض النظر عما إذا كان العامل يحمل مستندات أم لا.^{٢٧}

٢٠٣. وفي إطار خطة العمل الوطنية، أنشأت وزارة العمل في بيرو مجموعة خاصة لتفتيش العمل بشأن العمل الجبري في عام ٢٠٠٨. وتتألف هذه المجموعة من خمسة مفتشي عمل ومشرف يمكن إرسالهم إلى مختلف أنحاء البلد للكشف عن أوضاع العمل الجبري واتخاذ الإجراءات بشأنها. وبدأت المجموعة عملها بدراسة ميدانية في منطقة لوريتو، مؤكدة وجود العمل الجبري في مخيمات قطع الخشب ومحددة سلاسل الإنتاج المقترنة بها. ويجري أيضاً التنسيق مع الهيئات الفاعلة الأخرى مثل الشرطة الوطنية.

٢٠٤. وأنشئ في فرنسا المكتب المركزي لمحاربة العمل غير المشروع، في أيار/مايو ٢٠٠٥، بهدف تنسيق التحقيقات لمكافحة العمالة غير المشروعة بما في ذلك الاتجار بالبشر. ويضم المركز مفتشي العمل وضباط الشرطة والدرك المخولين التحقيق في انتهاكات مزعومة لقانون العمل والقانون الجنائي، بما في ذلك الأحكام المرتبطة "بظروف المعيشة والعمل المخالفة لكرامة الإنسان". ويمكن أن يباشر مفتشو العمل أو الضباط في الشرطة القضائية جلسات استماع بطلب من المدعي العام للدولة. ويمكن احتجاز أصحاب العمل حتى ٤٨ ساعة ثم إحالتهم إلى المحكمة. ويمكن أن يحصل العمال الذين كانوا عرضة لظروف مخالفة لكرامة الإنسان على تعويض يعادل معاش ستة أشهر.

٢٠٥. وأشارت دراسة بشأن العمل الجبري في البرتغال^{٢٨} أجرتها وزارة العمل والتضامن الاجتماعي البرتغالية ومنظمة العمل الدولية، إلى بعض الصعوبات التي تواجه دائرة التفتيش العامة للعمالة في التصدي لحالات الاتجار لأغراض العمل. وعلى سبيل المثال، لا يمكن لدائرة التفتيش العامة للعمالة أن تتخذ الإجراءات إلا متى كان وضع العمالة موثقاً؛ وعليه فإن الشرطة هي التي تتعامل مع حالات متعلقة

^{٢٦} انظر: Attorney General's Annual report, 2008, op. cit.

^{٢٧} انظر:

Hoffman Plastic Compounds Inc v. NLRB, 535 US 137 (2002) and US Department of Labor, Employment Standards Administration, Wage and Hour Division: Fact Sheet No. 48.

^{٢٨} انظر: S. Pereira and J. Vasconcelos, op. cit.

التأمين ضد الحوادث وإعانات الضمان الاجتماعي الأخرى والتأخر أكثر من ٣٠ يوماً في دفع أجور العمال.

٢٠٩. وفي ماليزيا اعتمدت وزارة الموارد البشرية نظام تسجيل للمتعاقدين الذين يوردون عمال المزارع. وفي عام ٢٠٠٨، استهل موظفو الوزارة الذين يعملون عن كثب مع الشرطة، حملة دهم لتحديد المتعاقدين المتعسفين ولضمان حماية العمال. ويتطلب نظام تسجيل جديد من كل المتعاقدين توفير سجلات عن عمالهم، بما في ذلك تفاصيل عن مدفوعات المرتبات الشهرية والمساهمات في صندوق ادخار العمال ومنظمة الضمان الاجتماعي^{٣١}.

٢١٠. وتركز جهود أخرى على حماية المواطنين من العمال العاملين في الخارج. وليست هذه المهمة دائماً ضمن اختصاص وزارات العمل: فقد تخدم هذا الغرض وزارات أخرى أو وحدات خاصة تحت سلطة وزارات العمل. وتقدم إدارة العمالة في الخارج في الفلبين مجموعة واسعة من الخدمات إلى عمالها المهاجرين، بما في ذلك توفير المعلومات حول ممارسات الاستخدام والتعيين غير الشرعية من قبيل حجز وثائق السفر والإفراط في رسوم إيجاد العمل واستبدال عقود العمل. وتتلقى لجنة علاقات العمل الوطنية شكاوى ضد وكالات توظيف أو أصحاب عمل أجانب فيما يخص عدم دفع الأجور أو الإخلال بعقد العمل أو الفصل غير القانوني.

٢١١. والملحقون بشؤون العمل في الخارج يضطلعون أيضاً بدور حماية مهم. وعلى سبيل المثال، يمكنهم أن يسهلوا تسوية المنازعات بين مواطنيهم وبين أصحاب العمل الأجانب قبل ايداع الشكاوى لدى محاكم العمل. وتقيم الفلبين مكاتب للعمل في الخارج في أكثر من ٢٠ بلداً في أنحاء آسيا والشرق الأوسط وأوروبا وأمريكا الشمالية. وفي السنوات الأخيرة، نشرت كذلك بلدان أوروبا الشرقية، مثل رومانيا وبلغاريا، ملحقين بشؤون العمل في بلدان المقصد الرئيسية.

٢١٢. ويمكن أن يستفيد مفتشو العمل من تدريب متخصص وتبادل الخبرات من أجل أن يؤدي دورهم بصورة أفضل في حماية العمال ومنع الاستغلال في العمل الجبري. والرابطة الدولية لتفتيش العمل، مع المنظمات الأعضاء من حوالي مائة بلد، هي وسيلة مهمة للأعضاء لتبادل المعلومات وللتعاون عبر الحدود. وفي حزيران/يونيه ٢٠٠٨، اعتمدت الرابطة الدولية لتفتيش العمل خطة عمل جديدة تدعو إلى التعاون على نحو وثيق مع منظمة العمل الدولية لمكافحة العمل الجبري ومنعه. ودعمت منظمة العمل الدولية حلقات عمل إقليمية لمفتشي العمل بشأن العمل الجبري والاتجار، في أوروبا وأمريكا اللاتينية في بادئ الأمر. وأدى التدريب الذي أجري على الصعيد الوطني - في بلدان بما فيها الصين والأردن وفيتنام - إلى تنبيه مفتشي العمل إلى هذه الشواغل

بالمهاجرين غير الشرعيين. وتواجه دائرة التفتيش العامة للعمالة أيضاً صعوبة في التدخل في أوضاع تكون تحت طائلة تحقيق جنائي حتى عندما تتعلق هذه الأوضاع بظروف العمل المهيئة والعمل الجبري والإكراه. لا يمكن أن تتدخل دائرة التفتيش العامة للعمالة إلا عندما تنجز الإجراءات الجنائية وينشر الحكم على الملاء.

٢٠٦. وفي البلدان النامية، اختبرت نماذج بديلة لتفتيش العمل للكشف عن ضحايا الاتجار. وفي غرب أفريقيا على سبيل المثال، حشدت مجموعات الاحتراس المجتمعية، التي يقودها الحكام التقليديون والزعماء الدينيون وزعماء المجتمع المحلي، أعضاء المجتمع المحلي، في المناطق الريفية لتحديد الاتجار بالبشر ومنعه. ولجان قرى المقاطعات هي أيضاً جزء من النظام في دول جنوب آسيا، مثل الهند وباكستان، لتحديد الناس الذين يعيشون في دائرة عبودية الدين وإعادة تأهيلهم. واقترح أنه يمكن تعزيز فعالية هذه اللجان من خلال ربطها بنظم تفتيش العمل المنظم. وعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون إنفاذ فعلي لقانون الحد الأدنى للأجور، مقترناً بتنظيم وحدات الإنتاج بموجب قانون المعامل، بمثابة آليات وقاية فعالة من عبودية الدين^{٢٩}.

٢٠٧. وتستحق وكالات التوظيف الخاصة أن تولى انتباهاً خاصاً في أي مناقشة حول دور إدارة العمل في مكافحة العمل الجبري. وقدم هذا التقرير الدليل على الطريقة التي يمكن بها لهذه الوكالات أن تكون جزءاً من مشكلة الاتجار بالبشر لأغراض الاستغلال في العمل، وجزءاً من الحل. وبما أن اللوائح المتعلقة بوكالات التوظيف الخاصة هي في العادة جزء من قانون العمل، يضطلع مفتشو العمل أو وكالات أخرى في نظام إدارة العمل بدور أساسي لرصد هذا القطاع. ووضعت بعض البلدان لوائح ومؤسسات محددة تجمع بين قانون العمل وبين القدرة على إنفاذ القانون الجنائي. ومن الأمثلة على ذلك هيئة الترخيص لأرباب الشغيلة في المملكة المتحدة. وأنشئت هذه الهيئة في عام ٢٠٠٥ في أعقاب اعتماد قانون ترخيص أرباب الشغيلة في عام ٢٠٠٤، وهي ترخص لموردي اليد العاملة في الزراعة والبستنة وصيد صدفيات الأسماك وصناعات التجهيز والتعليب المرتبطة بها. ومن مهامها الأساسية ضمان الامتثال وتعزيز العقوبات بما في ذلك العقوبات الجنائية^{٣٠}.

٢٠٨. وفي البرتغال لعبت دائرة التفتيش العامة للعمالة دوراً بارزاً في التفتيش المستهدف لوكالات العمل المؤقت. واستهلت في أيار/مايو ٢٠٠٧، عملية واسعة النطاق أسفرت عن إلغاء نشاط ١٩٥ وكالة من هذه الوكالات. وتتضمن الأسباب عدم توفير الودائع الإلزامية للوكالة الحكومية المسؤولة عن التسجيل والترخيص وعدم دفع

^{٢٩} انظر:

S. Maria: "Bonded labour in Tamil Nadu – A challenge for labour administration", in Sivananthiran/Venkata Ratnam: *Informal economy: The growing challenge for labour administration*, ILO, 2005.

^{٣٠} انظر:

press release 27 Aug. 2008, downloaded at: www.gla.gov.uk/.

^{٣١} انظر:

Government of Malaysia, Ministry of Human Resources, downloaded at: www.mohr.gov.my on 28 Oct. 2008.

الجديدة. وأصدرت منظمة العمل الدولية مواد التدريب لدعم مبادرات بناء القدرات هذه^{٣٢}.

الدروس المستفادة من الخبرة

٢١٣. موجز القول، ما هي الدروس التي يمكن أن تستخلصها من خطة العمل الوطنية حتى اليوم، مجموعة من الهيئات الفاعلة العامة الصالعة في حماية الناس من العمل الجبري المعاصر؟

٢١٤. يكمن درس من هذه الدروس في أنّ إدارة العمل ومختلف المؤسسات التي تضمها تشارك أكثر فأكثر في سياسات وإجراءات مكافحة العمل الجبري والاتجار. وهذا صحيح بصورة خاصة بالنسبة للاتجار الذي كان الاتجاه في الماضي يقضي بأن تتعامل معه الشرطة وسلطات الهجرة دون غيرها. ويمكن أن تغطي إدارة العمل من حيث المبدأ كل الجوانب المرتبطة بالمقاضاة والمنع والحماية بالتعاون مع الوكالات الحكومية الأخرى والشركاء الاجتماعيين ومنظمات المجتمع المدني. وتلعب هيئات تفتيش العمل دوراً رئيسياً في رصد مركز العمل والتعليم واستثارة الوعي بهدف الوقاية من الاستغلال والمعاقبة على انتهاكات قانون العمل. أما معرفة ما إذا كانت مؤسسات العمل ستضطلع بدور نشط على أرض الواقع أم لا، فأمر يتوقف إلى حد كبير على وجود أطر قانونية وعلى قدرة موظفيها على التأثير في السياسات وعلى الموارد المخصصة لتنفيذها.

٢١٥. ثانياً، كان هناك اتجاه إلى توسيع ولايات المؤسسات أو استخدام خلاق للولايات القائمة وإنشاء فرق إنفاذ متعددة التخصصات وتعزيز التعاون عبر الحدود. وأدى ذلك إلى تزايد عدد المحاكمات في بعض البلدان، غير أنه يصعب الحصول على بيانات مقارنة. ويمكن لإنفاذ قانون العمل إما أن يكمل إنفاذ قانون العقوبات وإما أن يستعمل كوسيلة بديلة لالتماس العدالة. وهو مناسب بصورة خاصة لضمان

تعويض مالي لعمال قد لا يكونون مؤهلين خلاف ذلك للتعويض بموجب القانون الجنائي أو أكثر تحديداً بموجب قوانين مكافحة العمل الجبري والاتجار.

٢١٦. ثالثاً، تدرك الحكومات بصورة متزايدة أن الوقاية أفضل من العلاج وأن الإنفاذ مرتبط ارتباطاً جوهرياً بحماية الضحية. وتوفر عدة أمثلة ذكرت في هذا التقرير الدليل على هذا التطور الإيجابي. ولكن لا يزال يتعين التصدي لعدة تحديات مثل سد ثغرات قائمة في التشريعات والتدريب وبناء القدرات وتعزيز السلوك الأخلاقي وسط سلطات الإنفاذ وتحسين حماية من هم في خطر العمل الجبري.

٢١٧. وأجري إلى حد الآن تقييم محدود لأثر الإنفاذ الحالي للقانون واستراتيجيات أخرى بشأن استئصال العمل الجبري^{٣٣}. وطورت حكومات قليلة أدوات للرصد والتقييم بهدف تقييم أثر سياساتها وقوانينها الوطنية. وفي الوقت ذاته، استثمرت مئات الملايين من الدولارات في برامج مناهضة للاتجار في كل أنحاء العالم، وذلك بمساعدة بلدان مانحة أساسية أولت أولوية عالية لإجراءات مكافحة الاتجار بالبشر. وخصص مبلغ طائل من هذه الموارد لتدريب وتجهيز الشرطة وحفز الحدود ومسؤولي الهجرة والوكالات ذات الصلة، إلا أنه أنفقت مبالغ أقل بكثير لتقوية قدرة مؤسسات سوق العمل.

٢١٨. وأخيراً، من المهم أن يحمي تطبيق القوانين العمال المعنيين لا أن يعاقبهم. وذكرت لجنة الخبراء التابعة لمنظمة العمل الدولية في الدراسة الاستقصائية العامة لعام ٢٠٠٦ بشأن تفتيش العمل، أن الواجب الأول الواقع على عاتق مفتشي العمل هو حماية العمال لا إنفاذ قانون الهجرة. ويمكن لمبادئ وآليات عدالة العمل والعدالة الجنائية أن تكمل بعضها بعضاً، إذ تشمل كل منها استجابة متكاملة لإنفاذ القانون لمواجهة الأشكال غير المقبولة من الاستغلال الحديث في العمل.

^{٣٢} انظر، على سبيل المثال، تقريراً صادراً عن مكتب مساواة حكومة الولايات المتحدة:

Human trafficking: Better data, strategy and reporting needed to enhance US anti-trafficking efforts abroad, واشنطن العاصمة، ٢٠٠٦. ويلاحظ هذا التقرير أنه أجري قليل من التقييم لتحديد ما هي الأنشطة العالمية لمناهضة الاتجار الناجحة أو ما هي أفضل طريقة لتكييفها لتلبي الحاجات الخاصة.

^{٣٣} انظر:

ILO: Forced labour and human trafficking: A handbook for labour inspectors, Geneva, 2008.

الفصل ٤

العمل الجبري والاقتصاد الخاص: التحديات التي تواجهها منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال

مقدمة

الدولية لأصحاب العمل، في نهاية العام، توجيهات عامة وسياسة واسعة بشأن العمل الجبري.

٢٢٢. وهكذا، أصبحت الركائز متوفرة الآن لتدعيم العناصر الأساسية للتحالف العالمي. ولن يتسنى إحراز تقدم فعال في مكافحة العمل الجبري إلا إذا كوّن الشركاء الاجتماعيون فهماً واضحاً ومشتركاً لماهية العمل الجبري ولأدوار كل منهم على حدة أو بالتعاون فيما بينهم أو مع الحكومات من أجل منع هذه الظاهرة والقضاء عليها. ويمكن لأصحاب العمل والعمال تحقيق أكثر من ذلك بواسطة هياكلهم التنظيمية التي تقدم توجيهات واضحة وتوفر التدريب لأعضائها وتقوم بوضع الممارسات الحسنة ونشرها وتقديم المساعدة المباشرة للمعرضين لخطر العمل الجبري أو لمن وقعوا في شرك العمل الجبري.

٢٢٣. وتوجد مع ذلك شواغل سياسية معقدة ستستدعي مشاركة ثلاثية للحصول على توافق الآراء اللازم بشأن وسائل منع ومعالجة أشكال العمل الجبري الحديثة. وفي اجتماع رفيع المستوى عقد في أطلانطا في عام ٢٠٠٨، برعاية المنظمة الدولية لأصحاب العمل وجهات أخرى، بهدف إشراك كبار أصحاب الأعمال في الولايات المتحدة في مكافحة العمل الجبري، كرر المشاركون أن أصحاب العمل لا يستطيعون التصدي للمشاكل وحدهم حتى داخل سلاسل التوريد الخاصة بهم إلا إذا وضعت الحكومات إطاراً قانونياً واضحاً وملائماً. ويتمثل التحدي في إيجاد الوسائل المناسبة، بواسطة خطط العمل الوطنية أو آليات تنفيذ أخرى، بغية جمع شمل المجموعات الثلاثية وبحث الأسباب الأساسية لممارسات العمل القسرية واستعراض مدى الحاجة إلى سن قواعد ولوائح ووضع آليات رصد مناسبة.

٢٢٤. وفي هذا الصدد، تؤدي "المبادرات متعددة أصحاب المصلحة" دوراً مفيداً، إذ وفقت في جمع شمل ممثلي أصحاب العمل وممثلي العمال ومجموعات المجتمع المدني بالإضافة إلى الحكومات أحياناً. وينظم قطاع الإنتاج بعض

٢١٩. ما فتئت إجراءات مكافحة العمل الجبري، بما في ذلك الاتجار بالبشر، ترتقي مرتبة أعلى في جدول أعمال منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. ويتزايد وعي أصحاب العمل بأن العمل الجبري يمكن أن يتسلل إلى معاملاتهم التجارية وإلى سلاسل التوريد لديهم بصفة عامة. وازدادت نقابات العمال في العالم إدراكاً لحاجتها إلى توسيع نطاق أنشطتها بحيث يشمل الدفاع عن حقوق العاملين في القطاع غير المنظم والعمل غير المحمي، بمن في ذلك العمال المهاجرون النظاميون منهم وغير النظاميين.

٢٢٠. وأدت منظمتان جامعتان، هما المنظمة الدولية لأصحاب العمل ممثلة أصحاب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال ممثلاً العمال، دوراً رائداً بالتعاون الوثيق مع برنامج العمل الخاص لمنظمة العمل الدولية لمكافحة العمل الجبري. وأقر مجلس إدارة مكتب العمل الدولي في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥ بأن مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ستكون ذات أهمية أساسية لتشكيل تحالف عالمي فعال ضد العمل الجبري، وتصور إقامة تحالف بين دوائر الأعمال والعمال في هذا الصدد، ودعا لهذا الغرض إلى تكتيف بناء قدرات الشركاء الاجتماعيين.

٢٢١. وحققت هذه المبادرات بالفعل نتائج لا يستهان بها. فقد اعتمد المجلس العام للاتحاد الدولي لنقابات العمال، في دورته المعقودة في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ في واشنطن العاصمة، خطة عمل لإنشاء تحالف عالمي لنقابات العمال من أجل مكافحة العمل الجبري والاتجار، تمتد على ثلاث سنوات في الفترة ٢٠٠٨-٢٠١٠، وتحدد المجالات الرئيسية لأنشطة نقابات العمال مستقبلاً. واتخذت منذ ذلك الحين سلسلة من تدابير المتابعة على الصعيدين الإقليمي والوطني. وبعد رعاية عدة تظاهرات في عام ٢٠٠٨ بهدف تكتيف مشاركة منظمات أصحاب العمل وفرادى الشركات في العمل على مكافحة العمل الجبري، أصدرت المنظمة

الإطار ٤-١

مبادئ لقادة الأعمال بهدف مكافحة العمل الجبري والاتجار

- وضع سياسة واضحة وشفافة للشركات، تتضمن التدابير المتخذة لمكافحة العمل الجبري والاتجار. توضيح أن السياسة تنطبق على جميع المنشآت المشاركة في سلاسل التوريد والإنتاج التابعة للشركة؛
- تدريب مراجعي الحسابات وموظفي الموارد البشرية والمسؤولين عن الامتثال على وسائل تحديد العمل الجبري على أرض الممارسة والتماس وسائل الانتصاف المناسبة؛
- توفير المعلومات على نحو منتظم لأصحاب المصلحة والمستثمرين المحتملين، واجتذابهم إلى المنتجات والخدمات التي تتسم بالالتزام واضح ومستدام بمزاولة الأعمال بأسلوب أخلاقي، بما في ذلك منع العمل الجبري؛
- تشجيع الاتفاقات ومدونات السلوك في القطاع الصناعي (كما في قطاعات الزراعة والبناء والنسيج)، بحيث تحدد المجالات التي تنطوي على خطر حدوث العمل الجبري، واتخاذ التدابير التصحيحية المناسبة؛
- معاملة العمال المهاجرين معاملة عادلة. وتوخي العناية في رصد الوكالات التي توفر العمل التعاقدية، لا سيما عبر الحدود، ووضع الوكالات المعروف أنها لجأت إلى الممارسات التعسفية والعمل الجبري، على قائمة سوداء؛
- ضمان حصول جميع العمال على عقود مكتوبة، بلغة يمكنهم فهمها بسهولة، تحدد حقوقهم فيما يخص دفع الأجور والساعات الإضافية والاحتفاظ بوثائق الهوية وغير ذلك من القضايا المتعلقة بمنع العمل الجبري؛
- تشجيع تنظيم أحداث وطنية ودولية بين الهيئات الفاعلة في دوائر الأعمال، لتحديد المجالات ذات المشاكل المحتملة وتقاسم حسن الممارسات؛
- الإسهام في البرامج والمشاريع الرامية إلى مساعدة ضحايا العمل الجبري والاتجار، وذلك عن طريق التدريب المهني وغير ذلك من التدابير الملائمة؛
- مد الجسور بين الحكومات والعمال ووكالات إنفاذ القانون وهيئات تفتيش العمل، وتعزيز التعاون في إجراءات مكافحة العمل الجبري والاتجار؛
- إيجاد وسائل ابتكارية لمكافحة الممارسات الجيدة، بالتعاون مع وسائل الإعلام.

المصدر: ILO, Special Action Programme to Combat Forced Labour, February 2007.

من التفاصيل داخل الفريق العامل التابع للميثاق العالمي والمعني بمبادئ العمل، الذي ترأسه في أيار/مايو ٢٠٠٨ الاتحاد الدولي لنقابات العمال والمنظمة الدولية لأصحاب العمل معاً.

٢٢٦. وإجمالاً، يوجد الآن زخم قوي للتصدي للعمل الجبري، سواء على مستوى السياسات أو عن طريق إجراءات عملية على أرض الواقع. ولا يزال الطريق طويلاً قبل أن يرسخ فهم شامل للعمل الجبري اليوم في الاقتصاد الخاص ولوسائل التصدي له وقبل أن توضع شواغله بصرامة أكبر ضمن أولويات تلك المنظمات. ويستعرض هذا الفصل التقدم المحرز حتى اليوم، ويسوق أمثلة على ممارسات حسنة. ويبدأ بعرض تجربة منظمات أصحاب العمل وفرادي الشركات قبل الانتقال إلى حركة نقابات العمال. ثم يتطرق إلى المبادرات متعددة أصحاب المصلحة في إطار حركة المسؤولية الاجتماعية للشركات. ويسعى إلى بيان التحديات الرئيسية المقللة بالنسبة إلى دوائر الأعمال وحركة العمال على السواء، بهدف تعزيز الزخم الذي تولد حتى الآن.

دور منظمات أصحاب العمل

القضايا

٢٢٧. قد يكون للعناصر الفاعلة في مجال الأعمال وللشركات الخاصة شواغل مختلفة كثيرة. وبالنسبة إلى الشركات العالمية التي تعتمد على سلاسل توريد كبيرة وعلى إسناد الأنشطة إلى الخارج، يرجح أن تتمثل القضية الرئيسية

هذه المبادرات على غرار ما يحدث في قطاعات الكاكاو والقطن والسكر. وتركز مبادرات أخرى، مثل مبادرة التجارة الأخلاقية في المملكة المتحدة، تركيزاً أعم على ترويج ممارسات التجارة والأعمال العادلة. وتتعلق مبادرات أخرى تحديداً بالتصديق والعلامات الاجتماعية والمراجعة الاجتماعية. وأولت كل من هذه المبادرات عناية متزايدة إلى شواغل العمل الجبري، في إطار جهودها الرامية إلى ترويج معايير العمل الأساسية. كذلك، جرى التصدي على نحو متزايد لمسائل العمل الجبري والاتجار من قبل المنظمات المعنية بترويج التجارة المسؤولة اجتماعياً أو المسؤولية الاجتماعية للشركات. والعديد من هذه المنظمات أعضاؤها من فرادى الشركات: لذا يمكنها أن تعمل على تقديم توجيهات بشأن وسائل منع العمل الجبري في سلاسل التوريد وكيفية التصدي لهذه المشكلة في صكوك من قبيل المدونات القطاعية لقواعد السلوك أو تلك المعتمدة من جانب فرادى الشركات.

