الأمم المتحدة
A/HRC/35/37/Add.1
الجمعية العامة
Distr.: General
21 April 2017
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الخامسة والثلاثون
٦-٢٣ حزيران/يونيه ٢٠١٧
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، عن بعثتها إلى الكويت*

مذكرة من الأمانة

تتشرف الأمانة بأن تحيل إلى مجلس حقوق الإنسان تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، عن بعثتها إلى الكويت في الفترة من ٤ إلى ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦. وهي تسلّط الضوء في تقريرها على التزام البلد بمكافحة الاتجار بالأشخاص، كما يتجلّى من خلال وضعه إطاراً قانونياً يتصدى للاتجار بالبشر وإطاراً مؤسسياً وإنشائه ملجأ للعاملات المنزليات. ومع ذلك، فهي تعرب عن قلقها إزاء التركيز على الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل المتصل أساساً بالعمل المنزلي، وإغفال الاتجار المحتمل ببعض العمال المهاجرين في قطاعات أخرى، والاتجار بالبشر لأغراض الاستغلال الجنسي. وتشمل الشواغل الأخرى عدم وجود استراتيجية وطنية لمكافحة الاتجار بالبشر، وتركيز سياسة الهجرة الوطنية التقييدية على الإبعاد السريع للمهاجرين غير النظاميين، وهو ما لا يتيح فرصة التحقق الدقيق من ضحايا الاتجار ومساعدتهم، وإيداع الضحايا في ملاجئ حيث تقيّد حريتهم في الحركة، وانخفاض معدلات ملاحقة المتورطين في قضايا الاتجار.

وتقدم المقررة الخاصة إلى الحكومة عدداً من التوصيات، منها ما يتعلق بالتصديق على الصكوك القانونية الدولية الرئيسية، وتعزيز التشريعات والسياسات الوطنية الرامية إلى مكافحة الاتجار، بطرق منها مراجعة سياسات الهجرة الموجودة، وإلغاء نظام الكفالة الذي يساهم في ظاهرة الاتجار. وتشجّع المقررة الخاصة الحكومة على الإسراع في اعتماد سياسة لمكافحة الاتجار

* قدم هذا التقرير بعد الموعد المحدد لكي يتضمن أحدث المعلومات.

بالأشخاص وإنشاء هيئة حكومية دولية لتنسيق أعمال مكافحة الاتجار بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية. وتقترح المقررة الخاصة على الحكومة أيضاً سدّ الثغرات فيما يتعلق بالمساعدة المقدمة إلى ضحايا الاتجار، بطرق منها تزويدهم بسبل انتصاف فعالة، وزيادة إشراك منظمات المجتمع المدني في تقديم المساعدة إلى الضحايا. وتحيط المقررة الخاصة علماً بالحاجة أيضاً إلى زيادة أنشطة بناء قدرات المسؤولين الحكوميين وتدعو الحكومة إلى تحسين نظام إقامة العدل وتدعيم تعاونها مع بلدان المصدر من أجل معالجة أسباب الاتجار الرئيسية وزيادة فرص الهجرة الآمنة.

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، عن بعثتها إلى الكويت**

المحتويات

الصفحة

أولاً – المقدمة والمنهجية ٤

ثانياً – النتائج الرئيسية ٤

ألف – أشكال الاتجار بالأشخاص ومظاهره ٤

باء – تجريم الهجرة غير النظامية وأثر ذلك على الأشخاص المتجر بهم ٨

جيم – الإطار التشريعي والإطار السياسي والإطار المؤسسي ١٠

دال – التعرف على الأشخاص المتّجر بهم ١٤

هاء – الحماية ١٥

واو – التحقيق والملاحقة والعقاب ١٦

زاي – الجبر ١٨

حاء – الإعادة إلى الوطن وإعادة الاندماج ١٩

طاء – المنع ٢٠

ياء – التعاون والشراكة ٢١

ثالثاً – الاستنتاجات والتوصيات ٢٢

ألف – الاستنتاجات ٢٢

باء – التوصيات ٢٣

** يُعمم باللغة التي قُدم بها وباللغة العربية فقط.

أولاً- المقدمة والمنهجية

١- زارت المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، ماريا غراتسيا جمارينارو، الكويت في الفترة من ٤ إلى ٨ أيلول/سبتمبر ٢٠١٦، بناءً على دعوةٍ من الحكومة. وتوخّت الزيارة دراسة أكثر أشكال الاتجار بالأشخاص انتشاراً في البلد وتقييم فعالية التدابير المتخذة من الحكومة في سبيل مكافحة الاتجار بالأشخاص وحماية حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم.

٢- والتقت المقررة الخاصة، خلال زيارتها، مسؤولين رفيعي المستوى من وزارة العدل ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل والهيئة العامة للقوى العاملة. وتبادلت الآراء أيضاً مع أعضاء وحدة مكافحة الاتجار بالأشخاص وإدارة العمالة المنزلية داخل وزارة الداخلية. وتفاعلت مع أعضاء السلطة القضائية من المحكمة العليا والمحكمة الكلية والنيابة العامة وممثلين لمعهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية.

٣- وزارت الملجأ الحكومي للعمال المهاجرين الذي تديره الهيئة العامة للقوى العاملة، وسجن النساء، والدور الخاصة لحضانة أطفال السجينات، ومركز احتجاز المهاجرات. والتقت أعضاء من السلك الدبلوماسي وممثلين لمنظمات المجتمع المدني ووكالات وبرامج الأمم المتحدة. وفي ختام زيارتها، ألقت البيان الختامي لدورة تدريبية نظّمتها وزارة الداخلية بمعية المنظمة الدولية للهجرة بشأن جرائم الفضاء الإلكتروني وصلاتها بالاتجار بالأشخاص.

٤- وتعرب المقررة الخاصة عن تقديرها للحكومة لدعوتها إلى زيارة البلد وتعاونها معها، وكذا لمنظمات المجتمع المدني لتقديمها مساهمات قيمة.

ثانياً- النتائج الرئيسية

ألف- أشكال الاتجار بالأشخاص ومظاهره

٥- يستقطب اقتصاد الكويت القوي حوالي ثلاثة ملايين مهاجر ويعتمد عليهم في نشاطه. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٦، كان عدد الأشخاص البالغين سن العمل، أي المتراوحة أعمارهم بين ١٥ و٥٩ سنة، من مجموع السكان المغتربين في الكويت حوالي ٢,٥ مليون شخص، وفد قرابة ١,٧ مليون منهم من آسيا وحدها[(١)]. وتفد أكبر مجتمعات المهاجرين الموجودة في الكويت من الهند (٠٠٠ ٨٢٥ مهاجر)، ومصر (٩٧٣ ٥١٧ مهاجراً)، والفلبين (٧٨٨ ١٨٥ مهاجراً) وبنغلاديش (٢٦٥ ١٨١ مهاجراً) والجمهورية العربية السورية (٠٠٠ ١٤٠ مهاجر)[(٢)]. ويقرر هؤلاء المهاجرون طواعية السفر إلى الكويت بحثاً عن فرص عمل أفضل، وغالباً ما يكون ذلك في قطاعي الخدمات المنزلية والبناء. وتعتبر الكويت أيضاً موطناً لـ ٠٠٠ ٩٣ من السكان عديمي الجنسية الذين يعرفون باسم "البدون"[(٣)]، ويصنفون ضمن ثلاث فئات واسعة هي: (أ) الأشخاص الذين لم يقدم أسلافهم طلب الحصول على الجنسية أو لم تكن لديهم الوثائق اللازمة للحصول عليها عندما نالت الكويت

(١) http://stat.paci.gov.kw/arabicreports/#DataTabPlace:ColumnChartGendrAge.

(٢) www.bq-magazine.com/economy/socioeconomics/2015/08/kuwaits-population-by-nationality.

(٣) www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html.

استقلالها في عام ١٩٦١؛ (ب) الأشخاص الذين استُقدموا للعمل في الجيش الكويتي أو قوات الشرطة الكويتية خلال الستينات، ثم استقروا بشكل دائم في الكويت مع أسرهم؛ و(ج) الأطفال المولودون من أمهات كويتيات وآباء أجانب أو عديمي الجنسية[٤].

٦- وتواجه الكويت تحديات بوصفها بلد مقصد للنساء والرجال الذين يفدون على وجه الخصوص من جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا وأفريقيا ويتعرضون للاتجار بالأشخاص لأغراض العمل، وبدرجة أقل، لأغراض الاستغلال الجنسي.

٧- وتشمل أسباب الاتجار الفقر وانعدام الفرص الاقتصادية في بلدان المصدر، بل أيضاً ارتفاع الطلب على العمالة والخدمات الرخيصة في الكويت، بما في ذلك الطلب الهائل للأسر المعيشية ذات الدخل المتراوح بين المتوسط والمرتفع على العمال المنزليين. ويساهم نظام الرعاية (الكفالة) في الاتجار بالعمال المهاجرين عن طريق تقييد العمال المهاجرين بأصحاب عملهم الذين يستصدرون لهم تصاريح الإقامة والعمل اللازمة للإقامة بصورة قانونية في الكويت (انظر الفرع باء أدناه)[٥]. وباستطاعة أصحاب العمل التبليغ عن العمال المهاجرين الهاربين قبل أن يتمكّن هؤلاء العمال من تقديم شكاواهم إلى إدارة العمالة المنزلية. وهذا يجعل المهاجر مخالفاً لقوانين الهجرة حتى في غياب إثبات مناسب للسبب الذي دفعه إلى الهروب، بحيث يغدو هؤلاء العمال معرضين للإبعاد.

٨- وعلاوة على ذلك، يزداد تعرض العمال المهاجرين لمخاطر فقدان الحماية في إطار تجديد تصاريح إقامتهم بسبب سياسات الهجرة التقييدية في الكويت وعدم وجود إطار ملائم للجوء أو عدم النظر بصورة محددة في طلبات اللجوء المقدمة. وبسبب ذلك، يحرم هؤلاء العمال من الخدمات الصحية والتعليم وفرص العمل ويتعرضون للاعتقال والإبعاد الإداري. وبالإضافة إلى ذلك، فإن قلة فرص الأشخاص عديمي الجنسية في الحصول على "جوازات سفر المادة ١٧[٦]"، التي لا تُمنح للأشخاص عديمي الجنسية إلا بشروط محددة لأغراض السفر لأسباب دينية أو طبية أو للدراسة، تدفعهم إلى الاعتماد على المتجرين والمهربين من أجل السفر والعمل خارج البلد.

٩- وعادةً ما تنطوي أساليب عمل المتجرين على ممارسات خادعة واحتيالية يتّبعها أصحاب العمل وكذلك وكلاء التوظيف عديمو الضمير في بلدان المصدر وفي الكويت فيما يتعلق بطبيعة الوظيفة ونوعها. وفي أغلب الحالات يُستغلّ الضحايا عن طريق الإخلال بعقود عملهم، ومطالبتهم بدفع رسوم التوظيف واستصدار التصاريح الباهظة التي يُفترض أن يتحمّلها أصحاب العمل، وتخفيض أجورهم أو عدم دفعها، وتشغيلهم لساعات طويلة، وحرمانهم من أيام الراحة. ويجد الكثيرون من ضحايا الاتجار أنفسهم في وضع شبيه باستعباد المدينين، وهم يحاولون تسديد ديونٍ مجحفةٍ للمتجرين لقاء رحلتهم، عندما تتحول الوعود بوظيفةٍ ذات أجر محترم إلى أوضاع استغلالية. وتتفشّى أيضاً ممارسة الاحتفاظ بالجوازات والأجور التي تقيد حرية تنقل العمال المهاجرين رغم وجود قوانين تمنعها.

(٤) www.hrw.org/report/2011/06/13/prisoners-past/kuwaiti-bidun-and-burden-statelessness.

(٥) جاء، ضمن معلومات وردت بعد انتهاء الزيارة، أن مشروع قانون متعلق بنقل العمال المنزليين يوجد قيد النقاش.

