الأمم المتحدة

A/HRC/23/48/Add.1

الجمعية العامة

Distr.: General
22 February 2013
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان

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 بمسألة الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، جوي نغوزي إزيلو

إضافة

البعثة إلى الإمارات العربية المتحدة*

موجز

زارت المقررة الخاصة المعنية بمسألة الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، الإمارات العربية المتحدة في الفترة من ١١ إلى ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٢، بدعوة من حكومة البلد. وفي هذا التقرير، تسلم المقررة الخاصة بالتزام البلد وبما أحرزه من تقدم في مكافحة الاتجار بالأشخاص، كما تسلط الضوء على أوجه القصور في التشريع وإنفاذ القانون، لا سيما ما يتعلق بعدم الإقرار بظاهرة الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل. وهي ترحب بالتعديلات المقترح إدخالها على القانون الاتحادي لمكافحة الاتجار وبصياغة قانون جديد يتعلق بخدم المنازل، وتتقدم بعدد من التوصيات إلى الحكومة، من بينها توصية بزيادة الأنشطة المتصلة ببناء قدرات الموظفين الحكوميين المعنيين، وتعزيز حماية حقوق العمال جميعاً، بمن فيهم خدم المنازل من المهاجرين، وإيجاد مزيد من الفرص لتعزيز سلامة العمال المهاجرين.

* يعمم موجز هذا التقرير بجميع اللغات الرسمية. أما التقرير نفسه فيرد في مرفق هذا الموجز ويعمَّم باللغة التي قدم بها وباللغة العربية فقط.

الرجاء إعادة الاستعمال

المرفق

[بالإنكليزية والعربية فقط]

تقرير المقررة الخاصة المعنية بمسألة الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، جوي نغوزي إزيلو، عن بعثتها إلى الإمارات العربية المتحدة

المحتويات

	الفقرات	الصفحة
أولاً - المقدمة والمنهجية	١-٣	٣
ثانياً - النتائج الرئيسية للزيارة	٤-٧٦	٣
ألف- اتجاهات الهجرة الوافدة إلى الإمارات العربية المتحدة	٤-٨	٣
باء - أشكال ظاهرة الاتجار بالأشخاص وتجلياتها	٩-٢٤	٥
جيم- الإطار التشريعي والمؤسسي والمتعلق بالسياسات العامة	٢٥-٤٣	١١
دال - تحديد هوية المتجر بهم	٤٤-٥٠	١٥
هاء - حماية الأشخاص المتجر بهم وتعافيهم وإعادة إدماجهم	٥١-٦٠	١٧
واو - التحقيق والمقاضاة والمعاقبة	٦١-٦٤	٢٠
زاي- تعويض الضحايا	٦٥-٦٦	٢١
حاء- الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج	٦٧	٢٢
طاء - الوقاية	٦٨-٧١	٢٢
ياء - التعاون والشراكة	٧٢-٧٥	٢٤
ثالثاً- الاستنتاجات والتوصيات	٧٦-٨١	٢٥
ألف- الاستنتاجات	٧٦-٨٠	٢٥
باء - التوصيات	٨١	٢٦

أولاً- المقدمة والمنهجية

١- قامت المقررة الخاصة المعنية بمسألة الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال، بزيارة رسمية للإمارات العربية المتحدة في الفترة من ١١ إلى ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٢، بدعوة من حكومة هذا البلد.

٢- وزارت المقررة الخاصة، أثناء بعثتها، أبو ظبي ودبي والشارقة، حيث اجتمعت بمسؤولين من وزارات الخارجية والعمل والداخلية والعدل والشؤون الاجتماعية، وإدارتي القضاء والشرطة، ومكتب الادعاء العام، وكذلك بممثلين عن اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر، والمجلس الأعلى لشؤون الأسرة، والرابطة الإماراتية لحقوق الإنسان. كما زارت معسكرات عمل وملاجئ النساء والأطفال المتَّجر بهم، حيث اجتمعت بالضحايا المتَّجر بهم لأغراض العمل والاستغلال الجنسي.

٣- وتشكر المقررة الخاصة الحكومة على دعوتها وتعاونها في تسهيل اللقاءات مع المسؤولين من مختلف الوزارات والإدارات. وهي تقدر مدى الانفتاح الذي أبدته السلطات الإماراتية لدى مناقشتها المسائل المتصلة بالاتجار بالأشخاص. وختاماً، تعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لممثلي المجتمع المدني على ما قدموه من إسهامات قيمة.

ثانياً- النتائج الرئيسية للزيارة

ألف- اتجاهات الهجرة الوافدة إلى الإمارات العربية المتحدة

٤- أسفر توسع صناعة النفط في العقود الأربعة الأخيرة في الإمارات العربية المتحدة عن تسارع النمو الاقتصادي للبلد على نحو أدى إلى الاعتماد بشكل كثيف على الخبرات والعمالة الأجنبية. ونظراً لما تتمتع به مدن مثل أبو ظبي ودبي من إمكانات تجارية ضخمة، تحولت الإمارات العربية المتحدة إلى وجهة ومعبر للاتجار بالأشخاص. فثمة أشخاص من جميع أنحاء العالم يفدون إلى الإمارات العربية المتحدة للعمل، منهم عمال غير مهرة ومحدودو المهارات ومتوسطوها. ويشكل المواطنون نسبة ضئيلة في البلد، فيما تصل نسبة العمالة الأجنبية إلى ٩٠ في المائة من الطاقة السكانية العاملة. وبالفعل، تضاعف عدد سكان الإمارات خلال خمس سنوات، إذ ارتفع من ٤,١ ملايين نسمة في عام ٢٠٠٥ إلى ٨,٢ ملايين نسمة في عام ٢٠١٠، وبلغ عدد المواطنين ٩٥٠ ٠٠٠ نسمة، فيما بلغ عدد الأجانب ٧,٣ ملايين نسمة[(١)]،

(١) الإمارات العربية المتحدة، المركز الوطني للإحصاء، http://www.uaestatistics.gov.ae/ReportPDF/Population%20Estimates%202006%20-%202010.pdf.

يعمل معظمهم في القطاعات الكثيفة الاستخدام لليد العاملة، من قبيل صناعة التشييد، وفي قطاعات خدمات أخرى من قبيل قيادة سيارات الأجرة، والحراسة الأمنية، والمطاعم، والتنظيف، والخدمات الفندقية البسيطة، وخدمة المنازل. وينتمي الوافدون إلى ما يزيد على ١٧٠ جنسية مختلفة وهم محكومون بنظام *الكفالة*.

٥- وتنظم قواعد *الكفالة* إجراءات دخول العمال الوافدين إلى الإمارات العربية المتحدة وتوظيفهم وتعيينهم وإقامتهم؛ وينبغي أن يكون لديهم كفيل وطني، ولا يُسمح لهم بالعمل إلا لمصلحة ذلك الكفيل[٢]. وهكذا، يرتبط تصريحا عمل العامل الوافد وإقامته بكفيله. وفي إطار هذا النظام، يتعين على العامل الوافد الراغب في تغيير عمله، باستثناء فئات قليلة محددة من العاملين المهرة، أن يقضّي في خدمة صاحب العمل ما لا يقل عن عامين متواصلين وأن يتم إنهاء عقده مع صاحب العمل ذاك بالتراضي[٣]. وفي حال عدم تلبية هذين الشرطين الأساسيين، يخضع العامل الأجنبي الراغب، قبل انقضاء مدة العقد، في الانتقال من كفيل إلى آخر لحظر عمل فوري تتراوح مدته بين ستة أشهر و١٢ شهراً، حتى ولو حصل على موافقة صاحب العمل/الكفيل أو عدم ممانعته[٤]. بذا، يجد العامل الوافد نفسه مكرهاً على البقاء مع كفيله مدة عامين على الأقل، بصرف النظر عن ظروف العمل، ويحتاج حتماً إلى موافقة هذا الأخير قبل أن يتسنى له تغيير عمله، وإلاّ اعتبر فاراً ورُحّل وخضع لحظر مدته ١٢ شهراً[٥]. ويتعرّض الكفلاء الذين لا يبلغون عن العمال "الفارين" لدفع غرامات ثقيلة.

٦- وفي جميع الحالات، من المتعارف عليه أنه عندما يترك عامل أجنبي صاحب عمله/كفيله، يطلب الكفيل من وزارة العمل إلغاء إقامة العامل؛ ثم يطالَب العامل بمغادرة الإمارات في غضون ٣٠ يوماً، وإلا غُرِّم[٦]. علاوة على ذلك، تُعد مصادرة الكفلاء لجوازات سفر العمال، رغم انتفاء قانونيتها، ظاهرة سائدة تغض الحكومة الطرف عنها، حيث يعتبر الاستظهار بجواز السفر الأصلي للعامل أو شهادة مغادرته/دخوله ضرورياً في حال رغب صاحب العمل في الإبلاغ عن العامل الفار. وعلى صاحب العمل/الكفيل أن يقدّم جواز سفر العامل أو بطاقة عمله الملغاة إلى وزارة الداخلية لطلب إلغاء تأشيرته كذلك[٧]. عندها يتم تضمين جواز السفر حظر دخول العامل إلى الإمارات للعمل خلال مدة ستة أشهر، ويدرج اسمه في القائمة الإدارية للأفراد المحظور عليهم دخول الإمارات العربية المتحدة[٨]؛ كما تتخذ

(٢) اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ في شأن دخول وإقامة الأجانب، المادة ٦٧.

(٣) القرار الوزاري رقم ١١٨٦ لسنة ٢٠١٠.

(٤) القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٨٠، المادة ١٢٨.

(٥) المرجع نفسه.

(٦) اللائحة التنفيذية للقانون الاتحادي رقم ٦ لسنة ١٩٧٣ في شأن دخول وإقامة الأجانب، المواد ٥٩ و٧٦ و٧٨.

(٧) المرجع نفسه، المادة ٥٣.

(٨) المرجع نفسه، المادة ٩٦ ألف.

إجراءات لترحيله. وعليه، ورغم حظر القانون الدولي لمصادرة جوازات السفر بوصفها انتهاكاً للحق في حرية التنقل، وصدور حكم بعدم قانونيتها من جانب محكمة النقض في دبي في عام ٢٠٠١[٩] وبموجب اللائحة التنظيمية الصادرة عن وزارة الداخلية في عام ٢٠٠٢، يظل نظام الكفالة يُشجع أصحاب العمل على الممارسة غير المستحبة المتمثلة في مصادرة جوازات السفر.

٧- وتساهم قيود قانون *الكفالة* في تعزيز السيطرة التي يمارسها أصحاب العمل على العمال غير المهرة ومحدودي المهارات ومتوسطيها، إذ يضطر هؤلاء، في ضوء التكاليف المرتبطة بالسفر إلى الإمارات العربية المتحدة ومغادرتها لدى فقدانهم عملهم، إلى البقاء في خدمة كفلائهم طيلة مدة العقد، بصرف النظر عن ظروف العمل. وهذا يدع العمال في وضع هش، وكثيراً ما يعرضهم لبيئة عمل غير مأمونة، ولإساءة المعاملة (البدنية و/أو النفسية) والاستغلال، ولظروف عمل/معيشة رديئة، ولحجز وثائق سفرهم، ومنع الأجور عنهم أو عدم سداد تلك الأجور لهم، وإرغامهم على العمل طوال ساعات مضنية. كذلك، يساهم نظام *الكفالة* في تكسّب المجرمين من سوق العمالة الأجنبية، كما أنه يزيد من احتمالات تعرض العمال الأجانب للاتجار. وحيث أنه يتعذر على الوافدين العمل في الإمارات العربية المتحدة بدون كفيل، كثيراً ما يقع أولئك العمال في فخ وسطاء عديمي الضمير أو وكالات توظيف تغريهم بالمجيء إلى الإمارات العربية المتحدة بوعود كاذبة بإتاحة فرص عمل لهم ذات أجر عال وظروف عمل جيدة مقابل رسوم وأتعاب باهظة لأغراض ذلك التوظيف.