٢٢٥. وداخل منظومة الأمم المتحدة، تمثل أحد المحافل المفيدة الأخرى في الميثاق العالمي الذي يروج مبادئه العشرة المتعلقة بممارسة الأعمال في مجالات حقوق الإنسان وظروف العمل والبيئة ومكافحة الفساد. وقام الميثاق العالمي، في اجتماع قمته المعقود في جنيف في تموز/يوليه ٢٠٠٧، بالترويج على نطاق واسع لعشرة مبادئ أساسية وضعتها منظمة العمل الدولية فيما يتعلق بالسبل التي يمكن بها لأصحاب العمل منع العمل الجبري في منشاتهم والتعاون مع الجهود الأوسع الرامية إلى مكافحة العمل الجبري والاتجار (انظر الإطار ٤-١). ونوقشت تلك المسائل بمزيد

شواغل طويلة الأمد تتعلق بالاقتصاد غير المنظم عموماً، مثلما يحدث في أفران الأجر أو مصانع الملابس الصغيرة في بلدان آسيوية جنوبية مثل باكستان والهند. ويرجح أن يتعلق الأمر في هذا السياق بممارسات ضارية في القدم من العمل سداداً لدين. ووجدت مشاكل عمل جبري خطيرة كذلك في أفران الأجر في مناطق تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية على غرار مقاطعة شانكسي الصينية في عام ٢٠٠٧. وتوصف الحالة الصينية أحياناً بأنها حدث "معزول"، انطوى على إكراه شديد لأشخاص ضعفاء بمن فيهم أطفال في مناطق نامية وتلك ردة فعل قمعية حازمة من جانب الحكومة. ويبقى السؤال ما إذا كان يمكن وقف ممارسات العمل الجبري تلك عن طريق استجابة حكومية سريعة من هذا القبيل.

٢٣٣. وثانياً، تبدو بعض القطاعات معرضة لممارسات العمل الجبري داخل بعض البلدان النامية، وذلك أساساً بسبب طبيعة ممارسات التوظيف. وثمة خطر واضح تماماً لممارسة العمل الجبري عن طريق عبودية الدين، عندما يندب العمال المؤقتون عن طريق وسطاء غير منظمين وغير مرخص لهم بغروهم بدفع سلفات ثم يجنون أرباحهم من خلال سلسلة من التكاليف المضخمة. وفي أمريكا اللاتينية، كشف عن وجود العمل الجبري في مجموعة من القطاعات، وفي بعض القطاعات الموجهة إلى التصدير.

٢٣٤. وثالثاً، توجد مشاكل تواجهها المنشآت متعددة الجنسية التي تسند أنشطتها الإنتاجية إلى شركات تعمل في بلدان نامية. وقد يكون ذلك امتداداً للقضية الأولى، بما أن السلع المنتجة عموماً في ظروف العمل الجبري وعمل الأطفال في مصانع الملابس الصغيرة وغيرها من المصانع في البلدان النامية يمكن أن تنتقل إلى سلاسل توريد الشركات متعددة الجنسية. لكن شواغل محددة أثبتت حيثما ادعى حدوث العمل الجبري على أساس أكثر انتظاماً في نموذج خاص للإنتاج بهدف التوريد إلى الشركات متعددة الجنسية. ومن أمثلة ذلك ادعاءات لجنة العمل الوطنية الأمريكية، وهي منظمة غير حكومية من مجموعات الضغط المؤثرة، في أيار/مايو ٢٠٠٦، بخصوص تفشي العمل الجبري في "المناطق الصناعية المؤهلة" في الأردن والتي يوجه معظم إنتاجها إلى سوق صادرات الولايات المتحدة بموجب اتفاق موقع في عام ٢٠٠٠ ينص على شروط تفضيلية للسلع المنتجة في الأردن. وتوظف الشركات عمالاً أجانب بصورة رئيسية من بلدان آسيوية شتى. وشملت الادعاءات ممارسات من قبيل مصادرة الجوازات وعدم دفع الأجور المفضي إلى عبودية الدين والاعتداء الجسدي والإعادة القسرية إلى بلدان المنشأ.

٢٣٥. ورابعاً، توجد مشاكل يمكن أن تواجهها، في البلدان المتقدمة والنامية على حد سواء، جميع الشركات التي تمارس العمل التعاقدية بواسطة أنواع شتى من وكالات الاستخدام أو التعيين. ولا تتوافق الآراء بما يكفي بشأن ما يعتبر ممارسة مقبولة فيما يتصل بفرض الرسوم ونظم الرعاية وما ينجم عن ذلك من تقييد لحقوق العمال المهاجرين في تغيير صاحب العمل. ومن غير المعقول في هذا السياق تركيز الاهتمام على قطاع محدد أو مجموعة

في إدارة سلاسل التوريد. وتأثرت صورة عدد من الشركات الكبرى سلباً بمزاعم العمل الجبري في سلاسل التوريد لديها. ولا يقتصر الأمر على الشركات التي تزاوّل أنشطة منتجة في القطاعات التي عادةً ما تعتبر معرضة للخطر، مثل الزراعة والبناء، بحكم ارتفاع انتشار العمل المؤقت و"الوظائف القذرة والصعبة والخطرة". وشهدت السنوات الأربع الماضية موجة من الادعاءات بخصوص شركات الصلب والإلكترونيات والأحذية والملابس وغيرها. وتطرح تحديات مماثلة أمام موردي الشركات العالمية والمنشآت الصغيرة والمتوسطة المندمجة في سلاسل التوريد العالمية. فخطر دخول العمل الجبري إلى عمليات المتعاقدين معها من الباطن يمكن أن يؤثر سلباً لا على سمعتها فحسب بل أيضاً على سمعة القطاع برمته، وهو ما يؤثر بدوره تأثيراً واسع النطاق على العلاقات التجارية مع المشتريين العالميين وعلى دخول الأسواق العالمية.

٢٣٨. وفي حين تولي الشركات عناية أكبر إلى سلاسل التوريد لديها، يزداد وعي قادة الأعمال بوجود مجالات تحتاج إلى وضع قواعد ومبادئ ونهج مشتركة. وقد ركزت الفصول السابقة على القضايا الجديدة التي تشغل الآن المشرعين وواضعي السياسات والمسؤولين عن إنفاذ القانون فيما يتعلق بمختلف أشكال أو درجات الإكراه في أسواق العمل. وتكتسي تلك القضايا أهمية خاصة بالنسبة إلى العناصر الفاعلة في دوائر الأعمال، التي تسعى إلى التنافس في سوق عالمية ضيقة، لكنها مهتمة في الآن ذاته بتنفيذ عملياتها بطريقة مسؤولة اجتماعياً تتوافق مع القوانين الوطنية في البلدان التي تعمل فيها ومع أي معايير دولية يمكن أن تساهل بموجبها.

٢٣٩. وشهدت السنوات القليلة الماضية نقاشات ساخنة بين دوائر الأعمال والمجتمع المدني بخصوص مدى التزام الشركات بمسؤوليتها الاجتماعية التزاماً طوعياً على نحو ما تنص عليه عادةً مدونات قواعد سلوكها؛ وإلى أي حد ينبغي أن تشكل تلك الالتزامات التزامات قانونية ملزمة تخضع لرصد أطراف خارجية.

٢٣٠. وبما أن العمل الجبري جريمة خطيرة، فمن واجب دوائر الأعمال قانوناً منع العمل الجبري والقضاء عليه في عمليات الشركات كي لا تتعرض لملاحقات وعقوبات جنائية. ويبقى مع ذلك ما لا يقل عن مسألتين مثيرتين للقلق. تتمثل الأولى في معرفة مدى مسؤولية الشركة عندما تكون سلاسل التوريد الحديثة على هذه القدر من التعقيد، أما الثانية فتتعلق بأوجه انعدام التيقن و"المناطق الرمادية" المتصلة بتحديد الممارسات التجارية التي قد تشكل عملاً جبرياً في الحالات التي تكون فيها السوابق القضائية بشأن العمل الجبري في الشركات الخاصة في طور النشأة. وكما تبين في منازعات وطنية أحدثت عهداً، فإن التفسيرات القضائية تختلف أيضاً فيما بين البلدان.

٢٣١. وعلى العموم، يمكن تصنيف شواغل العمل الجبري التي تمس دوائر الأعمال، على النحو التالي تقريباً.

٢٣٢. أولاً، توجد مشاكل متفشية تمس القطاعات الصغيرة التي تتركز أحياناً في مناطق نائية في البلدان النامية. وثمة

محددة من القطاعات، لأن بواعث القلق يرجح أن تسري على جميع أصحاب العمل الذين يستخدمون عمالاً مهاجرين. وفي هذه الحالات، إذا وجدت حجج مقنعة على أن ممارسات التوظيف القائمة تشكل عملاً جبرياً أو يمكن أن تيسره فإن دور أصحاب العمل ومنظماتهم يتمثل في التعاون مع الحكومات والجهات المعنية الأخرى بهدف تعزيز اللوائح المناسبة وإيجاد وسائل لرصد تطبيقها العملي.

مبادئ وتوجيهات عامة

٢٣٦. ما فتئت المنظمة الدولية لأصحاب العمل، رداً على التحديات المذكورة، تتعاون على نحو متزايد مع المنظمات المنتسبة لها ومع دوائر الأعمال بصفة أعم، بهدف توضيح أوجه سوء الفهم المتصلة بمفهوم العمل الجبري وتقديم توجيهات بشأن سبل تحديده ومنعه وتقديم إرشاد عام بشأن كيفية تصدي منظمات أصحاب العمل للمسألة.

٢٣٧. وعُقد في مقر شركة كوكا كولا في أتلانتا، في شباط/فبراير ٢٠٠٨، اجتماع يهدف إلى زيادة التزام دوائر الأعمال بمكافحة العمل الجبري. وقد ساعد الاجتماع، الذي شارك فيه نحو ٨٠ ممثلاً من منظمات أصحاب العمل وفرادي الشركات، إلى جانب مسؤولين حكوميين ومبادرات متعددة أصحاب المصلحة، على تحديد الشواغل الرئيسية وبلورة أولويات إجراءات المتابعة^١.

٢٣٨. وفي اجتماع آخر عُقد في عام ٢٠٠٨، التقى ممثلون كبار من منظمات أصحاب عمل ودوائر الأعمال من آسيا مع ممثلين من المجتمع المدني. وناقش المشاركون الدور الذي يمكن أن تؤديه منظمات أصحاب العمل ودوائر الأعمال في مكافحة العمل الجبري في المنطقة ووضعا سلسلة من التوصيات الموجهة إلى العناصر الفاعلة في القطاع الخاص^٢. وتناولت تلك التوصيات المواضيع التالية: الاستراتيجيات والتحديات التي تواجهها دوائر الأعمال، وأدوات وموارد تشجيع المشاركة، والدور القيادي لمنظمات أصحاب العمل.

٢٣٩. وأصدرت المنظمة الدولية لأصحاب العمل منذ ذلك الحين وثيقة توجيهية وسياسة عامة يستخدمها أعضاؤها في جميع أنحاء العالم، توضح فيها فهمها للعمل الجبري وتتصدى لشواغل من قبيل: كيفية تحديد العمل الجبري؛ كيفية تأثيره على عمليات الشركات، ودواعي مشاركة أصحاب العمل في التصدي للعمل الجبري؛ ما الذي يمكن لدوائر الأعمال فعله لتجنب العمل الجبري في عملياتها ومعالجة المشاكل المحددة.

^١ إشراك دوائر الأعمال: تصدياً للعمل الجبري. هو اجتماع نظمه مجلس المنشآت في الولايات المتحدة، والغرفة التجارية الأمريكية والمنظمة الدولية لأصحاب العمل بالتعاون مع منظمة العمل الدولية، واستضافته شركة كوكا كولا، أتلانتا، الولايات المتحدة الأمريكية، ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٨.

^٢ ورشة إقليمية بشأن التصدي للعمل الجبري: دور منظمات أصحاب العمل ودوائر الأعمال. اجتماع تشارك في تنظيمه الاتحاد الدولي لأصحاب العمل ومنظمة العمل الدولية في بانكوك، تايلاند، من ٣٠ حزيران/يونيه إلى ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨.

٢٤٠. أما منظمة العمل الدولية فقد استجابت إلى الطلب المتنامي على توجيهاتها بشأن كيفية التصدي للعمل الجبري بإعداد مجموعة من المواد والأدوات التوجيهية في إطار تعاون وثيق مع المنظمة الدولية لأصحاب العمل. وتتألف المواد من سبعة كتيبات خاصة بالمنشآت على اختلاف أحجامها ومنظمات أصحاب العمل وغيرها من الهيئات، بمن في ذلك كبار المديرين وموظفو الموارد البشرية والموظفون المعنيون بالمسؤولية الاجتماعية للشركات وبالامتنال والمراقبون الاجتماعيون وموظفو المشتريات. وتتضمن الكتيبات مبادئ توجيهية لمكافحة العمل الجبري، وقائمة مرجعية وإرشادات لتقييم الامتنال، ودليلاً ونصائح عملية لاتخاذ الإجراءات، وسلسلة دراسات حالات ممارسة حسنة تبين مختلف الإجراءات التي اتخذتها الشركات على حدة أو في سياق جهود مشتركة داخل القطاعات. وتقدم المواد مشورة عملية لمساعدة الشركات على التصدي لخطر العمل الجبري في عملياتها وفي سلاسل التوريد العالمية، كما تفسر ماهية العمل الجبري وسبب قلق دوائر الأعمال الشديد منه والإجراءات الممكنة اتخاذها للتصدي له. وفي هذا الصدد، تساهم تلك المواد في توعية وبناء قدرات منظمات أصحاب العمل وفرادي الشركات.

مبادرات منظمات أصحاب العمل على الصعيد الوطني

٢٤١. تصدى عدد من منظمات أصحاب العمل لمسألة العمل الجبري والاتجار على الصعيد الوطني. فقد سعت تلك المنظمات إلى معالجة تلك الشواغل بواسطة سلسلة من التدابير، منها برامج التوعية وبناء القدرات الخاصة بالأعضاء والتعاون عبر الحدود لمعالجة المشاكل الإقليمية والعالمية المتصلة بالاتجار بالبشر واستغلال العمال المهاجرين.

٢٤٢. وفي أيار/مايو ٢٠٠٨، استضاف اتحاد أصحاب العمل في أوكرانيا، بالتعاون وثيق مع منظمة العمل الدولية والاتحاد الأوروبي والمركز الدولي لوضع سياسات الهجرة، حلقة عمل إقليمية بشأن استراتيجيات مكافحة الاتجار والعمل الجبري^٣. وتوخت حلقة العمل تلك إعلام منظمات أصحاب العمل وتوعيتها وأداء دور حفاز للتعاون وإقامة الشراكات في المستقبل بشأن مسائل من قبيل: هجرة العمال والاتجار بهم؛ دور وكالات الاستخدام؛ الممارسات الحسنة في وضع خطط عمل وطنية لمكافحة العمل الجبري؛ بحث دور المسؤولية الاجتماعية للشركات وإدارة سلاسل التوريد. وشارك في حلقة العمل ممثلون من أوكرانيا وبلغاريا وبولندا ورومانيا وجمهورية مولدوفا.

^٣ انظر:

Report on the regional workshop for employers' organizations on strategies against trafficking and forced labour, Kyiv, Ukraine, 21-22 May 2008.

الإطار ٢-٤

توصيات اجتماع أطلنطا بشأن إشراك دوائر الأعمال في الولايات المتحدة في التصدي للعمل الجبري

التقى قادة أعمال من منشآت وقطاعات مختلفة - من الإلكترونيات والصلب إلى الأغذية والمشروبات وتوظيف اليد العاملة - لمناقشة خطر العمل الجبري في سلاسل التوريد لديهم والاستجابة المناسبة وحاجتهم إلى أدوات توجيهية. وتوافقت الآراء على أن معظم الشركات المشاركة معرضة لهذا الخطر، لكن من اللازم أيضاً توضيح التعاريف بحيث يتسنى لجميع المشغلين فهمها. وكان هناك مطلب بتحسين "المسح الاستراتيجي" لشواغل العمل الجبري بحسب البلدان وقطاعات الاقتصاد على السواء، وبتحسين تنسيق المراجعة وإنشاء آلية عالمية لتعزيز قدر أكبر من الاتساق بين مبادرات المراجعة وإشراك منظمة العمل الدولية إذا أمكن. وإذ يجري حالياً توحيد المدونات القائمة لقواعد السلوك، فمن اللازم أن يسود الوضوح الكامل بشأن المظاهر الممكنة للعمل الجبري في أماكن عمل الموردين وسائر دوائر الأعمال. وشدد المشاركون على الحاجة إلى أدوات توجيه عملي من منظمة العمل الدولية تبين الخطوات الممكنة اتخاذها لمعالجة المشاكل بعد تحديدها.

الإطار ٣-٤

اقترح دور قيادي لمنظمات أصحاب العمل في مكافحة العمل الجبري: التوصيات الموجهة إلى منظمات أصحاب العمل ودوائر الأعمال في آسيا والمنبثقة عن حلقة عمل إقليمية تشارك في عقدها كل من المنظمة الدولية لأصحاب العمل ومكتب العمل الدولي

- إن منظمات أصحاب الأعمال ودوائر الأعمال النشطة في المنطقة، إذ تدرك تأثيرها والدور الذي يمكن أن تؤديه في المساهمة في مكافحة العمل الجبري، وإذ تضع في اعتبارها التحديات التي تواجهها فيما يتصل بالقدرة المؤسسية، تقترح استكشاف الإجراءات التالية:
- تأكيد ودعم الدور الرئيسي الذي تؤديه الحكومات في مكافحة العمل الجبري وأهمية الإطار القانوني الفعال والإنفاذ والمؤسسات؛
- التعاون مع الحكومات عن طريق دعم البحوث والاستقصاءات وجمع البيانات الإحصائية بهدف تحديد نطاق المشكلة على الصعيدين الوطني والقطاعي؛
- أخذ الزعامة في المساهمة في مكافحة العمل الجبري على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي؛
- استخدام المنصات والشبكات المتاحة التي يوفرها كل من المنظمة الدولية لأصحاب العمل ومكتب العمل الدولي لتعزيز التعاون الإقليمي والدولي وتبادل المعلومات وعرض الممارسات الحسنة؛
- رفع تحديات العمل الجبري باعتبارها مسألة سياسية رئيسية تهم منظمات أصحاب العمل وأعضائها؛
- الاضطلاع بأنشطة توعية موجهة إلى أصحاب العمل ودوائر الأعمال بغية التنبيه إلى خطر العمل الجبري داخل العمليات التجارية؛
- استخدام أدوات للمساعدة في مكافحة العمل الجبري والقضاء عليه واستخدام الأدوات القائمة لتعزيز التفاهم بين الشركات الأعضاء؛
- إعلام الأعضاء بأهمية وفائدة التصدي للعمل الجبري بوصفه مسألة تتعلق بإدارة المخاطر؛
- تشجيع أنشطة أصحاب العمل المساهمة في مكافحة العمل الجبري، وذلك مثلاً في النشرات الإعلامية والمواقع الإلكترونية والافتتاحيات أو الأعمدة الشهرية في وسائل الإعلام الوطنية؛
- العمل مع الشركاء المعنيين من أجل تحديد الأهداف المشتركة وتحقيقها والقيام، حيثما كان مناسباً، بتطوير الأدوات والتوجيهات لصالح الهيئات الفاعلة من دوائر الأعمال على جميع مستويات عمليات الشركات.

٢٤٤. وعملت منظمات أصحاب العمل في فيتنام وماليزيا في إطار تعاون وثيق على منع التجاوزات التي زعم أن الفيتناميين العاملين في ماليزيا قد تعرضوا لها في السنوات الأخيرة، وبخاصة في قطاعي البناء والملابس. وقد وردت في التقارير الإعلامية وتقارير منظمات المجتمع المدني ادعاءات بشأن الإكراه بواسطة الأجور ومصادرة المستندات الشخصية والإعادة القسرية إلى الوطن. ورداً على ذلك، وحد اتحاد أصحاب العمل الماليزيين وغرفة التجارة والصناعة الفيتنامية جهودهما من أجل تقديم معلومات قانونية وثقافية إلى العمال المهاجرين في فيتنام قبل بدء العمل في ماليزيا. وتوزع تلك المعلومات بواسطة وكالات الاستخدام في فيتنام، التي تقدم خدمات التوظيف، وعن طريق الرابطة الوطنية لتلك الوكالات. ويزود المهاجرون

٢٤٣. وعقدت منظمات أصحاب العمل حلقات عمل أخرى في بلدان متنوعة مثل جورجيا والصين وفيتنام بهدف توعية الشركات الأعضاء ومناقشة الدور الذي يمكن أن تؤديه في مبادرات مكافحة الاتجار وبرامج القضاء على العمل الجبري. وفي الآن ذاته، وضع قطاع البناء في الاتحاد الروسي، بواسطة هيئته التمثيلية، أي المجلس التنسيقي لاتحادات أصحاب العمل، وبدعم تقني من منظمة العمل الدولية وبالتعاون مع المصرف الأوروبي لإعادة البناء والتنمية، مدونة قطاعية لقواعد السلوك تهدف إلى منع انتهاكات المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، بما في ذلك العمل الجبري والاتجار بالبشر. وتنص المدونة بوجه التحديد على رصد أماكن العمل وتدابير متعلقة بالشفافية لضمان المساءلة ومصداقية المبادرة.

بملف معلومات يوضح الأجزاء ذات الصلة من القانون المالي ومسائل الضريبة وأمور الضمان الاجتماعي والرعاية الصحية ويتضمن بيانات اتصال في حالات الطوارئ.

٢٤٥. وفي بلدان مثل الولايات المتحدة، اتخذت الرابطات القطاعية ومنظمات الأعمال أيضاً تدابير مهمة على الصعيدين الوطني والمحلي. فقد قدمت رابطة النسيج الوطنية إلى جانب اتحاد العمال الأمريكي ومؤتمر المنظمات الصناعية شكوى مشتركة إلى حكومة الولايات المتحدة، في إطار اتفاق التجارة الحرة مع الأردن، ادعت فيها حدوث "انتهاكات جسيمة" لحقوق العمال. وفي هذه القضية الفريدة، أدت رابطة أعمال دوراً رائداً في إيداع قضية تتعلق بحقوق العمال في إطار اتفاق تجاري.

تدابير فرادى الشركات واستجاباتها

٢٤٦. حظيت شواغل العمل الجبري باهتمام مباشر لا سيما من قبل المنشآت متعددة الجنسية التي تدرك خطر العمل الجبري في عملياتها المسندة إلى الخارج وسلاسل توريدها المعقدة. وما فتئ احتمال الخطر هذا يعتبر شديداً، إذ تلطخت سمعة عدد من الشركات المعروفة بما يدعى على نطاق واسع من أن العمل الجبري للبالغين أو الأطفال قد تسلسل إلى بعض جوانب عملياتها. واضطر العديد من تلك الشركات إلى مواجهة تقارير إعلامية على مدى السنتين الماضيتين مفادها أن مشاريعها انطوت على تجاوزات متعلقة بالعمل الجبري. ولا يقتصر الأمر على القطاعات التي عادةً ما تعتبر معرضة للخطر كالزراعة والملابس، بل يمتد خطر العمل الجبري إلى جميع أنواع القطاعات المعتمدة على سلاسل توريد متطورة لتوفير السلع المستخدمة في منتجاتها النهائية، مثل قطاعي الصلب والسيارات اللذين يعتمدان على استخدام كثيف للحديد أو قطاعات التكنولوجيا العالية بما في ذلك الاتصالات.

٢٤٧. وينبغي التمييز بين تدابير الوقاية للحماية من خطر العمل الجبري والاستجابات المتمثلة في الرد على ادعاءات محددة.

٢٤٨. وتنص معظم مدونات قواعد سلوك الشركات، مثل المدونات الموجهة لقطاعات محددة، على حظر عام للعمل الجبري. وفي أغلب الحالات يتمثل ذلك الحظر في بيان موجز دون شرح إضافي. غير أن مدونات الشركات قدمت، في بعض الحالات، توجيهات مطولة لمكافحة ممارسات التوظيف التعسفية. وتوجد حالات تحدد فيها الشركة بشيء من التفصيل شروط تزويد العمال بعقود خطية في بلدانهم، وتنص على قيود محددة على رسوم التوظيف (إذا فرضتها القوانين المطبقة في البلد المضيف أو بلد الأصل)، وتكفل قيام البائع بجميع الخطوات المعقولة اللازمة في التعامل مع وكالات حسنة السمعة لا تفرض على العمال رسوماً أعلى مما يسمح به قانون البلد المضيف.

