

A

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

الجمعية العامة



A/HRC/10/16
20 February 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

مجلس حقوق الإنسان
الدورة العاشرة
البند ٣ من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية
والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير مقدم من المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال،
السيدة جوي نغوزي إيزيلو*

* تأخر تقديم هذه الوثيقة.

(A) GE.09-11126 300409 070509

موجز

يقدم هذا التقرير وفقاً لقرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٨، ويغطي الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠٠٨، وهو التاريخ الذي تولت فيه المقررة الخاصة مهام منصبها، إلى آذار/مارس ٢٠٠٩.

ويطرح الفرع الأول من التقرير منظوراً عالمياً لظاهرة الاتجار بالأشخاص واتجاهاتها، وأشكالها، ومظاهرها، بما في ذلك التحديات المتعلقة بنقص المعلومات الإحصائية المتسقة والموثوق بها التي تعبر عن مختلف أبعاد عملية الاتجار بالبشر. كما يعرض هذا الفرع تعريف الاتجار بالأشخاص كما يرد في بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال وقمعه والمعاقبة عليه، وكذلك نطاق الولاية المعنية بالاتجار بالأشخاص.

ويتناول الفرع الثاني من التقرير الإطار القانوني والسياسي، ولا سيما أطر حقوق الإنسان وآليات مكافحة الاتجار بالأشخاص على الصعيد الدولي والإقليمي والوطني.

وأفرد الفرع الثالث لتحديد رؤية وجدول أعمال المقررة الخاصة بشأن ولايتها وأساليب العمل التي تعتمز تطبيقها، سعياً إلى تحقيق تقدم نحو تنفيذ الولاية الموكلة إليها.

ويعرض الفرع الرابع بإيجاز أنشطة المقررة الخاصة، بما في ذلك مشاركتها في مختلف المؤتمرات.

وأخيراً، يحتوي الفرع الخامس على استنتاجات المقررة الخاصة وتوصياتها.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٥ - ١ مقدمة
٤	١٨ - ٦	ولاية المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال.
٤	١٣ - ٦	ألف - استعراض عام لمشكلة الاتجار بالأشخاص
٦	١٨-١٤	باء - تعريف الولاية ونطاقها
٨	٣٦-١٩	ثانياً - الإطار القانوني والسياساتي
٩	٢٠	ألف - الصكوك الدولية لحقوق الإنسان
١٠	٢٧-٢١	باء - الإطار القانوني والسياسات على الصعيد الإقليمي
١٢	٣٦-٢٨	جيم - الأنظمة القانونية الوطنية
١٣	٧٢-٣٧	ثالثاً - تحديد جدول الأعمال وأساليب العمل
		ألف - جمع المعلومات الأساسية وتنظيم البيانات المتعلقة بجميع أشكال
١٤	٤٣-٤٠	الاتجار بالبشر
١٥	٤٧-٤٤	باء - التركيز على تعزيز وحماية حقوق الإنسان لضحايا الاتجار
١٦	٥٨-٤٨	جيم - التوعية بأمور منها الأسباب الجذرية للاتجار بالأشخاص
١٩	٦١-٥٩	دال - خطة العمل العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص
٢٠	٦٥-٦٢	هاء - تعلم وتبادل الممارسات الجيدة/الفضلى في جميع أنحاء العالم
		واو - المشاورات والتعاون مع الحكومات ومع المنظمات الحكومية الدولية
٢٠	٦٨-٦٦	وغير ذلك من الآليات الإقليمية القائمة والوكالات المتخصصة ...
٢١	٦٩	زاي - التعاون والمبادرات المشتركة مع أصحاب الولايات ذات الصلة ...
٢١	٧١-٧٠	حاء- التعاون مع هيئات معاهدات حقوق الإنسان
٢٢	٧٢	طاء- المشاورات مع منظمات المجتمع المدني ومع القطاع الخاص
٢٢	٨٧-٧٣	رابعاً - الأنشطة المنفذة منذ تعيين المقررة الخاصة
٢٤		خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

مقدمة

- ١- يقدم هذا التقرير بموجب قرار مجلس حقوق الإنسان ١٢/٨، الذي قرر فيه المجلس تمديد ولاية المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، ولا سيما النساء والأطفال.
- ٢- وهذا التقرير هو التقرير السنوي الأول المقدم إلى المجلس من السيدة جوي نغوزي إيزيلو التي كُلفت بولايتها في ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٨. وهي تأتي خلفاً للسيدة سيغما هدى التي كُلفت بهذه الولاية من عام ٢٠٠٤ إلى عام ٢٠٠٨.
- ٣- وقد نظر المجلس في دورته الثامنة في ولاية المقررة الخاصة بموجب قراره ١٢/٨، وقرر تمديد الولاية فترة ثلاث سنوات، مما يؤكد القلق إزاء الاتجار بالأشخاص الذي يمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان ويقوّض التمتع بحقوق الإنسان. فالاتجار بالأشخاص لا يزال يمثل تحدياً خطيراً للإنسانية، ويتطلب استئصاله تقييماً واستجابة منسقين على المستوى الدولي عن طريق تعاون حقيقي متعدد الأطراف بين البلدان الأصلية وبلدان العبور والمقصد.
- ٤- وتستعرض المقررة الخاصة في هذا التقرير المعلومات الواردة والأنشطة المضطلع بها منذ تولت مهام منصبها في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٨.
- ٥- وقد استفادت المقررة الخاصة من قدر هائل من المعلومات المستمدة من الاستبيانات المرسلّة إلى الحكومات، والمشاورات، وإسهامات مختلف أصحاب المصلحة، بمن فيهم المنظمات غير الحكومية. ولكن نظراً لقصر الفترة التي مضت منذ تولي المقررة الخاصة مهام منصبها، فهي لا تقدم تحليلاً معمّقاً لقضايا أو شكاوى معينة، وإنما تحدد إطاراً موضوعياً ومنهجياً، وتطرح رؤيتها بشأن مباشرتها لولايتها في السنوات المقبلة.

أولاً- ولاية المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال

ألف - استعراض عام لمشكلة الاتجار بالأشخاص

- ٦- يواجه العالم اليوم مشكلة جسيمة تتمثل في الاتجار بالأشخاص، وهي مشكلة تحركها نفس القوة التي تحرك عولمة الأسواق، والتمثلة في توافر العرض والطلب. ويقع الرجال والنساء والأطفال في جميع أنحاء العالم، بدرجات متفاوتة، ضحية لما أصبح يشكل تجارة رقيق عصرية. وباعتبار الاتجار بالأشخاص أحد الأنشطة الإجرامية الأسرع نمواً في العالم، فإنه يسفر عن انتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم ولكرامتهم. ويبين تحليل الاستبيان المرسل من المقررة الخاصة إلى الحكومات أنه لم يكد يسلم بلد من أضرار الاتجار بالأشخاص، فيما أن تنطلق منه أو تعبره أو تقصده النساء والأطفال والرجال المتجر بهم لاستغلالهم في أغراض جنسية أو في العمل (العبودية المترلية والعمل الجبري). ويقع الاتجار بالأشخاص داخل الحدود الوطنية أو عبرها، حيث كثيراً ما تعبر دفعة واحدة من الناس العديد من الحدود قبل أن تصل إلى مقصدها النهائي.

- ٧- وبينما تركز الدراسات المتعلقة بالاتجار بالأشخاص عادة على الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي، هناك أغراض أخرى مهمة تشمل العمل الجبري أو الخدمة القسرية، أو الرق أو الممارسات المماثلة للرق، أو العبودية أو نزع

أعضاء الجسم^(١). ويندر وجود بيانات دقيقة في مجال الاتجار بالبشر. كما أن المعلومات الإحصائية المتاحة تثير مشاكل لأنها كثيراً ما تشمل أيضاً الأشخاص المهريين والمهاجرين غير الشرعيين. وثمة سبب آخر لذلك هو أن الضحايا، ولا سيما البالغين المتجر بهم لأغراض الاستغلال الجنسي، نادراً ما يقدمون بلاغات عن وقوعهم ضحايا للاتجار. كما أنه في البلدان التي تفتقر إلى تشريعات مناهضة للاتجار بالأشخاص، لا يتم تسجيل ضحايا هذه الجريمة التي ليس لها وجود قانوني. ومع ذلك فإن من المتفق عليه على نطاق واسع أن معظم الأشخاص المتجر بهم على المستوى الدولي هم من النساء والأطفال الذين يعانون سوء الحالة الاجتماعية والاقتصادية، وأن حركة الاتجار الأساسية تنطلق من البلدان النامية إلى البلدان الأكثر ثراء. أما الاتجار الداخلي بالأشخاص، فقد يكون الحصول على أرقام بشأنه أكثر صعوبة، كما يعتقد أن الأرقام الحالية تقل كثيراً عن الواقع.

٨- والاتجار بالأشخاص هو ظاهرة معقدة، ويزيدها تعقيداً طبيعتها السرية واستخدام تكنولوجيا المعلومات الحديثة أداةً للتجنيد. وبينما يشكل الاتجار بالأشخاص داخل الحدود الوطنية ظاهرة واسعة النطاق، تستمر حركة الاتجار بين البلدان وتثير مزيداً من القلق الدولي وأبعاداً دائمة التغير. وبرغم الصعوبات الإحصائية، حاولت عدة منظمات أو مؤسسات تقدير حجم المشكلة. ويفترض مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن نحو ٢,٥ مليون شخص في العالم، في أي نقطة زمنية معينة، يجري تجنيدهم أو الإيقاع بهم أو نقلهم أو استغلالهم، وهي عملية تسمى الاتجار بالبشر. ويشير تقرير وزارة الخارجية الأمريكية بشأن الاتجار بالأشخاص لعام ٢٠٠٧ إلى أن نحو ٨٠٠ ٠٠٠ من النساء والأطفال يجري الاتجار بهم سنوياً عبر الحدود الوطنية، بخلاف ملايين آخرين يتم الاتجار بهم داخل حدود بلدانهم. ويقدر أن نحو ٨٠ في المائة من الضحايا المتجر بهم عبر الحدود الوطنية هم من النساء والفتيات، وأن نسبة القسّر تصل إلى ٥٠ في المائة. ووفقاً لما ذكره المدير التنفيذي لمنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف)، فإن نحو ١,٢ مليون طفل يجري الاتجار بهم سنوياً في العالم، داخل البلدان أو عبر الحدود^(٢). ويشير تقرير صدر عن منظمة العمل الدولية في عام ٢٠٠٥ إلى أن عدد الأشخاص الخاضعين للعمل الجبري في العالم نتيجة للاتجار يقدر بما لا يقل عن ٢ ٤٥٠ ٠٠٠ شخص. فالاتجار يمثل نسبة يعتد بها من حالات العمل الجبري أي حوالي ٢٠ في المائة من إجمالي حالات العمل الجبري وحوالي ربع حالات العمل الجبري التي يفرضها وكلاء القطاع الخاص عنوة^(٣). وكثيراً ما يُفترض أن الاتجار يجري لأغراض الاستغلال الجنسي. ومع ذلك، تشير تقديرات منظمة العمل الدولية إلى أن ٣٢ في المائة من مجموع الضحايا يُتجر بهم لغرض الاستغلال في العمل، في حين يُتجر بنسبة ٤٣ في المائة لغرض الاستغلال الجنسي، وبنسبة ٢٥ في المائة لكلا الغرضين^(٤).

