

الأردن (الفئة 2)

الأردن بلد مقصد وبلد عبور للبالغين والأطفال الذين يتم إخضاعهم للعمل القسري، وإلى حد أقل للاستغلال الجنسي التجاري. وتتوجه النساء من سريلانكا وإندونيسيا والفلبين طوعاً إلى الأردن للعمل في المنازل؛ إلا أنه يتم إخضاع بعضهن لظروف العمل القسري بعد وصولهن، وذلك من خلال ممارسات بينها الاحتجاز غير المشروع لجوازات السفر، وفرض القيود على حرية التنقل، وعدم دفع الأجور، والتهديد بالسجن، والاعتداء البدني والجنسي. ويلزم نظام الكفالة الأردني العمال الأجانب على العمل لدى أرباب العمل المحددين لهم دون أن تتوفر لهم إمكانية اللجوء إلى القانون عندما يتعرضون لسوء المعاملة، ودون أن تتوفر لهم القدرة على العمل لدى رب عمل آخر، مما يمنح أرباب العمل ووكالات جلب العمال وتوظيفهم سيطرة لا يستهان بها عليهم. ومما يزيد من ضعف موقف العمال الأجانب وخطر إجبارهم على العمل القسري، المديونية لوكالات الجلب والتوظيف ومواقف المجتمع السلبية تجاه العمال الأجانب، بالإضافة إلى المتطلبات القانونية التي تفرض على العمال الوافدين الاعتماد على أرباب العمل لتجديد تصاريح عملهم وتصاريح إقامتهم.

وقد واصل رجال ونساء من الصين وتايوان وبنغلادش والهند وسريلانكا ونيبال وفيتنام، علاوة على عدد متزايد من العمال من بورما ومدغشقر، الانتقال إلى الأردن للعمل في مصانع إنتاج الملابس الجاهزة الأردنية. ويواجه بعض هؤلاء العمال ظروفاً تدل على العمل القسري، بينها الاحتجاز غير المشروع لجوازات السفر، والتأخر في دفع الأجور، والإجبار على العمل ساعات إضافية، والتعنيف اللفظي والجسدي؛ كما أن العاملات في هذه المصانع عرضة للتحرش الجنسي. وقد يواجه العمال المهاجرون المصريون أيضاً ظروف العمل القسري في قطاعي الإنشاءات وصيانة المباني، كما يواجه العمال المصريون، وإلى حد أقل السوريون أيضاً، ظروف العمل القسري في القطاع الزراعي. وقد دفع العنف في سوريا آلاف السوريين، علاوة على رعايا دول أخرى يعيشون في سوريا، إلى الهرب خلال العام الماضي إلى الدول المجاورة لسوريا، بما في ذلك الأردن؛ وربما كان بعض هؤلاء النازحين، الذين يمكن أن يكون بينهم ضحايا اتجار بالبشر، عرضة لمواجهة مزيد من ظروف العمل القسري أو الدعارة القسرية في الأردن. وقد أخضعت نساء من المغرب وتونس ودول أوروبا الشرقية للدعارة القسرية بعد الانتقال إلى الأردن للعمل في المطاعم والنوادي الليلية؛ وعلاوة على ذلك، وردت تقارير مفادها أنه يتم إخضاع بعض الإندونيسيات والفلبينيات والسريلانكيات العاملات في المنازل ممن لا يتمتعن بوضع إقامة وعمل قانوني لممارسة الدعارة القسرية. وتشير تقارير المنظمات غير الحكومية إلى أن بعض المصريات يتلقين عروض زواج من رجال أردنيين كزوجة ثانية، إلا أنه يتم إخضاعهن بعد ذلك لظروف العمل القسري. كما أنه يتم إخضاع أعداد صغيرة من البالغين الأردنيين للعمل القسري كعمال ذوي مهارة ضئيلة في قطر والكويت. كما يحتمل أن يكون قد تم استغلال أطفال أردنيين، يعملون داخل البلد كعمال ميكانيكا وعمال زراعيين ومنتسولين، في العمل القسري. ويتم أيضاً إجبار بعض الفتيات الأردنيات على ترك التعليم المدرسي للقيام بالأعمال المنزلية في ظروف عمل قسري؛ ويتم احتجاز "البنات قعيدات البيوت" في المنازل وحرمانهن من الحق الذي كفله الدستور لهن بإتمام دراستهن.

