الأمم المتحدة

A/HRC/26/37

الجمعية العامة

Distr.: General
1 April 2014
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة السادسة والعشرون
البند 3 من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، جوي نغوزي إزيلو

تقرير مواضيعي

موجز

تقدم المقررة الخاصة في هذا التقرير لمحة عامة عن أنشطتها في الفترة من 1 آذار/مارس 2013 إلى 1 آذار/مارس 2014.

ويشتمل هذا التقرير على تحليل مواضيعي للعقد الأول من ولاية المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال. ويقدم لمحة عامة عن الولاية، كما يبين بإيجاز مجالات التركيز الموضوعية طوال فترة وجودها. ويلخص التقرير إنجازات حركة مكافحة الاتجار التي أرشدتها المقررة الخاصة وساهمت فيها، ويقف على التحديات المطروحة أمام وضع استجابات قائمة على الحقوق لمواجهة الاتجار، وذلك استناداً إلى ردود الدول والجهات الشريكة على استبيان أرسلته إليها المقررة الخاصة.

ويحتوي التقرير على استنتاجات المقررة الخاصة وتوصياتها بشأن الطريقة التي يمكن أن تواصل بها الولاية الإسهام في الحركة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر.

(A) GE.14-12839 300414 300414

1412839

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	1	3
ثانياً –	الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة	10-2	3
	ألف – المشاركة في المؤتمرات والمشاورات	9-3	3
	باء – الزيارات القطرية	10	4
ثالثاً –	العقد الأول من ولاية المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال	15-11	4
رابعاً –	الولاية والإطار القانوني وأساليب العمل	32-16	6
	ألف – ولاية المقررة الخاصة	18-16	6
	باء – تعريف الاتجار بالأشخاص ونطاقه	22-19	7
	جيم – أساليب العمل	32-23	8
خامساً –	المبادئ والمواضيع الأساسية	41-33	11
	ألف – الاتجاه الاستراتيجي: الحماية والمقاضاة والمنع ومعاقبة الجناة/عدم معاقبة الأشخاص المتجر بهم وتعزيز التعاون الدولي والجبر وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج والقدرة والتنسيق والتعاون	34	11
	باء – جميع أشكال الاتجار وجميع الضحايا	36-35	12
	جيم – نهج قائم على حقوق الإنسان	37	12
	دال – نهج يركز على الطفل	39-38	13
	هاء – الانتباه إلى الأسباب وعوامل الضعف	41-40	13
سادساً –	مجالات التركيز والقلق الرئيسية	61-42	14
	ألف – حق الضحايا في المساعدة والحماية والدعم	46-43	14
	باء – حق الضحايا في سبل الانتصاف	51-47	16
	جيم – حقوق الإنسان في استجابة العدالة الجنائية	54-52	18
	دال – منع الاتجار: تحديد الاستراتيجيات الأساسية	60-55	18
	هاء – الاتجار بالأشخاص لغرض نزع الأعضاء	61	21
سابعاً –	مساهمة الولاية في مكاسب مفاهيمية وقانونية رئيسية	65-62	21
	ألف – تركيز أوسع نطاقاً	62	21
	باء – مزيد من الوضوح فيما يتعلق بحقوق الضحايا	64-63	22
	جيم – مزيد من الوضوح فيما يخص التزامات الدول ومسؤولياتها	65	22
ثامناً –	التحديات	75-66	23
	ألف – توضيح معايير التعريف القانوني الدولي	68-67	23
	باء – تعزيز مساءلة الجهات الفاعلة من غير الدول وإشراك المجتمع المدني	70-69	24
	جيم – إشراك الضحايا والفئات الضعيفة	71	24
	دال – تحسين آليات الامتثال على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي	75-72	24
تاسعاً –	الخلاصة والتوصيات	79-76	26

أولاً- مقدمة

1- يُقدَّم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 1/17. وهو يعرض بإيجاز أنشطة المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، ويحتوي على تحليل مواضيعي للعقد الأول من الولاية.

ثانياً- الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة

2- بالنسبة إلى الأنشطة التي أنجزت في الفترة من 1 آذار/مارس إلى 31 تموز/يوليه 2013، تشير المقررة الخاصة إلى تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة (A/68/256). ويرد فيما يلي بيان موجز بما أنجزته من أنشطة في الفترة من 1 آب/أغسطس 2013 إلى 28 شباط/فبراير 2014.

ألف- المشاركة في المؤتمرات والمشاورات

3- دعت المقررة الخاصة إلى عقد مشاورات إقليمية بشأن حق الأشخاص المتّجر بهم في سبل انتصاف فعالة، في بانكوك في 27 أيلول/سبتمبر 2013 وأبوجا في 21 تشرين الثاني/نوفمبر 2013 وعمّان في 9 كانون الثاني/يناير 2014. ودعت أيضاً إلى عقد مشاورات عالمية بشأن الموضوع ذاته في نيويورك في 24 تشرين الأول/أكتوبر 2013 وفيينا في 7 تشرين الثاني/نوفمبر 2013.

4- وفي 7 تشرين الأول/أكتوبر 2013، شاركت المقررة الخاصة كمحاضرة في جلسة عرض نظمتها رابطة المحامين الدولية عن موضوع "الاتجار بالبشر: الرق المعاصر".

5- وفي 2 تشرين الثاني/نوفمبر، ألقت خطاباً رئيسياً عما سيتطلبه القضاء على الإفلات من العقاب على الاتجار بالبشر خلال حلقة عمل نظمها الفاتيكان عن موضوع "الاتجار بالبشر: الرق المعاصر".

6- وفي 6 تشرين الثاني/نوفمبر، قدمت ملاحظات افتتاحية خلال الدورة الخامسة للفريق العامل المعني بالاتجار بالأشخاص.

7- وفي 19 و20 تشرين الثاني/نوفمبر، شاركت في مؤتمر عقدته منظمة العمل الدولية عن مكافحة العمل الجبري والاتجار في أفريقيا.

8- وفي 4 كانون الأول/ديسمبر، دعت إلى اجتماع فريق للجهات الفاعلة غير الحكومية بشأن منع الاتجار بالأشخاص والتصدي له في سلاسل الإمداد الدولية، خلال الدورة الثانية للمنتدى المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

9- وفي 17 و18 شباط/فبراير، شاركت المقررة الخاصة في اجتماع لفريق الخبراء التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة المعني بمسألة الاتجار بالأشخاص. وقد التقى الفريق لإعداد ورقة عن مفهوم الموافقة في بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. ثم حضرت المقررة الخاصة المؤتمر الرفيع المستوى الذي نظمه مجلس أوروبا ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وحكومتا النمسا وسويسرا تحت عنوان "ليس للبيع – تضافر الجهود لمكافحة الاتجار في البشر".

باء- الزيارات القطرية

10- زارت المقررة الخاصة إيطاليا في الفترة من 12 إلى 20 أيلول/سبتمبر 2013، وجزر البهاما وبليز في الفترة من 9 إلى 16 كانون الأول/ديسمبر 2013 وسيشل في الفترة من 27 إلى 31 كانون الثاني/يناير 2014 بدعوة كل من حكومات هذه البلدان. وترد التقارير الكاملة عن تلك الزيارات في الإضافات الملحقة بهذا التقرير. وتتقدم المقررة الخاصة بالشكر إلى الحكومات على تعاونها قبل الزيارات وخلالها.

ثالثاً- العقد الأول من ولاية المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال

11- أُدرجت مسألة الاتجار بالأشخاص على جدول أعمال المجتمع الدولي في منتصف التسعينيات من القرن المنصرم مع بدء العمل من أجل إعداد معاهدة جديدة عن الاتجار، تركز خاصة على جوانب الجريمة المنظمة، وتتصدى للثغرات الموجودة في فهم الاتجار. وفي كانون الأول/ديسمبر 2000، اعتمدت الجمعية العامة بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وهو أول اتفاق دولي بشأن الاتجار بالأشخاص منذ اعتماد الجمعية العامة في عام 1949 لاتفاقية حظر الاتجار بالأشخاص واستغلال دعارة الغير، التي كان تركيزها ضيق الأفق. وكان اعتماد البروتوكول علامة تبين تحول النهج الدولي تحولاً محورياً للاهتمام باستغلال الأفراد لتحقيق المصلحة الخاصة. وخلال السنوات التالية، أُعدت معاهدات أخرى عن هذا الموضوع إلى جانب المجموعة الهامة من القوانين غير الملزمة، ومنها المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص (E/2002/68/Add.1). وأصبحت الهيئات الدولية والإقليمية ومجموعات المجتمع المدني تشارك في البحث في مسألة الاتجار ودعم الجهود المبذولة لمكافحته، وبدأت الدول في اعتماد قوانين وسياسات جديدة ترمي إلى تجريم الاتجار وحماية الضحايا ومنع الاتجار في المستقبل. ودشنت دولة من الدول آلية رصد أحادية الجانب، وقد بدأت هذه الآلية الإبلاغ عن مسألة الاتجار بالأشخاص وتقييم استجابة سائر الدول لها.

12- ويرمي الاستعراض الراهن للولاية إلى دراسة العقد الأول من عمل المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال والإمعان فيه، مع الاهتمام خاصة بالمبادئ التي استرشدت بها هذه الولاية منذ إنشائها، وبالتحديد أن حقوق الإنسان للأشخاص المتّجر بهم تقع في صميم الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار وأن التدابير المتخذة لمكافحة الاتجار ينبغي ألا تؤثر تأثيراً سلبياً في حقوق الإنسان وكرامة جميع الأشخاص. وليس الاستعراض شاملاً بل إنه يستند إلى ما أعدته المقررة الخاصة من وثائق للوقوف على الإنجازات الرئيسية والتحديات الراهنة في سياق الجهود العالمية المبذولة لمكافحة الاتجار. وعلاوة على تقديم تقرير عن العمل المنجز في إطار الولاية، تسعى المقررة الخاصة إلى استخلاص العبر والأفكار للاستفادة بها في الأعمال التي ستنجز في المستقبل في إطار الولاية وفي قطاع مكافحة الاتجار برمته.

13- وعلى الرغم من أن الاستعراض قد استهلته المكلفة بالولاية الحالية، فإنه يشمل فترة الولاية برمتها حتى الآن، بما في ذلك العمل الذي اضطلعت به أول مكلفة بالولاية، سغما هودا، في الفترة من عام 2004 إلى عام 2007. وانطوى إعداده على استعراض مكتبي وتحليل لما أعدته المكلفتان بالولاية من وثائق، بما فيها التقارير السنوية والتقارير المواضيعية وتقارير البعثات القطرية والبلاغات المرسلة إلى الحكومات والبيانات المرسلة من المكلفتين بالولاية والأبحاث وتقارير الاجتماعات. وقد عممت المقررة الخاصة أيضاً استبياناً على الدول الأعضاء والمنظمات لمعرفة آرائها في إنجازات الولاية ومجالات العمل المقبلة[(1)].