٩- ومع أن هذه التقديرات متناقضة فيما بينها وتظهر الحاجة لجمع ومعالجة البيانات بطريقة منهجية ومنسقة كي تعبر بوضوح عن حجم المشكلة، فإنها تعكس توافق آراء عالمياً على أن الاتجار بالأشخاص يأخذ أشكالاً عديدة ومختلفة في جميع مناطق العالم، وأنه يشكل انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان وللقوانين الجنائية المحلية والدولية.

(١) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، تدابير مكافحة الاتجار بالبشر في بنين ونيجيريا وتوغو.

(٢) ترد أرقام مماثلة في تقرير إجراءات منظمة العمل الدولية لمكافحة الاتجار بالبشر، ٢٠٠٨.

(٣) المرجع نفسه. انظر أيضاً 14، ILO, A Global Alliance Against Forced Labour, 2005, p.

(٤) المرجع نفسه.

وقد أشارت بعض البلدان في ردها على استبيان المقررة الخاصة إلى أن الاتجار بالأشخاص "ضخم وخطير"، في حين أشارت بلدان أخرى إلى أنه "آخذ في الانخفاض ولكنه لا يزال خطيراً". ومع ذلك، فإن الرأي السائد هو أن الاتجار بالأشخاص مشكلة خطيرة. وقد أشارت إحدى الدول في ردها على الاستبيان إلى أن الاتجار بالأشخاص "جريمة خفية وأنه يصعب وصف حجمها". والاتجار يتفاوت أيضاً تبعاً للمنطقة من حيث الشخص الذي يُتجر به، والقطاع الذي يعمل به، والمنشأ والمقصد.

١٠ - ومن وجهة النظر الاقتصادية، أصبح الاتجار بالأشخاص تجارة عالمية تدر أرباحاً هائلة على المتجرين وعلى شبكات الجريمة المنظمة، وتسفر عن انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، وتسبب مشاكل خطيرة للحكومات.

١١ - ونظراً لعدم وجود إحصاءات منهجية موثوق بها، يصعب التوصل إلى تحديد دقيق لما إذا كان عدد حالات الاتجار يتزايد أم يتناقص، وسبب التزايد أو التناقص. ولذلك فإن الخطوة الأولى في سبيل تحقيق فهم أشمل للظاهرة تتمثل في تجميع إحصاءات موثوق بها وشاملة. ولا شك أن هذه المهمة شاقة إلى حد بعيد^(٥).

١٢ - وقد حث مجلس حقوق الإنسان الدول في الفقرة ٢(ك) من قراره ١٢/٨ على "تعزيز تبادل المعلومات وقدرات جمع البيانات كأسلوب لتعزيز التعاون في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك عن طريق جمع بيانات مفصلة حسب نوع الجنس والسن".

١٣ - وتعتزم المقررة الخاصة السعي لبلوغ هذا الهدف والقيام بدور المنسق في تنظيم البيانات ونشرها، بالتعاون الوثيق مع أصحاب المصلحة. ولن تتوافر البيانات العالية الجودة إلا بالاعتراف الكامل بخطورة الاتجار بالأشخاص باعتباره انتهاكاً خطيراً لحقوق الإنسان، وبوضع آليات مناسبة على الصعيد العالمي لحماية الضحايا. وما لم تتخذ الحكومات ووكالات إنفاذ القانون الخطوات اللازمة للتصدي للاتجار بالأشخاص من منظور حقوق الإنسان ومن منظور إنفاذ القانون، فسوف تستمر معظم حالات الاتجار بالأشخاص دون اهتمام، ودون أي عناية بالضحايا، ودون معاقبة المتجرين بالأشخاص. وتتوقف الخطوات المقبلة على وجود سياسات سليمة تستند إلى بيانات جيدة. ومبادرات التوعية على المستوى العالمي، مثل منتدى فيينا لمكافحة الاتجار بالأشخاص المعقود في شباط/فبراير ٢٠٠٨، وتقرير المفوضة السامية المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان، وتحديد ولاية المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، جميعها خطوات مهمة في هذا الاتجاه.

باء - تعريف الولاية ونطاقها

١٤ - بدأ في ٢٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣^(٦) نفاذ بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه، وهو البروتوكول المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية (بروتوكول باليرمو). ويتصدى هذا البروتوكول تحديداً للاتجار بالأشخاص، وهو يعرف الاتجار

(٥) انظر ٢٤، ٠٢٤ Workshop: Quantifying Human Trafficking, its Impact and the Response to it,

.13-15 February 2008, Vienna Forum, UNGIFT, background paper, p.2

(٦) صدّقت ١١٩ دولة على البروتوكول حتى ٢٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

بالأشخاص في المادة ٣(أ) على النحو التالي: يقصد بتعبير "الاتجار بالأشخاص" تجنيد أشخاص أو نقلهم أو تنقيحهم أو إيواؤهم أو استقبالهم بواسطة التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال القسر أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو استغلال السلطة أو استغلال حالة ضعف، أو بإعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر، لغرض الاستغلال. ويشمل الاستغلال، كحد أدنى، استغلال دعارة الغير أو سائر أشكال الاستغلال الجنسي، أو السخرة أو الخدمة قسراً، أو الاسترقاق أو الممارسات الشبيهة بالرق، أو الاستعباد أو نزع الأعضاء".

١٥- ويشمل تعريف الاتجار بالأشخاص استخدام القُصْر في الأنشطة الجنسية التجارية، ولو كان ذلك دون استخدام القوة أو الاحتيال أو القسر. كما يشمل الأشخاص المحتجزين بغير إرادتهم لغرض تسديد دَين عليهم، وهي ممارسة تعرف باسم إيسار الدين. فالموافقة الأولية من جانب الضحية على السفر أو أداء عمل لا تسمح لصاحب العمل فيما بعد بأن يقيد حرية ذلك الشخص أو أن يستخدم القوة أو التهديد لحمله على تسديد ما عليه من دَين. ويمكن النظر إلى الاتجار بالأشخاص من عدة زوايا مختلفة تشمل حقوق الإنسان، ومكافحة الجريمة والعدالة الجنائية، والهجرة، والعمل. واتباع نهج متكامل يضع حقوق الإنسان في صميم جميع الجهود هو الأفضل بالنسبة إلى ولاية المقررة الخاصة، وكوسيلة لتحقيق تغيير هادف ومستدام في التصدي للمشكلة.

١٦- ويغطي نطاق ولاية المقررة الخاصة جميع أشكال الاتجار بالأشخاص ومظاهره، ومن ثم فهو يشمل ما يلي:

(١) الاتجار بالأطفال - ويُقصد بهم الأطفال الذين يُتجر بهم لأغراض جنسية، وللتبني، وللعمل (مثلاً في خدمة المنازل، وبمجالسة صغار الأطفال، والتسول، والأنشطة الإجرامية مثل بيع المخدرات، وما إلى ذلك)، وللمشاركة في النزاعات المسلحة - كمرتزقة أو كجنود، أو كرقيق جنسي. والاعتقاد الأولي بأن الفتيات فقط هن اللاتي يُتجر بهن لأغراض جنسية لم يعد صالحاً، فهناك تزايد في حالات الاتجار بالأطفال الذكور واستغلالهم لأغراض جنسية في إطار مجالات لا يُشتبه فيها، مثل الرياضة؛

(٢) الاتجار بالرجال لغرض العمل الجبري وغيره من سبل الاستغلال - فالواقع أن هذا الشكل من أشكال الاتجار أخذ في التفشي دون أن يولى عناية كبيرة. فالرجال والصبيان، بوجه خاص، يُتجر بهم لأغراض الاستغلال في أعمال التشييد والبناء، وفي الزراعة، وفي صيد الأسماك والتعدين؛

(٣) الاتجار بالنساء والفتيات لغرض الزواج بالإكراه، والإكراه على البغاء، والاستغلال في أغراض جنسية، والعمل الجبري (بما في ذلك العمل في الخدمة المنزلية، وفي المصانع والمناجم، وغير ذلك من أنماط العمل) - وينصب الاهتمام، بطبيعة الحال، على الاتجار بالأشخاص لأغراض جنسية، ولذا تركز جُل البيانات المتاحة بشأن الاتجار بالأشخاص على هذا الجانب. وسوف تواصل المقررة الخاصة استكشاف الأشكال الأخرى للاتجار بالنساء لغرض استغلالهن في العمل، ولا سيما في الخدمة المنزلية وغيرها من مجالات العمل؛

(٤) الاتجار بالبشر لغرض نزع أعضاء الجسم وأجزاء وأنسجة أخرى من الجسم - ويصعب الحصول على حقائق وأرقام عن هذا الشكل من الاتجار، لكنه أصبح يشهد اتجاهاً متنامياً وسوقاً رائجة، وينبغي دراسته عن كثب من أجل صياغة تدخلات مناسبة.

(٥) أشكال أخرى غير منتظمة للاتجار بالأشخاص، مثل الاتجار لأغراض إقامة شعائر معينة، والاتجار بالسجناء.

١٧ - وسوف تأخذ المقررة الخاصة في الاعتبار، عند وضع جدول أعمالها، القضايا المهمة التالية المتعلقة بالاتجار:

- ندرة البحوث والبيانات
- الهجرة وروابطها بالاتجار بالأشخاص
- الروابط بين الاتجار وفيروس نقص المناعة البشرية ومتلازمة نقص المناعة المكتسب (الإيدز)
- الروابط بين الاتجار بالأشخاص والتراعات
- الروابط بين الاتجار بالأشخاص والأهداف الإنمائية للألفية
- الروابط بين الاتجار بالأشخاص والعنف الجنساني وعدم المساواة بين الجنسين
- إجراء دراسة معمّقة بشأن الطلب على ضحايا الاتجار بالبشر
- تقديم المساعدة والخدمات المتكاملة - القانونية والطبية، وتوفير المأوى والحماية والدعم النفسي والاجتماعي لضحايا الاتجار
- تعزيز التعاون على الصعيد الدولي والإقليمي ودون الإقليمي.

١٨ - وكان من المتعذر، من حيث القدرة البشرية والموارد المتاحة، دراسة جميع جوانب وأوجه تشعب الاتجار بالأشخاص، المشار إليها أعلاه، خلال مدة الولاية المحددة بثلاث سنوات، وسوف تبذل المقررة الخاصة جهوداً صادقة، في إطار تركيزها على قضية الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، من أجل تناول مجالات العمل التي لم تدرس من قبل أو كانت التدخلات فيها محدودة. ويشمل ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، الاتجار بالرجال والصبيان، والتصدي للأسباب الجذرية مثل عدم المساواة بين الجنسين والفقر وانعدام الأمن الإنساني، والطلب على "العمالة الرخيصة" بصورة خاصة باعتبارها أحد الأسباب الجذرية. كما ستعمل المقررة الخاصة على تيسير وضع إطار لقاعدة بيانات مصنّفة بحسب نوع الجنس والعمر والقطاع والمنطقة. والأهم من ذلك أنها ستعمل على تعزيز نهج مرتكز على حقوق الإنسان، يهدف إلى توفير سبل الانتصاف لضحايا الاتجار، بما في ذلك تعزيز التركيز على تعويضهم في إطار عملية تحقيق العدالة.