ولا تمثل حكومة الأردن بالكامل إلى الحد الأدنى من المعايير للقضاء على الاتجار؛ لكنها تبذل جهوداً مهمة لتحقيق هذه الغاية. فقد عززت الحكومة خلال العام جهود تطبيق القانون ضد مرتكبي جرائم الاتجار بالبشر وواصلت الشرطة إحالة ضحايا الاتجار إلى مراكز الإيواء. إلا أن التعديلات الوزارية المتعددة، ومحدودية القدرات في بعض الوزارات الرئيسية، والافتقار بشكل عام إلى التنسيق والتعاون بين الوزارات، ظلت تعرقل جهود الحكومة في مكافحة الاتجار بالبشر. ولم تنجز الحكومة ما يستحق الذكر في مجال تطبيق خطة العمل الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر؛ إلا أن مجلس الوزراء وافق، في آذار/مارس 2012، على لوائح تنظيمية لإنشاء دار لإيواء ضحايا الاتجار بالبشر. كما أن الحكومة لم تقم بفرض تطبيق مطرد لقوانينها التي توفر معايير لتوظيف العاملين في المنازل ولإدارة وكالات التوظيف، ولم تقم بحملة توعية عامة لمناهضة الاتجار بالبشر.

توصيات للأردن

استخدام قانون مكافحة الاتجار بالبشر لزيادة الجهود في مجالات التحقيق في جرائم الاتجار بالبشر ومقاضاة مرتكبيها وإدانتهم وإصدار الأحكام عليهم؛ تعزيز الجهود الاستباقية لاكتشاف ضحايا العمل القسري والدعارة القسرية ومواصلة إنفاذ "فريق المسح الوطني"؛ تعديل قانون العمالة القسرية لتشديد العقوبات المنصوص عليها لجرائم العمل القسري؛ القيام بحملة توعية لتنقيف عموم المواطنين والعمال الوافدين العاملين في جميع القطاعات بشأن الاتجار بالبشر، وخاصة العمل القسري والطريقة الصحيحة لمعاملة العاملات في المنازل بموجب القانون الأردني؛ إصدار لوائح تنظيمية تحكم العمل في القطاع الزراعي؛ تعزيز خدمات الحماية المتوفرة لضحايا الاتجار بحيث تشمل على توفر دور الإيواء الملائمة؛ ضمان عدم معاقبة الضحايا الذين تم التعرف عليهم على ارتكابهم أعمالاً غير مشروعة قاموا بها كنتيجة مباشرة للاتجار بهم؛ ضمان قيام العاملين في مجالات تطبيق القانون والخدمات الاجتماعية والمسؤولين عن شؤون العمل والعمال باعتماد إجراءات معيارية موحدة لإحالة الضحايا الذين تم اكتشافهم إلى مقدمي خدمات الحماية بشكل سريع؛ والقيام، عندما يكون ذلك مناسباً، بزيادة الشراكات الثنائية وتبادل المعلومات المنتظم مع حكومات البلدان المرسلة للعمالة لتحقيق حماية أفضل للعمال الوافدين من الانتهاكات وإساءة المعاملة ولحل القضايا التي يزعم وقوع استغلال فيها.

