HEINRICH BÖLL STIFTUNG
فلسطين والأردن

KING HUSSEIN FOUNDATION مؤسسة الملك الحسين
مركز المعلومات والبحوث
INFORMATION AND RESEARCH CENTER

تعزيز حماية العمالة المهاجرة وضحايا الاتجار

حزمة إصلاحات تشريعية لتحقيق التزامات الأردن الدولية ورؤية التحديث الاقتصادي

فهرس المحتويات

الملخص التنفيذي ...../..... 4

بيان المشكلة والوضع القائم 6

الاعتراف بالجهود الوطنية 7

الإطار المعياري 8

مرتكزات الإصلاح: شواهد قضائية، مقارنات عربية، والتزامات مرجعية ... 9

الإصلاحات التشريعية المقترحة 11

ملحق (أ): النصوص القانونية المقترحة - الصياغة الكاملة 15

ملحق (ب): السوابق القضائية 17

ملحق (ج): المؤشرات الدولية 18

ملحق (د): المقارنة التشريعية العربية 21

شكر وتقدير

يتقدّم مركز المعلومات والبحوث - مؤسسة الملك الحسين بخالص الشكر والتقدير إلى الفريق الاستشاري الذي ساهم في مراجعة مسودة هذه الورقة وتقديم اقتراحات قيّمة لتعزيز محتواها وتطوير مقترحاتها التشريعية.

وقد ضمّ الفريق المؤسسي والاستشاري كلًّا من:

- بيت العمال: المركز الأردني لحقوق العمل
- تمكين للمساعدة القانونية
- جامعة الإسراء - كلية الحقوق
- مركز العدل للمساعدة القانونية
- مركز الفينيق للدراسات الاقتصادية والمعلوماتية
- أ.د. حمدي قبيلات
- د. شذى العساف
- د. عمر العرايشي

يثمّن المركز هذا الجهد الجماعي والتعاون البنّاء الذي أثْرى النقاشات وارتقى بالمضمون التحليلي والتوصيات التشريعية الواردة في هذه الورقة المعنونة:

«تعزيز حماية العمالة المهاجرة وضحايا الاتجار: حزمة إصلاحات تشريعية لتحقيق التزامات الأردن الدولية ورؤية التحديث الاقتصادي».

الملخص التنفيذي

تطرح هذه الورقة حزمة إصلاحات تشريعية لتعزيز حماية ضحايا الاتجار والعمل القسري في الأردن وسدّ فجوتين بنيويتين تعوقان العدالة والردع: (1) رهن حقوق أساسية في المادة (12/ب) من قانون منع الاتجار بالبشر لعبارة تقديرية «حيثما أمكن»، و(2) غياب تجريمٍ مستقلّ للعمل القسري/الجبري في قانون العقوبات، ما يؤدي عمليًا إلى تفاوت في الحماية، وإفلات من العقاب، وتراجع في المؤشرات الدولية.

جوهر الإصلاحات المقترحة

تعديل المادة (12/ب) بصياغة إلزامية تكفل فورًا ودون تمييز: الإقامة القانونية المؤقتة، الإيواء، الحماية الأمنية وسرية البيانات، الترجمة الفورية، والمساعدة القانونية، مع إمكان منح تصريح عمل مؤقت.

إدراج جريمة مستقلة للعمل القسري/الجبري ضمن الجرائم الواقعة على الأشخاص بعقوبات رادعة وظروف مُشدِّدة، مع تعريف واضح لوسائل الإكراه واستغلال الضعف.

نصوص مكملة: عدم معاقبة الضحايا على المخالفات الناشئة مباشرة عن الجريمة، وقف الترحيل لحين الفرز والتحقيق والمحاكمة، وتصاريح عمل مؤقتة تدعم الاستقلال الاقتصادي والتعاون القضائي.

الأساس المرجعي

يتوافق المقترح مع الدستور (المواد 6، 7، 13، 101)، وبروتوكول باليرمو، واتفاقيتي منظمة العمل الدولية رقم 29 و105، ويستند إلى إرث تشريعي أردني مبكر (قانون منع التشغيل الإلزامي رقم 4 لسنة 1934).

الأثر المتوقع

تقرير الاتجار بالأشخاص ومؤشر العبودية الحديثة: معالجة فجوات بدائل الإبعاد، وضمان عدم معاقبة الضحايا، وتجريم العمل القسري بشكل صريح، يسهم في رفع تقييم استجابة الحكومة ويعزّز معدلات الإحالة والإدانات.

مؤشر سيادة القانون وتقارير الحريات ومؤشر التنافسية العالمية: وضوح القواعد، وتحسين الوصول إلى العدالة، وتنظيم سوق العمل ينعكس إيجابًا على سيادة القانون والحريات العامة والتنافسية الاقتصادية، ويعزّز ثقة الشركاء والجهات المانحة.

النتيجة

تحوّل هذه الإصلاحات الحماية من "جهد مبذول" إلى التزام واجب النفاذ، وتغلق الفراغ التشريعي، وتوفر مسارًا سريع الأثر لتحسين موقع الأردن دوليًا مع عوائد ملموسة على كرامة الإنسان وسيادة القانون وسوق العمل.