(٦) وثائق سفر مؤقتة تصدر لفائدة البدون وتكون صالحة لرحلات محددة بموجب المادة ١٧ من القانون ١٩٦٢/١١.

١- الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل

١٠- حتى حزيران/يونيه ٢٠١٦، شكّل العمال المهاجرون في الكويت ٧٧ في المائة من مجموع السكان العاملين[٧]. وفي حين لا يتعرّض المهاجرون جميعهم للاتجار، تشمل حالات الاتجار بالعمال في الكويت على وجه الخصوص العمال المهاجرين من ذوي المهارات المتوسطة أو المهارات المتدنية الوافدين من جنوب آسيا وجنوب شرق آسيا والشرق الأوسط وبصورة متزايدة من شمال وشرق وغرب أفريقيا، والعاملين بالأساس في قطاعي الخدمات المنزلية والبناء. وعلاوة على ذلك، ثمة ادعاءات تفيد بأن المهاجرين الوافدين من جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية والعاملين في قطاع البناء في الكويت يتعرضون للعمل الجبري، ويكون ذلك أحياناً في ظروف شبيهة بالاتجار باليد العاملة[٨].

١١- واطّلعت المقررة الخاصة على ممارسة بعض الشركات التي تتولى كفالة عمال مهاجرين أو استقدامهم لشغل وظائف غير موجودة. وفي الوقت الذي يحقق فيه الكفيل المحتال أرباحاً يجد العمال أنفسهم هائمين في البلد المضيف، حيث غالباً ما يكونون مديونين وعاطلين عن العمل ومجبرين على البحث عن عمل غير نظامي في ظروف عمل وعيش استغلالية. ويتعيّن على العمّال أيضاً دفع رسوم لـ "صاحب العمل" الزائف من أجل تجديد تصاريح عملهم وإقامتهم بما يسمح لهم بالبقاء في البلد. ويسفر هذا الوضع غير القانوني عن ظروف حيث يصبح العمال اليائسون هدفاً للاتجار باليد العاملة.

١٢- وبالإضافة إلى ذلك، ومع أن هناك ترتيبات تمكّن بعض البدون من العمل، فإنه لا يُرخص للبدون ولا للاجئين وملتمسي اللجوء، بمن فيهم النساء والأطفال، بولوج سوق العمل في الكويت فيُستدرجون إلى ممارسة العمل غير القانوني لإعالة أسرهم، وهو ما يجعلهم عرضة للاستغلال، بما في ذلك الاتجار لأغراض العمل وممارسة الجنس.

٢- الاتجار لأغراض الاستعباد المنزلي

١٣- يقدر عدد العمال المنزليين المهاجرين الذين يعيشون في الكويت بأكثر من ٦٠٠ ٠٠٠ عامل، أي أكثر من ٢١ في المائة من اليد العاملة المهاجرة. وتشكل النساء أغلبية هؤلاء العمال، ومعظمهن من إثيوبيا، وغامبيا، وغانا، والهند، وإندونيسيا، ونيبال، ونيجيريا، والسنغال، وسري لانكا، والفلبين. وفي حين لا يتعرّض العمال المنزليون جميعهم للاتجار، يُتّجر بعدد كبير من تلك النساء والفتيات لغرض الاستعباد المنزلي من جانب وكالات التوظيف في بلدانهن الأصلية أو الكويت، أو من جانب أصحاب العمل في الكويت. وتلقت المقررة الخاصة تقارير مفادها أن نساء مهاجرات جامعيات ومهنيات متدربات وُظّفن بعروض عمل مضلّلة تنص على تقاضيهن رواتب عالية لقاء عملهن كممرضات أو مدرسات خاصات أو عاملات في الفنادق، ليجدن أنفسهن يعملن كعاملات في المنازل. وتُؤخذ أخريات من قبل أصحاب عملهن إلى المملكة العربية السعودية ويُتركن هناك للعمل في مخالفةٍ لقوانين العمل الكويتية[٩].

---

(٧) http://stat.paci.gov.kw/arabicreports/#DataTabPlace:ColumnChartGendrAge.

(٨) انظر تقرير المقرر الخاص المعني بحالة حقوق الإنسان في جمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية A/70/362، الفقرتان ٢٦ و٢٧، وتقرير الاتجار بالأشخاص الصادر عن وزارة خارجية الولايات المتحدة الأمريكية، ٢٠١٦.

(٩) انظر المادة ٤٦ من القانون ٢٠١٥/٦٨.

١٤- ويقع الكثير منهم ضحية عبودية الدَّين في حال تكبد دين أصلي في إطار شروط الاستخدام. وتشمل حالات التعسف والاستغلال التي أُبلغ عنها على نطاق واسع وأسفرت عن تفاقم حالة الاتجار، الإخلالَ ببنود العقود، وفرض رسوم توظيف مفرطة، وعدم دفع الأجور، والخصم من الأجور المنخفضة، والعمل لساعات طويلة جداً دون الاستفادة من أيام راحة، والاحتفاظ بجوازات السفر. ويتعرّض عمال منزليون كثيرون، على أيدي أصحاب عملهم وأسر هؤلاء، لأذى جسدي ونفسي يتراوح من الحرمان من الغذاء إلى الضرب، والنوم على بلاط المطبخ أو في شرفته، والدفع من شُرف الشقق، والحبس في المنازل، والحرمان من الرعاية الصحية والاتصال بالعالم الخارجي، والتحرش والاعتداء الجنسي والأذى النفسي، بما في ذلك العنصرية والخطاب المعادي للأجانب. وعلمت المقررة الخاصة أن أصحاب العمل، الذين يدفعون أموالاً لكفالة عمال منزليين، يعتبرون خطأ أن تلك الأفعال، لا سيما الاحتفاظ بجوازات سفر العمال، توفر "ضمانات" للحصول على خدمة تضاهي قيمتها قيمة الرسوم المدفوعة ولتفادي حالات الفرار.

١٥- والعمال المنزليون الذين يخرجون من علاقة عملٍ يطبعها الاضطهاد تنعتهم السلطات وينعتهم أصحاب العمل بأنهم "فارون" أو "هاربون" ويتعرضون للسجن والترحيل، إلاّ إذا كان العامل المنزلي قد قدم شكواه إلى إدارة العمالة المنزلية قبل أن يقدم صاحب العمل بلاغاً باختفائه إلى الشرطة. وعديدة هي الأسباب التي تمنع العمال المنزليين من تقديم تلك الشكاوى ومن جملتها عدم معرفتهم حقوقَهم وعدم إلمامهم باللغة وقلة تعاون بعض الكويتيين، الذين يعتبرونهم فارّين، معهم. وفي هذه الحالات، يُحتجز الضحايا على الفور بتهمة الاختفاء، أو يعاقبهم أصحاب العمل أحياناً بإيداع بلاغات كاذبة يتهمونهم فيها بالسرقة. وحتى وقت قريب، كان هؤلاء العمال إما يعادون إلى أصحاب عملهم أو يُسجنون ويبعدون بدلاً من أن تقدم إليهم الحماية وتتاح لهم فرص عمل بديلة، حتى في قطاعات غير تلك التي استُقدموا من أجل العمل فيها. ومنذ إنشاء الملجأ الحكومي، تلقّى العديد منهم المساعدة بعد أن أحالتهم إلى هناك إدارة العمالة المنزلية.

١٦- وتؤدي وكالات التوظيف أيضاً دوراً في الاتجار بالعمال المنزليين. ويشمل ذلك إلحاق أذى جسدي ونفسي بالعمال المنزليين المهاجرين بُعيد وصولهم إلى الكويت لترهيبهم وثنيهم عن ترك أصحاب عملهم أو التظلم منهم. ومن الشائع أيضاً أن يُجبر العمال المنزليون الذين تركوا وظائفهم أو اشتكوا من الاستغلال على العودة إما إلى أصحاب عملهم الاستغلاليين أو العمل لدى أصحاب عمل جُدد بعد أن يتعرضوا لأذى أكبر على أيدي وكلاء التوظيف. وإلى جانب استخدام الخدعة لتوظيف العمال المهاجرين على أساس عقود غير قابلة للتنفيذ وفي مناصب غير موجودة، تعد وكالات التوظيف أيضاً أصحاب العمل بتزويدهم بعمال مدربين تدريباً جيداً قبل أن يتبيّن أن هؤلاء غير ماهرين.

٣- الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي

١٧- يساهم الطلب على الخدمات الجنسية ووجود عدد كبير من العمال المهاجرين في الاتجار بالنساء والفتيات لأغراض الاستغلال الجنسي في الكويت. وينتمي غالبية الجناة والضحايا إلى نيبال والفلبين وسري لانكا[١٠].

(١٠) معلومات قدمتها وزارة الداخلية خلال زيارة المقررة الخاصة.

١٨- وتستغل وكالات التوظيف حالات الضعف والحرمان التي تعيشها النساء الشابات لاستدراجهن من بلدانهن الأصلية على أساس وعود كاذبة بالحصول على عمل قانوني في الكويت، مثل الخدمة المنزلية ورعاية الأطفال والخدمة في المطاعم. وعندما يرفضن قبول ظروف عملهن في الكويت يُعدن إلى وكالات التوظيف التي تصادر جوازات سفرهن وتجبرهن على تقديم خدمات جنسية من أجل تسديد الديون المترتبة على رحلتهن. وفي حال رفضهن القيام بذلك يتعرضن للضرب والتهديد. أما إذا ذهبن إلى الشرطة فقد يتعرضن للسجن ثم الإبعاد بسبب جرائم متصلة بالهجرة أو بسبب التحريض على البغاء، أو بهما معاً. أما اللواتي يذهبن إلى الملجأ الحكومي فتوفر لهن الحماية إلى حين البت في قضيتهن.

١٩- وبالإضافة إلى ذلك، تصبح العاملات المنزليات اللواتي يتركن وظيفة حيث ظروف العمل استغلالية أو اللواتي يبحثن عن عمل بأجر أفضل ولا يحصلن من وكالات توظيفهن على وظيفة عمل منزلي أخرى، مهاجرات غير نظاميات في الكويت وقد يتعرضن للاحتجاز والطرد. وهكذا يصبحن بحكم وضعهن كمهاجرات معرضات على نحو خاص لخطر الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي في بيوت خاصة أو في بيوت الدعارة من قِبل وكلاء التوظيف أو أشخاص يسمّون "الخلاّن" أو مهاجرين آخرين يقصدنهم طلباً للعون.

٤- أشكال الاتجار بالأشخاص الأخرى

٢٠- لا يحظى اللاجئون وملتمسو اللجوء والأشخاص عديمو الجنسية في الكويت بالاعتراف فيما يتعلق بوضعهم أو قدرتهم على العمل بصفة قانونية في الكويت التي ليست من الدول الموقّعة على اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين ولا على بروتوكولها لعام ١٩٦٧[(١١)]. وتعرّض سياسات الهجرة التقييدية اللاجئين، ولا سيما منهم أولئك الذين يجدون صعوبات في تجديد رخص إقامتهم لأسباب خارجة عن سيطرتهم، لشتى المخاطر التي تهدد حمايتهم ومن جملتها عجزهم على الحصول على التعليم وفرص العمل والخدمات الصحية والاستفادة من حرية التنقل والوصول إلى العدالة. وهذا الأمر بدوره يجعلهم فريسة سهلة للمتجرين وأصحاب العمل عديمي الضمير الذين يستغلونهم في كنف الإفلات من العقاب. ويتعرض أطفالهم أيضاً للاستعباد المنزلي ويستدرجون إلى بيع السلع في الشوارع في ظروف خطيرة ويمكن أن يتعرضوا لأسوأ أشكال العمل، بطرق منها الاتجار بالبشر على أيدي أولئك الذين يستغلون حاجتهم إلى الأمن المالي (انظر CRC/C/KWT/CO/2، الفقرتان ٧٠ و٧٢).