14- وقد حظيت الولاية بدعم قيّم من طائفة عريضة من أصحاب المصالح والشركاء، بما في ذلك الدول ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية والمؤسسات الأكاديمية والمنظمات غير الحكومية. وتعرب المقررة الخاصة عن امتنانها لها جميعاً على إسهاماتها المهمة التي جاءت في شكل خبرات وأبحاث وغير ذلك من أنواع الدعم. وتعرب عن تقديرها لما بذلته الدول من جهود للرد على الاستبيانات التي أرسلتها إليها، ولتعاونها قبل الزيارات القطرية وخلالها وبعدها طوال سنوات الولاية العشر. وقد حضّر عدد من الخبراء المستقلين أوراقاً أساسية وغيرها من المواد في سياق الدراسات المواضيعية التي أجرتها المقررة الخاصة. وفي عام 2011، أُنشئ فريق بحث معني بالاتجار بالبشر في جامعتي أكسفورد وكامبردج لدعم عمل الولاية بتقديم المساعدة في البحوث الأساسية؛ وقد ساهم هذا الفريق إسهاماً هاماً في أعمال المقررة الخاصة. ومن بين الجهات الأخرى التي قدمت دعماً موضوعياً المركز الدولي لدراسات حقوق الإنسان التابع لكلية الحقوق بجامعة دوك وصندوق تنمية المرأة الأفريقية. وتتقدم المقررة الخاصة بالشكر إلى الجهات المذكورة والجهات العديدة الأخرى التي قدمت إلى الولاية مساعدة لا تقدر بثمن وتحظى بعميق التقدير على مدى العقد المنصرم.

(1) للاطلاع على المزيد من التفاصيل، انظر الإضافة 2 إلى هذا التقرير المعنونة "تقييم أعمال الولاية في الذكرى السنوية العاشرة".

15- وتغتنم المقررة الخاصة أيضاً هذه الفرصة للإقرار بما قدمه ضحايا الاتجار من إسهامات بكل شجاعة وسخاء في أعمال الولاية، وتعرب أملها في ألا تتوقف أصواتهم عن إرشاد الولاية وتشكيل ملامحها في المستقبل.

رابعاً- الولاية والإطار القانوني وأساليب العمل

ألف- ولاية المقررة الخاصة

16- عيّنت لجنة حقوق الإنسان في مقررها 110/2004 مقرراً خاصاً "تركز ولايته على جوانب حقوق الإنسان لضحايا الاتجار بالأشخاص، لا سيما النساء والأطفال". وفي المقرر ذاته، دعت اللجنة المقرر الخاص إلى تقديم تقارير سنوية، تشمل توصيات عن التدابير اللازم اتخاذها لتعزيز حقوق الإنسان للضحايا وحمايتها. والتمست من المقرر الخاص أيضاً الاستجابة بطريقة فعالة للمعلومات الموثوقة عن احتمال وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان بغية حماية حقوق الإنسان لضحايا الاتجار الفعليين أو المحتملين، والتعاون مع هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية المعنية والضحايا وممثليهم. وقد ثبت أن إنشاء منصب المقرر الخاص، بولاية صريحة تتمثل في معالجة جوانب حقوق الإنسان في الاتجار، أمر حاسم لكسر الحلقة المفرغة، ما أكد نيابة عن المجتمع الدولي مبدأين أساسيين، أولهما هو أن حقوق الإنسان للأشخاص المتّجر بهم ينبغي أن تكون في صميم جميع الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار، أما الثاني فهو أن تدابير مكافحة الاتجار ينبغي ألا تؤثر سلباً في حقوق الإنسان وكرامة جميع الأشخاص المعنيين.

17- وكانت فترة الولاية الأولى للمقرر الخاص ثلاث سنوات. وفي عام 2008، مدد مجلس حقوق الإنسان في مقرره 12/8 هذه الولاية لثلاث سنوات أخرى من أجل "تعزيز منع الاتجار بالأشخاص بجميع أشكاله واعتماد تدابير لفرض احترام وحماية حقوق الإنسان للضحايا" ضمن جملة أمور. واستند تعيين المكلفة بالولاية الحالية إلى هذا القرار. والتمس القرار على وجه التحديد من المقرر الخاص أن يقوم ضمن جملة أمور بتعزيز التطبيق الفعلي للقواعد والمعايير الدولية ذات الصلة والمساهمة في مواصلة تحسينها؛ وإدماج منظور جنساني ومنظور مراعٍ للسن في جميع أعمال الولاية؛ وتحديد وتبادل أفضل الممارسات، واقتراح استجابات مناسبة للتحديات والعراقيل المطروحة، من أجل دعم وحماية حقوق الإنسان الخاصة بالضحايا وتحديد ثغرات الحماية في هذا الصدد؛ والتشديد على الحلول العملية، بما في ذلك عن طريق التعاون الدولي؛ والاستجابة للمعلومات الموثوقة بشأن ادعاءات انتهاكات حقوق الإنسان بغرض حماية حقوق الإنسان لضحايا الاتجار الفعليين أو المحتملين. ووردت في القرار إشارة خاصة إلى الصكوك الدولية التالية ذات الصلة: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة واتفاقية حقوق الطفل والبروتوكول الاختياري الملحق

بها بشأن بيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

18- وفي عام 2011 مدد مجلس حقوق الإنسان في قراره 1/17 ولاية المقرر الخاص لثلاث سنوات أخرى. وشدد المجلس في هذا القرار من جديد على المعايير ذات الصلة ومجالات التركيز الرئيسية وأساليب العمل المحددة في قراره السابق، ملتمساً أيضاً من الولاية "فحص أثر تدابير مكافحة الاتجار على حقوق الإنسان لضحايا الاتجار بالأشخاص بغرض اقتراح وسائل كافية لمواجهة التحديات الناشئة في هذا الصدد وتجنب عودة الضحايا للوقوع فريسة للاتجار".

باء- تعريف الاتجار بالأشخاص ونطاقه

19- عُرّف الاتجار بالأشخاص دولياً للمرة الأولى في المادة 3 من بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، على أنه يتألف من ثلاثة عناصر هي: (أ) "فعل" يتمثل في تجنيد أشخاص أو نقلهم أو تنقيلهم أو إيوائهم أو استقبالهم؛ (ب) "وسيلة" تساعد على تحقيق الفعل، مثل التهديد بالقوة أو استعمالها أو غير ذلك من أشكال الإكراه أو الاختطاف أو الاحتيال أو الخداع أو استغلال السلطة أو استغلال حالة ضعف أو إعطاء أو تلقي مبالغ مالية أو مزايا لنيل موافقة شخص له سيطرة على شخص آخر؛ (ج) "غرض" من الفعل المعتزم أو من الوسيلة، أي الاستغلال. وبالتالي فإن موافقة الضحية على الاستغلال المعتزم غير ذي أهمية عند استخدام أي من الطرق المذكورة. ويتعين توافر العناصر الثلاثة في أي فعل لكي يعد "اتجاراً بالأشخاص" في القانون الدولي. والاستثناء الوحيد هو أن عنصر "الوسيلة" لا يكون جزءاً من التعريف عندما يكون الضحية طفلاً.

20- ومنذ إنشاء الولاية، عززت كلتا المكلفتين بها التعريف القانوني الدولي للاتجار، مؤكدتان دوره المحوري في وضع بارامترات الاتجار وإتاحة تطوير الاستجابات باتساق ووضوح. وهذا التعريف مكرس الآن تماماً في الأطر المعيارية الدولية والإقليمية والوطنية التي استُحدِثت منذ اعتماد بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال. وقد جرّمت غالبية الدول (134 دولة[2]) في عام 2012 بحسب مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة) الاتجار في قوانينها الوطنية، المطابقة عموماً للتعريف الوارد في البروتوكول.

21- وأكد ذلك التعريف أن نطاق الاتجار أوسع بكثير مما كان يُتصوَّر من قبل: أي أنه يمكن أن يقع لطائفة عريضة من الأغراض، منها على سبيل المثال لا الحصر، الاستغلال الجنسي؛ ويمكن أن يكون ضحاياه من الرجال والفتيان، وكذلك من النساء والفتيات؛ ويمكن أن يقع عبر الحدود أو في داخل البلد، بما في ذلك بلد الضحية نفسها. وقد اعتمدت المقررة

(2) *التقرير العالمي عن الاتجار بالأشخاص لعام 2012* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.13.IV.1).

الخاصة هذا الفهم للاتجار، مؤكدة في تقريرها الأول أن نطاق الولاية يشمل الاتجار بالأطفال لأغراض جنسية وللعمل والتبني والمشاركة في النزاعات المسلحة؛ والاتجار بالرجال لغرض العمل الجبري والجريمة المنظمة وغير ذلك من سبل الاستغلال؛ والاتجار بالنساء والفتيات لغرض الزواج الإكراه والاستغلال الجنسي والعمل الجبري؛ والاتجار بالأشخاص لغرض نزع أعضاء الجسم (A/HRC/10/16، الفقرة 16).

22- وقد ثبت أن البروتوكول حافز وإطار للتطورات القانونية والسياسية اللاحقة التي ساعدت كلها على تحديد التزامات الدول بوضوح في هذا المجال. ودأبت المقررة الخاصة على تعزيز تنفيذ البروتوكول تنفيذاً فعالاً وشجعت على التصديق عليه.

جيم- أساليب العمل

23- استرشد النهج المتبع حيال الولاية بقراري مجلس حقوق الإنسان 12/8 و1/17، اللذين التمسا من المقرر الخاص ما يلي: (أ) طلب المعلومات من الدول وهيئات حقوق الإنسان وغيرها من المصادر ذات الصلة، وتلقيها والتصرف بفعالية حيالها؛ (ب) التوصية بحلول عملية فيما يتعلق بتنفيذ الحقوق المتصلة بالولاية؛ (ج) فحص أثر تدابير مكافحة الاتجار على حقوق الإنسان بغرض اقتراح وسائل كافية لمواجهته؛ (د) العمل بتعاون وثيق مع سائر آليات مجلس حقوق الإنسان والأمم المتحدة وغيرها من الشركاء. وأثناء اضطلاع المقررة الخاصة بولايتها ركزت خاصة على أساليب العمل الواردة أدناه.