بيان المشكلة والوضع القائم

رغم تحسّن الإجراءات التنفيذية في الأعوام الأخيرة (تحديث آلية الإحالة، تخفيف بعض القيود الإدارية)، ما تزال منظومة الحماية تعاني ثغرتين بنيويتين تُضعفان الوصول إلى العدالة وردع الانتهاكات:

1

قابلية الحقوق للتقدير الإداري (المادة 12/ب من قانون منع الاتجار بالبشر رقم 9 لسنة 2009)

ربطُ حقوقٍ أساسية، كالإقامة القانونية المؤقتة، والإيواء، والحماية، والترجمة، والمساعدة القانونية، بعبارة «حيثما أمكن» حوّلها من التزام واجب النفاذ إلى خيار إداري مقيَّد بالموارد والاجتهاد. عمليًا، يفضي ذلك إلى تفاوت في التطبيق، وتعريض الضحايا للترحيل المبكر أو إعادة الاستغلال، وإضعاف الإفادات والأدلة الجرمية لغياب ترجمة ومساندة قانونية مبكرة.

2

غياب تجريمٍ مستقلّ للعمل القسري / الجبري

إدراج العمل القسري فقط كـ«شكل من أشكال الاستغلال» ضمن جريمة الاتجار بالبشر يجعل قضايا كثيرة تنهار عندما لا تكتمل أركان الاتجار، رغم ثبوت عناصر إكراه أو استغلال واضح. النتيجة هي انزلاق الانتهاكات إلى مخالفات عمالية أقلّ، وضعف الردع، وصعوبة الإحالة والتجريم المتناسب مع خطورة الفعل.

الآثار المباشرة

- تفاوت في الحماية وإجراءات العدالة تبعًا للاجتهاد والقدرة التنفيذية.
- فجوة عقابية تسمح بإفلات منتهكين من المساءلة المناسبة.
- أثر سلبي مباشر على مؤشرات الأداء الدولية مثل المؤشرات المتعلقة بالعبودية الحديثة والاتجار بالبشر وثقة الشركاء.

هذا الواقع يبرّر الحاجة إلى نص إلزامي صريح يضمن حقوق الحماية دون إبطاء، **وإلى تجريم مستقل للعمل القسري/الجبري بعقوبات وظروف مشدِّدة**، مع نصوص مكمِّلة (عدم معاقبة الضحية، وقف الترحيل، وتصاريح عمل مؤقتة) لسدّ الحلقة الإجرائية بين الكشف والمساءلة.

الاعتراف بالجهود الوطنية

لا يمكن الحديث عن الإصلاحات دون الإشارة إلى ما أُنجز بالفعل. فقد اتخذت الحكومة الأردنية، من خلال وزاراتها ومؤسساتها المختصة، خطوات مهمة في السنوات الأخيرة لتعزيز حماية العمالة المهاجرة والتصدي لجرائم الاتجار بالبشر، من أبرزها:

- **وزارة العمل:** ألغت شرط تصاريح الخروج والعودة لفئات من العمال المصريين، وخففت من متطلبات "براءة الذمة" التي كانت تُستغل كأداة ضغط على العمال، كما حدثت آلية الإحالة الوطنية وعيّنت ضباط ارتباط ومفتشي عمل مختصين.
- **وزارة العدل:** عبر مديرية حقوق الإنسان، ساهمت في تطوير إجراءات العمل الموحّدة وآلية الإحالة، وأصدرت إحصاءات دورية، وشاركت في برامج إعادة إدماج الضحايا.
- **اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر:** شكلت إطارًا تنسيقيًا يضم الجهات الرسمية والأمنية والقضائية والمجتمع المدني، وأسهمت في إعداد الاستراتيجية الوطنية وتفعيل حملات التوعية والتدريب.
- **وحدة مكافحة الاتجار بالبشر:** عملت على تنفيذ الاستراتيجية الوطنية (2024-2027)، وتفعيل صندوق مساعدة الضحايا، وتعزيز الشراكات لتوفير خدمات الدعم القانوني والاجتماعي.

هذه الإنجازات مثّلت تقدّمًا ملموسًا في تحسين بيئة الحماية وتقوية صورة الأردن في التقارير الدولية، لكنها بقيت في معظمها **إجراءات إدارية يمكن أن تتغير أو تتراجع بتغير الموارد أو الأولويات.** ومن هنا تأتي الحاجة إلى إصلاح تشريعي مُلزم يضمن استدامة الحماية ويفرض معايير واضحة وقطعية، بما يرسخ التزامات الأردن الدستورية والدولية ويُترجمها إلى **ضمانات لا يمكن التراجع عنها.**

الإطار المعياري

ترتكز الدعوة إلى الإصلاح التشريعي على مرجعيات دستورية ودولية واضحة، تجعل من حماية الضحايا التزامًا قانونيًا لا خيارًا إداريًا:

أولًا: الدستور الأردني

- المادة (6/1): المساواة أمام القانون وحظر التمييز غير المبرر.
- المادة (7/2): كل اعتداء على الحقوق والحريات جريمة يعاقب عليها القانون.
- المادة (13): تحظر التشغيل الإجباري أو الجبري إلا في حالات استثنائية محدودة.
- المادة (101/1): الحق في التقاضي وضمان الوصول إلى العدالة.

