

حق ضحية جريمة الاتجار بالبشر بالبقاء في الدولة المستقبلية على الصعيدين الدولي والوطني

الدكتور/ أيمن أديب هلسا
أستاذ القانون الدولي المشارك
كلية الحقوق - جامعة الإسراء
المملكة الأردنية الهاشمية

الأستاذ الدكتور/ حمدي سليمان القبيلات
أستاذ القانون الإداري
كلية الحقوق - جامعة الإسراء
المملكة الأردنية الهاشمية

ملخص:

تناولت هذه الدراسة حقاً من حقوق ضحية الاتجار بالبشر، وهو الحق بالبقاء في الدولة المستقبلية عندما تكون الضحية أجنبية. تم معالجة هذا الموضوع من خلال مبحثين: الأول عالج حق الضحية بالإقامة في الدولة المستقبلية والثاني حق الضحية بالبقاء من خلال منحها صفة اللجوء. كما تم التطرق إلى موقف برتوكول باليرمو الخاص بمنع الاتجار، موقف الدول الأوروبية والقانون الأردني في كل من المبحثين. وفي الخاتمة توصلت الدراسة إلى مجموعة من النتائج، من أبرزها أن برتوكول منع الاتجار نص على حق الضحية بالبقاء على إقليم الدولة المستقبلية بنصوص واسعة وفضفاضة، وترك هامشاً تقديرياً واسعاً للدولة الطرف في آلية منح الإقامة، وأن حقوق الضحية بموجب برتوكول منع الاتجار لا تنتقص من حقوقه الأخرى المكفولة بموجب القانون الدولي مثل حقه بطلب اللجوء والاستفادة من مبدأ عدم الإعادة القسرية، إلا أن هناك صعوبة في تطبيق هذا الحق في الدول التي ليست لديها آلية وطنية للجوء.

المقدمة:

تعتبر جريمة الاتجار بالبشر من أخطر الجرائم العابرة للحدود الوطنية؛ إذ تحتل المرتبة الثالثة في الانتشار بعد الاتجار بالمخدرات والأسلحة^(١). ويقدر أن هناك أكثر من أربعة ملايين شخص يتم الاتجار بهم، أغلبهم من النساء والأطفال بحجم يزيد عن ٣٢ مليار دولار أمريكي^(٢).

(١) Jeremy Haken, Transnational Crime In The Developing World, Global financial Integrity, February 2011, p. 11

(٢) United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), Factsheet on Human Trafficking, 2015, [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UN-VTF_fs_HT_EN.pdf], last visited 25 March 2015.

وقد تصدى المجتمع الدولي لهذه الجريمة من خلال بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال (بروتوكول منع الاتجار) المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية للعام ٢٠٠٠، والذي دخل حيز النفاذ في العام ٢٠٠٣.

وقد عالج بروتوكول منع الاتجار العديد من الأمور، من أهمها: التعريف بجريمة الاتجار بالبشر، إلزام الدول باتخاذ التدابير التشريعية المناسبة لتجريم الأشكال المختلفة لجريمة الاتجار، طرق حماية ضحية الاتجار، المركز القانوني للضحية في الدولة المستقبلية، حق الضحية بالعودة إلى وطنها وتنظيم عملية التعاون بين الدول الأطراف لمكافحة هذه الجريمة.

أهمية الدراسة

تنبع أهمية هذه الدراسة بأنها ستسلط الضوء على حق ضحية الاتجار الأجنبي بالبقاء على إقليم الدولة المستقبلية على اعتبار أن هذا الحق يُشكل المدخل الأساسي لتمتعه بالحقوق الأخرى التي نص عليها هذا البرتوكول من مثل الاستفادة من تدابير التعافي الجسدي والنفسي والاجتماعي، المساعدة القانونية والحقوق الأخرى في مرحلتي التحقيق والمحاكمة. كما لم يحظَ حق ضحية الاتجار بالبقاء على إقليم الدولة على اهتمام الفقه بالرغم من أهميته، وبالتالي كان هناك ندرة في الدراسات التي عالجت هذا الموضوع.

أهداف الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى بيان الأشكال الممكنة لبقاء الضحية على إقليم الدولة المستقبلية في بروتوكول منع الاتجار واتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر للعام ٢٠٠٥ باعتبارها الاتفاقية الإقليمية الوحيدة التي عالجت هذا الموضوع وبيان كيف تعامل القانون الأردني مع هذا الحق، على اعتبار أن الأردن طرف بالبرتوكول وملزم باتخاذ التدابير التشريعية المناسبة للوفاء بالالتزامات الدولية التي ترتبت عليه بهذا الخصوص.

مشكلة الدراسة

عالج بروتوكول منع الاتجار موضوع الدراسة بنصوص واسعة وفضفاضة، تاركاً للدول الأطراف هامشاً تقديرياً واسعاً في شروط منح ضحية الاتجار الحق بالبقاء، الأمر الذي قد ينعكس سلباً على تمتع الضحية بحقوقها الأخرى، لذلك كان من الضروري دراسة الحالات التي سمح فيها بروتوكول منع الاتجار للضحية بالبقاء على

إقليم الدولة المستقبلية، ومن ثم بيان كيف يمكن للتشريعات الوطنية الوفاء بهذا الالتزام.

منهج الدراسة

اعتمدت هذه الدراسة المنهج الوصفي التحليلي القائم على تحليل النصوص الدولية المعنية بموضوع حق بقاء الضحية على إقليم الدولة المستقبلية، ومن ثم بيان كيف تم ترجمتها على الصعيد الإقليمي والوطني.

منهجية الدراسة

عالجت هذه الدراسة حق ضحية جريمة الاتجار الأجنبي في البقاء على إقليم الدولة المستقبلية على الصعيد الدولي، مع بيان كيفية التعامل مع هذا الموضوع على الصعيد الأوروبي، ومن ثم بيان تعامل التشريعات الأردنية مع هذا الحق وذلك من خلال مبحثين:

المبحث الأول: حق ضحية الاتجار بالإقامة في الدولة المستقبلية.

المبحث الثاني: الإقامة من خلال منح صفة اللجوء.

وأخيراً خاتمة تبين أهم النتائج التي تم التوصل إليها والتوصيات المقترحة بهدف تفعيل هذا الحق على الصعيدين الإقليمي والوطني حتى تتمكن الضحية من التمتع بالحقوق الأخرى التي كفلها القانون.

المبحث الأول

حق ضحية الاتجار بالإقامة في الدولة المستقبلية

يتناول هذا المبحث حق ضحية الاتجار بالإقامة في الدولة المستقبلية كما ورد في بروتوكول منع الاتجار، وبيان كيف عالجت اتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الاتجار هذا الحق ومن ثم التطرق إلى موقف القانون الأردني من هذا الموضوع، وذلك من خلال ثلاثة مطالب.

المطلب الأول

حق الضحية بالإقامة في بروتوكول منع الاتجار بالبشر

كانت الوضعية القانونية لضحية جريمة الاتجار بالبشر أو مركزها القانوني لدى الدولة المستقبلية من أكثر المواضيع المثيرة للجدل أثناء الأعمال التحضيرية لإقرار بروتوكول منع الاتجار بالبشر. فمن جانب طالبت المنظمات غير الحكومية بالنص صراحة على حق الضحية بالبقاء بشكل قانوني على أرض الدولة المستقبلية، ومن جانب آخر عارضت أغلبية الدول المشاركة في المفاوضات هذا الأمر خوفاً من أن ذلك قد يُشجّع الهجرة غير الشرعية إلى أراضيها، إضافة إلى استفادة المتاجرين بالبشر من هذا الموضوع^(٣). لكن في الوقت نفسه اعترف ممثلو الدول المتفاوضة بأنه في بعض الأحيان قد يكون هناك أسباب معقولة ومشروعة تدعو إلى السماح لضحية جريمة الاتجار بالبشر بالبقاء في الدولة المستقبلية لأسباب إنسانية ووجدانية، إضافة إلى حمايتها من خطر الوقوع كضحية للاتجار مرة أخرى^(٤). وبحسب الأعمال التحضيرية للبروتوكول فإن المقصود بـ "الأسباب الإنسانية" الحقوق والحريات الأساسية التي نصت عليها الاتفاقيات الدولية المعنية بحقوق الإنسان والمفترض أن يتمتع بها البشر جميعاً، في حين أن المقصود بالأسباب الوجدانية هي تلك المتعلقة بشخص الضحية وهي أمور يتم البت فيها في كل حالة على حدة مع الأخذ بعين الاعتبار عمر الضحية، وضعها العائلي والاجتماعي وغير ذلك من الأمور^(٥).

(٣) Revised draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, U.N. Doc. A/AC.254/4/Add.3/Rev.7, 2-27 October 2000, p 8.