ثانياً - الإطار القانوني والسياساتي

١٩ - إن الاتجار بالأشخاص هو انتهاك خطير لحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الحرية والحق في عدم التعرض للرق أو العبودية القسرية؛ والحق في عدم التعرض للمعاملة القاسية أو اللاإنسانية، والحق في عدم التعرض للعنف، والحق في الصحة، وحقوق أخرى.

ألف - الصكوك الدولية لحقوق الإنسان

٢٠- قبل اعتماد بروتوكول باليرمو، اعتمدت الأمم المتحدة ووكالاتها على مر السنين عدة صكوك لحقوق الإنسان، تشمل أحكاماً تتعلق بالتصدي للاتجار بالأشخاص. وتشمل هذه الصكوك ما يلي:

- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (المواد ١، ٢، ٤، ٢٢، ٢٣، ٢٥)
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (المواد ٢، ٣، ٧، ٨، ٩، ١٢، ١٤، ٢٣، ٢٦)
- العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (وبخاصة المواد ٢، ٣، ٦، ٧، ١٠، ١١، ١٢)
- اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة (المواد ٢، ٦، ٩، ١١، ١٢، ١٤، ١٥، ١٦)^(٧)
- اتفاقية حقوق الطفل (المواد ٧، ١٦، ١٩، ٢٨، ٣١، ٣٢، ٣٤، ٣٥، ٣٦، ٣٧، ٣٩)
- البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل المتعلق ببيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية (المواد ١، ٢، ٣، ٨)
- البروتوكول الاختياري لاتفاقية حقوق الطفل المتعلق بإشراك الأطفال في النزاعات المسلحة (المواد من ١ إلى ٤)
- اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (وبخاصة المواد ١، ٣، ١٣، ١٤)
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (المواد ٢، ٥، ٦)
- اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ٢٩ المتعلقة بالعمل الجبري أو الإلزامي (المواد ١، ٢، ٦)
- اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٣٨ بشأن الحد الأدنى لسن الاستخدام (المواد ١ - ٣)
- اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢ بشأن حظر أسوأ أشكال عمل الأطفال (وبخاصة المادة ٣(١))
- الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم
- بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية
- نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (وبخاصة المادة ٧(١)(ج) والمادة ٢(ج))

(٧) تنص المادة ٦ تحديداً على أن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير المناسبة، بما في ذلك التشريعي منها، لمكافحة جميع أشكال الاتجار بالمرأة واستغلال بغاء المرأة.

- الاتفاقية التكميلية لإبطال الرق وتجارة الرقيق والأعراف والممارسات الشبيهة بالرق (المواد ١، ٣، ٥، ٦، ٧)^(٨).
- إعلان الجمعية العامة بشأن القضاء على العنف ضد المرأة (المادتان ٢ و ٣)
- إعلان وبرنامج عمل فيينا
- منهاج عمل بيجين.

باء - الإطار القانوني والسياسات على الصعيد الإقليمي

٢١- على الصعيد الإقليمي، تعتبر اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر، التي بدأ نفاذها في شباط/فبراير ٢٠٠٨، مثالاً إقليمياً ممتازاً لاستخدام نهج قائم على الحقوق في مكافحة الاتجار بالأشخاص. وقد اعتمدت الاتفاقية تعريف الاتجار الوارد في بروتوكول باليرمو، وتجاوزت نطاق هذا التعريف بالتأكيد على مبدأ عدم التمييز وبتدراج ضمانات لحماية الحقوق وتقديم المساعدة للضحايا^(٩). ومن المهم الإشارة إلى أن هذه الاتفاقية متاحة للتصديق عليها من جانب الدول غير الأعضاء في مجلس أوروبا.

٢٢- وثمة صكوك إقليمية أخرى، تشمل: اتفاقية منع الاتجار بالنساء والأطفال لأغراض البغاء ومكافحته، التي اعتمدها الدول الأعضاء في رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي في عام ٢٠٠٢؛ اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن الاتجار الدولي بالأحداث، واتفاقية البلدان الأمريكية لمنع العنف ضد المرأة والمعاقبة عليه واستتصاه "اتفاقية بيليم دو بارا"^(١٠)؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب^(١١)؛ الميثاق الأفريقي لحقوق الطفل ورفاهه^(١٢)؛ البروتوكول الملحق بالميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، والخاص بحقوق المرأة في أفريقيا^(١٣). وهناك أيضاً مبادرات دون إقليمية مهمة جديرة بالذكر، مثل خطة العمل المشتركة بين الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا لمكافحة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال في غرب أفريقيا ووسط أفريقيا (٢٠٠٦-٢٠٠٩).

(٨) انظر أيضاً الاتفاقية الخاصة بالرق لعام ١٩٢٦، المعدلة بالبروتوكول الصادر في عام ١٩٥٣.

(٩) انظر بصورة خاصة المواد من ١ إلى ٦ والمواد من ١٠ إلى ١٦.

(١٠) تعرّف المادة ٢ من اتفاقية بيليم دو بارا العنف، وتذكر المادة ٢(ب) الاتجار بالأشخاص باعتباره أحد أشكال العنف ضد النساء.

(١١) انظر المواد ٢ و ٥ و ١٥ و ١٨(٣) و ٦٠ و ٦١.

(١٢) المادة ٢٩ تحديداً.

(١٣) تحظر الفقرة (٢)(ز) من المادة ٤ الاتجار بالأطفال والنساء وتطالب الدول بمقاضاة مرتكبي هذا الاتجار وحماية المعرضين لمخاطر الاتجار. والمواد الأخرى ذات الصلة هي: ٢ و ٣ و ١١ و ١٣ و ٢٤.

٢٣- وقد اعتمدت اتفاقية الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي تعريفاً مماثلاً للتعريف الوارد في بروتوكول باليرمو. وثمة مبادرات أفريقية أخرى ذات صلة تشمل خطة عمل واغادوغو المشتركة بين الاتحاد الأفريقي والاتحاد الأوروبي لمكافحة الاتجار بالبشر وخاصة النساء والأطفال، وخطة عمل الاتحاد الأفريقي المنقحة بشأن مكافحة المخدرات ومنع الجريمة (٢٠٠٧-٢٠١٢).

٢٤- ويوصي المقرر الذي أُتخذ مؤخراً بشأن تعزيز التعاون بين الأمم المتحدة والاتحاد الأفريقي من أجل مكافحة الاتجار بالبشر، الممثلين الدائمين للدول الأعضاء في الاتحاد الأفريقي لدى الأمم المتحدة في نيويورك بتقديم اقتراح وبدء مفاوضات بشأن خطة عمل شاملة لمكافحة الاتجار بالبشر تحت رعاية رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة مع اعتبار خطة عمل واغادوغو لعام ٢٠٠٦ وخطط العمل الإقليمية الأخرى وخاصة خطة العمل التمهيدية للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا حول مكافحة الاتجار بالبشر، أساساً للموقف الأفريقي والتنسيق مع الدول الأعضاء المعنية الأخرى التي لديها خطط عمل أو مواقف مماثلة^(١٤).

٢٥- وثمة منظمة حكومية دولية أخرى تعمل على مكافحة الاتجار بالأشخاص، هي منظمة الكومنولث. فقد اعترف إعلان أسو روك لمجموعة الكومنولث، الذي اعتمده رؤساء حكومات بلدان الكومنولث في مؤتمر القمة المعقود في أبوجا في عام ٢٠٠٣، بتنامي مشكلة الاتجار بالأشخاص، وجدّد الالتزام بمكافحة هذه الكارثة عن طريق التعاون الدولي. كما ركز اجتماع وزراء العدل في الكومنولث، المعقود في إدنبرة في الفترة من ٧ إلى ١٠ تموز/يوليه ٢٠٠٨، على القضايا القانونية المتعلقة بالاتجار بالأشخاص وسبل تحسين الإطار القانوني في الدول الأعضاء.

٢٦- وبروتوكول باليرمو هو بلا شك الإطار القانوني المعياري الرئيسي لمكافحة الاتجار بالأشخاص. ومع ذلك، فإن أي ثغرة في هذا البروتوكول فيما يتعلق بحقوق ضحايا الاتجار يمكن سدّها بعدد من صكوك حقوق الإنسان الدولية والإقليمية المذكورة أعلاه.

٢٧- ويتيح نظام الاستعراض الدوري الشامل، وهو آلية تعاونية مرتكزة على حوار تفاعلي مع الدول موضع الاستعراض، فرصة فريدة لإجراء استعراض شامل لحالة حقوق الإنسان في البلدان، كما أنه يساعد في رصد حالة الاتجار بالأشخاص في البلدان الجاري استعراضها. وحتى الآن، قامت الدول التي تم استعراضها في إطار عملية الاستعراض الدوري الشامل جميعها تقريباً بدراسة مشكلة الاتجار بالأشخاص. وهذا تطور جدير بكل الترحيب وسيعزز الجهود الرامية إلى مكافحة الاتجار بالبشر^(١٥).

(١٤) اعتمد في الدورة العادية الحادية عشرة لجمعية الاتحاد الأفريقي، المنعقدة في شرم الشيخ، بمصر، في الفترة من ٣٠ حزيران/يونيه إلى ١ تموز/يوليه ٢٠٠٨ (Assembly/AU/Dec.207(XI), para. 7).

(١٥) تم استعراض ٣٢ بلداً في أول دورتين عُقدتا في عام ٢٠٠٨. وقد ناقشت معظم عمليات الاستعراض الدوري الشامل التي أُجريت حتى الآن قضية الاتجار بالبشر. كما تضمنت معظم الاستعراضات توصية تدعو الدولة موضع الاستعراض إلى التصدي لقضية الاتجار بالأشخاص.

جيم - الأنظمة القانونية الوطنية

٢٨- تُعد بعض أشكال الاتجار بالأشخاص أو الأنشطة المتصلة به جريمة خطيرة في القوانين الجنائية أو قوانين العقوبات المطبقة في معظم بلدان العالم. وتثبت الردود المقدمة من الدول على الاستبيان المرسل من المقررة الخاصة أن معظم البلدان تُجرّم الاتجار بالنساء والأطفال لأغراض البغاء؛ غير أن عدداً قليلاً من البلدان يُجرّم الاتجار لغرض العمل الجبري أو يُجرّم الاتجار بالرجال.

٢٩- وبرغم تصديق ١١٩ دولة على بروتوكول باليرمو حتى الآن، لا يزال مستوى تنفيذه منخفضاً في العديد من البلدان، بما فيها البلدان الأصلية، نظراً لعدم وجود تشريعات وطنية شاملة وموارد لإنفاذ القوانين، ونقص الإرادة السياسية.

٣٠- وتنص المادة ٢ من بروتوكول باليرمو على أن أغراضه هي منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص، وحماية ضحايا ذلك الاتجار ومساعدتهم، وتعزيز التعاون على تحقيق هذه الأهداف.

٣١- وتنص المادة ٩ من البروتوكول، تحت عنوان "المنع والتعاون والتدابير الأخرى"، على ما يلي:

"٤- تتخذ الدول الأطراف أو تُعزز، بوسائل منها التعاون الثنائي أو المتعدد الأطراف، تدابير لتخفيف وطأة العوامل التي تجعل الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، مستضعفين أمام الاتجار، مثل الفقر والتخلف وانعدام تكافؤ الفرص.