٢٤٩. وفي حالات ادعاءات محددة ضد فرادى الشركات، توجد أمثلة على ردود سريعة. وتتعلق إحدى الحالات بشركة أمريكية كبيرة مختصة في المعلوماتيات. فعقب صدور

تقارير إعلامية تحدثت عن ظروف العمل الجبري في مصنع صيني تابع لأحد موردي تلك الشركة، كلفت الشركة على الفور شركة مراجعة مستقلة بالقيام بتحقيق موقعي. وخلص التحقيق إلى عدم حدوث عمل جبري في حد ذاته بل إلى وجود خرق لمدونة قواعد سلوك الشركة فيما يتعلق بساعات العمل وظروف المعيشة، يستدعي تدابير تصحيحية. وفي حالة أخرى، ادعى برنامج تلفزيون أسترالي في تموز/ يولييه ٢٠٠٨ ممارسة العمل الجبري في مصنع مورد ماليزي لإحدى الشركات الأمريكية الكبيرة لإنتاج الأحذية. وفي هذه الحالة، أقرت الشركة الأمريكية بعد إجراء تقييم سريع، بصحة عدة ادعاءات وأعلنت عن تغييرات في ممارساتها التجارية، في حين وافق المصنع أيضاً على تصحيح الأوضاع. فقد أعلن أن العمال الذين حجزت جوازاتهم سيكون باستطاعتهم الآن الحصول على تلك الوثائق فوراً ومجاناً أو الاتصال بخط هاتف مباشر على مدار الساعة في حال منعتهم إدارة المصنع من الحصول عليها. وسيسترجع جميع العمال المهاجرين المستخدمين في المصنع أي رسوم توظيف متصلة بانتدابهم في ماليزيا كما سيدفع المصنع مستقبلاً أي رسوم تتصل بذلك. وبناءً عليه، اتخذت الشركة الأمريكية قراراً مهماً تمثل في الاحتفاظ بالمورد ومعالجة المشكلة بواسطة الإعلان عن تغييرات في ممارساتها التجارية على الجمهور.

٢٥٠. وواجهت عدة شركات موردة ومشتريّة على السواء ادعاءات كثيرة في مصانع أردنية موجهة إلى التصدير في عام ٢٠٠٦، عقب صدور تقرير دأعت أصداءه عن لجنة العمل الوطنية في الولايات المتحدة. وأدى ذلك إلى ردة فعل كبيرة من جانب كبار المشترين الموجود معظمهم في الولايات المتحدة، والموردين ومنظماتهم والمنظمات التي تمثلهم في الأردن. وكثف بعض المشترين مراجعاتهم ووقفوا أحياناً على بعض التحسينات. وتعاون العديد من الموردين منذ ذلك الحين مع منظمة العمل الدولية سعياً إلى تحسين فهم شواغل العمل الجبري وتحديد إجراءات التصحيح. وفي آذار/ مارس ٢٠٠٨ مثلاً، عقدت سلسلة من حلقات العمل المتعلقة بالعمل الجبري، بالتعاون مع الجمعية الأردنية لمصدري الألبسة والمنسوجات، شارك فيها نحو ٧٠ ممثلاً سامياً من مصانع التصدير. ولم تقتصر تلك الاجتماعات على مناقشة المبادئ العامة فحسب، بل توخت بحث الأسباب التي تفسر استمرار حدوث بعض الممارسات المنتقدة. وشملت المواضيع المناقشة الساعات الإضافية وحجز وثائق السفر ورسوم التوظيف والتيسير واتساق عمليات المراجعة. وإذ لوحظ تخصيص مقدار هائل من الوقت والموارد لمختلف المدونات وإجراءات المراجعة، التي يختلف البعض منها بشأن مؤشرات العمل الجبري، دعا المشاركون إلى تقييمات وإجراءات أكثر توحيداً وإلى تحسين التواصل بين المشترين والموردين في هذا الصدد.

مراجعة حالات العمل الجبري

٢٥١. تنير التجربة المذكورة آنفاً بعض المسائل المهمة فيما يتصل بفائدة المراجعة الاجتماعية لاستئصال العمل الجبري. وتوجد حواجز كثيرة تعوق القيام بمراجعات فعالة لمسألة معقدة من قبيل العمل الجبري. ويمكن أن تشمل تلك

الحواجز ما تنسم به المراجعة من إيجاز نسبي وحدود الأساليب المستخدمة لإجراء تلك التقييمات ونقص التدريب المقدم إلى المراجعين بصفة عامة في مسائل العمل الجبري والاتجار. كما أن المراجعة الاجتماعية لا يسعها عموماً تجاوز الطبقة الأولى من سلسلة توريد الشركة، مما يعني إغفال أعداد كبيرة من المتعاقدين من الباطن في أحيان كثيرة.

٢٥٢. ويشير تقرير صادر عن مبادرة التجارة الأخلاقية بشأن نتائج مشروعها الرامي إلى التصدي إلى بعض أسوأ التجاوزات في القطاع الزراعي في المملكة المتحدة، إلى بعض التحديات التي يواجهها المراجعون الاجتماعيون في ما يتصل بممارسات المزودين باليد العاملة المعروفين باسم "أرباب الشغيلة". وتشمل تلك التحديات مسائل أساسية مثل قدرة المراجعين على التواصل مع عمال يتحدثون لغات مختلفة ومسائل أكثر تعقيداً مثل ضرورة ضمان اتساق المعايير وتساويها في تطبيق عمليات المراجعة على أماكن عمل مختلفة تستخدم قوى عمل متباينة الحجم. وأشار أيضاً إلى مسألة التعاقد من الباطن. وفي هذا السياق، تؤيد تجربة مبادرة التجارة الأخلاقية الرأي الشائع، وهو أن أكبر المشاكل تحدث في أجزاء سلسلة التوريد القائمة على التعاقد من الباطن. ويفيد التقرير بأن تقييم المورد الرئيسي بالعمال لا يكشف بالضرورة عن المشاكل الموجودة أسفل السلسلة، مما يحتم مراجعة كل مزود باليد العاملة على حدة.

٢٥٣. ولهذه الأسباب جمعت منظمة العمل الدولية المراجعين الاجتماعيين والمشتريين والموردين العالميين في البلدان المصدرة الرئيسية للتشجيع على إيجاد طرق جديدة وفضلى لتحديد حالات العمل الجبري بواسطة المراجعة. وصيغ كتيب بشأن العمل الجبري موجه للمراجعين الاجتماعيين كجزء من سلسلة المواد التوجيهية المعدة بهذا الشأن لمنظمات أصحاب العمل والمنشآت. ويبرز الكتيب أهمية الحوار الاجتماعي وضرورة تعاون المراجعين مع المسؤولين العموميين، لا سيما مفتشو العمل.

دور نقابات العمال وتجربتها

٢٥٤. إن نداء الاتحاد الدولي لنقابات العمال في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧ إلى إقامة تحالف عالمي لنقابات العمال من أجل مكافحة العمل الجبري والاتجار قد جاء في الوقت المناسب. فقد كان عدد لا يحصى من منظمات العمال في العالم مستعداً لهذا النداء وسريعاً في الاستجابة له. وكانت منظمات كثيرة تتخذ بالفعل إجراءات مبتكرة للوصول إلى الفئات المستضعفة، بما في ذلك العمال المهاجرون، وللمطالبة بتحسين اللوائح ورصد ترتيبات العمل التعاقدية وتوطيد التعاون بين أعضائها في شتى أنحاء العالم.

٢٥٥. ومع ذلك، فإن الإجراءات الرامية إلى إقامة تحالف عالمي للعمال بهذا الشأن، إلى جانب إعداد واعتماد خطط عمل نقابية في مناطق مختلفة، أمور حفزت الجهود المبذولة وزادتها تركيزاً. وفي الفترة الأخيرة، كان للعديد من النقابات برامج ومسؤولون معنيون بقضايا مثل حقوق العمال المنزليين والمهاجرين وعمال الأطفال، مما ساهم في توجيه

المزيد من الاهتمام إلى شواغل العمل الجبري والاتجار. لكن التركيز الخاص على العمل الجبري قد أخذ فيما يبدو منحى محدداً. إذ بات النقابيون يدركون على نحو متزايد أن أعضاء النقابات يؤدون دوراً محورياً في الإجراءات العامة الرامية إلى مكافحة العمل الجبري، وذلك بواسطة دعم الضحايا بصورة مباشرة، ورصد ظروف التعيين والتوظيف في المناطق التي لا يطالها عادة تفتيش العمل وغير ذلك من تدابير إنفاذ القانون، والمشاركة في المبادرات متعددة أصحاب المصلحة، التي يزداد استخدامها للحصول على توافق في الآراء بشأن الاستجابة السياسية لمواجهة العمل الجبري.

٢٥٦. ويبدأ هذا الفرع بوصف الزخم الدولي الهادف إلى إشراك النقابات على نحو أشمل في مكافحة العمل الجبري وتحديد المشاكل الرئيسية التي جرى التصدي لها. ثم يستعرض المبادرات التي اتخذت على المستوى الوطني أو عن طريق التعاون بين البلدان، واتخذ العديد منها في إطار مشاريع منظمة العمل الدولية وبفضل المساعدة التقنية التي تقدمها المنظمة.

تحالف عالمي لنقابات العمال: المسيرة

٢٥٧. باشر الاتحاد الدولي لنقابات العمال في مطلع عام ٢٠٠٧، بالتعاون الوثيق مع منظمة العمل الدولية، مشروعاً عالمياً لوضع ونشر إستراتيجية تهدف إلى التصدي للعمل الجبري والاتجار. وسعيًا إلى تلقي إسهامات من نقابات العمال في هذه الإستراتيجية على نطاق واسع، عقد في ماليزيا في أيلول/ سبتمبر ٢٠٠٧، مؤتمر دولي بشأن إجراءات النقابات وإستراتيجياتها، تشارك في رعايته الاتحاد الدولي لنقابات العمال ومؤتمر نقابات ماليزيا وبرنامج منظمة العمل الدولية الخاص لمكافحة العمل الجبري. واختار المشاركون تصنيف نهجهم وأنشطتهم وفقاً للوائح الرئيسية الثلاث المتمثلة في ما يلي: البحث وجمع البيانات؛ التوعية وتنظيم الحملات؛ الحد من الاستضعاف. واختيرت أيضاً أربعة مجالات ذات أولوية ستتركز فيها الإجراءات مستقبلاً، وهي: العمل سداداً لدين في جنوب آسيا وأمريكا اللاتينية؛ استغلال العمال في الخدمة المنزلية؛ الاتجار في أوروبا وآسيا؛ الحالة الخاصة لميانمار. وعقد اجتماع متابعة في الشهر التالي في مركز تورينو التابع لمنظمة العمل الدولية، بهدف تأمين إقرار كبار النقابيين واتحادات النقابات العالمية لمشروع الإستراتيجية.

٢٥٨. وأرسل أيضاً استقصاء إلى أعضاء الاتحاد الدولي للنقابات واتحادات النقابات العالمية بهدف تقييم القدرات النقابية القائمة واحتياجات النقابات وإمكاناتها في هذا المجال. وأظهرت النتائج بوضوح التزام الحركة النقابية على صعيد عالمي بمكافحة العمل الجبري والاتجار. كما أكدت أن أنشطة النقابات وهياكلها في بلدان كثيرة تتصدى بالفعل لتلك الشواغل من زوايا مختلفة. لكن في حين عبرت نقابات كثيرة في العالم عن عزمها على تناول مسائل العمل الجبري والاتجار، ظل العديد منها يفتقر إلى المعارف والمهارات والموارد اللازمة للقيام بذلك. وكشف الاستقصاء عن حاجة قوية إلى بناء القدرات والإشراف والمساعدة التقنية.

الإطار ٤-٤

نقاط العمل المعتمدة في المجلس العام للاتحاد الدولي لنقابات العمال في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧

- تعزيز التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري وتفتيش العمل ووكالات الاستخدام الخاصة والعمال المهاجرين وتنفيذها تنفيذاً فعالاً؛
- توعية أعضاء النقابات ومسؤوليها وعامة الناس بقضايا العمل الجبري والاتجار؛
- التصدي لمساكن العمل الجبري والاتجار في المفاوضات والاتفاقات الثنائية والثلاثية؛
- تشجيع الدعم السياسي والمادي لوضع سياسات مكافحة العمل الجبري داخل المنظمات النقابية؛
- رصد وكالات الاستخدام والشركات، بما في ذلك سلاسل توريدها، للكشف عن ممارسات العمل الجبري والاتجار ومكافحتها؛
- تحديد قضايا العمل الجبري وحالاته وتوثيقها وإعلانها؛
- إبرام اتفاقات تعاون نقابي ثنائية أو قطاعية أو إقليمية، وإقامة تحالفات أو ائتلافات مناسبة مع منظمات المجتمع المدني ذات الخبرة في هذا المجال؛
- التعاون مع خدمات تفتيش العمل وهيئات إنفاذ القانون وغير ذلك من السلطات المختصة أو الأفرقة العاملة؛
- تقديم خدمات التوعية والدعم المباشر إلى العمال غير المنظمين وغير المحميين والمهاجرين المعرضين للخطر، بغية التصدي للحالات والاحتياجات الخاصة بطرق من بينها إدماجهم في صفوف النقابات؛
- ضمان إيلاء العناية المناسبة لجميع جوانب العنصرية والتمييز، لا سيما البعد الجنساني، نظراً إلى أن النساء والفتيات معرضات للخطر بوجه خاص؛
- العمل عن كثب مع اتحادات النقابات العالمية بغية استهداف القطاعات التي تكون فيها احتمالات حدوث العمل الجبري والاتجار أكبر.

خطة عمل لإقامة تحالف عالمي لنقابات العمال: مجالات النشاط الرئيسية

٢٥٩. قام الاتحاد الدولي لنقابات العمال عقب تلك التحضيرات الدقيقة، باعتماد خطة عمل أولية من إحدى عشرة نقطة في مجلسه العام المعقود في واشنطن في كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧.

٢٦٠. ويلاحظ أن تلك النقاط تمثل مبادئ عامة ومجالات عمل يمكن أن توجه أنشطة النقابات مستقبلاً. وتمثلت الخطوة التالية في وضع أولويات أكثر تحديداً بحسب المناطق. وأمن الاتحاد الدولي لنقابات العمال المتابعة في عام ٢٠٠٨، وذلك بوضع مجموعة من مواد التوعية وتقاسم المعلومات. وأنشئ داخل الموقع الإلكتروني الرئيسي للاتحاد الدولي للنقابات موقع متعلق بعمل النقابات من أجل مكافحة العمل الجبري والاتجار، كما أدمجت رسالة إعلامية من تحالف النقابات العالمي وأُتيحت بعدة لغات فضلاً عن منشورات أخرى. علاوة على ذلك، أعد "دليل عمل مصغر" بشأن العمل الجبري لتزويد النقابيين بالمشورة فيما يتصل بالتعاريف وتقديم بيانات ومؤشرات لتحديد المشكلة وإسداء نصائح بخصوص إجراءات التصحيح. كما تواصل الاتحاد مع المنظمات غير الحكومية ومجموعات المجتمع المدني المعنية ذات الدراية والخبرة الكفيلة بمساعدته على التصدي بمزيد من الفعالية لظاهرة العمل الجبري. وفي عام ٢٠٠٨، وقعت مذكرة تفاهم بين الاتحاد الدولي لنقابات العمال ومنظمة غير حكومية مختصة هي المنظمة الدولية لمناهضة العبودية. والاتحاد ملتزم بإشراك المنظمات غير الحكومية المعنية في أنشطة التوعية والدورات التدريبية ومشاريع التواصل في إطار خطة عمله. وفي المقابل، تلتزم المنظمة

الدولية لمناهضة العبودية بزيادة إشراك النقابات إلى أقصى حد في أنشطتها، عند الاقتضاء، مما يمكن شركاءها من الاستفادة من خبرة النقابات في قضايا سوق العمل.

التخطيط وبناء القدرات على الصعيد الإقليمي

٢٦١. عُقد أول اجتماع متابعة إقليمي في كينيا في تموز/ يوليو ٢٠٠٨، وشارك فيه نقابيون من ٢٠ بلداً إفريقيًا. وبلاستناد إلى التقارير الوطنية التي قدمها كل بلد، استطاع المشاركون تقديم مقترحات عامة وسلسلة من التوصيات الموجهة على نحو مستقل إلى الحكومات وأصحاب العمل وإلى النقابيين أنفسهم. وبخصوص أنشطة النقابات، تناولت التوصيات الرئيسية الجوانب التنظيمية والموضوعية معاً. واتخذ قرار يرمي إلى إقامة شبكة إقليمية لمراكز معلومات في كل بلد، ينسقها المكتب الأفريقي للاتحاد الدولي لنقابات العمال، وتتولى معاً معالجة القضايا المطروحة وتقاسم المعلومات. وفي المجال الموضوعي أبرزت التوصيات أموراً من بينها أهمية الاتفاقات الثنائية ودون الإقليمية بين المراكز النقابية في مختلف البلدان وضرورة الاهتمام، من باب الأولوية، بالعمال المهاجرين وعمال الاقتصاد غير المنظم.

٢٦٢. وعقد في أثينا في تشرين الثاني/ نوفمبر ٢٠٠٨، مؤتمر رئيسي ثان بشأن مكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر، استضافه اتحاد العمال العام اليوناني بالتعاون مع الاتحاد العالمي لنقابات العمال واتحاد النقابات الأوروبي والمجلس الإقليمي للدول الأوروبية. وتوَّخى المؤتمر بصفة عامة توفير منبر للنقاش والتوعية وتقديم إستراتيجية نقابية دولية شاملة لمكافحة العمل الجبري والاتجار في أوروبا بالتركيز بصورة خاصة على حالة النساء والأطفال. ونجح

هذا المؤتمر البارز في تحديد إستراتيجية نقابية أوروبية لمكافحة العمل الجبري، فضلاً عن خطة عمل ثنائية السنوات. وحظي "إعلان أثينا" المنبثق عن المؤتمر والمتعلق بمكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر باهتمام إعلامي واسع، وهو ما أكد مجدداً أن العمل الجبري الناجم عن الاتجار بالمهاجرين غير النظاميين، لا سيما النساء والأطفال، مشكلة لا يستهان بها في المنطقة الأوروبية.

مبادرات اتحادات النقابات العالمية

٢٦٣. إن النقابات العالمية، بتركيزها على حقوق العمال وحمايتهم في قطاعات إنتاجية أو تنظيمية محددة، يمكن أن تؤدي دور الزعامة في التصدي للعمل الجبري. ويمكن أن تمثل نقطة انطلاق جيدة في التفاوض بشأن اتفاقات إطارية مع قطاعات محددة أو فرادى الشركات، تتضمن ضمانات تحمي من العمل الجبري كجزء من التزاماتها الأعم بحماية حقوق العمال. وعلى سبيل المثال، فإن الاتحاد الدولي لعمال النسيج والملابس والجلد، ما فتئ يوجه الاهتمام إلى ممارسات العمل الجبري التي تمس العمال المهاجرين. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧، وقع الاتحاد اتفاقاً إطارياً مع شركة إندنكس الإسبانية يلزم الشركة بالعمل على مكافحة العمل الجبري كجزء من اتفاق أوسع لترويج معايير العمل الأساسية لمنظمة العمل الدولية. وتعهدت شركة إندنكس بتطبيق تلك المعايير في جميع أجزاء سلسلة التوريد لديها على جميع العمال، سواء كانوا مستخدمين مباشرة لديها أو لدى مصنعين وموردين خارجيين. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠٧، وقع الاتحاد الدولي لنقابات العاملين في قطاع الكيمياء والطاقة والتعدين والاتحاد الدولي لعمال قطاع الفلزات اتفاقاً عالمياً جديداً مع شركة يوميكور، وهي شركة عالمية مختصة أساساً في خدمات الفلزات وإنتاجها. وكان حظر العمل الجبري مسألة من المسائل التي تناولها الاتفاق.

٢٦٤. وفي أيار/مايو ٢٠٠٦، أنشأ مكتب منظمة العمل الدولية في ليمّا والمنظمة الدولية لعمال البناء والخشب سابقة مهمة بتوقيع أول اتفاق إطارية بين نقابة عالمية ومنظمة العمل الدولية بهدف تحديداً إلى التصدي للعمل الجبري. ونظراً إلى تزايد الأدلة على العمل الجبري في قطاع الخشب والحراجة في بلدان الأنديز، لا سيما في بوليفيا وبيرو، تعهدت المنظمّتان القيام بسلسلة من الأنشطة المشتركة الرامية إلى التوعية ونشر المعلومات وبذل جهود لتنظيم عمال قطاع الخشب في نقابات. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧، وسع اتفاق جديد نطاق هذا التعاون بحيث يشمل منطقة أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي برمتها. ونتيجة لذلك، باشرت المنظمة الدولية لعمال البناء والخشب، في آب/أغسطس ٢٠٠٨، مشروعاً نموذجياً نقابياً يرمي إلى مكافحة العمل الجبري في قطاع الحراجة في بوليفيا وبيرو. ويمول المشروع، بمساعدة منظمة العمل الدولية، اتحاد نقابات العمال الهولندي. ويهدف إلى الدفاع عن ضحايا العمل الجبري الحاليين أو المحتملين في هذا القطاع عن طريق التوعية وتنظيم العمال في نقابات وبناء التحالفات.

٢٦٥. واعتمدت النقابات العالمية أيضاً استراتيجية وقائية تنصّ على احتياجات العمال في قطاعاتهم الخاصة. ووسعت

المنظمة الدولية للوظيفة العامة إقامة الصلات مع الراغبين في الهجرة في قطاع الرعاية الصحية. وأعد الشركاء المنفذون لمشروع الهجرة والعمالات في قطاع الصحة التابع للمنظمة الدولية للوظيفة العامة، مجموعة أدوات توجيهية في ١٦ بلداً مرسلًا ومستقبلًا. وترمي مجموعة المواد الإرشادية إلى مساعدة العمالات في قطاع الصحة على اتخاذ الخيار الصائب عند مواجهة قرارات، معقدة في الغالب، بشأن بلد المقصد المحبذ. وتتضمن المجموعة معلومات تطبيقية بشأن تكلفة المعيشة والحقوق القانونية والمهنية ونقاط الاتصال النقابية في بلدان المقصد. كما تتضمن معلومات عامة عن قضايا الهجرة في قطاع الصحة ودور نقابات القطاع العام.

٢٦٦. واعتمدت النقابة العالمية لقطاع الخدمات، وهي شبكة النقابات الدولية، "جواز شبكة النقابات الدولية" للبقاء على صلة مع النقابات الأعضاء فيها، التي يمكنها تقديم المساعدة والمشورة إلى المهاجرين حيثما كانوا. وتقرر النقابات الأعضاء مستوى الدعم الذي ستقدمه إلى المهاجرين وتحدد أعضائها في بلدانها وتنشر مخططاتها على مواقعها الإلكترونية.

الإجراءات الوطنية: التوجيه ومجموعات الأدوات

٢٦٧. تكتسي مجموعات الأدوات العامة أهمية واضحة باعتبارها خطوة أولى لإذكاء الوعي وتشجيع المشاركة. وصدرت مجموعة أدوات عن مؤتمر نقابات العمال في المملكة المتحدة في شباط/فبراير ٢٠٠٧، كجزء من الأنشطة المضطلع بها في هذا البلد احتفالاً بالذكرى المائتين لإلغاء تجارة الرقيق في أوروبا عبر المحيط الأطلسي^٤. وترمي مجموعة الأدوات بصفة عامة، إذ تستهدف المدربين النقابيين بالأساس، إلى زيادة الثقة فيما يتصل بالتصدي لشواغل العمل الجبري في المحافل التدريبية والعامة فضلاً عن حفز الاهتمام والنشاط في صفوف فرادى النقابيين. وتساعد "مراجعة للتوعية بالعمل الجبري" المستخدمين على التحقق من مستوى معارفهم والعمل وفقاً للنتائج. ووضعت منظمة العمل الدولية، بالتعاون مع نقابات في زامبيا، مجموعة أدوات أخرى بشأن العمل الجبري والاتجار، في إطار مشروع تعاوني بشأن العمل الجبري بين المنظمة وهيئاتها المكونة الثلاثية في ذلك البلد. وإذ تقدم مجموعة الأدوات معلومات أساسية عن مشكلة العمل الجبري والاتجار في زامبيا، تفسر دواعي مشاركة النقابات وتحدد إجراءات خاصة يمكن أن تتخذها تلك النقابات. وتمثل الهدف في وضع نموذج يسهل تكييفه وفقاً لاحتياجات النقابيين في بلدان أفريقية أخرى وربما على نطاق أوسع.