٨- وفي هذا السياق، تلاحظ المقررة الخاصة أن غياب الأمان في حركة الهجرة الوافدة، خصوصاً فيما يتعلق بالعمالة الضعيفة المهارات، وانعدام كفاية وفعالية الأنظمة المتعلقة بتوظيف العمال الأجانب، وغياب الآليات الكفيلة بحماية حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين، إنما تشكل جميعها عناصر تساهم بشكل رئيسي في ظاهرة الاتجار بالبشر في الإمارات العربية المتحدة.

باء- أشكال ظاهرة الاتجار بالأشخاص وتجلياتها

٩- تواجه الإمارات العربية المتحدة تحديات جسيمة بوصفها مقصداً، لكنها تعاني إلى حد أقل من تلك التحديات بوصفها بلد عبور. وكبلد مقصد، تستقبل الإمارات العربية المتحدة أشخاصاً متجراً بهم من جميع مناطق العالم؛ بيد أن أكثرية الضحايا تأتي من آسيا

(٩) في عام ٢٠٠١ ، قضت المحكمة بأنه "لا يجوز لرب عمل مصادرة جواز سفر موظفه ومنعه من حقه الطبيعي في السفر والتنقل أياً كانت العلاقة التي تربط أحدهما بالآخر. وتعتبر مصادرة جواز السفر من صاحبه واحداً من أساليب منع الموظف من السفر، وهو أمر منصوص عليه في المادة ٣٢٩ من قانون الإجراءات المدنية التي تحدد الحالات التي يسمح فيها بمنع السفر، شريطة أن يصدر هذا الأمر عن قاضٍ وفقاً للإجراءات الرسمية والعملية التي يحددها القانون" (محكمة النقض في دبي)، القضية رقم ٢٦٨(٢٠٠١)، ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١.

وأفريقيا وأوروبا الشرقية والشرق الأوسط. وقد أفيد في عدد أقل من الحالات عن الاتجار بضحايا، لا سيما من الأطفال، عبر الإمارات باتجاه بلد ثالث.

١٠- ولاحظت المقررة الخاصة على وجه الخصوص انتشار الأشكال التالية من الاتجار في الإمارات العربية المتحدة:

١- الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي

١١- في حين أن البغاء ظاهرة غير قانونية في الإمارات العربية المتحدة، يمثل العاملون في مجال الجنس القوة العاملة الخفية التي تلبي الطلب المتواصل على الخدمات الجنسية لا من جانب المواطنين والسياح فحسب، بل ومن جانب المجموعة السكانية الضخمة للعمال المهاجرين الذكور ممن يتركون زوجاتهم وأسرهم في بلدان منشئهم. وبالتالي، أصبح الاتجار بالنساء والفتيات لأغراض الاستغلال الجنسي ظاهرة متفشية في الإمارات، ضحاياها من أفريقيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية وجنوب آسيا. وعادة ما يستغل المتجرون ضعف الضحايا وعوزهن، فيخدعونهن بوعود بالعمل موظفات بيع، أو خادمات في المنازل، أو عاملات استقبال في الفنادق أو عاملات خدمة في المطاعم. ويرتب المتجرون سفر هؤلاء النساء والفتيات إلى الإمارات العربية المتحدة عن طريق أشخاص آخرين يَستعملون في حالات عديدة واجهات شركات مسجلة في الإمارات لتجهيز وثائق سفر وتأشيرات وتصاريح دخول. وحال وصول الضحايا إلى الإمارات العربية المتحدة، تسحب جوازاتهن أو تصادر عنوة منهن، ويحبسن في شقق ودور سكنية ويرغمن على سداد نفقات مزعومة مرتبطة بترتيبات تأشيراتهن وسفرهن، تصل حسب ذلك الزعم إلى ما بين ٠٠٠ ٥ و٠٠٠ ٩ دولار أمريكي، وإلا اضطررن إلى ممارسة البغاء بغية سداد ذلك الدين. وفي حال رفضهن، يصار إلى ضربهن وإساءة معاملتهن عن طريق إرغامهن على ممارسة الجنس وتهديدهن، في حال هروبهن أو لجوئهن إلى الشرطة، بمواجهة عقوبة السجن قبل ترحيلهن لوجودهن في البلد بصورة غير قانونية و/أو انخراطهن في تجارة غير مشروعة. وتخضع هؤلاء النساء والفتيات للمراقبة والمرافقة في جميع الأوقات، ويرغمن على تقديم خدمات جنسية إلى الزبائن دون الحصول على أي جزء من الأموال التي يجمعها المتجرون أو المدبرون بذريعة ما هو مستحق لهؤلاء من "دين". وفي ظل هذه الظروف، لا يتسنى الفرار أو الاتصال بالشرطة إلا لعدد قليل من الضحايا.

١٢- والتقت المقررة الخاصة بعدد من ضحايا الاتجار تتراوح أعمارهن بين ١٤ و٣٢ سنة كن عرضة للاتجار من عدد من البلدان. وقد خدعن جميعهن بوعود بالعمل في الإمارات العربية المتحدة وأرغمن بدلاً من ذلك على ممارسة البغاء. وأوضحت إحدى الضحايا أن صديقاً لزوجها موجوداً في باكستان اتصل بها ووعدها بعمل في حافلة مدرسية؛ والتقت أخرى بالشخص المتجر بها في جورجيا عن طريق إعلان على شبكة الإنترنت عن شواغر في صالون تجميل؛ في حين استجابت ضحية ثالثة، وهي خريجة جامعة كولومبيا، لعرض عمل على الإنترنت، بل وأجرى المتجر بها مقابلة معها عن طريق "سكايبي" (Skype).

١٣- وتلقت المقررة الخاصة أيضاً معلومات عن كيفية استهداف المتجرين لمزيد من الأشخاص الضعفاء، من قبيل المعوقين، مرغمين إياهم على البغاء. ومن بين أولئك الضحايا فتاة صمّاء بكماء، فيما لم تكن سن الأخرى تزيد على خمس سنوات، إذ كان المتجرون بها ينوون وضعها في بيئة تعج بفتيات أكبر سناً يرغَمن هن أنفسهن على البغاء، بحيث تعتاد على ذلك النمط المعيشي. وفي حين أن معظم الضحايا كانوا من النساء والفتيات، تم في عام ٢٠١١ الإبلاغ عن حالتين انطوتا على الاستغلال الجنسي لرجلين باكستانيين سنهما على التوالي ٢٤ و٣٦ عاماً، فضلاً عن أربعة فتيان من الصين تتراوح أعمارهم بين ١١ و١٦ عاماً.

٢- الاتجار لأغراض التشغيل

١٤- تنتشر ظاهرة الاتجار بالرجال والنساء لأغراض تشغيلهم انتشاراً واسعاً في الإمارات العربية المتحدة، وخصوصاً في قطاعي التشييد والخدمات البسيطة، حيث يقع العمال فريسة المتجرين الذين كثيراً ما يغرّمونهم رسوم توظيف عالية. وهذه الممارسة منتشرة رغم حظر القانون فرض عمولات على العاملين من جانب الوكلاء المرخص لهم قبل التوظيف أو حتى بعده[١٠]. وكثيراً ما يلجأ الوكلاء الذين يوظفون المهاجرين الوافدين من بلدان من قبيل باكستان وبنغلاديش وسري لانكا والهند إلى فرض غرامات عالية على هؤلاء المهاجرين تتراوح بين ٠٠٠ ٣ و٠٠٠ ٤ دولار أمريكي، واعدين إياهم برخص عمل ووظائف في الإمارات العربية المتحدة. وكثيراً ما يلجأ العاملون إلى الاقتراض في بلدان منشئهم بفوائد عالية لسداد رسوم التوظيف، وفي حال عدم قدرتهم على السداد مسبقاً يوافقون على أن تخصم تلك الرسوم من أجورهم. وفي معظم الحالات، يُطمأَن العمال إلى أنهم سوف يستفيدون من أجور مجزية وظروف معيشة وسكن مريحة. بيد أنهم سرعان ما يرغمون، فور أن تطأ قدمهم الإمارات، على توقيع عقود بالعربية أو الإنكليزية لا يفقهون منها في معظم الأحيان شيئاً وتنطوي على شروط لا تعكس ما وعدوا به أصلاً. فهم يجبرون بالفعل على العمل في ظروف رديئة ساعات طويلة، وتخصم مبالغ باهظة من أجور عملهم العادي والإضافي، ومن عطلهم وسائر استحقاقاتهم، ويُدفع بهم للعيش في معسكرات مكتظة إلى جانب عمال آخرين في ظروف معيشية وصحية رديئة. وحيث إنهم يرزحون تحت أعباء الديون المتراكمة عليهم في بلدان منشئهم أو تلك المدينين بها لوكالات التوظيف، لا مفر من أن يقعوا في أسر الدين على نحو يجعلهم مضطرين للقبول بأي شروط تفرض عليهم. أضف إلى ذلك ما يفرضه قانون الكفالة عليهم وما يترتب على هذه القانون من مخاطر ترحيل في حال فكروا في ترك عملهم والبحث عن عمل أفضل.

١٥- وتحدثت المقررة الخاصة إلى عدد من العمال المهاجرين الذين يعيشون في معسكرات عمل في ضواحي مدينة دبي، وقد أكدوا ما سبق. وأفادوا جميعاً بأن أصحاب العمل صادروا

(١٠) القانون الاتحادي رقم ٨ لسنة ١٩٨٠ في شأن تنظيم علاقات العمل، المادة ١٨.

جوازات سفرهم وأنهم حصّلوا أجوراً تقل عما وعدوا به، وأنهم حرموا من أي أجر مقابل عملهم الإضافي. وأعلن بعضهم أنهم حرموا شهوراً عديدة من أجورهم، وأنه حصل تأخير في العديد من الحالات في سداد تلك الأجور؛ بيد أنهم أقروا بأن أصحاب العمل تخلوا عن هذه الممارسة بعد إدخال نظام السداد الإلكتروني للأجور. وأعلن العديد أنهم يتقاسمون مع عمال آخرين غرفاً مكتظة.

١٦- وتتواصل الممارسات غير المشروعة، من قبيل فرض رسوم توظيف، وتبديل العقود ومصادرة جوازات سفر العمال الأجانب، على نطاق واسع في الإمارات العربية المتحدة، لا في قطاع التشييد فحسب، بل في قطاع الخدمات بأسره. فعلى سبيل المثال، قال أحد السائقين الذين عملوا في الإمارات العربية المتحدة مدة تفوق ٢٠ عاماً إن جواز سفره لا يزال بحوزة صاحب عمله وأنه لن يسلمه إياه ما لم يرد العامل بطاقة عمله. وأفادت سيدتان أخريان تعملان في صالون تجميل بأن صاحب عملهما احتفظ بجوازي سفرهما وأنهما ترغمان مع زميلات أخريات على العمل ساعات طويلة دون الحصول على أي أجر إضافي. وأفادت جميعهن بأنهن يؤثرن عدم الشكوى من ظروف العمل خشية فقدان عملهن وترحيلهن.

١٧- وتسلم المقررة الخاصة بما أحرزته الإمارات العربية المتحدة من تقدم، وخصوصاً فيما يتعلق باتفاقات العمل الثنائية المبرمة مع بلدان عدة، وقواعد العمل الجديدة الهادفة إلى منع وكلاء التوظيف المستغلين من الإيقاع بالعمال الأجانب في فخ رسوم التوظيف غير القانونية والعقود الزائفة، كما تسلّم بجدوى نظام حماية الأجور. بيد أنها ترى من المؤسف أنّ خطاب الإمارات العربية المتحدة يعتبر باستمرار العاملين المهاجرين، الذين تناهز نسبتهم ٩٠ في المائة من القوة العاملة، مجرد عمال ذوي عقود مؤقتة، ويتجاهل الممارسات المتفشية المفضية إلى عملية الاتجار بالأشخاص. فقد دأبت السلطات الإماراتية على إعلان أن "مسائل العمالة لا ينبغي أن تُربط بظاهرة الاتجار بالبشر بل ينبغي أن تعالج على حدة"[(١١)].