٥- تعتمد الدول الأطراف أو تُعزز تدابير تشريعية أو تدابير أخرى، مثل التدابير التعليمية أو الاجتماعية أو الثقافية، بوسائل منها التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف، من أجل عدم تشجيع الطلب الذي يُحفّز جميع أشكال استغلال الأشخاص، التي تُفضي إلى الاتجار، وبخاصة استغلال النساء والأطفال".

٣٢- وتبين ردود الدول بشأن مسألة التدابير التشريعية الوطنية المُتخذة للتصدي لمشكلة الاتجار أن عدداً لا يُستهان به من البلدان^(١٦)، ولا سيما الدول الأطراف في بروتوكول باليرمو، شرّعت في إجراء إصلاحات تشريعية أخذت في أحيان كثيرة شكل تعديل القوانين الجنائية القائمة أو وضع تشريعات جديدة مناهضة للاتجار، أو كليهما. ومع أن هذه الخطوات جديدة بالثناء، يجب توجيه الاهتمام نحو ضمان أن تكون التشريعات الجديدة المناهضة للاتجار متوافقة مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان، وأن تكون واسعة بالقدر الذي يسمح بتوفير الحماية للضحايا وتأهيلهم وإعادة إدماجهم.

٣٣- وكثيراً ما يكون مجرد تعديل القوانين الجنائية القائمة غير كافٍ نظراً لأنها تتصدى للاتجار من منظور الجريمة ومراقبة الحدود فقط. وتستلزم أي استجابة تشريعية شاملة تشريعات إضافية تتصدى أيضاً للجوانب

(١٦) من مجموع ٥٨ دولة قدمت إجابات حتى ٤ كانون الأول/ ديسمبر ٢٠٠٨، هناك اثنتان وأربعون دولة لديها قوانين جديدة مستقلة معنية بالاتجار بالأشخاص أو عدلت قوانينها الجنائية وقوانين العقوبات المعمول بها لمنع جريمة الاتجار بالبشر والمعاقبة عليها، و/أو لمواءمة تشريعاتها بما يتوافق مع بروتوكول باليرمو.

الأخرى للاتجار بالأشخاص، وبخاصة حقوق الضحايا. ومن الأمور المشجعة التي أظهرتها الردود التي تلقتها المقررة الخاصة على الاستبيان، أن عدداً من البلدان اتخذ خطوات لسنّ تشريعات تهدف إلى حماية حقوق الضحايا، التي كثيراً ما تُنتهك أثناء عملية الاتجار بهم، إضافة إلى تشريعات لتجريم الاتجار بالأشخاص.

٣٤- كما اعتمدت بعض الدول بالفعل خطط عمل وطنية وأنشأت هيئات معينة، أو لجاناً مخصصة مشتركة بين الوزارات، للتصدي للاتجار بالأشخاص. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان أن تعنى بالسياسات والبرامج الرامية إلى مكافحة الاتجار.

٣٥- وقد شرعت الغالبية العظمى من الحكومات الثماني والستين التي قدمت ردوداً على الاستبيان، في ١٢ شباط/فبراير ٢٠٠٩، في تعاون دولي اتخذ عدة أشكال، منها إبرام الاتفاقات الثنائية ودون الإقليمية مع حكومات أخرى، أو مع وكالات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية أو المنظمات الدولية الأخرى، في مجالات منها، مثلاً، تبادل المعلومات والاستخبار من خلال وكالاتها المعنية بإنفاذ القانون.

٣٦- وتعتزم المقررة الخاصة الاستفادة من هذا التعاون الحالي في تعزيز جدول الأعمال العالمي الرامي إلى مكافحة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة فيما يتعلق بالدعوة إلى اعتماد تشريعات وطنية تركز على الضحايا وتستند إلى الحقوق. وفي هذا السياق، سوف تتعاون المقررة الخاصة مع أصحاب المصلحة، وتدعم وضع تشريعات نموذجية لمكافحة الاتجار يراعى فيها منظور حقوق الإنسان.

ثالثاً - تحديد جدول الأعمال وأساليب العمل

٣٧- ستستخدم المقررة الخاصة مختلف الاستراتيجيات الديناميكية لتحقيق أهداف الولاية التي أوكلها إليها مجلس حقوق الإنسان. والأهم من ذلك أنها ستتخذ نهجاً قائماً على المشاركة على نطاق واسع، بإجراء مشاورات مع جميع أصحاب المصلحة، بما في ذلك التشاور مع المجتمع المدني، وإجراء حوار بنّاء. وسوف تلتزم المشاركة المباشرة في جميع جوانب عملها. وجدول الأعمال المحدد في هذا التقرير هو بالفعل حصيلة جهود جماعية، حيث اعتمد في صياغته على المعلومات الواردة من مختلف الحكومات في ردها على الاستبيان، وبخاصة المعلومات المتعلقة بالأولويات وكذلك على المشاورات والإسهامات المقدّمة من أطراف أخرى فاعلة تعمل في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص.

٣٨- وسوف تولي المقررة الخاصة عناية خاصة لانتهاكات حقوق الإنسان المرتكبة ضد ضحايا الاتجار. وسوف تتعاون مع الحكومات على وضع آليات وطنية تساعد على تحديد الضحايا وتوفير لهم الحماية والمساعدة، مع السماح في الوقت نفسه بمقاضاة المتجرين بالأشخاص ومعاقبتهم.

٣٩- ومن المهم ألا يعامل ضحايا الاتجار معاملة المهاجرين غير الشرعيين، فيُبعدون قبل أن يُتبين أنهم ضحايا. وسوف تعمل المقررة الخاصة على ضمان ألا يؤدي ربط تقديم المساعدة للضحايا بتعاونهم كشهود في إجراءات مقاضاة المتجرين بهم، إلى الإضرار بسلامة الضحايا وحقوقهم. كما ستواصل المقررة الخاصة تعزيز التعاون الدولي والمساعدة التقنية المقدمة للدول. بما يمكن هذه الدول من مباشرة عملية الإصلاح واعتماد نهج يركز على حقوق الإنسان في مسعاها إلى مكافحة الاتجار بالأشخاص، وفقاً للمبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق

بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص التي أعدتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان (E/2002/68/Add.1)، والتي تتمثل رسالتها الرئيسية في تعزيز وتيسير إدماج منظور حقوق الإنسان في القوانين والسياسات والتدخلات الوطنية والإقليمية والدولية المتعلقة بمكافحة الاتجار بالأشخاص.

ألف - جمع المعلومات الأساسية وتنظيم البيانات المتعلقة بجميع أشكال الاتجار بالبشر

٤٠ - إن الحصول على معلومات إحصائية موثوق بها عن الأشخاص المتجر بهم وما يتصل بذلك من مسائل يشكل تحدياً رئيسياً. فالإحصاءات ترد من مصادر عديدة، ولكن معظمها يفتقر إلى الشمول أو الموثوقية إلى حد بعيد. وتستهدف ولاية المقررة الخاصة بذل جهود متضافرة مع الدول الأعضاء من أجل حل هذه المشكلة وتيسير توفير الإطار اللازم لإعداد قاعدة معلومات متسقة ومنهجية عن جميع أشكال الاتجار بالأشخاص. وقد أنجزت بعض الوكالات المتخصصة والمنظمات الحكومية الدولية عملاً ملموساً وجيداً في تقصي وتوثيق مختلف جوانب عملية الاتجار بالأشخاص.

٤١ - فقد أنجزت منظمة العمل الدولية عملاً بالغ الشمول عن العمل الجبري^(١٧) والاتجار بالأطفال لغرض استغلالهم في العمل. كما وثقت منظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) عملية الاتجار بالأطفال لغرض الاستغلال الجنسي. وركزت المنظمة الدولية للهجرة، من جملة أمور، على توثيق "البيانات المطبوعة" عن الحالات المعروفة أو المبلغ عنها، مثل عدد النساء والأطفال أو الأشخاص المتجر بهم الذين منحتهم المنظمة الدولية للهجرة المساعدة بالتعاون مع شركائها في جميع أنحاء العالم. ويقدم تقرير الولايات المتحدة السنوي عن الاتجار بالأشخاص^(١٨) معلومات عن الأشخاص المتجر بهم في جميع أنحاء العالم. وتوفر قاعدة بيانات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة منظوراً للعدالة الجنائية، يركز جزئياً على تحسين الفعالية والقدرات المؤسسية للدول الأطراف في بروتوكول باليرمو. بما يمكنها من مقاضاة المتجرين بالأشخاص وتعقب عائدات جرائمهم وحماية الضحايا. وجميع هذه الأعمال مهمة وستسعى المقررة الخاصة ليس إلى الاستفادة منها فحسب، وإنما الاعتماد عليها أيضاً في إطار شراكة تعاونية تستهدف تحسين تنسيق المعلومات ونشرها.

٤٢ - ولتحقيق هذا الهدف، قامت المقررة الخاصة في إطار أنشطتها الأولى بإرسال استبيان إلى الدول الأعضاء. ويهدف هذا الاستبيان الموجز إلى جمع معلومات أساسية، ويغطي بأسئلته الخمسة ما يلي: (١) معلومات عما إذا

(١٧) يهدف برنامج منظمة العمل الدولية الخاص بمكافحة العمل الجبري إلى زيادة الوعي العالمي بظاهرة العمل الجبري في جميع أنحاء العالم، وهو يقدم مساعدة تقنية للحكومات ومنظمات العمال ومنظمات أصحاب الأعمال لوضع وتنفيذ استراتيجيات فعالة لمنع هذا الشكل الخطير من أشكال الاستغلال في العمل.

(١٨) كلف قانون حماية ضحايا الاتجار بالأشخاص الصادر في عام ٢٠٠٠ وزارة الخارجية بإعداد تقرير سنوي عن حالة الاتجار بالأشخاص لتقييم جهود الحكومات في مكافحة الاتجار بالأشخاص حول العالم، من حيث الامتثال لمجموعة من المعايير الدنيا للقضاء على الاتجار بالأشخاص (المستوى الأول). وقانون تمديد العمل بإجراءات حماية ضحايا الاتجار الصادر في عام ٢٠٠٣، إضافة إلى تعديلات أخرى، يكمل الأسس التي تستند إليها هذه المعايير، بطرق منها إضافة النظر لا إلى إجراءات التحقيق والمقاضاة فحسب وإنما أيضاً إلى الإدانة والأحكام. وكان تقرير الاتجار بالأشخاص الصادر في عام ٢٠٠٤ أول تقرير يُعد بموجب قانون تأهيل ضحايا الاتجار.