^٤ انظر:

Slave and forced labour in the twenty-first century: A TUC fact file and activities pack for trade unions tutors, Unionlearn/TUC Education, London, 2007.

الحملة الإعلامية

الصناعة الغذائية في مدينة برمنغهام حيث معظم العمال من المهاجرين. وإذا كان منظمو الحملة يتحدثون لغة المهاجرين وينحدرون من الأصول الوطنية ذاتها، فقد أدت الحملة إلى انضمام نحو ٣٠٠ عضو جديد إلى النقابة، وإلى زيادات في أجور العمال بنحو ١٢ في المائة.

٢٧٢. وأنشأ مجلس الاتصال الماليزي، بوصفه الهيئة التنسيقية للفرع الوطني لشبكة النقابات الدولية، شبكة مكاتب في أكثر من ٢٠ منطقة في ماليزيا تتولى تقديم المساعدة إلى عمال مهاجرين من عدة بلدان مرسله آسيوية. وشملت الحالات حالات عمل جبري وأوجه تعسف متصلة بذلك، مثل مصادرة الجوازات والتخويف الجسدي والعمل ساعات مفرطة في شكل ساعات إضافية جبرية.

٢٧٣. وفي البرتغال، يمكن للعمال المهاجرين غير النظاميين تقديم شكاوى بشأن الاستغلال في العمل إلى المدعي الاجتماعي الذي لا يحقق في وضع مقدم الشكاوى في الهجرة. وقدمت النقابات البرتغالية إلى إدارة الأمن الاجتماعي عدة شكاوى بشأن حالات تعسف تعرض لها عمال مهاجرون. وأصدرت المحاكم الصناعية أحكاماً لصالح مهاجرين غير قانونيين في قضايا عديدة رفعتها النقابات إلى تلك المحاكم.

كشف حالات العمل الجبري وتوثيقها

٢٧٤. عندما يحصل النقابيون على التدريب المناسب يكونون قادرين بصفة خاصة على تحديد حالات معينة من العمل الجبري واتخاذ إجراءات التصحيح المناسبة بالنيابة عن الضحايا. وفي بلجيكا مثلاً، أولت نقابة قطاعي الأغذية والخدمات عناية خاصة لمعاناة عمال الخدمة المنزلية. وتذكر على سبيل المثال، حالة عمال منزليين كانوا في فندق في بروكسيل وتعرضوا لاعتداء شديد من قبل أسرة من إحدى دول الخليج صادت وثائقهم وقيدت حرية تنقلهم. ورفعت النقابة عدداً من هذه القضايا إلى المحاكم كما نظمت حملة عامة بشأن العمل المنزلي.

٢٧٥. وفي منتصف عام ٢٠٠٧، أدى اتحاد نقابات عمال عموم الصين، عقب صدور تقارير إعلامية بشأن حدوث تجاوزات خطيرة متصلة بالعمل الجبري في مقاطعة شانكسي، دوراً رئيسياً في تحقيقات المتابعة إلى جانب وكالات إنفاذ القانون. وبعد فترة وجيزة، قدمت منظمة العمل الدولية تدريباً لكبار أخصائيي القانون التابعين للاتحاد المذكور في معظم مقاطعات الصين بخصوص طرق كشف حالات العمل الجبري ومتابعتها.

٢٧٦. ويمكن أن تقوم النقابات بعمل من هذا القبيل في ظروف صعبة وخطرة. ففي ميانمار، يقوم اتحاد نقابات عمال بورما بجمع معلومات مفصلة عن ضحايا حالات العمل الجبري ومرتكبيها، وموقعها ومدتها وأشكال العمل الذي يجبر أفراد المجتمع المحلي على أدائه. وفي حين يعمل اتحاد نقابات عمال بورما بواسطة شبكة من الناشطين الميدانيين، يتسم عمل هؤلاء بخطورة كبيرة ويتعين عليهم إخفاء هويتهم. وتنتشر نتائج جهود الرصد على الموقع الإلكتروني لاتحاد نقابات عمال بورما.

٢٦٨. تتمثل المرحلة الأولى من التواصل مع المعرضين لخطر العمل الجبري في تقديم معلومات مناسبة بشأن تلك المخاطر وبشأن الإعانات والاستحقاقات الاجتماعية للعمال المعنيين. وتسير العملية في الاتجاهين. فقد يكون النقابيون أعضاء في مجموعات دعم تتواصل مع المواطنين الذين ينوون الهجرة. ويمكنهم أيضاً المساعدة على التواصل مع المهاجرين داخل بلدانهم. وتتعدد أمثلة الحالات الوطنية التي تقوم فيها النقابات حالياً باكتساب خبرة كبيرة وتستفيد من تلاحق الأفكار. ففي كولومبيا، أنشأ اتحاد العمال العام مركز معلومات وخدمات في بوغوتا له صلات مع بلدان المقصد الثمانية الرئيسية بالنسبة إلى العمال المهاجرين الكولومبيين. وفي كوستاريكا، يقوم مركز دعم نقابي للمهاجرين بإعداد رسالة إعلامية موجهة إلى العمال المهاجرين القادمين أساساً من نيكاراغوا، إلى جانب مطبوعات بشأن الحقوق واللوائح المرتبطة بالعمل والمعتمدة في البلد. وفي إسبانيا، تقوم لجان العمال إلى جانب نقابة العمال العامة بإدارة عدد كبير من مراكز الإعلام الموجهة للمهاجرين، وتسدي في أثناء ذلك المشورة إلى المهاجرين بخصوص لوائح العمل وإجراءات تصاريح العمل. كما توفر تعليم اللغة وغير ذلك من أنواع التدريب التطبيقي للمهاجرين. ومن بين النقابات الكثيرة الأخرى التي تقدم خدمات إعلامية من هذا القبيل، هناك اتحاد موظفي الفنادق في قبرص والنقابة الألمانية للبناء والزراعة والبيئة ونقابة عمال الزراعة في بولندا ونقابة عمال البلديات السويدية.

تنظيم المهاجرين وتأييد مطالباتهم

٢٦٩. قد يشكل تنظيم المهاجرين، وبخاصة من كان وضعهم غير نظامي، تحدياً هائلاً. وفي بعض الحالات، قد تواجه النقابات قيوداً قانونية على هذه الأنشطة. ومع ذلك سجل نمو مطرد في هذا النوع من العمل التنظيمي في مناطق مختلفة.

٢٧٠. وتمكن الاتحاد العام لنقابات العمال الأردنية من الحصول على تصريح رسمي بإنشاء مكاتب نقابية في مناطق تجهيز الصادرات التي يشكل فيها المهاجرون الآسيويون أكثر من ثلثي العمال. وباستطاعة المهاجرين الآن أن ينضموا إلى النقابات الأردنية رغم أنهم غير مؤهلين حتى الآن لتقلد المناصب المنتخبة. وفي منطقة الضليل الصناعية مثلاً، كان أعضاء النقابات من المهاجرين يشكلون في عام ٢٠٠٨ عُشر إجمالي العمال البالغ عددهم ٣٠.٠٠٠ عامل. وجرى تكييف طرائق عمل النقابات وفقاً لطرائق الإنتاج، ففتحت مكاتبها في بعض الحالات ليلاً نهاراً لتقديم الخدمات على امتداد النوبات المتعاقبة الثلاث. وتقدم الشكاوى خطياً وترجم إلى العربية. وفي إحدى الحالات، حال تدخل النقابة العامة الأردنية للعاملين في صناعة الغزل والنسيج في آخر لحظة دون طرد ست عاملات كن مهددات بالطرد بسبب انضمامهن إلى النقابة.

٢٧١. وفي عام ٢٠٠٦، نظم اتحاد عمال النقل ونقابة العمال العامة في المملكة المتحدة حملة خاصة في مصانع

التعاون بين النقابات في بلدان مختلفة

٢٧٧. يكتسي هذا التعاون أهمية خاصة عندما يتعرض المهاجرون لخطر العمل الجبري. ويمكن أن يقوم على آليات رسمية أو غير رسمية. ويمكن سوق أمثلة على اتفاقات رسمية من آسيا الوسطى وجنوب شرق آسيا. وفي عام ٢٠٠٦ قامت نقابة عمال الزراعة في قيرغيزستان ونقابة الصناعات الزراعية لمنطقة ألماتي في كازاخستان بإبرام اتفاق تعاون لتوفير حماية أفضل للعمال المهاجرين من قيرغيزستان، العاملين في الزراعة في كازاخستان. وتقدم نقابات عمال الزراعة معلومات قبل الهجرة بشأن مواضيع منها تكاليف السفر وإجراءات التحويل وظروف العمل وكيفية الاتصال بالنقابة المحلية في كازاخستان. ووافقت نقابة الصناعة الغذائية لمنطقة ألماتي على إعلام المهاجرين من قيرغيزستان بحقوقهم المهنية في كازاخستان، وعلى فتح باب العضوية في النقابة المحلية أمامهم. ووقع اتفاق مماثل بين نقابات قطاع البناء في طاجيكستان والاتحاد الروسي أتاح لنحو ٣٠٠٠ عامل من طاجيكستان الانضمام إلى النقابة الروسية. كما وقع في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ اتفاق شراكة في منطقة آسيا، بين مؤتمر نقابات العمال الماليزي ومؤتمر نقابات العمال الإندونيسي. وتهدف الاتصالات المنتظمة بينهما إلى ضمان تدخل فوري في حال حدوث أي انتهاك لحقوق العمال المهاجرين في ماليزيا.

٢٧٨. وفي أوروبا، وقع الاتحاد العام للعمال البرتغاليين اتفاقات مع نقابات بلدان المقصد الرئيسية للعمال المهاجرين من البرتغال، بما في ذلك إسبانيا وسويسرا ولكسمبرغ والمملكة المتحدة، بهدف تشجيع انضمام العمال البرتغاليين إلى نقابات تلك البلدان.

التعاون مع المنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني

٢٧٩. ستستفيد نقابات العمال بطبيعة الحال من التعاون مع المنظمات غير الحكومية المختصة والمجتمع المدني، سواء كان ذلك في ميدان البحث وجمع البيانات أو في تقديم خدمات الدعم. ويتيح النمو السريع لثنى أنواع المنظمات غير الحكومية المعنية بأنشطة "مكافحة الاتجار" فرصة سانحة لإقامة تلك الشبكات والائتلافات. ففي أفريقيا، تعاونت المنظمة المركزية الكينية لنقابات العمال مع منظمات غير حكومية معنية بمكافحة الاتجار في مناطق شرق أفريقيا. أما في آسيا، فقد تعاون الاتحاد العام لنقابات عمال نيبال مع المنظمة الدولية لمناهضة العبودية ومع مجموعات البحث والدعاية التابعة للمجتمع المدني في باكستان والهند بهدف تقييم التقدم المحرز في استئصال أنظمة العمل سداداً لدين. وفي عام ٢٠٠٧، نُشرت دراسة عن تجربة نيبال في تنظيم العاملين سداداً لدين في النقابات مبرزة أهمية المفاوضة

° انظر:

"Paying back in sweat and tears", Anti Slavery International, 2007.

الجماعية بالنسبة إلى الجهود العامة الرامية إلى مكافحة العمل الجبري.

٢٨٠. وفي أوروبا، تمثل حالة نقابة الخدمات والقطاعات الصناعية والمهنية والتقنية لأيرلندا ومركز حقوق المهاجرين الأيرلندي نموذجاً لذلك التعاون. إذ يقدم المركز المساعدة إلى المهاجرين العاملين في قطاعات من بينها الزراعة والعمل في الخدمة المنزلية والفنادق والمطاعم، عن طريق خدمات دعم بلغات متعددة، كما يساعد العمال المهاجرين على إنشاء مجموعات دعمهم الخاصة. ويتعاون المركز أيضاً مع نقابة الخدمات والقطاعات الصناعية والمهنية والتقنية لأيرلندا بهدف إعلام المهاجرين المنتمين إلى شبكته بمزايا العضوية النقابية، مما ساهم في انضمام مهاجرين كثيرين إلى النقابات في الفترة الأخيرة.

التحديات المقبلة

٢٨١. على الرغم من تزايد الوعي، تبقى إجراءات مكافحة العمل الجبري مجال عمل جديداً بالنسبة إلى معظم النقابات. ويمكن أن تفتقر تلك الإجراءات بتحديات مختلفة مقارنة بالحملات النقابية الكبيرة التي نظمت سابقاً لمكافحة عمل الأطفال، نظراً إلى بعض الحساسيات السياسية وإلى المشاكل اللوجيستية المتعلقة بالتواصل مع العمال في أجزاء خفية من الاقتصاد وفي مناطق معزولة.

٢٨٢. أولاً، فيما يخص الحساسيات السياسية، قد يُنظر إلى العمال المهاجرين على أنهم خطر يهدد العمال الوطنيين الذين يشكلون أساس عضوية النقابات والذين قد يترددون في الدفاع عن قضية العمال المهاجرين. وفي المقابل، قد يتردد العمال المهاجرون غير النظاميين في الإقبال على النقابات خوفاً من فقدان وظائفهم والتعرض لخطر الترحيل السريع. وقد يتمثل أحد الحواجز الرئيسية أمام تنظيم العمال المهاجرين في نقابات في القيود التي يفرضها قانون العمل الوطني على حق المهاجر في الانضمام إلى نقابة.

٢٨٣. أما التحديات اللوجيستية فهي كبيرة ومعقدة. فعادة ما تكون القطاعات المتسمة بارتفاع انتشار حالات العمل الجبري أو احتمال حدوثه، قطاعات تنسم بأدنى كثافة نقابية. وسيطلب تكثيف إجراءات النقابات من أجل مكافحة العمل الجبري زيادة التنظيم في قطاعات يصعب الوصول إليها، مثل البناء والنسيج، وفي صفوف المهاجرين والعمال المنزليين وعمال الاقتصاد غير المنظم بصفة أعم. وعادة ما يعمل العمال المهاجرون ساعات طويلة ويتعذر عليهم مغادرة مكان العمل للتماس المساعدة. ولا بد من تطبيق استراتيجية استباقية وعقد مناقشات سياسية بين زعماء النقابات بهدف بلورة السياسة والرؤية المناسبين.

٢٨٤. ونظراً إلى تزايد تطور الاستراتيجيات وخطط العمل الرامية إلى مكافحة العمل الجبري والاتجار، بات من الواضح أنه يتعين أن تكون شاملة وأن تجمع بين إطار السياسات العامة الرامي إلى حماية العمال الضعفاء من الاستغلال القسري وبين الإجراءات العملية على مستوى مكان العمل والمجتمع.

٢٨٥. وتتعدد الأمثلة المعبرة في مجال السياسات، لكن عرض مثال وحيد سيكفي لتجسيد الواقع. ففي ماليزيا، التقت نقابات العمال مع منظمات المجتمع المدني في سيلنغور في آب/ أغسطس ٢٠٠٨ في إطار استشارة وطنية بشأن حماية حقوق العمال المهاجرين، أشرفت عليها فرقة العمل المعنية بآلية العمال المهاجرين التابعة لرابطة دول جنوب شرق آسيا. وانبثقت عن ذلك سلسلة موسّعة من التوصيات الموجهة إلى حكومة ماليزيا وبرلمانها، وإلى بلدان رابطة دول جنوب شرق آسيا، بشأن مسائل من قبيل: المبادئ السياسية العامة؛ تعيين العمال وتوظيفهم؛ ظروف العمل والمعيشة؛ الاتجار بالبشر؛ إنفاذ القوانين والوصول إلى العدالة^٦. وقُدمت في هذا السياق توصيات صارمة تتعلق بنظام "إسناد الأنشطة إلى الخارج"، الذي أنشأ ترتيبات العمل سداداً لدين وشجع الاتجار بالبشر لأغراض الاستغلال في العمل، وبوسائل مثل ضريبة العمال الأجانب، التي "ساهمت في تعميق ظاهرة العمل سداداً لدين في صفوف العمال". وهذا النوع من التوصيات السياسية المعدة بعناية، مهّد لتنظيم حملات نقابية منتظمة. وفي ماليزيا، احتفل مؤتمر نقابات العمال لاحقاً، في ٧ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٨، باليوم العالمي للعمل اللائق، وتُظمت في ذلك السياق مظاهرة حاشدة احتجاجاً على سياسات إسناد الأنشطة إلى الخارج وظروف العمل الجبري، التي يعانيها العمال المهاجرون.

٢٨٦. ومن الواضح أن مدى تناول تلك الشواغل ضمن أولى الأولويات النقابية سيعتمد على ظروف سوق العمل في كل بلد. لكن المؤشرات تدل على أن نقابات العمال في معظم البلدان تدرك الآن ما تنسم به تلك المشاكل من طابع مستعجل. ويمكنها أن تتعلم من تجارب النقابات الماليزية ومن ممارسات أخرى معروضة في هذا الفرع بغية تفعيل تحالف العمال ضد العمل الجبري ومختلف مكوناته الاستراتيجية.

تضافر الجهود: أهمية المبادرة متعددة أصحاب المصلحة

٢٨٧. تحتاج الهيئات الثلاثية المكونة لمنظمة العمل الدولية إلى أن تضافر جهودها للتصدي اليوم لمسائل العمل الجبري المعقدة غالباً. ولا بد من أن يعمل جميع الشركاء بجد على بلوغ توافق في الآراء بشأن قوانين وسياسات مكافحة العمل الجبري، بما في ذلك أشكاله الخفية. ويتعين عليهم بناء توافق مماثل في الآراء بخصوص أدوار الأطراف المعنية واستجاباتها لأوجه العمل الجبري الحديث: كيفية رصد؛ متى تطبق عقوبات وضد من؛ ما مدى صرامة تلك العقوبات بوصفها عقابية أو رادعة؛ كيفية التوفيق بين نهج إنفاذ

^٦ انظر:

National Statement, Malaysia National Consultation on the ASEAN Declaration on the protection and Promotion of the Rights of Migrant Workers, 13-14 August 2008, Quality Inn, Shah Alam, Selangor, Malaysia.

القانون وتدابير الوقاية والحماية اللازمة للتصدي للأسباب الأساسية للمشكلة.

٢٨٨. ويظهر هنا دور "المبادرات متعددة أصحاب المصلحة" و"المسؤولية الاجتماعية للشركات". ويتطلب المصطلحان كلاهما بعض الشرح على نحو ما يرد في هذا الفرع.

٢٨٩. وتتخذ المبادرات متعددة أصحاب المصلحة أشكالاً مختلفة وتشارك فيها عناصر فاعلة متنوعة. غير أن معظمها عبارة عن منظمات غير حكومية أو مؤسسات يكون أعضاؤها من الشركات والهيئات الصناعية ومنظمات العمال ومجموعات المجتمع المدني المعنية بحقوق الإنسان وحقوق المستهلك ومسائل أخرى. ولا تشارك وكالات القطاع العام عادة في هذه المبادرات بصفة مباشرة لكنها قد تضطلع بدور المراقب أو تقدم مساعدة مالية. وعادة ما تساهم تلك المبادرات في وضع السياسات وإجراء البحوث وبناء القدرات وتوفر محفلاً للتصدي للمسائل المتصلة بتنفيذ المدونات. كما أقرت بعض المبادرات نظم تصديق تستخدم المراجعة الاجتماعية كطريقة لقياس امتثال الشركات للمعايير المكرسة.

٢٩٠. وعرفت منظمة العمل الدولية المسؤولية الاجتماعية للشركات بأنها طريقة مراعاة المنشآت لتأثير عملياتها على المجتمع، مؤكدة مبادئها وقيمها في طرائقها وعملياتها الداخلية وفي تفاعلها مع الجهات الأخرى. والمسؤولية الاجتماعية للشركات مبادرة طوعية تقوم بها المنشأة وتشير إلى الأنشطة التي يُعتبر أنها تتخطى الامتثال للقانون^٧. غير أن هذا المفهوم امتد أيضاً إلى الحكومات ومجموعات المجتمع المدني. وأنشئت منظمات غير حكومية عديدة بعضوية مؤلفة من شركات وقطاعات بهدف ترويج ممارسات الأعمال المسؤولة اجتماعياً.

٢٩١. وفي جميع الأحوال، باتت شواغل العمل الجبري تحتل الآن مرتبة بارزة في جداول أعمال المبادرات متعددة أصحاب المصلحة والمسؤولية الاجتماعية للشركات. وركزت مبادرات قطاعية في مجالات منها زراعات الكاكو والقطن وزيت النخيل والسكر والتبغ على إجراءات مكافحة العمل الجبري. وتسعى مجموعة من المنظمات غير الحكومية حالياً إلى العمل مع دوائر الأعمال على رصد حالات العمل الجبري وإسداء المشورة بشأن الاستراتيجيات التصحيحية لمكافحته. ومن الأمثلة البارزة رابطة العمل المنصف والمنظمة الدولية للمساءلة الاجتماعية ومؤسسة فيريتي في الولايات المتحدة.

٢٩٢. وأدت بعض مبادرات متعددة أصحاب المصلحة دوراً بارزاً في بناء توافق آراء اجتماعي بشأن شواغل دوائر الأعمال، ومنها العمل الجبري، وفي تيسير اللوائح الجديدة أحياناً. ومن الأمثلة الإيجابية مبادرة التجارة الأخلاقية، التي يقع مقرها في المملكة المتحدة لكن نطاق

^٧ مكتب العمل الدولي: وثيقة مجلس الإدارة GB.295/MNE/2/1، اللجنة الفرعية المعنية بالمنشآت متعددة الجنسية، الدورة ٢٩٥، جنيف، آذار/ مارس ٢٠٠٦.

الإطار ٤-٥

المبادرات متعددة أصحاب المصلحة الرامية إلى مكافحة العمل الجبري في البرازيل

إن تضافر جهود دوائر الأعمال والمجتمع المدني والحكومة من أجل مكافحة العمل الجبري في البرازيل مثال ممتاز لما يمكن تحقيقه بفضل مبادرات من هذا القبيل. أولاً، قدم القطاع الخاص دعماً مالياً وتقنياً لتنظيم حملة وطنية كبيرة بمساعدة منظمة العمل الدولية هدفها التوعية بشأن العمل الجبري. وصُممت اللافتات والملصقات والإعلانات الإذاعية والتلفزيونية وأبسطة فأرة الحاسوب والقمصان ووزعت في إطار شراكة مع القطاع الخاص. وفاقَت التبرعات مقدار ١١ ٠٠٠ ٠٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة، جمع القدر الأكبر منها بواسطة توفير مساحات إعلانية في وسائل الإعلام. ودعمت شركات التعدين والنقل الكبرى تنفيذ مرحلة ثانية من الحملة، بطبع نحو ٣٠٠ ٠٠٠ كتيب و ٤ ٠٠٠ ملصق وتوفير مساحات إعلانية مجانية في المطارات. وعُرضت لافتات الحملة طيلة ثلاثة أشهر في ٢٧ مطاراً من أكبر المطارات في البرازيل. وعُرض على التلفزيون ثمانية أفلام قصيرة بشأن العمل الجبري، وشاهد ملايين البرازيليين في ساعات الإقبال الشديد برنامجاً على أكبر قناة تلفزيونية في البلد بمشاركة ممثلين مشهورين.

واتخذت إجراءات مشتركة هامة لمكافحة العمل الجبري في قطاع الصلب. وبدأ ذلك في عام ٢٠٠٤، عندما وقعت رابطة صناعات الصلب في منطقة كاراخاس، بمساعدة معهد إيثوس لدوائر الأعمال والمسؤولية الاجتماعية ومنظمة العمل الدولية، ميثاقاً خاصاً بقطاع الصلب شمل ١٣ شركة لصناعة الصلب في ولاية ماراناهو. ثم أنشئت مؤسسة مدنية معنية بصناعة الفحم في إطار الميثاق بهدف استئصال العمل الجبري من سلسلة إنتاج الصلب. وتقوم المؤسسة بمراجعات اجتماعية لشركات توريد الفحم الحجري، بالاستناد إلى مدونة لقواعد السلوك. وفي حالات عدم الامتثال، تسحب رخص الموردين وتكف الشركات الأعضاء الأخرى عن التعامل معهم. وباشرت المؤسسة أيضاً مشروعاً نموذجياً مبتكراً بالتعاون مع وزارة العمل والعمالة. وتوافي الوزارة المؤسسة بقائمة الأشخاص الذين كانوا خاضعين للعمل الجبري وأفرج عنهم مفتشوا العمل، فتسعى المؤسسة إلى إلحاقهم بوظائف لائقة بعقود رسمية. وغالباً ما تكون المهمة معقدة، إذ لا يمكن تحديد موقع العمال المفرج عنهم إلا في ٣٠ في المائة من الحالات فقط، كما أن معظمهم حاصلون على مستويات متدنية من التعليم والإلمام بالقراءة والكتابة. وأعيد إدماج ستة وأربعين عاملاً في عام ٢٠٠٦ و ١١٥ عاملاً في عام ٢٠٠٧. بالحقاقهم بوظائف في شركات الصلب في ماراناهو وبارا وتوكنتينس. علاوة على ذلك، خصصت شركات ميثاق قطاع الصلب نحو ٣٥٠ ٠٠٠ دولار أمريكي لإعادة إدماج ما لا يقل عن ٤٠٠ عامل آخرين من العمال المفرج عنهم بنهاية عام ٢٠١٠.