باء- تجريم الهجرة غير النظامية وأثر ذلك على الأشخاص المتجر بهم

٢١- يعتمد اقتصاد الكويت إلى حد كبير على العمال المهاجرين من ذوي المهارات المتدنية أو المتوسطة، لا سيما في قطاعات الخدمات المنزلية والبناء وخدمات الصرف الصحي.

٢٢- وتقتضي سياسة الهجرة الكويتية من جميع العمال المهاجرين امتلاك تصريح عمل يجدّد بانتظام، وعادة ما يكون ذلك مرة كل سنة أو مرة كل سنتين أو بوتيرة أقل، وتصريح إقامة

(١١) غير أن الكويت تقدم المساعدة والحماية، بما فيهما التعليم بالمجان والرعاية الصحية والعمل والمسكن والمأكل، إلى بعض اللاجئين وملتمسي اللجوء بعد دراسة كل حالة على حدة، وذلك بالتعاون مع المفوضية السامية لشؤون اللاجئين.

يستصدرهما أصحاب عملهم[١٢]. وبسبب نظام الكفالة، تكون ديناميات القوة غير متكافئة بين صاحب العمل والعامل المهاجر تمنع المهاجر من تبديل صاحب العمل ومن مغادرة الكويت، مما يؤدي إلى تفاقم خطر الاتجار بالعمال المهاجرين. وفي حال بلّغ العمال المهاجرون عن ظروف عملهم الاستغلالية أو هربوا منها، يستطيع أصحاب العمل ببساطة إلغاء تصاريح عملهم وإبلاغ الشرطة بهروبهم، فيصبحون مهاجرين غير نظاميين معرضين لفقدان سبل عيشهم والطرد من البلد إما بموجب قرار إبعاد قضائي أو قرار إبعاد إداري يمكن استئنافه[١٣]. وفي بعض الحالات، يزيد احتمال تعرض العمال المهاجرين للاستغلال عندما يستخدمون للعمل في قطاع آخر غير الذي رُخّص لهم بالعمل فيه أو عندما لا يقوم أصحاب العمل بما يلزم لاستصدار تصاريح إقامتهم وعملهم أو تجديدها.

٢٣- وعلاوة على ذلك، أُبلغت المقررة الخاصة بأن الكفيل يوجه للعمال المهاجرين أحياناً تهمة كيدية بالهروب من دون علمهم، حتى وإن كانوا ما زالوا يعملون لديه، وذلك لثنيهم عن الهروب[١٤]. وهكذا، يصبح العمال المهاجرون معرضين للاحتجاز فترة أقصاها ستة أشهر ولدفع غرامات تصل إلى ٦٠٠ دينار كويتي وللطرد[١٥]. وفي كثير من الأحيان، لا يستطيع المهاجرون دفع الغرامات، لأن بعضهم لم يكن يتلقى أجوره. وفي هذه الحالات، يظلون في السجن ثم يرحلون. وفي حين أن إدارة العمالة المنزلية التابعة لوزارة الداخلية تسمح بتمديد مدة صلاحية تأشيرات العمال المهاجرين إلى حين البت في قضاياهم وبإعفائهم من الرسوم القضائية على جميع مستويات الإجراءات القضائية، بما فيها تلك التي تتعلق بالاتجار بالبشر، أُبلغت المقرّرة الخاصة بأن العمال المهاجرين المعتدى عليهم يؤاثرون في الغالب الإبعاد من أجل البحث عن العمل في مكان آخر لدعم أسرهم على اتباع تلك الإجراءات[١٦].

٢٤- ويتعرض اللاجئون والأشخاص عديمو الجنسية أيضاً لخطر الاتجار بالأشخاص. وهم يتأثرون بعدم وجود أطر خاصة وعدم النظر بصورة محددة في ظروفهم، وكذا بسياسات الهجرة الحالية.

٢٥- ولتشجيع هجرة العمال الآمنة، سنت الحكومة قوانين عمل تحمي حقوق العمال، بمن فيهم العمال المنزليون المهاجرون، ووضعت عقود عمل نموذجية. وقد أبرمت مذكرات تفاهم ثنائية مع عدة بلدان (انظر الفرع ياء أدناه) تيسّر الهجرة واستقدام العمال المهاجرين من بلدان المصدر وتتيح سبلاً قانونيةً للقيام بذلك. وعلاوةً على ذلك، سعت الحكومة إلى تسوية أوضاع العمال المهاجرين غير النظاميين الموجودين في البلد بالفعل فقامت، من خلال عمليات تسوية منتظمة، بمنح تراخيص إقامة للراغبين في البقاء في البلد وترحيل الراغبين في العودة إلى بلدانهم من دون ملاحقة. وجدير بالذكر أن تعامل الكويت مع المهاجرين غير النظاميين أصبح أحياناً موضع خلاف مع بلدان المصدر. فعلى سبيل المثال، سبق لإندونيسيا أن منعت رعاياها من الهجرة إلى الكويت.

(١٢) يحدد الإطارَ القانوني لسياسات الهجرة في البلد قانونُ إقامة الأجانب، الصادر بالمرسوم الأميري ١٧ لسنة ١٩٥٩ والمعدل بموجب القانون ٢٠١١/٦ والقانون ٢٠١٤/٤١.

(١٣) انظر المرسوم الأميري ١٩٥٩/١٢ بشأن قانون إقامة الأجانب، المواد ١٦ إلى ٢٢؛ وقانون العمال المنزليين ٢٠١٥/٦٨، المادة ٥١.

(١٤) يتعرّض أصحاب العمل الذين يقومون بمثل هذا العمل الكيدي للملاحقة الجنائية ويُحرَمون مؤقتاً من استخدام عمال منزليين آخرين طيلة الأشهر الستة التي تلي ذلك العمل.

(١٥) انظر المرسوم الأميري ١٩٥٩/١٢ بشأن قانون إقامة الأجانب، المادة ١٤.

(١٦) انظر قانون العمال المنزليين ٢٠١٥/٦٨، المادتان ٣٣ و٣٦.

جيم- الإطار التشريعي والإطار السياسي والإطار المؤسسي

١- الإطار التشريعي

(أ) الإطار الدولي والإقليمي

٢٦- تعدّ الكويت طرفاً في بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وفي الصكوك الدولية لحقوق الإنسان، بما فيها اتفاقية الرق لعام ١٩٢٦ واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل. وقد صدّقت أيضاً على اتفاقية العمل الجبري لعام ١٩٣٠ (رقم ٢٩)، واتفاقية إلغاء العمل الجبري لعام ١٩٥٧ (رقم ١٠٥)، واتفاقية أسوأ أشكال عمل الأطفال لعام ١٩٩٩ (رقم ١٨٢) لمنظمة العمل الدولية.

٢٧- ومن دواعي الأسف أن الكويت ليست طرفاً في اتفاقية عام ١٩٥١ الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، أو اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية أو اتفاقية عام ١٩٦١ بشأن خفض حالات انعدام الجنسية. بيد أنّها أبرمت اتفاق تعاون مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين يحدد شروط التعاون فيما يتعلق بمسألة اللاجئين وملتمسي اللجوء. ولم تصدّق الكويت على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، ولا على اتفاقية العمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، أو بروتوكول عام ٢٠١٤ لاتفاقية العمل الجبري، ١٩٣٠، أو اتفاقية وكالات الاستخدام الخاصة، ١٩٩٧ (رقم ١٨١) لمنظمة العمل الدولية.

(ب) إطار العمل الوطني

٢٨- على الصعيد الوطني، تحظر المادة ٤٢ من دستور الكويت الاستعباد والعمل الإجباري.

٢٩- ويتضمن القانون رقم ٢٠١٣/٩١ بشأن مكافحة الاتجار في الأشخاص وتهريب المهاجرين تعريفاً للاتجار بالأشخاص (المادة ١(٤)) شبيهاً بذلك الوارد في بروتوكول الاتجار بالأشخاص. ويُعاقب المتورطون في الاتجار بالبشر بالحبس لمدة لا تزيد على خمس عشرة سنة (المادة ٢). وتنص هذه المادة على فرض عقوبة أشد تصل إلى حد الحبس المؤبد إذا كان مرتكب الجريمة قريباً من الضحية أو ينتمي إلى جماعة إجرامية منظمة أو يعمل موظفاً عاماً، وإذا تسببت الجريمة في أذى بليغ للضحية وإذا ارتكبت باستخدام الأسلحة، وذلك في جملة حالات أخرى (المادة ٢). وتنص على عقوبة الإعدام[١٧] في حالة وفاة الضحية. كما يعاقب على إيواء الأفراد المتورطين على نحو مباشر أو غير مباشر في ارتكاب هذه الجرائم (المادة ٤). ويعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة تتراوح بين ٠٠٠ ١ دينار و٠٠٠ ٣ دينار لعدم الإبلاغ بوجود مشروع لارتكاب جريمة ما (المادة ٧). كما ينص القانون على مصادرة عائدات الاتجار (المادة ٥). ويترتب على جرائم الاتجار

(١٧) في كثير من الدول، ينطوي الحكم بعقوبة الإعدام على انتهاكات واضحة للقواعد والمعايير الدولية، من جملتها عدم احترام ضمانات المحاكمة العادلة والإجراءات القانونية الواجبة، لا سيما فيما يتعلق بعمليات إعدام المحرمين الأحداث، في انتهاكٍ لاتفاقية حقوق الطفل. ومن الانتهاكات الأخرى الحكم بالإعدام في جرائم مزعومة لا تستوفي الحد الأدنى من الشروط لتوصيفها بأنها "أشد الجرائم خطورة"، وتنفيذ الحكم بالإعدام بعد أن يقضي المحكوم عليه فترة طويلة جداً في جناح المحكوم عليهم بالإعدام، وعدم توفير الخدمات القنصلية للمواطنين الأجانب. وعليه، وجب إلغاء عقوبة الإعدام بموجب نص قانوني.

التي يرتكبها أشخاص اعتباريون العقوبات ذاتها المشار إليها أعلاه ويمكن أن تؤدي إلى إغلاق الأعمال التجارية وأن تترتب عليها مسؤولية جزائية (المادة ٦).

٣٠- ويجوز أيضاً التحجج بتشريعات أخرى لملاحقة المتورطين في الاتجار بالأشخاص أو غيره من الجرائم المتصلة بالاتجار. وبموجب القانون الجنائي (القانون رقم ١٦/١٩٦٠)، يعاقب على الجرائم التي قد تشكل اتجاراً وأشكالاً أخرى من الاستغلال مثل: جريمة الاختطاف – التي يعاقَب عليها بالحبس لمدة قد تبلغ ١٥ عاماً و/أو بدفع غرامة مالية (المواد من ١٧٨ إلى ١٨٣)؛ وجريمة الاحتجاز غير القانوني للشخص، التي يعاقب عليها بالحبس لمدة تصل إلى ثلاث سنوات و/أو دفع غرامة (المادة ١٨٤)؛ وجريمة إدخال شخص إلى الكويت أو إخراجه منها بقصد بيعه كرقيق، أو اشتراء شخص أو عرضه للبيع أو إهدائه على اعتبار أنه رقيق، التي يعاقب عليها بالحبس لمدة تصل إلى خمس سنوات (المادة ١٨٥).

٣١- ويعاقب على الاغتصاب بالحبس ١٥ عاماً أو بالحبس المؤبد (المادة ١٨٦). بيد أن الزواج يُعتبر شكلاً من أشكال الجبر في حالة النساء الناجيات من الاغتصاب (المادة ١٨٢). والبغاء جريمة يعاقب عليها بالحبس مدة تصل إلى سنتين وبغرامة مالية (المادة ٢٠٠) ويعاقب على التحريض على ممارسة البغاء بالحبس مدة تصل إلى سنتين و/أو بغرامة مالية (المادة ٢٠٤). وتنص المادة ٢٠٣ على أن إدارة محل يمارَس فيه البغاء أو إنشاءَه والاسترزاق من البغاء يفضيان إلى العقوبة بالحبس لمدة قد تبلغ سبع سنوات و/أو دفع غرامة مالية. أما حمل شخص على ممارسة البغاء عن طريق الإكراه أو التهديد أو الحيلة فيعتبر جريمةً يعاقب عليها بالحبس مدة تصل إلى سبع سنوات و/أو بغرامة مالية (المادة ٢٠١).