هذه النصوص تُلزم المشرّع بصياغة أحكام قطعية تكفل الحماية الفعلية للضحايا، لا ربطها بعبارات تقديرية مثل "حيثما أمكن".

ثانيًا: الاتفاقيات الدولية الأساسية

- بروتوكول باليرمو لسنة 2000 يُلزم بحماية الضحايا وضمان حقوقهم دون قيد أو شرط.
- اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 29 (1930) ورقم 105 (1957): تُوجب تجريم العمل الجبري/الجبري بعقوبات رادعة.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966): يؤكد الحق في الحرية والأمان، ويُحظر الاستغلال القسري.

ثالثًا: المعايير المرجعية

- مبدأ عدم معاقبة الضحايا على المخالفات الناشئة مباشرة عن تعرضهم للاتجار أو العمل القسري.
- ضمان الإقامة المؤقتة وتصاريح العمل كبدائل قانونية للإبعاد، وهو معيار رئيس في تقارير المراجعة الدولية.

استمرار الصياغات التقديرية وغياب التجريم المستقل يُخِلّ بنصوص الدستور، بل يشكل أيضًا ثغرة مباشرة في التزامات الأردن الدولية كما سبق ان تمت الاشارة، تنعكس سلبًا على موقع المملكة في تقارير في المؤشرات الدولية المعنية.

مرتكزات الإصلاح: شواهد قضائية، مقارنات عربية، والتزامات مرجعية

أولًا: الشواهد القضائية المحورية

تبرز السوابق القضائية أن غياب نصوص ملزمة وتقديرية صياغة الحقوق يفتح المجال لانتهاكات خطيرة ويُضعف العدالة:

التمييز رقم 5408/2022 (حقوقي):

عاملة أوقِفت إداريًا لسنوات دون سند، فقضت المحكمة بعدم مشروعية التوقيف وحمّلت وزارة الداخلية مسؤولية مدنية. الأثر: يؤكد ضرورة نص إلزامي صريح يقيّد التقدير الإداري ويحمي الضحايا.

التمييز رقم 2056/2023 (جزائي):

عاملة منازل تعرّضت لاعتداء جنسي؛ انتهت القضية بالبراءة لغياب إفادات موثوقة بسبب غياب الحماية الإجرائية المبكرة. الأثر: يوضح أن توفير الترجمة والمساعدة القانونية منذ البداية يعزز البينة ويمنع إفلات الجناة.

التمييز رقم 3463/2022 (جزائي):

عمال أُجبروا على ظروف عمل قسرية في الخارج؛ المحكمة صنّفت النزاع مدنيًا لغياب نص صريح يجرّم العمل الجبري. الأثر: يبرز الفراغ التشريعي وضرورة تجريم مستقل للعمل القسري/الجبري.

ثانيًا: مقارنة عربية مختصرة

الدولة	حماية الضحايا	تجريم العمل القسري
الإمارات	حقوق إلزامية للإقامة والحماية والإيواء (قانون 51/2006 المعدل)	مادة مستقلة في قانون العقوبات (347 مكرر)
البحرين	إلزامية إفهام الحقوق، بقاء الضحية طوال المحاكمة، لجنة مختصة لتوفيق الأوضاع	عقوبات صريحة في قانون العقوبات
المغرب	بقاء الضحية حتى نهاية المحاكمة، إقامة خاصة	الفصل 448-1 يجرّم العمل الإجباري بالسجن والغرامة
تونس	إقامة خاصة قابلة للتجديد، ترخيص عمل للضحايا	الفصل 105 مكرر: سجن 10-20 سنة للعمل الجبري
مصر	إقامة مؤقتة أو دائمة، حماية قانونية وصحية	المادة 89: تجريم الاسترقاق والعمل الجبري كجريمة ضد الإنسانية

يرتكز الإصلاح المقترح على مرجعيات ملزمة، في مقدمتها الدستور الأردني الذي يكرّس المساواة والكرامة (المادتان 6 و7)، ويحظر التشغيل الجبري (المادة 13)، ويكفل الحق في التقاضي (المادة 101)، إلى جانب بروتوكول باليرمو الذي يفرض حماية الضحايا دون قيد، واتفاقيتي منظمة العمل الدولية (29 و105) اللتين تُلزمان بتجريم العمل الجبري بعقوبات فعّالة ورادعة، فضلًا عن مبدأ عدم معاقبة الضحايا الذي يشكّل قاعدة دولية راسخة تمنع تحميلهم مسؤولية مخالفات نشأت مباشرة عن تعرضهم للاتجار أو الاستغلال القسري.

أدرك المشرّع الأردني مبكرًا خطورة العمل الجبري؛ إذ حظر قانون منع التشغيل الإلزامي رقم (4) لسنة 1934 في مادته (3) فرض التشغيل الإلزامي، وعرّفت المادة (2) التشغيل الإلزامي بأنه كل عمل أو خدمة تُفرض تحت تهديد بضرر مادي أو أدبي، مع استثناءات مضبوطة (تنفيذ حكم قضائي، الكوارث والطوارئ)، وقرر عقوبات بالحبس أو الغرامة للمخالفة. هذا الإرث يؤكد اتساق الإصلاحات المقترحة مع خط تشريعي أردني راسخ.

