

عامان على إطلاق آلية الإحالة الوطنية للتعامل مع حالات الاتجار بالبشر: أين نحن من التطبيق؟



صورة أرشيفية لعاملات في مصنع نسيج بالأردن - تصوير ناديا بسيسو، موقع حبر

بعد عامين على إطلاق آلية الإحالة الوطنية في أكتوبر/تشرين الأول 2022، والتي قُدمت آنذاك بوصفها نقلة نوعية في مكافحة الاتجار بالبشر وتنسيق الجهود الرسمية والمدنية لحماية الضحايا، تكشف مراجعة الواقع أن ما بدأ كإطار واعد ما زال يواجه ثغرات في التطبيق، وتأخراً في إنصاف الضحايا، وضعفاً في التنسيق بين الجهات المعنية. "إن الأردن من الدول السبّاقة في مكافحة جريمة الاتجار بالبشر حيث حرص على توفير آليات الاستجابة الفضلى وعلى كافة المستويات، فمن الناحية التشريعية تم في العام الماضي تعديل قانون منع الاتجار بالبشر ليوائم أفضل المعايير الدولية ويوفر مزيداً من الحماية للمجني عليهم والمتضررين"، بهذه الكلمات [رعى](#) أمين عام وزارة العدل للشؤون القضائية القاضي سعد اللوزي حفل إطلاق آلية الإحالة الوطنية وإجراءات العمل الموحدة للتعامل مع حالات الاتجار بالبشر في الأردن.

تهدف هذه الآلية إلى ضمان وصول ضحايا الاتجار بالبشر إلى العدالة، وتعزيز التنسيق بين الجهات الرسمية والأمنية والقضائية ومؤسسات المجتمع المدني، لتحديد الضحايا وحمايتهم وتقديم المساعدة القانونية والنفسية والاجتماعية اللازمة لهم. غير أن مرور عامين على إطلاقها أعاد طرح السؤال الأهم: إلى أي مدى فُعّلت فعلاً هذه الآلية، وهل نالت الغاية التي وُضعت من أجلها؟

مدخل لفهم آلية الإحالة الوطنية وسياقها القانوني

[أقرّ](#) الأردن قانون منع الاتجار بالبشر رقم (9) في عام 2009، وذلك من أجل مكافحة جميع أشكال استغلال الأشخاص، بما في ذلك العمل القسري، أو الدعارة، أو نزع الأعضاء، أو الاسترقاق. وقد نصّ القانون على عقوبات متفاوتة بحق من يرتكب جريمة الاتجار بالبشر، تصل إلى الأشغال الشاقة والغرامات المالية بحسب جسامة الفعل. كما أولى أهمية خاصة لحماية الضحايا من خلال توفير المأوى، والرعاية الصحية والنفسية، والمساعدة القانونية، مع الحفاظ على سرية هويتهم وعدم مساءلتهم عن أفعال ارتكبت نتيجة الاتجار بهم.

يقول الباحث في القانون العام مهند الشبلي إن هذا القانون يعد خطوة أساسية في تعزيز التزام الأردن بالاتفاقيات الدولية الخاصة بحقوق الإنسان ومكافحة الجريمة المنظمة، إلا أنه ليس الإطار التشريعي الوحيد الذي يتطرق لأفعال الاتجار بالبشر والأفعال المشابهة لها وتعاقب مرتكبيها. بحسبه، تشمل هذه التشريعات أيضاً قانون العقوبات الأردني رقم 16 لسنة 1960 وقانون العمل الأردني رقم 8 لسنة 1996 وتعديلاته وقانون الانتفاع

بأعضاء جسم الإنسان الأردني رقم 23 لسنة 1977 ونظام تنظيم المكاتب الخاصة العاملة في استخدام واستخدام غير الاردنيين العاملين في المنازل لسنة 2009 وقانون الجرائم الإلكترونية وتعديلاته.