٣٢- ويتألّف الإطار المتعلق بالعمل في الكويت من تشريعات تحدّث بصورة دورية وتنظّم عمل المهاجرين. ويحدّد القانون رقم ٦/٢٠١٠ بشأن العمل في القطاع الأهلي المعايير الدنيا لحماية عمال القطاع الخاص، بمن فيهم العمال المهاجرون، باستثناء العمال المنزليين. وينصّ الإطار المتعلق بالعمل على حظر توظيف الأطفال دون سن الخامسة عشرة ويوفّر ضمانات في حال استخدام أطفال يتجاوز عمرهم الخامسة عشرة. كما يوفّر ضمانات تتعلق بحماية الأجور، وساعات العمل، والإجازة المدفوعة الأجر، والأجر المدفوع عن ساعات العمل الإضافية.

٣٣- ومُنحت للعمال المنزليين ولغيرهم من فئات العمال المشابهة حقوق العمل لأول مرة بموجب القانون رقم ٦٨/٢٠١٥، بما في ذلك الحق في أيام راحة أسبوعية وشهرية، وفي ٣٠ يوماً كإجازة سنوية مدفوعة الأجر، وفي يوم عمل لا تتجاوز مدته ١٢ ساعة وتتخلله فترة راحة، وفي مكافأة نهاية الخدمة عند انتهاء العقد، وفي أن يدفع صاحب العمل عنهم رسوم تصاريح الإقامة والعمل. بيد أن القانون لا ينصّ صراحة على أنه بإمكان العمال مغادرة البيت خارج أوقات العمل. وينص القانون كإجراء إيجابي على منع أصحاب العمل من مصادرة جوازات سفر العمال المنزليين، غير أنه لا يحدّد مِن العقوبات المفروضة في حالة مخالفة هذا الحكم سوى المنع من كفالة عمال منزليين لمدة سنة واحدة على الأكثر (المادة ٢٢). وعلاوة على ذلك، يمنع أصحاب العمل من تحميل العمال المنزليين نفقات التوظيف ويطالَبون بدفع تكاليف رحلة العمال ورسوم وكالة التوظيف المرتبطة بذلك. كما يمكن إدراجهم في قائمة سوداء ومنعهم من استصدار تأشيرات عمل في حالة حدوث تجاوزات[١٨]. وتكفل للعمال المنزليين أيضاً سبل

(١٨) عقد نموذجي لاستقدام وتوظيف العمال المنزليين (٢٠١٠)، المادة ٥(٥).

انتصاف قضائية لتحصيل الأجور غير المدفوعة. ويحدد المرسوم الوزاري رقم ٢٠١٦/٢١٩٤ أجراً أدنى للعمال المنزليين يساوي ٦٠ ديناراً كويتياً (أي ما يعادل ٢٠٠ دولار من دولارات الولايات المتحدة)، مانحاً بذلك العمال المنزليين الأجر الأدنى نفسه الذي يتقاضاه غيرهم من العمال بموجب قانون العمل. بيد أن الممارسة التي تتمثل في تحديد الرواتب استناداً إلى جنسية العامل المنزلي، وتشكل من ثم تمييزاً، لا تزال سائدة. ويسمح المرسوم ٢٠١٦/٣٧٨ للعمال المهاجرين بنقل الكفالة إلى صاحب عمل جديد دون موافقة صاحب العمل حينها بعد ثلاث سنوات من العمل، شريطة إشعار هذا الأخير بالأمر قبل ٩٠ يوماً. وعموماً، ثمة مرونة في إنفاذ قوانين العمل السارية بشأن العمال المهاجرين. ونادراً ما يحاكم أصحاب عمل العمال المنزليين على مخالفات متصلة بالاحتفاظ بجوازات السفر ورسوم الإقامة وغير ذلك من الأفعال المحظورة بموجب قانون العمال المنزليين رقم ٢٠١٥/٦٨ أو غيره من القوانين.

٣٤- وتخضع وكالات التوظيف لتنظيم متزايد ينص على التزاماتها تجاه الحكومة وأصحاب العمل والعمال. وتُمنع جميع وكالات التوظيف المرخصة من تحميل العمال أي مبلغ مالي لقاء استقدامهم أو استخدامهم، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر[(١٩)]. وفي حين تتولى وزارة التجارة والصناعة عملية تسجيل هذه الوكالات والترخيص لها، تتولى الهيئة العامة للقوى العاملة مراقبة عملها. وفي عام ٢٠١٦، وُضع عقد عمل موحد جديد لتنظيم العلاقات بين أصحاب العمل والعمال المهاجرين في القطاع الخاص، وكذا التراخيص الممنوحة للوكالات والغرامات المفروضة عليها. بيد أنه لم تحدَّد بعد آليات تظلم جديدة، ويُعتبر تنفيذ هذه اللوائح التنظيمية إجمالاً غير فعال إلى حد كبير.

٣٥- ولعلّ أكثر النهج ابتكاراً في التصدي للعمل الجبري الذي يتعرض له العمال المهاجرون، ولا سيما الاتجار باليد العاملة، يكون من خلال إنشاء شركة مساهمة مغلقة لتوظيف العمال المنزليين، بموجب القانون رقم ٢٠١٥/٦٩، وستنظم شركة التوظيف المملوكة جزئياً للحكومة عملية توظيف العمال المنزليين، بما في ذلك تحديد مبلغ رسوم التوظيف، وستكون مسؤولة عن تدريب العمال قبل وصولهم إلى الكويت، وستكفل تمتعهم بالجاهزية الصحية للعمل، وسترعى قاعدة بيانات شاملة وسرية بمعلوماتهم الشخصية.

٢- الإطار السياسي

٣٦- إبان زيارة المقررة الخاصة للكويت، لم تكن الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الاتجار بالأشخاص قد اكتملت بعدُ مع أنه كانت قد مرت ثلاث سنوات على صدور قانون مكافحة الاتجار بالبشر. وتشعر المقررة الخاصة بالقلق إزاء هذا التأخير وتشجع الحكومة على الإسراع في إعداد وإصدار سياسة مكافحة الاتجار التي علمت بأنه يجري صياغتها بالتعاون مع جميع أصحاب المصلحة.

٣٧- وإضافةً إلى ذلك، تؤثر سياسة البلد في مجال الهجرة، بما في ذلك تجريم العمال غير النظاميين، الذين قد يشملون ضحايا الاتجار، تأثيراً واضحاً في تفشي ظاهرة الاتجار (انظر الفرع باء أعلاه). وقد باتت تلك الجماعات أكثر عرضة للاتجار بالبشر بسبب عدم وجود إطار للجوء وترتيبات محددة للاجئين، وكذا بسبب السياسة المتعلقة بالأشخاص عديمي الجنسية (البدون).

(١٩) القانون ٢٠١٥/٦٨، قرار وزارة الداخلية ٢٠١٠/١١٨٢ الذي يعدل بعض أحكام القرار الوزاري ١٩٩٢/٦١٧، المادة ١١.

٣- الإطار المؤسسي

٣٨- فيما عدا لجنة وطنية ترأسها وزارة العدل وتكلف بوضع الاستراتيجية الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر، لا توجد في الكويت هيئة مشتركة بين الوزارات للتصدي للاتجار بالبشر. وعلمت المقررة الخاصة أنّه جرى مؤخّراً تفكيك عدد من اللجان التي كانت تجتمع أسبوعياً لتنسيق عمل مكافحة الاتجار فيما يتصل بحماية العمال المنزليين المهاجرين، بما فيها لجنة وطنية لمناقشة الحالات مكونة من وزارة الداخلية، ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، والهيئة العامة للقوى العاملة ووزارة الصحة. وتحذّر المقررة الخاصة من أن يسفر عدم وجود مثل هذه الآليات عن سوء تنسيق إجراءات مكافحة الاتجار داخل السلطات المختصة والجهات المعنية بتقديم الخدمات ومنظمات المجتمع المدني وفيما بينها، ومن أن يتسبب ذلك في تقويض الحماية والدعم المقدمين إلى الأشخاص المتجر بهم.

٣٩- وتحقق إدارة حماية الآداب العامة ومكافحة الاتجار بالبشر، التي أُنشئت في عام ٢٠١٤ داخل الإدارة العامة للمباحث الجنائية التابعة لوزارة الداخلية، في حالات الاتجار وتقاضي المتورطين فيها. وهي تضطلع أيضاً بأنشطة بناء القدرات والتوعية بالتعاون مع منظمات دولية مثل المنظمة الدولية للهجرة.

٤٠- وتشرف الهيئة العامة للقوى العاملة على عملية توظيف الأشخاص العاملين في القطاع الخاص وقطاع النفط، بطرق منها تنظيم استقدام العمال المهاجرين ونقلهم وتسجيلهم، ورصد امتثال أصحاب العمل قانونَ العمل، وإنجاز مشاريع عمل مشتركة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومنظمة العمل الدولية والمنظمة الدولية للهجرة. وفي حين تتناول وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل قضايا العمل المتعلقة بالشركات، تتولى إدارة العمالة المنزلية داخل وزارة الداخلية إصدار التصاريح للعمال المنزليين وتجديدها، والإشراف على عملية الاستقدام، والاضطلاع بعمليات تفتيش العمل والبت في المنازعات بين أصحاب العمل والعمال المنزليين. وتحذر المقررة الخاصة من أن يفضي تولي ثلاث مؤسسات حكومية مختلفة تنظيم قضايا العمل إلى تشظي الحماية التي يتمتع بها العمال المهاجرون وانقسامها إلى مستويات مختلفة. وهي تشعر بقلق خاص لأن تولي وزارة الداخلية معالجة قضايا العمل المتصلة بالعمال المنزليين المهاجرين يبعث إشارة خاطئة مفادها أن هؤلاء العمال لا يعتبرون جزءاً من القوة العاملة وإنما مجرمين محتملين.

٤١- وعلاوة على ذلك، يضطلع معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية بدور في مكافحة الاتجار بالأشخاص من خلال توفير التدريب لموظَّفيه ولموظفي سلطات إنفاذ القانون والجهاز القضائي، وذلك بالتعاون مع المنظمات الدولية.

٤٢- وتضطلع كل هذه المؤسسات بدور إيجابي في مكافحة الاتجار بالأشخاص. غير أن المقررة الخاصة لاحظت أن تنسيق العمل بين الهيئات الحكومية لا يزال يشكّل تحدياً، ويعزى ذلك إلى حدّ ما إلى عدم وجود استراتيجية وطنية لمكافحة الاتجار، وأيضاً إلى تفاوت مستويات التزام تلك المؤسسات حيال مسألة الاتجار وإلى فهمها لهذه المسألة. وعلاوة على ذلك، تشارك بعض منظمات المجتمع المدني في مكافحة الاتجار على أساس مخصّص، لكن لا بد من وجود نهج منسق بين منظمات المجتمع المدني والحكومة من أجل التصدي معاً لآفة الاتجار بالأشخاص.

دال- التعرف على الأشخاص المتّجر بهم

٤٣- يتحمل موظفو إدارة حماية الآداب العامة ومكافحة الاتجار بالبشر في المقام الأول مسؤولية التعرف على الأشخاص المتجر بهم، بالتعاون مع إدارات أخرى تابعة لقوات الشرطة وسلطات تفتيش العمل. وتلاحظ المقررة الخاصة بقلق أن التعرف على الضحايا يجري على أساس مخصص في ظل عدم وجود إجراءات تنفيذية موحدة.