الملاحقة القضائية

لقد بذلت الحكومة الأردنية بعض الجهود لمواجهة مشكلة الاتجار بالبشر عن طريق أجهزة تطبيق القانون، إلا أن المسؤولين في الشرطة لم يعتبروا دوماً احتجاز جوازات السفر وعدم دفع الأجور مؤشرات على اتجار بالبشر. ويحظر قانون مكافحة الاتجار بالبشر لعام 2008 جميع أشكال الاتجار وينص على عقوبات بالسجن تتراوح ما بين ستة أشهر وعشر سنوات لمرتكبي جرائم الإكراه على ممارسة الدعارة القسرية، والاتجار بالأطفال، والاتجار بالنساء والفتيات الصغيرات؛ وتعتبر هذه العقوبات صارمة بما فيه الكفاية، ولكنها غير متناسبة مع العقوبات المنصوص عليها للجرائم الخطيرة الأخرى، كالإكراه. وتقتصر العقوبات المنصوص عليها لمرتكبي جرائم الاتجار بالعمال من الرجال، والتي تتم في ظروف لا تستدعي تشديد العقوبة، على السجن لمدة لا تقل عن ستة أشهر ودفع غرامة مالية لا تزيد عما يعادل 7,000 دولار أميركي. وهي عقوبة غير صارمة بما فيه الكفاية. ويفرض قانون العمل الأردني عقوبات إدارية على منتهكي حقوق العمال الأردنيين والأجانب، إلا أن هذه العقوبات ليست صارمة بما فيه الكفاية للردع عن ارتكاب جريمة الاتجار بالبشر الخطيرة. وفي عام 2011، أفادت وحدة مكافحة الاتجار بالبشر في مديرية الأمن العام، وهي وحدة أنشئت ضمن

إدارة البحث الجنائي في المديرية، بأنها قامت بالتحقيق في 13 قضية اتجار وأحالتها إلى المدعين العامين، وبأن سبع قضايا منها كانت تتعلق بعمليات في المنازل، بينما كانت خمس منها قضايا تتعلق بعمال في مصانع الملابس الجاهزة، وقضية واحدة تتعلق بالاستغلال الجنسي؛ وكان هناك ما مجموعه 38 ضحية في هذه القضايا الـ13. ولم توفر مديرية الأمن العام معلومات حول تفاصيل هذه القضايا، ولم يتضح ما إذا كانت تشكل جرائم اتجار بالبشر. وقامت الحكومة الأردنية في عام 2011 بملاحقات قضائية، بناء على قانون مكافحة الاتجار بالبشر، في 14 حالة عمالة قسرية تتعلق بعمليات في المنازل و6 حالات اتجار لغرض الاستغلال الجنسي التجاري. ورغم أنه تم القبض على 37 شخصاً للاشتباه بارتكابهم جرائم اتجار بالبشر، أدانت الحكومة 4 مرتكبين بناء على قانون مكافحة الاتجار بالبشر، مقارنة بتحقيق 6 إدانات في عام 2010 بناء على ذلك القانون؛ وحكم على المدانين بالسجن مدداً تتراوح ما بين سنة وثلاث سنوات.

وفي كانون الأول/ديسمبر 2011، اعتقلت سلطات غواتيمالا شخصين أردنيين واتهمتهما بارتكاب جرائم اتجار بالبشر وتزوير وثائق ادعي أنها لإدارة عصابة دولية للاتجار بالبشر لغرض الاستغلال الجنسي التجاري. وأفادت التقارير بأن المدعين العامين الغواتيماليين سعوا إلى الحصول على تعاون من الحكومة الأردنية في عملية التحقيق في الأمر، إلا أنهم لم يحصلوا عليه. وكانت هناك قضيتان من عام 2010 لا تزالان قيد النظر لم يبت فيهما، إحداهما محاكمة شخصين يشتبه بارتكابهما جريمة اتجار بالبشر لإجبارهما امرأتين تونسيين على ممارسة الدعارة، والثانية مقاضاة رجل وُجهت إليه تهمة الاعتداء جنسياً على العاملة في منزله. وقد أسفرت المقاضاة التي جرت في عام 2010 وحوكم فيها شخص اتهم باحتجاز عاملة منزله السريلانكية في البيت بدون أجر لأكثر من عشر سنوات عن إدانة رب العمل في شهر أيلول/سبتمبر 2010 بناء على قانون الاتجار بالبشر، رغم أنه لم يحكم عليه إلا بدفع غرامة؛ وقد حكمت المحكمة بتعويض الضحية عن الأجر الذي خسرت. وقدمت الشرطة الأردنية، بالتعاون مع الإنترنتبول وجامعة الأمير نايف، تدريباً على مكافحة الاتجار بالبشر لمسؤولين سعوديين في الرياض بناء على طلب من الحكومة السعودية في كانون الثاني/يناير 2012. ولكن الحكومة لم تخصص تمويلاً لتدريب مسؤولين أردنيين على مكافحة الاتجار بالبشر، رغم أن وحدة مكافحة الاتجار بالبشر في مديرية الأمن العام تلقت 22 دورة تدريبية في عام 2011 من منظمات محلية ودولية.

