THE DICKSON POON SCHOOL OF LAW

KING'S College LONDON

مسؤولية الدولة عن العبودية الحديثة: كشف وسد الفجوة

إن العبودية الحديثة، وهو مصطلح يشمل الاتجار بالبشر والعبودية والرق والعمل القسري أو الإجباري وتشغيل الأطفال، هو أحد التحديات السائدة بالنسبة للمجتمع الدولي، حيث هناك 40.3 مليون شخص في العبودية الحديثة في أي يوم من أيام عام 2016.[1] تعهدت الدول بمكافحتها في جدول أعمال التنمية المستدامة لعام 2030 (هدف التنمية المستدامة 8.7)

أهداف التنمية المستدامة 8.7: اتخاذ تدابير فورية وفعالة للقضاء على العمل الجبري وإنهاء العبودية الحديثة والاتجار بالبشر وضمان حظر وإزالة أسوأ أشكال تشغيل الأطفال، بما في ذلك تجنيد الأطفال واستخدامهم، وبحلول عام 2025، إنهاء شغيل الأطفال بجميع أشكاله

وتركز الجهود التي تبذلها الدول ضد الاستعباد الحديث بشكل أساسي على مسؤوليتها على "منع وحظر ومعاقبة" الجرائم التي ترتكبها الجهات الفاعلة من غير الدول. ومما يؤسف له أن هذا النهج لا يزال غير كافٍ عندما تشارك الدول في ارتكاب الجريمة من خلال سياسة الدولة (المباشرة) أو من خلال إجراءات أو إهمال جهاز دولة أو مسؤول (غير مباشر). يجب الكشف عن هذه الفجوة من أجل تعزيز الجهود في معالجة العبودية الحديثة.

مشروع "مسؤولية الدولة عن العبودية الحديثة: اكتشاف الفجوة وسدها"[2] يهدف إلى إيجاد علاقة تكاملية بين هذين النهجين من خلال تفريغ إمكانات مبادئ مسؤولية الدولة التي تم تدوينها بواسطة لجنة القانون الدولي.

1 التقدير العالمي للعبودية الحديثة، أيلول / سبتمبر 2017؛ منظمة العمل الدولية، مؤسسة Walk Free. وبما أن نطاق هذا المشروع لا يشمل الزواج القسري، فإن التقدير باستثناء الزواج القسري يبلغ 24.9 مليون شخص.

2 طورته الدكتورة فيليبا ويب والدكتورة روزانا غارثياندیا (كلية كينج في لندن) بالتعاون مع جامعة الأمم المتحدة، بدعم من خطة الأكاديمية البريطانية التي تعالج تحديات المملكة المتحدة الدولية لعام 2017.

خمسة سيناريوهات لمسؤولية الدولة المحتملة عن العبودية الحديثة

ويشير تحليل الأدلة إلى أن بعض الممارسات والسياسات في بعض الدول يمكن أن تصل إلى حد انتهاك حظر العبودية والعمل القسري والاتجار بالبشر[3] وتشكيل عمل غير مشروع دوليا تترتب عليه المسؤولية الدولية لتلك الدولة بموجب مواد لجنة القانون الدولي المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا (ARSIWA). وقد يشمل سلوك موظفي الدولة أو هيئاتها أو وكالاتها الدولة أيضا في حالة عبودية حديثة. وحتى الكيانات غير الحكومية التي تمارس سلطات عامة مثل وكالات التوظيف أو وكالات ائتمانات التصدير يمكن أن تعرض الدولة للخطر إذا ما انخرطت في نشاط مرتبط بالعبودية الحديثة.

وقد تم تجميع أنماط الوقائع في السيناريوهات الخمسة التالية لمشاركة الدولة في العبودية الحديثة التي يمكن أن تؤدي إلى مسؤوليتها.