٤٤- وبين عام ٢٠١٥ ومنتصف عام ٢٠١٦، حُدّدت ١٣ ضحية من ضحايا الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي، ومعظمهم من نيبال والفلبين وسري لانكا. ولقد كان من بينهم طفلان[٢٠]. وقد حُدّد جميع الضحايا خلال عملية مداهمة نفّذتها الشرطة. ولم تحدّد حالات اتجار حيث يكون أشخاص عديمو الجنسية أو لاجئون أو ملتمسو لجوء معرضين لأوضاع عمل استغلالية بما في ذلك العمل الجبري.

٤٥- ومن بين ٢ ٢٨٨ عملية تفتيش اضطلع بها ٣٠٠ مفتش عمل تابع لإدارة تفتيش العمل التابعة للهيئة العامة للقوى العاملة في أماكن العمل في القطاع الخاص وقطاع النفط بين عام ٢٠١٥ ومنتصف عام ٢٠١٦، حُدّدت ٧٢ حالة اتجار لأغراض الاستغلال في العمل في قطاع البناء[٢١]. وتدل تلك الأرقام على أن الحالات التي تنطوي على مصادرة جوازات السفر أو الاحتفاظ بالأجور، أو غيرهما من العناصر التي أُبلغت بها المقررة الخاصة وتشكّل مؤشراً على الاتجار باليد العاملة، كثيراً ما يُساء تعريفها بسبب عدم وجود تعريف واضح للممارسات التي تشكّل اتجاراً لأغراض الاستغلال في العمل. وعدم التعرف على ضحايا الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل يمكن أن يفسر جزئياً بالعدد المنخفض جداً لمفتشي العمل في البلد الذين تلقوا تدريباً كافياً للتعرف على الاتجار باليد العاملة. ويتركز التفتيش أيضاً في القطاع الخاص وقطاع النفط. واضطُلع بـ ١ ٨٥٥ تفتيشاً لوكالات توظيف العمال المنزليين في عام ٢٠١٥، إلا أنه لم تُجر أي عمليات تفتيش في المنازل الخاصة حيث يوجد حوالي ٢١ في المائة من القوة العاملة المستخدمة في الكويت وحيث توجد بكثرة دلائل واضحة على الاتجار لأغراض الاسترقاق المنزلي.

٤٦- وتتعهد وحدة مكافحة الاتجار بالبشر خطاً ساخناً وطنياً لمساعدة ضحايا الاتجار على مدار الساعة وطيلة الأسبوع. ويُشغّل الخط الساخن بالعربية والإنكليزية والفرنسية رغم أن معظم المتّجر بهم في الكويت يتحدثون لغات أخرى. وتملك الهيئة العامة للقوى العاملة أيضاً خط هاتف ساخناً مجانياً لتقديم الشكاوى بشأن عدد من القضايا المتعلقة بانتهاكات العمل.

٤٧- ونظراً إلى تدفق العمال المهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء إلى البلد وإلى سياسة الهجرة الكويتية القائمة على إعادة المهاجرين غير الحاملين وثائق هوية إلى بلدانهم، يساور المقررة الخاصة قلق من ألا يتسنّى التعرف على ضحايا الاتجار أو من اعتُبروا على سبيل الخطأ مهاجرين غير نظاميين، ما يُسفر عن توقيفهم واحتجازهم وترحيلهم. وفي هذا الصدد، ينبغي السماح للمنظمات الدولية مثل المنظمة الدولية للهجرة بالوصول إلى مراكز الاحتجاز وإدارات تلقي الشكاوى لمساعدة السلطات في التعرف على ضحايا الاتجار. ولا بد أيضاً من التعرف على ضحايا الاتجار بالبشر الفعليين والمحتملين من بين العمال المنزليين الموجودين في الملجأ الحكومي

(٢٠) معلومات قدمتها وزارة الداخلية خلال زيارة المقررة الخاصة.

(٢١) معلومات قدمتها الهيئة العامة لليد العاملة خلال زيارة المقررة الخاصة.

(انظر الفرع هاء أدناه) تعرّفاً دقيقاً باستخدام أدوات من قبيل مؤشرات الاتجار بالبشر التي وُضعت وفقاً لطريقة دلفي[٢٢].

٤٨- وعلاوة على ذلك، تتيح عمليات تسوية وضع العمال غير النظاميين التي تضطلع بها السلطات دورياً فرصة جيدة للموظفين المدربين من أجل التعرف على ضحايا الاتجار.

هاء- الحماية

١- الملاجئ

٤٩- في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٤، أنشأت الهيئة العامة للقوى العاملة ملجأ للعمال المهاجرين لحماية من تعرضوا للاستغلال على أيدي أصحاب عملهم وليس لهم مكان يلجؤون إليه. ويقبل الملجأ على مدار اليوم العمال المهاجرين العرضيين والمحالين إليه من السفارات والمنظمات غير الحكومية والمؤسسات الحكومية والمنظمات الدولية. وفي الفترة بين آذار/مارس ٢٠١٥ وآذار/مارس ٢٠١٦، قدّم الملجأ الرعاية إلى حوالي ٩١٥ ٤ عاملة منزلية مهاجرة. وتثني المقررة الخاصة على دور الملجأ الذي يمكنه أن يستوعب حتى ٥٠٠ عاملة منزلية ويتابع حالاتهن لبحث إمكانات إعادتهن طوعاً إلى بلدانهن أو إعادة توظيفهن عند صاحب عمل آخر.

٥٠- وتقدم الحماية إلى ضحايا الاتجار المحددين أو المحتملين في الملجأ بناء على إحالة من وحدة مكافحة الاتجار بالبشر. ويزوَّد الضحايا بخدمات قانونية وطبية وخدمات دعم أخرى بالتعاون مع الإدارات الحكومية والمنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية. ويتواصل موظفو الملجأ أيضاً مع أصحاب العمل لاسترجاع وثائق السفر المحجوزة وتحصيل مبلغ سداد تذاكر رحلة العودة. وفي الحالات التي تكون فيها النساء بدون وثائق سفر، يتصل الملجأ أيضاً بسفاراتهن من أجل تيسير إصدار وثائق سفر جديدة.

٥١- ويُقيِّد عملَ موظفي الملجأ المتفانين والملتزمين عدم وجود إجراءات تنفيذية موحدة لتقديم الدعم الشامل من قبل موظفين مدربين، بما في ذلك الدعم القانوني والنفسي المقدم إلى ضحايا الاتجار. وعلى سبيل المثال، ينحدر الأشخاص الذين يقيمون في الملجأ ويزعم أنهم ضحايا الاتجار من بلدان شتى ويتحدثون لغات مختلفة، لكن لا يوجد مترجمون متفرغون لمساعدتهم يومياً في تلك الملاجئ.

٥٢- ومن المسائل الأخرى التي قد تثير قلقاً أكبر، تقييد حرية تنقل ضحايا الاتجار الذين يتلقون المساعدة في الملجأ؛ إذ لا يمكنهم مغادرة الملجأ إلى غير رجعة إلّا إذا وقعوا بطلب منهم على استمارة إبراء ذمة. وقد يشكّل هذا الأمر خطراً عليهم عندما تكون قد وُجهت إليهم تُهم الاختفاء أو تهم جنائية أخرى لأنهم لا يحظَون بأي حماية عندما يكونون خارج الملاجئ. من الشرطة. ويساور المقررة الخاصة قلق لأن هذه الملاجئ تعادل في الواقع مراكز احتجاز ولأن تدابير الحماية المعتمدة تفضي إلى ارتكاب المزيد من انتهاكات حقوق الإنسان للضحايا. وهي تشدّد على وجوب احترام الحرية الشخصية للأشخاص الذين يعيشون في الملجأ في جميع الأوقات أثناء وجودهم فيه.

(٢٢) منهجية تُتّبع من أجل التوصل إلى توافق الآراء على مؤشرات الاتجار بالبشر.

٥٣- ويستطيع البعض من منظمات المجتمع المدني توفير الحماية والمساعدة لضحايا الاتجار. وعلى سبيل المثال، يُستعان بهذه المنظمات على تقديم المساعدة القانونية وأشكال أخرى من المساعدة بالمجان، وإن كان ذلك في الغالب على أساس مخصص.

٥٤- وعلاوة على ذلك، توفّر سفارات بعض البلدان، مثل الهند وإندونيسيا والفلبين، ملجأ مؤقتاً ومساعدة لعمالها المستغلين، بمن فيهم ضحايا الاتجار الذين يحتمون بالسفارة بعد الفرار من أصحاب عمل استغلاليين.

٢- عدم تجريم الأشخاص المتَّجر بهم

٥٥- لا تُمنح الحصانة من التجريم تحديداً للأشخاص المتّجر بهم فيما يتعلق بالجرائم المرتكبة ارتباطاً بصفتهم ضحايا للاتجار أو المترتبة على تلك الصفة، على الرغم من أنه من الممكن منح هذه الإعفاءات على أساس كل حالة على حدة في إطار جزء الاستثناء العام الوراد في قانون الجزاء. غير أن المهاجرين ضحايا الاتجار الذين يثبت انتهاكهم قانون الإقامة من خلال تجاوز المدة المسموح بها في تصاريحهم أو تخلُّف أصحاب عملهم عن استصدار التصاريح مثلاً لا ينطبق عليهم الإعفاء من الترحيل. ثم إن تجريم الأشخاص الذين يجبرون على العمل في الجنس يثني ضحايا الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي عن تبليغ الشرطة بذلك.

٥٦- ونتيجةً لذلك، يخشى الكثير من المهاجرين غير النظاميين الاتصال بالسلطات، سواء مباشرة أو عبر الإنترنت، ويتجنبون التماس ما هو متاح لهم من حمايةٍ قانونية وسبلِ انتصاف، حتى عندما يحق لهم ذلك. وفي الواقع، يؤدي هذا النهج إلى تجريم الضحايا بسبب جرائم ارتكبوها في أثناء الاتجار بهم وينبغي ألا يعتبروا مسؤولين عنها[٢٣].

واو- التحقيق والملاحقة والعقاب

٥٧- يجري النائب العام التحقيقات على أساس المعلومات الأولية المقدمة من إدارة مكافحة الاتجار ومفتشي العمل ويعرض قضية الاتجار على المحكمة، بموجب المادتين ١٢ و١٣ من قانون مكافحة الاتجار بالبشر. وفي الوقت نفسه، يحال الضحايا المحتاجون إلى الحماية إلى المستشفيات أو الملاجئ لتلقي المساعدة الطبية.

٥٨- وتقر المقررة الخاصة بالتدابير الإيجابية التي اتخذت للتحقيق في قضايا الاتجار بالبشر منذ سنّ قانون مكافحة الاتجار بالبشر في عام ٢٠١٣. وتشمل هذه التدابير تنظيم العديد من الدورات التدريبية، مثل تنظيم الحلقة الدراسية الإلزامية بشأن الاتجار بالبشر لفائدة المسؤولين القضائيين المعينين حديثاً، بمن فيهم النواب العامون والقضاة، وتبادل موقعي للخبرات مع النظراء الدوليين، ووضع دليل تدريبي بشأن التحقيق في قضايا الاتجار بالتنسيق مع كيانات من بينها معهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية، والمنظمة الدولية للهجرة والمنظمات الدولية الأخرى، من أجل وضع نهج موحد للتعامل مع قضايا الاتجار. زد على ذلك أن النائب العام مكلَّف تحديداً بملاحقة جميع المتورطين في القضايا التي تنطوي على جرائم الاتجار بالبشر، بما فيها الجرائم التي تستوجب عقوبة لا تتجاوز ثلاث سنوات، ما يعكس الأهمية التي توليها

(٢٣) انظر المبادئ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر.

السلطات إلى معالجة قضايا الاتجار بالبشر. وبالإضافة إلى ذلك، يعفى العمال المنزليون الذين يرغبون في رفع دعوى قضائية بشأن الاستغلال لأغراض العمل، بما في ذلك الاتجار، من دفع تكاليف الدعوى.