24- *التواصل مع أصحاب المصالح والتعاون معهم*. تعد مسألة الاتجار بالأشخاص حاسمة بالنسبة لكل بلد، فهي تؤثر في العديد من الفئات المختلفة وتشمل مجالات متعددة من الأنشطة القانونية وغير القانونية. وبالتالي فإن طائفة أصحاب المصالح الحاليين والمحتملين عريضة جداً. وقد أدركت أول مكلفة بالولاية هذا الجانب من عملها منذ البداية (E/CN.4/2005/71، الفقرات 41-47) وبذلت جهوداً متسقة لتوسيع نطاق تعاونها ليشمل، بالإضافة إلى الحكومات والوكالات الدولية، جميع منظمات المجتمع المدني المعنية بهذه المسألة، وكذلك تلك المنخرطة في مجالات ذات صلة، من قبيل حقوق المهاجرين والعنف ضد المرأة. وسارت المكلفة بالولاية الحالية على خطاها في هذا النهج التشاركي والتعاوني ووسّعته، فأعلنت عزمها على "الاتصال والاستماع وتعلم وتبادل الممارسات الجيدة في جميع أنحاء العالم" (A/HRC/10/16، الفقرة 62). وطبقت هذا الالتزام من خلال عقد مشاورات إقليمية منتظمة وواسعة النطاق الغرض منها ضمان مساهمة الخبراء في عملها مع تحسين فهم المحاورين لولايتها.

25- وتعاونت المقررة الخاصة أيضاً مباشرة وباتساق مع الهيئات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية المعنية بمسائل الاتجار، وبالأخص مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة (اليونيسيف) والمنظمة الدولية للهجرة ومنظمة العمل الدولية ومفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين واللجنة الدولية

للصليب الأحمر، إضافة إلى الهيئات الإقليمية، ومنها رابطة أمم جنوب شرق آسيا واللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب.

26- وسعت المقررة الخاصة جاهدة أيضاً خلال عملها إلى الحصول على مدخلات من القطاع الخاص ومن الأشخاص والمؤسسات من أصحاب الخبرة الخاصة. وبالنظر إلى مواضيع خاصة من قبيل الاتجار بالأشخاص لغرض نزع أعضاء أجسامهم، التمست المقررة الخاصة خبرات خارجية من الأوساط الطبية وأوساط زرع الأعضاء، في مسعى لضمان الدقة في تقاريرها والوجاهة العملية في توصياتها، وتحسين فهم أصحاب المصالح المعنيين.

27- *الاتصال بضحايا الاتجار*. تركز ولاية المقررة الخاصة على حقوق واحتياجات ضحايا الاتجار، ومن الملائم التشاور مع الضحايا وإشراكهم في أعمال الولاية. وقد أولت المقررة الخاصة اهتماماً خاصاً لتطوير هذا الجانب من أساليب عملها. وشاركت في حلقات نقاش شملت الناجين من الاتجار في نيويورك وجنيف، وأدرجت آراء الضحايا في دراساتها وتقاريرها. وهي على قناعة بأن مشاركة الضحايا حاسمة لضمان إفادة التدابير المتخذة لمكافحة الاتجار لمن يحتاجون إليها؛ واستباق العواقب الضارة غير المقصودة وتلافيها؛ وتحديد فرص التغيير والتحسين في الوقت المناسب.

28- *الدراسات والتقارير الموضوعية*. كانت الدراسات المواضيعية محل تركيز رئيسي في عمل المقررة الخاصة، وهو ما مكّن الولاية من تقديم إسهام هام ومقدَّر تقديراً عالياً (طبقاً للردود الواردة على الاستبيان) في مجالات الاهتمام المفهومة فهماً سيئاً أو الجديدة. وقد اختيرت المواضيع المدروسة بعناية على أساس أهميتها النسبية ومدى إلحاحها، علاوة على قدرة المقررة الخاصة على الإسهام في وضع المعايير الدولية وتعزيز الوعي في المجالات المختارة. وشملت المسائل التي تمت تغطيتها بهذه الطريقة التدابير المتخذة لتثبيط الطلب (2006 و2013)؛ والاتجار لغرض الزواج بالإكراه (عام 2007)؛ وتحديد الضحايا وحمايتهم ومساعدتهم (2009)؛ والتعاون الإقليمي ودون الإقليمي في تعزيز النهج القائم على حقوق الإنسان حيال الاتجار (2010)؛ ومنع الاتجار (2010)؛ والحق في سبل انتصاف فعالة للأشخاص المتّجر بهم (عام 2012)؛ والاتجار في سلاسل الإمداد (2012)؛ والاتجار بالأشخاص لنزع أعضاء أجسامهم (عام 2013). وطبقاً للولاية الصادرة عن مجلس حقوق الإنسان، تم التشديد خاصة على إيجاد حلول عملية للمسائل الخاضعة للدراسة.

29- *الزيارات والتقارير القطرية*. تساعد الزيارات القطرية صاحبة الولاية على بناء فهمها لمشكلة الاتجار على الحقائق الوطنية، وإقامة علاقات مع العاملين في الخط الأمامي، وفي الوقت ذاته إتاحة الفرصة للدول المشاركة وشركائها للوصول إلى المعلومات والخبرات والمعرفة. ولاحظ المجيبون على الاستبيان، بما في ذلك العديد من الدول، أن البعثات الرسمية أثرت في تحويل السياسات والممارسات بشأن الاتجار، فقد أدت مثلاً إلى تغيير سياسات الهجرة وتعديل القانون الوطني الخاص بالاتجار وتحسين التعاون مع منظمات المجتمع المدني. ولاحظ العديد من

المنظمات الدولية أن البعثات الرسمية أتاحت فرصاً قيّمة لأصحاب المصالح لإبداء آرائهم وأفكارهم للمستويات العليا في الحكومة، كما لاحظت أن التقارير مصدر ممتاز للمعلومات المفيدة والعالية الجودة.

30- وخلال تلك الزيارات، انصب التركيز على طبيعة مشكلة الاتجار، ومسائل حقوق الإنسان الرئيسية وفعالية الآليات المؤسسية والقانونية والقضائية والإدارية وغيرها من الآليات الرامية إلى حماية هذه الحقوق. وحرصت المقررة الخاصة، خلال الزيارات القطرية التي قامت بها، على ضمان كون هذه الدراسات تشاورية على نطاق واسع وتشمل مسؤولين حكوميين (بمن فيهم أخصائيون)؛ ووكالات دعم الضحايا، والضحايا أنفسهم عند الاقتضاء؛ وأعضاء الهيئة القضائية وبرلمانيين؛ ومكاتب الأمم المتحدة القطرية؛ والمنظمات الدولية وغير الحكومية في البلد المعني، علاوة على منظمات المجتمع المدني المحلي. ومن ثم يصدر تقرير مفصل عن الزيارة. وقد تطورت هذه التقارير لتتخذ شكلاً يتتبع المسائل الرئيسية التي تثير قلق الولاية وهي: أشكال ومظاهر الاتجار؛ والإطار التشريعي والمؤسسي؛ وتحديد الأشخاص المتّجر بهم؛ وحماية الأشخاص المتّجر بهم؛ ومقاضاة الجناة؛ والتعاون مع المجتمع المدني؛ والتعاون الدولي والإقليمي. وخلال العقد المنقضي منذ إنشاء الولاية، أجريت 21 زيارة قطرية رسمية، أجرت منها المكلفة الأولى بالولاية خمس زيارات إلى البلدان التالية: البوسنة والهرسك ولبنان في عام 2005 والبحرين وعمان وقطر في عام 2006. وأجرت المكلفة بالولاية الحالية 16 زيارة إلى البلدان التالية: بيلاروس وبولندا واليابان في عام 2009 ومصر والأرجنتين وأوروغواي في عام 2010؛ وتايلند وأستراليا في عام 2011؛ والإمارات العربية المتحدة وغابون والفلبين في عام 2012؛ والمغرب وإيطاليا وجزر البهاما وبليز في عام 2013؛ وسيشل في عام 2014.

31- *التوصيات والقوائم المرجعية*. سعت المقررة الخاصة جاهدة إلى تعزيز الوضوح المعياري حول الاتجار وساعدت على توضيح المحتوى الموضوعي للقواعد والواجبات الرئيسية عند الاقتضاء. واستند هذا العمل كل الاستناد إلى المعايير الدولية القائمة، حسبما أقرت به معاهدات حقوق الإنسان الرئيسية وصكوك الاتجار المتخصصة. وتتمثل إحدى النتائج الرئيسية لهذا الأسلوب في مجموعة من مشاريع المبادئ الأساسية المتعلقة بالحق في سبيل انتصاف فعال (A/HRC/17/35، المرفق الأول) أُعِدت عقب مشاورات مستفيضة مع أصحاب المصالح في جميع الأقاليم بهدف توضيح مفهوم الحق في سبيل انتصاف فعال، واستعراض العوامل التي يتعين مراعاتها عند تطبيق هذا الحق على الأشخاص المتاجر بهم. ووضعت المقررة الخاصة أيضاً مشروع قائمة مرجعية تتضمن مؤشرات ومعايير مرجعية يمكن للشركات أن تستخدمها لتقييم مخاطر الاتجار بالبشر في سلاسل الإمداد الخاصة بها (2012). وأُعِدت هذه القائمة المرجعية ونُقِّحت من خلال المفاوضات والغرض منها هو البناء على المبادرات القائمة وتكميلها، بما فيها المبادئ التوجيهية للأعمال التجارية وحقوق الإنسان.

32- *اتخاذ الإجراءات بشأن البلاغات وإحالة النداءات العاجلة*. إن المقررة الخاصة مكلفة صراحة بالاستجابة بفاعلية للادعاءات الموثوقة بشأن انتهاكات لحقوق الإنسان، وذلك بغرض حماية حقوق ضحايا الاتجار الفعليين أو المحتملين. ووفقاً للإجراءات المتبعة، تبلغ المقررة الخاصة الحالة إلى الحكومة المعنية وتلتمس منها تقديم إيضاحات أو اتخاذ إجراءات، إما من خلال رسالة ادعاء أو من خلال نداء عاجل عندما تكون طبيعة الانتهاك المزعوم حساسة من حيث الزمن و/أو خطيرة للغاية. ومنذ إنشاء الولاية، أُرسِل ما مجموعه 99 بلاغاً وورد ما مجموعه 54 رداً.

خامساً- المبادئ والمواضيع الأساسية

33- أكدت المكلفتان بالولاية أثناء أدائهما لمهامهما عدداً من المبادئ والمواضيع الأساسية باعتبارها محورية لجميع جوانب عملهما. وتستمد هذه المبادئ والمواضيع روحهما وجوهرهما على السواء من الأطر القانونية الدولية المتعلقة بمسألة الاتجار، وهي ترمي إلى تعزيز التوافق الذي نشأ حول نطاق المشكلة واتجاه الاستجابات المناسبة.