شهد قانون منع الاتجار بالبشر عدة تعديلات هدفت إلى تعزيز الحماية القانونية للضحايا. فقد جرى عام 2019 توسيع تعريف جريمة الاتجار بالبشر ليشمل المتسولين الأطفال، كما تم استحداث صندوق خاص لمساعدة ضحايا الاتجار بالبشر لتقديم الدعم المالي والتعويض. وفي تعديل عام 2021، تم رفع العقوبات على المتورطين في هذه الجرائم، ولا سيما في حالات استغلال النساء وذوي الإعاقة، إضافة إلى تعزيز حماية الشهود والضحايا القاصرين. أما في عام 2023، فقد شملت التعديلات قانون الملاجئ لضمان بقاء الضحايا في أماكن آمنة حتى انتهاء التحقيقات والمحاكمة.

أوضحت المديرية التنفيذية لمركز تمكين للمساعدة القانونية وحقوق الإنسان لندا كلش أن الأردن شهد تقدماً في الإطار التشريعي والتنظيمي المتعلق بمكافحة الاتجار بالبشر، إلا أن التحدي الأبرز يكمن في ضعف التطبيق العملي والإجراءات التنفيذية التي ما تزال غير كافية لحماية الضحايا وملاحقة الجناة. وأضافت أن هناك حاجة لتعزيز الجوانب الوقائية وإجراءات إعادة إدماج الضحايا، خصوصاً أن العمال المهاجرين يشكلون الفئة الأكثر عرضة لهذه الجريمة.

يواجه ضحايا الاتجار بالبشر جملة من التحديات، أبرزها غياب آليات واضحة وميسرة تتيح لهم الوصول إلى الجهات الرسمية المختصة لتقديم الشكاوى أو إقامة الدعاوى القضائية. وغالباً ما يتردد الضحايا في التبليغ بسبب عدم معرفتهم بالجهات المعنية أو بطرق التقديم، إضافة إلى ضعف ثقافتهم بفعالية الإجراءات المتبعة وخوفهم من انتقام الجناة، وفقاً لما أوضحه مدير منظمة بيت العمال وأمين عام وزارة العمل الأردنية الأسبق حمادة أبو نجمة. لمواجهة هذه التحديات واستجابةً لتوفير الآليات الوطنية لمكافحة هذه الجريمة، قامت اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر المشكلة استناداً لنص المادة الرابعة من القانون بتحديث وتطوير آلية الإحالة الوطنية.

ونقلاً عن [الوثيقة الرسمية](#) التي أطلقها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ووزارة العدل ووزارة التنمية الاجتماعية ووزارة الصحة ووزارة العمل والبحث الجنائي، فقد اعتمد فريق العمل "منهجية تهدف لتوفير الدعم والحماية للمجني عليهم، حيث تم إضافة نماذج جديدة للمؤشرات الدالة على التعرف على الضحية المحتملة للاتجار بالبشر، ونماذج خاصة بالاستجابة الأولى من المؤسسات ذات العلاقة مع ضحايا الاتجار بالبشر، كما تم تحديد ضابط ارتباط لكل جهة من الجهات المعنية بتطبيق آلية الإحالة الوطنية لتعزيز أدوار هذه الجهات، كما تم دمج إجراءات العمل الموحدة مع آلية الإحالة الوطنية لتوفير الاستجابة للتعامل مع حالات الاتجار بالبشر، وضمان قيام كل جهة بالإجراءات المناطة بها على أكمل وجه".

عامان على الآلية: أين نحن من التطبيق؟

في محاولة لمراجعة مدى تطبيق آلية الإحالة الوطنية للتعامل مع حالات الاتجار بالبشر، من الضروري البدء بتفكيك خطوات آلية الإحالة الوطنية والتي تتوزع على أربعة مراحل. تتمثل المرحلة الأولى بالتعرف على ضحية الاتجار بالبشر المحتملة حيث يتم تحديد ما إذا كان الشخص ضحية محتملة للاتجار بالبشر بناءً على ملاحظات المستجيب الأول للحالة والمؤشرات وفق النماذج التي تم إعدادها لهذه الغاية. تشمل النماذج أسئلة حول قدرة الضحية على مغادرة عملها أو تعرضها لانتهاكات حقوقية أو علاقتهم مع صاحب العمل.