٣- خدم المنازل

١٨- يوجد ٧٥٠ ٠٠٠ من خدم المنازل في الإمارات العربية المتحدة[(١٢)]، معظمهم من إثيوبيا وإندونيسيا وبنغلاديش وسري لانكا والفلبين والهند، وهم في وضع أكثر هشاشة من وضع العمال المهاجرين الآخرين، حيث أن الحماية المنصوص عليها في قانون تنظيم علاقات العمل لا تشمل "خدم المنازل الخاصة ومن في حكمهم"[(١٣)]. بل إنهم يخضعون لسلطة وزارة الداخلية من خلال عقد معياري موحّد يجعل مصيرهم مرهوناً رهناً كاملاً بالعلاقة التعاقدية التي تربطهم بكفلائهم. وهم لا يتمتعون بأي ضمانات قانونية ومحصورون في إطار منازل

(١١) الإمارات العربية المتحدة، اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر، التقرير السنوي ٢٠١١-٢٠١٢، الصفحة ٢١.

(١٢) وزارة الداخلية، إحصاءات عام ٢٠٠٧.

(١٣) القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠ في شأن تنظيم علاقات العمل، المادة ٣.

مستخدميهم/كفلائهم. ويظل هذا الوضع مجهولاً أمام العالم الخارجي ولا يبلّغ عنه إلا في حال تسنّى لأولئك العمال الفرار أو لجؤوا إلى الانتحار يأساً. ويفيد العديد من خدم المنازل الذين هربوا بأنهم أُعيدوا إلى مستخدميهم القساة وتعرّضوا للإهانة اللفظية وإساءة المعاملة البدنية والاستغلال الجنسي؛ وأرغموا على تسليم جوازات سفرهم لكفلائهم، وكثيراً ما حُرموا من الحصول على أي قسط من أجورهم، ومن تناول الطعام، وأُجبروا على العمل ليل نهار دون راحة، وحُرِموا من الاستراحة والعطل والضمان الاجتماعي، وأُقفِلَ عليهم داخل بيوت مستخدميهم.

١٩- وتأتي أكثرية العمال المترليين إلى الإمارات العربية المتحدة عن طريق وكالات توظيف مكونة في كثير من الأحيان من وكلاء غير مرخّص لهم أو وسطاء عديمي الضمير يشغِّلون خدم المنازل الوافدين سراً رغم الحظر المفروض على ذلك في بعض الدول المصدِّرة للعمالة. وقد أُبلغت المقرِّرة الخاصة بحالات خادمات المنازل اللواتي يُدفعن عن طريق الوكلاء غير القانونيين إلى تجاوز إجراءات التصريح الإلزامية في بلدان منشئهن وعبر الحدود، بحيث يُسافرن أحياناً إلى بلدان مجاورة قبل الوصول إلى الإمارات العربية المتحدة للعمل خادمات في المنازل دون عقد عمل. ويستغل الوكلاء غير الشرعيين أيضاً رغبة المستخدمين في تجنب تكاليف التدابير الإدارية المتعلِّقة بتوظيف العمال المترليين والإجراءات القانونية المتصلة بها، على نحو يحفِّز أولئك المستخدمين على مخالفة القانون بالتعاقد مع الوكلاء غير الشرعيين.

٢٠- ويلجأ أولئك العملاء إلى الأسلوب نفسه في تغريم العمال المترليين الوافدين رسوم توظيف باهظة، واعدين إياهم بظروف عمل ومعيشة هانئة، لكنهم سرعان ما يبادرون إلى الاقتطاع من أجورهم أو استغلالهم أو إساءة معاملتهم فور مباشرتهم للعمل. وتلقّت المقرِّرة الخاصة معلومات من نساء مهاجرات جامعيات ومهنيات متدرِّبات وُظفن على أساس عقود ذات أجر عالٍ بمثابة ممرضات أو مربيات أو مدرِّسات خاصات، لكنهن وجدن أنفسهن يعملن خادماتٍ في المنازل. وقد أفيد بأن أقارب المستخدمين يقومون أحياناً بتجميع خدم المنازل وإرغامهم على العمل مساءً في خدمة المطاعم أو تقديم المأكولات في مناسبات اجتماعية. ويتعمَّد المستخدمون خرق القانون بتشغيل خادمات المنازل بدلاً من العمال الذين ينصّ قانون العمل على منحهم حقوقاً وحمايةً أكبر نسبياً. وتلقّت المقرِّرة الخاصة معلومات عن حالة امرأة فلبينية وُظِّفت كمدرِّسة لكنها أرغمت على العمل خادمة في المترل وعلى الطهو، إضافة إلى تدريس صبيين. وتعرّضت لإساءة المعاملة ودفعتها الإيحاءات الجنسية الصادرة عن أحد الصبيين أخيراً إلى اللجوء إلى الوكالة التي وظفتها. لكنه أفيد بأن الوكالة حجزتها مع ٢٩ فتاة أخرى في غرفة صغيرة طيلة شهرين. ويبدو أن هذه الوكالات تحبس العمال المهاجرين في غرف مكتظة وفي ظروف بالغة الرداءة، على نحو يؤدي إلى تحطيم إرادتهم وإكراههم على الاقتناع بمصيرهم وقبول ما يؤمرون به.

٤- الاتجار بالأطفال

٢١- لاحظت المقرِّرة الخاصة ببالغ القلق وجود حالات عدة منها الاتجار بالأطفال في الإمارات العربية المتحدة. وفي بعض الحالات، كان ثمة أطفال من بلدان كأوزبكستان وباكستان وسورية والصين والعراق ومصر يوهبون أو يباعون إلى وسطاء من جانب ذويهم أو أبويهم بالكفالة ثم يؤتى بهم إلى الإمارات ويستغلّون بعدة أساليب من جملتها الاعتداء البدني أو الجنسي. وكثيراً ما يرغم الأطفال على الخدمة في منازل الوسطاء أو يكرهون على التسوّل في بلد العبور، ويتعرّضون لدى الإتيان بهم إلى الإمارات للاستغلال الجنسي لأغراض تجارية، ويدّعي المتّجرون عادة أنهم الآباء البيولوجيون للأطفال الضحايا و/أو يقومون بتزوير أعمار أولئك الأطفال.

٢٢- وأُبلغت المقرِّرة الخاصة أيضاً بأن عدّة حالات سُجِّلت بين عامي ٢٠٠٧ و٢٠١١ انطوت على الاتجار بأطفال غير إماراتيين بغرض قسرهم على التسوُّل في الأسواق أو محطّات الوقود. واطّلعت كذلك على حالة أب لطفل كاميروني عمره ١١ عاماً عاد إلى الكاميرون لإيجاد مال بغية سداد دينه لصاحب العمل. ولكي يتمكّن من السفر، اضطر الأب إلى ترك جواز ولده لدى صاحب العمل لقاء حصوله على جوازه هو تاركاً وراءه الطفل في الإمارات العربية المتحدة. وفي حين أنه لم يتضح ما إذا كان الطفل قد استُخدم بمثابة إسار دينْ الأب، تبيّن هذه الحالة مدى تأثير عوز العمال المهاجرين على احتمال تعرُّضهم هم وأسرهم لظاهرة الاتجار.

٢٣- وسلَّمت المقرِّرة الخاصة بالجهود الحثيثة التي تبذلها الإمارات العربية المتحدة منذ عام ٢٠٠٥، في إطار الشراكة مع منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، من أجل إعادة أطفال الهجن إلى بلدان منشئهم في آسيا وأفريقيا والقضاء على ظاهرة الاتجار بالأطفال لأغراض سباقات الهجن. وأعلنت ارتياحها لمعرفة أن منظِّمي السباقات يلجؤون اليوم إلى استخدام أجهزة الروبوت ذات التحكُّم عن بُعد في سباقات الهجن. بيد أن بعض المنظمات الدولية غير الحكومية ووسائط الإعلام[١٤] أبلغت بأن بعض شركات السباق كانت حتى فترة وجيزة لا تزال تشغل أطفالاً لأغراض تلك السباقات رغم الحظر. وقد أكّدت السلطات الإماراتية للمقرِّرة الخاصة بأن هذا الكلام غير صحيح. بيد أن المقرِّرة الخاصة تذكِّر الإمارات العربية المتحدة بضرورة الاستمرار في اتخاذ الحيطة والسهر على إنفاذ الحظر المفروض على استخدام الأطفال في سباقات الهجن.

---

(١٤) أخبار هيئة الإذاعة البريطانية على شبكة الإنترنت، ٣ آذار/مارس ٢٠١٠، التي تشير إلى أن الإمارات العربية المتحدة ما زالت تستخدم أطفال الهجن لأغراض السباقات، وهي متاحة على الموقع التالي: http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/8548295.stm.

٥- الأشكال الأخرى للاتجار بالأشخاص

٢٤- لاحظت المقررة الخاصة أن الاتجار لأغراض "الاستعباد" ظاهرة آخذة في الظهور أيضاً في الإمارات العربية المتحدة. وأُبلغت بأن السلطات الإماراتية حددت في عام ٢٠١١ ثلاث حالات ضحاياها من نيبال وإندونيسيا أعمارهم على التوالي ٢٥ و٣٢ و٣٤ عاماً،كانوا عرضة للاتجار لأغراض "الاستعباد". وقد تم توقيف المتجرين وملاحقتهم قضائياً.

جيم- الإطار التشريعي والمؤسسي والمتعلق بالسياسات العامة

١- الإطار التشريعي

٢٥- الإمارات العربية المتحدة طرف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه المكمل لتلك الاتفاقية ("بروتوكول الاتجار")، وسواهما من الصكوك الدولية الأساسية المتعلقة بحقوق الإنسان، بما في ذلك اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري واتفاقية حقوق الطفل. وقد صدقت الإمارات أيضاً على عدة اتفاقيات لمنظمة العمل الدولية، بما في ذلك الاتفاقيتان ٢٩ و١٠٥ المتعلقتان بالسخرة والاتفاقية ١٠٠ المتعلقة بالمساواة في الأجور.

٢٦- ومما يؤسف له أن الإمارات العربية المتحدة لم تصدق على صكوك معينة هامة تتعلق بحقوق الإنسان، من قبيل الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ومع أن الإمارات العربية المتحدة وقعت على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩ المتعلقة بالعمل اللائق للعمال المترليين، لم تصدق بعد على تلك الاتفاقية ولا على الاتفاقيتين الأساسيتين رقم ٨٧ و٩٨ المتعلقتين بحق العمال في التنظيم النقابي. كما أنّ الإمارات العربية المتحدة ليست طرفاً في اتفاقية عام ١٩٥٤ المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية، وفي اتفاقية عام ١٩٦١ المتعلقة بتخفيض حالات انعدام الجنسية وفي اتفاقية عام ١٩٥١ المتعلقة بالرق.

٢٧- وجدير بالذكر أن الإمارات العربية المتحدة وضعت، قبل انضمامها في عام ٢٠٠٩ إلى بروتوكول الاتجار، إطاراً قانونياً محلياً لمكافحة الاتجار من خلال القانون الاتحادي ٥١(٢٠٠٦)، الذي تعرّف المادة ١ منه الاتجار بالبشر على النحو التالي:

> "تجنيد أشخاص أو نقلهم أو ترحيلهم أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخدع أو إساءة استعمال السلطة أو إساءة استغلال حالة الضعف أو بإعطاء أو تلقي مبالغ

مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص لـــه ســـيطرة علـــى شـــخص آخـــر لغـــرض الاستغلال"[١٥].

٢٨- ويعرّف هذا القانون الاستغلال أيضاً بأنه يشمل "جميع أشكال الاستغلال الجنسي أو استغلال دعارة الغير أو السخرة أو الخدمة قسراً أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بـــالرق أو الاستعباد أو نزع الأعضاء". وتنص المادة ٢ من هذا القانون كحد أدنى للعقوبة الحـــبس لمدة خمس سنوات أو السجن المؤبد في الحالات التي تنطوي على ظروف مشددة من قبيـــل كون الضحية امرأة أو طفلاً أو شخصاً معوقاً. وتخضع الشركات لغرامات تتراوح بين مائة ألف درهم ومليون درهم (أي ما يعادل تقريبـــاً ٢٢٥ ٢٧ دولاراً إلى ٢٤٧ ٢٧٢ دولاراً) وتصادرَ أصول المتجرين المستخدمة في ارتكاب الجريمة.