Ibid., p 8 (٤)

Andreas Schiloenhardt, Prevented, Suppressed and Punished!? Twelve Years of the Trafficking in Persons Protocol, Human Trafficking Working Group, The University of Queensland, Research Paper, January 2012, p 16. (٥)

في نهاية الأمر، نصت الفقرة الأولى من المادة ٧ من البروتوكول على أنه "بالإضافة إلى اتخاذ التدابير المبينة في المادة ٦ من هذا البروتوكول، تنظر كل دولة طرف في اعتماد تدابير تشريعية أو تدابير أخرى مناسبة تسمح لضحايا الاتجار بالأشخاص، في الحالات التي تقتضي ذلك، بالبقاء داخل إقليمها بصفة مؤقتة أو دائمة"، أما الفقرة الثانية من ذات المادة فقد نصت على أنه: "لدى تنفيذ الحكم الوارد في الفقرة ١ من هذه المادة، تولي كل دولة طرف الاعتبار الواجب للعوامل الإنسانية والوجدانية".

ويفهم من عبارة "تنظر كل دولة طرف" الواردة في الفقرة الأولى بأن حق البقاء يعني الالتزام ببذل عناية وليس الالتزام بتحقيق نتيجة، وأن النص ترك هامشاً تقديرياً للدولة الطرف في آلية منح الإقامة، والحالات المبررة لهذه الإقامة، ومدة هذه الإقامة سواء أكانت بشكل مؤقت أم دائم. ويفهم أيضاً من النص أن البقاء في الدولة المستقبلية ليس بالضرورة أن يكون لكافة ضحايا الاتجار بالبشر، إلا أن بعض الحالات الخاصة قد تقتضي منح الضحية الإقامة.

ويوضح البعض أهمية هذا الحق بالنسبة لضحية جريمة الاتجار وذلك لحمايتها من خطر الإبعاد بموجب التشريعات المتعلقة بالإقامة على اعتبار أن أغلب الضحايا يقيمون بصورة غير نظامية في الدولة المستقبلية، كما أن مركزهم غير القانوني يتم استغلاله من قبل مرتكبي جريمة الاتجار لتهديدهم بالإبعاد^(٦).

ويختلف الحق بالبقاء الوارد في المادة ٧ عن التزام الدول الأطراف بحماية ومساعدة الضحية بحسب المادة ٦ من البروتوكول من خلال صون الحزمة الشخصية، توفير معلومات عن الإجراءات القضائية والإدارية ذات الصلة، المساعدة القانونية، الاستفادة من تدابير التعافي الجسدي والنفسي والاجتماعي، توفير السلامة البدنية للضحايا أثناء وجودهم داخل إقليم الدولة الطرف والحصول على تعويض بسبب الأضرار التي لحقت بهم. لكن لا بد من الاعتراف أنه من الصعب أن تتمتع الضحية بالحقوق والامتيازات السابقة إذا كانت إقامتها غير نظامية في الدولة المستقبلية، علماً بأن المادة ٦ لم تلزم الدولة المستقبلية بتصويب إقامة الضحية بل اكتفت بالنص في بداية المادة على "تحرص كل دولة طرف، في الحالات التي تقتضي ذلك وبقدر ما يتيحها قانونها الداخلي..."، أي أن الدولة الطرف تتمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد متى وكيف تستطيع الضحية التمتع بهذه الحقوق، وقد سبق أن تعرضت هذه

David McClean, Transnational Organized Crime, Oxford University Press, (٦) 2007, p 343.

المادة للانتقاد بسبب طريقة صياغتها^(٧)، في حين يرى البعض الآخر أن صياغة المادة ٦ تعني أنها تضع المسؤولية على الدول المتقدمة لتقديم المساعدة لضحية الاتجار، في حين يتعين على الدول النامية أن تقدم المساعدة في حدود قدراتها مع مراعاة محدودية الموارد المتاحة لديها^(٨).

ومن أهم الفوائد التي يقدمها حق البقاء لضحية الاتجار بالبشر هو تشجيعها على التعاون مع السلطات لمعاقبة مرتكبي هذه الجرائم خاصة عند شعورها بالتهديد من العودة إلى دولتها بسبب أعمال انتقامية من قبل المتورطين في هذه الجريمة في دولتها الأصلية، أو الخوف من أن تكون ضحية للاتجار بالبشر من جديد^(٩). لكن في الوقت نفسه، فإن الحق بالبقاء في الدولة المستقبلية مقتصر فقط على ضحية الاتجار ولا يشمل أفراد عائلته، كما أن التطبيق العملي لهذا النص من قبل الدول هو ربط منح الإقامة بمدى التعاون مع سلطات الدولة المستقبلية في ملاحقة المتسببين في جرائم الاتجار^(١٠)، وليس كما جاء في الأعمال التحضيرية التي فسرت الأسباب الإنسانية بإمكانية تمتع الضحية بحقوقها وحرياتها الأساسية، والأسباب الوجدانية هي تلك المتعلقة بشخص الضحية كما سبق الإشارة أعلاه. وفي واقع الأمر لا يمكن إلزام الدول بالتفسير الذي جاء في الأعمال التحضيرية؛ إذ نصت المادة ٣٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات " يمكن اللجوء إلى وسائل تكميلية في التفسير، بما في ذلك الأعمال التحضيرية للمعاهدة وملابسات عقدها، وذلك لتأكيد المعنى الناتج عن تطبيق المادة ٣١ أو لتحديد معنى النص حين يكون من شأن التفسير وفقاً لتلك المادة (أ) أن يترك المعنى غامضاً أو غير واضح؛ أو (ب) أن يؤدي إلى نتيجة غير منطقية أو غير مقبولة"، وبالتالي فإن دور الأعمال التحضيرية هو

(٧) Kathryn E. Nelson, Sex Trafficking and Forced Prostitution: Comprehensive New Legal Approaches, 24 (3), 2002, Houston Journal of International Law, p. 578.

(٨) Kelly E Hyland, The impact of the protocol to prevent, suppress and punish trafficking in persons, especially women and children, Human Rights Brief, 8 (2), 2001, p 37. See also Andreas Schloenhardt, Op. Cit., p 16.

(٩) Global Alliance Against Traffic in Women, Foundation Against Trafficking in Women, International Human Rights Law Group, HUMAN RIGHTS STANDARDS FOR THE TREATMENT OF TRAFFICKED PERSONS, January 2009, p 40.

(١٠) Rosa Raffaelli, The European Approach to the Protection of Trafficking Victims: The Council of Europe Convention, the EU Directive, and the Italian Experience, 10 German Law Journal, (2009), p 208.

تكميلي^(١١) لأن الأساس في التفسير هو سياق المعاهدة الذي يجب تفسيره بحسن نية ووفقاً للمعنى الذي يعطى لألفاظها ضمن السياق الخاص بموضوعها والغرض منها بحسب ما جاء في الفقرة الأولى من المادة ٣١.

المطلب الثاني

موقف اتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر من حق الضحية بالإقامة

احتل موضوع الاتجار بالبشر جزءاً كبيراً من اهتمام الدول الأوروبية، الأمر الذي أسفر عن تبني اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر في العام ٢٠٠٥ التي دخلت حيز التنفيذ في شباط ٢٠٠٨. وتعتبر هذه الاتفاقية أول اتفاقية أوروبية في إطار مكافحة الاتجار بالبشر، وهي اتفاقية شاملة تركز أساساً على حماية ضحايا الاتجار والمحافظة على حقوقهم، وتهدف إلى منع الاتجار وملاحقة مرتكبي جريمة الاتجار على غرار برتوكول منع الاتجار بالبشر^(١٢). وتمتاز هذه الاتفاقية بتبني آلية لضمان حسن تنفيذ الالتزامات المترتبة على الدول الأطراف، وذلك من خلال لجنة الخبراء حول إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر (Group of experts on Action Against Trafficking in Human Beings) والتي يشار إليها (GRETA)^(١٣)، كما سمحت الاتفاقية للدول التي ليست أطرافاً بمجلس أوروبا بالانضمام إلى الاتفاقية بعد موافقة الدول الأطراف بالإجماع على ذلك^(١٤). وعلى صعيد الاتحاد الأوروبي، تم تبني إستراتيجية بخصوص مكافحة الاتجار بالبشر للأعوام ٢٠١٢-٢٠١٦^(١٥).

(١١) Julian Davis Mortenson, 'The travaux of travaux: Is the Vienna convention hostile to drafting history? The American Journal of International Law, Vol 107, 2013, pp. 785-787.

(١٢) محمد النسور، الاتجار بالبشر كجريمة منظمة عابرة للحدود الوطنية وسبل مكافحتها - دراسة تحليلية في ضوء التشريعات الدولية والوطنية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٤١، ملحق، ٣، ٢٠١٤، ص ١١٥٢.