ألف- الاتجاه الاستراتيجي: الحماية والمقاضاة والمنع ومعاقبة الجناة/عدم معاقبة الأشخاص المتجر بهم وتعزيز التعاون الدولي والجبر وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج والقدرة والتنسيق والتعاون

34- *الاتجاه الاستراتيجي العام*. عند بدء الولاية، كانت ثلاث دعائم هي الحماية والمقاضاة والمنع راسخة بالفعل كنقاط توجيهية للتنظيم الاستراتيجي للاستجابات للاتجار على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وقد أتاحت هذه الدعائم إرشادات وهياكل مهمة للولاية خلال سنواتها الأولى. وفي عام 2009 اقترحت المقررة الخاصة توسيع نطاق هذه الرؤية الاستراتيجية لتشمل ثماني دعائم أخرى هي:

(أ) دعامتان إضافيتان تركزان على العدالة الجنائية وهما: معاقبة الجناة/عدم معاقبة الأشخاص المتّجر بهم وتعزيز التعاون الدولي؛

(ب) ثلاث دعائم تركز على الضحايا وهي الجبر وإعادة التأهيل وإعادة الإدماج؛

(ج) القدرة والتنسيق والتعاون[(3)].

وقد ساعدت هذه الدعائم الإحدى عشرة مجتمعة المقررة الخاصة في تشكيل وتعزيز رؤية متسقة وشاملة للاستجابة للاتجار استجابة فعالة وقائمة على الحقوق.

(3) انظر الجزء خامساً من الوثيقة A/HRC/10/16، والبيان الذي أدلت به المقررة الخاصة في اللجنة الثالثة المنعقدة في 25 تشرين الأول/أكتوبر 2010 خلال الدورة الخامسة والستين للجمعية العامة.

باء- جميع أشكال الاتجار وجميع الضحايا

35- كما ذُكر أعلاه، اتسع نطاق الفهم الدولي لطبيعة ونطاق الاتجار اتساعاً كبيراً في العقود القليلة الماضية. ومن المقبول حالياً على نطاق واسع أن النساء والرجال والأطفال يتعرضون للاتجار وأن أشكال الاتجار تختلف بحسب المنفعة المحتملة أو غير ذلك من المكاسب الشخصية. ويكتسي هذا التطور أهمية بالغة من منظور القانون الدولي لأنه يجلب إلى الإطار القانوني ذي الصلة طائفة عريضة من السلوكيات الاستغلالية التي كان الكثير منها منظماً تنظيماً سيئاً أو انتقائياً على المستويين الوطني والدولي على حد سواء.

36- وقد تبنت كلا المكلفتين بالولاية هذا الفهم الشامل للاتجار الذي يشمل الاتجار بالأطفال لأغراض جنسية وعمل الأطفال وتبنيهم مشاركتهم في النزاعات المسلحة؛ والاتجار بالرجال لغرض العمل الجبري وغير ذلك من أشكال الاستغلال؛ والاتجار بالنساء والفتيات لأغراض الزواج بالإكراه والاستغلال الجنسي والعمل الجبري؛ والاتجار بالأشخاص لنزع أعضاء الجسم.

جيم- نهج قائم على حقوق الإنسان

37- انطوت الولاية منذ إنشائها على نهج قائم على حقوق الإنسان كجزء لا يتجزأ منها إقراراً بأن الاستجابات للاتجار لم تقم دائماً على الأسس الراسخة التي وضعتها حقوق الإنسان. وأكدت المقررة الخاصة على الدوام أن إيلاء شواغل أخرى، من قبيل منع الجريمة ومراقبة الهجرة، الأولوية على حقوق الإنسان يشوه طبيعة المشكلة ويحجب أهم الحلول وأنجعها. وقد عرضت أول مكلفة بالولاية في تقريرها الأول المبدأين الأساسيين لنهج قائم على حقوق الإنسان، ولا يزال هذان المبدآن يوجهان عمل الولاية. والمبدآن هما أولاً أن تكون حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم محور جميع الجهود الرامية إلى مكافحة الاتجار وحماية المتأثرين به ومساعدتهم وجبر ضررهم؛ وثانياً ألا تؤثر تدابير مكافحة الاتجار تأثيراً سلبياً على حقوق الإنسان للأشخاص المعنيين وكرامتهم (E/CN.4/2005/71، الفقرة 11). وقد سعت المكلفة بالولاية الحالية جاهدة لمواصلة تطوير المفهوم، مثلاً بإظهار كيف أن التشاور مع من سيتأثر بالتدابير المحتملة لمكافحة الاتجار أو من سبق أن تأثر بها ضروري لاتباع نهج قائم على حقوق الإنسان في مكافحة الاتجار (A/HRC/23/48، الفقرة 76).

دال- نهج يركز على الطفل

38- من الراسخ أن الاتجار بالأطفال عن طريق الخطف والبيع وغير ذلك من الأشكال ظاهرة إجرامية مستشرية تؤثر في جميع الأقاليم وأغلب البلدان. وقد أكدت أعمال الولاية أن الأطفال يتاجر بهم لأغراض الاستغلال الجنسي، بما في ذلك البغاء وإنتاج المواد الإباحية، كما يتاجر بهم لأغراض العمل الجبري واستغلالهم في المزارع والمصانع ومراكب الصيد، والتسول

الجبري والخدمة في المنازل الخاصة. وفي حين يتم الكثير من حالات الاتجار بالأطفال عبر الحدود الدولية، فإن العديد من البلدان يشهد ظاهرة الاتجار الداخلي بالأطفال.

39- وقد شددت المقررة الخاصة مراراً وتكراراً على أن احتياجات الأطفال من ضحايا الاتجار من حيث المساعدة والحماية والدعم ستختلف اختلافاً كثيراً عادة عن احتياجات البالغين، ودعت إلى اتخاذ تدابير خاصة بالأطفال وتركز عليهم فيما يتعلق بتحديد الأطفال وحمايتهم ومساعدتهم، على أن تستند هذه التدابير إلى مبادئ وأحكام قانون حقوق الإنسان القائم، والأهم من ذلك اتفاقية حقوق الطفل (A/64/290، الفقرات 68-76). وينطوي هذا النهج أيضاً على الاستماع إلى أصوات وآراء الأطفال المتاجر بهم أو المعرضين للاتجار بهم والاستجابة لها (A/HRC/23/48، الفقرة 69).

هاء- الانتباه إلى الأسباب وعوامل الضعف

40- تنبّهت المكلفتان بولاية إلى أن منع الاتجار في المستقبل يجب أن يقوم على فهم دقيق ومتمايز للأسباب الجذرية لهذه الظاهرة، بما في ذلك العوامل التي تجعل بعض الأشخاص أكثر ضعفاً من غيرهم أمام الاستغلال المتصل بالاتجار. ويساعد هذا الفهم أيضاً على توجيه استجابات أكثر فعالية، مثلاً بالمساعدة على تحديد هوية الأشخاص والفئات المعرضة لخطر الاتجار وبتشكيل الفهم العام والرسمي لطريقة حدوث الاتجار وأسبابه. وعلاوة على ذلك، يساعد الانتباه إلى الأسباب الأساسية على التصدي لطريقة السرد السائدة في الإبلاغ عن هذه القضايا، التي تطغى عليها القصص المثيرة عن ضحايا الاتجار وتتغاضى بصفة عامة عما وراءها من عوامل اجتماعية واقتصادية أدت إلى انتهاك حقوقهم الإنسانية (A/67/261، الفقرة 42).

41- وخلال العقد الأول من الولاية، سعت المكلفتان بالولاية باستمرار إلى تحديد تلك العوامل التي تسهم في زيادة ضعف فرد أو فئة من الأفراد أمام الاتجار. وكشف عمل الولاية اتساقاً في جميع مناطق ومظاهر الاتجار فيما يخص العوامل التي تشمل انتهاكات لحقوق الإنسان مرتبطة (أ) بالفقر وعدم المساواة، (ب) بالهجرة، (ج) بالتمييز، بوسائل منها العنف الجنساني. ومن المهم ملاحظة عدم وجود سبب جذري واحد في معظم الأحيان؛ فكما لاحظت المقررة الخاصة، "إن مجموعة عوامل متعددة هي التي تعرض بعض الأفراد لأخطار عالية بأن يكونوا موضوع الاتجار" (A/65/288، الفقرة 26). وقد أكدت المقررة الخاصة باستمرار أن الدول تتحمل مسؤولية قانونية للعمل على منع الاتجار بمعالجة مسألة الضعف. وتلك المسؤولية جزء من قانون المعاهدات الدولية وقد أكده مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة باستمرار[4]، وكذلك هيئات معاهدات حقوق الإنسان.

(4) انظر مثلاً قرار الجمعية العامة 145/67، الفقرات 10-12 و22 وقرار مجلس حقوق الإنسان 2/14، الفقرة 7(ز).

سادساً- مجالات التركيز والقلق الرئيسية

42- اعتمدت كلتا المكلفتين بالولاية نهجاً مواضيعياً قوياً في عملهما، فسعتا جادتين لتحديد الشواغل والجوانب الشاملة ومظاهر الاتجار البالغة الأهمية لجميع الدول التي لم تخضع بعد لفحص دقيق. وهذا شيء مناسب بوجه خاص لأن الاتجار، كما يُفهم حالياً، مسألة جديدة بالنسبة إلى العديد من الحكومات وبالنسبة إلى المجتمع الدولي ككل. وفي هذا الجزء، حددت المقررة الخاصة خمسة مجالات عمل برزت كمواضيع ذات أهمية رئيسية لحركة مكافحة الاتجار ككل، وهي بالتحديد: (أ) حق الضحايا في المساعدة والحماية والدعم؛ (ب) حق الضحايا في سبل الانتصاف؛ (ج) حقوق الإنسان في استجابة العدالة الجنائية؛ (د) منع الاتجار - تحديد الاستراتيجيات الأساسية؛ (هـ) الاتجار بالأشخاص لنزع الأعضاء. وقد خضع بعض هذه المجالات لفحص منتظم طوال الولاية في سياق الإبلاغ السنوي و/أو الزيارات القطرية. وخضع البعض الآخر لفحص منفصل مفصل. وينبغي الإشارة إلى أن نطاق عمل المقررة الخاصة واسع جداً وأن هذا التقرير لا يشمل جميع المجالات الموضوعية التي تناولتها المكلفتان بالولاية.