السيناريو	أنماط الوقائع
السيناريو 1: **العبودية الحديثة كسياسة للدولة**	• قضايا الاتجار بالبشر والعمل القسري التي تنشأ على ما يبدو من سياسة الدولة. • العمل القسري المستخدم لتحقيق حصص الإنتاج في الصناعات التي تديرها الدولة أو لتوليد الأموال للدولة. • مصادرة جوازات السفر، واستخدام التهديدات والعنف. • وقد تكون دول أخرى على علم أو حتى متواطئة كوجهة للعمال المتجر بهم أو من خلال الاتفاقات التجارية.
السيناريو 2: **المشاركة غير الرسمية لأجهزة الدولة / المسؤولين في العبودية الحديثة**	• المشاركة النشطة أو التعاون من جانب موظف عمومي في تهريب المهاجرين واستغلالهم من قبل الشركات الخاصة أو في نشر العمل القسري على المستوى المحلي والوطني. • عادة ما تنطوي على الاعتداء الجسدي، وحجز الأجور ومصادرة جوازات السفر. • قد لا تكون الدولة على علم بذلك، ولكن لا يزال بالإمكان إسناد الإجراء إليها.
السيناريو 3: **المشاركة الدبلوماسية في العبودية المنزلية**	• الاتجار واستغلال العمال المنزليين المهاجرين العاملين في المنازل الدبلوماسية. • مصادرة جوازات السفر والاعتداء البدني والنفسي والجنسي والصعوبات في الوصول إلى العدالة بسبب النطاق الواسع للحصانة الدبلوماسية.[4] • زيادة عدد الدعاوى أمام المحاكم المحلية في المملكة المتحدة أو الولايات المتحدة أو أستراليا.[5] • تلعب الدول المستقبلة دوراً أساسياً في ضمان تحرير الضحايا (أنظمة التأشيرات، نظام الكفالة).
السيناريو 4: **ممارسات الوساطة للعمالية المدعومة من قبل الدولة لتسهيل الاتجار بالبشر**	• هناك ممارسات معينة تتعلق بالوساطة للعمالية تزيد من تعرض العمال للاتجار بالبشر والعمل الجبري (دفع رسوم التشغيل مما يؤدي إلى استعباد المدين). • الممارسات المسيئة لبعض سماسرة العمالة: التهديدات والترهيب والاحتفاظ بوثائق الهوية واستخدام العنف. • وتتغاضى بعض الدول عن تلك الممارسات التي تستخدمها وكالات التوظيف الخاضعة للرقابة أو المرخص لها أو المملوكة لها. • يعتبر التفاوض حول بعض مذكرات التفاهم بين الحكومات وتنفيذها تعسفياً وفاسداً.
السيناريو 5: **تمول الدول العبودية الحديثة من خلال وكالات ائتمان التصدير**	• ويمكن للدول تمويل المشاريع الملوثة بالعبودية الحديثة من خلال القروض والتأمين والضمانات التي تنفذها وكالات ائتمان التصدير الوطنية (ECA). • تدعو المعايير الدولية إلى تعزيز المراقبة والاجتهاد الواجب لحقوق الإنسان (مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، والنهج المشتركة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لائتمانات التصدير المدعومة رسميا والعناية البيئية والاجتماعية الواجبة ("النهج المشترك لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية")[6].

3 اتفاقية العبودية لسنة 1926، الاتفاقية التكميلية لعام 1956، بروتوكول باليرمو لعام 2000 واتفاقية منظمة العمل الدولية لعام 1930 لمناهضة العمل الجبري. تعفى بعض أشكال العمل القسري من الحظر المنصوص عليه في اتفاقية منظمة العمل الدولية.

4 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بأشكال العبودية الحديثة (2018)، بما في ذلك أسبابها وعواقبها، 27 تموز / يوليو، A/HRC/39/52، الفقرة 37.