٢٩- وتلاحظ المقررة الخاصة أن القانون لا ينص على موافقة الشخص المتجر بـــه علـــى عملية استغلال مزمعة حين يستخدم المتجرون إحدى الوسائل الوارد وصفها في المـــادة ١، كما أنه لا يعتبر جريمة الاتجار بالأطفال كاملة في حال غياب أي من تلك الوسائل. ويتمثل أحد العيوب الأخرى لهذا القانون في أنه لا ينص على تدابير هامة تتعلق بالحماية والجبر، من قبيل حق الأشخاص المتجر بهم في الحصول على مساعدة والتماس التعويض عن الإضـــرار، والتسوية المؤقتة لمركزهم القانوني.

٣٠- بيد أن المقررة الخاصة أُبلغت بأن اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبـــشر أنجـــزت دراستها المتعلقة بإمكانية تعديل القانون الاتحادي رقم ٥١ لمواءمته مع أحكـــام بروتوكـــول الاتجار، لا سيما ما يتعلق بتوفير الحماية للضحايا وإعادتهم إلى أوطانهم. وإبان إعـــداد هـــذا التقرير، كانت التعديلات المقترحة مطروحة على المجلس الوطني الاتحادي لاعتمادها.

٣١- وإضافة إلى القانون الاتحادي رقم ٥١، ينص القانون الاتحادي رقم ٣(١٩٨٧) الذي يشكل القانون الجنائي على تجريم الاتجار. وبوجه خاص، تنص المادة ٣٦٤ علـــى عقوبـــة قصوى قدرها ١٠ سنوات سجناً بحق "كل من حرض ذكراً أو أنثى على ارتكاب الفجـــور أو الدعارة عن طريق الإكراه أو التهديد أو الحيلة"، لكنها تنص على عقوبة دنيا قدرها ١٠ سنوات سجناً في حال كانت سن الضحية تقل عن الثامنة عـــشرة أو أن هـــذه الـــضحية استبقيت "بغير رضاها" عن طريق الإكراه أو التهديد أو الحيلة في مكان بقصد حملها علـــى ارتكاب فعل أو أكثر من أفعال الفجور أو الدعارة". كذلك، تحظر المادة ٣٦٨ البغاء في حد ذاته إذ تنص على أنه "يعاقب بالسجن المؤقت كل من اعتاد ممارسة الفجور أو الدعارة". بيد أنه لا يوجد في هذا القانون، ولا في أي قانون سواه، استثناءً ينص على حماية من أُرغمـــوا قسراً على ممارسة البغاء، من الإدانة بتهمة "اعتيادهم ممارسة الدعارة".

---

(١٥) يرد نص هذا القانون على الموقع الإلكتروني التالي:
.http://www.nccht.gov.ae/ar/menu/index.aspx?mnu=cat&primnuid=14&catid=10

٣٢- علاوة على ذلك، ينظم القانون الاتحادي رقم ٨(١٩٨٠) العلاقة بين العمال ومستخدميهم في الإمارات العربية المتحدة، فهو يضع معايير دنيا لحماية العمالة، ويشمل ذلك ساعات العمل، والإجازات المدفوعة الأجر وأجر العمل الإضافي، ويحظر تشغيل الأطفال دون الخامسة عشرة من العمر[١٦]، كما أنه يفرض ضمانات محددة في حال توظيف طفل فوق الخامسة عشرة[١٧]. بيد أن القانون لا ينص على حد أدنى للأجور ولا هو ينطبق على قطاعات معينة غير منظمة من قبيل الزراعة وخدمة المنازل، وهما قطاعان كثيراً ما يتم في إطارهما استغلال الأشخاص المتجر بهم[١٨].

٣٣- وفي عام ٢٠١٠، اتخذت الإمارات العربية المتحدة قراراً وزارياً يتعلق بتنفيذ قانونها الاتحادي ١٥(١٩٩٣) الذي ينظم نقل الأعضاء البشرية وزرعها بغية حظر الاتجار بالأعضاء البشرية[١٩].

٣٤- وتلاحظ المقررة الخاصة أنه لم يكن لدى الإمارات العربية المتحدة لحظة إعداد هذا التقرير قانون لحماية الطفل، بل مجرد أحكام غير كافية موزعة هنا وهناك في القانون الجنائي وفي قانوني الأسرة والعمل فيما يتعلق بحماية الطفل. وتشير المقررة إلى أهمية وضع تشريعات تحدد المعايير الدنيا لمعاملة الأطفال، وتحظر أعمال الاستغلال من قبيل تلك المرتكبة في كثير من الأحيان في سياق عملية الاتجار، وتضمن خصوصاً توفير الرعاية للأطفال المحتاجين إلى مساعدة. بيد أن المقررة الخاصة تلاحظ أن الحكومة سنت في عام ٢٠٠٥ القانون الاتحادي ١٥(٢٠٠٥) الذي ينظم المشاركة في سباقات الهجن ويحظر تشغيل الأطفال دون الثامنة عشرة لأغراض تلك السباقات.

٣٥- وأخيراً، يحظر القانون الاتحادي رقم ٢(٢٠٠٦) المتعلق بالجرائم الإلكترونية على أي شخص إنشاء موقع إلكتروني على شبكة الإنترنت يهدف إلى الاتجار بالبشر أو يساهم فيه (المادة ١٧)، كما أنه يجرم أي شخص يحرض شخصاً آخر على البغاء (المادة ١٣).

٢- إطار السياسات العامة

٣٦- لقد جعلت الإمارات العربية المتحدة من مكافحة الاتجار إحدى أولويات برنامج عملها الوطني منذ عام ٢٠٠٦، حيث وضعت استراتيجية تركز على الجوانب الأربعة التالية: التشريع، والإنفاذ، ودعم الضحايا، والاتفاقات الثنائية، والشراكات الدولية. وفي حين أن هذه الاستراتيجية الرباعية جديرة بالثناء، لا يزال يعوزها التطوير بحيث تتحول إلى سياسة

(١٦) قانون تنظيم علاقات العمل، القانون الاتحادي رقم ٨ لعام ١٩٨٠، المادة ٢٠.

(١٧) المرجع نفسه، المواد ٢١-٢٦.

(١٨) المرجع نفسه، المادة ٣.

(١٩) القرار الوزاري رقم ٥٦٦ لعام ٢٠١٠، المادة ٩.

وطنية متساوقة ذات خطة عمل واضحة المعالم للتنفيذ والامتثال للرصد في جميع أنحاء الإمارات.

٣- الإطار المؤسسي

٣٧- أنشئت اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر في عام ٢٠٠٧ بغية تنسيق الجهود وتنفيذ الخطط الهادفة إلى مكافحة الاتجار في إطار العديد من الوزارات والإدارات. ويرأس هذه اللجنة وزير الدولة للشؤون الخارجية وشؤون المجلس الوطني الاتحادي وأعضاؤها ممثلون من وزارات الداخلية والخارجية والعمل والصحة والشؤون الاجتماعية وأمن الدولة، فضلاً عن مكتب الادعاء العام، ودوائر إنفاذ القانون، ومنظمات المجتمع المدني. ومن مهام اللجنة أيضاً مراجعة التشريع المتعلق بمكافحة الاتجار والتوعية العامة بشأن الاتجار.

٣٨- ويعمل عدد من الإدارات والوحدات الحكومية على مسألة الحماية من الاتجار. فلدى وزارة الداخلية لجنة لمكافحة الاتجار بالبشر، فضلاً عن قسم اتحادي معني بمسألة الاتجار بالبشر ووحدات متخصصة في مكافحة الاتجار. ولدى الوزارة أيضاً إدارة معنية بحقوق الإنسان تضم مدعين عامين من الإناث، فضلاً عن باحثات قانونيات وعاملات اجتماعيات ومستشارات نفسيات متخصصات في حالات الاتجار. ويناط بهذه الإدارة إعداد الخطط والسياسات الكفيلة بمكافحة الاتجار، وإجراء الدراسات المتعلقة بالمنهجيات التي يستخدمها المتجرون وتوفير التدريب للمسؤولين. وفي عام ٢٠١١، أنشأت الوزارة أيضاً وكالة جديدة للتنسيق الإداري تتولى تنسيق البرامج المشتركة المتصلة بأنشطة مكافحة الاتجار بالبشر.

٣٩- إضافة إلى ذلك، يوجد في دبي مركز لمكافحة الجرائم المتصلة بالاتجار بالبشر، وهو هيئة فرعية منبثقة عن إدارة شرطة دبي. ويجري هذا المركز دراسات وأبحاثاً بشأن جرائم الاتجار ويعمل بالتعاون مع الوحدات المحلية والإقليمية الأخرى على مكافحة تلك الجرائم. وهو يتولى أيضاً التنسيق مع المنظمات والهيئات الدولية في بلدان المنشأ، ويوفر الدعم للضحايا وينظم اجتماعات ودورات تدريبية. ولدى المركز قسم يتلقى الشكاوى من العاملين، عن طريق قنوات من جملتها خط مباشر، بشأن جرائم الاتجار، ويرصد ظروف عمل ومعيشة أولئك العمال عن طريق تفتيش معسكرات عملهم.

٤٠- وفي عام ٢٠١٠، شكلت وزارة الداخلية، بوصفها عضواً في القوة العالمية الافتراضية، لجنة عليا لحماية الطفل أنشأت مركزاً لحماية الطفل في عام ٢٠١١. وترصد اللجنة أيضاً ظاهرة استغلال الأطفال على شبكة الإنترنت، وتراقب الإساءات عن طريق الشبكات العامة وتعمل على التوعية بشأن إساءة معاملة الأطفال.

٤١- وفي عام ٢٠٠٩، أنشأت وزارة العمل داخل إدارة التفتيش التابعة لها قسماً لمكافحة الاتجار ورصد أنشطة وكالات التوظيف. وتنظم هذه الإدارة أيضاً برامج لتوعية العمال والموظفين وتدريبهم. وأنشأت الوزارة كذلك نظاما إلكترونيا لحماية الأجور، وهو نظام

يفرض على أصحاب العمل ممن يستخدمون عدداً من الموظفين يبلغ المائة أو أكثر سداد الأجور عن طريق المصارف، أو شركات تحويل الأموال أو أي مؤسسات تقدم خدمات مماثلة. فضلاً عن ذلك، يعمل في إطار الوزارة خط مباشر مجاني بـ ١٤ لغة، فضلاً عن خدمة إلكترونية حية عنوانها "راتبي"، موضوعة تحت تصرف العمال لأغراض تقديم شكاوى بشأن التقصير في سداد رواتبهم أو خصم مبالغ من أجورهم بصورة غير قانونية. وتتلقى إدارات الوزارة المعنية بمنازعات العمل شكاوى من العمال، وتحقق فيها وتسعى إلى تسويتها في غضون أسبوعين، وإلا حولتها إلى المحاكم المختصة بالعمل.

٤٢- كذلك، أنشأت وزارة العمل وحدات لرعاية العمال تعمل في عدد من المناطق في عدة إمارات. وتتلقى هذه الوحدات شكاوى من العمال وتسهر على توعيتهم بحقوقهم وتقوم بزيارات إلى مواقع العمل والمستخدمين بغية منع ممارسات السخرة.

٤٣- وتثني المقررة الخاصة على إنشاء تلك الأقسام والوحدات كافة داخل مختلف الوزارات. بيد أنها وجدت صعوبة في تقييم عمل تلك الهياكل على أرض الواقع ومدى كفاءة وفعالية أدائها، وذلك لغياب الإجراءات أو الأنظمة ذات الصلة برصد عمل مختلف آليات مكافحة الاتجار داخل الإمارات رصداً سليماً ومساءلة هذه الآليات.