(١٣) المادة ٣٦ من اتفاقية مجلس أوروبا حول إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر.

(١٤) المادة ٤٣ من اتفاقية مجلس أوروبا حول إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر.

(١٥) EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 19.6.2012 COM(2012) 286 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS, The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016.

أشارت الاتفاقية إلى أشكال مختلفة من إمكانية بقاء ضحية جريمة الاتجار بالبشر على أرض الدول المستقبلية، يمكن إيرادها على النحو التالي:

أولاً: فترة التأمل واسترداد العافية (Reflection and Recovery Period)

جاء في المادة ١٣ من اتفاقية مجلس أوروبا أن على القوانين الداخلية للدول الأطراف أن تمنح فترة تأمل وتعافي لا تقل عن ٣٠ يوماً عندما يكون هناك أسباب معقولة للاعتقاد أن الشخص المعني من الممكن أن يكون ضحية لجريمة الاتجار بالبشر. ومثل هذه المدة يجب أن تكون كافية ليتمكن الشخص المعني من تجنب أي تأثير من قبل الأشخاص المتاجرين بالبشر، وتمكينه من الحصول على المعلومات الوافية بهدف التعاون مع السلطات الوطنية المعنية. وعلى السلطات المعنية، خلال هذه الفترة، أن تسمح له بالبقاء على إقليم الدولة المستقبلية ويحظر عليها طرده.

وتنفرد الاتفاقية الأوروبية بالنص على هذا الحق؛ إذ لم يتم ذكره في البروتوكول. والحكمة من منح الشخص هذه المدة للبقاء على إقليم الدولة المستقبلية هي للتغلب على الصدمة النفسية التي تعرض لها من جراء الانتهاكات التي وقعت عليه كونه ضحية لجريمة الاتجار^(١٦) وأن يكون قادراً على المشاركة في إجراءات التحقيق والمحاكمة ضد الأشخاص المتاجرين بالبشر^(١٧). وبالتالي يكون الهدف من هذه الإقامة حماية الضحية وتعزيز إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر^(١٨).

ثانياً: الحق بالحصول على الإقامة

ألزمت المادة ١٤/١ من الاتفاقية الدولة الطرف بإصدار تصريح إقامة قابل للتجديد لضحايا جريمة الاتجار في أي من الحالتين التاليتين:

- عندما تعتبر السلطة المختصة أن بقاءهم ضروري بسبب وضعهم الشخصي.
- عندما تعتبر السلطة المختصة أن بقاءهم ضروري لغرض تعاونهم مع السلطات في التحقيق والإجراءات الجنائية.

(١٦) Anette Brunovskis, Fafo, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies, A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, Nordic Council of Ministers, 2012, p 21.

(١٧) UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners, Module 3: Psychological reactions of victims of trafficking in persons, New York 2009, p 2-3.

(١٨) Anette Brunovskis, Fafo, Op. Cit., p 24.

وبحسب الفقرة الثانية من ذات المادة فإن إصدار تصاريح الإقامة للضحايا الأطفال يكون وفقاً للمصلحة الفضلى للطفل، وسنداً للفقرة الثالثة فإن عدم تجديد تصريح الإقامة يكون خاضعاً للشروط التي ينص عليها القانون الداخلي.

هذا وقد صدرت تعليمات عن الاتحاد الأوروبي^(١٩) بينت الحالات التي يمنح فيها ضحية الاتجار بالبشر إقامة مؤقتة أو طويلة الأمد في الدولة المستقبلة؛ فشرط الإقامة المؤقتة تنحصر في ما يلي^(٢٠):

- وجود الإقامة ضروري من أجل التحقيق والإجراءات القضائية.
 - أبدى الضحية نية واضحة للتعاون مع السلطات.
 - أن يقطع الضحية كافة أشكال الاتصال مع الشخص أو الأشخاص المسؤولين عن جريمة الاتجار بالبشر.
 - أن لا يؤثر وجود الضحية على النظام العام أو أمن الدولة المستقبلة.
- وفيما يتعلق بالإقامة طويلة الأمد، فاشتطت التعليمات أن يكون ضحية الاتجار بالبشر قد أقام بطريقة قانونية في إحدى الدول الأعضاء بالاتحاد الأوروبي لمدة ٥ سنوات على الأقل، ولديه المقدرة على إعالة نفسه وأفراد عائلته دون أن يكون بحاجة إلى الضمان الاجتماعي أو التأمين الصحي^(٢١).
- على صعيد الممارسات، نجد أن منظمة العفو الدولية قد رصدت العديد من الانتهاكات لهذا الحق في الدول الأوروبية؛ ففي العام ٢٠٠٨، انتقدت الحكومة الأيرلندية بعدم التزامها بحماية ضحايا الاتجار على الرغم من إقرار قانون لمنع الاتجار يضمن هذه الحقوق^(٢٢)، كما تم توجيه ذات الانتقاد لحكومة الجبل الأسود في العام ٢٠١٤^(٢٣).

(١٩) Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, OJ 15.04.2011.

(٢٠) European Commission, The EU Rights of Victims of Trafficking in Human Beings, Home Affairs, Belgium, 2013, p 10.

(٢١) Ibid., p 11.

(٢٢) Amnesty International, Press Release, Irish Government continues to fail trafficking victims, 6 June 2008 available on line [https://www.amnesty.ie/news/government-continues-fail-trafficking-victims-amnesty], last visited 26 Mar 2016 16:00 GMT.

(٢٣) Amnesty International Public Statement, Montenegro: Trafficked woman sentenced while perpetrators stay free, 21 November 2014 AI Index: EUR 66/006/2014, p2.

المطلب الثالث

موقف القانون الأردني من حق الضحية بالإقامة

لم ينص قانون منع الاتجار بالبشر الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩ على حق الضحية بالبقاء عندما تكون هذه الضحية أجنبية، وكذلك لا نجد أي نص صريح بهذا الخصوص في قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم ٢٤ لسنة ١٩٧٣ يسمح لضحية الاتجار بالبقاء، إلا أن المادة (٢٩) من قانون الإقامة ذكرت مجموعة من الفئات لا تسري أحكام قانون الإقامة في مواجهتهم، ومن ضمن هذه الفئات ما نصت عليه الفقرة (ح)، التي جاء فيها "... ومن يرى وزير الداخلية إعفاءه لاعتبارات المجاملة الدولية أو الإنسانية أو حق اللجوء السياسي أو مراعاة لمبدأ المعاملة بالمثل". ويلاحظ من النص السابق أن من صلاحيات وزير الداخلية إعفاء الأجنبي من أحكام هذا القانون، وأنه يتمتع بسلطة تقديرية فيما يتعلق بهذا الخصوص، وبالتالي يمكن أن يطبق هذا النص بحق ضحية الاتجار بالبشر.

وفيما يتعلق بقانون العمل، لم يمنح أي معاملة تمييزية لضحية الاتجار إذا ما عمل بدون تصريح عمل، وبالتالي سيكون عرضة للتفسير سندا لأحكام المادة ١٢^(٢٤).

إلا أنه نجد أن نظام دور إيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر رقم ٣٠ لسنة ٢٠١٢ الصادر بالاستناد إلى المادة ٧^(٢٥) من قانون منع الاتجار بالبشر قد نص في المادة ١٢ على حق المجني عليه والمتضرر من جريمة الاتجار في دار الإيواء لمدة لا تزيد على شهرين، ولوزير التنمية الاجتماعية بناء على تنسيب مبرر من مدير دار الإيواء تمديد هذه المدة.

تهدف الدار بحسب المادة ٤ من النظام إلى تأمين الحماية والإيواء المؤقت للمجني عليه والمتضرر لحين حل مشكلته أو إعادته إلى بلده الأصلي أو أي بلد

(٢٤) تنص المادة ١٨/ز من قانون العمل الأردني رقم ٨ لسنة ١٩٩٦ على "يصدر الوزير قراراً بتفسير العامل المخالف لأحكام هذه المادة إلى خارج المملكة على نفقة صاحب العمل أو مدير المؤسسة، ويتم تنفيذ هذا القرار من قبل السلطات المختصة، ولا يجوز إعادة استقدام أو استخدام العامل غير الأردني الذي تم تسفيره قبل مضي ثلاث سنوات على الأقل من تاريخ تنفيذ قرار التسفير".

(٢٥) تنص المادة ٧ من قانون منع الاتجار بالبشر الأردني رقم ٩ لسنة ٢٠٠٩ على "لمجلس الوزراء بناء على تنسيب اللجنة إنشاء أو اعتماد دار واحدة أو أكثر لإيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر على أن تحدد أسس الدخول إليها والخروج منها وبرامج التعافي الجسدي والنفسي والاجتماعي المقدمة لنزلائها وطريقة إدارتها والشروط المتعلقة بالعاملين فيها بمقتضى نظام يصدر لهذه الغاية".