5 في المملكة المتحدة، رييس ضد المالكي كانت قضية بارزة نظرت فيها المحكمة العليا في المملكة المتحدة في آثار الاتجار بالبشر على نطاق الحصانة الدبلوماسية. (فيليب ويب، "مذكرة تمهيدية لرييس ضد المالكي وآخر (العليا في المملكة المتحدة)"، المسائل القانونية 57 2018).

6 تقرير الفريق العامل المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال، A/HRC/38/48 بتاريخ 2 أيار / مايو 2018 ؛ النهج المشترك بين منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية لائتمانات التصدير المدعومة رسميا والعناية البيئية والاجتماعية الواجبة، 2016 ، 3 (2016) TAD / ECG ، الفقرة 10.

توصيات السياسة القانونية لتعزيز الجهود ضد العبودية الحديثة

تهدف توصيات السياسة القانونية التالية إلى توفير الوضوح حول إمكانات الإطار الدولي لمسؤولية الدولة للتصدي للعبودية الحديثة بشكل أكثر فعالية. وبعد أن أجرت تحليلاً من منظور مسؤولية الدول، على الممارسات الجيدة والسيئة للدول، ولاحظت السبل التي تُستخدم لحماية الضحايا ومساءلة الدول، تشير التوصيات التالية إلى سبل جديدة للمساءلة وحماية أفضل للضحايا وزيادة فعالية العمل نحو تحقيق هدف التنية المستدامة 8.7.

a) استخدام الآليات الدولية الحالية للتعامل مع العبودية الحديثة

يوفر الإطار القانوني الدولي القائم آليات مختلفة للدول للتعامل مع العبودية على نحو أكثر فعالية. يتم تشجيع الدول على:

i. التعاون مع بعضها البعض ومع الأمم المتحدة لإعمال الاتفاقية التكميلية لعام 1956 بشأن إلغاء العبودية وتجارة الرقيق والمؤسسات والممارسات المشابهة للعبودية. ويشمل ذلك إبلاغ الأمين العام للأمم المتحدة بأي تدابير تتخذ لتنفيذ الاتفاقية. بموجب المادة 8.3 ، يقوم الأمين العام بإبلاغ هذه المعلومات إلى الأطراف الأخرى وإلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي كجزء من الوثائق لأي نقاش قد يضطلع به المجلس بهدف تقديم المزيد من التوصيات لإلغاء الرق أو تجارة الرقيق أو المؤسسات والممارسات التي هي موضوع الاتفاقية.

ii. استخدام آليات منظمة العمل الدولية، وخاصة آلية الشكوى ضد الدول الأعضاء. استخدام آليات منظمة العمل الدولية، وخاصة آلية الشكوى ضد الدول الأعضاء. ويتم تشجيع الدول الأعضاء التي لم تفعل ذلك بعد على النظر في التصديق على اتفاقيات منظمة العمل الدولية.

iii. استخدام آليات حقوق الإنسان القائمة للتعامل مع العبودية الحديثة، من خلال معالجة الأوضاع والسياسات الهيكلية (مثل الهجرة الاقتصادية) التي قد تخلق ظروف السلوكيات غير القانونية التي ترقى إلى مستوى العبودية الحديثة. بروتوكول باليرمو، أو الاتفاقية الدولية الخاصة بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، أو اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة أو اتفاقية حقوق الطفل توفر آليات للتنازع أو الشكاوى بين الدول التي يمكن استخدامها لهذه الأغراض.[7]

b) معالجة الفساد وتعزيز الرقابة على الكيانات المدعومة من الدولة لتجنب مسؤولية الدولة

إن أحد تحديات التصدي للعبودية الحديثة هو إنكار معقول للدول قد يميز الرق على أنه رعاية أو عمل عسكري أو عمل مجتمعي أو حالات معزولة من المسؤولين الفاسدين. كما يعتبر غياب الشفافية وضعف آليات الرصد من التحديات أيضا. يتم تشجيع الدول على:

i. تعزيز الضوابط لتحديد المسؤولين والشبكات الفاسدين ووضع عقوبات فعالة على الفساد بما يتماشى مع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد وتكوين المسؤولين العموميين حول العبودية الحديثة وعواقبها كجزء من التدريب الروتيني.