الإصلاحات التشريعية المقترحة

استنادًا إلى الثغرات القائمة والسوابق القضائية والالتزامات الدستورية والدولية، تقترح الورقة حزمة إصلاحات محددة وواضحة:

1- تعديل المادة (12/ب) من قانون منع الاتجار بالبشر

إزالة الصياغة التقديرية «حيثما أمكن» واعتماد نص إلزامي يضمن للضحايا والضحايا المحتملين، دون إبطاء أو تمييز، حقوقًا أساسية تشمل: الإقامة القانونية المؤقتة، الإيواء، الحماية الأمنية وسرية البيانات، الترجمة الفورية، المساعدة القانونية، مع إمكانية منح تصريح عمل مؤقت. هذا التعديل يحوّل الحقوق من مجرد جهد إداري إلى التزام قانوني قطعي.

2- تجريم العمل القسري/الجبري كجريمة مستقلة في قانون العقوبات

إضافة مادة صريحة في باب الجرائم الواقعة على الأشخاص تعاقب بالسجن والغرامة كل من أجبر شخصًا على العمل أو الخدمة بالإكراه أو التهديد أو استغلال الضعف، مع مضاعفة العقوبة إذا ارتكبت ضد النساء أو الأطفال أو ذوي الإعاقة أو من قبل صاحب سلطة. يهدف هذا النص إلى سد الفراغ التشريعي، وتعزيز الردع، وتمكين القضاء من محاسبة المنتهكين حتى عندما لا تكتمل أركان جريمة الاتجار بالبشر.

3- نصوص مكملة داعمة للحماية

- **عدم معاقبة الضحايا:** ضمان عدم مساءلتهم على مخالفات الإقامة أو العمل الناشئة مباشرة عن تعرضهم للاتجار أو العمل القسري.
- **وقف الترحيل:** منع إبعاد الضحايا لحين استكمال إجراءات التقييم والتحقيق والمحاكمة، مع إمكانية منح إقامة مؤقتة لأسباب إنسانية أو قضائية.
- **تصاريح عمل مؤقتة:** تمكين الضحايا من العمل بشكل قانوني خلال فترة الإجراءات بما يعزز استقلاليتهم الاقتصادية ويشجع تعاونهم مع السلطات القضائية.

بهذه الإصلاحات، ينتقل النظام القانوني الأردني من الاعتماد على تعاميم وإجراءات إدارية قابلة للتراجع إلى منظومة تشريعية مُلزِمة توفر حماية شاملة للضحايا، وتسد الثغرات التي أبرزتها الأحكام القضائية والتقارير الدولية، وتمنح الدولة أداة فعّالة لتحسين صورتها في المؤشرات العالمية ذات الصلة.

الأثر المتوقع على المؤشرات الدولية

تُترجم الإصلاحات المقترحة مباشرةً إلى تحسينات قابلة للقياس على صعيد حماية الضحايا، وتعزيز التزامات الأردن أمام شركائه الدوليين، وانعكاس إيجابي على المؤشرات العالمية:

1- تقرير الاتجار بالأشخاص (US TIP Report)

- التعديل على المادة (12/ب) وإقرار بدائل قانونية للإبعاد (إقامة مؤقتة + تصاريح عمل) يعالج فجوة رئيسة طالما انتقدها التقرير.
- النصوص المكملة (عدم معاقبة الضحايا، وقف الترحيل) ترفع مستوى الحماية الإجرائية وتمنع العقوبات المزدوجة.
- تجريم العمل القسري كجريمة مستقلة يزيد من عدد القضايا والإدانات في هذا المجال، ما يعزز مصداقية منظومة العدالة الأردنية.

الأثر المتوقع: تثبيت موقع الأردن في Tier 2 مع فتح مسار تدريجي نحو Tier 1 إذا اقترن الإصلاح بتوسيع الملاحقات وتعزيز إنفاذ القانون.

2- مؤشر العبودية الحديثة (Global Slavery Index – GSI)

- تحويل الحقوق من تدابير إدارية مرنة إلى نصوص ملزمة يرفع تقييم قوة الإطار القانوني.
- تجريم العمل الجبري بعقوبات صريحة يعزز عنصر الردع ويغلق فجوة انتقدتها تقارير سابقة.
- نصوص عدم المعاقبة ووقف الترحيل تقلّص ممارسات احتجاز الضحايا أو إبعادهم، ما يحسن تقييم "استجابة الحكومة".

الأثر المتوقع: تحسن ملحوظ في موقع الأردن إقليميًا، وإظهار التزامه العملي بتوصيات الهيئات الدولية.

3- مؤشرات أخرى

- سيادة القانون (WJP) : وضوح النصوص والتجريم المستقل يعززان محاور الحقوق الأساسية والعدالة الجنائية.
- تقارير الحريات (Freedom House) :إزالة الممارسات العقابية ضد الضحايا ورفع ضمانات المحاكمة العادلة يعززان مسار الحريات المدنية.
- التنافسية العالمية (WEF) :تنظيم سوق العمل ومنح تصاريح مؤقتة يقلّص الاقتصاد غير النظامي ويحسن بيئة الاستثمار.

هذه التعديلات ليست فقط استجابة لالتزامات حقوقية، بل أداة استراتيجية لتحسين تصنيف الأردن دوليًا، وتعزيز ثقة الشركاء والمانحين، وتخفيض المخاطر القانونية والمالية على الدولة، مع إظهار التزام عملي بتحويل المعايير الدستورية والدولية إلى نصوص نافذة.