٥٩- ومع ذلك، فإن عدداً من العوامل حال دون التحقيق الفعال والسريع في قضايا الاتجار، بما في ذلك التنسيق المحدود بين وكالات الإنفاذ. ومن المسائل التي برزت بوضوح خلال المناقشات التي أجرتها المقررة الخاصة مع محاوريها من الجهاز القضائي وسلطات إنفاذ القانون، انعدام القدرة على استيعاب جريمة الاتجار بالبشر، المعقدة والمحظورة قانوناً منذ وقت قريب، على وجه الدقة وكيفية الفصل بين قضايا الاتجار وجرائم العمل والهجرة وغيرها من الجرائم. وفي هذا السياق، تشمل المشاكل المؤثّرة في التحقيق والفصل في قضايا الاتجار المحتملة افتقار النواب العامين وموظفي إدارة مكافحة الاتجار بالبشر للقدرات الكافية اللازمة لتنفيذ قانون منع الاتجار بالبشر المعتمد مؤخراً، رغم استفادتهم من عدة دورات تدريبية. كما يؤثر عدم وضوح ما يشكّل اتجاراً لأغراض العمل الجبري في التحقيق والفصل في قضايا الاتجار المحتملة ويُفضي إلى اتّهام الجناة ثم إدانتهم بجرائم أخرى تترتب عليها عقوبات أخف. ويتأثر التحقيق أيضاً بعدم التواصل مع بعض الأشخاص المتَّجر بهم بسبب عوائق اللغة. وعلاوة على ذلك، يساهم نظام الكفالة والخوف من تهم الفرار التي يلفقها أصحاب العمل لعمالهم في ثني العمال المهاجرين عن تقديم الشكاوى، حتى عند التعرض لانتهاكات جسيمة، كي لا يرحلون ويفقدون دخلاً هم في أمس الحاجة إليه. وعلى هذا النحو، فإن الغالبية العظمى من قضايا العمل الجبري تسوّى عن طريق الوساطة التي تشمل الإعادة إلى الوطن واستعادة وثائق الهوية واستعادة كل الأجور غير المدفوعة أو بعضها.

٦٠- ونتيجةً لذلك، يسجَّل انخفاض في نسب الملاحقة. ووفقاً لما ذكرته النيابة العامة، عُرضت على المحكمة تسع قضايا اتجار بين عام ٢٠١٥ ومنتصف عام ٢٠١٦. وصدر حكم نهائي بالإدانة بتهمة الاتجار بالبشر في أربعٍ منها تتعلق بالاستغلال الجنسي لسِتّ مهاجرات، وصدر حكم نهائي آخر بالإدانة بتهمة فرض ظروف عمل شبيهة بالرق على أحد العمال المهاجرين[٢٤].

٦١- وأشارت السلطات أيضاً إلى عدم تعاون الضحايا مع سلطات إنفاذ القانون باعتباره أحد الأسباب الرئيسية لانخفاض نسب الملاحقة. وتشير المقررة الخاصة إلى أن المساعدة ينبغي أن تُقدَّم إلى الضحايا بصرف النظر عن تعاونهم مع السلطات[٢٥]، لكنها تود أن تُبرز أن قِصَر مُهَل التفكير مع وجود إمكانية التمديد، وطول مدة المحاكمات، ومحدودية المشورة والتمثيل القانونيين وخدمات الترجمة الشفوية والمعلومات المتاحة عن القضية، إلى جانب تقييد حركة الضحايا في الخروج من الملاجئ وعدم السماح لهم بالعمل أثناء وجودهم فيها وخوفهم من التعرّض للانتقام عند التبليغ عن المتجرين، والاحتجاز بسبب جرائم متصلة بالهجرة، والترحيل، عوامل تزيد من ثني ضحايا الاتجار عن التعاون مع سلطات الإنفاذ. ويشكل إفلات أصحاب

(٢٤) معلومات قدمها النائب العام أثناء الاجتماع مع المقررة الخاصة.

(٢٥) يقتضي اتّباع نهج قائم على حقوق الإنسان في مكافحة تهريب البشر التشديدَ على مساعدة الأشخاص المتَّجر بهم أثناء الفترة التي يحق لهم فيها الحصول على خدمات ومزايا بغض النظر عن وضعهم القانوني فيما يخص الهجرة أو أي وضع آخر وبغض النظر عن قدرتهم على التعاون على إنفاذ القانون ومع المدعين أو رغبتهم في ذلك.

العمل الذين يتجرون بالعمال المنزليين المهاجرين أو الذين يحتفظون بجوازات سفرهم بصورة غير قانونية مثبطاً قوياً آخر يثني العمال المهاجرين عن متابعة الإجراءات القضائية. وتسهم الإمكانيات المحدودة المتاحة لرفع دعاوى بشأن الاتجار في المحاكم عندما يواجه الضحايا بالفعل تهماً بالفرار في إفلات المتجرين من العقاب وإدامة التجاوزات التي يتعرض لها الضحايا الذين يتخلّون عن القضية ويغادرون البلد بغية كسب عيشهم في مكان آخر.

٦٢- وعلاوة على ذلك، تحذّر المقررة الخاصة من إلقاء اللوم أو المسؤولية عن الانتهاكات التي يتعرض لها الأشخاص المتجر بهم على المتجرين الموجودين خارج الكويت فقط، ولا سيما وكالات التوظيف في بلدان المنشأ وبلدان المعبر حيث يحدُث الاحتيال على الضحايا أول مرة ثم يستمر طيلة محنتهم. فهذا الأمر يلغي مساءلة المؤسسات التي تنشط في الكويت وتندرج بدورها ضمن سلسلة الاتجار.

زاي- الجبر

٦٣- يشكل التعويض والتصحيح جزءاً لا يتجزأ من سُبُل الانتصاف الفعالة التي ينبغي أن تتاح لضحايا الاتجار بموجب القانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان[٢٦]. وفي الكويت، لا ينص قانون منع الاتجار بالبشر بالتحديد على تقديم التعويض إلى الضحايا. ومع ذلك، يمكن للضحايا رفع دعاوى مدنية وجنائية على حدة للمطالبة بالتعويض، على افتراض أنهم واعون بحقوقهم ويستفيدون من المساعدة القانونية، رغم أن المعلومات المتعلقة بتلك الدعاوى لم تكن متاحة إبان زيارة المقررة الخاصة.

٦٤- وتشمل سبل الجبر الأخرى، لا سيما بالنسبة إلى ضحايا الاتجار باليد العاملة، استرداد الأجور غير المدفوعة. ورغم أن قانون منع الاتجار بالبشر لا ينص على ذلك، يجوز لضحايا الاستعباد المنزلي والاستغلال في الخدمة المنزلية رفع شكاوى على أصحاب العمل ووكلاء التوظيف أمام إدارة العمالة المنزلية التابعة لوزارة الداخلية أو وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل فيما يخص المطالبات المتعلقة بالأجور أو غيرها من المدفوعات المستحقة لهم[٢٧]. كما يساعد ملجأ العمال المنزليين وإدارة مكافحة الاتجار بعض الضحايا على تحصيل أجورهم غير المدفوعة.

٦٥- وينصّ القانون على تمديد صلاحية تصريح إقامة العمال المنزليين الذين لم يبتّ بعدُ في شكاواهم المتعلقة بالأجور غير المدفوعة[٢٨]. بيد أن ذلك لا ينطبق سوى في الحالات التي لم يكن فيها صاحب العمل قد اتهم العامل بالفرار قبل أن يقدّم هذا الأخير شكواه إلى إدارة العمالة المنزلية. وتنتشر ممارسة أصحاب العمل المتمثلة في اتهام العامل الذي لا يزال يشتغل بالفرار دون علمه ويمكنها أن تؤدي إلى تجريم ضحايا الاتجار بدلاً من منحهم الحماية التي يستحقّونها. وعلاوة على ذلك، ترى المقررة الخاصة أنه ينبغي في مثل هذه الحالات إسقاط اتهامات الفرار ومنح الضحايا تصاريح الإقامة والعمل، بغض النظر عما إذا كانت اتّهامات

(٢٦) المادة ٦(٦) من بروتوكول باليرمو والمبدأ التوجيهي ٩ من المبادئ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر.

(٢٧) انظر قانون العمال المنزليين ٢٠١٥/٦٨، المادة ٣٣.

(٢٨) المرجع نفسه.

الفرار قد وُجّهت إليهم – بوصفها شكلاً مناسباً من أشكال الانتصاف، وذلك على الأقل خلال فترة التفكير وأثناء الإجراءات الجنائية أو المدنية أو الإدارية، أو حتى لفترات أطول إذا لم تكن الإعادة في مصلحة الضحية.

حاء- الإعادة إلى الوطن وإعادة الاندماج

٦٦- لا يوضِّح قانون مكافحة الاتّجار على وجه التحديد نوع المساعدة المقدّمة إلى من عُرف أنهم ضحايا الاتجار بالبشر في إعادتهم إلى أوطانهم وإعادة اندماجهم فيها، إلاّ أن الهيئة العامة للقوى العاملة ووزارة الداخلية، بمساعدة من المنظمة الدولية للهجرة، تقودان تنفيذ برنامج لمساعدة الأشخاص المتّجر بهم على العودة الطوعية وإعادة الاندماج.

٦٧- ويشمل البرنامج إجراء مقابلات فرز للتعرف على ضحايا الاتجار، ثم تقديم مشورة فردية من أجل مساعدة ضحية الاتّجار على اكتساب أو تطوير المهارات اللازمة للتعامل مع الظروف الحينية والتكيّف معها بهدف التعافي الكامل. ويلي ذلك إجراء تقييم مُسبق لمخاطر العودة يفحص المستوى المحتمل للمخاطر التي يتعرّض لها ضحايا الاتّجار وأسرهم، واحتمال الانتقام من أولئك الذين هربوا من المتّجرين بهم. ويخضع الضحايا لفحص طبّي قبل المغادرة من أجل تقييم حالتهم الطبية بهدف تحديد ما إذا كانوا يعانون من أي مشاكل صحية قد تعوق سفرهم الآمن. وبمجرد الحصول على الموافقة وعلى نتائج تقييم المخاطر، ترتب السلطات والسفارات والمنظمة الدولية للهجرة الرحلة وتتحمل تكاليفها.

٦٨- ويشمل البرنامج التجريبي إعادة الإدماج أيضاً من أجل أن تتاح للضحايا عملية إعادة إدماج آمنة وكريمة ومستدامة في المجتمع وحياة طبيعية في بلدانهم الأصلية. وتشمل مساعدة ضحايا الاتجار على إعادة الإدماج في المجتمع الحصول على خدمات الرعاية الصحية، وإعادة الإدماج في النظام التعليمي، وتوفير التدريب المهني، والمساعدة على إنشاء مشاريع بالغة الصغر، والتوظيف، وتقديم الإعانات لدعم الأجور، وتوفير السكن. وتعرب المقررة الخاصة عن سرورها لعلمها بأنه يجري رصد عملية إدماج الضحايا بعد عودتهم من خلال الاتصال المنتظم بالمنظمة الدولية للهجرة لضمان فعاليتها.

٦٩- وفي إطار البرنامج، أُعيد جميع الضحايا المحددين إلى بلدهم، وشمل ذلك ٢٤ منهم إبّان زيارة المقررة الخاصة.

٧٠- ولا يرتئي القانون ولا الممارسة إمكانية إعادة إدماج الأشخاص المتجر بهم في المجتمع الكويتي، على الرغم من أنه يحق للأشخاص المتّجر بهم، بحكم وضعهم كضحايا، أن يستفيدوا من إعادة الإدماج كجزء من بقائهم في البلد بموجب بروتوكول الاتجار بالأشخاص. وتقلل المساعدة على إعادة الإدماج احتمالات أن يتعرّض الضحايا للاتجار مرة أخرى.