ii. زيادة الشفافية وآليات المراقبة في الطريقة التي يتم بها التفاوض بشأن تنفيذ مذكرات التفاهم بين الحكومات من أجل هجرة العمال وتنفيذها.

iii. تنفيذ تعزيز الرصد والحرص الواجب لحقوق الإنسان وفقا لمبادئ الأمم المتحدة التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان والنهج المشتركة لمنظمة التعاون الاقتصادي والتنمية، ولا سيما فيما يتعلق بوكالات ائتمان التصدير.

c) منع الهشاشة وضمان تحرير للضحايا

Oواحدة من المجموعات المعرضة لخطر أكبر من أن تصبح ضحايا العبودية الحديثة هم العمال المهاجرون، وخاصة النساء. والدور الذي يمكن أن تؤديه الدول في هذا السياق من خلال إنشاء "خيارات عمالة قابلة للتطبيق ويمكن الوصول إليها وغير تمييزية للمرأة"[8] هو أمر حاسم لمنع الهشاشة وضمان تحرير الضحايا وتجنب المسؤولية المحتملة التي قد تترتب على عدم اتخاذ إجراء. يتم تشجيع الدول على:

i. مراجعة متطلبات الحصول على التأشيرة لعاملات المنازل في الخارج لتوفير وسيلة آمنة للخروج من المواقف المسيئة المحتملة من خلال ضمان حقهن في تغيير صاحب العمل ومن خلال السماح لهن بالتقدم بطلب للحصول على تمديدات سنوية. يتم تشجيع الدول التي لديها نظام الكفالة على مراجعته لحماية الضحايا المحتملين للعبودية الحديثة، وتمكينهم من تغيير صاحب العمل ومغادرة البلاد دون إذن من مشغلهم. يجب أن يتمتع جميع العمال بالحماية المتساوية بموجب قانون العمل المنزلي.

ii. إجراء تقييمات لتأثير حقوق الإنسان على أي تشريع بشأن مراقبة الحدود والجوازات، من أجل الحد من تعرض ضحايا الاتجار لممارسات مثل مصادرة وثائق الهوية.

iii. حظر رسوم الاستقدام في قانونها المحلي وتعزيز الضوابط وعمليات التفتيش لضمان عدم تساهل وكالات التوظيف أو استخدامها لممارسات مسيئة؛ وضمان أن نظامها القانوني والقضائي يضمن حقوق العمال المهاجرين، ولا سيما الحق في الانتصاف، وأن الولاية القضائية خارج الإقليم تُستخدم لوضع حد لإفلات الشركات العاملة في الخارج من العقاب؛ اتباع المبادئ العامة لمنظمة العمل الدولية والمبادئ التوجيهية التشغيلية الخاصة بالتوظيف العادل (2016).

iv. متابعة توصية منظمة العمل الدولية 201 بشأن العمل اللائق لعاملات المنازل والممارسات الواعدة في مجال الوقاية وحماية الضحايا (دليل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمكتب الأمريكي لرصد ومكافحة الاتجار بالأشخاص وعقد نموذج DLA Piper للتشغيل[9]).

d) التأكد من أن الحصانة لا تمنع الضحايا من الحصول على تعويض

عندما تكون حالة العبودية الحديثة قد ارتكبتها دولة أو أحد مسؤوليها، فإن الحصانة من الولاية القضائية هي عائق مشترك أمام الضحايا. يتم تشجيع الدول على:

i. التنازل عن حصانة الموظفين العموميين عندما تكون هناك ادعاءات موثوقة عن تورطهم في العبودية الحديثة، في أراضي الدولة أو في بلد أجنبي؛ إعطاء تنازل محتمل عن الحصانة للمنازعات المتعلقة بالتوظيف عندما يكون هناك أساس معقول للاعتقاد بأنه كان من الممكن ارتكاب انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان لخدم المنازل. التعاون مع تحقيقات المحاكم الأجنبية في هذه الادعاءات.