دال- تحديد هوية المتجر بهم

٤٤- تقع على عاتق موظفي أقسام الشرطة والهجرة مسؤولية أساسية تتمثل في تحديد هوية الأشخاص المتجر بهم بالتعاون مع الوزارات والوكالات الأخرى. ويساور المقررة الخاصة القلق إزاء الخلط بين هوية الأشخاص المتجر بهم والمهاجرين غير الشرعيين، على نحو يؤدي إلى توقيفهم واحتجازهم وترحيلهم دون محاكمة. وتبين الإحصاءات الرسمية أنه لم يتسن في عام ٢٠١١ سوى تحديد هوية ٥١ شخصاً تم الاتجار بهم. علاوة على ذلك، تشير أيضاً البيانات الواردة من شرطة دبي إلى أنه لم يتسن تقديم الدعم في عام ٢٠١١ إلا لـ ٣٩ ضحية. ونظراً لحجم المشكلة في الإمارات العربية المتحدة، لا شك في أن هذا الرقم لا يعكس سوى جزء ضئيل من مجموع عدد الضحايا.

٤٥- وبالإضافة إلى التدابير الرامية إلى تشديد الرقابة في النقاط الحدودية وإجراء دورات تدريبية لمسؤولي تلك النقاط، نشرت وزارة الداخلية دليلاً يتعلق بمسألة الاتجار بالبشر ينطوي، في جملة أمور، على الإجراءات الأساسية للتفاعل بين ضحايا الاتجار والسلطات المختصة، وإرشاد المحققين، فضلاً عن المؤشرات الرئيسية لجرائم الاتجار. بيد أن هذه الجهود الرامية إلى تدريب مسؤولي إنفاذ القانون لم تمنع المقررة الخاصة من ملاحظة أن موظفي أقسام الشرطة والهجرة في الإمارات العربية المتحدة قد لا تزال تعوزهم القدرة على تطبيق القانون والإجراءات العملية، مما يحول دون تمكنهم بشكل سليم من تحديد هوية الأشخاص المتجر بهم. كما أن من غير الواضح ما إذا كانت الإجراءات والإرشادات تستخدم جميعاً على نحو

متساوق ومنتظم من جانب موظفي أجهزة إنفاذ القانون وسواهم من الموظفين الحكوميين. ولاحظت كذلك أنها لم تتلق أي دليل على فعالية إجراءات تحديد هوية المتجر بهم داخل مراكز احتجاز المهاجرين، وما إذا كانت تلك الإجراءات تُتّبع في حال وجودها.

٤٦- وتلقت المقررة الخاصة ادعاءات تتعلق بحالات أفيد في سياقها عن توقيف نساء وفتيات بصورة يومية مباشرة في الشوارع والمطاعم والحانات والمراقص والفنادق، واحتجازهن وترحيلهن بدون محاكمة، أو القيام بأي إجراء يتيح تحديد هوية هؤلاء النساء والفتيات أو إجراء تقييم سليم لما إذا كان قد اتُّجر بهن أو ما إذا كانت عودتهن سليمة. وزُعم أيضاً أنه لم يتم توفير أي خدمات ترجمة لهن وأنهن احتُجزن في ظروف شاقة، في غرف تكتظ أحياناً بما يزيد على ٦٠ شخصاً، قبل ترحيلهن في غضون ٢٤ إلى ٣٦ ساعة. وفي ضوء تلك الادعاءات الخطيرة المتعلقة بظروف احتجاز المهاجرين، تُبدي المقررة الخاصة أسفها لكون الإمارات العربية المتحدة لم تلب طلبها زيارة أحد مراكز احتجاز المهاجرين.

٤٧- وأُفيد أيضاً عن أن العديد من الضحايا الموقوفين لدى الشرطة غير قادرين على طلب نقلهم إلى ملجأ، ذلك أن الضحايا يُنقلون عموماً إلى الملاجئ إلا بعد تحديد هويتهم من جانب الشرطة. وتشير المقررة الخاصة إلى أن عدة ضحايا، بمن فيهم أولئك الذين تسنى لهم الفرار من المتَّجرين واتصلوا مباشرة بالشرطة، أفادوا خلال اللقاءات التي جرت معهم بأنهم استبقوا في مراكز الاحتجاز للتحقيق معهم قبل الإتيان بهم إلى الملجأ. علاوة على ذلك، أشير إلى أن المعايير التي تستخدمها الشرطة في تحديد هوية الضحايا غير واضحة، كما أفيد، بأنه في حالة فرار ضحية ما من المتجرين بها دون اللجوء مباشرة إلى الشرطة، تحجم الشرطة عن اعتبارها ضحية اتجار.

٤٨- علاوة على ذلك، ما زالت ظاهرة الاتجار في الإمارات العربية المتحدة تُعتبر أساساً مشكلة تتعلق بالنساء والأطفال، وتتصل أساساً بالاستغلال الجنسي لأغراض تجارية. وهذا واضح من خلال الإحصاءات التي قدمتها السلطات الإماراتية والتي تفيد بأن أغلبية الأشخاص الذين حدد موظفو إنفاذ القانون هويتهم هم من النساء والفتيات اللواتي اتُّجر بهن لأغراض الاستغلال الجنسي. وفي عام ٢٠١١، تم تحديد هوية ٤٩ شخصاً اتُّجر بهم لأغراض الاستغلال الجنسي، لكن ستة منهم فحسب كانوا من الذكور. ولم تُسجَّل أي حالة استغلال للعمالة أو لأغراض السخرة في حد ذاتها، وقد يكون ذلك عائداً لكون سياسة الإمارات تفصل بين مسألة الاتجار ومسألة اليد العاملة المهاجرة.

٤٩- ولاحظت المقررة الخاصة أن التقصير العام في تحديد هوية الأشخاص المتجر بهم لأغراض استغلالهم في العمالة قد يعود هو الآخر جزئياً إلى عدم تزويد مفتشي العمالة بالوسائل اللازمة لتحديد هوية أولئك الضحايا. وقد كشف الاجتماع الذي عُقد مع ممثلي وزارة العمل أنّ عدداً بالغ الضآلة من مفتشي العمالة البالغ عددهم ٤٢٠ مفتشاً تلقوا تدريبات بشأن الاتجار رغم وجود قسم لمكافحة الاتجار بالبشر في إدارة التفتيش التابعة

للوزارة. ولم يتم توفير أي معلومات تتعلق بالعدد الصحيح لمفتشي العمالة المتخصصين في الحالات المنطوية على الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل. وتم كذلك التسليم بأن الوزارة التي لا يتجاوز عدد مفتشيها ٤٢٠ مفتشاً، مقابل ما يوازي ٢٤٠ ٠٠٠ شركة، تواجه تحديات في مجال إجراء عمليات تفتيش شامل لأماكن العمل، مما يدفعها إلى القيام بعمليات التفتيش هذه على نحو عشوائي أو لدى تلقي شكاوى بهذا الشأن. وتبدي الوزارة أيضاً تلكؤاً علنياً إزاء التدخل في الحالات التي تنطوي على اتجار لأغراض الاستغلال في العمل.

٥٠- علاوة على ذلك، هناك نقص بيِّن في الهياكل الأساسية والخدمات الملائمة لتيسير عملية تحديد هوية الأشخاص المتجر بهم لأغراض استغلالهم في العمل. فعلى سبيل المثال، لا توجد وحدات لرعاية العمال إلا في المواقع التي يقيم فيها ما لا يقل عن ٣٠٠ ٠٠٠ عامل. كذلك، لا يعمل الخط المباشر الذي تديره الوزارة، رغم كونه خطوة إيجابية، إلا من السبت إلى الخميس، أي إبان دوام العمال. فضلاً عن ذلك، ورغم كون الخط المباشر قد أُنشئ لتلقي البلاغات المتعلقة، في جملة أمور، بمسائل الاتجار والمنازعات المتصلة بالرواتب والسكن، اقتصرت الشكاوى المسجلة في عام ٢٠١١، والبالغ عددها ١ ٥٤١ شكوى، على مسألتي عدم سداد الأجور والاقتطاع غير القانوني منها، وهما مسألتان لا تمتان بصلة إلى الاتجار. ولم يستخدم الخط المباشر و/أو خدمة "راتبي" في الإبلاغ عن حالات تتعلق احتمالاً أو فعلاً بالاتجار.

هاء- حماية الأشخاص المتجر بهم وتعافيهم وإعادة إدماجهم

٥١- تلاحظ المقررة الخاصة أنه لا يوجد في الإطار القانوني المحلي أي حكم محدد ينص على حماية الأشخاص المتجر بهم من التعرض لمزيد من الضرر أو على مساعدتهم على التعافي. ويجري الاعتماد على أحكام عامة واردة في قانون الإجراءات الجنائية تتعلق بحماية الضحايا والشهود في حالات الاتجار. وأُبلغت المقررة الخاصة بأن اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر سنت إجراءات تنظيمية لحماية الأشخاص المتجر بهم خلال مرحلة التحقيق الجنائي وفي الملاجئ. وأصدرت اللجنة أيضاً معايير أدبية تتعلق بما تجريه وسائط الإعلام من مقابلات مع الأشخاص المتجر بهم بهدف احترام خصوصيتهم وحماية هويتهم.

١- عدم تجريم الأشخاص المتجر بهم

٥٢- لا يتضمن القانون الاتحادي رقم ٥١ ولا القانون الجنائي أي حكم ينص على إعفاء الأشخاص المتجر بهم من الملاحقة القانونية بتهمة ارتكاب جرائم تتصل بدخول الإمارات العربية المتحدة والإقامة فيها بصورة غير شرعية، أو بإعطاء معلومات زائفة أو بتزوير وثائق السفر أو استخدام تلك الوثائق المزيفة، أو بالانخراط في البغاء أو العمل بدون إذن عمل. وأُبلغت المقررة الخاصة بأن سلطات الهجرة لا تبت، استناداً إلى التقارير والتوصيات الواردة

من الملاجئ، في إعفاء الضحايا من الجرائم المتصلة بمركزهم في الإمارات إلا استناداً إلى كل حالة على حدة. أضف إلى ذلك أن معظم الأشخاص المتجر بهم كثيراً ما يقع خطأ في تحديد هويتهم على أساس أنهم مهاجرون غير شرعيين أو مجرمون، بما يؤدي إلى توقيفهم وترحيلهم بدون محاكمة.

٢- تقديم الدعم إلى الأشخاص المتجر بهم فيما يتعلق بتعافيهم وإعادة إدماجهم

٥٣- تقدم أربعة ملاجئ تديرها شبكات خيرية واجتماعية تسهيلات عالية الجودة ورعاية ممتازة لضحايا الاتجار. وتدير مؤسسة "إيواء" ثلاثة من تلك الملاجئ في أبو ظبي والشارقة ورأس الخيمة، وهي لا تضم سوى نساء وفتيات أُتجر بهن لأغراض الاستغلال الجنسي، في حين يخضع الملجأ الرابع الكائن في دبي لإدارة مؤسسة دبي لرعاية النساء والأطفال، وهي كيان يعنى بالنساء والأطفال من ضحايا العنف. وتحال الضحايا عادة إلى تلك الملاجئ من جانب مصادر مختلفة، بما فيها أجهزة إنفاذ القوانين والسفارات وأماكن العبادة. وقد زارت المقررة الخاصة ملجأي "إيواء" في أبو ظبي والشارقة وملجأ مؤسسة دبي لرعاية النساء والأطفال في دبي. ولا يوجد ملجأ مخصص للراشدين من الذكور الذين يجري الاتجار بهم لاستغلالهم إمّا لأغراض الجنس أو العمل.

٥٤- ويتسع ملجأ "إيواء" في أبو ظبي لـ ٦٠ شخصاً متجراً به، في حين أن ملجأي "إيواء" الآخرين في الشارقة ورأس الخيمة يتسع كلاهما لـ ٣٥ شخصاً. وبتاريخ زيارة المقررة الخاصة، كان ملجأ أبو ظبي قد استقبل إجمالاً ١٢٦ ضحية منذ عام ٢٠٠٨، في حين أن الملجأين اللذين أُنشئا مؤخراً في رأس الخيمة (٢٠١٠) والشارقة (٢٠١١) اتسعا على التوالي لـ ٢٢ و١٨ ضحية من آسيا وأفريقيا وأوروبا الشرقية والشرق الأوسط ومنطقة الخليج. علاوة على ذلك، كانت الضحايا الموجودة في الملاجئ جميعاً من النساء، باستثناء سبع فتيات أتين في عام ٢٠١١. وتقدم للضحايا خدمات السكن، والغذاء، والرعاية الصحية، والمساعدة النفسية والقانونية، فضلاً عن التدريب المهني. وتوجد لدى ملاجئ "إيواء" خدمة خط مباشر تعمل على مدار الساعة بست لغات؛ وقد تلقى هذا الخط المباشر معلومات عن ١٥ حالة اتجار في عام ٢٠١١، وست حالات في آذار/مارس ٢٠١٢.