يختاره ويوافق على استقباله، تقديم الرعاية الاجتماعية والخدمات المعيشية والنفسية والصحية والإرشادية والثقافية والقانونية اللازمة للمجني عليه أو المتضرر، وبناء قاعدة معلومات خاصة بالمجني عليه والمتضرر.

وسنذكر لأحكام المادة ٥ من النظام تتولى الدار العديد من المهام والصلاحيات، من أبرزها استقبال المجني عليه والمتضرر وإيواءهما، تأمين المأكل والملبس المناسب والخدمات المساندة، توفير برامج التدريب والتأهيل والتعافي الجسدي والنفسي والتوعية والصحة والإرشاد والمساعدة القانونية لمساعدة المجني عليه والمتضرر وحل مشاكلهما، توفير فرص عمل مناسبة من خلال برامج التشغيل والمشاريع الصغيرة داخل الدار حسب الإمكانيات المتاحة، تأمين برامج التسلية للمتضرر والمجني عليه إذا كان قاصراً، وتمكين المجني عليه والمتضرر من الاتصال وطلب الاستعانة بممثلي أو قناصل الدول التي يحملان جنسيتها.

وبالرغم من مراعاة النظام لأحكام المادة ٦ من بروتوكول منع الاتجار بالبشر، إلا أنه تعرض للانتقادين التاليين:

أولاً: جعلت المادة ١١/١ من النظام استقبال دار الإيواء للمجني عليه مرهوناً بقرار من المدعي العام الذي تبين له أن الشخص المعني قد وقعت عليه أي من جرائم الاتجار وفق أحكام القانون، لأن ذلك يعد نقصاً في الحماية؛ إذ أن الضحية بحاجة إلى الحماية لمجرد كونها ضحية محتملة، مما يعني وجوب إيداعها دار الإيواء حتى أثناء فترة التحقيقات الأولية، لذلك تمت المطالبة بتعديل النظام بحيث يسمح بتحويل الضحايا إليها بدون اشتراط موافقة المدعي العام^(٢٦). والحقيقة نجد أن الانتقاد لا يتسم بالدقة، لأن المادة ١١/٢ نصت على "على الرغم مما ورد في الفقرة (أ) من هذه المادة، تستقبل الدار المجني عليه أو المتضرر بموافقة الوزير أو من يفوضه في الحالات الطارئة أو المستعجلة في ضوء ما يقدم له من بيانات من أي جهة مختصة تشير إلى أن الشخص مجني عليه أو متضرر وفق أحكام القانون وهذا النظام"، أي أن الإحالة ليست مرهونة فقط بقرار المدعي العام، بل يمكن لوزير التنمية الاجتماعية أن يقوم بذلك بحسب البيانات المقدمة له من أي جهة مختصة، إلا أن النص السابق استخدم مصطلح "المجني عليه أو المتضرر"، وهذا يعني صدور قرار قضائي قطعي يثبت أن الشخص المعني هو ضحية الاتجار أو متضرر من هذه الجريمة، وبذلك لا تستفيد الضحية المحتملة من هذا النص في فترة التحقيقات الأولية.

(٢٦) US department of state, Trafficking in Persons Report, June 2014 TRAFFICKING IN PERSONS REPORT JUNE 2014, p 223.

ثانياً: لم تقم الحكومة الأردنية بإنشاء دار إيواء مخصصة لضحايا الاتجار بالبشر؛ إذ يتم الإيواء في دار الوفاق الأسري المخصصة للنساء المعنفات التابعة لوزارة التنمية الاجتماعية، وبسبب ذلك هناك محدودية في عدد الحالات التي يمكن استقبالها؛ كون دار الوفاق لا تستوعب أكثر من ٥٠ حالة^(٢٧).

وما يجدر ذكره أن بعض القوانين العربية نصت صراحة على حق ضحية الاتجار بالبقاء بطرق معينة ولأسباب مختلفة، فعلى سبيل المثال أعطى القانون الكويتي الضحية حق البقاء بهدف الحصول على العلاج اللازم، وذلك من خلال منح النيابة العامة أو المحكمة المختصة سلطة تقديرية في إحالة المجني عليه في جريمة الاتجار أو من تم تهريبه من المهاجرين إلى الجهات الطبية أو دور الرعاية الاجتماعية بحسب الأحوال لتقديم العلاج والرعاية اللازمة له^(٢٨). أما القانون السعودي فقد نص على حق البقاء والعمل لغايات المحاكمة؛ حيث نص القانون على "إذا كان المجني عليه أجنبياً وكانت هناك ضرورة لبقائه في المملكة أو العمل أثناء السير في إجراءات التحقيق أو المحاكمة، فللإدعاء العام أو المحكمة المختصة تقدير ذلك"^(٢٩)، في حين نجد أن القانون البحريني قد نص على حق البقاء دون بيان الأسباب، تاركاً الأمر لتقدير لجنة تقييم وضعية الضحايا الأجانب للاتجار بالأشخاص التي تنشأ بقرار من وزير التنمية الاجتماعية، وتملك هذه اللجنة صلاحية دراسة حاجة الضحية للعودة إلى بلاده، أو احتياجه إلى عمل في حالة بقاءه في البحرين لفترة طويلة والتوصية بذلك لوزير الداخلية، ويتم مراجعة التوصية بالعمل مرة على الأقل كل ستة أشهر^(٣٠).

Ibid., p 224.

(٢٧)

(٢٨) قانون مكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين رقم ٩١ لسنة ٢٠١٣، المادة ١٢.

(٢٩) نظام مكافحة جرائم الاتجار بالأشخاص الصادر بموجب المرسوم الملكي رقم (م/٤٠)

المؤرخ في ١٤ حزيران ٢٠٠٩م، مادة ١٥(٧)، (المملكة العربية السعودية).

(٣٠) تنص المادة ٧ من القانون البحريني رقم (١) لسنة ٢٠٠٨ بشأن مكافحة الاتجار بالأشخاص

على "نشأ بقرار من وزير التنمية الاجتماعية لجنة تسمى "لجنة تقييم وضعية الضحايا الأجانب للاتجار بالأشخاص" وتشكل من ممثلين عن كل من وزارة الخارجية والإدارة العامة للجنسية والجوازات والإقامة بوزارة الداخلية ووزارة التنمية الاجتماعية وهيئة تنظيم سوق العمل، وتقوم كل جهة بترشيح اثنين لتمثيلها، ويتم تعيين رئيس لهذه اللجنة يختاره وزير التنمية الاجتماعية، وتصدر اللجنة قراراتها وتوصياتها بالأغلبية المطلقة وفي حالة تساوي الأصوات يُرجح الجانب الذي منه الرئيس.

وللجنة أن تطلع على كافة التقارير المتعلقة بالمجني عليه ولها سماع أقواله أو من يمثله

قانوناً. وتختص اللجنة بما يلي:

المبحث الثاني الإقامة من خلال منح صفة اللجوء

يتناول هذا المبحث حق ضحية الاتجار بالبقاء من خلال منحه صفة اللجوء في بروتوكول منع الاتجار واتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر، ومن ثم معالجة كيف يمكن للضحية الاستفادة من هذا الحق في الأردن مع غياب وجود تشريعات داخلية تعالج هذا الموضوع وذلك من خلال ثلاثة مطالب.

المطلب الأول

موقف بروتوكول منع الاتجار بالبشر من حق الضحية بطلب اللجوء

تنص المادة ١٤ من البروتوكول على أنه: "ليس في هذا البروتوكول ما يمس بحقوق والتزامات ومسؤوليات الدول والأفراد بمقتضى القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان، وخصوصاً اتفاقية عام ١٩٥١ وبروتوكول عام ١٩٦٧ الخاصين بوضع اللاجئين، حيثما انطبقا، ومبدأ عدم الإعادة قسراً الوارد فيهما".

يُستفاد من المادة السابقة أن كون الشخص ضحية لجريمة الاتجار لا يؤثر على حقوقه الأخرى المعترف بها بموجب أحكام القانون الدولي، ولا يخل بالالتزامات المترتبة على الدول، وبشكل خاص إمكانية تمتع ضحية جريمة الاتجار بصفة اللجوء وما يترتب على ذلك من حقوق، أبرزها الاستفادة من مبدأ عدم الإعادة القسرية. ونجد أن المادة ٢/٨ من البروتوكول ألزمت الدول الأطراف عند إعادة الضحية إلى دولة طرف يكون من رعاياها أو يتمتع بحق الإقامة الدائمة فيها بمراعاة الاعتبار الواجب لسلامته، ولحالة أي إجراءات قانونية تتصل بكون الشخص ضحية للاتجار، ويفضل أن تكون تلك العودة طوعية.