7 وأيضا ذات الصلة المادة 24.ج من اتفاقية مجلس أوروبا لمكافحة الاتجار، التي تعتبر تورط الموظفين العموميين ظرفًا يزيد من حدة المشكل. يتضمن الميثاق العالمي للهجرة، المعتمد في 10 ديسمبر 2018، عدة أحكام بشأن العبودية الحديثة.

8 تقرير المقرر الخاص للأمم المتحدة المعني بأشكال العبودية الحديثة (2018)، بما في ذلك أسبابها وعواقبها، 27 تموز / يوليو، A/HRC/39/52 الفقرتين 43 و82.

9 https://www.state.gov/j/tip/c73528.htm

ii. مراجعة قوانين التوظيف بحيث يتم توظيف عاملات المنازل الدبلوماسية في الخارج من قبل الدولة الأجنبية. وهذا من شأنه أن يسمح للضحايا بمقاضاة الدولة بدلاً من الدبلوماسي والاستفادة من استثناء العمل من حصانة الدولة. ولتفادي أن تصبح خدمة العملية حاجزًا أمام التعويض، قد توافق الدول على السماح بقنوات للإرسال غير تلك المنصوص عليها في اتفاقية لاهاي للخدمة بالخارج من الوثائق القضائية وغير القضائية في المسائل المدنية أو التجارية، مثل الاتصال المباشر بين السلطات المعنية.

يتم تشجيع المحاكم المحلية على:

i. i. تطوير الفكرة في المحكمة العليا بالمملكة المتحدة رييس ضد المالكي [2017] UKSC 61 لتفسير الاستثناء التجاري للحصانة الدبلوماسية في المادة 31 (1) (ج) اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية لتشمل استغلال عاملات المنازل. وهذا من شأنه أن يسمح لمحاكم الدول المستقبلة بمقاضاة الدبلوماسيين المشاركين في استغلال عاملات المنازل ومحاسبتهم.

ii. ii. النظر في تطبيق الاستثناءات على حصانة الدولة من الولاية القضائية عندما تكون هناك ادعاءات موثوقة حول تورط مسؤول أو هيئة عامة في العبودية الحديثة. ومن الأمثلة على هذه الاستثناءات النشاط التجاري أو المسؤولية التقصيرية الإقليمية لحصانة الدولة.

e) ممارسة الضغط على الدول الأخرى من خلال العقوبات

يتم تشجيع الدول والمنظمات الدولية مثل الأمم المتحدة أو الاتحاد الأوروبي على:

i. i. النظر في فرض عقوبات اقتصادية أو تجارية أو غيرها من أنواع العقوبات ضمن أطرها القانونية لممارسة الضغط على الدول إذا كان هناك أساس وقائعي قوي بما فيه الكفاية للاعتقاد بأنها ترتكب جرائم العبودية الحديثة. وينبغي أن يراعي القرار المتعلق باتخاذ هذه الجزاءات أي آثار جانبية محتملة.

ii. ii. النظر في اعتماد تشريع يسمح بفرض عقوبات محددة أو حظر على التأشيرات على الأفراد الذين ارتكبوا انتهاكات لحقوق الإنسان في دول أخرى.

f) استحضار مسؤولية الدولة والتدابير المضادة

وفي ظل ظروف معينة، يمكن للدولة أن تحتج بالمسؤولية الدولية لدولة أخرى بموجب المادتين 42 و 48 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا، إذا ارتكبت فعلاً غير مشروع دوليا يندرج في العبودية الحديثة. ويمكن القيام بذلك من خلال التقاضي الدولي، وكذلك في المنتديات البديلة للتقاضي مثل التفاوض أو الوساطة أو التحكيم.