وبطلب من وزارة الأمانة الخاصة المعنية بحقوق الإنسان، عملت منظمة ريبورتر غير الحكومية البرازيلية مع منظمة العمل الدولية على القيام بدراسة لسلاسل التوريد تتعلق بالسلع التي تنتجها المشاريع الواردة في "القائمة السوداء" (وهي قائمة تصدرها وزارة العمل والعمالة كل ستة أشهر وتتضمن أسماء الشركات التي كشفت ممارستها للعمل الجبري). وقامت دراسة أولى في عام ٢٠٠٥ بنقصي حالات العمل الجبري في إنتاج سلع زراعية مختلفة و سلع أساسية أخرى. ثم قدمت دراسة ثانية في عام ٢٠٠٧ معلومات عن الصلات القائمة بين شبكات تجارية أخرى والعمل الجبري. ومثلت الدراستان وسيلتين قويتين لتوعية عامة الناس وأصحاب العمل بخطر العمل الجبري في سلاسل التوريد. ونتيجة لهذه الدراسة اتصلت منظمة العمل الدولية ومعهد إيثوس بالشركات المحددة في البحوث بهدف تنبيهها إلى وجود عمل جبري في سلاسل التوريد لديها. وانبثق عن هذه المبادرة في أيار/ مايو ٢٠٠٥ ميثاق وطني من أجل القضاء على الرق. ويتضمن الميثاق البرازيلي التزامات من قبلفرادى الشركات بمكافحة العمل الجبري من خلال إدراج أحكام في عقود بيعها وشرائها وتبشير إعادة إدماج العمال المفرج عنهم. وفاق عدد الأطراف الموقعة ١٨٠ طرفاً (إلى غاية ١٥ تموز/ يوليو ٢٠٠٨)، بما في ذلك سلاسل ممتدة من المحلات الكبرى ومجموعات صناعية ومالية تمثل معاً خمس الناتج المحلي الإجمالي للبرازيل. وقام معهد إيثوس إلى جانب مجموعات المجتمع المدني بمتابعة الميثاق، بينما قامت منظمة المرصد الاجتماعي غير الحكومية بمهمة رصده. ويشمل الرصد تقييم الامتثال لأحكام الميثاق الوطني، بينما تشمل أنشطة المتابعة الأخرى توثيق الممارسات الحسنة والتأكد من اتخاذ الشركات تدابير ملموسة للتعبير عن التزامها. ونتيجة لهذا الرصد، استبعدت إحدى الشركات الموقعة من الميثاق في تموز/ يوليو ٢٠٠٨، إذ تبين ممارستها للعمل الجبري والمهين، بما في ذلك عبودية الدين في مناسبتين بين عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨.

لأعضائها بشأن عمل العمال سداداً لدين على الصعيد الدولي.

٢٩٣. وينبغي استخلاص عبر من المبادرات الشبيهة الجاري تنفيذها حالياً. ويتمثل أحد التحديات الرئيسية في إيجاد التوازن المناسب بين الطابع الطوعي لمعظم نهج المسؤولية الاجتماعية للشركات من جهة، بتركيزها على مدونات قواعد السلوك والتنظيم الذاتي، والالتزام القانوني الواضح بمنع العمل الجبري واستئصاله في الاقتصاد الخاص من جهة أخرى، وهو التزام يحتاج إلى وجود رصد نشط وفعال. ويمكن التنويه بالمبادرات متعددة أصحاب المصلحة في مجال المراجعة، شريطة أن تعتمد نهجاً متسقاً

تواصلها وعضويتها ممتدان إلى بلدان كثيرة أخرى. وتتألف عضوية مبادرة التجارة الأخلاقية من شركات ونقابات ومنظمات غير حكومية، وتتلقى دعماً وتمويلاً من حكومة المملكة المتحدة. وقد شكلت المحفل السياسي الرئيسي للتصدي لممارسات العمل التعسفية في قطاع العمل التعاقد في المملكة المتحدة، بما في ذلك ممارسات "أرباب الشغيلة" غير المسجلين. واكتسب التحالف الذي أقامته المبادرة بين المنظمات الحكومية ومنظمات دوائر الأعمال والعمال أهمية كبيرة في وضع برنامج ترخيص وتسجيل إلزاميين للمزودين باليد العاملة في قطاعي الزراعة وصيد المحار. وأعدت مبادرة التجارة الأخلاقية أيضاً مواد توجيهية

على نحو لا يحتمل التأجيل. وينبغي تشجيع تلك المبادرات على العمل مع الهيئات العامة من أجل استكشاف المجالات التي يمكن أن تفضي فيها الجهود التعاونية إلى إجراءات أكثر فعالية لمكافحة العمل الجبري، لاسيما في وظائف هيئات تفتيش العمل والمراجعة الاجتماعية.

قائماً على معايير العمل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري وقضاء هيئات الإشراف التابعة للمنظمة بهذا الشأن. ومن المهم أيضاً ألا تعتبر الحكومات أو الكيانات الخاصة تلك المبادرات بديلاً عن الوكالات الحكومية المسؤولة عن رصد ظروف العمل، والتي تحتاج الآن في بلدان كثيرة إلى الدعم

الفصل ٥

مكافحة العمل الجبري عن طريق التعاون التقني: الإنجازات والتحديات

مقدمة

وإدارة العمل ووكالات الاستخدام الخاصة ومسائل أخرى عديدة. والإدارات التقنية المعنية بالعمال المهاجرين وعمل الأطفال في منظمة العمل الدولية^٢ تضطلع، إلى جانب إدارات أخرى عديدة، بأدوار مهمة على نحو خاص.

٢٩٧. واكتنرت منظمة العمل الدولية اليوم رصيماً ضخماً من المعارف والتجارب المتعلقة بطريقة التصدي للعمل الجبري والاتجار، معتمدة على القوى الخاصة للمنظمة. وقد أدمجت أنشطة عالمية - من قبيل البحوث المقارنة والاتصالات ووضع الأدوات وبناء الشراكات - مع مشاريع وطنية وإقليمية لمعالجة المشاكل مباشرة بالتعاون مع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية وفعاليات أخرى. وبالفعل، تمثلت إحدى التوصيات الرئيسية لتقييم مستقل أجري في عام ٢٠٠٦ بشأن برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري، في أن البرنامج ينبغي أن يركز جهوده على الدعوة إلى تغيير السياسات والتأثير في هذا الصدد، وإيجاد توازن مناسب بين العمل السياسي "التمهيدي" وتدخلات المشاريع "الفرعية" التي يمكن أن تستخلص منها دروس سياسية. ومنظمة العمل الدولية، كمنظمة دولية ثلاثية، قد تتمتع بميزة نسبية بشأن العنصر الأول لكنها تحتاج أيضاً إلى معالجة مشاكل حقيقية على أرض الواقع من خلال العنصر الثاني.

زيادة الضغط العالمي من أجل تغيير السياسات: نشر الرسالة

٢٩٨. لم تدخر منظمة العمل الدولية جهداً من أجل إبلاغ العالم بالحاجة الماسة إلى التصدي للعمل الجبري. والخطوة الأولى في استصدار استجابات سياسية تكمن في زيادة الوعي العام والضغط من أجل اتخاذ إجراءات. ولا تزال

٢٩٤. كيف يمكن أن تمارس منظمة العمل الدولية ريادتها العالمية على أحسن وجه في العمل الرامي إلى استئصال العمل الجبري؟ وما هي الدروس المستخلصة من التجارب حتى اليوم؟ يسلط هذا الفصل، من خلال ما يسوقه من أمثلة، الضوء على بعض ما أنجزته منظمة العمل الدولية وما واجه عملها من تحديات في مكافحة العمل الجبري خلال فترة السنوات الأربع الماضية.

٢٩٥. وقد أرسيت خطة العمل التي اعتمدها مجلس الإدارة في تشرين الأول/نوفمبر ٢٠٠٥، معالم التعاون التقني المقدم من منظمة العمل الدولية^١. وهو يشمل ما يلي: الأهداف والأغراض الأساسية، بما في ذلك مساعدة الدول الأعضاء على وضع خطط عمل محددة زمنياً؛ أساليب الاستقصاء وجمع البيانات؛ التوعية واحتياجات البحوث؛ التوجيه السياسي والمواد التدريبية؛ المشاريع العملية لبناء القدرات واتخاذ إجراءات مباشرة لفائدة الضحايا ودعمهم؛ بناء قدرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال؛ الاتصالات والدعاية العالمية. وقد تمثل الهدف الأساسي في بناء ودعم تحالف عالمي ضد العمل الجبري، مع التركيز بالخصوص على الهيئات الثلاثية المكونة للمنظمة.

٢٩٦. ولئن أنجز هذا العمل بالأساس عن طريق برنامج عمل خاص لمكافحة العمل الجبري وفقاً لإعلان المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، فإن دوائر مختلفة عديدة من المكتب تشارك فيه كذلك. وتتمثل إحدى مواطن قوة منظمة العمل الدولية في قدرتها على معالجة مشاكل مثل العمل الجبري والاتجار بأسلوب متعدد الأبعاد، بالاعتماد على مجموعة من المهارات والنهج. وتتعرّز المساعدة التقنية لمنظمة العمل الدولية بفضل العمل الرامي إلى تعزيز تطبيق معايير العمل الدولية بشأن العمل الجبري والمسائل ذات الصلة، بما فيها العمال المهاجرون وعمل الأطفال وتفتيش

^٢ يتضمن البرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال برامج رئيسية بشأن مكافحة الاتجار بالأطفال والنساء. ويتناول برنامج الهجرة الدولي الاتجار من منظور إدارة هجرة اليد العاملة على الصعيد الدولي من أجل حماية أفضل لحقوق العمال المهاجرين.

^١ انظر الوثيقة: GB.294/TC/2.

ويُحدد منشور عام أعد في مطلع عام ٢٠٠٨ بشأن إجراءات منظمة العمل الدولية لمكافحة الاتجار، السبل المحددة التي تضيف مهارات وخبرات منظمة العمل الدولية من خلالها قيمة إلى الجهود الدولية. ويتمثل تحد مستمر في ضمان حصول صانعي القرار، الذين يمكنهم إحداث التغيير على الصعيد الوطني، على نتائج البحوث والمشورة السياسية.

٣.٠١. وتبين التجربة أن التغيير يكون ممكناً عندما ينبري "معارضو" العمل الجبري إلى التثديد به وإلى اتخاذ إجراءات بشأنه على الصعيد الوطني. وقد يمثلون جميع شرائح المجتمع - فمنهم برلمانيون أو موظفون حكوميون أو نشطاء من المجتمع المدني أو مقدمو خدمات أو زعماء دينيون أو أفراد معنيون من العوام، بما في ذلك ضحايا سابقون. وهكذا كان الحال بالتأكد، على سبيل المثال، في باراغواي والبرازيل وبوليفيا فضلاً عن إندونيسيا والفلبين. ويتمثل أحد أهداف التحالف النقابي العالمي ضد العمل الجبري في دعم شبكة عالمية من النقابيين الناشطين الرواد في هذا الموضوع. كما يمكن تحديد أفراد مرموقين في مجتمع الأعمال لدعم القضية. ويمكن أن تحدد منظمة العمل الدولية آليات مناسبة، لتكريم المؤسسات أو الأفراد الذين يتخذون إجراءات شجاعة ضد العمل الجبري.

فهم المشاكل وإيجاد الحلول: توليد المعارف وتقاسمها

٣.٠٢. تبين البحوث العتيدة أنها تشكل مساهمة أساسية في التوعية والدعاية لتغيير السياسات. وواصلت منظمة العمل الدولية توسيع قاعدة المعارف العالمية بشأن العمل الجبري، غالباً من خلال تفويض أكاديميات وطنية بإنجاز دراسات مركزة في مجالات مستعصية منهجياً وحساسة سياسياً.

٣.٠٣. وخارج منظمة العمل الدولية، كانت البحوث المتعلقة بالعمل الجبري في السنوات الأخيرة محدودة جداً، رغم أن ثمة ما يشير اليوم إلى زيادة انخراط المجتمع الأكاديمي مع ظهور شبكات تثقيفية جديدة معنية بالسخرية والممارسات الشبيهة بالرق. وفي مقابل ذلك، تكاثرت البحوث والمنشورات الحديثة المتعلقة بالاتجار بالبشر. وتناول انتقاد موجه باستمرار إلى هذه الجهود الافتقار إلى الاتساق في طريقة تعريف المشكلة وتحليلها، مما يعني أنه نادراً ما يمكن إقامة مقارنات فيما بين البلدان. ومن المتوقع أن تساهم الأعمال الابتكارية الرامية إلى بناء توافق في الآراء بشأن المؤشرات الرئيسية للاتجار بالبشر في أوروبا، في تحسين نوعية البحوث مستقبلاً.

٣.٠٤. وأولى برنامج بحوث منظمة العمل الدولية الموجه نحو الإجراءات والسياسات، أهمية كبرى إلى مشاركة الشركاء الوطنيين في العملية، من التخطيط إلى الإقرار، لضمان متابعة ملائمة. وقد أجريت بحوث بشأن العمل

انظر:

ILO action against trafficking in human beings, ILO, Geneva, 2008.

مصادر عديدة تتحدث عن التقدير العالمي الأدنى للعمل الجبري البالغ، حسب ما نشرته منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥، زهاء ١٢,٣ مليون، وقد كان سبباً في حصر التفكير على جميع المستويات في الحاجة إلى اتخاذ إجراءات. وقد تضاعفت التغطية الصحفية العالمية للروايات المتعلقة بالعمل الجبري بأكثر من ثلاث مرات فيما بين عام ٢٠٠٤ ونهاية عام ٢٠٠٧. وينعكس هذا التوجه على الصعيد الوطني والإقليمي، كما هو الحال مثلاً في البرازيل وبلدان منطقة ميكونغ الكبرى دون الإقليمية. ومن الواضح أن المسألة تستقطب تفكير واهتمام الصحفيين والمعلقين، ومن ثم العموم، عبر العالم. وهكذا، سُجلت زيادة مطردة في عدد الاجتماعات والمحافل الدولية المتعلقة بالعمل الجبري والاتجار، التي التمس مشاركة منظمة العمل الدولية. ورأي منظمة العمل الدولية أن الاتجار بالبشر يتعدى الاستغلال الجنسي للنساء والأطفال، ويجب اعتباره أيضاً مشكلة عمل جبري تستوجب حلولاً قائمة على سوق العمل، بات اليوم مقبولاً على نطاق واسع. وخير مؤشر على هذا التحول في التصور والخطاب السياسي أن إشارات تقرير حكومة الولايات المتحدة السنوي المعنون "الاتجار في الأشخاص" إلى العمل الجبري، زادت بشدة من مجرد ٢٠ إشارة في عام ٢٠٠١ إلى ٥٣٥ إشارة في عام ٢٠٠٨.

٢٩٩. وشاركت منظمة العمل الدولية أيضاً في منتديات رفيعة المستوى عديدة بشأن الهجرة، لتبليغ الرأي القائل إن إدارة الهجرة الدولية ينبغي أن تستند إلى المساواة في الحقوق للعمال المهاجرين مقترنة بالاحترام الكامل لمعايير منظمة العمل الدولية. وتتمثل إحدى أدوات الدعاية المهمة في الإطار متعدد الأطراف بشأن هجرة اليد العاملة، المعتمد في عام ٢٠٠٥، والذي ينص على مبادئ وتوجيهات غير ملزمة لوضع نهج قائم على الحقوق إزاء هجرة اليد العاملة. ويتضمن إرشادات خاصة بشأن حماية العمال المهاجرين من الممارسات التعسفية، بما فيها العمل الجبري والاتجار.

٣٠٠. وتشكل المعلومات المستقاة من شبكة الإنترنت جزءاً حاسماً من أية استراتيجية اتصالات. وفي أعقاب استهلال موقع جديد لمنظمة العمل الدولية في أيار/ مايو ٢٠٠٧، تضاعف عدد الزوار الخارجيين عشر مرات بنهاية عام ٢٠٠٨. وهو يمثل خزاناً شاملاً لتقارير البحوث والمستجدات والمعلومات المتعلقة بالمشاريع والمحافل، مع روابط بمواقع أخرى معنية بالعمل الجبري والاتجار. وقد وضعت منشورات عديدة (كتيبات ومقالات وبحوث ومبادئ توجيهية سياسية، وأدوات تدريب) ومواد سمعية بصرية متعلقة بجوانب شتى من العمل الجبري وكيفية التصدي له.

^٣ هذا الرقم مستمد من بحث مقالات متصلة بالعمل الجبري في ٨ صحف،

(The Hindu, O Globo, Gulf news, Moscow Times, Le Monde, El Comercio, New York Times, Dawn).

وموقع إلكتروني يعرض مقالات من صحف مختلفة (All Africa). وامتد بحث المصادر من كانون الثاني/ يناير ٢٠٠٤ إلى كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٧، باستخدام كلمات مفتاحية مثل "العمل الجبري" و"الاتجار" و"عبودية الدين" و"الرق" و"الاستغلال الجنسي لأغراض تجارية".

^٤ انظر: www.ilo.org/forcedlabour.

العمل الجبري. وقد سلطت البحوث التي أنجزتها مؤسسات وطنية محترمة في بوليفيا وبيرو، الضوء على الصلات بين التمييز ضد السكان الأصليين والعمل الجبري.

٣٠٩. ولقد حلت دراسات أجريت في أذربيجان وأرمينيا وجورجيا عمل وكالات التوظيف الخاصة ومشاكلها، وحددت الثغرات في أطر القانون والسياسات والإنفاذ، واستصدرت توصيات سياسية. وبناء على هذه الدراسات، تمثل الهدف من بناء قدرات الموظفين الحكوميين وممثلي القطاعات الصناعية والعمال، في تحسين سير عمل القطاع لمنع الاتجار واستغلال العمال المهاجرين.

٣١٠. ويتجسد أحد جوانب تحدي البحوث في إدارة المعارف وتقاسمها على نحو فعال. ويجب إتاحة نتائج البحوث بحيث يسهل على صناع السياسات وباقي المستخدمين الوصول إليها وتطبيقها. والمواقع الإلكترونية لمنظمة العمل الدولية تمثل أداة نشر رئيسية. وفي الصين، أضيف قسم خاص يتعلق بالعمل الجبري والاتجار إلى موقع منظمة العمل الدولية في بيجينغ. ويجب زيادة تحسين استراتيجيات نشر مطبوعات مكتب العمل الدولي، بما فيها الوثائق القصيرة الموجهة نحو السياسات والقائمة على الدلائل.

بناء توافق وطني في الآراء: أطر البرامج والسياسات العامة

٣١١. ينبغي أن تستجيب المساعدة التقنية لمنظمة العمل الدولية، كما عبرت عن ذلك هيئاتها المكونة الثلاثية، إلى الطلب الحقيقي على الصعيد الوطني. علاوة على ذلك، ينبغي في سياق إصلاح الأمم المتحدة، أن تتعاون منظمة العمل الدولية مع شركائها في المنظومة الدولية في تقديم المساعدة باستخدام الميزة النسبية لمختلف الوكالات المتخصصة.

٣١٢. وتتمثل الأدوات الرئيسية لتقديم مساعدة منظمة العمل الدولية في البرامج القطرية للعمل اللائق، التي تعرض الأولويات الوطنية المتفق عليها في عالم العمل. وينبغي أن ترتبط هذه الأخيرة بدورها بأطر التنمية الوطنية وإطار عمل الأمم المتحدة للمساعدة الإنمائية والأهداف الإنمائية للألفية واستراتيجيات الحد من الفقر. ويتجسد الغرض الرئيسي في تركيز جهود منظمة العمل الدولية لتحقيق نتائج ملموسة في فترة زمنية محددة.

٣١٣. وتبين التجربة أنه بفضل توعية جيدة يمكن بناء توافق في الآراء بشأن إدراج المواضيع الحساسة، من قبيل العمل الجبري، في الأولويات الوطنية الرئيسية. وقد باتت الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية، في عدد متزايد من البلدان، ترى اليوم أنه من الضروري إيلاء المزيد من الاهتمام المنتظم إلى شواغل العمل الجبري وما يتصل به من استغلال سافر في العمل. وتقتضي الجهود المبذولة لمنع العمل الجبري واستئصاله استراتيجية متعددة الأوجه يتمشى معها نهج برنامج العمل اللائق تماشياً تاماً، فالتمويل بالغ الصغر وإدارة الهجرة والتدريب المهني على المهارات

الجبري والاتجار بالبشر في زامبيا تحت إشراف لجنة توجيهية ثلاثية يترأسها الأمين الدائم لوزارة العمل. وأشرفت لجنة إشراف تتألف من موظفين حكوميين وأكاديميين مختارين على دراسة بشأن آليات توظيف العمال المهاجرين الباكستانيين.

٣١٥. وتجري بحوث منظمة العمل الدولية في الغالب في إطار مشاريع التعاون التقني. ففي مشروع لمكافحة الاتجار في الصين، تقصت البحوث في مناطق هجرة مختارة، الوضع ما قبل الهجرة وآليات التوظيف والأسباب الجذرية للهجرة، وكذلك استغلال العمال المهاجرين الصينيين المهريين أو المتجر بهم في إيطاليا وفرنسا والمملكة المتحدة. وقد عزز ذلك فهم نظم التوظيف في الصين والسبل التي يمول الأفراد من خلالها هجرتهم الشخصية ويتحملون مسؤولية مساعدة باقي أفراد المجتمع بما يذخرونه. كما سلطت البحوث في أوروبا المزيد من الضوء على قنوات التوظيف وظروف استخدام المهاجرين في مهن مختلفة. واستخدمت نتائج هذه البحوث في حملات التوعية بمخاطر الهجرة غير النظامية.

٣١٦. وفي طاجيكستان، ساعدت دراسات شتى في تنفيذ مشروع مشترك بين منظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي بشأن منع الاتجار بالبشر من خلال خلق فرص العمل وتحسين إدارة الهجرة. ويركز المشروع على منطقة وادي راشت الفقيرة التي يهاجر منها ذكور عديدون من أرباب الأسر بحثاً عن وظائف أفضل في الخارج. وشملت هذه الدراسات عمليات تقييم فرص السوق المحلية ووكالات التوظيف الخاصة ونظام التدريب المهني. وبالنظر إلى قدرات البحث المحلية المحدودة، قدمت منظمة العمل الدولية خبرة دولية لدعم مؤسسات البحث والباحثين على الصعيد المحلي.

٣١٧. وتضطلع مؤسسات البحث الوطنية المحترمة بدور رئيسي في البحوث الحساسة. ففي منطقة ميكونغ الكبرى دون الإقليمية، أعد مشروع لمكافحة الاتجار بالأطفال والنساء تابع للبرنامج الدولي للقضاء على عمل الأطفال سلسلة التقارير البحثية "تحدي ميكونغ". وتعالج هذه التقارير انشغالات من قبيل معضلة العمال المهاجرين الشباب في تايلند، وعمال الفنادق والمقاصف في كمبوديا، وممارسات التوظيف بشكل أعم في منطقة ميكونغ الكبرى دون الإقليمية. ولقد ساعدت الشراكات البحثية مع مؤسسات أكاديمية وطنية محترمة ومشاركة موظفين حكوميين في تعزيز الثقة وتدعيم غرض مشترك حول قضية العمل الجبري مما يساعد على تفادي الاتهامات بالتدخل الخارجي. وتهدف مبادرة إنجاز بحوث جديدة بشأن العمل الجبري للأطفال في ستة بلدان، بالتعاون مع مكاتب الإحصاءات الوطنية، إلى فهم آليات التوظيف ووسائل الإكراه والاستغلال.

٣١٨. وفي البرازيل، سجلت بحوث أجريت بشأن العمل الجبري في سلاسل توريد الشركات تعاوناً وثيقاً بين أمين الحكومة الخاص المعني بحقوق الإنسان ومنظمة العمل الدولية والمنظمة غير الحكومية "ريبورتر برازيل"، المعترف بها وطنياً لما تملكه من وثائق دقيقة عن شواغل

وتنمية المنشآت الصغيرة والحماية الاجتماعية والمفاوضة الجماعية وغير ذلك من المجالات التقنية، يمكن أن تكون جميعها جزءاً من عملية التصدي للعمل الجبري والاتجار بالبشر. ويعني هذا الأمر أنه يمكن مثلاً استخدام سلسلة من المداخل، لربط إجراءات مكافحة العمل الجبري بالتزام محدد بمكافحة الاتجار أو حماية العمال المهاجرين والفئات الضعيفة، أو القضاء على استغلال العمال بصفة أعم.