وقد نصت المبادئ الأساسية المتعلقة بحق ضحايا الاتجار بالأشخاص في

= ١- تنفيذ البند رقم (٧) من المادة الخامسة من هذا القانون.

٢- التنسيق مع وزارة الداخلية لإعادة المجني عليه إلى موطنه الأصلي بالدولة التي ينتمي إليها جنسيته، أو إلى محل إقامته بأية دولة أخرى متى طلب ذلك.

٣- التوصية بما إذا كان يوجد ثمة مقتضى لبقاء المجني عليه في المملكة وتوفير أوضاعه القانونية بما يمكنه من العمل، وترفع هذه التوصية إلى وزير الداخلية لاعتمادها. وتخضع تلك التوصية حال اعتمادها للمراجعة بذات الإجراءات كل ستة أشهر كحد أقصى.

الحصول على سبيل انتصاف فعال والصادرة عن مجلس حقوق الإنسان في ٢ أيار ٢٠١٤ على حق البقاء في المادة ٩/د التي جاء فيها "منح ضحايا الاتجار بالأشخاص إقامة مؤقتة أو دائمة أو اللجوء أو إعادة التوطين في بلد آخر لأسباب مثل عجز الدول عن ضمان أن تكون العودة آمنة لهم و/أو لأسرهم، واحترام مبدأ عدم الإعادة القسرية، وخطر تعرضهم للاتجار من جديد، وخطر تعرضهم لأعمال انتقامية".

ووفقاً لدليل مكافحة الاتجار بالبشر الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة يتوجب على الدولة المستقبلية إجراء تقييم للمخاطر التي قد يتعرض إليها الضحية في حال تم إعادته إلى دولته للتأكد من سلامته، ومن الأمور التي يجب تقييمها أشكال الدعم والحماية المقدمة لضحايا جريمة الاتجار بالبشر، وجود عوامل اجتماعية أو ثقافية أو دينية تهدد حياة الضحية في حال عودتها واحتمالية أن يصبح الشخص المعني ضحية لجريمة الاتجار بالبشر مرة أخرى^(٣١). وبالتالي عندما تصبح عودة الضحية إلى وطنها تشكل تهديداً على حياتها وحريتها، فلا بد من اللجوء إلى وسائل أخرى لتوفير الحماية من مثل إمكانية منح اللجوء.

وكون الشخص ضحية لجريمة الاتجار لا يعني بالضرورة أنه لاجئ، إلا أنه لا بد من مراعاة إمكانية استفادة الضحية من المركز القانوني الخاص باللاجئ قبل إجباره على العودة إلى دولته عند احتمالية تعرض حياته أو حريته للخطر^(٣٢). وقد أولت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أهمية خاصة لهذا الموضوع من خلال إصدار إرشادات حول تطبيق تعريف اللاجئ على ضحايا جريمة الاتجار بالبشر أو الأشخاص الذين من الممكن أن يصبحوا ضحية لهذه الجريمة بسبب خصوصية هذا النوع من طلبات اللجوء، فعلى الغالب الضحية لا تملك أية وثائق ثبوتية بسبب مصادرتها من قبل المتاجر باعتبارها وسيلة لفرض سيطرته وهيمنته على الضحية^(٣٣). كما أن الضحية قد تتردد في سرد ما حدث معها لعدة أسباب منها الخوف من انتقام المتاجرين، الصدمة النفسية نتيجة الانتهاكات التي تعرضت إليها، الخجل من الأعمال

UN Office on Drugs and Crime, ANTI-HUMAN TRAFFICKING MANUAL (٣١) FOR CRIMINAL JUSTICE PRACTITIONERS, Module 5, 2009, p. 11.

Tyler Marie Christensen, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, (٣٢) Research Paper No. 206, Trafficking for sexual exploitation: victim protection in international and domestic asylum law, UNHCR, Geneva, April 2011, p. 5.

هيلن هاروف واليكس نصري، عالقون في الفخ: الاتجار بالبشر في الشرق الأوسط، منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢، ص ١٣. (٣٣)

التي أجبرت على القيام بها خاصة في حالة إجبار الضحية على الدعارة أو أي شكل آخر من أشكال الاستغلال الجنسي^(٣٤).

وبحسب تعريف اللاجئ في اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بالمركز القانوني للاجئ^(٣٥)، فإنه لابد من توفر الشروط التالية حتى يتم الاعتراف بالشخص على أنه لاجئ، وهي:

الشرط الأول: تواجد اللاجئ خارج بلد جنسيته

أن يكون الشخص يوجد خارج بلد جنسيته، أي أن تكون الضحية خارج حدود الدولة التي تحمل جنسيتها، وبالتالي الشخص الذي وقع ضحية جريمة الاتجار داخل وطنه يتعذر عليه الاستفادة من المركز القانوني الخاص باللاجئ.

الشرط الثاني: الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد

يشترط تعريف اللاجئ أن يكون لديه خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، والخوف بحد ذاته حالة نفسية وذاتية داخلية تصيب الشخص، ومثل هذه الحالة تختلف من شخص إلى آخر. إلا أن التعريف أضاف عبارة "له ما يبرره" أي أن الحالة النفسية وحدها لا تكفي للاعتراف بالشخص بوصفه لاجئاً بل لابد من أن يكون الخوف مبنياً على حالة موضوعية معينة. وعند تحديد ما إذا كان الخوف مبرراً أم لا يجب الأخذ بعين الاعتبار العنصرين معاً، الذاتي والموضوعي^(٣٦). وبحسب ما جاء في المادتين (١/٣١)^(٣٧) و(١/٣٣)^(٣٨) من اتفاقية ١٩٥١، يمكن القول بأن

(٣٤) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07, para. 17.

(٣٥) عرفت المادة ١ من اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بالمركز القانوني باللاجئين اللاجئ على أنه " كل شخص يوجد، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد. للمزيد حول تعريف اللاجئ، انظر عقبة الخضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤، ص ٦٠-٦٢.

(٣٦) المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئ، جنيف، ١٩٧٩، إعادة طباعة ١٩٩٢، الفقرات ٣٧ و٣٨.

(٣٧) نصت المادة ١/٣١ من اتفاقية ١٩٥١ على " تمتنع الدول المتعاقدة عن فرض جزاءات بسبب الدخول أو الوجود غير الشرعي على اللاجئين القادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حرياتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة الأولى".

(٣٨) تنص المادة ١/٣٣ من اتفاقية ١٩٥١ على "يحظر على الدولة المتعاقدة طرد أو رد اللاجئ

الاضطهاد هو أي تهديد للحياة أو الحرية لأحد الأسباب الخمسة الواردة في التعريف. وجاء دليل الإجراءات والمعايير الواجب تطبيقها لتحديد وضع اللاجئين الصادر عن المفوضية بهذا المعنى نفسه، وأضاف أن الانتهاكات الخطيرة الأخرى لحقوق الإنسان تُشكل اضطهاداً^(٣٩). وتشير إرشادات المفوضية حول ضحايا الاتجار بأن الضحية غالباً ما تتعرض إلى انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان من مثل الخطف، حجز الحرية، الاغتصاب، الخضوع لأشكال مختلفة من الاستغلال الجنسي، الضرب، الحرمان من الرعاية الصحية وغيرها من أشكال الانتهاك التي ترقى إلى درجة الاضطهاد بحسب المعنى المقصود في اتفاقية ١٩٥١^(٤٠).

عادة ما يصدر الاضطهاد عن سلطات الدولة التي يحمل طالب اللجوء جنسيتها أو موطن إقامته المعتاد مثل الشرطة، الأمن، الجيش، أو جهاز المخابرات. ففي هذه الحالات تكون الحماية الوطنية غير متوفرة ومن السهل نسبياً إثبات الاضطهاد أو الخوف منه^(٤١)، إلا أنه وفي حالات أخرى يكون الاضطهاد صادراً عن أفراد عاديين أو جماعات خاصة ليس لهم علاقة مباشرة بسلطات الدولة. جاء في دليل المفوضية السامية للإجراءات والمعايير "أن الاضطهاد قد ينجم عن فئة من السكان لا تحترم قوانين البلد المعني، فيقومون بارتكاب مجموعة من الأعمال التمييزية أو الجرمية تجاه فئة أو طائفة أخرى من السكان. يمكن اعتبار مثل هذه الأعمال اضطهاداً إذا تسامحت السلطات مع مثل هذه الأعمال، أو إذا رفضت السلطات منح حماية فعالة لهؤلاء، أو إذا ثبت عجزها عن ذلك^(٤٢) كما هو الحال بالنسبة للفلبين والمكسيك؛ إذ تفيد التقارير الدولية أن الفساد منتشر ما بين المسؤولين، بل إن البعض من المسؤولين متورطون بجرائم الاتجار أو أنهم يغضون النظر عنها، وبالتالي يمكن اعتبار السلطات في مثل هذه الحالات غير راغبة بتوفير الحماية لضحايا الاتجار^(٤٣). وتوضح إرشادات المفوضية بأنه من المحتمل أن تكون ضحية الاتجار عرضة للنبذ، التمييز أو العقاب

= بآية صورة إلى الحدود أو الأقاليم حيث حياته أو حريته مهددتان بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية".