كان البلد طرفاً في بروتوكول باليرمو؛ فإن كان البلد طرفاً، فما هي الإجراءات اللاحقة التي أُتخذت لتنفيذ البروتوكول وتحويله إلى إطار قانوني داخلي؛ وإن لم يكن البلد طرفاً في البروتوكول، فهل توجد تشريعات وطنية محددة للتصدي لقضية الاتجار بالأشخاص؛ (٢) معلومات عما إذا كانت هناك وكالة وطنية متخصصة على المستوى القطري تتولى تنسيق الإجراءات الرامية إلى مكافحة الاتجار بالأشخاص؛ (٣) نوع التعاون الدولي الذي قامت به الحكومة فيما يتعلق بالاتجار بالأشخاص خلال الإثني عشر شهراً الماضية؛ (٤) الأولوية التي حددتها الحكومات فيما يتعلق بمكافحة الاتجار بالبشر في بلدانها أو في مناطقها أو بصورة أعم؛ (٥) مدى انتشار مشكلة الاتجار بالأشخاص، سواء أكان البلد مصدراً أم معبراً أم مقصداً للمتجر بهم، وحجم وخطورة عملية الاتجار؛ وأخيراً شكل الاتجار أو جانبه الذي يُعتبر أكثر تفشياً.

٤٣- وحجم المعلومات الكبير الذي تم جمعه من ٦٨ دولة قدّمت إجابات حتى الآن من جميع أنحاء العالم ليس رائعاً فحسب، وإنما يبيّن أن بمقدورنا معاً أن نجري تنظيماً للبيانات بشكل منسّق وسهل الاستخدام، يساعد في صياغة السياسات والتدخلات المباشرة الرامية إلى القضاء على الاتجار بالأشخاص.

باء - التركيز على تعزيز وحماية حقوق الإنسان لضحايا الاتجار

٤٤- لا شك في أنه ينبغي أن تكون حقوق الإنسان في صلب أي جهد يبذل لأجل مكافحة الاتجار في الأشخاص أو القضاء عليه. فالاتجار انتهاك خطير لحقوق الإنسان، ولا سيما الحق في الحرية وفي الكرامة الإنسانية وحق الإنسان في ألاّ يخضع للاسترقاق أو يكره على العبودية. وزيادة على ذلك، يرتبط الاتجار في أحيان كثيرة، مثلما يتبين من التجارب في مختلف أنحاء العالم، بانتهاك طائفة واسعة من حقوق الإنسان الأساسية الأخرى. ومن الحقوق التي تُنتهك، على سبيل المثال لا الحصر، حق الإنسان في عدم التعرض للتمييز، وحقه في الحياة وفي الأمن على شخصه، وحقه في الكرامة الإنسانية، وحقه في عدم التعرض للتعذيب أو للمعاملة اللاإنسانية أو المهينة، وحقه في أن يُعترف به كشخص أمام القانون، وحقه في عدم التعرض للاحتجاز التعسفي، وحقه في الوصول إلى العدالة والحصول على المساعدة والتمثيل القانونيين، وحقه في المساواة في الحماية أمام القانون، وحقه في التعويض وفي سبيل انتصاف فعّال، وحقه في الحصول على المساعدة غير المشروطة، وحقه في حرمة الحياة الخاصة، وحقه في حرية التنقل، وحقه في الحصول على المعلومات وفي حرية التعبير، وحقه في حرية تكوين جمعيات، وحقه في أن يُستمع إليه، وحقه في ألاّ يخضع للاسترقاق وفي ألاّ يتعرض للعمل القسري أو الإلزامي، وحقه في التمتع بشروط عمل عادلة ومواتية، وحقه في تقاضي أجر، وحقه في الأجر المتساوي لقاء العمل المتساوي، وحقه في الزواج، وحقه في الصحة، وحقه في السلامة البدنية، وحقه في تقرير المصير الإنجابي، وحقه في المساواة بين الجنسين.

مبادئ موصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان وباللاتجار بالبشر

٤٥- في عام ٢٠٠٢، وضعت المفوضية السامية لحقوق الإنسان مجموعة من المبادئ والمبادئ التوجيهية بغرض تقديم الإرشاد العملي والقائم على الحقوق في مجال وضع السياسات المتعلقة بمنع الاتجار وحماية ضحاياه.

٤٦- وفيما يلي نص المبدأ التوجيهي ١ بشأن تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها:

"تشكل انتهاكات حقوق الإنسان في الوقت ذاته سبباً من أسباب الاتجار بالأشخاص وإحدى نتائجه. وعليه، فإنه من الأساسي جعل حماية حقوق الإنسان كافة محور جميع التدابير الرامية إلى منع هذا الاتجار والقضاء عليه. وينبغي ألا تؤثر تدابير مكافحة الاتجار تأثيراً سلبياً في حقوق الإنسان وكرامة الأشخاص، وبخاصة حقوق أولئك الذين تم الاتجار بهم والمهاجرين والمشردين داخلياً واللاجئين وطالبي اللجوء".

٤٧- وتكرر المبادئ الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص ما يلي:

(١) أولوية حقوق الإنسان: "تكون حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم محور الجهود الرامية إلى منع الاتجار ومكافحته، وحماية ضحاياه ومساعدتهم وإنصافهم. ... ولا تؤثر تدابير مكافحة الاتجار تأثيراً سلبياً في حقوق الإنسان وكرامة الأشخاص، خاصة حقوق أولئك الذين تم الاتجار بهم والمهاجرين والمشردين داخلياً واللاجئين وطالبي اللجوء".

(٢) منع الاتجار: "تعالج الاستراتيجيات الرامية إلى منع الاتجار مسألة الطلب بوصفها أحد الأسباب الجذرية للاتجار بالأشخاص"، و"تعمل الدول والمنظمات الحكومية الدولية على أن تعالج أعمالها العوامل التي تزيد من ضعف الأشخاص في مواجهة الاتجار بهم، بما فيها التفاوت والفقر وجميع أشكال التمييز".

(٣) الحماية والمساعدة: "تعمل الدول على حماية الأشخاص المتجر بهم من المزيد من الاستغلال والضرر، وعلى أن تتاح لهم سبل الحصول على الرعاية البدنية والنفسية الكافية. وليست هذه الحماية والرعاية مشروطة بقدرة الشخص المتجر به أو عزمه على التعاون خلال الإجراءات القضائية". ومن الجدير بالإشارة أنه "لا يُعتقل الأشخاص المتجر بهم أو تُوجه لهم التهمة أو تتم مقاضاتهم بسبب عدم قانونية دخولهم بلدان العبور والوجهة أو إقامتهم بها، أو بسبب تورطهم في أنشطة غير قانونية إذا كان تورطهم هذا هو نتيجة مباشرة لوضعهم كأشخاص تم الاتجار بهم".

(٤) التجريم والمعاقبة والإنصاف: "تعتمد الدول ما يلزم من تدابير تشريعية وغيرها لتجريم الاتجار بالأشخاص وتجريم الأفعال المكونة للاتجار بالأشخاص والتصرفات المرتبطة به. وتقوم الدول فعلاً بالتحقيق في الاتجار بالأشخاص، بما فيه الأفعال المكونة له والتصرفات المرتبطة به، وبمقاضاة القائمين به والحكم عليهم، سواء ارتكبت عناصر حكومية أو عناصر غير تابعة للدولة. ... وتعمل الدول على أن يمنح الأشخاص المتجر بهم سبل انتصاف قانونية فعالة ومناسبة".

جيم - التوعية بأمور منها الأسباب الجذرية للاتجار بالأشخاص

٤٨- هناك حاجة للتوعية من أجل منع الاتجار. ومن الواضح أن العديد من الضحايا يقعون في شرك الاتجار بسبب آمالهم في الحصول على فرص عمل ومعيشة أفضل في بلدان المقصد.

٤٩- وقد أدى تنامي الفقر وارتفاع معدل البطالة في صفوف الشباب في العديد من البلدان الأصلية إلى زيادة سهولة التعرض للاتجار. كما أن قوانين الهجرة وسياساتها المقيدة تقف عائقاً أمام الإمداد بأعداد كبيرة من القوة

البشرية من بلدان المصدر لتلبية الطلب الكبير على اليد العاملة الرخيصة في البلدان المضيفة. ويساعد هذا الأمر في إنشاء سوق مربحة للمتاجرين^(١٩).

٥٠ - ومثلما جاء في بروتوكول باليرمو، تجب معالجة العوامل التي تجعل الناس عرضة للاتجار ومعالجة الطلب عليه في استراتيجيات منع الاتجار. وهو أمر تزيد في تأكيده المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص. فقد جاء في المبدأ ٤ وفي المبدأ التوجيهي ٧ أنه يجب أن تعالج الاستراتيجيات الهادفة إلى منع الاتجار عامل الطلب باعتباره من الأسباب الجذرية وعلى الدول أن تضمن تصدي تدخلاتها للعوامل التي تزيد من سهولة التعرض للاتجار ومن جملة تلك العوامل عدم المساواة والفقر والتمييز والتحيز بجميع أشكالهما.

٥١ - وتعريف الطلب، وهو مصطلح اقتصادي، يمكن تكييفه مع سياق الاتجار فيوصف بأنه الرغبة "في الحصول على قوة عاملة لاستغلالها وعلى خدمات تُنتهك لأجلها حقوق الإنسان للشخص الذي يقدمها"^(٢٠). وللطلب عدة أوجه منها الطلب للاستغلال الجنسي؛ والطلب على اليد العاملة الرخيصة وعلى خدام المنازل؛ والطلب على نزع الأعضاء وبيعها؛ والطلب على التبنّي غير المشروع والزواج بالإكراه؛ والطلب لأغراض الأنشطة الإجرامية أو لأغراض التسول أو للاستغلال في الجيش^(٢١). ومثلما لاحظ عدة مؤلفين زادت العولمة، من الطلب على اليد العاملة والخدمات الرخيصة وعلى السياحة الجنسية^(٢٢).

٥٢ - و"يخيل جانب الطلب في عملية الاتجار عموماً إلى طبيعة ومدى استغلال الأشخاص المتجر بهم بعد وصولهم إلى الوجهة المقصودة، وإلى العوامل الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية والقانونية والتنموية التي تشكل الطلب وتيسر عملية الاتجار"^(٢٣). ومن ثم فإنه ليس بالضرورة "فهمة على أنه الطلب على بغاء أو عمل أو خدمات ضحية الاتجار. بل يجب فهم الطلب بمعناه الواسع باعتباره أي فعل يشجع أي شكل من أشكال الاستغلال الذي يؤدي بدوره إلى الاتجار"^(٢٤).

BEST PRACTICE- Report of the Expert Group on Strategies for Combating Trafficking of (١٩)
. Women and Children, Commonwealth Secretariat, 2003, p.17

(٢٠) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "مجموعة أدوات لمكافحة الاتجار بالأشخاص"، ٢٠٠٨، ص ٤٥٧.

(٢١) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومبادرة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر، "Human Trafficking: an overview", 2008, p. 13

(٢٢) انظر Sector Project against Trafficking in Women (Eds.)- *Challenging Trafficking in Persons, Theoretical Debate and Practical Approaches* (Nomos, 2005). Also, Cameron and Newman (Eds.), *Trafficking in Humans* (United Nations University Press, 2008)

(٢٣) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "مجموعة أدوات لمكافحة الاتجار بالأشخاص"، ٢٠٠٨، ص ٤٥٧.

(٢٤) E/CN.4/2006/62، الفقرة ٥٢.