٥٥- وفي دبي، تدير مؤسسة دبي لرعاية النساء والأطفال، التي أُنشئت في عام ٢٠٠٧، ملجأ النساء والأطفال من ضحايا العنف المترلي، وإساءة معاملة الأطفال والاتجار بهم. وفي عام ٢٠١١، استقبل هذا الملجأ ٢٣ شخصاً متجراً به لأغراض استغلاله جنسياً، وتتراوح أعمارهم بين ١٠ أعوام و٣٧ عاماً، بينهم أربعة فتيان، وقدمت المساعدة لضحيتين خارج الملجأ. ويقدم الملجأ للضحايا خدمات تتعلق بالإقامة وخلافها، بما يشمل الطعام، والرعاية الصحية، وإدارة الحالات، والدعم النفسي، وإسداء المشورة، وتقديم المساعدة القانونية والقنصلية والمتعلقة بالهجرة، وتوفير فرص التعليم والتمكين والتدريب المهني. ويدير الملجأ

خطأً مباشراً على مدار الساعة، حيث يتلقى موظفوه معلومات يحددون على أساسها نوع الخدمات اللازمة ومستوى الاستعجال في كل حالة.

٥٦- وأبدت المقررة الخاصة ارتياحها لمعرفة أن اثنتين من الضحايا تلقتا خدمات خارج إطار ملجأ مؤسسة دبي لرعاية النساء والأطفال، وأن ملاجئ "إيواء" تدرس أيضاً مساعدة الضحايا في العثور على عمل في الإمارات العربية المتحدة. علاوة على ذلك، أشارت إلى أن ضحايا الاتجار يقيمون في الملاجئ لفترات تتراوح بين شهرين و١٢ شهراً. بيد أنه لا يزال يتعين القيام بالكثير لضمان تمتع الضحايا المقيمين في الملاجئ بحرية التنقل والحق في كسب الرزق والعيش بكرامة. وفي حين أن بعض الضحايا الذين التقتهم كانوا مهتمين بالبقاء في دولة الإمارات في حال أعطوا الفرصة للعثور على عمل لائق، أعربت الأغلبية بيأس عن حرصها على العودة إلى بلدان منشئها في أقرب وقت ممكن. ويبين هذا النمط أن الضحايا المقيمين في الملاجئ لأغراض الحماية والتعافي يؤثرون، في حال انعدام فرص كسب العيش، مغادرة البلد على وجه السرعة. وفي هذا الصدد، تلاحظ مع الأسف أن القانون الاتحادي ٥١ لا ينطوي على أي حكم يعطي الأشخاص المتجر بهم الحق في البقاء والعمل مؤقتاً في الإمارات العربية المتحدة.

٥٧- إضافة إلى ذلك، ورغم أن الملاجئ تبذل قصارى جهدها في إطار ما لديها من موارد تتألف أساساً من تبرعات فردية، لا يزال مستوى الدعم المقدم للضحايا في مجال العلاج النفسي والتدريب والتعافي بحاجة إلى مزيد من التعزيز. فعلى سبيل المثال، ورغم أن ضحايا الاتجار الذين تستقبلهم الملاجئ يأتون مما لا يقل عن ٢٠ بلداً من مختلف مناطق العالم، ويتكلمون لغات ولهجات شتى، لم يكن المترجمون متاحين في الموقع على الدوام لمساعدتهم بصورة يومية. ولاحظت المقررة الخاصة كذلك أنه لم يكن لدى الملاجئ ما يكفي من الأطباء والعاملين الاجتماعيين وعلماء النفس. إضافة إلى ذلك، وفي حين أنه يجري بشكل عام تدريب الضحايا مهنياً على الحرف التي تمارسها تقليدياً النساء، مثل الحياكة والتطريز، قد لا تتوافق هذه الحِرف مع طموحاتهن ومواهبهن، وقد يكون ذلك هو السبب وراء انعدام الاهتمام من جانب بعض الضحايا.

٥٨- علاوة على ذلك، تُرغَم الضحايا على المثول على وجه السرعة أمام المحكمة والإدلاء بشهاداتهن في بداية المحاكمات قبل أن يتم ترحيلهن. وفي حين أن المقررة الخاصة تقدر أن السلطات تحاول تجنب المماطلة والتعامل بسرعة مع التحقيق في قضايا الاتجار والمحاكمات المتصلة بها، تؤكد أيضاً على أهمية منح ضحايا الاتجار مهلة للتأمل. فمن شأن تلك المهلة أن تسمح للضحايا باستعادة عافيتهن وتمكنهن من اتخاذ قرار حر ومستنير بشأن خياراتهن، بما في ذلك ما إذا كانت الضحايا يرُدن التعاون مع السلطات في التحقيق مع المتجرين بهم ومقاضاتهم.

٥٩- وإلى جانب الملاجئ الأربعة التي يديرها المجتمع المدني، تشرف إدارة الدعم الاجتماعي في شرطة أبوظبي على مراكز للدعم الاجتماعي في أبوظبي والشارقة والعين، تعمل أساساً على مساعدة ضحايا العنف المترلي وتوفير المأوى لهم. وتوفر هذه المراكز الدعم النفسي والاجتماعي للضحايا، ولا سيما النساء والأطفال. وفي حالات الاتجار المزعوم التي تحقق فيها الشرطة، أفيد عن إبقاء الأشخاص المتجر بهم في تلك المراكز قبل نقلهم إلى ملاجئ "إيواء" فور التعرف عليهم كضحايا.

٦٠- وأخيراً، توفر إدارة رعاية حقوق الإنسان في شرطة دبي الدعم القانوني والمالي لضحايا الاتجار من النساء والأطفال المقيمين في ملجأ مؤسسة دبي لرعاية النساء والأطفال، وقد أطلقت أيضاً برنامج "لست وحدك"، الذي يدعم الضحايا الذين يختارون البقاء خارج الملجأ.

واو- التحقيق والمقاضاة والمعاقبة

٦١- تجري الشرطة عادة تحقيقاً أولياً في قضايا الاتجار وهي ملزمة بإبلاغ النيابة العامة عن أي حالة من هذا القبيل في غضون ٢٠ ساعة. بعد ذلك، تأخذ النيابة العامة التحقيق على عاتقها وتقيّم الحالة وتقرر ما إذا كان ينبغي إحالتها إلى المحكمة. ولا يتضمن القانون الاتحادي رقم ٥١ أي حكم محدد بشأن حماية الأشخاص المتجر بهم بوصفهم شهوداً، سواء في المرحلة السابقة للمحاكمة أو خلالها أو بعدها. بيد أن المقررة الخاصة أُبلغت بأن النيابة العامة تتخذ عادة تدابير خاصة لتجنب المواجهة بين الضحايا ومرتكبي الانتهاكات، كأن يُستجوب الضحايا في غرف خاصة أو أن تُسجل إفادهم بالفيديو في الملاجئ أو على أيدي ضباط شرطة يرتدون ملابس مدنية.

٦٢- وجرى مؤخراً عدد من الملاحقات القضائية الناجحة في الإمارات العربية المتحدة بشأن جرائم الاتجار المتصلة أساساً بالاستغلال الجنسي. وفي عام ٢٠١١، سجلت الشرطة ٤٤ حالة اتجار أحالت النيابة العامة ٣٧ منها إلى المحكمة في قضايا تنطوي على تورط ١١١ من الجناة المزعومين. وأسفرت تسع عشرة قضية عن إدانة، وثلاث قضايا عن براءة ولا تزال ١٥ قضية عالقة أمام القضاء. وتراوحت العقوبات في هذه الحالات بين شهرين حبس والسجن مدى الحياة. وتلاحظ المقررة الخاصة أن من الواضح أن عدد الحالات المسجلة التي تمت محاكمة المذنبين فيها يظل، رغم إيجابيته، منخفضاً مقارنة بحجم ظاهرة الاتجار. وهي تلاحظ كذلك أنه لم يصدر عن المحاكم حتى الآن أي أمر بمصادرة أموال الأشخاص الذين تثبت إدانتهم بالاتجار، رغم نص القانون الاتحادي رقم ٥١ على مصادرة تلك الأموال. ويرجع انخفاض معدل المقاضاة إلى مجموعة من العوامل منها عدم وجود هياكل تشجع الشهود على التعاون الفعال في قضايا الاتجار. وفي الواقع، فإنه في غياب أحكام تؤمّن الحماية أو التعويض للشهود، تخشى غالبية الأشخاص المتجر بهم التقدم إلى السلطات للإبلاغ عن قضاياهم. علاوة على

ذلك، يؤدي الخوف من التعرض للاعتقال بسبب الإقامة في البلد بصورة غير قانونية أو، بالنسبة لأولئك الذين يتم استغلالهم جنسياً، بسبب الاشتراك في الدعارة، عن إحجام أولئك الضحايا عن التوجّه إلى الشرطة.

٦٣- ورغم حضور المدعين العامين عدداً من الدورات التدريبية بشأن الاتجار، هناك عامل آخر يساهم في انخفاض معدل المحاكمات يتمثل في أن ما يتلقاه المدعون من تدريب و/أو توعية على تحديد وملاحقة قضايا الاتجار التي تشمل أشخاصا تم الاتجار بهم لاستغلالهم لأغراض العمل، ليس بالضرورة كافياً. ويتجلى ذلك أكثر من خلال طبيعة القضايا التي نظرت فيها المحاكم في عام ٢٠١١ والتي، باستثناء اثنتين مرتبطتين بـ "الاستعباد"، تنطوي جميع القضايا الأخرى على الاستغلال الجنسي. وفي هذا الصدد، أقر مكتب النائب العام في أبوظبي أنه، في ضوء عدم وجود سوابق واضحة يُسترشد بها في تفسير مفهوم "السخرة" وفقاً للقانون الاتحادي رقم ٥١، يواجه المدعون العامون وحتى القضاة تحديات في تطبيق هذا المفهوم. وتعوق هذه العوامل أيضاً فعالية التحقيقات التي تجريها الشرطة في حالات الاتجار إذ يبدو، استناداً إلى الحالات المسجلة، أن هناك اتجاهاً عاماً يجعل الشرطة تقصر إجراءات التوقيف على الحالات المنطوية على اتجار لأغراض الدعارة، وليس لأغراض الاستغلال في العمل. وتعتمد الشرطة والنيابة العامة في المقام الأول في التعامل مع تلك الحالات على وزارة العمل.

٦٤- واستمعت المقررة الخاصة إلى مزاعم تتعلق بالفساد على المستويات الدنيا من إنفاذ القانون، وهي مزاعم، إذا ثبتت، تعيق بالتأكيد النجاح في تحديد ضحايا الاتجار وملاحقة المجرمين. وأُبلغت بوجود حالات تنطوي على تورط ضباط من رتب دنيا من إدارتي الشرطة والهجرة إما في الاتجار أو في التغاضي عن حالات الأشخاص المتجر بهم.

زاي- تعويض الضحايا

٦٥- فيما عدا الأحكام العامة الواردة في القانونين الجنائي والمدني، لا توجد آلية محددة تتيح للأشخاص المتجر بهم المطالبة بالتعويض، من قبيل مخطط تعويضي قانوني لا يستلزم محاكمة جنائية أو مدنية. وأُبلغت المقررة الخاصة بأن الادعاء قد يطلب التعويض نيابة عن الضحايا في الإجراءات الجنائية، وأن مكتباً للمساعدة القانونية في دائرة القضاء في أبوظبي يقوم منذ حزيران/يونيه ٢٠١١ بتزويد جميع الأشخاص المؤهلين، بمن فيهم ضحايا الاتجار، بما يلزم من دعم ومساعدة قانونية. بيد أنه لم تسجل حتى الآن أي حالة طالب فيها الأشخاص المتجر بهم بتعويضات أو حصلوا فيها على تعويضات. وقد يعود ذلك جزئياً إلى عدم دراية الادعاء نفسه بإجراءات الحصول على تعويضات في حالات الاتجار، مما يحرم العدد الضئيل جداً من ضحايا الاتجار الذين تم التعرف عليهم من أن يكونوا ملمّين بانتظام بحقهم في المطالبة بالتعويض والمساعدة القانونية.