(٣٩) المفوضية السامية لشئون اللاجئين، دليل الإجراءات، مرجع سابق، الفقرة ٥١.

(٤٠) UNHCR, Trafficking Guidelines, Op. Cit., para. 15.

(٤١) أيمن الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ١٧٥.

(٤٢) المفوضية السامية لشئون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق، الفقرة ٦٥.

(٤٣) Tyler Marie Christensen, Op. Cit., para 22.

من قبل أحد أفراد الأسرة^(٤٤) أو المجتمع المحلي في حال عودتها إلى بلادها^(٤٥)، كما قد يكون الخوف من الاضطهاد على شكل الوقوع ضحية مرة أخرى لجريمة الاتجار أو التعرض لأعمال انتقامية من العصابات الإجرامية المسؤولة عن الاتجار. وفي مثل الأحوال السابقة، من المحتمل جداً أن تكون سلطات الدولة عاجزة أو غير راغبة بتوفير الحماية المطلوبة من تلك الأشكال المختلفة من الاضطهاد^(٤٦).

ومما تجدر الإشارة إليه أن وجود قانون لمنع الاتجار في دولة معينة لا يعني بالضرورة أن هذه الدولة قادرة أو راغبة في مكافحة هذه الجريمة^(٤٧)، كما هو الحال بالنسبة لسريلانكا التي تعتبر من أبرز الدول التي يتم فيها الاتجار بالرجال والأطفال والنساء لغايات العمل القسري والاستغلال الجنسي، بالرغم من وجود تشريعات وطنية للمعاقبة على مثل هذه الأفعال الجرمية^(٤٨).

كما تعترف المفوضية بأنه من الممكن أن يتعرض الشخص إلى مجموعة من التدابير التي لا تصل إلى درجة الاضطهاد إذا ما أخذت منفردة، لكنها إذا اجتمعت مع بعضها بعضاً واقتترنت بعوامل سلبية أخرى مثل مناخ عام من عدم الأمان في دولته الأصلية أو سجلها السيئ باحترام حقوق الإنسان؛ ففي مثل هذه الحالة قد تترك هذه العناصر المختلفة والمجموعة أثراً في نفس طالب اللجوء يمكن أن يبرر بشكل معقول ادعائه أن هناك خوفاً له ما يبرره من التعرض للاضطهاد، وهذا ما يعرف باسم الأسباب الجمعية (Cumulative Grounds)^(٤٩).

الشرط الثالث: أسباب الاضطهاد

لا بد أن يكون الخوف المبرر من التعرض للاضطهاد بسبب العرق أو الدين أو الجنسي أو الانتماء إلى فئة اجتماعية معينة أو الآراء السياسية، إلا أن الهدف من

(٤٤) راميا شاعر، الاتجار بالبشر: قراءة قانونية اجتماعية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢، ص ١٤.

(٤٥) محمد أحمد عيسى، الاتجار في القانون وأحكام الشريعة، مجلة رسالة القانون، جامعة بغداد، السنة الرابعة، العدد الثاني، ٢٠١٢، ص ١٩٣-١٩٤.

(٤٦) UNHCR, Trafficking Guidelines, Op. Cit., paras 17-18.

(٤٧) IBID., para. 23.

(٤٨) Sarasu Esther Thomas, RESPONSES TO HUMAN TRAFFICKING IN BANGLADESH, INDIA, NEPAL AND SRILANKA, A REVIEW COMMISSIONED BY UNODC Under the United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking, 2011, pp. 60-62.

(٤٩) المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئين، مرجع سابق الفقرة ٥٣.

الاتجار بالبشر هو الدافع الاقتصادي والربح المحتمل من جراء هذه الجريمة، وبالتالي فإن الضحايا يتم استهدافهم بهدف تحقيق الربح وليس اضطهادهم لأحد الأسباب الخمسة الواردة في تعريف اللاجئ بحسب اتفاقية ١٩٥١.

لكن الواقع العملي أثبت أنه في الكثير من الحالات والأماكن التي تزدهر فيها جريمة الاتجار بالبشر نتيجة للأسباب الواردة في تعريف اللاجئ، خاصة في الدول التي تعاني من الحروب الأهلية على أسس دينية أو عرقية، وتشهد انهياراً في مؤسساتها الرسمية، إضافة إلى الفقر والحرمان وتفكك البنية الاجتماعية، فمن الممكن أن تستهدف الجماعات الإجرامية الضحايا على أساس عرقهم، قوميتهم، دينهم أو آرائهم السياسية. كما هو الحال في أفغانستان حيث تقوم العصابات الإجرامية والمليشيات المسلحة باستهداف أشخاص من عرقيات معينة للعمل القسري والاستغلال الجنسي^(٥٠).

ويمكن استهداف الضحايا بسبب انتمائهم إلى طائفة اجتماعية معينة من مثل الأطفال والنساء، كما يمكن اعتبار الضحايا السابقين للاتجار طائفة اجتماعية معينة بسبب تمييزهم بمجموعة من الخصائص المشتركة تجعلهم يتعرضون للاضطهاد من قبل الجماعات الإجرامية، من خلال أشكال مختلفة من العقاب أو عرضة للاتجار من جديد^(٥١).

وبمجرد حصول ضحية الاتجار على صفة اللجوء يتمتع بمجموعة من الحقوق، التي قد تختلف من دولة إلى أخرى بحسب التشريعات الوطنية المطبقة، إلا أن الحق الأساسي للاجئ هو تمتعه بمبدأ عدم الإعادة القسرية الذي يعتبر من المبادئ الأساسية في قانون اللجوء، فهو الضمانة الأساسية التي تحمي الشخص من الوقوع في أيدي الجهات التي تحاول اضطهاده. وإذا لم يكن هناك التزام على الدولة بمنح الملجأ، فقد ألزمها القانون الدولي بعدم اتخاذ أي إجراء من شأنه أن يعيد الشخص إلى دولة قد تتعرض فيها حياته، حريته أو حرياته الأساسية للتهديد، لذلك تمنح العديد

(٥٠) International Organization of Migration (IOM), Trafficking in Persons in Afghanistan Field Survey Report, June 2008, p. 40. See also Afghanistan Independent Human Rights Commission, Summary Report on Investigation of Causes and Factors of Trafficking in Women and Children, July 2011.

UNHCR, Trafficking Guidelines, Op. Cit., para 39.

(٥١)

من الدول الإقامة طويلة الأمد للاجئ كما من الممكن أن يحصل اللاجئ على جنسية الدولة المستقبلة بعد فترة زمنية محددة ووفقاً لشروط محددة^(٥٢).

المطلب الثاني

موقف الاتفاقية الأوروبية من حق الضحية بطلب اللجوء

على غرار بروتوكول منع الاتجار بالبشر، أكدت الاتفاقية الأوروبية في المادة ٤٠/٤١ على أن هذه الاتفاقية لا تمس بالتزامات الدول الأطراف بمقتضى أحكام القانون الدولي بما في ذلك تطبيق اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بالمركز القانوني للاجئ وبروتوكولها المعدل للعام ١٩٦٧ واحترام مبدأ عدم الإعادة القسرية.

وتعتبر القارة الأوروبية الأكثر تطوراً فيما يتعلق بآليات منح طلب اللجوء لمن يستحقها من الأجانب؛ إذ بُذلت العديد من الجهود بهدف توحيد إجراءات اللجوء وجعلها أكثر فاعلية في الدول الأوروبية، ومن أبرز هذه الجهود التعليمات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي في العام ٢٠١٣^(٥٣).

وتهدف التعليمات للعام ٢٠١٣ إلى استقبال طالبي اللجوء بطريقة تحفظ كرامتهم، والتأكد من أن التعامل معهم يتم بشكل عادل وفعال وفق معايير موحدة تطبق عند دراسة طلبات اللجوء بغض النظر عن الدولة التي يتم فيها دراسة الطلب.