٥٣- وقد حددت مبادرة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر ثلاثة مستويات للطلب المتعلق بذلك الاتجار^(٢٥):

- طلب أرباب العمل (أرباب العمل، أو الملاك، أو المديرون، أو المتعاقدون من الباطن)
- طلبات المستهلكين أو زبائن البغايا أو المنفعين بخدماهم (في قطاع الجنس)، والشركات المشتريّة (في الصناعة التحويلية)، وأفراد الأسر المعيشية (الخدمة في المنازل)
- الأطراف الثالثة المتورطة في العملية (المجنّدون، والوكلاء، والناقلون، وغيرهم ممن يشاركون عن علم في حركة نقل الأشخاص لأغراض الاستغلال).

٥٤- و"مما لا جدال فيه أن تحقيق الأهداف الإنمائية للألفية، وبخاصة الهدف ١، سيعالج الأسباب الجذرية للاتجار. ومثلما سبقت الإشارة عن حق، فإن الاتجار يغذيه الفقر، واليأس، والحروب، والأزمات، والجهل، ووضع النساء غير المساوي لوضع الرجال في معظم المجتمعات"^(٢٦).

٥٥- وتنص المادة ٢٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على أنه: "لكل شخص، بوصفه عضواً في المجتمع، حق في الضمان الاجتماعي، ومن حقه أن توفر له، من خلال الجهود القومي والتعاون الدولي، وبما يتفق مع هيكل كل دولة ومواردها، الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي لا غنى عنها لكرامته ولنمو شخصيته بحرية". وعلاوة على ذلك، ترسخ المادة ٢٥ حق الشخص فيما يأمن به الغوائل في حالات البطالة، أو المرض، أو العجز، أو التمرل، أو الشيخوخة، أو غير ذلك من الظروف الخارجة عن إرادته والتي تفقده أسباب عيشه.

٥٦- وتعترف المادة ٦ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالحق في العمل، الذي يشمل ما لكل شخص من حق في أن تتاح له إمكانية كسب رزقه بعمل يختاره أو يقبله بحرية. وتنص تلك المادة على أن تتخذ الدول الأطراف التدابير المناسبة لتأمين هذا الحق الذي يشمل حق كل شخص في التمتع بشروط عمل عادلة ومرضية وفق ما تنص عليه المادة ٧:

"(أ) مكافأة توفر لجميع العمال، كحد أدنى:

١' أجراً منصفاً، ومكافأة متساوية لدى تساوي قيمة العمل دون أي تمييز، على أن يضمن للمرأة خصوصاً تمتعها بشروط عمل لا تكون أدنى من تلك التي يتمتع بها الرجل، وتقاضيها أجراً يساوي أجر الرجل لدى تساوي العمل؛

(٢٥) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "مجموعة أدوات لمكافحة الاتجار بالأشخاص"، ٢٠٠٨،

ص ٤٥٧.

(٢٦) BEST PRACTICE- Report of the Expert Group on Strategies for Combating Trafficking of

. Women and Children, Commonwealth Secretariat, 2003 P. 5

٢٠ عيشاً كريماً لهم ولأسرهم طبقاً لأحكام هذا العهد؛

(ب) ظروف عمل تكفل السلامة والصحة؛

(ج) تساوي الجميع في فرص الترقية، داخل عملهم، إلى مرتبة أعلى ملائمة، دون إخضاع ذلك إلاً لاعتباري الأقدمية والكفاءة؛

(د) الاستراحة وأوقات الفراغ، والتحديد المعقول لساعات العمل، والإجازات الدورية المدفوعة الأجر، وكذلك المكافأة عن أيام العطل الرسمية".

٥٧- وزيادة على ذلك، تنص الفقرة ٣ من المادة ١٠ من العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على:

"وجوب اتخاذ تدابير حماية ومساعدة خاصة لصالح جميع الأطفال والمراهقين، دون أي تمييز بسبب النسب أو غيره من الظروف. ومن الواجب حماية الأطفال والمراهقين من الاستغلال الاقتصادي والاجتماعي. كما يجب جعل القانون يعاقب على استخدامهم في أي عمل من شأنه إفساد أخلاقهم أو الإضرار بصحتهم أو تهديد حياتهم بالخطر أو إلحاق الأذى بنموهم الطبيعي. وعلى الدول أيضاً أن تفرض حدوداً دنيا للسن يحظر القانون استخدام الصغار الذين لم يبلغوها في عمل مأجور ويعاقب عليه".

٥٨- وستشجع المقررة الخاصة على معالجة الأسباب الجذرية للاتجار وتدعو إلى القيام بها في سياق الأهداف الإنمائية للألفية، التي حددت غايات منها ما يتعلق بالفقر والمساواة بين الجنسين وتمكين المرأة، وهي المرتبطة جوهرياً بالعوامل التي تزيد من سهولة تعرض الناس للاتجار.

دال - خطة العمل العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص

٥٩- طلبت الجمعية العامة للاتحاد الأفريقي، في دورتها المعقودة في القاهرة في تموز/يوليه ٢٠٠٨، وضع خطة عمل عالمية لمكافحة الاتجار بالبشر بجميع أشكاله. وترحب المقررة الخاصة بهذا الطلب. وهي ترى أن الفكرة جاءت في أوانها وأنها تتضمن هدفاً ستعمل الولاية بجد على تحقيقه كمجهود جماعي بالتشاور مع جميع الدول الأعضاء وغيرهم من أصحاب المصلحة. وقد صار من الضرورة الملحة وضع خطة عمل عالمية ذات أهداف كمية قابلة للقياس ومحددة الأجل لحشد الإرادة السياسية والاقتصادية لتحقيق الغرض والأهداف الأساسية من تعزيز وحماية حقوق الإنسان، خاصة في إطار بروتوكول باليرمو والمبادئ التوجيهية التي وضعتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان.

٦٠- ولاحظت الجمعية العامة، في قرارها A/61/144 المؤرخ ١٩ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦، أن الحاجة إلى الجهود العالمية، بما في ذلك التعاون الدولي وبرامج المساعدة التقنية، للقضاء على الاتجار بالأشخاص، تتطلب التزاماً سياسياً قوياً ومسؤولية مشتركة وتعاوناً نشطاً من جانب جميع حكومات البلدان الأصلية وبلدان العبور والمقصد.

٦١- ومما لا جدال فيه أن خطة العمل العالمية ستكون أداة لتحقيق هذه الأهداف. ولدى المقررة الخاصة استعداد ورغبة في تسخير طاقتها للسعي إلى وضع جدول الأعمال العالمي هذا بهدف القضاء على الاتجار بالبشر.

هاء - تعلم وتبادل الممارسات الجيدة/الفضلى في جميع أنحاء العالم

٦٢- من الطرق التي تقترح المقررة الخاصة اتباعها في العمل الاتصال والاستماع، وتعلم وتبادل الممارسات الجيدة في جميع أنحاء العالم. وهي ستأخذ بزمام المبادرة في عملها أثناء رصدها وتوثيقها لحالات الاتجار على الصعيد العالمي. وفي حين أن بعض البلدان قد نجحت بشكل معقول في مكافحة الاتجار بالبشر، فإن بلداناً أخرى لا تزال متخلفة عن الركب. ويعد من قدرتها، في بعض الحالات، الافتقار إلى أفكار خلاقة وإلى أمثلة على أساليب نجحت في مكافحة الاتجار وليس الافتقار إلى الموارد.

٦٣- ونستطيع مجتمعين تعلم وتبادل الاستراتيجيات الرامية إلى منع الاتجار في قطاعات مختلفة هي التعليم، والدعوة، وتنوير وتوعية الجمهور، والتمكين الاقتصادي الذي يعمم مراعاة المنظور الجنساني ويأخذ بنهج قائم على الحقوق في كل من بلدان المصدر وبلدان المقصد.

٦٤- وفي حلقة عمل تتعلق بالاتجار عُقدت برعاية المفوضية السامية لحقوق الإنسان في أثناء المؤتمر العالمي الثالث المعني بالاستغلال الجنسي للأطفال والمراهقين، سنحت الفرصة للمقررة الخاصة لأن تشاهد شريط فيديو وثائقياً، أعدته مؤسسة ريكي مارتين، بهدف توعية الناس وتنبههم لمخاطر الاتجار في أمريكا اللاتينية. وهي لم تتأثر فقط بالطريقة التي قُدمت بها المعلومات لإيصال الرسالة بوضوح إلى الجمهور المستهدف، بل إنها مقتنعة بأن علينا إشراك مزيد من الشخصيات العامة ذات الشعبية في مكافحة الاتجار بالأشخاص.

٦٥- وكثيرة جداً هي النهج المتكررة والمختلفة التي يمكن الاستفادة منها لكن ما قد يُفتقر إليه هو جهة تنسيق لتتبع تلك النهج وتقديم تعليقات بشأنها إلى أصحاب المصلحة الآخرين. وستقوم الولاية بدور نقطة الالتقاء تلك. وأثناء القيام بمهمة توثيق الممارسات الجيدة وتبادلها، ستولى عناية خاصة للمشاريع والمبادرات التي خضعت للتقييم والتي أثبتت البحوث القائمة على الأدلة فعاليتها في التصدي للاتجار بالبشر. وسيكرّس جزء من التقارير المقبلة التي ستعدها المقررة الخاصة لتبادل المعلومات والممارسات الجيدة/الممارسات الفضلى بين جميع العناصر الفاعلة على الصعيد العالمي ولعرض قصص إنسانية من واقع الحياة لضحايا الاتجار ولناجين منه. كما أن البعثات والزيارات القطرية ستتيح فرصة فريدة للولاية كي توثق تلك المعلومات.

واو - المشاورات والتعاون مع الحكومات ومع المنظمات الحكومية الدولية وغير ذلك من الآليات الإقليمية القائمة والوكالات المتخصصة

٦٦- لقد كان هناك عدد من المبادرات الحديثة بين البلدان نتيجة اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف، وقد وافقت بلدان على مجموعة متنوعة من التدابير لتبادل المعلومات والتعاون في مجال مكافحة الاتجار بالبشر. وتشتمل الاتفاقات على تلك المبرمة بين بلدان متجاورة وكذلك بين بلدان مرسلّة وأخرى مستقبلية وبلدان عبور. ومن المهم الإشارة إلى أنه في عدد من الحالات، تعمل الوكالات المكلفة بإنفاذ القوانين من بلدان مختلفة بالتعاون فيما بينها

بموجب اتفاقات ثنائية. ويجب الاتفاق على إجراءات محددة لكل بلد على حدة. ولن يجرز "النجاح في مكافحة الاتجار إلا بروح من الشراكة عبر الحدود وبمشاركة المجتمع بكافة شرائحه"^(٢٧).

٦٧- وستعزز المقررة الخاصة التعاون مع آليات أخرى قائمة على الصعيد الإقليمي كاللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان ولجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان ومجلس أوروبا وآليات الاتحاد الأوروبي.

٦٨- وعلاوة على ذلك، ستعمل المقررة الخاصة مع الحكومات، ومع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومع المنظمات الحكومية الدولية، والوكالات المتخصصة، لتشجيع التعاون والعمل المتسق على كل من المستوى الدولي والإقليمي والوطني.