٧١- وأُبلغت المقرّرة الخاصة بأنه يمكن للأشخاص المتّجر بهم الذين يرغبون في البقاء في البلد تغيير أصحاب العمل ومواصلة العمل في القطاع ذاته الذي صدرت من أجله تصاريح عملهم الأولى. وفي حين أن هذه المبادرة تبعث على التفاؤل، لا يمكن تطبيقها سوى على عدد محدود جدّاً من ضحايا الاتجار: أي الأشخاص الذين لم يتهمهم أصحاب عملهم بالفرار، والأشخاص الذين يملكون تصاريح عمل وإقامة صالحة، والأشخاص الذين يتّجر بهم لأغراض الاستغلال في العمل فقط. وعلاوة على ذلك، لا يمكن نقل ضحايا الاتجار الذين تلقوا وعوداً كاذبة بالعمل

في قطاع الفنادق، لكن وجدوا أنفسهم يعملون في المنازل، إلى العمل في قطاع الفنادق الذي تدربوا واكتسبوا الخبرة فيه، لأنه يستحيل تحويل تأشيرة العمل في قطاع الخدمات المنزلية إلى تأشيرة العمل في القطاع الخاص.

طاء- المنع

١- الوعي العام

٧٢- اتّخذت الحكومة عدداً من التدابير الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص. ونُظّمت العديد من أنشطة بناء القدرات لفائدة موظفي إنفاذ القانون والمسؤولين الحكوميين، بمن فيهم الدبلوماسيون الكويتيون والعاملون في القضاء وفي وسائط الإعلام، والعمال المهاجرون وأصحاب العمل، بالتعاون مع وزارة الداخلية والهيئة العامة للقوى العاملة ووزارة الشؤون الاجتماعية والعمل ومعهد الكويت للدراسات القضائية والقانونية. كما تساهم المنظمات غير الحكومية والمنظمات الدولية مثل المنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وكذا السفارات، في نشر المعلومات. ولقد اكتسب المسؤولون أثناء زياراتهم لبلدان أخرى من أجل تبادل المعارف خبرة فيما يتعلّق بالسبل العملية الكفيلة بالتصدي للاتجار بالأشخاص. ورغم زيادة الاهتمام بالمسألة، ما زال الأشخاص المتجر بهم والأشخاص المعرضون لخطر الاتجار أو لشكل آخر من أشكال الاستغلال، وأصحاب عملهم، ووكلاء التوظيف، غير واعين وعياً تاماً بما يعتبر اتجاراً بالبشر وبكيفية تلقي المساعدة.

٧٣- ويمكن أيضاً التصدي للطلب كاستراتيجية أخرى لمنع هذه الممارسات، وهو ما يعني، في السياق الكويتي، بالأساس الطلب على استغلال العمال المهاجرين، بمن فيهم العمال المنزليون، في العمل. فثمة حاجة ماسة إلى مواصلة توعية أصحاب العمل ووكالات التوظيف بحقوق جميع العمال بموجب القانون الدولي والمعايير الدولية لحقوق الإنسان من أجل تفادي الاتجار. وفي الوقت نفسه، لا بد من وقف ممارسة حجز جوازات سفر المهاجرين فلم يثبت حتى الآن أن إجراءات التنظيم والمراقبة والترخيص الخاصة بوكالات الاستقدام والتوظيف كافية لمنع استغلال العمّال المهاجرين. وعلاوة على ذلك، يمكن للشركة المساهمة المغلقة المعنية بتوظيف العمال المنزليين (انظر الفقرة ٣٥ أعلاه) سد الفجوة الناجمة عن الطلب على العمل المنزلي في الكويت. وتشجع المقررة الخاصة الحكومة على الإسراع في إنشاء تلك المؤسسة المبتكرة.

٧٤- وثمة كذلك حاجة ماسة إلى التوعية بأشكال الاتجار الأخرى، بما فيها الاتجار الداخلي والاتجار بالأطفال والاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي.

٢- الهجرة الآمنة

٧٥- تركّز الممارسات الحالية في مجال الهجرة على تجريم القوة العاملة المهاجرة بدلاً من حمايتها، وهي تشمل ضحايا الاتجار بالبشر واللاجئين وملتمسي اللجوء الذين لا يحظون باعتراف رسمي في الكويت.

٧٦- وتود المقررة الخاصة أن تعيد التأكيد أنه يتعين على الكويت أن توفر مزيداً من فرص الهجرة الآمنة، أي الهجرة النظامية والمربحة وغير الاستغلالية، إن أرادت أن تتصدى بفعالية للطلب على استخدام عمال يمكن استغلالهم وأن تفي بالتزاماتها باحترام وحماية وتعزيز حقوق العمال كافة، بمن فيهم المهاجرون.

٣- الشراكات بين القطاعين العام والخاص

٧٧- تعرب المقررة الخاصة عن سرورها للاطلاع على المشروع الإقليمي لمنظمة العمل الدولية بشأن الهجرة العادلة (كانون الثاني/يناير ٢٠١٦ - تموز/يوليه ٢٠١٨)، الذي يجري تنفيذه بالشراكة مع وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل، ويهدف إلى تشجيع الهجرة النظامية، بما في ذلك التوظيف المنصف، والقضاء على العمل الجبري والاتجار لأغراض الاستغلال في العمل[٢٩]. ويشجع المشروع على تغيير السياسات العامة من أجل تحقيق الهجرة العادلة، ويدعم تحسين تنفيذ القوانين والسياسات، ويعالج الإجراءات والمواقف التمييزية التي تستهدف العمال المهاجرين مع التركيز بوجه الخصوص على قطاعي البناء والعمل المنزلي الذين يهيمن عليهما العمال المهاجرون ذوو المهارات المنخفضة.

٧٨- ومع ذلك، لا توجد معلومات بشأن الجهود المبذولة في سبيل التصدي للاتجار بالبشر في الأعمال التجارية التي تستخدم عدداً كبيراً من العمال المهاجرين، بما في ذلك في قطاعي الضيافة والنفط. وينبغي أن يكون منع الاتجار بالبشر لأغراض الاستغلال في العمل وغير ذلك من أنواع الاستغلال طموح جميع المؤسسات التجارية الأخلاقية في الكويت، سواء أكانت وطنية أو دولية أو متعددة الجنسيات.

ياء- التعاون والشراكة

١- التعاون مع المجتمع المدني

٧٩- يعتبر إسهام منظمات المجتمع المدني والتعاون معها عاملين أساسيين في مكافحة الاتجار بالبشر. وحالياً، ثمة مشاكل تعترض التنسيق مع الخدمات المقدمة من منظمات المجتمع المدني بسبب عدم وجود لجنة أو هيئة دائمة مشتركة بين الوزارات وعدم وجود خطة عمل وطنية لمكافحة الاتجار بالبشر. ولا يساهم سوى عدد محدود جداً من منظمات المجتمع المدني على أساس مخصّص في أعمال مكافحة الاتجار في الكويت، ولا سيما في تقديم المساعدة إلى الضحايا. ولا بد من اتخاذ خطوات فورية لتوفير الإطار القانوني والدعم اللازمين لتمكين مجموعة أكبر من مقدمي الخدمات المحتملين ومنظمات المجتمع المدني من تقديم الحماية والمساعدة إلى الضحايا بسبل منها إدارة الملاجئ وإسداء المشورة إلى الضحايا وتدريبهم.

٢- التعاون الدولي والإقليمي والثنائي

٨٠- أبرمت الكويت عدداً من مذكرات التفاهم بشأن هجرة العمال والاتجار بهم مع بلدان مثل سري لانكا والفلبين ومصر والهند، وهي تعمل عن كثب مع سفارات بلدان أخرى. كما تستفيد الكويت من التعاون مع الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والإقليمية في مجالات مثل التدريب ومساعدة ضحايا الاتجار والإعادة إلى الوطن والتوعية.

٨١- وعلى الصعيد الدولي، تستفيد الكويت من تبادل المعلومات، بما في ذلك بشأن الممارسات الجيدة في مجال الاتجار بالأشخاص. واستفاد الموظفون المسؤولون عن ملجأ ضحايا الاتجار من تجربة نظرائهم في مجال حماية حقوق الضحايا خلال رحلاتهم الدراسية إلى بلجيكا وهولندا واليمن.

(٢٩) انظر www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_516544.pdf.

٨٢- وعلى الصعيد الإقليمي، شاركت الكويت في رئاسة حوار أبو ظبي بشأن تنقّل اليد العاملة بين بلدان المنشأ والمقصد[٣٠].

ثالثاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

٨٣- تثني المقررة الخاصة على الجهود التي تبذلها الكويت من أجل منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته. ومن العلامات المهمة على التزام الكويت بإنهاء الاتجار بالبشر إنشاءُ وحدة مكافحة الاتجار داخل وزارة الداخلية والملجأ الحكومي للعمال المهاجرين الذي تديره الهيئة العامة للقوى العاملة. ويندرج أيضاً قانون الكويت بشأن مكافحة الاتجار وإطارها القانوني المنقح دورياً والمتعلق بعمل المهاجرين، بما في ذلك العمل المنزلي الذي يعتمد عليه اقتصادها بصورة كبيرة، ضمن جهودها الرامية إلى مكافحة الاتجار بالبشر. بيد أنه يتعين تحسين التنفيذ إلى جانب الرصد والإنفاذ المنتظمين.

٨٤- وحسب التصور العام، يعني الاتجار بالبشر في الكويت بالأساس استغلال مواطنين غير كويتيين لأغراض العمل، ومن ثم لا يولى إلا القليل من الاهتمام إلى الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي الذي يمكن أن يشمل الكويتيين والمهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء والبدون عديمي الجنسية. ولا تتيح سياسة الهجرة التقييدية التي تركّز على الإبعاد السريع للمهاجرين غير النظاميين الفرصة من أجل التعرف الدقيق على ضحايا الاتجار أو توفير المساعدة لهم. ويتسبب نظام الكفالة الذي يقيّد العمال بأصحاب العمل في إضعاف العمال ويسهّل علاقات العمل المؤذية والاستغلالية المؤدية إلى الاتجار بالبشر في قطاع الخدمات المنزلية وفي غيره من القطاعات. وهناك عجزٌ في القدرة على التعرف على ضحايا الاتجار بدقة وسرعة. ويظل معدل عرض حالات الاتجار على القضاء منخفضاً جداً، مما يديم إفلات المتجرين من العقاب ويعوق وصول الضحايا إلى العدالة. وفي ظل غياب استراتيجية وطنية لمكافحة الاتجار وإجراءات تنفيذية موحّدة، يصعب معالجة ظاهرة الاتجار معالجة منسّقة.

٨٥- ويساور المقررة الخاصة أيضاً قلق شديد لأن ظروف إقامة ضحايا الاتجار في الملاجئ قد تصل إلى حد الاحتجاز. فبالإضافة إلى انتهاك حقوق الإنسان المتعلقة بحرية التنقل والحماية من الاحتجاز التعسفي، تحدّ تلك الظروف من حريتهم الشخصية التي ينبغي كفالتها في جميع الأوقات. ويحتاج موظفو الملاجئ، رغم ما يبدونه من التزام، إلى الاستفادة المتواصلة من تدريب متخصص وبناء القدرات. وإذ تسلّم المقررة الخاصة بجهود الحكومة المبذولة في سبيل التوعية بمسألة الاتجار، تلاحظ أن إجراءات المنع لا تزال في مراحلها الأولى ولا تستهدف جميع الفئات المعرضة للخطر، بمن في ذلك اللاجئون وملتمسو اللجوء، والأشخاص عديمو الجنسية، والعمال المنزليون، وأصحاب العمل، ووكالات التوظيف.

(٣٠) www.iom.int/abu-dhabi-dialogue.