ومن أهم ما جاء في هذه التعليمات، أن يكون هناك قواعد واضحة لآلية طلب اللجوء، بشكل متاح للجميع وفي أماكن معروفة يسهل الوصول إليها مثل النقاط الحدودية، مراكز الشرطة، حرس الحدود، السلطات المعنية بالأجانب، مراكز التوقيف وغيرها من الأماكن التي يمكن أن يلجأ إليها الأجانب. كما يتوجب على الدول توفير معلومات واضحة حول آلية طلب اللجوء حتى يتمكن من الاستفادة من هذا الحق. هذه الضمانات تهدف إلى جعل التقدم بطلب اللجوء عملية سهلة، سريعة وفعالة^(٥٤).

اعتماداً على ما تقدم، لن يكون من الصعب على ضحية الاتجار بالبشر أو

Niels Harild and Asger Christensen, THE DEVELOPMENT CHALLENGE OF FINDING DURABLE SOLUTIONS FOR REFUGEES AND INTERNALLY DISPLACED PEOPLE, WORLD DEVELOPMENT REPORT 2011, BACKGROUND NOTE, July 2010, pp. 7-8. (٥٢)

DIRECTIVE 2013/32/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common procedures for granting and withdrawing international protection, 26 June 2013. (٥٣)

DIRECTIVE 2013/32/EU, Chapter II (Basic Principles and Guaranties). (٥٤)

الضحية المحتملة بأن يتقدم بطلب لجوء حتى لا يتم إجباره على العودة إلى وطنه. وتجدر الإشارة إلى أن التعليمات السابقة تأخذ بعين الاعتبار الاحتياجات الخاصة لطلاب اللجوء أو أية عوائق قد تمنعه من تقديم طلبه بشكل صحيح وواضح مثل الإعاقة، المرض، عدم معرفة اللغة والتجارب المؤلمة التي تعرّض إليها سابقاً، وهذه الضمانات تُمكن ضحية الاتجار من التقدم بطلب اللجوء بسهولة ويسر^(٥٥).

المطلب الثالث

موقف القانون الأردني من حق الضحية بطلب اللجوء

لم ينص القانون الأردني لمنع الاتجار بالبشر على حق الضحية بطلب اللجوء، وكذلك الأمر بالنسبة للتشريعات العربية الأخرى، ولعل السبب الرئيس في ذلك أن الدول العربية لا تملك تشريعات أو آليات وطنية لدراسة طلبات اللجوء والبت فيها، كما أن أغلبها لم ينضم إلى اتفاقية ١٩٥١ الخاصة بالمركز القانوني للاجئ وبرتوكولها المعدل للعام ١٩٦٧^(٥٦). وبسبب هذا النقص التشريعي نجد أن مكاتب المفوضية السامية لشؤون اللاجئين المنتشرة في الدول العربية تقوم باستقبال طلبات اللجوء والبت فيها.

وتُعَدُّ مهمة تحديد المركز القانوني لطلاب اللجوء من مهمّات المفوضية الأساسية؛ إذ إنّ ولايتها الأساسية تقوم على تأمين الحماية الدولية لمن يستحقها والذين تشملهم أحكام نظامها الأساسي، إضافةً إلى التماس حلول دائمة لمشكلة اللاجئين، وذلك وفقاً لأحكام المادة (١) من نظامها الأساسي. واعتماداً على ما سبق، فإن تحديد المركز القانوني لطلاب اللجوء أمر يهم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في ممارسة وظيفتها المتمثلة في توفير الحماية الدولية للاجئين؛ لذلك فإنها تقوم بعملية دراسة طلبات اللجوء في أكثر من ٥٠ دولة، كما تتشارك في هذه العملية مع السلطات المعنية في أكثر من ٢٠ دولة^(٥٧).

DIRECTIVE 2013/32/EU, Introduction, para 29.

(٥٥)

بلغ عدد الدول الأطراف باتفاقية ١٩٥١ حتى عام ٢٠١١، ١٤٤ دولة من ضمنها ثلاث دول عربية فقط وهي؛ مصر، المغرب وموريتانيا.

(٥٦)

UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees 1 States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol [http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html], last visited 25 March 2015.

UNHCR Role in Refugee Status Determination [http://www.unhcr.org/pages/4a16b1d06.html], last visited last visited 25 March 2015.

(٥٧)

ففي الأردن، تم توقيع مذكرة تفاهم مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين في العام ١٩٩٨، بهدف تمكين الأخيرة من القيام بأعمالها وأنشطتها المتعلقة بالحماية الدولية والمساعدة الإنسانية لصالح اللاجئين وكذلك الأشخاص المشمولين في عنايتها. تبنت مذكرة التفاهم تعريف اللاجئ الوارد في اتفاقية العام ١٩٥١م الخاصة بالمركز القانوني للاجئ؛ ويقوم مكتب المفوضية في الأردن بدراسة طلبات اللجوء المقدمة من الأجانب والبت فيها لتحديد من يستحق صفة اللجوء^(٥٨).

وفي العادة تعمل المفوضية على إيجاد حل دائم للشخص الذي يتم الاعتراف به كلاجئ من خلال مكاتبها، وذلك على النحو التالي:

١ - الإعادة الطوعية إلى الوطن^(٥٩) (Voluntary Repatriation).

وهي الحل الأمثل لمشكلة اللجوء، إذ يعود اللاجئ إلى وطنه الأصلي بعد زوال الأسباب التي أدت إلى لجوئه. ويؤخذ بهذا الحل عندما يعرب اللاجئ عن رغبته هذه ودون أي إكراه، ومع توفر الضمانات الكافية بأن حقوقه سوف تصان بعد عودته إلى وطنه، وأنه لن يتعرض إلى أي مساس بسلامته أو كرامته الإنسانية.

٢ - الاندماج المحلي^(٦٠) (Local Integration).

إن العودة الطوعية ليست ممكنة دائماً وخاصة أن الكثير من حالات اللجوء تستمر سنوات طويلة؛ لذلك يتم التوجه إلى ما يعرف باسم "التوطين المحلي" كلما كان ذلك ممكناً أي توطين اللاجئ وإدماجه في البلد المضيف إذا وافقت حكومة ذلك البلد على التوطين.

٣ - إعادة توطين اللاجئ في بلد ثالث^(٦١) (Resettlement).

في كثير من الأحيان تصبح مسألة إعادة التوطين في بلد ثالث أمراً لا بد منه.

(٥٨) أيمن الهلسة، المركز القانوني للاجئ غير الفلسطيني في الأردن، مؤتمة للبحوث والدراسات، جامعة مؤتمة، المجلد ٢١، العدد ٢، ٢٠٠٦، ص ٢٢٢.

(٥٩) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, May 2003, p. 11.

(٦٠) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration, 19 November 2007, UNHCR/DPC/2007/Doc. 02, p. 3.

(٦١) UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNHCR Resettlement Handbook, 2011, p. 3.

والحل الوحيد لمشكلة اللجوء، وذلك عندما يتعذر على اللاجئ العودة إلى وطنه أو اندماجه أو بقاءه آمناً في البلد المضيف.

إلا أنه بحسب المادة ٥ مذكرة التفاهم، تلتزم المفوضية بالعمل على إيجاد حل دائم لمشكلة اللاجئ المعترف به، إما بالعودة الطوعية لبلده الأم أو بإعادة توطينه في بلد ثالث فقط، دون الأخذ بالاندماج المحلي، وكذلك الأمر بالنسبة للدول العربية الأخرى.

واعتماداً على ما سبق، فإنه يمكن لضحية الاتجار أو حتى الضحية المحتملة أن يتقدم بطلب اللجوء لدى مكاتب المفوضية، وإذا تم الاعتراف به كلاجئ ستعمل المفوضية على إيجاد حل مناسب لوضعه الذي على الأغلب سيكون إعادة التوطين في بلد ثالث. من أجل تفعيل هذا الحق يتوجب على السلطات المعنية منح الضحية الأجنبية فرصة الاتصال مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين إذا ما رغب في تقديم طلب اللجوء، بشكل مُيسر وفَعّال.

الخاتمة

تناولت هذه الدراسة حق ضحية الاتجار بالبشر في البقاء على إقليم الدولة المستقبلية بحسب ما جاء في بروتوكول منع الاتجار بالبشر واتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الاتجار بالبشر، وبيان كيف تعامل القانون الأردني مع هذا الموضوع.

نص بروتوكول منع الاتجار على حق ضحية جريمة الاتجار بالبقاء على إقليم الدولة المستقبلية بنصوص واسعة وفضفاضة، وترك هامشاً تقديرياً واسعاً للدولة الطرف في آلية منح الإقامة، والحالات المبررة لهذه الإقامة، ومدة هذه الإقامة سواء أكانت بشكل مؤقت أم دائم. وتبين أن أغلب الدول الأطراف قد تسمح لضحية الاتجار بالبقاء بشكل مؤقت إذا أظهر تعاوناً مع السلطات الوطنية في ملاحقة المسؤولين عن جريمة الاتجار، وليس كما جاء في الأعمال التحضيرية التي ربطت حق البقاء بمدى قدرة الضحية على التمتع بحقوقه وحياته الأساسية في حال عودته إلى وطنه أو وجود أسباب شخصية قد تجعل من عودته تُشكل تهديداً على حياته أو حريته.