الملاحق

ملحق (أ): النصوص القانونية المقترَحة - الصياغة الكاملة

أولًا: تعديل المادة (12/ب) من قانون منع الاتجار بالبشر رقم (9) لسنة 2009 وتعديلاته

المادة (12/ب) – (بدلًا من عبارة «حيثما أمكن»):

تلتزم الجهات المختصة بضمان تمتع المجني عليهم والضحايا المحتملين في جرائم الاتجار بالأشخاص، دون إبطاء أو تمييز، بالحقوق الآتية:

1. المساعدة القانونية (المشورة والتمثيل)،
2. الترجمة الفورية،
3. الإيواء والخدمات الاجتماعية والنفسية،
4. الحماية الأمنية وسرية البيانات،
5. الإقامة القانونية المؤقتة مع إمكانية منح تصريح عمل عند الاقتضاء،
6. تيسير سبل التعويض القضائي وتنفيذها.

ويتمتع الضحايا بهذه الحقوق بذات الضمانات التي يتمتع بها الأردنيون أمام القانون، وتفصّل التعليمات آليات التنفيذ دون أن تنال من مضمون هذه الحقوق أو تقيدها.

ثانيًا: إدراج جريمة مستقلة للعمل القسري/الجبري في قانون العقوبات

المادة (...): جريمة العمل القسري/الجبري

يعاقَب بالحبس مدة لا تقل عن ثلاث سنوات ولا تزيد على عشر سنوات، وبغرامة لا تقل عن خمسة آلاف دينار، كل من أجبر شخصًا، بأي وسيلة من وسائل الإكراه أو التهديد أو استغلال الضعف أو إساءة استعمال السلطة، على أداء عمل أو خدمة دون رضاه الحر.

وتُضاعف العقوبة إذا:

- كانت الضحية امرأة أو طفلًا أو شخصًا ذا إعاقة.
- كان الجاني من أرباب العمل أو من ذوي السلطة أو النفوذ أو ممّن أوكلت إليهم واجبات إنفاذ القانون.

ولا يُساءل الضحايا جزائيًا أو إداريًا عن أفعال نشأت مباشرةً عن تعرضهم للعمل القسري/الجبري.

ويُقصد بوسائل الإكراه -لغايات هذه المادة- كل فعل أو امتناع من شأنه إعدام الرضا الحر أو تشويهه، بما في ذلك التهديد بإيذاء جسدي أو نفسي، أو احتجاز الوثائق الرسمية، أو تقييد الحرية، أو فرض شروط عمل تعسفية تقترن بوعيد جدي، أو إساءة استعمال الإجراءات الإدارية بما يؤدي فعليًا إلى حرمان الضحية من حرية ترك العمل.

ثالثًا: نصوص مكملة في قانون منع الاتجار بالبشر أو قانون الإقامة والعمل

(1) عدم معاقبة الضحايا

لا تُفرض على ضحايا جرائم الاتجار بالأشخاص أو العمل القسري/الجبري أية عقوبات جزائية أو إدارية على أفعال أو مخالفات (ومنها مخالفات الإقامة والعمل) نشأت مباشرةً عن تعرضهم لتلك الجرائم.

(2) وقف الإبعاد/الترحيل

تلتزم الجهات المختصة بوقف إبعاد أو ترحيل الضحايا أو الضحايا المحتملين إلى حين استكمال إجراءات الفرز والإحالة عبر الآلية الوطنية واستكمال التحقيق أو المحاكمة، ويُمنحون إقامة مؤقتة وجوبية لأسباب إنسانية أو لأغراض العدالة، ولا يجوز الاستثناء من ذلك إلا إذا اقتضت مصلحة العدالة أو سلامة الضحية خلاف ذلك، وبقرار معلل يصدر عن الجهة القضائية المختصة.

(3) تصاريح العمل المؤقتة

يجوز منح الضحية أو الضحية المحتملة تصريح عمل مؤقت خلال فترة الإقامة القانونية المؤقتة، بما يدعم استقلاله/ها الاقتصادي ويعزز تعاونه/ا مع سلطات التحقيق والقضاء.

ملحق (ب): السوابق القضائية

1 - محكمة التمييز (حقوقي) رقم 5408/2022 – 13/12/2023

- **الوقائع الموجزة:** عاملة أجنبية ضحية اعتداء جنسي أُوقفت إداريًا لسنوات بدعوى "الحماية".
- **المسألة القانونية:** مشروعية التوقيف الإداري طويل الأمد دون سند محدد وضمانات.
- **الحكم والمرتكز:** قضت التمييز بعدم مشروعية التوقيف وعدّته خطأ جسيمًا يرتب مسؤولية مدنية على الجهة الإدارية.
- **الدلالة:** يؤكد أن الحماية ينبغي أن تُبنى على نصوص إلزامية محددة، لا تقدير إداري قابل للانحراف؛ وهو ما يدعم تعديل المادة 12/ب بنص قطعي.