باء- التوصيات

٨٦- في ضوء الاستنتاجات المعروضة أعلاه، وبروح التعاون والحوار، تقدم المقررة الخاصة إلى الكويت التوصيات التالية:

(أ) التصديق دون إبطاء على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام ١٩٩٠، والاتفاقية المتعلقة بوضع الأشخاص عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤، واتفاقية خفض حالات انعدام الجنسية لعام ١٩٦١، والاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين لعام ١٩٥١ وبروتوكولها لعام ١٩٦٧، واتفاقية منظمة العمل الدولية للعمال المنزليين لعام ٢٠١١ (رقم ١٨٩)، وبروتوكول منظمة العمل الدولية لعام ٢٠١٤ بشأن اتفاقية العمل الجبري؛

(ب) إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف لتبادل المعلومات والمساعدة القانونية ولضمان العودة الآمنة، وتنفيذ تلك الاتفاقات حيثما وُجدت، بغية التصدي في إطار جهد مشترك للأسباب الأساسية للاتجار بالأشخاص؛

(ج) مواصلة العمل مع بلدان المصدر من أجل ضمان المنع والتوعية.

٨٧- وبخصوص الإطار الوطني، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) القيام، بعد التشاور مع جميع أصحاب المصلحة، باستكمال خطة وطنية لمكافحة الاتجار بالبشر تتّبِع نهجاً قائماً على حقوق الإنسان ومركزاً على الضحايا، وتتضمن أهدافاً ومسؤوليات ومؤشرات واضحة لقياس التقدم المحرز، وباعتمادها بسرعة وتخصيص ميزانية محددة لتنفيذها؛

(ب) إنفاذ لوائح العمل بغية توفير حماية أكبر للعمال المهاجرين، بمن فيهم العمال المنزليون، وكذلك للاجئين وملتمسي اللجوء وعديمي الجنسية (البدون) الباحثين عن عمل، وذلك وفقاً للمعايير القانونية الدولية. وينبغي أيضاً ضمان التفتيش المتواتر داخل الأسر والقطاعات الأكثر قابلية لحدوث الاتجار؛

(ج) إلغاء واستبدال نظام الكفالة الذي يقيد كل عامل بصاحب عمل بوصفه كفيلاً، ويتسبب في إضعاف العمال على نحو يسهّل علاقات العمل المؤذية والاستغلالية المؤدية إلى الاتجار بالبشر في قطاع العمل المنزلي وفي قطاعات أخرى مثل البناء؛

(د) وضع خيارات بديلة تتيح الهجرة النظامية والآمنة وتكفل عمل العمال المهاجرين بصورة قانونية في البلد؛

(هـ) تركيز جميع المسائل المتعلقة بالعمل، بما في ذلك عمل المهاجرين، داخل مؤسسة حكومية واحدة، بما يكفل نقل العمل المنزلي من إدارة العمالة المنزلية داخل وزارة الداخلية إلى الهيئة العامة للقوى العاملة؛

(و) الإسراع في إنشاء الشركة المساهمة المغلقة لتوظيف واستخدام العمال المنزليين كما ينص على ذلك القانون رقم ٢٠١٥/٦٩ لمنع الاتجار بالعمال المنزليين؛

(ز) إجراء دراسة أساسية وطنية بالتعاون مع معاهد بحثية مستقلة والشركاء الثنائيين والمجتمع المدني بهدف توثيق نطاق الاتجار واتجاهاته على المستوى الوطني. وينبغي أن تتناول الدراسة جميع أشكال الاتجار بالأشخاص وأسبابه ونتائجه، لا سيما الاتجار باللاجئين وملتمسي اللجوء، وكذلك الاتجار الداخلي بالكويتيين؛

(ح) وضع نظام منهجي ومنسّق لجمع البيانات يتضمن بلدان منشأ الضحايا وجنسهم وأعمارهم وطبيعة الاتجار ونوعه. وينبغي أن يتضمن النظام أيضاً معلومات عن المتّجرين وبيانات بشأن التحقيقات ونسب الملاحقة والعقوبات المفروضة.

٨٨- وبخصوص تحديد الهوية والتدريب وبناء القدرات، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) الإسراع في اعتماد إجراءات تنفيذية موحدة للتعرف على جميع أشكال الاتجار وإحالة الضحايا، وتحديد مؤشرات يجب ترصدها عند فرز الأشخاص الضعفاء، بمن فيهم الكويتيون والمهاجرون الذين لا يحملون وثائق هوية واللاجئون وملتمسو اللجوء وعديمو الجنسية؛

(ب) ضمان إمكانية التعرف على ضحايا الاتجار، حتى في حال إقامتهم في مراكز لاحتجاز المهاجرين، سعياً إلى تجنّب إعادتهم إلى بلدانهم وإلى وقوعهم ضحية من جديد؛

(ج) بلورة أدوات ومؤشرات مناسبة لتمكين مفتشي العمل من التعرف على ضحايا الاتجار أثناء تفتيش العمل، في قطاعات منها البناء والصرف الصحي وداخل الأسر، على أن يقترن ذلك بتدابير لتوفير الحماية الفورية لضحايا العمل الجبري؛

(د) المضي في توفير برامج تدريب شاملة بشأن الاتجار بالأشخاص بغية تنمية المعارف وإذكاء الوعي لدى جميع الجهات المعنية، بمن فيها موظفو الشرطة والهجرة والجمارك والبحرية ومفتشو العمل والنواب العامون والقضاة والمحامون وأصحاب العمل ووكالات التوظيف ومنظمات المجتمع المدني ووسائط الإعلام؛

(هـ) مواصلة تدريب جميع مقدمي الخدمات المعنيين بمساعدة ضحايا الاتجار ورعايتهم.

٨٩- وبخصوص خدمات الدعم المقدمة إلى ضحايا الاتجار، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) حماية ومساعدة جميع ضحايا الاتجار، بمن فيهم ضحايا الاتجار لأغراض العمل والاستعباد المنزلي، واحترام حقوق الإنسان الخاصة بهم احتراماً تاماً؛

(ب) إنشاء ملجأ لضحايا الاتجار الذكور، يتمتع بالتمويل الكافي ويقدم المساعدة المناسبة؛

(ج) إقرار مبدأ المساعدة الملائمة وغير المشروطة، بما في ذلك الدعم الاجتماعي والنفسي والطبي والقانوني، فضلاً عن توفير خدمات الترجمة التحريرية والشفوية في الملاجئ، وفقاً للفقرة ٦ من المادة ٦ من بروتوكول الاتجار بالأشخاص. وكفالة حرية التنقّل والحصول على فرص العمل والإقامة في البلد للضحايا المقيمين في الملاجئ؛

(د) تمكين مقدّمي الخدمات المعتمدين على تمويل كاف ومنظمات المجتمع المدني المعنية بمعالجة مسألة الاتجار بالأشخاص من إدارة الملاجئ وتقديم المساعدة الشاملة، كالدعم الاجتماعي والنفسي والطبي والقانوني، فضلاً عن خدمات الترجمة التحريرية والشفوية، إلى ضحايا الاتجار؛ والإسراع بتعزيز فعالية التعاون مع منظمات المجتمع المدني؛

(هـ) توفير حلول بديلة قابلة للاستمرار لضحايا الاتجار غير الراغبين في العودة إلى بلدانهم خوفاً من الجزاء أو المشقة أو التعرض للاتجار مجدداً، من أجل البقاء والعمل بصفة قانونية في الكويت، بسبل منها منح تصاريح إقامة وعمل خاصة؛

(و) بلورة أدوات تقترن بإجراءات وضمانات واضحة لتجنب تكرار محنة ضحايا الاتجار في أثناء إعادتهم إلى أوطانهم وإعادة إدماجهم في الكويت أو في بلد المصدر أو بلد ثالثٍ؛

(ز) ضمان إتاحة خطوط هاتف ساخنة مجانية على مدار الساعة تُعنى بمسألة الاتجار وتُشغّل بلغات الضحايا المحتملين التي قد تكون لغتهم الوحيدة ويشرف عليها موظّفون يتحدّثون لغات متعددة وتلقّوا تدريباً متخصصاً في مجال الاتجار بالأشخاص؛

(ح) الحفاظ على تعاون وثيق مع المنظمات الدولية والإقليمية، وبخاصة المنظمة الدولية للهجرة ومفوضية شؤون اللاجئين، ومع البعثات الدبلوماسية، لتأمين عودة ضحايا الاتجار إلى بلدان منشئهم، مع إيلاء الاعتبار الواجب، حسب الانطباق، لمسألة توفير الحماية الدولية للضحايا وتطبيق مبدأ عدم الإعادة الجبرية؛

(ط) إنشاء صندوق وطني لتمويل مخطّط تعويضات شامل خاص بضحايا الاتجار؛

(ي) ضمان اعتماد إجراءات مناسبة لتقييم مصالح الطفل الفضلى في أثناء مرحلة تحديد الحالات والحماية والمساعدة وقبل اتخاذ أي قرار بشأن إمكانية إعادة الأطفال إلى بلدانهم.

٩٠- وبخصوص الملاحقة، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) تحسين نظام العدالة حرصاً على الإسراع في إجراء التحقيقات والفصل في قضايا الاتجار مع ضمان حق الأفراد في محاكمة عادلة تمشياً مع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء استجابات العدالة الجنائية؛

(ب) ضمان توفير الحماية الواجبة للضحايا والشهود عند ملاحقة المتورطين في قضايا الاتجار قبل المحاكمة وفي أثنائها وبعد انتهائها تجنباً لعمليات الانتقام؛

(ج) ضمان دمج مصالح الطفل الفضلى في صميم استجابة العدالة الجنائية في القضايا التي تهم الأطفال؛

(د) مواصلة تعزيز قدرات موظفي السلطة القضائية على ملاحقة المتورطين في قضايا الاتجار؛

(هـ) النظر في إنشاء دوائر متخصصة داخل المحاكم الجنائية والنيابات العامة حرصاً على تحقيق نتائج أفضل في قمع الاتجار بالاستعانة بموظفين قضائيين مدربين.

٩١- وبخصوص المنع، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) مضاعفة الجهود الرامية إلى التوعية بجميع أشكال الاتجار بالأشخاص، لأغراض منها الاستعباد المنزلي والعمل الجبري والاستغلال الجنسي، لتحسين فهم عامة الناس والمهاجرين واللاجئين وملتمسي اللجوء وأصحاب العمل ووكالات التوظيف للسلوك الذي يشكل اتجاراً؛

(ب) إجراء دراسات استقصائية لتقييم أثر حملات التوعية ذات الصلة التي ينبغي أن تشمل جميع أنحاء البلد وخاصة المناطق التي تتركز فيها أعداد كبيرة من الأشخاص الضعفاء. وعلاوة على ذلك، ينبغي إتاحة مواد التوعية بلغات متعددة؛

(ج) تمكين المنظمات غير الحكومية، بسبل منها زيادة التفاعل وتوفير الأموال، للتوعية بظاهرة الاتجار وتناول الشكاوى المتعلقة بالاتجار؛

(د) النظر في فتح سوق العمل أمام اللاجئين وملتمسي اللجوء وعديمي الجنسية من أجل منع تعرض تلك الفئات الضعيفة للعمل الجبري وللاستغلال الجنسي.

٩٢- وبخصوص العمل مع المنشآت التجارية، توصي المقررة الخاصة بما يلي:

(أ) توعية مجتمع الأعمال بظاهرة الاتجار بالبشر وتشجيع المنشآت التجارية على إنشاء سلسلة إمداد خالية من الاتجار، بطرق منها وضع آليات وأدوات للتنظيم الذاتي، والحفاظ عليها؛

(ب) تنقيح وإنفاذ لوائح صارمة بشأن وكالات التوظيف، والتحقق بانتظام من أنشطة الوكالات المعتمدة بالفعل، واتخاذ إجراءات فورية لسحب رخصها ومقاضاتها متى ثبت ضلوعها في نشاط غير قانوني ينطوي على اتجارٍ بالأشخاص.