زاي - التعاون والمبادرات المشتركة مع أصحاب الولايات ذات الصلة

٦٩- أحاطت المقررة الخاصة علماً بالتداخل المحتمل مع ولايات قائمة منها، على سبيل المثال لا الحصر، المقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، والمقرر الخاص المعني بمسألة العنف ضد المرأة، والمقرر الخاص المعني بأشكال الرق المعاصرة، والمقرر الخاص المعني بمسألة بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية. وقد بدأت بالفعل مناقشات مع الولايتين الأخيرتين لتفادي تكرار الجهود. ويؤمل أن يُعقد خلال الأشهر المقبلة اجتماع مهم واستراتيجي للمساعدة في توضيح التداخلات بين بعض من هذه الولايات ذات الصلة وتحديد نطاقها، إلى جانب اتخاذ مبادرات مشتركة تستطيع أن تضيف قيمة إلى عمل المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص.

حاء - التعاون مع هيئات معاهدات حقوق الإنسان

٧٠- من بين آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، تقوم هيئات المعاهدات بدور هام في مكافحة الاتجار بالبشر - وهي اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة، ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، واللجنة المعنية بحقوق الإنسان، ولجنة مناهضة التعذيب، ولجنة القضاء على التمييز العنصري، ولجنة حقوق الطفل، واللجنة المعنية بالعمال المهاجرين. وستعمل المقررة الخاصة على نحو يتلاءم مع عمل هيئات المعاهدات هذه.

٧١- وقد سنحت الفرصة للمقررة الخاصة، من خلال عملها، لأن تجتمع وتتشاور وتتفاعل مع بعض هيئات المعاهدات، ولا سيما لجنة حقوق الطفل، ورئيس اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة وبعض أعضاء هذه اللجنة. وستواصل المقررة الخاصة، أثناء عملها، الاتصال باللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة. وينبغي الإشارة إلى أن المادة ٦ من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة تحظر الاتجار بالنساء واستغلالهن في البغاء، وإلى أنه باستطاعة كلتا الولايتين خلق حالة من التآزر لضمان مساءلة الدول فيما يتعلق بهذه المشكلة.

(٢٧) البيان الذي ألقاه رئيس الجمعية العامة خلال المناقشة المواضيعية الخاصة التي أفردتها الجمعية العامة للاتجار بالبشر والتي عُقدت يوم ٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٨ في نيويورك.

طاء - المشاورات مع منظمات المجتمع المدني ومع القطاع الخاص

٧٢- ستتساور المقررة الخاصة، في إطار القيام بولايتها، مع منظمات المجتمع المدني والمنظمات غير الحكومية التي تعمل على مكافحة الاتجار. وقد اتصلت المقررة الخاصة بالفعل بهذه الفئة من أصحاب المصلحة وعقدت عدداً من المشاورات معها. وقدم عدد لا بأس به من منظمات المجتمع المدني، وخصوصاً المنظمات الدولية غير الحكومية، مدخلات ستؤخذ بعين الاعتبار في التخطيط للعمل المستقبلي المتعلق بالولاية^(٢٨). وستساور المقررة الخاصة وتقييم شراكات مع طائفة واسعة من المنظمات الوطنية والمحلية، خاصة أثناء البعثات القطرية التي ستقوم بها. وستتصل أيضاً بالقطاع الخاص، وبالعناصر الفاعلة في قطاع السياحة ووسائل الإعلام على وجه الخصوص، لبحث إمكانيات إقامة شراكات بين القطاعين العام والخاص لا تقتصر على تناول الاتجار بالبشر، وبالخاصين خاصة، لأغراض الاستغلال الجنسي، وإنما تتناول الطلب على اليد العاملة الرخيصة في القطاع الخاص.

رابعاً - الأنشطة المنفذة منذ تعيين المقررة الخاصة

٧٣- بعد أن تولت المقررة الخاصة مهامها في ١ آب/أغسطس ٢٠٠٨، شاركت في مؤتمر الخبراء الدولي المعقود في فيينا، بالنمسا، تحت عنوان "المعايير العالمية والإجراءات المحلية". بمناسبة الذكرى الخامسة عشرة لمؤتمر فيينا العالمي لحقوق الإنسان (إعلان وبرنامج عمل فيينا + ١٥) يومي ٢٨ و ٢٩ آب/أغسطس ٢٠٠٨. وشاركت المقررة الخاصة في الفريق العامل المعني بدور آليات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة والمفوضية السامية لحقوق الإنسان في تعزيز وحماية حقوق الإنسان.

٧٤- وفي ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨، شاركت المقررة الخاصة في اجتماع تشاوري بشأن خطة عمل الكومنولث الخاصة بالاتجار بالبشر نظمتها أمانة الكومنولث في لندن، حيث ألفت المقررة الخاصة خطاباً رئيسياً.

٧٥- وفي ٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، حضرت المقررة الخاصة دورة توجيهية لأصحاب ولايات الإجراءات الخاصة الجدد نظمتها لجنة تنسيق الإجراءات الخاصة في جنيف. ومكّنها ذلك الاجتماع من التشاور والتنسيق مع زملائها من المقررين الخاصين ومن الإلمام بدور لجنة تنسيق الإجراءات الخاصة.

٧٦- وفي يومي ٧ و ٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، حضرت المقررة الخاصة سلسلة من الاجتماعات الإعلامية التوجيهية الخاصة بأصحاب الولايات المعيّنين حديثاً، نظمتها شعبة الإجراءات الخاصة في المفوضية السامية لحقوق الإنسان بجنيف.

٧٧- وفي الفترة من ٦ إلى ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، عقدت المقررة الخاصة أيضاً مشاورات أولية مع منظمات في جنيف يتصل عملها بولايتها. فاجتمعت بلجنة حقوق الطفل، وبعده ممثلين عن بعثات دبلوماسية

(٢٨) من المنظمات التي استجابت: الاتحاد الدولي لأرض الإنسان؛ وهيومان رايتس ووتش؛ والتحالف العالمي لناهضة الاتجار بالنساء؛ واتلاف مكافحة الاتجار بالمرأة؛ وجمعية مكافحة الرق؛ والمساواة الآن؛ ومركز الديمقراطية والتنمية لغرب أفريقيا؛ ومنظمة الرؤية العالمية الدولية.

دائمة، وعن منظمات غير حكومية، وعن منظمة العمل الدولية، والمنظمة الدولية للهجرة. وعقدت، بالإضافة إلى ذلك، مؤتمراً عبر الهاتف مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

٧٨- وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، أرسلت المقررة الخاصة استبياناً باللغات الإنكليزية والفرنسية والإسبانية إلى جميع الدول الأعضاء لجمع بعض المعلومات الأساسية بشأن مشكلة الاتجار كي تنطلق منها في عملها المقبل وكي تتمكن من تحديد أولوياتها.

٧٩- وفي الفترة من ٨ إلى ١٢ تشرين الثاني/نوفمبر، شاركت المقررة الخاصة في الدورة العادية الرابعة والأربعين للجنة الأفريقية لحقوق الإنسان وحقوق الشعوب، حيث شاركت في عدد من الأحداث، كان من جملتها طرح مشروع قرار لمكافحة الاتجار بالبشر في أفريقيا والتعاون مع أصحاب مصلحة آخرين في صياغته. كما قدمت ورقة تتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر في أفريقيا في إطار حدث نظمته شبكة المؤسسات الوطنية الأفريقية لحقوق الإنسان والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان في غرب أفريقيا، واستضافته في أبوجا يوم ١٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ كل من اللجنة الوطنية لحقوق الإنسان في أبوجا ومبادرة المجتمع المفتوح لغرب أفريقيا.

٨٠- وفي الفترة من ١٧ إلى ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، حضرت المقررة الخاصة منتدى التنمية الأفريقي السادس في أديس أبابا الذي حمل عنوان "العمل من أجل المساواة بين الجنسين، وتمكين المرأة، وإنهاء العنف ضد المرأة في أفريقيا"، ونظمتها اللجنة الاقتصادية لأفريقيا، والاتحاد الأفريقي، ومصرف التنمية الأفريقي. ومن ضمن الأنشطة التي قامت بها المقررة الخاصة أثناء المؤتمر، تقديم ورقة بعنوان "الاتجار بالنساء واستغلالهن: آن الأوان للقيام بعمل إقليمي لوقف الاتجار". وشاركت أيضاً في الأنشطة التحضيرية لمؤتمر صندوق الأمم المتحدة الإنمائي للمرأة فيما يتعلق بمسألة العنف ضد المرأة.

٨١- وفي يومي ٢١ و٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، شاركت المقررة الخاصة في مشاورات إقليمية في أفريقيا نظمتها، في نيروبي، التحالف العالمي لمناهضة الاتجار بالنساء وتناولت موضوع "إقامة الروابط وتوسيعها بغية تعزيز حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم وللمهاجرين في أفريقيا".

٨٢- وشاركت المقررة الخاصة في المؤتمر العالمي الثالث المعني بالاستغلال الجنسي للأطفال والمراهقين المعقود في ريو دي جانيرو ما بين ٢٥ و٢٨ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨، والذي جمع أكثر من ٣٠٠٠ شخص من القارات الخمس، كان منهم ٣٠٠ مراهق. وقامت المقررة بتيسير اجتماع فريق خبراء رفيع المستوى تناول موضوع "أشكال الاستغلال الجنسي التجاري وسيناريواته الجديدة"، وشاركت في عدة حلقات عمل منها حلقة العمل المتعلقة بتطبيق نهج قائم على حقوق الإنسان لمكافحة الاتجار بالأطفال.

٨٣- وفي الفترة من ٧ إلى ١١ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، كانت المقررة الخاصة في نيويورك لعقد مشاورات. فشاركت، في يومي ٩ و١٠ كانون الأول/ديسمبر، في اجتماع إعلامي خاص بالخبراء وفي اجتماع مائدة مستديرة تناول الاتجار بالبشر والحقوق الجنسية والاشتغال بالجنس والصحة، نظمه برنامج الصحة العامة التابع لمبادرة المجتمع المفتوح، وبرنامج كلية واشنطن للحقوق في الجامعة الأمريكية المعني بالاتجار بالبشر وبالعمل القسري، حيث التقت ببعض أصحاب المصلحة من الهند، وكمبوديا، وألمانيا، والبرازيل، وقيرغيزستان، وبولندا،

وتايلند، والولايات المتحدة. وفي ٨ كانون الأول/ديسمبر، عقدت المقررة الخاصة اجتماعات تشاورية مع فريق منظمة هيومان رايتس ووتش والمعني بقضايا الاتجار، كما اجتمعت باللجنة التوجيهية لشبكة نيويورك لمكافحة الاتجار. والتقت بعدد من أصحاب المصلحة لمناقشة مسألة دمج الاشتغال بالجنس والاتجار، خاصة لأنها ترتبط بتزايد الاهتمام العالمي مؤخراً بمكافحة الاتجار في صناعة الجنس. والتقت المقررة الخاصة أيضاً بمنظمات دولية أخرى تعنى بمسائل الاتجار، ومن بينها منظمة المساواة الآن، التي يوجد مقرها في نيويورك، ومشروع نجم القطب، الذي يوجد مقره في واشنطن العاصمة.

٨٤- وفي ١٠ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، شاركت المقررة الخاصة في إصدار بيان صحفي مشترك مع آخرين من أصحاب ولايات الاجراءات الخاصة تناول البروتوكول الاختياري للعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

٨٥- وفي يومي ٣ و٤ شباط/فبراير ٢٠٠٩، شاركت المقررة الخاصة في مؤتمر الرابطة البرلمانية للكومنولث الذي عقد تحت عنوان "الهجرة الدولية والاتجار بالبشر: زيادة المنافع والتغلب على التحديات" بمقر البرلمان في لندن وألقت خلاله خطاباً رئيسياً.