2 - محكمة التمييز (جزائي) رقم 2056/2023 – 29/10/2023

- **الوقائع الموجزة:** اتهامات باغتصاب وهتك عرض وتهديد عاملة منازل مهاجرة؛ استبعدت المحكمة شهادات أساسية لعيوب في الإفادات وتناقضات.
- **المسألة القانونية:** معيار الإثبات الجزائي في ظل غياب ضمانات الترجمة والمساعدة القانونية المبكرة.
- **الحكم والمرتكز:** براءة لغياب الدليل "الجزم اليقيني".
- **الدلالة:** الربط المباشر بين توفير حماية إجرائية مبكرة (ترجمة، تمثيل قانوني، بيئة إيواء آمنة) وقوة البينة؛ ما يدعم إلزامية حقوق المادة 12/ب.

3-محكمة التمييز (جزائي) رقم 3463/2022 – 27/12/2022

- **الوقائع الموجزة:** عمال أردنيون بعقود في الخارج تعرضوا لخفض أجر وشروط عمل قسرية؛ جرى تكييف الوقائع كاتجار بالبشر.
- **المسألة القانونية:** فشل التكييف الجزائي في غياب وسائل قسرية صريحة تُتم أركان الاتجار.
- **الحكم والمرتكز:** اعتبرت المحكمة النزاع أقرب لطبيعة مدنية (عقود/أجور) لغياب نص صريح يجرّم العمل الجبري بذاته.
- **الدلالة:** يبرز فراغًا تشريعيًا يستدعي إدراج جريمة مستقلة للعمل القسري/الجبري في قانون العقوبات.

خلاصة الدلالة القضائية: تتساند هذه السوابق في إبراز أثر الصياغات التقديرية وغياب التجريم المستقل على كفاءة الحماية ونزاهة الإجراءات والردع؛ وهو ما تذهب إليه الإصلاحات المقترحة لسدّ الفجوات.

ملحق (ج): المؤشرات الدولية

1- تقرير الاتجار بالأشخاص (US TIP Report)

- **الإطار العام:** يقيس الامتثال لـ "الحد الأدنى من المعايير" (TVPA) عبر أركان المنع، الحماية، الملاحقة، ويصنّف الدول إلى Tiers.
- **بنود تُراقَب بدقة:**
  - بدائل قانونية للإبعاد (Legal Alternatives to Removal) كالإقامة الإنسانية/المؤقتة وتصاريح العمل.
  - عدم معاقبة الضحايا على مخالفات نتجت مباشرة عن الاتجار/العمل القسري.
  - الفرز الاستباقي في مراكز الاحتجاز وضمان الوصول المنتظم لوحدات الاختصاص.
  - قوة الملاحقة في قضايا العمل القسري بذاته (لا تخفيضها إلى مخالفات عمالية).
  - جودة الخدمات (إيواء، ترجمة، مساعدة قانونية، حماية) وتمويلها واستدامتها.
  - الشفافية الإحصائية (إدانات، إحالات، أعداد المستفيدين...).
- **خريطة الأثر التشريعي المقترح:**
  - تعديل 12/ب ← يرفع "الحماية" ويُمكّن البدائل القانونية ويمنع الإبعاد المبكر.
  - تجريم العمل الجبري ← يزيد الإحالات والإدانات ويضبط التكييف القانوني.
  - النصوص المكملة (لا معاقبة/وقف ترحيل/تصاريح عمل) ← تحسّن بيئة الإبلاغ وجودة الأدلة.

2 - مؤشر العبودية الحديثة (Global Slavery Index – GSI)

- **مكوّن "استجابة الحكومة"**
  - صلابة الإطار القانوني (تجريم واضح + عقوبات رادعة + عدم تجريم الضحايا).
  - جودة الخدمات واستدامتها (نقل الحماية من تعاميم إلى نصوص واجبة).
  - الشفافية وإتاحة البيانات القابلة للتدقيق.
- **أثر الإصلاحات:**
  - تحويل الحقوق إلى التزام ملزم يرفع تقييم قوة المنظومة.
  - التجريم المستقل يتيح فصل الإحصاءات (عمل جبري ← اتجار) وتحسين جودة البيانات.
  - عدم المعاقبة/وقف الترحيل يقلص ممارسات مُنتقَدة ويرفع نقاط الاستجابة.

3-مؤشرات مساندة

سيادة القانون (World Justice Project Rule of Law Index): تحسّن في محاور الحقوق الأساسية (4)، العدالة الجنائية (8)، إنفاذ القواعد (6)، والعدالة المدنية (7).