ألف- حق الضحايا في المساعدة والحماية والدعم

43- تمشياً مع النهج القائم على الحقوق والمركز على الضحايا المعتمد طوال الولاية، ركزت المكلفتان بالولاية تركيزاً شديداً على تطوير الأبعاد القانونية لحق الضحايا في المساعدة والحماية والدعم وفي النظر في مدى احترام هذه الحقوق وحمايتها في الممارسة الفعلية. ومن الواضح جداً أن الدول مطالبة حقاً بتقديم مساعدة ودعم فوريين إلى ضحايا الاتجار الخاضعين لولايتها وحمايتهم من مزيد من الضرر[5]. وينبغي ألا يكون تقديم المساعدة والحماية والدعم فوراً مشروطاً بقدرة الضحايا على التعاون مع وكالات العدالة الجنائية أو رغبتهم في ذلك. وفي عام 2009، كرست المقررة الخاصة تقريراً مواضيعياً لموضوع تحديد هوية الضحايا وحمايتهم ومساعدتهم، مؤكدة المسؤوليات الرئيسية للدول في هذا الصدد ومحددة سبلاً يمكن من خلالها الوفاء بهذه الالتزامات بشكل فعال في الممارسة الفعلية (A/64/290).

44- وتحديد هوية الضحية أمر أساسي لإعمال حقوقها. والدول، إذ لا تحدد هوية الضحايا بسرعة ودقة، تحرمهم بشكل فعلي ودائم بحقوقهم التي ينص عليها القانون (المرجع نفسه، الفقرة 91). ولفتت كلتا المكلفتين بالولاية الانتباه إلى فشل نظم العدالة الجنائية في تحديد هوية ضحايا الاتجار، الذين غالباً ما يُوقفون ويُحتجزون وتُوجّه إليهم تهم ويُحاكمون لدخولهم البلد وعملهم بصورة غير قانونية أو لممارستهم البغاء[6]. وكما لاحظت المقررة الخاصة، "يعامل الضحايا وكأنهم

(5) انظر المرجع التالي: *Commentary on the Recommended Principles and Guidelines to Human Rights and Human Trafficking* (United Nations publication, Sales No. E.10.XIV.1), pp. 141–151.

(6) انظر A/HRC/20/18، الفقرتان 23 و24، وE/CN.4/2005/71، الفقرة 10، وE/CN.4/2006/62/Add.3، الفقرات 47 و58 و63 و64.

مجرمون ويلقى القبض عليهم ويتم ترحيلهم دون التمكن من تحديد هويتهم وتقديم المساعدة اللازمة لهم كضحايا للاتجار" (A/64/290، الفقرة 91). وقد دعت كلتا المكلفتين بالولاية إلى اتباع نهج أكثر دقة وتعاوناً لتحديد هوية الضحايا. وشجعت المقررة الخاصة مراراً وتكراراً على زيادة التعاون بين وكالات دعم الضحايا وموظفي الخط الأمامي[7].

45- *الرجال المتجر بهم*. أثارت المقررة الخاصة باستمرار مخاوف بشأن عدم وجود مساعدة مناسبة للرجال والفتيان الذين تعرضوا للاتجار[8]. وتمثل معدلات تحديد الهوية المنخفضة مشكلة واسعة الانتشار. وأبطأ العديد من الدول في الاعتراف بمسألة الاتجار بالرجال، وهي حالة تُفسّر، جزئياً على الأقل، باستمرار التركيز الشديد على الاتجار لغرض الاستغلال الجنسي على حساب الاتجار لغرض الاستغلال في العمل. ولأسباب ثقافية وغير ثقافية، غالباً ما يتردد الذكور ضحايا الاتجار في التعريف بهويتهم. وحتى عند وجود المساعدة المقدمة لدعم الضحايا، قد لا يكون من الممكن الوصول إليها أو قد لا تكون ملائمة لاحتياجاتهم ويرفضونها لهذه الأسباب.

46- *لا محاكمة ولا عقاب*. لقد أصبح مقبولاً أكثر من ذي قبل أن ضحايا الاتجار ينبغي ألا يُعاقبوا، بل حقيقة ألا يُحاكموا، على جرائم ارتُكِبت خلال الاتجار بهم، مثل جريمتي الهجرة والعمل. وقد أكدت المقررة الخاصة باستمرار أهمية هذا المبدأ[9] وهي تؤيد الموقف المنتشر حالياً على نطاق واسع بأن على الدول ألا تحاكم الضحايا أو تعاقبهم "على الأفعال غير المشروعة التي يرتكبونها باعتبارها نتيجة مباشرة لحالتهم كأشخاص متجر بهم أو عندما يُجبَرون على ارتكاب هذه الأعمال غير المشروعة" (CTOC/COP/WG.4/2009/2، الفقرة 12(ب))[10]. وأشار عدد من الدول والمنظمات الدولية وفئات المجتمع المدني عند الرد على الاستبيان إلى عمل المقررة الخاصة بشأن هذه المسألة على أنه إنجاز كبير ساعد على إرساء عدم المحاكمة وعدم المعاقبة كمعيار مقبول.

باء- حق الضحايا في سبل الانتصاف

47- منذ بداية الولاية، أكدت كلتا المقررتين الخاصتين بوضوح حق ضحايا الاتجار في الوصول إلى سبل انتصاف للأضرار المرتكبة ضدهم. وفي التقارير القطرية، فحصت كلتا المكلفتين بالولاية باستمرار مدى حماية هذا الحق بموجب القانون ومدى إعماله في الممارسة العملية. وكشف ذلك أن الأشخاص المتّجر بهم غالباً ما يُتركون دون سبل انتصاف أو دون الدعم اللازم

(7) انظر مثلاً A/HRC/20/18، الفقرات 45-53.

(8) انظر مثلاً A/HRC/23/48/Add.2، الفقرات 62-92؛ وA/HRC/23/48/Add.1، الفقرة 81 '5'؛ وA/HRC/17/35/Add.4، الفقرة 85؛ وA/HRC/14/32/Add.3، الفقرة 61؛ وA/HRC/14/32/Add.4، الفقرة 43. انظر أيضاً البيان الذي أدلت به المقررة الخاصة عند انتهاء زيارتها لإيطاليا في عام 2013.

(9) انظر مثلاً A/HRC/20/18، الفقرات 23-30 و89؛ وA/65/288، الفقرة 20.

(10) انظر القرار 290/64، الفقرة 95.

للوصول إليها، وهو وضع يزيد من خطر استمرار انتهاكات حقوق الإنسان، بما في ذلك عن طريق إعادة الاتجار. وقررت المقررة الخاصة، بناء على النظرة التي اكتسبتها من خلال زياراتها القطرية والمعلومات التي تلقتها من خلال أنشطة أخرى، بما في ذلك تقييمها لآليات الاستجابة الإقليمية، أن تجعل من ضمان سبل الانتصاف الفعالة للضحايا موضوع اهتمام أكثر منهجية وتفصيلاً. ولهذا الغرض، نظمت مشاورة للخبراء في عام 2010 تلاها منتدى للمناقشة على الإنترنت وجلسة تحاور خلال الدورة السابعة عشرة لمجلس حقوق الإنسان في سياق تقاريرها المواضيعية عن هذا الموضوع (A/HRC/17/35 وA/66/28). وعُقدت مشاورات إقليمية خلال عام 2013 وأوائل عام 2014 لنشر ومناقشة وصقل مجموعة من مشاريع المبادئ الأساسية بشأن الحق في سبل انتصاف فعالة للأشخاص المتجر بهم.

48- *الإطار القانوني الواجب التطبيق*. تمثل أحد الأغراض الرئيسية لعمل المقرر الخاصة بشأن وصول الضحايا إلى سبل انتصاف فعالة في المساعدة على توضيح الإطار القانوني ذي الصلة ومن ثم تقديم الإرشادات إلى الأخصائيين والمساعدة على سد الفجوة الهامة بين أحكام القانون الدولي في هذا المجال وما يحدث في الممارسة الفعلية. وأشارت المقررة الخاصة في تقريرها إلى الجمعية العامة عن هذه المسألة إلى المذهب القانوني الراسخ الذي يقتضي من الدول توفير سبل انتصاف عندما يكون الفعل أو الإغفال صادراً عنها ويشكل انتهاكاً لالتزاماتها (A/66/283، الفقرة 12). ورغم أن الدول ليست عادة المصدر المباشر للضرر المتصل بالاتجار، فإنها لا تستطيع تبرئة نفسها من المسؤولية القانونية على هذا الأساس. وينص عدد من الصكوك ذات الصلة[(11)] على واجب توفير سبل انتصاف، أو على الأقل إمكانية الوصول إلى سبل انتصاف، لضحايا الاتجار واعترفت هيئات الأمم المتحدة والمحاكم الإقليمية بهذا الواجب على نطاق واسع[(12)]. وينعكس جوهر هذا الواجب في المبدأ 1 من مشروع المبادئ الأساسية المتعلقة بالحق في توفير سبل انتصاف فعالة للأشخاص المتَّجر بهم: "يحق لضحايا الاتجار، باعتبارهم من ضحايا انتهاكات حقوق الإنسان، الاستفادة من سبل الانتصاف الفعالة على ما لحقهم من أضرار".

49- *العناصر الموضوعية للحق في سبل الانتصاف*. اعترفت المقررة الخاصة بأربعة عناصر موضوعية للحق في الانتصاف تنطبق في حالات الاتجار بالأشخاص. وترد هذه العناصر في المبدأ 4 من مشروع مبادئها الأساسية: "من حيث الجوهر، ينبغي منح ضحايا الاتجار تعويضات مناسبة عن الأضرار التي لحقت بهم، وقد يشمل ذلك ردّ الحقوق، والتعويض، والتعافي، والترضية، وضمان عدم التكرار". ويكتسي التعويض أهمية حاسمة لضحايا الاتجار

(11) انظر المرجع التالي: the Protocol to Prevent, Suppress and Punish Trafficking in Persons, especially Women and Children, art. 6 (6) and the Council of Europe Convention on Action against Trafficking in Human Beings, art. 15.

(12) انظر المرجع التالي: Rantsev v. Cyprus and Russia, European Court of Human Rights, application No. 2595/04, judgment of 7 January 2010.

الذين يُرجح أن يكون لحقهم ضرر كبير وفاتتهم فرص قيمة. ويمكن أن يُمنح التعويض للضحايا عن طريق إجراءات قانونية يمكن أن تكون مدنية أو جنائية. ويمكن أن تُقدم أيضاً من خلال صناديق تعويضات تديرها الدولة أو بأساليب غير قانونية مثل تلك المعمول بها بين أرباب العمل والموظفين فيما يتعلق بالمنازعات على الأجور والتعويض على الإصابات المتصلة بالعمل.