يقول أبو نجمة إن اللجنة قد أعدت خمسة نماذج تتخصص كل منها في رصد أحد أشكال الاتجار بالبشر، لتغطي مؤشرات العمل القسري أو الجبري في العمل المنزلي، أو ضحايا الاستغلال الجنسي، أو ضحايا الاستغلال في

العمل، أو ضحايا التسول المنظم، أو الضحايا الأطفال، بالإضافة لاستمارة مقابلة ببيانات الضحية (المجني عليه) يملؤها المستجيب الأول (موظف الجهة الرسمية). يضيف أبو نجمة إن رصد عدة مؤشرات في النموذج الواحد الذي يملؤه ضابط الارتباط كفيل بإحالة الضحية المحتملة إلى وحدة مكافحة الاتجار بالبشر لمتابعة التحقيق وجمع الأدلة.

لا توضح الآلية الوطنية الأسباب وراء اعتبار ثلاثة مؤشرات دليلاً كافياً على شبهة الاتجار بالبشر، كما لا تشير للمنهجية التي جرى اتباعها لاعتماد المؤشرات في كل نموذج. [تذكر](#) إحدى دراسات مركز تمكين إلى أن آلية الإحالة الوطنية تحتوي على العديد من نماذج/ وثائق إدارة الحالات والإحالة، لكن يتم استخدام أو ملء عدد قليل جداً من هذه الاستمارات. وتقتصر الدراسة أنه سيكون من الأفضل والأسهل إدارة هذه النماذج في فئة واحدة، لتجنب إهدار الوقت لأسباب مختلفة، بما في ذلك ضمن التخطيط الجيد لخدمات إعادة التأهيل وإعادة الإدماج وتنظيمها.

منذ الأول من كانون الثاني لعام 2025، [سجلت](#) وحدة الاتجار بالبشر وحدة 21 قضية، بحسب وزير العدل رئيس اللجنة الوطنية لمنع الاتجار بالبشر، الدكتور بسام التلهوني، في حين تم صدور حكم بالإدانة بـ43 قضية اتجار بالبشر في عام 2024.

بعد تعبئة النموذج، تأتي المرحلة الثانية من الآلية الوطنية لاستقبال المجني عليهم والمتضررين من هذه الجريمة في دار الإيواء حيث يتم تقديم الحماية والمساعدة وتقديم الخدمات الصحية والنفسية والمشورة القانونية والمتطلبات الأساسية. تشمل هذه المرحلة مزيداً من النماذج التي تسعى لجمع الموافقة على المضي بإجراءات الإحالة وإجراء تقييم مرتبط بالمخاطر المحيطة بالحالة، وإذا لم تكن الضحية بحاجة إلى إيواء، يقوم ضابط الارتباط بالتنسيق مع الجهات المختلفة لتقديم متابعات أخرى مثل المساعدة النفسية أو الطبية أو القانونية.

[تشير](#) دراسة بعنوان "فاعلية الآليات الدولية والوطنية لمكافحة جريمة الاتجار بالبشر" إلى أن هذه الفكرة مكفولة للضحايا بموجب القانون، إذ حددت المادة السابعة منه اعتماد دار واحدة أو أكثر لإيواء المجني عليهم والمتضررين من جرائم الاتجار بالبشر بناءً على تنسيب اللجنة العليا وأعطى صلاحية اعتماد هذه الدار لمجلس الوزراء، إلا أن منظمات المجتمع المدني غالباً ما كانت تقوم بدور إيواء الضحايا، بحسب الدراسة.