- **الحقوق الأساسية (Factor 4)**
  - تعديل المادة (12/ب) بصياغة إلزامية يعزز الحق في الكرامة والحرية الشخصية ويمنع التمييز في التمتع بالحقوق.
  - ضمان الترجمة والمساعدة القانونية يرفع مستوى احترام الحقوق الإجرائية ويُمكّن الضحايا من الوصول العادل للعدالة.
- **نفاذ القواعد (Factor 6)**
  - تحويل الحقوق من "حيثما أمكن" إلى التزامات واجبة النفاذ يقلل التفاوت بين الممارسات الإدارية، ويضمن تطبيقًا أكثر اتساقًا للقانون.
  - إدراج نصوص واضحة لوقف الترحيل وعدم معاقبة الضحايا يرسّخ مبدأ اليقين القانوني ويُقلّل من الاجتهادات الفردية.
- **العدالة المدنية (Factor 7)**
  - تمكين الضحايا من المطالبة بالتعويض وإنفاذه عمليًا يعزز ثقتهم بالمؤسسات القضائية.
  - تصاريح العمل المؤقتة تمنح الضحايا قدرة على الاستقلال الاقتصادي، ما يسهل عليهم متابعة قضاياهم مدنيًا دون خوف من فقدان الإقامة أو العمل.
- **العدالة الجنائية (Factor 8)**
  - تجريم العمل القسري كجريمة مستقلة يوسع نطاق المساءلة ويمنع إفلات الجناة من العقاب.
  - النصوص المكملة (الترجمة، الإيواء، المساعدة القانونية) تعزز نزاهة التحقيقات والأدلة، وترفع من كفاءة الملاحقة والإدانة.
- **الحريات (Freedom House):** تعتمد تقارير فريدوم هاوس على معايير جوهرية مثل سيادة القانون، المساواة أمام القضاء، وضمان حقوق الفئات الأكثر هشاشة. إن إدخال تعديلات تشريعية تُلزم الدولة بتوفير الإقامة المؤقتة، الترجمة، المساعدة القانونية، وعدم معاقبة الضحايا، من شأنه أن يرفع تقييم الأردن في محور الحريات المدنية تحديدًا. فالنصوص المقترَحة تقلّل من الممارسات العقابية بحق ضحايا الاتجار والعمل القسري، وتمنحهم فرصة متكافئة للوصول إلى العدالة. هذا يعزز صورة الأردن كدولة تضمن المساواة أمام القضاء وتحمي الفئات الضعيفة (نساء، أطفال، مهاجرون، ذوو إعاقة)، وهو ما يترجم إلى نقاط أفضل في تصنيف الحريات المدنية ويبعث رسالة ثقة إيجابية للشركاء الدوليين والمانحين.

- **التنافسية (World Economic Forum Global Competitiveness Index):** يركّز مؤشر التنافسية العالمية على عوامل مثل وضوح القواعد، جودة المؤسسات، وتنظيم سوق العمل. إن إدخال تعديلات تشريعية تُلزم الدولة بتوفير الإقامة القانونية المؤقتة ومنح تصاريح عمل للضحايا يعزز شفافية سوق العمل ويحد من توسع الاقتصاد غير النظامي، حيث غالبًا ما يُدفع الضحايا للعمل في ظروف استغلالية غير مسجلة. هذه الإجراءات تُقلّل المخاطر القانونية على أصحاب العمل، وتُحسّن بيئة الأعمال من خلال خلق سوق عمل أكثر استقرارًا وتوقعًا. النتيجة المباشرة هي تعزيز نقاط الأردن في ركائز المؤسسات وسوق العمل ضمن المؤشر، ما يرفع جاذبية الاستثمار ويدعم التزام الدولة بالمعايير العالمية لسلاسل التوريد.

4-مؤشرات أداء (KPIs) مقترَحة للقياس الحكومي السنوي

- عدد قرارات الإقامة المؤقتة ومتوسط مدتها.
- عدد تصاريح العمل المؤقتة الممنوحة للضحايا.
- عدد قرارات عدم المعاقبة وحالات وقف الترحيل.
- عدد زيارات وحدات الاختصاص لمراكز الاحتجاز لإجراء فرز استباقي.
- عدد القضايا/الإحالات/الأحكام في جرائم العمل الجبري المستقلة.
- حجم الإنفاق على الإيواء والترجمة والمساعدة القانونية ونسب التغطية.

ملحق (د): المقارنة التشريعية العربية

الإمارات العربية المتحدة

- حماية الضحايا: نص القانون الاتحادي رقم (51) لسنة 2006 بشأن مكافحة جرائم الاتجار بالبشر، والمعدل بالقانون الاتحادي رقم (1) لسنة 2015، في المادة (1 مكرّر 2) على التزامات إلزامية لحماية الضحايا، منها: تعريفهم بحقوقهم بلغة يفهمونها، عرضهم على خدمات طبية أو إيوائية، وتوفير الحماية الأمنية، مع السماح ببقائهم في الدولة طوال فترة التحقيق أو المحاكمة.
- التجريم: أضاف قانون العقوبات الاتحادي (القانون رقم 3 لسنة 1987 وتعديلاته) المادة (347 مكرّر)، التي تجرّم صراحةً إجبار أي شخص على العمل قسرًا أو بالإكراه، وتفرض عقوبات بالحبس والغرامة.
- الدلالة: نقلت الإمارات حماية الضحايا من إطار إداري تقديري إلى التزام قانوني ملزم، وربطت الحماية الجنائية بتجريم صريح للعمل القسري.

مملكة البحرين

- حماية الضحايا: نص القانون رقم (1) لسنة 2008 بشأن مكافحة الاتجار بالأشخاص في المادة (5) على إلزامية إفهام الضحية بحقوقه بلغة يفهمها، وتأمين الخدمات الطبية والنفسية والإيواء. كما خوّلت المادة (6) النيابة العامة أو المحكمة سلطة تقرير بقاء الضحية في المملكة طوال فترة التحقيق أو المحاكمة. وأنشأت المادة (7) لجنة مختصة لمراجعة أوضاع الضحايا الأجانب وتوفيق أوضاعهم القانونية بشكل دوري.
- التجريم: القانون ذاته رتّب في المواد (2-4) عقوبات صارمة على مختلف أشكال الاستغلال، بما فيها العمل القسري.
- الدلالة: يعكس هذا النموذج تكامل الحماية مع مسار قضائي منظم وإطار تشريعي يوفّر للضحايا إقامة قانونية وعملًا مشروعًا أثناء المحاكمة.