الحماية

بذلت الحكومة الأردنية جهوداً ضئيلة جداً لحماية ضحايا الاتجار بالبشر خلال الفترة التي يغطيها التقرير ولم توفر أي خدمات متخصصة لضحايا الاتجار. إلا أنها قامت باكتشاف ضحايا الاتجار وإحالتهم إلى مراكز الإيواء، وقامت بخطوات أولية لاكتشاف ضحايا الاتجار بالبشر الذين التجأوا إلى سفارات أجنبية لتوويهم. وأفادت التقارير بأن الشرطة أحالت 26 امرأة ربما كُنَّ ضحايا اتجار بالبشر إلى دار إيواء تديرها منظمة غير حكومية، وهو تحسن ملحوظ مقارنة بالفترة التي غطاها التقرير السابق عندما لم تقم الحكومة بإحالة أي ضحية. وفي حين أن قانون مكافحة الاتجار بالبشر يتضمن بنداً ينص على إنشاء دور إيواء، ظل البلد مفتقراً إلى خدمات الإيواء المباشرة المخصصة لضحايا الاتجار بالبشر؛ إلا أن مجلس الوزراء وافق في شهر آذار/مارس 2012 على الأنظمة الداخلية التي يمكن للحكومة أن تقوم على أساسها بإنشاء دار لإيواء ضحايا الاتجار بالبشر. ولم يكن هناك أي ملجأ حكومي لإيواء ضحايا الاتجار الذكور، رغم أن الشرطة ووزارة العمل كانتا تدفعان أحياناً تكاليف

إقامة رجال طرف في نزاعات عمالية، يحتمل أن يكون بعضهم ضحايا اتجار بالبشر، في الفنادق. ولا يعرف عدد ضحايا الاتجار الذين تلقوا هذا النوع من المساعدة في عام 2011. وكان يتم عادة إما احتجاز الضحايا الذين لا تحددهم السلطات رسمياً كضحايا اتجار في الحجز الإداري بانتظار ترحيلهم أو - في حالات العاملات في المنازل- لجوء الضحايا أحياناً إلى سفارات بلدانهم. وقد حالت اللوائح التنظيمية الخاصة بالعمل دون تحقيق وحدة المفتشين على أماكن العمل، المؤلفة من ثلاثة أشخاص يكرسون جهودهم لمواجهة انتهاكات حقوق العاملات في المنازل، من التحقيق في الانتهاكات في المنازل الخاصة، مما ظل يعزل العاملات في المنازل و" البنات قعيدات البيوت". وبالإضافة إلى ذلك، لم يكن لدى الحكومة لوائح تنظيمية محددة تحكم العمل في القطاع الزراعي، مما أدى إلى بقاء ضحايا الاعتداءات وإساءة المعاملة والاتجار بالبشر، إلى حد بعيد، غير مكتشفين في هذا القطاع.

ولأول مرة، قام أعضاء اللجنة الوطنية وممثلون عن وزارات الداخلية والعدل والعمل وممثلون عن الشرطة، عاملين مع المنظمة الدولية للهجرة، بتشكيل فريق مسح وطني أجرى أول مقابلاته في كانون الثاني/يناير 2012 مع أكثر من 30 فتاة في ملجأ السفارة الإندونيسية لتحديد ما إذا كنَّ ضحايا اتجار بالبشر. وقدمت المنظمة الدولية للهجرة، نتيجة لهذه المقابلات، لائحة توصيات للحكومة، تضمنت إجراءات لاكتشاف الضحايا ومساعدتهم وحمايتهم وإنشاء فريق تقييم وطني، يكون عبارة عن مجموعة من موظفين من وزارات متعددة. إلا أنه لم يكن قد تم تشكيل فريق التقييم الوطني لدى حلول نهاية الفترة التي يغطيها هذا التقرير. وقد وفرت الشرطة تصاريح إقامة مؤقتة لتسع ضحايا اتجار بالبشر خلال الفترة التي يغطيها هذا التقرير، رغم أن هذه التصاريح لا تجيز لهم العمل في البلد. وكانت وحدة مكافحة الاتجار بالبشر التابعة للشرطة توظف ثماني نساء، يستطعن تقديم المساعدة المتخصصة لضحايا الاتجار بالبشر من الإناث؛ إلا أن المنظمات غير الحكومية أفادت بأنهن كن يقمن فقط بتأدية مهمة مرافقة الضحايا لحراستهن ولم يقمن بإجراء مقابلات معهن.