50- *العناصر الإجرائية للحق في سبل الانتصاف*. يمكن فهم الواجبات الإجرائية على أنها مجموعة التدابير اللازمة لضمان الوصول إلى سبل انتصاف فعالة، بما في ذلك الوصول إلى المعلومات والمساعدة القانونية وتسوية وضع الإقامة، التي تسهم في تحقيق الأشخاص المتجر بهم للعناصر الموضوعية للحق في سبل انتصاف فعالة. وقد أدركت المقررة الخاصة في نهاية المطاف أن بعض الشروط المسبقة يجب أن تتوفر لإعمال حق ضحايا الاتجار في سبل الانتصاف في الممارسة العملية. فعلى سبيل المثال، سيؤدي عدم تحديد هوية الضحايا في البداية حتماً إلى حرمان أولئك الأشخاص من الوصول إلى سبل الانتصاف. والأشخاص المتجر بهم، بمن فيهم أولئك الذين حُددت هويتهم على هذا الأساس، يُحتجزون في عدد كبير من البلدان أو يُرحّلون دون إعطائهم أي فرصة للمطالبة بتعويضات. ومن ثم فإن من الأهمية بمكان لإعمال الحق في سبل الانتصاف بشكل فعال إدخال تحسينات على إجراءات تحديد الهوية؛ وإقامة "فترة للتفكير والتعافي" يمكن خلالها للضحايا أن يتلقوا المساعدة القانونية وغير القانونية؛ وإجراء استعراض لأي حواجز قانونية للوصول إلى هذا الحق.

51- *مشروع المبادئ الأساسية المتعلقة بالحق في توفير سبل انتصاف فعالة للأشخاص المتَّجر بهم*. تقوم المبادئ بشكل ثابت على قواعد القانون الدولي الراسخة وهي تستند إلى فهم للحواجز القانونية والعملية التي حالت دون إحراز تقدم فيما يتعلق بتوفير سبل انتصاف لضحايا الاتجار. وتوصي المقررة الخاصة بمشروع المبادئ الأساسية للدول والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ووكالات العدالة الجنائية وغيرها ممن قد يكونون في وضع يمكنهم من الإسهام في إعمال حق جميع ضحايا الاتجار في سبل انتصاف للأضرار المرتكبة ضدهم.

جيم- حقوق الإنسان في استجابة العدالة الجنائية

52- لاحظت المقررة الخاصة خلال ولايتها تحولاً هاماً في المواقف حيال جوانب استجابة العدالة الجنائية للاتجار. وقد أثار وضع صك قانوني دولي جديد بشأن الاتجار في إطار مراقبة الجريمة مخاوف مفهومة من أن هذا التركيز سيقلل من الاهتمام والالتزام الواجبين للحقوق الإنسانية للضحايا. وثمة شعور بأن استجابة قوية من العدالة الجنائية للاتجار قد يتضارب مع استجابة قائمة على الحقوق ومركزة على الضحايا. ورغم أن المقررة الخاصة تقبل الأخطار المتمثلة في كون تركيز عارم على التحقيقات والمحاكمات قد يخطف الأضواء من حقوق الضحايا واحتياجاتهم، فإنها تلاحظ أن استجابة قوية من نظام العدالة الجنائية جزء لا يتجزأ من التعامل بفعالية مع الاتجار. وباختصار، ينبغي ألا يكون هناك تضارب بين حقوق الضحايا واستجابات

نظام العدالة الجنائية، شريطة أن يقدم هذا الأخير صراحة على مواجهة ثقافة الإفلات من العقاب التي يتمتع بها المتجرون وضمان العدل للضحايا في الوقت نفسه.

53- ويُعامل ضحايا الاتجار في أغلب الأحيان كأدوات للتحقيقات الجنائية وليس كأصحاب حقوق لديهم حق قانوني في الحماية والدعم وسبل الانتصاف. وأكدت المقررة الخاصة في تقريرها إلى الجمعية العامة في عام 2009 موقفها القائل بأنه "يجب أن توجه إدارة نظم العدالة نحو كفالة وصول الضحايا إلى العدالة، وتوفير سبل انتصاف فعالة، وتعزيز احترام حقوق الإنسان الأساسية للضحايا، بما في ذلك المجرمون، وتأمين ما يكفي من الحماية والمساعدة لضحايا الاتجار لمنع وقوعهم ضحايا مرة أخرى وتفادي خطر إعادة الاتجار بهم" (A/64/290، الفقرة 99).

54- وفي عام 2011، أجرت المقررة الخاصة دراسة مواضيعية للنهج القائمة على الحقوق في إدارة العدالة الجنائية اعترافاً منها بالمشاكل الملحة المرتبطة باستجابات نظام العدالة الجنائية وانعدام الإرشادات. وانطوت الدراسة على تفويض إعداد ورقة أساسية وتوزيع استبيان مفصل على الدول الأعضاء والدعوة إلى اجتماع فريق من الأخصائيين الخبراء. وأكد التقرير الناتج عن ذلك الالتزام الذي يفرض على الدول تجريم الاتجار؛ والتحقيق في الاتجار ومحاكمة مرتكبيه مع بذل العناية الواجبة؛ ووضع أحكام تنص على العقوبات المناسبة (A/HRC/20/18).

دال- منع الاتجار: تحديد الاستراتيجيات الأساسية

55- لقد كان منع الاتجار من خلال التصدي لمواطن الضعف الأساسية للأفراد والفئات موضوعاً رئيسياً للولاية منذ بدايتها. ولكن المكلفتين بالولاية قبلتا دائماً أن مفهوم المنع أوسع نطاقاً من ذلك، إذ يشمل المجموعة الكاملة من التدابير الرامية إلى منع حدوث أعمال الاتجار في المستقبل. ويقتضي القانون الدولي من الدول أن تعمل بما يلزم من العناية لمنع الاتجار وانتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بها. وفحصت الولاية المفهوم العام للمنع وجوانب محددة من نهج وقائي، بما في ذلك التطرق لمسألة الشفافية والمساءلة في سلسلة الطلب والعرض[13]. وتشمل الأسئلة الرئيسية، مثلاً، أي دور ينبغي أن تؤديه التدابير لتشجيع الهجرة الآمنة وحماية حقوق العمل في استراتيجية وقائية وطنية أو إقليمية؟ فهل ينبغي أن تسعى الدول إلى توعية الجمهور بمسألة الاتجار؟ وما هو المطلوب من الدول فيما يتعلق بالتعامل مع الطلب على السلع والخدمات المنتجة عن طريق الاتجار؟ وما هو مفعول واجب المنع فيما يتعلق بالتصدي للاستغلال المتصل بالاتجار في سلاسل الإمداد وكيف يمكن تشجيع الأعمال التجارية على دعم سلاسل الإمداد الخالية من الاتجار؟ هذه قضايا معقدة وصعبة لم تتمكن الولاية من معالجتها

(13) انظر A/65/288، الفقرات 29-38، وA/HRC/23/48، وA/67/261.

كاملة، وبدلاً من ذلك سعت إلى إذكاء الوعي بين الدول وغيرها من الجهات التي ستساعد في زيادة فهم ما هو مطلوب وطريقة تحقيقه.

56- *الهجرة الآمنة*. من الحاسم لمنع الاتجار في المستقبل إيجاد فرص للهجرة القانونية والمجزية وغير الاستغلالية. وتقع هذه المسؤولية على عاتق بلدان المصدر وكذلك بلدان المقصد. وبالنسبة لبلدان المصدر، يشكل تقديم معلومات كافية عن حقوق المهاجرين ومشورة عملية عن طريقة إدارة المخاطر في عملية الهجرة التزامات متكاملة. وينبغي لبلدان المصدر أيضاً التأكد من أن لديها مرافق قنصلية للبقاء على اتصال بمواطنيها العاملين في الخارج والاستجابة بفعالية لأية شواغل[14]. وينبغي لبلدان المقصد أن تستوثق من الطلب على العمال المهاجرين ووضع إجراءات وآليات تمكن من تلبية هذا الطلب دون استغلال.

57- *حقوق العمل*. لا تتمتع مفتشيات العمل في العديد من البلدان بالكفاءات اللازمة للإشراف على أماكن العمل ولن تتمكن على أية حال من دخول الأماكن التي عادة ما يُستغل فيها الأشخاص المتجر بهم، وهي تشمل بيوت الدعارة والمنازل الخاصة والمزارع والمعامل الصغيرة. وقد دعت المقررة الخاصة الدول مراراً وتكراراً إلى تعزيز إنفاذها لقوانين العمل واتخاذ خطوات لتنظيم وكالات التوظيف التي تستفيد، مع الأعمال التجارية المشروعة التي تلجأ إلى خدماتها، استفادة كبيرة من استغلال العمال المهاجرين. وقد تأكدت الولاية من أن عدم حماية حقوق العمال، وعلى الخصوص العمال المهاجرين، يسهم إسهاماً رئيسياً في الاستغلال المتصل بالاتجار.

58- *توعية الجمهور*. يمكن أن تكون حملات التوعية طريقة هامة لمنع الاتجار على مستويين: أولاً، بالعمل مع المجتمعات المعرضة للخطر لتحذيرها من أخطار الاتجار؛ وثانياً، بتحسيس الجمهور في بلدان المقصد لمحنة الأشخاص المتجر بهم وإخبارهم بدورهم في منع ذلك. غير أن المقررة الخاصة لاحظت أن حملات توعية الجمهور تكون أحياناً فجة في تصميمها وتنفيذها، فتستخدم أساليب تخويف تعتمد على الإثارة أو مصممة ببساطة لمنع الناس من التنقل. كما أن آثار هذه الحملات لم تتعرض سوى لفحص نقدي قليل جداً، بما في ذلك الآثار السلبية غير المقصودة التي لاحظتها المقررة الخاصة من باب التندر خلال عملها[15]، مشيرة إلى حاجة جميع البلدان إلى رصد آثار جهود المنع التي تبذلها وتقييمها بانتظام.

59- *معالجة الطلب*. يغذي الاتجار سوقاً عالمية تبحث عن يد عاملة منخفضة التكلفة وغير منظمة وقابلة للاستغلال وعن السلع والخدمات التي يمكن أن تنتجها هذه اليد العاملة. وأكدت كلتا المكلفتين بالولاية أن القانون الدولي يقتضي من الدول أن تردع الطلب الذي

(14) انظر مثلاً A/HRC/23/48/Add.3، الفقرة 75 وA/65/288، الفقرة 73.

(15) انظر مثلاً A/HRC/65/288، الفقرة 45.

يدعم الاستغلال المتصل بالاتجار[16]. وفحصت المقررة الخاصة ذلك الطلب بدقة في سياق استعراض للمنع (A/65/288، الفقرات 29-38) وفي تقرير مكرس (A/HRC/23/48). وفي هذا التقرير الأخير، أوصت المقررة الخاصة الدول باتخاذ خطوات لفهم طبيعة الطلب ووضع تدابير لردعه، بالاستناد إلى معلومات وتجارب صحيحة. وينبغي أن تسترشد هذه العملية أيضاً بحقوق الإنسان الأساسية، بما في ذلك حظر التمييز. ولاحظت المقررة الخاصة أيضاً أهمية ضمان أن التدابير المتخذة لمعالجة الطلب لا تؤثر هي نفسها سلباً على الحقوق والحريات الفردية.