٦٦- وبالفعل، تساءل العديد من الضحايا الذين قابلتهم المقررة الخاصة، والذين كانوا قد شهدوا أمام المحكمة وكانوا في انتظار وثائق السفر الخاصة بهم قبل أن يتم ترحيلهم إلى بلدهم الأصلي، عما إذا كان لديهم الحق في أي تعويض عن الضرر الذي لحق بهم وعن الدخل الذي ولّدوه للمتجرين من خلال البغاء القسري. وهذا يدل على أنه لم يتم إبلاغهم عن حقهم في التعويض. علاوة على ذلك، غالباً ما يختار الضحايا عدم المطالبة بالتعويضات، إذ إن من شأن ذلك أن ينطوي على إجراءات قضائية مطولة ترغمهم على البقاء في البلد دون أي فرصة لكسب العيش. وتقدم الملاجئ والمؤسسات الخيرية للضحايا، انطلاقاً من دوافع إنسانية، مبالغ رمزية تتراوح بين ١٠٠ و٣٠٠ دولار أمريكي لدى عودتهم إلى بلدانهم. وفي حين أن الإقامة الدائمة أو المؤقتة تشكل نوعاً آخر من أنواع الجبر قد يكون ضرورياً ومناسباً في بعض الحالات، لم يسمح حتى الآن إلا لضحية واحدة بالبقاء والعمل في الإمارات العربية المتحدة.

حاء- الإعادة إلى الوطن وإعادة الإدماج

٦٧- عندما يرغب ضحايا الاتجار في العودة إلى بلدانهم، ترتب الملاجئ عودتهم إلى أوطانهم بالتنسيق مع شرطة الإمارات والمنظمات غير الحكومية في بلدانهم. أما الضحايا الذين لا يمكن إعادتهم إلى بلدانهم، فيجري توطينهم في بلدان أخرى بالتعاون مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والبلدان المضيفة. وأعربت المقررة الخاصة عن ارتياحها لمعرفة أن أربعة ضحايا من الأطفال تم توطينهم بنجاح في غير بلدانهم الأصلية. علاوة على ذلك، وفي حين أن المكتب الدولي للهجرة في الإمارات يفتقر لبرنامج رسمي لمساعدة الأشخاص المتجر بهم على العودة إلى بلدانهم وإعادة إدماجهم، إلا أنه يساعد ضحايا الاتجار في العودة إلى بلدانهم بشكل آمن ومتابعتهم عند الطلب.

طاء- الوقاية

٦٨- اتخذت اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر، ومعها مختلف الوزارات على المستوى الاتحادي وعدة إدارات في بعض الإمارات، عدداً من المبادرات الرامية إلى منع الاتجار. وقد اتخذت تلك المبادرات، في المقام الأول، شكل حملات توعية ومنشورات. ونظمت الهيئات المذكورة أيضاً محاضرات وحلقات عمل ودورات تدريبية لموظفي الهجرة والشرطة والمدعين العامين وممثلي الملاجئ. علاوة على ذلك، تم في عامي ٢٠١٠ و٢٠١١ في مطاري أبوظبي والعين إطلاق حملة لمكافحة الاتجار شملت نشر ملصقات إعلامية وتوزيع كتيبات بست لغات. وأدرجت وزارة الداخلية في المناهج الدراسية لأكاديميات الشرطة وحدات تتعلق بحقوق الإنسان ونشرت دليلاً يتعلق بالاتجار بالبشر وكتيبات عدة عن هذه المسألة. وذكرت الوزارة كذلك أنها تستخدم تقنية التعرف على الهوية من خلال حدقة العين وبصمات

الأصابع عند نقاط التفتيش من أجل تحديد الأشخاص المطلوبين من العدالة، فضلاً عن تقنية التعرف على الوجه والمعدات الحديثة للكشف عن التأشيرات أو جوازات السفر المزورة، ومراقبة حركة الدخول إلى الإمارات العربية المتحدة والخروج منها. علاوة على ذلك، أُبلغت المقررة الخاصة بأن السلطات في بعض الإمارات، سعياً منها إلى كبح الاتجار، فرضت قيوداً على سفر النساء دون الثلاثين إلى الإمارات بتأشيرة زيارة. وفي حين أن هذه التدابير تدابير مهمة قد تمنع ظاهرة الاتجار إلى حد ما، إلا أن المقررة شددت على أن التصدي للاتجار لا ينبغي أن يكون على حساب حقوق الإنسان الأخرى.

٦٩- ونفذت وحدات رعاية العاملين في عدة إمارات أيضاً تدابير معينة لحماية حقوق العمال وزيادة الوعي بشأنها. وشملت هذه التدابير إلقاء محاضرات أمام ٠٠٠ ٨٣ عامل في عام ٢٠١١ وتوزيع كتيبات إعلامية. إضافة إلى ذلك، قامت شرطة دبي بحملات توعية في صفوف العمال وأصحاب العمل، وأطلقت في عام ٢٠١٠ حملة بعنوان "أعط الأجير أجره قبل أن يجف عرقه"، وهي حملة تهدف إلى تشجيع أصحاب العمل على الامتثال لالتزاماتهم بسداد الأجور في الوقت المناسب واحترام حقوق العمال.

٧٠- وتعترف المقررة الخاصة بالجهود العديدة التي تبذلها اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر والوزارات ذات الصلة. بيد أنها ترى أن هناك حاجة إلى بذل المزيد من الجهود وتنظيم حملات عبر وسائط الإعلام، مثل التلفزيون والإذاعة والصحف، من أجل التوعية العامة بشأن ظاهرة الاتجار، بما يستهدف على نحو ملائم الأشخاص المتجر بهم، وأولئك المعرضين لخطر الاتجار أو الاستغلال بأي شكل آخر من الأشكال، وأصحاب العمل أو أماكن العمل.

٧١- وهي تؤكد كذلك على أهمية معالجة الطلب في استراتيجيات الوقاية، وخاصة في سياق الإمارات العربية المتحدة، حيث يرافق الطلبَ الكبير على خدمات الجنس لأغراض تجارية طلب كبير آخر على العمالة الرخيصة السهلة الاستغلال. ويُعتبر اعتماد سياسة تفصل مسألة الاتجار عن مسألة العمالة، وبالتالي التعمد في ترك العمال الأجانب، بمن فيهم خدم المنازل، دون وقاية، مخالفة لالتزام الإمارات الإجباري بموجب الفقرة ٥ من المادة ٩ من بروتوكول الاتجار، خاصة وأن عدم إنفاذ معايير العمل في بلدان المقصد والمنشأ يخلق حافزاً رئيسياً للاتجار باليد العاملة. كذلك، يساهم التغاضي عن القيود المتعلقة بحرية التنقل، بما في ذلك مصادرة جوازات السفر، والإكراه على العمل ساعات طويلة، ورداءة ظروف العمل والمعيشة وحجب الأجور، في توسيع الطلب على المهاجرين المتجر بهم وخلق فرص مربحة لشركات التوظيف والمستغلين والوسطاء.

ياء- التعاون والشراكة

١- التعاون مع المجتمع المدني

٧٢- استمعت المقررة الخاصة إلى شواغل العديد من أصحاب المصلحة فيما يتعلق بمحدودية الشراكة بين الحكومة والمجتمع المدني في جملة ميادين من بينها الاتجار بالبشر. ولاحظت بالفعل أنها، رغم الجهود الضخمة التي بذلتها من أجل الاتصال بالمنظمات غير الحكومية في الإمارات، لم يتسن لها إيجاد أي منظمة غير حكومية أخرى عاملة في مجال حقوق الإنسان مسجلة في البلد باستثناء جمعية الإمارات لحقوق الإنسان. وعلمت كذلك أن أفراداً مدافعين عن حقوق الإنسان تعرضوا في كثير من الأحيان لمضايقات وواجهوا رقابة.

٢- التعاون الدولي والإقليمي والثنائي

٧٣- وقعت دولة الإمارات العربية المتحدة ١٤ اتفاق تعاون دولي مع الاتحاد الروسي، والأردن، وألمانيا، وإيطاليا، والبحرين وبولندا، وبيلاروس، وجنوب أفريقيا، والصين، وفرنسا، وكازاخستان، وكندا، والنمسا والهند. وأبرمت أيضاً مذكرة تفاهم مع أذربيجان بشأن التعاون في مسائل الاتجار بالبشر. كما وقعت وزارة الداخلية مذكرات تفاهم في مجال التدريب والأمن وبناء القدرات مع وزارة الأمن الداخلي الأمريكية ووزارة شؤون الهجرة والمواطَنة الأسترالية. وفي حين أن هذه الاتفاقات تشكل بالتأكيد خطوات هامة، لم يتم توفير أي معلومات عن محتواها ولا عن خطط العمل المحددة أو الإجراءات التنفيذية الكفيلة بتنفيذها على نحو فعال.

٧٤- ودخلت الإمارات العربية المتحدة أيضاً في اتفاقات عمل ثنائية مع العديد من البلدان المرسلة لليد العاملة. ومن بين الأمثلة الإيجابية على التعاون الثنائي المشروع الرائد الذي نفذ في عام ٢٠٠٩ بشأن إدارة دورة العمل التعاقدي وحقوق العمال مع الفلبين والهند، وهما بلدان مهمان مرسلان لليد العاملة. وقد بلغ المشروع اليوم مرحلته الثانية. وأنشأ هذا المشروع نظاماً إلكترونياً للتحقق من صحة العقود يتيح لوزارات العمل في الإمارات العربية المتحدة والبلدان المرسلة رصد عقود العمال. وتعمل الإمارات أيضاً بنظام إلكتروني مفتوح يتيح لسلطات العمل في كل من الإمارات والهند إضفاء المركزية على نظام مركزي للتصديق على صحة مستندات عقود العمال الهنود والتحقق من وجود أي تضارب فيها.

٧٥- وعلى المستوى الإقليمي، تشارك الإمارات العربية المتحدة في الدراسة المتعلقة بوضع استراتيجية عربية شاملة لمكافحة الاتجار. وقد شاركت في المنتدى التشاوري الإقليمي لمكافحة الاتجار بالبشر بهدف إنشاء آليات إقليمية لتنفيذ المبادرة العربية لبناء القدرات الوطنية في مجال مكافحة الاتجار. إضافة إلى ذلك، فإن الإمارات طرف في مجموعة الأصدقاء المتحدين

من أجل مكافحة الاتجار بالبشر، المكونة من ٢٠ عضواً، وقد وقعت على إعلان الجهود العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص.

ثالثاً- الاستنتاجات والتوصيات

ألف- الاستنتاجات

٧٦- أثبتت الإمارات العربية المتحدة التزامها الجاد بمكافحة الاتجار من خلال إطارها القانوني المحلي وإنشاء اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر. بيد أن المقررة الخاصة لا تزال تشعر بالقلق إزاء قلة الاتساق في تنفيذ السياسات العامة والإطار القانوني، فضلاً عن التدابير المتخذة لمكافحة الاتجار على الصعيد الوطني. وفي غياب خطة عمل وطنية لمكافحة الاتجار وإطار تنفيذي استراتيجي يتضمنان مؤشرات واضحة وقابلة للقياس فيما يتعلق بالنتائج والأثر، تظل عملية التنفيذ ضعيفة ومجزأة، تتفاوت لا من إمارة إلى إمارة فحسب، بل وبين مختلف الوزارات ومختلف الإدارات داخل الإمارة نفسها. وفي غياب مبادئ توجيهية واضحة وإجراءات عملية موحدة تطبق بشكل منهجي في جميع الوزارات المعنية وما يتصل بها من إدارات في الإمارات السبع كافة، وخصوصاً من جانب ضباط الخط الأمامي لإنفاذ القانون، سوف تظل عملية تحديد الأشخاص المتجر بهم وحمايتهم تعاني من ثغرات شتى.