بحسب كلش، فإن اتحاد المرأة عمل على سد فراغ كبير في استضافة ضحايا الاتجار بالبشر في دار الضيافة التابعة له منذ دخول القانون حيّز التنفيذ عام 2009، لكن الاتحاد كان يوفر خدمته للنساء من الضحايا فقط، في حين كان يتم، في كثير من الأحيان، توقيف النساء إدارياً في السجون بسبب إشكالية التكييف. ففي عدد من الحالات، يتم تكييف الحالة على أنها مخالفة عمالية، أو مخالفة لشروط الإقامة بدلاً من تكييفها على أنها حالة اتجار بالبشر. كما لا يوجد مأوى متخصص للأطفال الناجين، وتشير واحدة من الحالات إلى إحالة طفل من ضحايا الاتجار إلى مأوى المتسولين.

يساهم افتتاح دور الإيواء في تقليل عدد حالات النساء المجني عليهن اللواتي ممن يتم إيداعهن السجون، كما يوفر المأوى سيوفر فرصة للنساء والرجال للبقاء في الأردن، لحين اتخاذ كل إجراءات التقاضي ضد الجناة وإنصافهم قضائياً. وإلى جانب دار الحماية التابعة لاتحاد المرأة الأردنية، افتتحت وزارة التنمية الاجتماعية عام 2017 دار كرامة لحماية ضحايا الاتجار بالبشر لتقديم المرافق الطبية والعلاجية والنفسية اللازمة للمتضررين، دون أن تشير التصريحات الرسمية لعدد الحالات التي جرى استقبالها حتى الآن.

في المرحلة الثالثة التي تتبع الإيواء، يأتي دور جمع الأدلة والتحقيق والمقاضاة وتمكين المجني عليه من الوصول للعدالة وتحويل الملف للقضاء، عبر قيام وحدة مكافحة الاتجار بالبشر بتحويل الملف للنيابة العامة المختصة ومن ثم إلى القضاء المختص بموجب المادة 12 من القانون. تكفل هذه المادة للمجني عليه مجموعة من الحقوق ومنها إتاحة الفرصة له في جميع مراحل الاستدلال والتحقيق والمحاكمة، لبيان وضعه والتعرف عليه وتصنيفه، والتعرف على هويته وجنسيته وعمره لضمان إبعاده عن الجناة.

في هذه المرحلة، يجري تحديد فيما إذا كانت هذه القضية هي حالة اتجار بالبشر أم غير ذلك (حالة عمالية أو استضعاف أو كلاهما) ويؤثر هذا التكييف على جميع مراحل التقاضي اللاحقة، وكذلك اختيار المحكمة المختصة. تقول المستشارة والمحامية المتخصصة بقضايا الاتجار بالبشر أسماء عميرة إن تعديل الوصف الجرمي في بعض الحالات إلى جرائم أقل خطورة جراء تحديات في إثبات الجريمة الناتجة عن طبيعتها السريّة، يعدّ مؤشرًا خطيرًا.

بلغ عدد أحكام الإدانة بحسب نتائج دراسة "تحليل تشريعات وقضايا الاتجار بالبشر في الأردن لسنة 2020-2023" قد بلغ 52 حكمًا من أصل 172 قضية، أما القرارات التي صدر فيها تعديل للوصف الجرمي للجريمة بلغ عددها 35 قرارًا، حيث تعدّل قرارات الحكم الوصف الجرمي من جريمة الاتجار بالبشر بالاستغلال الجنسي إلى جرم إدارة بيت بغاء أو ممارسة الدعارة والبيعاء، وهنالك قرارات تعدّل الوصف الجرمي من جريمة الاتجار بالبشر إلى مخالفات عمالية بسيطة، بسبب خصوصية هذه الجريمة عن غيرها من الجرائم ولأنّها عادة ما تمارس في الخفاء يصعب إثباتها.