ولم تضمن الحكومة بشكل كاف عدم معاقبة الضحايا الذين تم اكتشافهم على أفعال غير شرعية ارتكبوها كنتيجة مباشرة للاتجار بهم. وظل الضحايا عرضة للاعتقال والاحتجاز- أحياناً لفترات طويلة- في حال عدم وجود تصاريح إقامة سارية المفعول في حوزتهم، كما تم سجن بعض العاملات الأجنبيات في المنازل الهاربات من أرباب العمل المتعسفين بعد رفع أرباب عملهن ادعاءات كاذبة بالسرقة ضدهن. ولم تحاول الحكومة اكتشاف ضحايا الاتجار بالبشر بين العاملات الأجنبيات في المنازل والعمال النازحين الذين لا يملكون وضع إقامة وعمل قانونياً، حتى بين أولئك الذين ادعوا التعرض للإساءة. ولم تشجع الحكومة الضحايا بشكل فعال على السعي إلى، والمشاركة في، التحقيق في جرائم الاتجار التي ارتكبت في حقهم أو مقاضاة مرتكبيها. وشكل فرض غرامات يومية على العمال الأجانب الذين لا يملكون تصاريح إقامة سارية المفعول- بمن فيهم ضحايا الاتجار الذين تم اكتشافهم- لكونهم ليسوا في وضع إقامة قانوني عائقاً قوياً أمام بقائهم في الأردن والسعي إلى ملاحقة المتاجرين بالبشر قانونياً. وكانت الحكومة قد أعلنت، خلال الفترة التي غطاها التقرير السابق، عن عفو عام قصير الأمد عن العاملات في المنازل الفلبينيات والسريلانكيات والإندونيسيات اللاتي انتهى سريان مفعول تصاريح إقامتهن، مانحة إياهن تصاريح عمل جديدة وإعفاء من كامل قيمة الغرامات المترتبة عليهن خلال فترة بقائهن في البلد بعد انتهاء صلاحية تصاريح الإقامة. وقد صحح برنامج العفو العام هذا، الذي مُدّد حتى منتصف شهر حزيران/يونيو 2011، وضع 12,555 عاملة في المنازل. ولا يعرف عدد ضحايا الاتجار بالبشر من بين هاتيك العاملات، إذ يبدو أنه لم يتم بذل أي

مجهود لتحديد ضحايا الاتجار بالبشر من بين هذه المجموعة الضخمة من العاملات في المنازل، وتقديم المساعدة لهن.

وفي حين أنه لم يكن يتم فرض غرامات على العاملين في مصانع إنتاج الملابس الجاهزة المقيمين في البلد بعد انتهاء سريان مفعول تصاريح إقامتهم، أفادت التقارير بأن وزارة الداخلية قامت بترحيل عمال مصانع أجنبية بدل التحقيق في ادعاءاتهم بوجود انتهاكات عمالية. وقد حققت وزارة العمل بعض التقدم في الحد من هذه الممارسة خلال الفترة التي يغطيها التقرير، ونجحت في إلغاء أوامر الترحيل في عدد ضئيل من الحالات لإتاحة الوقت للتحقيق أو من خلال تشغيل العمال في مصانع أخرى أثناء إجراء التحقيقات.