٧٧- وفي حين أن الإمارات العربية المتحدة تشارك بنشاط في التوعية بشأن الاتجار، إلا أنها لم تتصد بشكل فعال للأسباب الجذرية لظاهرة الاتجار، لا سيما الطلب على العمالة الرخيصة وسهلة الاستغلال. كذلك، تبدو عملية جمع المعلومات الإحصائية من أجل تحديد معدل انتشار الاتجار ونماذجه واتجاهاته ومظاهره غير مكتملة بسبب تركيز الاهتمام بصورة شبه حصرية على الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي واعتبار أن هذه الظاهرة تؤثر في النساء والفتيات وحدهن. وظلت أشكال أخرى من الاتجار بعيدة عن نظر واعتراف السلطات المختصة، وعامة الناس والضحايا أنفسهم. وينبغي التشديد بدرجة متساوية على جميع أشكال ومظاهر الاتجار والاستغلال، كما ينبغي التطرق إلى مسألة القصور في الأنظمة وحقوق العمال بوصفها أحد العوامل الهيكلية الرئيسية التي تشجع على الاتجار بالرجال والنساء والأطفال في الإمارات العربية المتحدة، سواء لأغراض الاستغلال الجنسي أو لأغراض السخرة أو العبودية المترلية أو غيرها من الخدمات.

٧٨- ويظل تحديد ضحايا الاتجار ضعيفاً جداً بوجه عام، في حين أن تحديد الأشخاص المتجر بهم لاستغلالهم في العمل غائب تماماً. وظل التحقيق في قضايا الاتجار وملاحقتها ضعيفاً أيضاً، رغم حجم الاتجار.

٧٩- علاوة على ذلك، لا يتم دائماً تقديم الدعم الكافي للأشخاص المتجر بهم خلال فترة تعافيهم. وحقهم في التعويض غير معترف به بصورة محددة وهم لا يزودون دوماً بمعلومات كافية عن هذه المسألة ولا بالدعم اللازم لممارسة حقهم ذاك، من قبيل المساعدة القانونية.

٨٠- ويساور المقررة الخاصة القلق أيضاً من أن الحكومة لا تتفاعل بما فيه الكفاية مع منظمات المجتمع المدني – لا سيما تلك المتمتعة بخبرات متخصصة – ولا تعتبرها شركاء حقيقيين في الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار بالبشر.

باء- التوصيات

٨١- توصي المقررة الخاصة، استناداً إلى النتائج التي توصلت إليها، بأن تبادر الإمارات العربية المتحدة إلى ما يلي:

(أ) التصديق على الاتفاقية الدولية لحقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، واتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩ بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين؛

(ب) دراسة التغييرات المقترح إدخالها على القانون الاتحادي رقم ٥١ فيما يتعلق بالمعايير الدولية، بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، وتسريع عملية اعتماد التعديلات المقترحة وضمان الامتثال الكامل لاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكول الملحق بها المتعلق بمنع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه؛

(ج) التشاور مع جميع أصحاب المصلحة ذوي الصلة، ودراسة مشروع القانون الجديد المتعلق بخدم المنازل فيما يتصل بالمعايير الدولية، وخاصة اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٩ بشأن العمل اللائق للعمال المنزليين وتسريع عملية سن هذا القانون؛

(د) مراجعة قوانينها للعمل والهجرة، لضمان عدم استخدام ارتفاع الطلب على العمالة الأجنبية الرخيصة أو المتدنية المهارة أو شبه الماهرة ونظام الكفالة بمثابة قناة يسخرها المتجرون والوكلاء في استغلال العمال الأجانب؛ وزيادة الخيارات المتاحة للهجرة الآمنة والقانونية؛ واحترام وحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم من أجل القضاء على نقاط الضعف التي تجعلهم فريسة لمختلف أشكال الاتجار؛

(هـ) وضع وبناء القدرات من أجل جمع البيانات بصورة منهجية، مصنفة حسب العمر ونوع الجنس، بالتعاون مع مؤسسات الأبحاث المستقلة ومنظمات المجتمع المدني؛

(و) العمل، بالتشاور مع جميع أصحاب المصلحة، على وضع استراتيجية وطنية لمكافحة الاتجار ذات أهداف ومؤشرات أداء وجداول زمنية محددة لتنفيذها من جانب مختلف الكيانات الوطنية الحكومية وغير الحكومية؛

(ز) تعزيز ولاية اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار بالبشر لجعلها آلية مركزية مسؤولة عن رصد الامتثال وضمان الاتساق، وتقييم الاستعراض والمساءلة في تنفيذ الاستراتيجية الوطنية؛

(ح) تخصيص ما يكفي من الموارد المالية والبشرية لتمكين اللجنة الوطنية لمكافحة الاتجار من أداء مهامها، بما في ذلك تلك المتصلة بالتنسيق، بكفاءة وفعالية؛

(ط) استشارة الأشخاص المتجر بهم وإشراكهم بصورة منتظمة في تصميم ورصد وتقييم السياسات والتدابير والأنشطة الرامية إلى مكافحة الاتجار وحماية حقوق الإنسان الخاصة بهم؛

(ي) استعراض جميع مذكرات التفاهم المحلية والدولية القائمة لضمان الامتثال للمعايير الدولية وضمان حماية حقوق الأشخاص المتجر بهم واحترام تلك الحقوق وإنفاذها؛

(ك) تكثيف الجهود من أجل بناء قدرات جميع المسؤولين ذوي الصلة، بمن فيهم أولئك المعنيون بإنفاذ القانون والهجرة، والقضاة، والمدعون العامون، ومفتشو العمل، مع التركيز بوجه خاص على زيادة معارف ومهارات مسؤولي الخط الأمامي فيما يتعلق بتحديد ضحايا الاتجار وحمايتهم ومساعدتهم؛

(ل) تعزيز قدرة القسم الاتحادي لمكافحة الاتجار بالبشر في وزارة الداخلية على إجراء تحقيقات عالية الجودة تتسم بالأخلاقية والفعالية. وينبغي تعزيز دور كل قسم/وحدة داخل الوزارة فيما يتعلق بمسائل الاتجار وتحديد معالم ذلك الدور مع توزيع العمل بكفاءة ووضوح؛

(م) تعزيز قدرة المدعين العامين على محاكمة قضايا الاتجار محاكمة فعالة، مع إيلاء الاهتمام الواجب لحق الأشخاص المتهمين في الخضوع لمحاكمة عادلة، ولحقوق الضحايا والشهود في الحماية والدعم في جميع المراحل؛

(ن) زيادة تعزيز التعاون غير الرسمي (بين أجهزة الشرطة) مع البلدان الأخرى بهدف تحسين عملية تحديد هوية الضحايا وحمايتهم والقبض على المشتبه بهم؛

(س) محاكمة الجناة وإنزال العقاب المناسب بهم من أجل ردع ممارسات الفساد والتواطؤ المتصل بالاتجار من جانب الموظفين العموميين؛

(ع) توسيع نطاق الحماية المنصوص عليها بموجب قانون العمل لتشمل الأشخاص العاملين في قطاعات معروفة في كثير من الأحيان بتوظيف أشخاص متجر بهم، من قبيل العمل المترلي؛

(ف) تعزيز جهودها في سبيل حماية العمال المهاجرين، بما في ذلك خدم المنازل، وضمان تزايد الاعتراف بالاتجار لأغراض العمل الاستغلالي والتمكن على نحو فعال من تحديد الأعداد الهائلة من ضحايا الاتجار؛

(ص) تعزيز دور مفتشي العمل في تحديد الأشخاص المتجر بهم في أماكن العمل، ومنع العمل الاستغلالي وحماية حقوق عمل جميع العمال؛

(ق) إنشاء خط وطني مباشر مكرس لتلقي المعلومات عن حالات الاتجار المحتملة ومجهز بموظفين مدربين بشكل كاف على مسائل الاتجار ويتكلمون اللغات واللهجات المنتشرة في صفوف الأشخاص المتجر بهم؛

(ر) ضمان عدم تجريم الضحايا أو معاقبتهم، وهذا يشمل تدابير الاحتجاز المتعلقة بالمخالفات المتصلة بالإقامة والجرائم الأخرى الناتجة مباشرة عن أوضاعهم كأشخاص متجر بهم؛

(ش) إنشاء ملاجئ لضحايا الاتجار من الذكور، بمن فيهم ضحايا العمل الاستغلالي؛

(ت) ضمان تجهيز الملاجئ تجهيزاً كاملاً بغية تقديم المساعدة الشاملة والفردية لجميع الأشخاص المتجر بهم، بمن فيهم الرجال، من خلال موظفين مؤهلين تأهيلاً عالياً ومدربين على العمل مع الأشخاص المتجر بهم؛

(ث) توفير التمويل المخصص على أساس منتظم للملاجئ ومقدمي الخدمات والمجتمع المدني، بغية تعزيز قدراتهم على توفير الدعم الشامل للأشخاص المتجر بهم في جميع الأوقات، بما يشمل تعزيز مستوى الدعم النفسي، والتدريب، وإعادة التأهيل والتعافي؛

(خ) منح الأشخاص المتجر بهم مهلة للتفكير والبت في ما إذا كانوا يريدون البقاء في الملاجئ أو خارجها، وضمان تزويدهم بما يلزم من دعم ومساعدة فعالين لمعالجة مشكلتهم، من قبيل إسداء المساعدة القانونية وخدمات الترجمة؛

(ذ) اعتماد تدابير لضمان التعرف بشكل صحيح على ضحايا الاتجار الذين يحتاجون إلى حماية دولية، وإحالتهم، عند الاقتضاء، إلى نظام اللجوء؛

(ض) إقامة تعاون وثيق مع مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة من أجل سلامة عودة ضحايا الاتجار، مع إيلاء الاعتبار الواجب لأي حاجة إلى حماية دولية؛

(أ أ) النظر في توفير الإقامة الدائمة أو المؤقتة كشكل من أشكال معالجة المسألة، حيث إن الأشخاص المتجر بهم قد يتعرضون لخطر إعادة الاتجار بهم أو الانتقام منهم أو انتهاك حقوق الإنسان الخاصة بهم لدى عودتهم إلى الوطن؛

(ب ب) وضع خطة تعويض وطنية شاملة لضحايا الاتجار على المستوى الاتحادي، وإعمال الفعالية في تطبيق أحكام القانون المنصوص عليها أصلاً لجهة مصادرة أصول المتجرين وعائدات الجرائم المتصلة بالاتجار، على نحو يضمن استخدام تلك الأموال بصورة إضافية في تعويض الضحايا وتقديم الدعم والمساعدة لهم؛

(ج ج) القيام بأنشطة توعية تستهدف مجموعات محددة أكثر عرضة للاتجار، فضلاً عن أصحاب العمل ووكالات التوظيف والوسطاء؛

(د د) دعم مبادئ المساواة وعدم التمييز في جميع المسائل، بما يشمل توفير الدعم والمساعدة لضحايا الاتجار، وضمان تجسيد مبدأ مصلحة الطفل الفضلى، المنصوص عليه في اتفاقية حقوق الطفل، في جميع السياسات والقرارات المتعلقة بالأطفال ضحايا الاتجار؛

(ه ه) التأكد من تضمن جميع اتفاقات التعاون الدولي أحكاماً لحماية ضحايا الاتجار، وحقهم في المطالبة بالتعويض، والتعاون الثنائي في التحقيق ومقاضاة المتجرين، وعودة ضحايا الاتجار وإعادة إدماجهم ومنع الاتجار؛

(و و) زيادة تعزيز الشراكة مع البلدان المجاورة وبلدان المصدر في جميع المناطق، وتوسيع نطاق التعاون من أجل تبادل المعلومات والمساعدة القانونية، فضلاً عن تقديم الدعم لضمان الوقاية والتوعية، ووضع السياسات والآليات، وتحديد مستويات تنفيذ قابلة للمقارنة، وتقديم المعونة المالية، عند الاقتضاء، لإنشاء صناديق لدعم الضحايا في بلدان المنشأ.