٣١٤. وبوليفيا ونيكاراغوا مثالان على البلدان التي أدرجت القضاء على العمل الجبري كأولوية محددة في البرنامج القطري للعمل اللائق. ويترجى القضاء على "الاستعباد" وأسوأ أشكال عمل الأطفال في برنامج البرازيل الوطني بشأن العمل اللائق. أما في آسيا، فتدرج باكستان التزاماً مباشراً بشأن العمل سداداً لدين. وفي كلتي الحالتين، كانت الأطر السياسية الوطنية المتعلقة بالعمل الجبري أو العمل سداداً لدين موجودة بالفعل قبل بدء برنامج المنظمة القطري للعمل اللائق.

٣١٥. وتدرج الصين إجراءات مكافحة العمل الجبري والاتجار في إطار النهوض الواسع بحقوق العمل الأساسية، وتشدّد أيضاً على أهمية وضع قنوات هجرة آمنة لتفادي حالات العمل الجبري والاتجار. وهذا جزء من مجمل الإجراءات الرامية إلى منع الاعتداء والاستغلال المحتمل في العمل داخل الصين وخارجها. وفي إندونيسيا، تتمثل أولى الأولويات القطرية الثلاث في "وقف الاستغلال في العمل"، وتتضمن برنامجاً لمكافحة الاتجار واستغلال العمال المنزليين الإندونيسيين. وتعطي نيبال الأولوية إلى تعزيز قدرات الهيئات المكونة من أجل حماية العمال المهاجرين، وبخاصة من الاتجار.

٣١٦. ويربط برنامج طاجيكستان بين الاتجار بالبشر والهجرة غير النظامية والاستغلال في العمل. كما تضع أوكرانيا، شأنها في ذلك شأن بلدان أوروبية عديدة منها ألبانيا ورومانيا، منع الاتجار ضمن أولوياتها في التعاون.

٣١٧. وبالنظر إلى أن شواغل مكافحة الاتجار ما فتئت تتساقط سلم جدول أعمال منظمات دولية أخرى، فإن التركيز على العمل الجبري قد أثبت أنه أرضية خصبة لقيام شراكات فيما بين منظمة العمل الدولية ووكالات أخرى بالاعتماد على الميزة النسبية لكل منها.

بناء القدرات: من التدريب إلى العمل

٣١٨. لا بد من تكثيف بناء قدرات الشركاء لضمان استدامة إجراءات مكافحة العمل الجبري والاتجار بالبشر. ويولى بالطبع اهتمام خاص إلى جميع المشاريع الرامية إلى تقوية الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية. ومن المهم أيضاً أن يخطط شركاء آخرون تدريباً في تحالف عالمي.

٣١٩. وتتعدد أشكال بناء القدرات من أجل مكافحة العمل الجبري. وقد يشمل ذلك ما يلي: تقديم التدريب وتدريب المدربين؛ تبادل الزيارات؛ الرحلات الدراسية والزيارات الميدانية؛ الموائد المستديرة والمناقشات غير الرسمية؛ تبادل المعلومات بواسطة الإنترنت وإقامة شبكات؛ إصدار

كراسات وأدوات ومواد توجيهية ونشرها؛ التعلم بالعمل والمشورة؛ تقديم الدعم المادي؛ وسائل أخرى كثيرة. ويمكن أن يختلف الغرض ابتداءً من التوعية العامة بالعمل الجبري والاتجار، وصولاً إلى أهداف أكثر تحديداً مثل تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة أو آليات الإحالة الوطنية الخاصة بالضحايا أو الاستراتيجيات النقابية المتعلقة بالتنظيم في الاقتصاد غير المنظم. ويجب أن يكيف شكل مبادرات بناء القدرات ومحتواها على نحو صريح مع احتياجات الجمهور المستهدف والنتائج المنشودة. ويتحقق بناء القدرات الفعلي على أفضل وجه من خلال تعاون متواصل مع الشركاء، حتى يتمكن كل واحد من تحديد وأداء دوره تدريجياً في حل مشاكل العمل الجبري القائمة.

٣٢٠. ويمكن أن تستجيب التظاهرات التدريبية لاحتياجات كل فئة مستهدفة خاصة على حدة. فعلى سبيل المثال، أجريت في المناطق الصناعية المؤهلة في الأردن سلسلة من الورشات التدريبية لفائدة القضاة والمدعين العامين ورجال القانون المختصين في العمل ومفتشي العمل وضباط الشرطة وأصحاب العمل (بالتعاون مع الجمعية الأردنية لمصدري الألبسة والمنسوجات) وللعمال المهاجرين (بالتعاون مع اتحاد عام نقابات العمال الأردنية).

٣٢١. وفي باكستان، نظم اتحاد أصحاب العمل الباكستاني لأعضائه ندوات حول العمل سداداً لدين، وأتاح أيضاً منتدى للحوار مع نقابات العمال من قطاع أفران الأجر. وتستهدف مبادرة أنجزت في تامليل نادو، الهند، بالتعاون مع ستة مراكز نقابية، وكلاء العمل الذين يوظفون مهاجرين من المقاطعات الجنوبية للعمل في أفران الأجر في الشمال. وتلقت النقابات الإندونيسية الدعم في جهودها الرامية إلى الوصول إلى عمال الخدمة المنزلية المهاجرين، في كل من إندونيسيا وبلدان المقصد مثل سنغافورة وماليزيا. كما طورت مواد لتدريب موظفي الخدمات الخارجية الإندونيسيين الذين زادت اليوم مسؤولياتهم عن حماية العمال المهاجرين الإندونيسيين في الخارج. وفي القوقاز، نظمت بالتعاون مع منظمات أخرى^٦، ندوات لفائدة القضاة والمدعين العامين في أذربيجان وأرمينيا، باستخدام نهج لحل المشاكل يقوم على دراسات الحالة التطبيقية. وفي أوكرانيا، تلقى أصحاب العمل وممثلوهم تدريباً خاصاً بالمدرّبين المعيّنين بمنع الهجرة غير النظامية والاتجار بالبشر وعمل الأطفال.

٣٢٢. وتعززت قدرات اتحاد نساء عموم الصين وشركاء آخرين بفضل سلسلة واسعة من التدابير، بما فيها "التعلم فيما بين المقاطعات"^٧. وسلم هذا النهج بأن مكاتب المقاطعات المعنية الستة تتباين في صلاتها مع الشراكات الدولية، ولها أن تتعلم كثيراً من بعضها البعض. وهكذا يمكن للأنشطة

^٦ نفذ المشروع بمشاركة المنظمة الدولية للهجرة والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

^٧ مشروع يرمي إلى منع الاتجار بالفتيات والشابات لغرض الاستغلال في العمل في الصين.

حاجة إلى تطوير المزيد من مواد "تدريب المدربين"؛ فحتى المشاريع الواسعة نسبياً لا يمكنها الوصول مباشرة إلا إلى عدد محدود من المشاركين، ولهذا يجب التشديد على نظم التدريب التعاقبية.

٣٢٧. وثمة حاجة دائمة كذلك إلى وضع مواد شاملة عالية الجودة تغطي مسائل ومجالات تدخل محددة، ويمكن تكييفها مع السياقات الوطنية. وتشمل أدوات التدريب التي وضعتها منظمة العمل الدولية مؤخراً بهذا الشأن ما يلي: مجموعة موارد لصناع السياسات والممارسين المعنيين بالاتجار بالأطفال لغرض الاستغلال في العمل؛ كتيب بشأن العمل الجبري والاتجار لمفتشي العمل؛ كتاب حالات بشأن العمل الجبري للقضاة والمدعين العامين وعاملين آخرين في المجال القانوني؛ كتيب لأصحاب العمل والفعاليات الاقتصادية بشأن مكافحة العمل الجبري؛ أدلة بشأن وكالات الاستخدام الخاصة ورصد توظيف العمال المهاجرين. وترجم العديد من هذه الوثائق إلى لغات متعددة. وتشمل الأدوات القطرية المتعلقة بالعمل الجبري والاتجار مواد موجهة للنقابات ومسؤولي شؤون العمل في زامبيا.

بناء الشراكات

٣٢٨. أولي اهتمام خاص منذ عام ٢٠٠٥ إلى تعزيز قدرات منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال على مكافحة العمل الجبري. ولهذا الغرض، أنشئت على الصعيد الدولي تحالفات قوية مع المنظمة الدولية لأصحاب العمل والاتحاد الدولي لنقابات العمال، ومع منظماتها الإقليمية وأعضائها الوطنيين. كما تبذل حالياً جهود لتعزيز التعاون مع الاتحادات النقابية العالمية، بالتركيز على القطاعات الاقتصادية المعروفة أنها تتأثر بشكل خاص بالعمل الجبري والاتجار، مثل الزراعة والعمل المنزلي والبناء. ويمكن اعتبار حماية العمال من العمل الجبري قضية "طبيعية" بالنسبة إلى الحركة النقابية، وقد نشطت بالفعل في هذا الميدان. ويتزايد تصور منظمات أصحاب العمل أن العمل الجبري لا يمس فقط المنشآت العاملة بصفة غير قانونية في الاقتصاد غير المنظم. فقد باتوا، مثلاً، أكثر وعياً بمخاطر العمل الجبري المقتحمة سلاسل التوريد. وتمثلت إحدى توصيات حلقة عمل عقدت لفائدة أصحاب العمل في الأردن في ضرورة تقديم حوافز إيجابية لأصحاب العمل من أجل الانخراط بنشاط، في مقابل العقوبات السلبية المفروضة لعدم الامتثال.

٣٢٩. وفي مجال الاتجار بالبشر، يندرج في عداد الشركاء الطبيعيين المنظمة الدولية للهجرة ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا. وتتمثل مبادرة مشتركة رئيسية في مبادرة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار، التي أطلقت في آذار/مارس ٢٠٠٧ بقيادة مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وتكمن أهدافها العامة في كفاءة التنسيق الحسن لأنشطة مكافحة الاتجار عالمياً، والتوعية وإشراك مجموعة من الهيئات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية في مبادرات مكافحة الاتجار. وأدت منظمة العمل

الجديدة التي اعتمدت في بعض المقاطعات، مثل حملة أمطار الربيع، أن تعتمد في مقاطعات أخرى.

٣٢٣. ويمكن أن يكون الزعماء الدينيون شركاء مهمين في مكافحة العمل الجبري. ففي باكستان، أسهمت الندوات التحسيسية بين الفقهاء الدينيين في تمكينهم من تبليغ رسالة مفادها أن العمل الجبري منبوذ في الإسلام، وأن نظام العمل سداداً لدين يتعارض مع التعاليم الإسلامية، كما هو منصوص عليه في فتوى بارزة صادرة عام ٢٠٠٥ عن محكمة الشريعة الاتحادية^٨. وشاركت الكنيسة الأرثوذكسية لمولدوفا في الجهود الرامية إلى منع الاتجار بالأطفال. وقد سمح منشور خاص بمرتادي الكنيسة ودليل رعوي خاص بالقسيسين بمعالجة المشكلة في خطب الوعظ ومدارس التعليم الديني يوم الأحد. وفي غانا ونيجيريا، نظمت دورات لفائدة الزعماء الدينيين على مستوى المجتمع المحلي، للتوعية بشأن منع الاتجار.

٣٢٤. ويمكن أن يشمل بناء القدرات أيضاً فئات مستهدفة مختلطة، مع توضيح أدوار ومسؤوليات كل واحدة منها وتحديد سبل التنسيق والتعاون. وميز الدعم المقدم للجان الوطنية متعددة المصالح، المعنية بالعمل الجبري أو الاتجار، المشاريع المنفذة في أوكرانيا والبرازيل وبوليفيا وبيرو وجمهورية مولدوفا والنيجر. وضم مشروع أوروبي حكومات وشركاء اجتماعيين من نخبة منتمة إلى بلدان المصدر والمقصد (ألمانيا وأوكرانيا والبرتغال وبولندا وجمهورية مولدوفا ورومانيا والمملكة المتحدة). وأتاحت حلقات العمل فرصة إجراء تدريب ومناقشة تدابير مكافحة نتائج العمل الجبري المترتبة عن الاتجار بالبشر، مع التركيز على تنظيم وكالات الاستخدام الخاصة ومسائل إنفاذ القانون.

٣٢٥. وقد يكون مهماً أيضاً تبادل الأفكار والتجارب فيما بين البلدان التي تواجهها المشاكل ذاتها. وسمحت رحلة دراسية قام بها وفد ثلاثي من جمهورية مولدوفا إلى الاتحاد الروسي بمناقشة فرص العمل وحماية المهاجرين المولدوفيين. كما دعمت منظمة العمل الدولية التبادل فيما بين جمهورية مولدوفا وأوكرانيا بصفتها دولتي مصدر للعمال المهاجرين، كان تستقدم مثلاً خبراء التدريب المهني من أوكرانيا لمساعدة مصلحة التوظيف العام في جمهورية مولدوفا على تطوير أساليب تدريب خاصة بها.

٣٢٦. ويعد استخدام موارد بشرية محلية لتعزيز القدرات، متى كان ذلك ممكناً، أمراً أساسياً إذ يعكس "الطابع المحلي" المضاف على جدول أعمال مكافحة العمل الجبري وتزايد قدرات الهيئات المكونة الأطراف الأخرى على التعامل معه. ويتمثل أحد التحديات في توثيق وتحليل مختلف نهج بناء القدرات، مع وضع مؤشرات وتقنيات صارمة لتقييم تأثيرها. ولا بد من تجميع أدوات بناء القدرات وأدلة الممارسات الحسنة القائمة على التجارب الميدانية، لكنها ينبغي أن تتوسع لتشمل أدوات الرصد والتقييم. كما ثمة

^٨ فتوى صادرة عن محكمة الشريعة الاتحادية بشأن العمل سداداً لدين (٢٠٠٥).

المجالات التي تستوجب الأولوية، مع التركيز على تلك التي تقدم فيها منظمة العمل الدولية قيمة حقيقية إضافية مقارنة بوكالات أخرى. وفي بعض الحالات، يمكن أن ينحصر هدف المشاريع فقط في استخلاص الدروس السياسية والممارسات الحسنة والأدوات التي يتعين أن يطبقها، على نحو واسع، أصحاب المصلحة الوطنيين أو وكالات التنمية؛ وفي أخرى، يمكن أن تحقق المشاريع تأثيراً واسع النطاق. وسيتوقف جزء كبير من ذلك على طبيعة المشاكل المعالجة ومقدار ومدة الموارد المتاحة لإنجاز المشروع.

٣٣٣. وفي حين يمكن أن تركز وكالات أخرى على إنفاذ القانون، ركزت تدخلات منظمة العمل الدولية بشأن العمل الجبري والاتجار بالبشر بشكل كبير على الوقاية. وتتمثل إحدى الاستراتيجيات المجدية في استخدام وسائل الإعلام وتنظيم حملات للتوعية العامة بالمخاطر المحتملة للهجرة ضعيفة التنظيم أو "العمياء" أو قبول عروض عمل من دون ضمانات أو حمايات مناسبة في عين المكان. وفي البرازيل، نظمت حلقات دراسية لفائدة الصحفيين لتشجيع الإبلاغ الواسع والمسؤول عن مشاكل الاستعباد، بما أدى إلى زيادة كبيرة في التغطية الإخبارية. واستهدفت مبادرة أخرى عنوانها "لا مجال للعبودية"، المناطق المرسلات الرئيسية. وشاركت منظمة العمل الدولية المنظمة غير الحكومية ربورتر برازيل في تنظيم حملة وقاية تشمل التوعية وتدريب المعلمين والمربين وقادة المجتمعات المحلية؛ وشارك فيها بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠٠٨، أكثر من ٢٠٠٠ شخص في أكثر من ٣٠ موقعا. ومهدت هذه المبادرة، التي تدعمها وزارة التعليم، الطريق أمام إدراج مسائل العمل الجبري في المناهج المدرسية.

٣٣٤. واستهدفت حملة "أمطار الربيع" في الصين شبكات النقل. وفي كل سنة، يتوجه عقب انتهاء مهرجان الربيع عشرات ملايين الشباب المهاجرات إلى البلدات والمدن الصينية بحثاً عن العمل. ونظمت الحملة في ٢٢ محطة حافلة وقطار داخل خمس مقاطعات، لتنبيه الشباب المهاجرات إلى مخاطر الاتجار وكيفية تفاديها. وقد وضعت شعارات ورموز على مجموعة من المواد (بما في ذلك لعب الورق والحفائب والروزنامات والمراوح والاستبيانات) التي وزعتها على المسافرين المحليين أكثر من ٢٥٠٠ شاباً متطوعة وعامل نقل. ووزع ما يناهز مليون قطعة، إضافة إلى أعلام وإعلانات سمعية؛ وأذيع "تسجيل صوتي خاطف" لمدة دقيقتين في القطارات وقاعات انتظار المحطات. وجرت تعبئة الزعماء المحليين والمذيعين للمشاركة في هذه الحملة.

٣٣٥. وأنشأ هذا المشروع، بالتعاون مع اتحاد نساء عموم الصين، مؤسسة "بيوت النساء" لتقديم معلومات وخدمات إلى النساء المهاجرات في المناطق المرسلات والمستقبلات. وانصب التشديد على التعلم من الأقران والمساعدة الذاتية وتبادل المعلومات فيما بين البيوت في مواقع مختلفة. وتوسعت الشبكة بسرعة لتضم ١١٤ بيتاً بحلول نهاية عام ٢٠٠٨، واستفاد أكثر من ٢٠٠٠٠ فتاة وشابة من معلومات أو تدريب أو إحالات. وينطوي هذا النهج على آمال كبيرة فيما يتعلق بإعادة تطبيقه على نطاق أوسع.

الدولية دوراً بارزاً في منتدى فيينا لمكافحة الاتجار بالبشر في شباط/فبراير ٢٠٠٨، إذ نظمت اجتماعات المداولة مع منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال. وتكاليف أشغال مثل هذه المبادرة، بما في ذلك تنظيم اجتماعات متواترة وتبادلات فيما بين الوكالات، تكاليف باهظة. غير أنه من الضروري أن تكون منظمة العمل الدولية، وبخاصة في سياق إصلاح الأمم المتحدة، شريكاً نشطاً في هذه المبادرة ومبادرات مشابهة أخرى، لضمان إبراز انشغالاتها ولهجها الخاصة إبرازاً كاملاً.

٣٣٠. وتظل مصارف التنمية شريكة مهمة، ولا سيما فيما يتعلق بإدماج القضاء على العمل الجبري في برامج الحد من الفقر واسعة النطاق. لكنه باستثناء التعاون مع البنك الأوروبي للتعمير والتنمية، وإلى حد ما مع مصرف التنمية الآسيوي، بشأن الاتجار بالبشر، لم يسجل حتى اليوم فيما يتعلق بهذا الموضوع سوى تعاون محدود نسبياً بين منظمة العمل الدولية والمؤسسات المالية الدولية. واتخذت بعض الخطوات الأولية، مثل التظاهرة التي نظمها البنك الدولي في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ بشأن الاتجار بالبشر والحد من الفقر. ويظل هذا تحدياً مهماً ينبغي أن ترفعه منظمة العمل الدولية في السنوات القادمة، في سياق إجراءات واسعة لمنظمة العمل الدولية ترمي إلى إدراج العمل اللائق في جدول الأعمال السياسي العالمي، وتنفيذ إعلان منظمة العمل الدولية بشأن العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة.

٣٣١. وأخيراً، تمثل وسائل الإعلام شريكاً رئيسياً في عمل التوعية العالمية وتبليغ الرسائل السياسية. وقد اتخذ تعاون منظمة العمل الدولية مع الإعلام أشكالاً متنوعة لدعم إبلاغ مسؤول ودقيق عن مسائل العمل الجبري، يتفادى إثارة العواطف ووصف الضحايا حسب قالب ثابت. وقد تزايد نشاط الصحفيين المحققين خلال السنوات الأخيرة فيما يتعلق بلإمطة اللثام عن الواقع المر للعمل الجبري والاتجار، إذ شكلوا رادعاً إضافياً للجنة. وحملة مكافحة الاستعباد في البرازيل مثال على شراكة خلاقية مع وسائل الإعلام، من خلال وسائل مختلفة عديدة منها بث مسلسلات تلفزيونية يلتقي أبطالها بضحايا العمل الجبري. وفي منطقة نهر ميكونغ الكبرى دون الإقليمية، أجري تدريب على وسائل الإعلام في جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وتايلاند وفيتنام، مع التركيز على العمالة وحقوق الإنسان للعمال المهاجرين. وفي كمبوديا، شملت الحملة الإعلامية "مسلسلاً" حول الاتجار، وفيلمًا طويلاً وإعلانات في الإذاعة وبرامج مباشرة على الأنترنت.

من الوقاية إلى التحرير والتأهيل: تحديد دور مشاريع منظمة العمل الدولية

٣٣٢. تشمل مشاريع منظمة العمل الدولية بالأساس مزيجاً من المكونات، يعالج ما يلي: الأطر القانونية والسياسية؛ تعزيز القدرات المؤسسية؛ البحوث والدعاية والتوعية؛ وفي الغالب إجراءات "تجريبية" لمساعدة الضحايا ومنع العمل الجبري أو الاتجار في مناطق جغرافية محددة. وبما أن الموارد محدودة، يتعين عادة أخذ قرارات صعبة بشأن تحديد

والاستغلال في العمل. وأجريت بحوث دقيقة لتحديد فرص توليد الدخل في السوق المحلية.

٣٤١. ومن شأن وضع نهج مجتمعي بشأن الوقاية أن يكون مفيداً ومجدياً بشكل خاص في المناطق النائية التي يكون فيها إنفاذ القانون ضعيفاً. وتولى مشروع تجريبي، في إقليم تامال في غانا وولاية كروس ريفر في نيجيريا، إنشاء وتدريب لجان التيقظ المجتمعي لتحديد الحالات المحتملة من الاتجار بالبشر والعمل الجبري، والوصول إلى الفئات المستضعفة في مجتمعاتها. وتتألف هذه اللجان من معلمين محليين ونقابيين وقيادات نسائية وقادة المجتمعات المحلية والزعماء الدينيين وغيرهم.

٣٤٢. وسيتوقف نطاق التدخلات على الموارد المتاحة لهذا المشروع، وعلى قدرات التنفيذ المحلية. ففي نيبال استطاع أحد مشاريع منظمة العمل الدولية، في خمس مقاطعات من إقليم تري الغربية، الوصول إلى جل الأسر المعيشية/كميات التي حددت في البداية على أنها كانت خاضعة في السابق للعمل سداداً لدين. وكان من بين هذه الأنشطة الدعم المقدم من خلال النقابات لتنظيم عمال قطاع الزراعة والمفاوضة من أجل أن يتقاضى العاملون والعاملات الحد الأدنى للأجر على الأقل، والتدريب على المهارات المهنية والتمويل بالغ الصغر والتعليم غير الرسمي وإدماج الأطفال في المدارس.

٣٤٣. وفي تاميل نادو في الهند، اعتمد بدعم من وزارة العمل الاتحادية، نهج قطاعي يستهدف مجموعة من أفران الأجر ومطاحن الأرز في مقاطعتي كانشيبورام وتيروفالور. ويهدف التعاون النشط مع أصحاب العمل والنقابات إلى إيجاد حلول مقبولة من الجميع لمشاكل قديمة مرتبطة جزئياً بدفع سلفات الأجور. ويتجسد أحد الأدوار الرئيسية للحكومة في تمكين الأسر المحلية والمهاجرين المستضعفين من الوصول إلى مختلف مخططات الرفاه الحكومية، بما في ذلك التأمين الصحي. وفي حين أن المشروع استهدف في البداية ما يناهز ١١ ٠٠٠ عامل وعاملة، ثمة احتمال كبير بأن يعاد تطبيق النهج الناجحة في مجالات أخرى تعاني من المشاكل ذاتها. وقد طلب أصحاب الأفران بالفعل تغطية ولاية تاميل نادو برمتها، لتحقيق "تكافؤ الفرص" فيما يتعلق بممارسات التوظيف والسلفات ونظم الأجور.

٣٤٤. وعندما تكون الميزانيات محدودة، يمكن استخلاص دروس الممارسات الحسنة من تدخلات تجريبية ضيقة النطاق. ففي النيجر، اعتمد هذا النهج في ثلاث قرى ريفية يعتقد أنها تضم نسبة كبيرة من سلالات العبيد. واختار القرويون، كتنخل ذي أولوية، تركيب مطاحن حبوب ميكانيكية لمنح النساء مزيداً من الوقت لمزاولة أنشطة أخرى. وتدار هذه المطاحن من قبل نساء ذرين على ذلك.