تضيف عميرة إن هذه التحديات تؤدي إلى إفلات الجناة من العقوبة، رغم أنهم عادة ما يملكون سجلًا جرمي كبيرًا، وقد يكون عليهم قضايا اتجار بالبشر سابقة، وصدر بهم أيضًا قرار حكم بتعديل الوصف الجرمي، وهذا يؤدي إلى تكرارهم لأفعالهم السابقة، لكن بحذر وبطريقة يتم استغلال فيها الثغرات القانونية. خلال 4 أعوام، استقبلت وحدة مكافحة الاتجار بالبشر 145 حالة اتجار/ شبهة اتجار بالبشر، بينما استقبلت "تمكين" استقبلت 126 حالة اتجار/ شبهة اتجار بالبشر، وأوردت الدراسة أيضًا الأرقام الواردة على موقع "قسطاس" حيث تبين وجود ما يقارب 126 قضية أرسلت مباشرة إلى المدعي العام دون المرور بوحدة مكافحة الاتجار بالبشر.

بناءً على قرار المحكمة، يخير المجني عليه ما بين العودة الطوعية حيث يتم توفير المساعدة اللازمة والتمكين من العودة الاختيارية، وذلك من خلال سلسلة إجراءات يتم التنسيق لها بين جميع الجهات ذات العلاقة، أو إعادة الإدماج والتي تهدف إلى تمكين المجني عليه من استئناف الحياة كعضو فعال في المجتمع. تمثل هذه الخطوات آخر مرحلتين من آلية الإحالة الوطنية اللتين تهدفان لتمكين الضحية من استئناف حياتها كعضو فعال في المجتمع، إلا الواقع العملي مختلف عن ذلك.

تشير دراسة "إعادة إدماج ضحايا الاتجار بالبشر بين التشريع والتطبيق" إلى أن الناحية الأجنبية من الناحية العملية لا تملك خياراً متاحاً للبقاء في الأردن. ففي جميع الحالات، ما لم تتمكن من الزواج من مواطن أردني، سيكون أمامها خياران فقط: إما المغادرة بمحض إرادتها أو الإعادة إلى بلدها الأصلي مع حظر العودة لمدة خمس سنوات، ويعتمد ذلك على وضعها في بلدها الأم. يواجه المتضررون في هذه المرحلة عوائق أخرى، فإذا كانت الضحية عاملة مهاجرة وترغب البقاء في الأردن، فيجب عليها دفع غرامات تجاوز مدة الإقامة ودفع رسوم تصريح العمل بأثر رجعي، وإذا كان الناجي لم يُنه عقد عمله، فيجب عليه الحصول على تنازل وإخلاء طرف من قبل صاحب العمل حتى لو كان متورطاً في القضية.

في كثير من مراحل تطبيق الآلية الوطنية، يعتبر الافتقار إلى الموارد المالية المستدامة نقطة ضعف واضحة في التطبيق تعيق تحسين خدمات الإيواء أو إعادة إدماج الناجين أو حجز التذاكر لتأمين العودة الطوعية، ما يستدعي وجود مصدر مالي مستدام لتغطية التطبيق السليم والجاد. بعد مرور عامين على إطلاق آلية الإحالة الوطنية للتعامل مع حالات الاتجار بالبشر، والتي كانت بمثابة خطوة للأمام في ملف تمكين الضحايا من تحصيل حقوقهم على رأسها الحق في المحاكمة العادلة، تظهر الممارسة العملية لمراحل الإحالة فجوات مختلفة في التطبيق تحد من نجاعة الآلية ومدى تحقيقها للأهداف التي وضعت من أجلها.

يبقى الأهم أن كل رقم وإحصائية تمثل حياة حقيقية لشخص انتهكت حقوقه، وأن نجاح الآلية يقاس بقدرتها على تمكين هؤلاء الأشخاص من استعادة كرامتهم واستئناف حياتهم بأمان. دون التطبيق الجاد والموارد المستدامة، تظل العدالة وعدا معلقا، والضحايا هم الذين يدفعون الثمن الأول والأكبر.

* تم انتاج هذا التقرير ضمن مشروع "تعزيز حقوق العمال المهاجرين ومكافحة الاتجار بالبشر"، نفذه مركز المعلومات والبحوث-مؤسسة الملك الحسين، بالتعاون مع مؤسسة هينرش بل - مكتب فلسطين والأردن. الآراء الواردة في التقرير لا تعكس بالضرورة عن آراء مؤسسة هينرش بل.