يتم تشجيع الدول على:

i. التذرع بمسؤولية دولة أخرى بسبب عدم التحقيق مع الجهات الفاعلة غير الحكومية في ارتكاب جرائم العبودية الحديثة، وكذلك المسؤولين الفاسدين الذين يمكن أن ييسروا ارتكاب جرائم العبودية الحديثة (المادة 4 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا) ومحاكمتها بالعناية الواجبة.

ويمكن الاحتجاج بمسؤولية الدولة من خلال الحماية الدبلوماسية من جانب الدولة التي يكون مواطنوها ضحايا للعبودية الحديثة (المادة 42 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا) ، أو من قبل دول أخرى تقوم على أساس الالتزامات تجاه الكافة أو *كافة الأطراف* (المادة 48 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا).

ii. الاحتجاج بالمسؤولية الدولية للدول الأخرى، إذا ارتكبوا فعلاً غير مشروع دولياً من خلال الانخراط في العبودية الحديثة (المادتان 42 و48 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا).

إذا كان الفعل غير المشروع يشكل خرقا خطيرا لالتزام، يقع على عاتق الدول واجب إيجابي للتعاون من أجل وضع حد لهذا الانتهاك. كما أن عليها التزامات بعدم الاعتراف بالحالة الناشئة عن الفعل غير المشروع دوليا وعدم تقديم المعونة أو المساعدة في الحفاظ على هذا الوضع (المادة 41 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا).

iii. الاحتجاج بالمسؤولية الدولية للدولة عن مساعدة دولة أخرى في ارتكاب فعل غير مشروع دوليا (المادة 16 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا).

iv. النظر في اتخاذ تدابير مضادة (المادة 49 من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا) ضد دولة أخرى، إذا ارتكبت هذه الأخيرة فعلاً غير مشروع دولياً من خلال الانخراط في العبودية الحديثة. من بين الأمثلة على التدابير المضادة الممكنة، تجميد الأصول أو قيود الاستيراد أو حظر السفر.

المشروع:

مشروع "مسؤولية الدولة عن العبودية الحديثة: اكتشاف الفجوة وسدها" من تطوير الدكتورة فيليبا ويب والدكتورة روزانا غارثانديا (كلية كينغز في لندن) بالتعاون مع جامعة الأمم المتحدة، بدعم من خطة الأكاديمية البريطانية التي تعالج تحديات المملكة المتحدة الدولية لعام 2017 وقد تم تطويره على مرحلتين:

المرحلة الأولى - تحليل الأدلة: السيناريو

تحليل الأدلة الموجودة لتحديد أنماط مشاركة الدولة في العبودية الحديثة التي يمكن أن تؤدي إلى مسؤوليتها. وبالتعاون الوثيق مع جامعة الأمم المتحدة والتعاون مع المنظمات والمختصين الذين يعملون في الخطوط الأمامية، حدد الفريق خمسة سيناريوهات يبرر فيها كيف أن اشتراك الدولة قد يبرر إسناد عمل مسؤول أو هيئة أو كيان من الدولة إلى الدولة.

المرحلة الثانية - التحليل القانوني والتوصيات

دراسة الحالة تنتشر من خلال منظور مسؤولية الدولة ووضع توصيات السياسة القانونية. وقد تم ذلك بالتشاور مع خبراء من الدول والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني، بما في ذلك مقرر الأمم المتحدة الخاص المعني بأشكال الرق المعاصرة، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومنظمة العمل الدولية، والممارسين والأكاديميين البارزين في القانون الدولي والعبودية الحديثة.

اتصل بنا للمتابعة:

الدكتورة فيليبا ويب philippa.webb@kcl.ac.uk
الدكتورة روزانا جارسيانديا rosana.garciandia@kcl.ac.uk