60- *سلاسل الإمداد والشراكات بين القطاعين العام والخاص*. ركزت الولاية بشدة على الجهات الفاعلة غير الحكومية والدور الذي يمكن أو ينبغي أن تؤديه في منع الاتجار والاستجابة له. ونبّهت المعلومات المتعلقة باليد العاملة المتجر بها في سلاسل الإمداد الخاصة بالصناعات الرئيسية، بما فيها الزراعة، وتكنولوجيا المعلومات والاتصالات، وصيد الأسماك، وصناعة الملابس والأنسجة الولايةَ إلى أهمية التعامل مباشرة مع الشركات التجارية. وخلال السنوات الماضية، تناولت المقررة الخاصة هذا الموضوع الصعب وأجرت بحوثاً ومشاورات واسعة بشأن الاتجار في سلاسل الإمداد العالمية. وفي تقرير مكرس لهذا الموضوع، قدمت مجموعة من التوصيات الواضحة والعملية للأعمال التجارية والدول لمساعدتها في القضاء على الاتجار في سلسلة الإمداد (A/67/261). ووفر ذلك أساساً لمزيد من المشاورات مع خبراء الأعمال التجارية أسفرت عن مشروع مجموعة من النقاط المرجعية والمؤشرات لضمان خلاء سلاسل الإمداد من الاتجار. وعُرض هذا المشروع على مجلس حقوق الإنسان في دورته الثالثة والعشرين (A/HRC/23/48/Add.4، التذييل الأول) ومنتدى الأمم المتحدة الثاني المعني بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان في عام 2013.

هاء- الاتجار بالأشخاص لغرض نزع الأعضاء

61- رغم أن الاتجار بالأشخاص لغرض نزع الأعضاء محدد في التعريف القانوني الدولي على أنه شكل من أشكال الاستغلال المتصل بالاتجار، فإن الولاية، حتى عهد قريب جداً، لم تعالج هذا المسألة من الناحية الموضوعية. وكان ذلك يعكس قلة المعلومات الموثوقة بشأن الممارسة والشكل المحيط بنطاقها الحقيقي. ولكن، في السنوات الأخيرة، صدرت مجموعة من التقارير الجيدة التي وثقت الاتجار المنهجي بالأشخاص لغرض نزع أعضاء جسدهم في عدة مناطق مختلفة من العالم ومحاكمات كبرى في أفريقيا وأوروبا. وقُدمت أيضاً إلى الولاية في سياق الزيارات القطرية الأخيرة تقارير غير جدية عن هذا الشكل من الاتجار بالأشخاص. وتمشياً مع التزام الولاية بمعالجة القضايا الصعبة والناشئة والتي لم تخضع لبحث كافٍ، ركزت المقررة الخاصة

(16) بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المادة 9(5) واتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الاتجار بالبشر، المادة 6.

اهتمامها على الاتجار بالأشخاص لغرض نزع الأعضاء بغية الإسهام في المناقشة الدولية التي بلغت نقطة محورية. وقدمت تقريراً عن الاتجار بالأشخاص لغرض نزع الأعضاء على أساس ورقة أساسية للخبراء استعرضها استعراض النظراء فريق غير رسمي من أخصائيي زرع الأعضاء وأخصائيي الأخلاقيات والباحثين (A/68/256).

سابعاً- مساهمة الولاية في مكاسب مفاهيمية وقانونية رئيسية

ألف- تركيز أوسع نطاقاً

62- عرف العقد الأخير تطوراً وتغيراً كبيرين. وبفضل تعريف متفق عليه للاتجار بالأشخاص، وقوانين دولية وإقليمية ووطنية جديدة، وسياسات أكثر وضوحاً، وزيادة الالتزام السياسي، استطاعت الولاية أن تساهم مساهمة حاسمة في لحظة زمنية لا تتكرر. واعتمدت ودعت بنشاط إلى اعتماد تعريف الاتجار المكرس حالياً في القانون الدولي من خلال بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال وغيره من الصكوك، والمدرج في قانون العديد من الدول. وكان لهذا النهج دور محوري في المساعدة على توسيع نطاق تركيز الجهود الدولية والوطنية لمكافحة الاتجار إلى ما وراء التركيز السابق على الاتجار لغرض الاستغلال في الدعارة والمساهمة في مزيد من الوضوح المفاهيمي بشأن بارامترات تعريف الاتجار. وسلطت دول ومنظمات عديدة في ردودها على الاستبيان الضوء على مساهمة الولاية الجوهرية في توسيع نطاق الخطاب المحيط بالاتجار. ولوحظ هذا التوسيع فيما يتعلق بما يلي: (أ) تحديد واستكشاف مختلف أشكال الاستغلال المتصلة بالاتجار، (ب) النظر في مختلف الأماكن والجهات الفاعلة التي يمكن أو ينبغي أن تؤدي دوراً في منع الاتجار أو الاستجابة له.

باء- مزيد من الوضوح فيما يتعلق بحقوق الضحايا

63- إن الإصرار على الحقوق الإنسانية لضحايا الاتجار شيء وتحديد تلك الحقوق في الواقع والالتزامات التي تفرضها على الدول، بما يكفي من التفاصيل، شيء آخر. وتلك عملية أساسية لأن هذا اليقين وحده يسمح بتقييم مدى تطابق حالة أو مبادرة أو استجابة معينة مع القانون الدولي لحقوق الإنسان. ويزيد من تعقيد المهمة نوعاً ما كون الصك الدولي الرئيسي المتصل بالاتجار، وهو بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، ليس واضحاً بشأن مسألة حقوق الضحايا. فهناك إشارات عامة إلى حقوق الإنسان في البروتوكول، ويشمل البروتوكول عدداً من الالتزامات التي يمكن أن تُفهم على أن الغرض منها هو حماية الضحايا. ولكنه، في حد ذاته، لا يحرز سوى تقدم ضئيل في تحديد الطبيعة الدقيقة لاستحقاقات الضحايا وطريقة الوفاء بها. والجدير بالذكر أن النظام الدولي لحقوق الإنسان نفسه لم يساهم

بشكل جوهري في توضيح المحتوى الموضوعي للحقوق والالتزامات ذات الصلة عندما أُسست الولاية لأول مرة. ورغم الإدانات المنتظمة لانتهاكات حقوق الإنسان المرتبطة بالاتجار، فإن هذه الممارسة نادراً ما ارتبطت بانتهاك حق محدد في معاهدة محددة.

64- وساعدت الولاية في جميع جوانب عملها، من البعثات القطرية إلى الدراسات المواضيعية، على تأكيد أهمية تلك الحقوق وتعزيز الوعي بها. وأكد المجيبون على الاستبيان الذي أرسلته المقررة الخاصة إلى الدول الأعضاء وغيرها من الجهات الفاعلة أن عمل الولاية في هذا المجال من بين أكثر إنجازاتها أهمية.

جيم- مزيد من الوضوح فيما يخص التزامات الدول ومسؤولياتها

65- لاحظ المجيبون على الاستبيان أن الولاية ساهمت أيضاً بشكل مباشر في تأكيد ونشر التزامات الدول فيما يتعلق باستجابتها للاتجار. وكانت الولاية واضحة جداً كذلك بأن التزامات الدول تتجاوز تلك المتعلقة مباشرة بالضحايا. ففيما يخص استجابات نظام العدالة الجنائية، مثلاً، أكد المقرر الخاص التزام جميع الدول بالتحقيق في الاتجار ومحاكمة مرتكبيه، فضلاً عن التزام حماية حقوق المشتبه فيهم والحق في محاكمة عادلة[17]. وسلطت المكلفتان بالولاية الضوء أيضاً في تقارير بعثاتهما القطرية على العلاقة بين الفساد والاتجار، فلاحظتا أن المطلوب من الدول أن تتخذ إجراءات لمنع هذا الفساد والتصدي له بمجرد الكشف عنه[18]. وبشكل أعم، خاصة خلال عهدة المكلفة بالولاية الحالية، فحصت الولاية ما ينطوي عليه الالتزام القانوني للدول باتخاذ خطوات لمنع الاتجار، وقدمت بالتفصيل الإجراءات التي ينبغي اتخاذها في إطار نهج لحقوق الإنسان (A/HRC/10/16، الفقرات 45-47).

ثامناً- التحديات

66- أكد عمل الولاية أن مشكلة الاتجار بالبشر ما زالت منتشرة في جميع أنحاء العالم. ورغم أن الوعي بالاتجار وما يتصل به من حقوق والتزامات تحسن كثيراً فإن ذلك لم يسفر عن أوجه تحسن هامة على أرض الواقع. وما زال عدد كبير من النساء والرجال والأطفال يخضعون للاستغلال؛ ولا يتلقى منهم الدعم والحماية أو الجبر سوى عدد قليل جداً؛ كما لا يُلقى القبض سوى على عدد قليل من أولئك المسؤولين عن الاستغلال؛ ويظل عدد المحاكمات منخفضاً بشكل متصلب في جميع البلدان. وقد تناولت الفروع الأجزاء من هذا التقرير العديد من الحواجز التي تحول دون استجابة أكثر فعالية. ومع ذلك، من الصائب تحديد تلك التحديات التي يرجح أن تكون مصدر قلق خاص للمجتمع الدولي والولاية عند تطورها في المستقبل.

(17) انظر مثلاً A/HRC/20/18، الفقرة 71 وA/HRC/20/18.Add.2، الفقرة 77(ح).

(18) انظر مثلاً A/HRC/20/18، الفقرة 90 وA/HRC/20/18.Add.2، الفقرات 72 و73 و77(ح).