٨٦- وفي آذار/مارس ٢٠٠٩، تعتزم المقررة الخاصة المشاركة في المؤتمر الذي سيعقد في البحرين بعنوان لاتجار على مفترق الطرق" والذي سيناقش الشراكة بين القطاعين الخاص والعام لمكافحة الاتجار بالبشر، كما تعتزم المشاركة في مؤتمر برلماني الكومنولث بشأن الهجرة الدولية والاتجار بالبشر الذي سيعقد في لندن.

٨٧- وأثناء المشاورات التي عقدها المقررة الخاصة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، استقصت إمكانية إجراء زيارات قطرية. وتلقت دعوة لزيارة بولندا وبيلاروس في عام ٢٠٠٩ وهي تتشاور مع اليابان لتحديد التواريخ التي يمكن أن تقوم فيها بزيارة قطرية.

خامساً - الاستنتاجات والتوصيات

الاستنتاجات

- فيما يخص التحديات المرتبطة بمعالجة مسألة الاتجار بالبشر، يشكل الافتقار إلى بيانات موثوق بها وكاملة مشكلة رئيسية. ولذلك السبب، سيتطلب أحد السبل الفعالة لمكافحة الاتجار بالأشخاص زيادة تبادل المعلومات بين الدول عن طريق التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف وزيادة القدرات في مجال جمع البيانات، بوسائل منها جمع البيانات المفصلة حسب السن ونوع الجنس بطريقة منهجية.
- وحيث إن الاتجار في غالبه ظاهرة عابرة للحدود، فإنه لا توجد دولة تستطيع التصدي له بمفردها وبالتالي فإن التعاون أمر حتمي. وهكذا فإن هناك حاجة إلى زيادة التعاون بين الدول وزيادة قدرتها على معالجة قبول وإدماج ضحايا الاتجار من جديد بما يتوافق وحقوق الإنسان.

- وكثيراً ما يُخفي الضحايا في المجتمع المحلي وفي القطاعات غير المنظّمة من الاقتصاد ويشغلون بالجنس، أو يوظفون للخدمة في المنازل أو التسول أو التزاعات المسلحة أو العمل الزراعي؛ لذلك يجب تخصيص موارد لإنفاذ القانون ولجبر الضحايا. ورغم أن الاتجار يتشابك مع أنشطة إجرامية أخرى كالتهرب والاتجار بالمخدرات والسلاح، فإنه يجب على الدول أن تتفادى تناول مسألة الاتجار فقط من منطلق أنه جريمة ومن منظور مراقبة الحدود أو التعامل معها على أنها مجرد مسألة تتعلق بالهجرة. فهناك حاجة إلى اتباع نهج متعددة المستويات تركز على جوانب مختلفة من ضمنها حقوق الإنسان، ومكافحة الجريمة والعدالة الجنائية، والهجرة، والعمل.
- لا تجري معالجة كافية للأسباب الجذرية للاتجار كالطلب على اليد العاملة الرخيصة، والسياسة الجنسية، وانتشار الفقر، والتمييز بين الجنسين، والتزاعات، والفساد، والسياسات المقيّدة للهجرة في البلدان التي يقصدها المهاجرون.
- يؤدي الاتجار بالأشخاص إلى حدوث انتهاكات تراكمية لحقوق الإنسان، ويجب الاعتراف بهذا الترابط في أي مجهود يُبذل للتدخل. أمّا فيما يتعلق بولاية المقررة الخاصة، فإن التحدي الحقيقي لا يتمثل فقط في اعتماد استراتيجيات تؤدي فعلياً إلى القبض على المرتكبين ومعاقتهم. بل يفضل وضع استراتيجيات تركز على الضحية أيضاً، عن طريق الاعتراف بالانتهاكات التي تعرضت لها وتوفير سبل الجبر لها، وتمكينها من التعبير عن نفسها علناً دون أن تتعرض للإيذاء أو الخطر أو الوصم مرتين، وتستهدف في الوقت ذاته الأسباب الجذرية للاتجار بالبشر. ويجب أن تركز تلك الاستراتيجيات على الناس، مع مراعاة أن الاتجار بالبشر يعني أناساً يكون حقهم الأساسي في أن يعيشوا في مآمن خاصة من الخوف والعوز معرضاً للتهديد المستمر. وعلينا أن نعترف بكرامة الضحايا وبحقهم في البقاء وفي التنمية. لذا، فإنه لا غنى عن عدالة الجبر في مكافحة الاتجار بالبشر.
- عند التصدي للأسباب الجذرية، يجب البحث عن نهج مبتكرة لمعالجة مشكلة الاتجار بالبشر المعقدة. وترى المقررة الخاصة أن الاستراتيجيات الدولية والإقليمية والوطنية لمكافحة الاتجار تركز على الحماية والملاحقة القضائية والمعاقبة والمنع وتعزيز التعاون الدولي من جهة، وعلى إنصاف الضحايا وإعادة تأهيلهم وإدماجهم من جهة أخرى لكي يقوموا بدور بناء في المجتمع. وسيتم استجلاء هذه الركائز بتفصيل أكبر في الأعمال والتقارير المقبلة.
- نحن الآن أحوج ما نكون إلى أفكار جديدة مختلفة وإلى نظرة متبصرة في هذه الظاهرة وتأمّل المقررة الخاصة أن نستطيع معاً تمحيص "الحلول" التي طبقناها في الماضي والبدء في اقتراح طرق أفضل لمعالجة مشكلة الاتجار بالبشر.

التوصيات

- تُحث الدول على التصديق على بروتوكول منع الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وقمعه والمعاقبة عليه وعلى الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم.
- ينبغي للدول أن تتخذ خطوات فورية لإدراج أحكام بروتوكول باليرمو في نظامها القانوني الداخلي وذلك بوسائل منها إنشاء آليات وطنية مكرّسة لمكافحة الاتجار (إنشاء وكالة، مثلاً) واعتماد خطة عمل يراعى فيها إطار حقوق الإنسان.
- فيما يتعلق بجمع وإدارة البيانات، تُحث الدول على إنشاء آليات منسّقة لجمع البيانات بغية تحسين جمع البيانات والإبلاغ عن جميع أشكال الاتجار لضمان فعالية البرمجة والرصد.
- تُحث الدول على العمل لأجل وضع خطة عمل عالمية لمكافحة الاتجار ولتحسين التعاون عن طريق إبرام الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف للقيام بأعمال مشتركة لمكافحة الاتجار بالبشر بين البلدان الأصلية وبلدان العبور وبلدان المقصد.
- ينبغي للدول أن تنظم باستمرار حملات لبناء القدرات والتوعية والتنبيه بشأن مسألة الاتجار بالأشخاص لفائدة الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون، وبخاصة أفراد الشرطة والعاملون في القضاء وسلطات الهجرة، ولفائدة عامة الجمهور.
- ينبغي للدول أن تتقيد بالمبادئ والمبادئ التوجيهية المتعلقة بحقوق الإنسان وبالالتجار بالأشخاص التي وضعتها المفوضية السامية لحقوق الإنسان وأن تدرجها في إطارها القانوني والسياساتي لمكافحة جميع أشكال الاتجار بالبشر.
- ينبغي للدول أن تضمن اشتغال تشريعاتها على أحكام متينة تركز على الطفل بغية مكافحة الاتجار بالأطفال وأن تضمن تنفيذ تلك الأحكام مع إيلاء أعلى قدر من الاعتبار لحقوق الطفل ورفاهه. وينبغي أن تتضمن السياسات المتمركزة حول الطفل نُظُم إبلاغ تكون في متناول الطفل، وتدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين لضمان إنفاذ الضحايا من الأطفال وإعادة إدماجهم بطرق تراعي وضعهم كأطفال وعدم معاملتهم كمجرمين، ولضمان إشراك الأطفال في خطط العمل الوطنية وفي سياسات وبرامج مكافحة الاتجار بوصفهم شركاء ومشاركين على قدم المساواة.
- ينبغي أن تتعاون الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية وأن تتخذ خطوات لضمان ألا تؤثر التدابير المعتمدة لغرض منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص تأثيراً ضاراً على حقوق وكرامة الأشخاص بمن فيهم أولئك الذين تم الاتجار بهم.
- ينبغي للدول أن توفر لجميع الأشخاص المتاجر بهم سبل الحصول على الدعم والمساعدة المتخصصةين، بصرف النظر عن وضعهم كمهاجرين. وينبغي ألا يكون منح وضع الإقامة المؤقتة أو الدائمة و/أو الحصول على الخدمات مشروطاً بالمشاركة في الإجراءات الجنائية.

- ينبغي أن تنظر الدول في تعيين مقرر وطني يتولى الاتصال بالمقررة الخاصة لجمع المعلومات المتعلقة بالاتجار بالأشخاص وتبادلها ومعالجتها ورصد ما يُتخذ من تدابير.
- ينبغي للدول أن تنظر في القيام بعمل عاجل لمعالجة الأسباب الجذرية للاتجار كتنامي الفقر وتفشي البطالة في صفوف الشباب وعدم المساواة بين الجنسين مما يزيد سهولة تعرض الناس، وبخاصة النساء والفتيات، للاتجار.

وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لجميع الحكومات^(٢٩) التي ردت على الاستبيان وقدمت تعليقات بناءة عليه وتناشد الدول التي لم ترد عليه بعد أن تتخذ خطوات للقيام بذلك. والغاية هي إشراك جميع الدول الأعضاء في جمع ونشر المعلومات لأن الاتجار بالأشخاص مشكلة شائعة تقتضي المعالجة على الصعيد العالمي والتعاون الوثيق بين الدول الأعضاء. وستقدم التقارير التي ستضعها المقررة الخاصة لاحقاً تحليلاً مفصلاً للمعلومات التي حصلت عليها وللمناقشات والاستنتاجات المتعلقة بها. وستنشر تلك التقارير على موقع المفوضية السامية لحقوق الإنسان لتيسير الاطلاع عليها.

(٢٩) تم تلقي ردود من البلدان التالية: الاتحاد الروسي، أذربيجان، الأرجنتين، الأردن، إسبانيا، إسرائيل، إستونيا، إكوادور، ألبانيا، ألمانيا، الإمارات العربية المتحدة، أوروغواي، أوكرانيا، إيطاليا، باراغواي، البحرين، بلجيكا، بلغاريا، بنما، بيرو، بيلاروس، تايلند، تركيا، تونس، جامايكا، الجزائر، جزر البهاما، الجمهورية التشيكية، الجمهورية الدومينيكية، الجمهورية العربية السورية، جمهورية كوريا، جمهورية مولدوفا، جورجيا، زامبيا، سلوفاكيا، سلوفينيا، سنغافورة، سوازيلند، سويسرا، شيلي، فرنسا، الفلبين، فنلندا، فييت نام، قبرص، قطر، كوبا، كوستاريكا، كولومبيا، لايتفيا، لبنان، لختنشتاين، ليتوانيا، مالي، مصر، المغرب، المكسيك، ملديف، منغوليا، موريشيوس، موناكو، ميانمار، نيجيريا، هندوراس، هنغاريا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، اليونان.