المملكة المغربية

- حماية الضحايا: بموجب القانون رقم (27.14) لسنة 2016 المتعلق بمكافحة الاتجار بالبشر، أُدخلت تعديلات على قانون المسطرة الجنائية، أبرزها المادة (1-2-24) التي تخوّل السلطات القضائية إصدار أوامر بتمكين الضحية الأجنبي من البقاء في المغرب إلى حين انتهاء المحاكمة.
- التجريم: أضاف القانون الجنائي المغربي الفصل (1-448) الذي يجرّم استغلال الأشخاص في "العمل الإجباري أو القسري"، ويعاقب عليه بالسجن من خمس إلى عشر سنوات وبغرامة مالية.
- الدلالة: إدماج التجريم المباشر للعمل القسري في متن القانون الجنائي يعكس وضوحًا قانونيًا وردعًا فعّالًا.

الجمهورية التونسية

- حماية الضحايا: نص القانون الأساسي عدد (61) لسنة 2016 المتعلق بمنع الاتجار بالأشخاص في الفصل (46) على حق الضحايا الأجانب في البقاء بتونس إلى حين انتهاء الإجراءات القضائية، مع إمكانية منحهم إقامة خاصة قابلة للتجديد. كما أجاز الفصل (47) منح ترخيص عمل للضحايا، ونصّ الفصل (49) على عدم معاقبتهم على الأفعال الناشئة مباشرة عن تعرضهم للاتجار.
- التجريم: أُضيف إلى المجلة الجزائية الفصل (105 مكرّر) الذي يجرّم العمل القسري/الجبري بعقوبة السجن من عشر إلى عشرين سنة، إضافة إلى الغرامة.
- الدلالة: يوفر النموذج التونسي حزمة شاملة تجمع بين حماية قوية للضحايا وردع جنائي صارم ضد مرتكبي العمل القسري.

جمهورية مصر العربية

- حماية الضحايا: نص القانون رقم (64) لسنة 2010 بشأن مكافحة الاتجار بالبشر في المادة (22) على السماح للضحايا الأجانب بالبقاء في البلاد طوال التحقيق أو المحاكمة، ومنح إقامة مؤقتة أو دائمة لأسباب إنسانية (المادة 23). كما ألزمت المادة (21) الدولة بتوفير الحماية القانونية والرعاية الصحية والاجتماعية والنفسية للضحايا.
- التجريم: نص قانون العقوبات المصري (القانون رقم 58 لسنة 1937) في المادة (89) على تجريم "الاسترقاق والعمل الإجباري"، ويُعاقب عليهما بالسجن المشدد.
- الدلالة: صنّف المشرّع المصري العمل الجبري كجريمة جسيمه، ما يعكس مستوى عالٍ من الردع والالتزام الدولي.

الأردن (القانون القديم – قانون منع التشغيل الإلزامي رقم 4 لسنة 1934)

- حماية الضحايا: أدرك المشرّع الأردني خطورة العمل الجبري منذ عهد إمارة شرق الأردن، حيث نصّت المادة (3) من هذا القانون على الحظر الصريح لفرض التشغيل الإلزامي في شرق الأردن.
- التعريف: المادة (2) عرّفت التشغيل الإلزامي بأنه «كل عمل أو خدمة تُفرض على شخص تحت التهديد بضرر مادي أو أدبي إن لم يؤدِّها طوعًا»، مع استثناءات دقيقة مثل تنفيذ حكم قضائي تحت إشراف رسمي أو مواجهة الكوارث والطوارئ.
- التجريم: فرض القانون عقوبات جزائية تصل إلى الحبس أو الغرامة على كل من يخالف أحكامه.
- الدلالة: هذا الإرث التشريعي المبكر يعكس التزام الدولة منذ نشأتها برفض العمل القسري، ويشكّل مرجعًا تاريخيًا يُعزّز المطالبة بتجريم العمل الجبري بشكل صريح ومستقل في قانون العقوبات الحالي، انسجامًا مع الدستور الأردني (المادة 13) والالتزامات الدولية المعاصرة (اتفاقيات منظمة العمل الدولية، بروتوكول باليرمو).

يتضح أن الدول العربية الرائدة أقرّت نصوصًا إلزامية للحماية (الإقامة، الإيواء، الترخيص بالعمل، عدم المعاقبة) إلى جانب تجريم صريح للعمل القسري/الجبري في قوانينها الجنائية. وهذا يعزز أهمية أن يسير التشريع الأردني بالاتجاه نفسه لضمان الانسجام الإقليمي والدولي وتحسين التصنيف في المؤشرات الحقوقية العالمية.

تم اصدار هذه الوثيقة بالتعاون و بُدعم من مؤسّسة هينرش بُل - فلسطين والاردن. إن محتويات هذه الوثيقة هي من مسؤولية مؤسسة الملك حسين- مركز المعلومات والبحوث، وبُالتالي لا تعكس بُالضرورة وجهة نظر مؤسّسة هينرش بُل.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
فلسطين والأردن