٣٤٥. وفي حين تقوم هذه المشاريع، وأخرى عديدة، بوضع وتوثيق نهج ابتكارية وفعالة بشأن التصدي للعمل الجبري، ما زالت توجد تحديات عديدة. أولاً، تتمثل مسألة رئيسية في تعبئة موارد كافية لمدادمة هذا العمل المهم والضروري استجابة إلى تزايد طلبات الهيئات المكونة. وعدد كبير جداً من المشاريع يملك ميزانيات صغيرة جداً بحيث يتعذر تحقيق طموحاتها والاستجابات لتطلعات الهيئات المكونة، وغالباً ما

٣٣٦. واستهدفت حملة أخرى في الصين المهاجرين إلى الخارج. وأشرفت عليها إدارات العمل الإقليمية في ثلاث مقاطعات مرسله هي فوجيان وجيلين وزيجيان. وساعدت منظمة العمل الدولية في إعداد أدلة تتضمن معلومات مهمة عن سبعة بلدان مقصد معروفة. وعلى امتداد فترة ستة أشهر وضعت مواد مختلفة ووُزعت. وقدمت مواقع الإنترنت في المقاطعات معلومات عن عملية الهجرة وما تنطوي عليه من مخاطر. وإذا اعتبر أصحاب المصلحة أن الحملات كانت ناجحة، فإن وضع طرق تطبيقية ومجدية لقياس تأثير هذا العمل يمثل تحدياً حقيقياً. كذلك، وضعت ونشرت سلسلة من أدلة الهجرة الآمنة في خمسة بلدان من منطقة نهر ميكونغ الكبرى دون الإقليمية، تستهدف شبابات ومراهقات في سن العمل، وتتكيف مع الظروف الخاصة لكل بلد. وخولت الاستقصاءات إجراء تحديد أولي لاحتياجات المهاجرين الرئيسية من المعلومات وإجراء تقييم لاحق لتأثير البرنامج.

٣٣٧. وفي بوركينا فاسو، ساعدت "قافلة المعلومات" في توعية المجتمع بمسألة منع الاتجار بالأطفال. وشملت الحملة أكثر من ٢٧٠٠ شخص في المناطق الحدودية وعلى امتداد طرق الهجرة الرئيسية، إذ وزعت مواد من قبيل قمصان وقبعات وملصقات. وتمثلت استراتيجية رئيسية في تلاقي النقابات والمنظمات غير الحكومية لغرض هذا البرنامج، من أجل تحسين فهم المسائل من الجانبين وزيادة احترام كل منهما لدور الآخر.

٣٣٨. والنقابات بدورها شريك رئيسي في جنوبي القوقاز. ويتواصل استخدام أدلة معلومات المهاجرين المتعلقة ببلدان المقصد المهمة (مثلاً الاتحاد الروسي وألمانيا وتركيا والنمسا واليونان) في برامج التدريب ما قبل الهجرة، التي ينظمها الاتحاد النقابي في جورجيا. وتتضمن معلومات عن الشروط القانونية للهجرة والتوظيف وظروف العيش والعمل وبيانات الاتصال بالمنظمات التي يمكنها تقديم المساعدة.

٣٣٩. والتوعية ونشر المعلومات مكونان أساسيان في أية إستراتيجية بشأن منع العمل الجبري والاتجار. لكن الفئات الضعيفة تحتاج أيضاً إلى أشكال دعم أخرى، بما فيها فرص دخل محلية، إذا أريد لها الإفلات من شرك المتجرين أو وكالات التوظيف الاستغلالية. وفي فيتنام، على غرار بلدان أخرى، تتضمن البرامج المجتمعية تقديم تمويل بالغ الصغر وتدريب على المهارات المهنية للنساء والأطفال في سن العمل، قبل مساعدتهم على إيجاد وظائف محلية. وفي جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، نجحت المصارف التي يديرها المجتمع المحلي في إزاحة المقرضين الاستغلاليين وزرع ثقافة الإدخار والتخطيط في ١٢٠ قرية يتعرض سكانها للاتجار. ووضعت نهج مجتمعية مماثلة في جنوب آسيا، كجزء من البرامج المتكاملة الرامية إلى تقليص احتمال التعرض للعمل سداداً لدين أو تأهيل المعتوقين منه.

٣٤٠. وفي طاجيكستان، تشارك منظمة العمل الدولية مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي في مكافحة الفقر وتحسين سلامة الناس في إقليم راشت، وهي منطقة ذات نسبة عالية في هجرة الذكور. وبقتزن التدريب المهني وأنشطة توليد الدخل لتعزيز قدرات المؤسسات من أجل منع الاتجار

يكون عمر المشروع قصيراً جداً لكي يكون له تأثير حقيقي ومستدام ولكي يؤتي النتائج التي يمكن أن يسترشد بها صناع السياسات. وبما أن الجهود الرامية إلى تعبئة الموارد تركز بشكل متزايد على تحقيق أهداف العمل اللائق على الصعيد القطري، فإنه أضحي مهمّاً أكثر من أي وقت مضى ضمان إدراج انشغالات العمل الجبري والاتجار، كما حددها هذا التقرير، في البرمجة القطرية، عن طريق استخدام الموارد على النحو الأكثر فعالية.

٣٤٦. وثانياً، ينبغي مواصلة تقديم التمويل الكافي لأبرز الوظائف المتمثلة في توثيق الممارسات الحسنة وإجراء تقييم صارم للتأثير ووضع منهجيات البحوث المقارنة ووضع مواد بناء القدرات ونشرها واستخلاص الدروس السياسية. فإدراج الدروس المستخلصة من التجارب فيما بين البلدان في الممارسات الحسنة والمشورة السياسية التي يمكن أن يعتمد عليها الشركاء على الصعيدين الوطني والدولي، يمكن تحقيق أقصى حد من التأثير، وهنا تكمن في الواقع، الميزة النسبية لمنظمة دولية. ويحتاج وضع إستراتيجية مركزة لمنظمة العمل الدولية لجمع الأموال بشأن العمل الجبري إيجاد التوازن المناسب بين المشاريع الميدانية والوظائف السياسية الرئيسية. وإذ تولي أهمية متزايدة إلى معالجة العمل الجبري في الاقتصاد الخاص، ومنع حدوثه في سلاسل التوريد، لا بد من الالتفات إلى شركاء جدد في القطاع الخاص، بما في ذلك المؤسسات والشركات.

٣٤٧. وتوجد تساؤلات مهمة بشأن الفئات التي تستهدفها تدخلات مكافحة العمل الجبري، ولا سيما الأطفال والفاصول. وتتصدى بعض المشاريع للاتجار وبدرجة أقل للعمل الجبري الخاص بالأطفال، دون البالغين^٩. ولا بد لجميع إجراءات منظمة العمل الدولية من أن تراعي مختلف احتياجات الأطفال والبالغين، وكذلك جميع الذكور والإناث في جميع الأعمار. ولا بد أيضاً من وضع استجابات حسب السن بالنسبة للأطفال؛ ففيما ينبغي توفير التعليم للأطفال الذين هم دون الحد الأدنى لسن العمل، يمكن تقديم تدريب مهني ووظائف لائقة للأطفال الكبار. لكن في ظل أية ظروف يكون معقولاً اعتماد مشاريع أو خطط أو سياسات خاصة بالأطفال، بدلاً من تحديد الأطفال كمجموعة مستهدفة خاصة ضمن مبادرات شاملة واسعة بشأن العمل الجبري؟ وفي الحالات التي تتضرر فيها أسر معيشية برمتها، كما هو الحال في أنظمة عديدة من العمل سداداً لدين، يبدو معقولاً وضع نهج متكامل قائم على الأسرة، يشمل أموراً منها تدخلات خاصة بالأطفال. لكن الوضع أكثر تعقيداً فيما يتعلق بالاتجار. وعلى العموم لا يشمل الاتجار الأسر، بل الأفراد، مع أن البالغين لهم بالطبع دور في الاتجار بالأطفال. ويعاني الأطفال من أوجه استضعاف محددة جداً. وأكثر من ذلك، يختلف الاتجار بالأطفال، كما يرد تعريفه في بروتوكول باليرمو، اختلافاً جوهرياً عن الاتجار بالبالغين - فهو لا يقتضي استعمال الإكراه أو الخداع. فمجرد نقل طفل

لغرض الاستغلال (الذي قد يشمل جميع أشكال عمل الأطفال) يعتبر اتجاراً بالأطفال، أما فيما يتعلق بالبالغين، فيعتبر الإكراه والخداع عنصرين ضروريين. ويجب أن تراعي الإجراءات هذه الفوارق. وقد يكون منطقياً، في بعض الظروف، أن تختلف الإجراءات الهادفة إلى مكافحة الاتجار بالأطفال عن تلك الهادفة إلى مكافحة الاتجار بالبالغين، لكنه لا بد من زيادة فهم شروط تحقيق ذلك.

٣٤٨. وفيما يتعلق بشواغل أخرى بشأن العمل الجبري، لا بد من تضافر الجهود - بالاعتماد على مجموعة مما تتسم به منظمة العمل الدولية من مهارات وكفاءات ونقاط دخول كذلك - سعياً إلى مساعدة الدول الأعضاء على مواجهة تحديات سياسية خاصة. وبما أن الاتجار يحدث إلى حد ما بسبب فشل إدارة الهجرة والتقصير في إنفاذ القانون، فإنه يجب أن تشمل الاستجابات أدوات لإدارة الهجرة وأدوات خاصة بالعمل سداداً لدين. وبالمثل، لا بد من أن تتضمن الاستجابة المتعلقة بالعمل الجبري سلسلة واسعة من التدخلات. ويجب تقديم هذه الاستجابات المتكاملة على نحو متسق ومتناسك.

٣٤٩. فما هي إذا نوعية المشاريع التي ينبغي استحداثها بشأن مختلف أشكال العمل الجبري؟ وكيف ينبغي أن تكون مكوناتها وتغطيتها وما هو عمرها المتوقع؟ ويتمثل أحد الدروس المهمة من تجربة برنامج العمل الخاص لمكافحة العمل الجبري منذ وضعه، في أنه لا يمكن توقع نتائج سريعة جداً. وبناء توافق آراء وطني بشأن معالجة مشكلة وتحديد أبرز أشكالها وأبعادها والاتفاق على الأطر القانونية والسياسية والمؤسسية المناسبة وبناء القدرات التنفيذية لهذه المؤسسات ووضع ونشر الأدوات اللازمة لضمان اتخاذ إجراءات فعالة ومستدامة لمكافحة العمل الجبري، أمور تتطلب وقتاً. وفي الحالات التي تتطلب وضع استجابات منسقة فيما بين المناطق والبلدان المرسل والمستقبل للعمال المهاجرين، يكون الوضع أكثر تعقيداً.

٣٥٠. وهذا يعني أنه ينبغي أن تركز منظمة العمل الدولية، كما في السابق، على عدد محدود من المشاريع التي تملك بشأنها كفاءة وخبرة بارزتين لتحقيق نتائج خلال فترة زمنية قد تعتبر طويلة إلى حد ما. وقد ساهم التزام المنظمة الممتد إلى عشر سنوات مع بلدان مثل باكستان والبرازيل وبلدان الأنديز، في تحقيق تقدم كبير في التصدي للعمل الجبري، لكنه يظل "عملاً غير منجز". وفي الوقت ذاته، لا بد من وضع استراتيجيات واضحة لمرحلة ما بعد المشاريع تنقل تدريباً مسؤوليات التنفيذ إلى الشركاء الوطنيين والجهات المعنية الوطنية، وتتيح المجال لتقديم الإرشاد السياسي الاستراتيجي المطلوب.

المضي قدماً: قيادة تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري

٣٥١. أولاً، من المهم إبراز الحاجة إلى إجراء رصد وتقييم دقيقين، وتقييم تأثير التعاون التقني فيما يتعلق بالعمل الجبري وتأثير النهج السياسية التي تدعمه. وفي حين يتواصل توسيع

^٩ المصطلح "أطفال"، كما تعرفه اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن أسوأ أشكال عمل الأطفال ١٩٩٩ (رقم ١٨٢)، يشمل جميع الفتيان والفتيات دون سن الثامنة عشرة، وبالتالي يشمل المراهقين كذلك.

الإطار ١-٥ حالة ميانمار

تثير الحالة الخاصة لميانمار، حيث تمارس الدولة والسلطات الوطنية العمل الجبري على نحو شديد ومتواصل، أسئلة مهمة متعلقة بالظروف والشروط التي ينبغي أن تتخبط بموجبها منظمة، مثل منظمة العمل الدولية، مع دولة عضو في تعاون تقني بشأن العمل الجبري. واستطاعت منظمة العمل الدولية ترسيخ حضور ميداني دائم من خلال تعيين موظف اتصال للإبقاء على اتصال منتظم مع مسؤولين حكوميين على مستوى عالٍ. وقد أسفرت المفاوضات لاحقاً عن اتفاق مبدئي في أيار/مايو ٢٠٠٣ بشأن خطة عمل مشتركة بين الحكومة ومنظمة العمل الدولية، تشمل برنامج توعية بالعمل الجبري وبرنامجاً تجريبياً لبناء الطرق كثيف اليد العاملة يطبق فيه حظر صارم للجوء إلى العمل الجبري. وتشمل الخطة أيضاً خدمات مسهل يعالج شكاوى متعلقة بممارسة العمل الجبري. ونظراً لما آلت إليه أوضاع البلد بعد هذا التاريخ، لم يكن باستطاعة منظمة العمل الدولية المضي قدماً في تنفيذ خطة العمل المشتركة. ووفقاً لتفاهم إضافي توصلت إليه منظمة العمل الدولية والحكومة في مطلع عام ٢٠٠٧، أعطي موظف الاتصال إمكانية النظر في الشكاوى التي يمكن أن يقدمها إليه مواطنو ميانمار دون خوف من الانتقام.

ومنذ عام ٢٠٠٧، كانت استجابة الحكومة إلى آلية الشكاوى إيجابية على مستوى رفيع، ولئن وجدت هوة بين قبول هذا المبدأ والحالة العملية على أرض الواقع. فقد حُصر عدد المهتمات الميدانية التي يمكن أن ينجزها موظف الاتصال، وقيدت قدرته على العمل الاستباقي.

وظهرت ظروف جديدة نتيجة كارثة إعصار نرجس في أواسط عام ٢٠٠٨، ومشاركة منظمة العمل الدولية في الاستجابة لأزمة ما بعد الإعصار، التي ركزت فيها بشكل خاص على جانب العمل الجبري. وأطلقت منظمة العمل الدولية بالاتفاق مع الحكومة، مشروع توظيف كثيف اليد العاملة، كنموذج عمل يعارض استخدام العمل الجبري. ويهدف إلى إتاحة وظائف لائقة مؤقتة إلى أكثر ضحايا الإعصار حاجة، مضيفاً قيمة إلى تدخلات وكالات دولية أخرى بما فيها الفاو وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي. وتتمثل مساهمة منظمة العمل الدولية في تأهيل البنى الأساسية، وقد حددت أولوياتها بتشاور مباشر مع لجان مجتمعية محلية. وسمح هذا النهج لمنظمة العمل الدولية بأن تكون حاضرة في الميدان وتساعد إلى حد ما المجموعات المستضعفة، وربط حضورها في الوقت ذاته بتحقيق الهدف الأول في هذا البلد، المتمثل في استئصال العمل الجبري.

السياسية. وكشف تحليل مستقل أجرته مؤخراً منظمة غير حكومية بعض ما تتعرض له حقوق الإنسان من عواقب سلبية مترتبة عن بذل جهود صادقة، لكنها ضعيفة التخطيط، لمكافحة الاتجار، مع التأكيد أن الوقت حان لتقييم وتأمين العمل المنجز على جميع المستويات لمكافحة الاتجار. ويمكن أن تقدم منظمة العمل الدولية، إلى جانب شركائها، مساهمة كبيرة في هذا السياق.

٣٥٤. وإذا أبلغت منظمة العمل الدولية رسالتها بشكل واضح، مبينة ما يمكن القيام به ولافتة إلى الانعكاسات السياسية، فإنه بإمكانها أن تنزع على الصعيد العالمي قضية حقوق الإنسان التي تنير كل يوم المزيد من الشواغل عبر العالم. ولقد بدأ هذا التقرير بالإشارة إلى أن العمل الجبري هو النقيض الحقيقي للعمل اللائق وأنه إساءة لمفهوم العدالة الاجتماعية من أجل عولمة عادلة. ومن شأن برنامج عمل شامل لمنظمة العمل الدولية بشأن مكافحة العمل الجبري، يستند إلى الرؤية الواردة في إعلان العدالة الاجتماعية لعام ٢٠٠٨، أن يكون مفيداً في مساعدة الدول الأعضاء على إحراز تقدم ملموس تحقيقاً لهذه الغاية. وانطلاقاً من هذه الروح، قدمت مقترحات محددة بشأن خطة عمل لفترة السنوات الأربع القادمة.

قاعدة المعارف بشأن مشاكل العمل الجبري، سُجل على الصعيد العالمي تقدم ضعيف في تحليل فعالية مختلف الاستجابات السياسية واستراتيجيات التدخل. ويمكن تفسير ذلك جزئياً بالطابع الحديث نسبياً لعدد كبير من الجهود الرامية إلى مكافحة العمل الجبري والاتجار: ولم يمض ما يكفي من الوقت لكي يمكن تقييم التأثير الحقيقي لمختلف الاستجابات. وما زال من الضروري بذل جهود عاجلة لإجراء تحليل دقيق لنقاط قوة وضعف الخيارات السياسية البديلة وتكاليفها وفوائدها. ويجري استثمار مبالغ إضافية من أموال المانحين والموارد الوطنية، ولاسيما في جهود مكافحة الاتجار. وبالطبع، تطرح تساؤلات عما إذا كانت هذه المبالغ مبررة بالنظر إلى ما سجلته من تأثير.

٣٥٢. وقد اتخذت بالفعل خطوات إيجابية على مستوى المشاريع الفردية. واستطاعت بعض أكثر المشاريع نضجاً توثيق الممارسات الحسنة والدروس المستخلصة، مثلاً في منطقة نهر ميكونغ الكبرى دون الإقليمية، فيما يجري إعداد مشاريع أخرى في الصين وغرب أفريقيا. وأجريت عمليات تقييم مفصلة لتأثير التدخلات الميدانية لمكافحة العمل سداداً لدين في جنوب آسيا^{١٠}.

٣٥٣. بيد أن من الضروري أيضاً استخلاص استنتاجات أعم بشأن النتائج الإيجابية وربما السلبية لمختلف النهج

^{١٠} أضرار جانبية. تأثير تدابير مكافحة الاتجار على حقوق الإنسان في العالم. التحالف العالمي لمكافحة الاتجار في النساء، ٢٠٠٧.

الفصل ٦

خطة عمل عالمية لمكافحة العمل الجبري

٣٥٥. المكاسب المفقودة فضلاً عن تحسين إدارة سوق العمل فيما يتعلق بالتعيين والتعاقد.

٣٥٨. بالإضافة إلى ذلك، صيغ هذا التقرير في وقت كان الاقتصاد العالمي يشهد أسمى أزمة مالية واقتصادية منذ عقود كثيرة. والمستضعفون هم من يعانون أشد المعاناة في حالات الأزمات كهذه. ومن الضروري في أوقات كهذه ضمان ألا تُجرى التكييفات على حساب الضمانات التي وضعت بجهد جهيد موضع التنفيذ لمنع التعسف الناجم عن العمل الجبري والاتجار بالأشخاص في سلاسل التوريد.

٣٥٩. وتتوقع الهيئات المكونة لمنظمة العمل الدولية أن تكون المنظمة رائدة في هذه القضايا داخل منظومة الأمم المتحدة، من خلال إجراء البحوث وتوفير الإرشاد والتدريب وعرض نهج ممكنة من خلال تدخلات مستهدفة.

٣٦٠. وتستند خطة العمل المقترحة إلى خطة العمل السابقة التي اعتمدها مجلس إدارة منظمة العمل الدولية في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٥، ومهدت الطريق إلى إشراك متزايد لمنظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال في التصدي للعمل الجبري في الاقتصاد الخاص. وخطة العمل المقترحة منظمة على النحو التالي. يحدد الجزء الأول الدور العام لمنظمة العمل الدولية في قيادة إجراءات عالمية مكثفة لمكافحة العمل الجبري مع إشراك هيئاتها المكونة وشركاء أساسيين آخرين. وسيشمل ذلك تطوير بحوث جديدة وأدوات تدريب وإرشاد ومواد أخرى لزيادة الوعي من أجل الاحتفاظ بالزخم الحالي في مكافحة العمل الجبري والاتجار في جميع أنحاء العالم. ويركز الجزء الثاني على مجالات الأولوية في الإجراءات الإقليمية.

١- نهج وقضايا عالمية

جمع البيانات والبحوث

٣٦١. ما زالت البحوث والدراسات الاستقصائية الكمية والنوعية تشكل أولويات قصوى، علماً بأن الدراسات الاستقصائية تشمل على السواء دراسات موضوعية وخاصة بكل بلد.

٣٥٥. يتبلور الآن تحالف عالمي لمكافحة العمل الجبري، تقوده منظمة العمل الدولية مع عدد متزايد من الشركاء الآخرين. وينبغي أن تسعى خطة العمل الثالثة هذه للقضاء على العمل الجبري إلى الاستفادة من كل مواطن قوة منظمة العمل الدولية، كما يتجلى في أهدافها الاستراتيجية الأربعة: تعزيز العمالة الكاملة والمنتجة والمختارة بحرية؛ تعزيز الحماية الاجتماعية؛ تشجيع الحوار الاجتماعي والهيكل الثلاثي؛ تعزيز جميع معايير العمل الأساسية المكرسة في إعلان منظمة العمل الدولية لعام ١٩٩٨ بشأن المبادئ والحقوق الأساسية في العمل. وينبغي أيضاً مطالبة شريحة من الشركاء أوسع مما مضى داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها لضمان إدراج هدف استئصال العمل الجبري في أهدافهم ومقاصدهم المتعلقة بالتنمية والحد من الفقر.

٣٥٦. ولن يفتأ القضاء على العمل الجبري يؤثر مجموعة من التحديات التي تتطلب ردوداً مختلفة. ولا يزال معظم العمل الجبري موجوداً في البلدان النامية وغالباً في الاقتصاد غير المنظم والأقاليم المعزولة التي تفتقد إلى الهياكل الأساسية وتفتيش العمل وإنفاذ القانون. ولا يمكن التصدي لهذا الأمر إلا من خلال سياسات وبرامج متكاملة تجمع إنفاذ القانون مع تدابير استباقية للوقاية والحماية وتقوي من هم في خطر العمل الجبري للدفاع عن حقوقهم الخاصة.

٣٥٧. وصبّ هذا التقرير تركيزه على العمل الجبري في الاقتصاد الخاص، على غرار تقرير عام ٢٠٠٥. وركز أيضاً على الشواغل الناشئة المرتبطة في غالب الأحيان بالهجرة والاتجار بالبشر، والتي تمس البلدان المتقدمة والبلدان النامية على حد سواء. وكان أحد المواضيع الأساسية أشكال الإكراه الخفية، التي يتورط فيها عادة وسطاء سوق العمل، والتي قد يحرم بواسطتها العمال في الاقتصاد غير المنظم والاقتصاد المنظم على السواء إما من الأجر العادل وإما من الحرية المطلقة في علاقة الاستخدام. ورغم أن بحث الآثار الاقتصادية ما زال في مرحلة أولى في البلدان النامية والبلدان المتقدمة على حد سواء إلا أن النتائج الإجمالية التي توصلنا إليها تشير إلى ضخامة تكاليف هذا الإكراه. ويعني ذلك أن الاستجابة السياسية، بالإضافة إلى إنفاذ القانون الجنائي، تحتاج إلى معالجة التعويض عن

٣٦٢. وعلى الرغم من التسليم على نطاق واسع بالحاجة إلى إحصاءات وطنية موثوقة عن العمل الجبري والاتجار، فإن القيام بذلك أمر صعب. ونهج منظمة العمل الدولية يقوم على توفير المساعدة التقنية للبلدان المهتمة لتمكينها من إصدار إحصاءاتها الوطنية الخاصة. وفي عدد محدود من البلدان، أحرز تقدم من خلال الشراكات المستدامة مع المكاتب الوطنية للإحصاء وأصحاب المصلحة الآخرين، ومن خلال بناء قدرة الباحثين وخبراء الإحصاءات في علم الاجتماع. وسيكون الهدف الاستناد إلى البرامج الرائدة الحالية في عدد محدود من البلدان الإضافية، النامية منها والصناعية، على أمل أن تشرع بلدان متزايدة لاحقاً في مبادرات مماثلة بمساعدة منظمة العمل الدولية كلما دعت الحاجة.