الحيلولة دون وقوع الاتجار

انصفت جهود الحكومة لمنع وقوع الاتجار بالبشر بالجمود خلال الفترة التي يغطيها هذا التقرير. ولم تقم الحكومة بأي حملة إعلامية أو تثقيفية للمواطنين، وكانت نتيجة ذلك أن مستوى الوعي بالاتجار بالبشر وبالطريقة الصحيحة لمعاملة العاملات في المنازل ظل منخفضاً بين صفوف عامة الشعب. ولم تقم اللجنة الوطنية بما يستحق الذكر لتطبيق الاستراتيجية الوطنية وخطة العمل لمكافحة الاتجار بالبشر (2010-2012) التي تم إطلاقها في شهر آذار/مارس 2010. ورغم أن القانون يفرض على اللجنة الوطنية الاجتماع أربع مرات في العام، إلا أنها لم تجتمع سوى مرة واحدة خلال الفترة التي يغطيها التقرير وذلك بسبب التعديلات الوزارية المتكررة في عام 2011. كما كانت جهود الحكومة تكاد لا تذكر في مجال معالجة مواطن الضعف في قوانينها التي توفر المعايير لتوظيف عاملات المنازل؛ إلا أن الحكومة قامت في تشرين الثاني/نوفمبر 2011 بإعادة النظر رسمياً في اللوائح التنظيمية التي كانت تفرض على عاملات المنازل البقاء في المنزل بحيث لم يعد المفروض على العاملة طلب إذن رب/ربة العمل للسماح لها بمغادرة المنزل بل أصبح عليها مجرد إعلامه/إعلامها بنيتها المغادرة. ولكن الحكومة لم ترفع مستوى الوعي العام بهذا النظام الجديد. وأصدرت وزارة العمل أمراً يفرض على أرباب عمل العاملات في المنازل، ابتداء من تموز/يوليو 2011، إيداع مرتباتهن في حسابات مصرفية. وقامت وحدة التفتيش على ظروف العمل بتطبيق هذا الأمر من خلال إلزام أرباب العمل بتقديم ما يثبت وجود الحساب المصرفي وإيداع الأجور فيه لدى استكمالهم معاملات التجديد السنوية لحصول العاملات لديهم على تصاريح العمل؛ إلا أن وزارة العمل أفادت بأن بعض العاملات رفضن فتح الحسابات المصرفية لتجنب دفع رسوم للمصارف. ورغم هذه الجهود، لم يتم استخدام العقد الموحد، المفروض استخدامه قانونياً لتوظيف العاملات في المنازل، بشكل متسق. وقد قامت وحدة التفتيش على ظروف العمل التابعة لوزارة العمل في عام 2011، استجابة لشكاوى إما من عاملات منازل أو من أرباب عملهن، بالتحقيق في ممارسات تسع وكالات توظيف، وعلقت عمل 20 مكتب توظيف، وأحالت أربع قضايا إلى محاكم صلح مع توصية بإغلاقها؛ وقد قامت الحكومة فعلياً بإغلاق هذه المكاتب الأربعة.

وواصلت وزارة العمل تشغيلها لخط هاتفي مخصص لتلقي شكاوى العمال، تلقي 1116 مكالمة في عام 2011؛ إلا أن وحدة التفتيش على ظروف العمل لم تضع سجلات كاملة بالاتصالات الهاتفية التي تم تلقيها، وكان يتم تشغيل الخط الهاتفي في ساعات النهار فقط، وظلت خدمات الترجمة إلى لغات بلاد العمال الأصلية معدومة. وواصل الأردن خلال معظم الفترة التي يغطيها التقرير توظيف عاملات منازل من الفلبين واندونيسيا رغم فرض الحكومتين حظراً على توظيف رعاياهما في الأردن؛ إلا أن

وزارة العمل الأردنية قامت بخطوة إيجابية في كانون الثاني/يناير 2012، إذ وافقت على وقف إصدار تصاريح العمل لعاملات المنازل الإندونيسيات بناء على طلب السفير الإندونيسي. وفي نفس ذلك الشهر، توصلت الحكومة الفلبينية عن طريق التفاوض مع الحكومة الأردنية إلى مذكرة تفاهم بشأن حقوق العاملات في المنازل، كخطوة أولى نحو رفع الحظر المفروض على توظيف عاملات المنازل الفلبينيات في الأردن. ولم تتخذ الحكومة الأردنية أي إجراءات ملموسة لتقليص الطلب على النشاطات الجنسية التجارية خلال الفترة التي يغطيها التقرير. ووفر معهد تدريب عمليات السلام الأردني تدريباً على مكافحة الاتجار بالبشر كجزء من برنامج التدريب المعتمد لقوات حفظ السلام التي سيتم إرسالها إلى الخارج للعمل ضمن بعثات حفظ السلام الدولية.