تميزت الاتفاقية الأوروبية والتعليمات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي بمعالجة حق الضحية بالبقاء بشكل واضح، ووضعت ثلاثة أشكال لهذه الإقامة بشروط واضحة، وهي: الإقامة لغايات التعافي من آثار الجريمة، الإقامة المؤقتة والإقامة الدائمة.

لم ينص القانون الأردني على إمكانية بقاء الضحية، بخلاف بعض القوانين العربية مثل القانون السعودي والبحريني التي نصت صراحة على إمكانية بقاء

الضحية. إلا أن المشرع الأردني نص على إمكانية بقاء الضحية لغايات العلاج على أن لا تزيد الفترة عن شهرين قابلة للتمديد، وذلك في نظام دور إيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر لسنة ٢٠١٢، ونتمنى على السلطات المعنية الإسراع في إنشاء دار الإيواء؛ لأنه في الوقت الحالي تتم الإحالة إلى دار الوفاق الأسري للنساء المعنفات التي لا تستطيع إلا استقبال أعداد محدودة من النساء فقط.

لا تنتقص حقوق الضحية بموجب بروتوكول منع الاتجار من حقوقه الأخرى المكفولة بموجب القانون الدولي مثل حقه بطلب اللجوء والاستفادة من مبدأ عدم الإعادة القسرية، لذلك من حقه طلب اللجوء من الجهات المعنية في الدولة المستقبلية. وكما هو الحال في أغلب الدول العربية، فإن الأردن لا تملك تشريعات متخصصة باللجوء؛ لذلك تقوم المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بعملية دراسة طلب اللجوء والبت فيها، لذلك نجد أن هناك ضرورة أن يتم التنسيق ما بين السلطات الوطنية المعنية والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين من أجل إتاحة الفرصة لضحايا الاتجار بالتقدم بطلب لجوء.

المراجع

أولاً - المراجع باللغة العربية:

الكتب:

- المفوضية السامية لشؤون اللاجئين، دليل الإجراءات والمعايير لتحديد وضع اللاجئين، جنيف، ١٩٧٩، إعادة طباعة ١٩٩٢.
- راميا شاعر، الاتجار بالبشر: قراءة قانونية اجتماعية، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠١٢.
- أيمن الهلوسة، الحماية الدولية لطالب اللجوء، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٤.
- عقبة الخضراوي، حق اللجوء في القانون الدولي، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، ٢٠١٤.
- هيلن هاروف واليكس نصري، عالقون في الفخ: الاتجار بالبشر في الشرق الأوسط، منظمة العمل الدولية، ٢٠١٢.

الأبحاث:

- أيمن الهلوسة، المركز القانوني للاجئ غير الفلسطيني في الأردن، مؤتمراً للبحوث والدراسات، جامعة مؤتة، المجلد ٢١، العدد ٢، ٢٠٠٦.
- محمد أحمد عيسى، الاتجار في القانون وأحكام الشريعة، مجلة رسالة القانون، جامعة بغداد، السنة الرابعة، العدد الثاني، ٢٠١٢.
- محمد جميل النسور، الاتجار بالبشر كجريمة منظمة عابرة للحدود الوطنية وسبل مكافحتها - دراسة تحليلية في ضوء التشريعات الدولية والوطنية، مجلة دراسات، علوم الشريعة والقانون، الجامعة الأردنية، المجلد ٤١، ملحق ٣، ٢٠١٤.

ثانياً - المراجع باللغة الإنجليزية:

الكتب:

- Anette Brunovskis, Fafo, Balancing protection and prosecution in anti-trafficking policies, A comparative analysis of reflection periods and related temporary residence permits for victims of trafficking in the Nordic countries, Belgium and Italy, Nordic Council of Ministers, 2012.

- David McClean, Transnational Organized Crime, Oxford University Press, 2007.
- Sarasu Esther Thomas, RESPONSES TO HUMAN TRAFFICKING IN BANGLADESH, INDIA, NEPAL AND SRILANKA, A REVIEW COMMISSIONED BY UNODC Under the United Nations Global Initiative to Fight Human Trafficking, 2011.
- UN High Commissioner for Refugees, UNHCR Resettlement Handbook, 2011.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners, Module 3: Psychological reactions of victims of trafficking in persons, New York 2009.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME, Anti-human trafficking manual for criminal justice practitioners, Module 5, 2009.

الأبحاث:

- Andreas Schiloenhardt, Prevented, Suppressed and Punished!? Twelve Years of the Trafficking in Persons Protocol, Human Trafficking Working Group, The University of Queensland, Research Paper, January 2012.
- Jeremy Haken, Transnational Crime In The Developing World, Global financial Integrity, February 2011
- Julian Davis Mortenson, 'The travaux of travaux: Is the Vienna convention hostile to drafting history? The American Journal of International Law, Vol 107, 2013.
- Kathryn E. Nelson, Sex Trafficking and Forced Prostitution: Comprehensive New Legal Approaches, 24 (3), 2002, Houston Journal of International Law.
- Kelly E Hyland, The impact of the protocol to prevent, sup-

- press and punish trafficking in persons, especially women and children, Human Rights Brief, 8 (2), 2001.
- Niels Harild and Asger Christensen, THE DEVELOPMENT CHALLENGE OF FINDING DURABLE SOLUTIONS FOR REFUGEES AND INTERNALLY DISPLACED PEOPLE, WORLD DEVELOPMENT REPORT 2011, BACKGROUND NOTE, July 2010.
 - Rosa Raffaelli, The European Approach to the Protection of Trafficking Victims: The Council of Europe Convention, the EU Directive, and the Italian Experience, Vol. 10, German Law Journal, 2009.
 - Tyler Marie Christensen, NEW ISSUES IN REFUGEE RESEARCH, Research Paper No. 206, Trafficking for sexual exploitation: victim protection in international and domestic asylum law, UNHCR, Geneva, April 2011.

التقارير والوثائق الصادرة عن المنظمات الدولية:

- Afghanistan Independent Human Rights Commission, Summary Report on Investigation of Causes and Factors of Trafficking in Women and Children, July 2011.
- EU, Directive 2011/36/EU on preventing and combating trafficking in human beings and protecting its victims, OJ 15.04.2011
- EU, DIRECTIVE 2013/32/EU OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on common procedures for granting and withdrawing international protection, 26 June 2013.
- EUROPEAN COMMISSION, Brussels, 19.6.2012 COM(2012) 286 final COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF

THE REGIONS, The EU Strategy towards the Eradication of Trafficking in Human Beings 2012-2016.

- European Commission, The EU Rights of Victims of Trafficking in Human Beings, Home Affairs, Belgium, 2013.
- Global Alliance Against Traffic in Women, Foundation Against Trafficking in Women, International Human Rights Law Group, HUMAN RIGHTS STANDARDS FOR THE TREATMENT OF TRAFFICKED PERSONS, January 2009.
- International Organization of Migration (IOM), Trafficking in Persons in Afghanistan Field Survey Report, June 2008.
- UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), Guidelines on International Protection: The Application of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or the 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees to Victims of Trafficking and Persons at Risk of Being Trafficked, 7 April 2006, HCR/GIP/06/07.
- UN, General Assembly, Revised draft Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons Especially Women and Children, supplementing the United Nations Convention against Transnational Organized Crime, U.N. Doc. A/AC.254/4/Add.3/Rev.7, 2-27 October 2000.
- UNHCR, UNHCR Role in Refugee Status Determination [<http://www.unhcr.org/pages/4a16b1d06.html>], last visited 25 March 2015.
- UNHCR, United Nations High Commissioner for Refugees, States Parties to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and the 1967 Protocol [<http://www.unhcr.org/3b73b0d63.html>], last visited 25 March 2015.
- UN High Commissioner for Refugees, Framework for Durable Solutions for Refugees and Persons of Concern, May 2003.

- UN High Commissioner for Refugees, Refugee Protection and Durable Solutions in the Context of International Migration, 19 November 2007, UNHCR/DPC/2007/Doc. 02.
- United Nations Office on Drugs and Crime (UNDOC), Factsheet on Human Trafficking, 2015, [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/UN-VTF_fs_HT_EN.pdf], last visited 25 March 2015.
- US department of state, Trafficking in Persons Report, June 2014 TRAFFICKING IN PERSONS REPORT JUNE 2014.