٣٦٣. وخلال السنوات الأربع الماضية، ركزت منظمة العمل الدولية على نحو أقل من السابق على البحوث النوعية وزادت تركيزها على إعداد أدوات الإرشاد. ولكي تكون هذه الأدوات فعالة وعملية، لا بد لها من أن تستند إلى بحوث تشغيلية. أضف إلى ذلك، أن الحكومات عادة ما تنشئ آليات تنفيذ لمكافحة العمل الجبري كاستجابة سياسية، وذلك في أعقاب نشر نتائج البحوث.

٣٦٤. وفيما سجلت مؤخراً زيادة سريعة في البحوث بشأن مختلف جوانب الاتجار بالبشر، ما زالت أشكال أخرى من العمل الجبري تحظى باهتمام ضئيل نسبياً في الدوائر السياسية والأكاديمية. وستستمر منظمة العمل الدولية بالتالي في العمل مع المجتمع الأكاديمي ومع شركاء وطنيين آخرين لسد الثغرات في قاعدة المعارف وأيضاً لتعزيز إيلاء المزيد من الانتباه إلى هذه الشواغل.

٣٦٥. وما زالت هناك حاجة في بلدان معينة إلى دراسات تشخيصية عامة لتحديد الشواغل التي قد تتطلب انتباهاً أكثر تفصيلاً. ويمكن أن تكون هذه الدراسات أيضاً وسائل مفيدة لتعزيز القدرة المحلية على البحث. ويمكن التماس توافق في الآراء من خلال إنشاء هيكل ثلاثي استشاري ومجموعات توجيهية للإشراف على البحوث ورعاية الاستشارات على الصعيد الوطني في مناقشة النتائج وإجراءات المتابعة.

٣٦٦. وكان الموضوع المتكرر في هذا التقرير هو الحاجة إلى معرفة أفضل وفهم أحسن لنظم العمل التعاقدية وكيف ولماذا قد تحدث انتهاكات العمل الجبري وما يمكن أن تكون العلاجات الملائمة. ويستدعي هذا الأمر برنامج بحوث شاملاً في البلدان المرسله وبلدان المقصد على حد سواء، يغطي عدة أقاليم. وثمة حاجة أيضاً إلى بحوث موضوعية بقدر أكبر تتناول العمال المستضعفين، بمن فيهم العمال المنزليون والبحارة والعمال في مناطق تجهيز الصادرات. وسيفر كل هذا الأساس أدوات الإرشاد والتدريب المطلوبة.

٣٦٧. ومن الأساسي كذلك توثيق الممارسات الحسنة وإجراء تقييمات ناقدة للسياسات والبرامج المتعلقة بمكافحة العمل الجبري والاتجار. وينبغي توسيع نطاق هذه الأنشطة إلى خارج نطاق البرامج التي تنفذها منظمة العمل الدولية نفسها. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تسهم في عمليات تقييم أوسع لتأثير البرامج الدولية والوطنية، وذلك بالشراكة

مع آخرين وبمساعدة خبراء مستقلين. وينبغي إيلاء اهتمام خاص بالتهج القائمة على سوق العمل لمعالجة العمل الجبري.

٣٦٨. وأخيراً من الأساسي إجراء بحوث منتظمة أكثر حول الجوانب الاقتصادية للعمل الجبري بما في ذلك تكاليف العمال المتأثرين وذلك بتوسيع نطاق الجهود الرائدة الأولية لهذا التقرير.

استشارة الوعي على الصعيد العالمي

٣٦٩. سعياً إلى إبقاء الضوء مسلطاً على مسألة العمل الجبري لا بد من توخي العناية في استحداث استراتيجيات الاتصالات ووسائط الإعلام، وتقادي الإثارة في الوقت ذاته. ويمكن أن تتمثل نقطة مركزية ضمن منظمة العمل الدولية في إنشاء موقع إلكتروني موسع بشأن العمل الجبري، يكون بمثابة مستودع لمعلومات محدثة باستمرار عن مشاكل العمل الجبري وحلوله. وسيولى اهتمام خاص إلى أدوات تدريب تفاعلية وإصدار موجزات وملخصات سهلة المنال عن البحوث.

٣٧٠. وأبعد من نطاق منظمة العمل الدولية، يمكن التحدي في الاستفادة من الاهتمام المتزايد لوسائط الإعلام بالعمل الجبري والاتجار، في الوقت الذي يشجع فيه الصحفيون على كتابة التقارير عن التقدم المحرز والحلول فضلاً عن المشاكل ذاتها. ويمكن أن تقدم وسائط الإعلام من خلال تغطية قضايا معقدة مثل الاتجار بالأشخاص واستغلالهم في العمل، مساهمة يُعتمد بها في تعزيز فهم أعمق لنطاق هذه القضايا وطبيعتها. وقد يشجع هذا الأمر الدعم العام للجهود الدولية والمحلية لمحاربة الاتجار بالأشخاص لأغراض استغلالهم في العمل فضلاً عن الاستغلال الجنسي، ولتنبيه الأشخاص المعرضين لخطر الاتجار بهم. وقد تضع وسائط الإعلام المشكلة في سياقها: إذ يمكن أن تقدم المشورة للضحايا الحاليين أو المحتملين وتوجيههم إلى حيث يجدون المساعدة: عند الاقتضاء، يمكنها أيضاً من خلال التقارير التحقيقية أن تحدد المسؤولين عن العمل الجبري وأن تساعد على تقديمهم إلى العدالة.

٣٧١. بالإضافة إلى ذلك وفي أعقاب نشر هذا التقرير العالمي وتقييمه لدور مختلف الهيئات الفاعلة والتحديات الماثلة في الأفق، يمكن لوسائط الإعلام أن تسهل نقاشات بارزة حول الموضوع. فما هي التجارب الناجحة؟ ومن اتخذ إجراءات شجاعة ضد العمل الجبري؟ وما هي الأسباب الدفينة للعمل الجبري الحديث وماذا يمكن القيام به في هذا الشأن؟ ويمكن تحقيق ذلك من خلال كتابة المقالات على الإنترنت والنقاشات المتلفزة واستضافة كتابة أعمدة في الصحف ووسائل أخرى. ويمكن لمنظمة العمل الدولية أن تستخدم نفوذها، حيثما أمكن، لإشراك شريحة واسعة من شخصيات وسائط الإعلام في الموضوع.

تحسين إنفاذ القانون واستجابات عدالة العمل

٣٧٢. استحدثت أدوات تدريب لصالح الهيئات الفاعلة في إنفاذ القانون، بمن في ذلك مفتشو العمل والقضاة والمدعون

٣٧٧. أولاً، ينبغي أن تقوي برامج منظمة العمل الدولية قدرة نقابات العمال على تنظيم العمال الأكثر عرضة للعمل الجبري، بما في ذلك في الاقتصاد غير المنظم، ودعم جهودها في المفاوضة الجماعية. وسيكثف العمل مع نقابات العمال، التي تمثل العمال في قطاعات محددة معروفة بكونها عرضة بصورة خاصة للعمل الجبري والاتجار، من قبيل الزراعة والبناء والعمل المنزلي والضيافة. وستوضع برامج بالتعاون مع اتحادات النقابات العالمية في كل قطاع. وسيبذل جهد خاص للتواصل مع العاملات في الخدمة المنزلية وتنظيمهن، مما يساعد على ضمان أن يتضمن أي صك لحماية هاته العاملات في المستقبل ضمانات مناسبة ضد العمل الجبري والاتجار.

٣٧٨. وستكون الأولوية الثانية دعم قدر أكبر من التعاون بين نقابات العمال في البلدان المجاورة التي تواجه شواغل مماثلة في العمل الجبري وبين نقابات العمال في بلدان منشأ العمال المهاجرين وبلدان مقصدهم، بما في ذلك العمال المنزليون المهاجرون. وستعزز البرامج قيام ترتيبات متبادلة بين نقابات العمال، يمكن من خلالها للعمال المهاجرين المنتسبين إلى نقابات العمال في البلد المرسل أن يتلقوا كذلك الإعانات المرتبطة بالعضوية النقابية في بلد المقصد.

٣٧٩. ثالثاً، يمكن دعم نقابات العمال في جهودها الرامية إلى رصد ظروف التعيين والاستخدام ولا سيما في المواقع والقطاعات حيث يُعتبر خطر العمل الجبري والاتجار جسيماً. وحيث قد تفوت هذه الظروف انتباه خدمات تفتيش العمل. وقد يحتاج موظفو نقابات العمال وأعضاؤها إلى تدريب خاص من أجل تحديد حالات التعسف وتوثيقها وإيداع الشكاوى والتماس الانتصاف من السلطات المناسبة.

٣٨٠. وقد تتمثل مهمة إضافية لنقابات العمال، بالعمل أحياناً مع مجموعات المجتمع المدني الأخرى، في تقديم المساعدة لضحايا العمل الجبري وحمايتهم. وقد ترغب نقابات العمال في أن تودع قضايا أمام سلطات العمل ووكالات أخرى لإنفاذ القانون، على سبيل المثال للتماساً للتعويض على الضرر اللاحق بالعمال بما في ذلك فقدان الإيرادات.

٣٨١. وأخيراً، هناك حاجة إلى زيادة التوعية وأدوات التوعية والإرشاد بشأن العمل الجبري، باستهداف جمهور من نقابات العمال. وقد تحققت خطوة أولى في استحداث أدوات لنقابات العمال في بعض البلدان. وتحتاج هذه الأدوات إلى مزيد من التطوير والتكيف في سياقات وطنية مختلفة وإلى نشرها على نطاق واسع.

منظمات أصحاب العمل

٣٨٢. لقد أصبحت الهيئات الفاعلة في مجال الأعمال ضالعة تدريجياً في إجراءات مكافحة العمل الجبري، بدعم من المنظمة الدولية لأصحاب العمل. وأصبحت برامج المسؤولية الاجتماعية للشركات إلى جانب قواعد سلوك الرابطات الصناعية وفراى العديد من الشركات، بارزة أكثر فأكثر في التصدي للعمل الجبري. ويحدد كتيب منظمة العمل الدولية لعام ٢٠٠٨ بشأن مكافحة العمل الجبري،

العامون والممارسون الآخرون في مجال القانون. وتستكمل هذه الأدوات أدوات الإرشاد التي وضعتها منظمات دولية أخرى وتركز على شواغل خاصة بالعمل الجبري ضمن نطاق ولاية منظمة العمل الدولية وهيكلها. وهناك مجال كبير للاستناد إلى أدوات الإرشاد هذه وتكييفها في السياقات الإقليمية والوطنية باللغات المناسبة. وسيوسع برنامج مستقبلي نطاق الشراكات القائمة بدعم زيادة أنشطة تدريب مفتشي العمل وهيئات أخرى لإنفاذ القانون، كجزء من استراتيجيات أوسع نطاقاً لتقوية دور إدارة العمل في منع العمل الجبري ومقاضاة مرتكبيه.

٣٧٣. ويمكن أن يدعم التعاون مع شبكات مفتشي العمل الدولية والإقليمية نشر المعلومات والممارسات الحسنة. وهناك مجال لتوسيع نطاق برنامج التدريب لصالح أفراد السلطة القضائية، ولا سيما القضاة والمدعون العامون، حول طريقة تعريف العمل الجبري ومقاضاته. ويمكن أيضاً وضع برامج تدريب للمحامين المستقلين وللموظفين القانونيين، على سبيل المثال من هم ضمن منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال، ممن قد يوفر المشورة والمساعدة لضحايا العمل الجبري.

٣٧٤. وتمثل سجلات قرارات المحاكم حول العمل الجبري جهداً أولياً لفحص السوابق القضائية الوطنية في الموضوع. وهناك مجال للقيام بعمل مستفيض حول هذا الموضوع في الأعوام القادمة، على سبيل المثال من خلال تقييم الطريقة التي تتعامل فيها المحاكم مع قضية التعويض على ضحايا العمل الجبري.

تقوية التحالف بين العمال ودوائر الأعمال لمكافحة العمل الجبري والاتجار

٣٧٥. تضطلع منظمات العمال ومنظمات أصحاب العمل على السواء بدور أساسي في التصدي للعمل الجبري في الاقتصاد الخاص. ويمكن تحدي خاص في الوصول إلى العمال في الاقتصاد غير المنظم وفي مضافة الجهود وتقوية التفتيش العام وآليات إنفاذ القانون.

منظمات العمال

٣٧٦. تشكل نقابات العمال شريكاً أساسياً في محاربة العمل الجبري. وقد أدت مساعدة منظمة العمل الدولية لأنشطة التحالف النقابي العالمي لمكافحة العمل الجبري والاتجار، الذي يقوده الاتحاد الدولي لنقابات العمال، إلى زيادة الوعي على نحو مطرد بالعمل الجبري ودور نقابات العمال في مكافحته. ويفترض أن يتحول هذا العمل تدريجياً إلى مزيد من الأنشطة النقابية على المستوى الوطني، فيشمل مجموعة من أنشطة بناء القدرات، ودعم نقاط الاتصال النقابية المعنية، التي تضطلع بمسؤولية محددة عن العمل الجبري والاتجار. وينبغي أيضاً تعزيز مشاركة نقابات العمال بفعالية في اللجان الوطنية أو الهياكل المؤسسية الأخرى المعنية بمكافحة العمل الجبري والاتجار. وفي العمل القادم مع نقابات العمال، سينصب تركيز خاص على الأمور التالية.

والموجه إلى أصحاب العمل والشركات، المبادئ التوجيهية لاتخاذ الإجراءات ويوفر أيضاً إرشادات عملية حول الطرق الكفيلة بحل المشاكل. والأرضية الآن جاهزة لبذل جهود مكثفة قد تشمل مجالات الأنشطة التالية.

٣٨٣. أولاً، ستعمل منظمة العمل الدولية مع شتى المبادرات متعددة أصحاب المصلحة والمؤسسات المصرفية والإئتمانية التي تمول مبادرات القطاع الخاص، والمننديات من قبيل الاتفاق العالمي للأمم المتحدة، وذلك سعياً إلى ضمان اتساق فهم مفهوم العمل الجبري والطرق التي قد يمس بواسطتها أنشطة مزاوله الأعمال. وستوضع برامج تدريب محددة ومواد إرشاد مركزة وستنشر بلغات مختلفة وبالتعاون مع مجموعات المراجعة ومجموعات أخرى بدأت بتطوير الخبرات حول العمل الجبري.

٣٨٤. ثانياً، فيما ركزت صناعات وشركات عدة إلى حد الآن جهودها على رصد موردي "المستوى الأول"، سيقوم برنامج تابع لمنظمة العمل الدولية الآن بدراسة طرق مطولة ما بعد هذا المستوى الأول في سلاسل التوريد العالمية. وهناك حاجة واضحة للتواصل أيضاً مع موردي المستويين الثاني والثالث، وهم موردي المواد الخام والمنتجات، دون الاكتفاء بموردي السلع الجاهزة، ويعمل العديد من هؤلاء في الاقتصاد غير المنظم حيث قد تنشأ على الأرجح مشاكل العمل الجبري. وأفضل طريقة لتنفيذ عمل كهذا تكون بارتكازه على قطاع محدد من خلال شراكات واسعة بين رابطات أصحاب العمل والروابط الصناعية وإدارة العمل وهيئات تفتيش العمل وفراى الشركات ومجموعات المجتمع المدني. وقد يُباشر ببرامج رائدة في صناعات وأقاليم مختارة لتوثيق الممارسات وتحديد الأشكال الملائمة لتصحيح الأوضاع، وذلك بناءً على الخبرات في مجالات مثل صناعة الفحم في البرازيل. وستولى مراعاة تامة لمساهمة منظمات أصحاب العمل وأهميتها في توفير الشبكات للوصول إلى المنشآت المتوسطة والصغيرة، مما يعزز ملكية البرامج واستدامتها.

٣٨٥. ثالثاً، ستقدم المساعدة إلى منظمات أصحاب العمل والشركات بحيث تتمكن من ضمان خلو ممارسات التعيين من عبودية الدين وغير ذلك من أشكال الإكراه. ويمكن توفير الدعم إلى الروابط الصناعية ذات الصلة لاستنباط أطر لرصد نظم التعاقد والتعاقد من الباطن ووضع قواعد ممارسات في هذا الصدد. وإلى جانب الدراسات الرائدة الأولى يمكن لمنظمة العمل الدولية أن تقدم المزيد من الدعم للبحوث المعمقة ودراسات الحالات الإفرادية المتعلقة بنظم التعيين في الممارسة العملية، وذلك بفحص العوامل التي تسهم في العمل الجبري وعبودية الدين وصياغة التوصيات بشأن الوسائل التي يستطيع أصحاب العمل بواسطتها منع حدوثها.

٣٨٦. رابعاً، يمكن توفير الدعم من خلال البرامج الرائدة لمبادرات أصحاب العمل الرامية إلى المساعدة في إعادة إدماج ضحايا العمل الجبري السابقين والوقاية من انتكاسة محتملة، وذلك على سبيل المثال من خلال خدمات التدريب المهني ونظم تطوير المهارات والتلمذة الصناعية. وسيكون

من المهم بصورة خاصة عند تعزيز جهود كهذه، بناء الشراكات بين الهيئات الفاعلة في مجال الأعمال وبين الحكومات ومنظمات المجتمع المدني، العاملين معاً من أجل توفير مجموعة متكاملة من المساعدة والحماية الاجتماعية.

٢- الأولويات والقضايا الإقليمية

توسيع نطاق قاعدة المعارف في البلدان النامية: البحوث التطبيقية

٣٨٧. فيما أجريت بحوث هامة بشأن العمل الجبري في أنحاء من أفريقيا وآسيا وأمريكا اللاتينية، فقد انحصرت ببلدان قليلة في هذه القارات. وهناك حاجة، لا سيما في أفريقيا وأمريكا اللاتينية، إلى إجراء بحوث تتعدى نطاق العدد القليل من البلدان التي نفذت فيها منظمة العمل الدولية إلى الآن برامج المساعدة التقنية الخاصة بها. وستستفيد منظمة العمل الدولية، عند وضع برامج بحوث إضافية، من الشبكات المستحدثة في إطار البرامج القائمة، مما يمكن من تقاسم المنهجيات.

العمل الجبري والحد من الفقر في البلدان النامية: تركيز على الوقاية

٣٨٨. لقد أدت البرامج التشغيلية والبحثية إلى تعزيز فهم مجموعات السكان المعرضة لخطر العمل الجبري، غالباً كنتيجة لأنماط الفقر والتمييز الضاربة في القدم. ويمكنها أن تشمل الطوائف والأقليات الأخرى في آسيا والسكان الأصليين في أمريكا اللاتينية وفي بعض الحالات سليلي الرقيق في أفريقيا. وقد أظهرت الخبرة أنه بالإضافة إلى تحسين إنفاذ القانون وتفتيش العمل، هناك حاجة إلى استراتيجيات وقاية أفضل تشمل جعل برامج الحد من الفقر والموارد الإئتمانية تستهدف المجتمعات المحلية الأكثر احتياجاً.

٣٨٩. ولن تقف الإجراءات عريضة القاعدة لمكافحة نظم العمل سداداً لدين، ولا سيما في آسيا، مستمرة على أصعدة مختلفة. وعلى الصعيد السياسي، ينبغي بصورة خاصة استهداف الأشخاص الواقعين في برائن العمل سداداً لدين أو المعرضين له، وذلك من خلال برامج الحد من الفقر، بما في ذلك مبادرات التمويل بالغ الصغر. وتعتبر برامج التحسيس المخصصة للوكالات الحكومية وللموظفين الحكوميين، ذات أهمية أساسية إذ تحدد شتى الوسائل الموضوعية بتصرفهم للتصدي لنظم العمل سداداً لدين وممارساته. وعلى صعيد المجتمع المحلي، من الأساسي الاعتماد على الممارسات الحسنة المستفادة لحد الآن وتكرارها في مناطق أخرى معروفة باستثناء العمل سداداً لدين فيها. وستكون مشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال المحلية عنصراً أساسياً في النهج المستقبلية. وستمنح القضايا في أمريكا اللاتينية الأهمية الواجبة في برامج التصدي للفقر من خلال تعزيز هوية السكان الأصليين وحقوقهم، وذلك نظراً لشدة تعرض السكان الأصليين للعمل الجبري وعبودية الدين.

العمل الجبري والعمال المتعاقدون والعمال المهاجرون: التعاون بين البلدان المرسلة وبلدان المقصد

٣٩٠. لأن كانت هذه الشواغل عالمية، فإنها تكتسي أهمية خاصة بالنسبة لبعض الأقاليم. وهناك مجال للاعتماد على التعاون بين البلدان المرسلة في آسيا الوسطى والبلدان الأوروبية، بما في ذلك بلدان مثل الاتحاد الروسي حيث يمكن أن يكون العمال المهاجرون معرضين لخطر العمل الجبري في أنشطة القطاع المنظم بما في ذلك البناء.

٣٩١. وسيكون من بين الأولويات في كل مكان في الإقليم الآسيوي الذي يتسم بمعدل مرتفع من الهجرة الداخلية والدولية، أولوية تحسين تنظيم وكالات التعيين ورصدها وتشغيلها، بما في ذلك آليات التعاقد غير المنظم في اليد العاملة داخل البلدان وفيما بينها على حد سواء. وفي حين لا تزال منظمة العمل الدولية بحاجة إلى بناء قاعدة المعارف وممارسة الضغط في سبيل وضع اللوائح المناسبة، يمكنها أن تباشر الآن ببرامج رائدة بشأن هذا الموضوع بمشاركة منظمات أصحاب العمل ومنظمات العمال ووكالات التوظيف والتعيين وإدارة العمل. كذلك يمكن إيلاء اهتمام خاص في أفريقيا لرصد وكالات التعيين، بما في ذلك تلك التي تقوم بالتعيين للاستخدام في الخارج، ولتجنب خطر ممارسات العمل الجبري. ويمكن لتدخلات إضافية أن تسعى إلى منع الاتجار بالبشر وتعزيز إعادة إدماج الأشخاص المتجر بهم، وذلك من خلال برامج تعاونية بين البلدان المرسلة الإفريقية وبلدان المقصد داخل الإقليم الإفريقي وخارجه على حد سواء.

٣٩٢. ويمكن أن يركز التعاون المستقبلي بين دول الخليج وبلدان أخرى في الشرق الأوسط، بصورة خاصة على منع الاتجار بالأشخاص وحماية العمال بعقود مؤقتة من ممارسات التعيين والاستخدام التعسفية. وسيتوسع على أساس بحث سابق وثق آليات وممارسات التعيين في البلدان التي ترسل عمالاً مؤقتين إلى منطقة الشرق الأوسط وبلدان المقصد داخلها على حد سواء.

٣٩٣. وأحرزت خطوات مهمة منذ عهد قريب في منطقة الشرق الأوسط فيما يخص التشريعات والسياسات المناهضة للاتجار. وستوفر منظمة العمل الدولية دعماً مستمراً للتصدي لأبعاد العمل في الاتجار، بمشاركة وزارات العمل والهيئات المكونة الأخرى لمنظمة العمل الدولية في الآليات المشتركة بين الوزارات لتنفيذ أطر القانون والسياسة. ويمكن أن ينصب التركيز على تشجيع آليات تعيين أفضل تنظيمياً وتعزيز الرصد بالتعاون مع البلدان المرسلة. وأخيراً سيولى اهتمام خاص للشرابات بين القطاعين العام والخاص لضمان مشاركة أصحاب العمل والعمال مشاركة كاملة في الجهود الحكومية الرامية إلى تحسين نظم التعاقد في اليد العاملة والتوظيف.

قضايا البلدان الصناعية

٣٩٤. قُدم التدريب على وسائل تحديد العمل الجبري والتصدي له، للموظفين الحكوميين والشركاء الاجتماعيين من البلدان الصناعية، على سبيل المثال في أوروبا والولايات المتحدة، وذلك بناءً على طلبهم. ووفرت مساعدة مماثلة لإجراء بحوث عن العمل الجبري والاتجار. وقد ساعد ذلك على توليد الوعي بأن العمل الجبري شاغل يعني البلدان كلها وأنواع الاقتصاد جميعها. ومن المتوقع استمرار طلبات المساعدة من البلدان الصناعية، بما في ذلك الطلبات على التدريب والبحوث. ورهناً بالطلب، من المتوخى توفير الدعم لدراسات استقصائية كمية حول العمل الجبري والاتجار في عدد من هذه البلدان. ويمكن تكييف مجموعة الأدوات القائمة، بما في ذلك الأدوات الخاصة بمفتشي العمل والقضاة والمدعين العامين والهيئات الفاعلة في مجال الأعمال، مع السياقات الوطنية. وسيسعى برنامج تابع لمنظمة العمل الدولية إلى العمل على نحو أوثق مع المجتمع الأكاديمي والمؤسسات السياسية الكبرى لتعزيز البحوث وتدريب الدعائم الاقتصادية والدعائم الأخرى للعمل الجبري في الاقتصاد العالمي الحديث. وستكون مواد من هذا النوع دعماً أساسياً لإستراتيجية وسائط الإعلام والاتصالات حول العمل الجبري.