ألف- توضيح معايير التعريف القانوني الدولي

67- ثمة حاجة إلى توضيح بارامترات التعريف القانوني الدولي إذ سيكون من الخطأ افتراض أن اعتماد التعريف أنهى المناقشة بشأن بارامترات الاتجار. وهناك في الواقع جدل محتدم متواصل داخل الدول وغيرها من الجهات الفاعلة وفيما بينها بشأن السلوك الذي يُعرَّف أو لا يُعرَّف على أنه "اتجار". فعلى سبيل المثال، إلى أي حد يسمح فعل "الإيواء" للتعريف بأن يشمل الاحتفاظ بفرد من الأفراد في حالة استغلال وليس مجرد التحرك في إطار تلك الحالة؟ وهل يكون خداع صغير واحد عند مرحلة التوظيف كافياً لتتحول حالة استغلال إلى حالة اتجار؟ وهل يكون رضا الضحية ذا أهمية في أي وقت لتحديد ما إذا كان الاتجار قد حدث؟ وإلى أي مدى ينبغي توسيع قراءة عبارة "استغلال موقف ضعف"؟ فعلى سبيل المثال، هل ينبغي أن تشمل الضعف المتصل بالضرورة الاقتصادية أو وضع الهجرة؟ وإلى أي مدى ينبغي توسيع فهم "الاستغلال" (بما في ذلك "الاستغلال الجنسي")؟ وما هي المعايير التي ينبغي استخدامها، إن وُجِدت، لتحديد ما إذا كان يجب إدراج ممارسات استغلالية أخرى في القائمة المفتوحة المحددة في التعريف الدولي؟ وما هي العلاقات بين الاتجار وما يتصل به من ممارسات محظورة أيضاً بموجب القانون الدولي، بما في ذلك الرق والسخرة والعمل القسري؟ ومتى لا تكون حالة عمل قسري أو رق اتجاراً؟ وكيف ينبغي فهم الاستغلال من خلال عبودية الدين في سياق ممارسات التوظيف والاستخدام العصرية؟ والأهم من ذلك، عند أي نقطة تتحول حالة عمالة سيئة إلى اتجار؟

68- وكما لاحظ مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، هذه الأسئلة مهمة لأن نعت سلوك معين بأنه "اتجار" له آثار هامة وواسعة على الدول ومن يُزعَم أنهم ارتكبوا ذلك السلوك والضحايا المزعومين. وله أهمية بالغة أيضاً بالنسبة للمنظمات والوكالات المعنية بمكافحة "الاتجار". ويحدد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة "توتراً بين أولئك الذين يؤيدون تفسيراً محافظاً أو حتى تقييدياً لمفهوم الاتجار وأولئك الذين يدعون إلى توسيعه. ويقدم التعريف المعقد والمنساب الوارد في البروتوكول تبريراً لكلا المنظورين وقد ساهم في ضمان عدم وجود حل لهذه التوترات"[(19)].

باء- تعزيز مساءلة الجهات الفاعلة من غير الدول وإشراك المجتمع المدني

69- يتمثل أحد التحديات الرئيسية الأخرى في مدى مشاركة المجتمع المدني والمجتمع المحلي في مكافحة الاتجار بالبشر ومنعه. وقد شددت تجربة الولاية على الدور الحاسم الذي يجب أن يضطلع به المجتمع المدني في التصدي للاتجار على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي. وعادة ما لاحظت المقررة

(19) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، "استغلال موقف ضعف وغير ذلك من "الوسائل" في إطار تعريف الاتجار بالأشخاص"، ورقة مسائل (فيينا، 2013)، الصفحة 1.

الخاصة توترات بين فئات المجتمع المدني العاملة في مجال الاتجار والحكومات، وتحتاج هذه التوترات إلى إدارة أفضل حتى تتمكن منظمات المجتمع المدني من المساهمة بطريقة فعالة.

70- وقد اعترفت المقررة الخاصة مراراً وتكراراً بقوة وسائط الإعلام في توعية المجتمع المحلي بالاتجار بجميع أشكاله وكذلك في إعلام الفئات الضعيفة ببعض مخاطر الهجرة. ولكن تلك القوة تجعل من الأهمية بمكان أن تكون معالجة وسائط الإعلام لمسألة الاتجار دقيقة ومناسبة في الوقت نفسه. وقد لاحظت الولاية أمثلة متكررة للإثارة الإعلامية، التي تتجلى مثلاً في تركيز شهواني وضيق للغاية على الاستغلال الجنسي. وتشمل مشاكل أخرى تُواجه باستمرار الإخفاق في توفير حماية ملائمة لخصوصية الضحايا؛ ووصم الضحايا؛ وتشجيع الخلط بين الاتجار وظواهر أخرى من قبيل الهجرة غير القانونية وتهريب المهاجرين.

جيم- إشراك الضحايا والفئات الضعيفة

71- سعت المقررة الخاصة باستمرار إلى إشراك الضحايا في جميع جوانب عملها وهي ترى أن الولاية استفادت كثيراً من هذا النهج. وأكد المجيبون على الاستبيان هذه النتيجة، فشددوا على أهمية تركيز الولاية على تجربة الضحايا الحقيقية واعتمادها على بحوث قوية قائمة على الأدلة. وحدد عدة مجيبين جهود المقررة الخاصة للتعبير عن آراء الضحايا، بما في ذلك في مجلس حقوق الإنسان والجمعية العامة، على أنها إنجاز رئيسي.

دال- تحسين آليات الامتثال على الصعيد الوطني والإقليمي والدولي

72- وجهت الولاية الانتباه إلى فجوات مقلقة بين التزامات الدولة فيما يتعلق بالاتجار (ما المطلوب أن تفعله الدول أو أن تمتنع عن فعله) ومدى الوفاء بتلك الالتزامات في الممارسة العملية (ما يحدث في الواقع). وهذا هو الحال بوجه خاص فيما يتعلق بحقوق الضحايا التي يتم تجاهلها في غالب الأحيان رغم أنها محمية بموجب القوانين الدولية والوطنية. ولا ينتج ذلك دائماً عن انعدام الإرادة السياسية. فتعقيد ظاهرة الاتجار وعدم اليقين المحيط بجوانب الحل وكون الدول نادراً ما تكون المرتكب المباشر للضرر المتصل بالاتجار كلها عوامل تعقد مهمة تأمين الامتثال للقواعد القانونية الدولية. ويجب أن يكون تحسين آليات الامتثال على جميع المستويات أولوية من أولويات الدول والمجتمع الدولي.

73- على الصعيد الوطني. دعت الولاية الدول مراراً وتكراراً إلى تعزيز آليات التنفيذ لديها وسعت إلى تقديم إرشادات عملية إلى الدول بشأن تنفيذ نهج قائم على الحقوق. وحدد المجيبون على الاستبيان ذلك كإسهام رئيسي للولاية. وقد دعت المقررة الخاصة باستمرار إلى إقامة مقررين وطنيين أو آليات مكافئة في البلدان التي لم تنشئ بعد هذه الوظيفة. وقد أدى المقررون الوطنيون الموكلة إليهم مهام مناسبة، في الأماكن التي يوجدون فيها (أساساً في أوروبا حالياً)،

دوراً هاماً في رصد الحالة الوطنية؛ وتيسير التعاون بين مختلف الوكالات وبين الحكومة والمجتمع المدني؛ والإشراف على جمع وتحليل البيانات المتعلقة بالاستجابة الوطنية وباتجاهات الاتجار. وتم تأكيد دورهم المحوري أثناء اجتماع استشاري عقدته المقررة الخاصة في عام 2013 وجمع للمرة الأولى مقررين وطنيين من 19 بلداً. ومن المقرر عقد اجتماع متابعة في منتصف عام 2014. وبطبيعة الحال، ليست آلية المقرر الوطني سوى طريقة واحدة يمكن أن تنتهجها الدول لمواجهة تحدي الامتثال. وشجعت المقررة الخاصة الدول على النظر في سبل إضافية لبلوغ هذا الهدف، بما في ذلك وضع خطط عمل وطنية ضد الاتجار وإنشاء أفرقة استشارية موسعة لتقديم المشورة بشأن التنفيذ ودعمه.

74- وتلاحظ الولاية آلية الامتثال الأحادية التي أنشأها مكتب رصد ومكافحة الاتجار بالأشخاص التابع لوزارة الخارجية الأمريكية والتي تجري تقييماً سنوياً لحالة الاتجار في دول العالم ونوعية الاستجابات الوطنية[20]. وقد أقامت المقررة الخاصة علاقة عمل ممتازة مع المسؤولين في المكتب وهي على العموم ترحب بهذه المبادرة بوصفها مساهمة هامة في تعزيز الاستجابات الوطنية القوية وزيادة الوعي بالاتجار في جميع أنحاء العالم. ولكنها تحذر من أن المعايير المستخدمة لتقييم الأداء الوطني ينبغي أن تقوم صراحة على المعايير الدولية. فليس ذلك أساسياً لمصداقية الآلية فحسب، بل إنه أيضاً طريقة هامة لتعزيز الإطار القانوني الدولي وتأكيد معاييره الرئيسية.

75- ويمكن أيضاً تشجيع الدول الأطراف في بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، على قبول تحدي التنفيذ بطريقة أكثر ابتكارية، مثلاً بفتح مداولات الفريق العامل المعني بالاستعراض الدوري الشامل أمام بعض المدخلات من المجتمع المدني وإعطائها مزيداً من مسؤوليات المراقبة الموضوعية. ويظل الاتجار مسألة صعبة على جميع الدول وينبغي الترحيب بزيادة الدعم الذي يهدف إلى مساعدتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية.

تاسعاً- الخلاصة والتوصيات

76- يجب تهنئة مجلس حقوق الإنسان على حكمته وبعد نظره في إنشاء آلية ضمنت احتفاظ حقوق الإنسان بمكانتها الحقيقية في صميم الاستجابة الدولية للاتجار. وقد اكتسى هذا الدور أهمية خاصة علماً بأن المعاهدة الدولية الرئيسية بشأن الاتجار وُضعت خارج نظام حقوق الإنسان. وقد أكدت الدول والجهات الشريكة، بما في ذلك هيئات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والمجتمع المدني، التي استُقصيت آراؤها في إطار إعداد هذا التقرير، التأثير الإيجابي للولاية على عملها وعلى قطاع مكافحة الاتجار ككل. ووجهت الانتباه بوجه خاص إلى

(20) انظر www.state.gov/j/tip/rls/tiprpt/.

مساهمة المقررة الخاصة في تحديد المعايير؛ ودمج حقوق الإنسان في خطاب مكافحة الاتجار؛ وتوجيه الانتباه إلى أشكال الاتجار الناشئة والأقل شهرة.

77- وعلى هذا الأساس، تقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية لمجلس حقوق الإنسان والمكلفين بالولايات في المستقبل.

78- ينبغي لمجلس حقوق الإنسان:

(أ) أن يواصل الولاية، اعترافاً بانتشار الاتجار بالأشخاص والحاجة إلى استراتيجيات طويلة الأجل تنطوي على نهج قائم على حقوق الإنسان؛

(ب) أن ينظر في اختصار تسمية الولاية بحذف الإشارة تحديداً إلى النساء والأطفال. فرغم أن هذه الإشارة جزء من تسمية بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، فإن من شأنها أن تحول الاهتمام عن حقيقة أن الاتجار مشكلة تؤثر في الرجال بقدر ما تؤثر في النساء والأطفال. غير أن جوهر الولاية كما هو محدد في قرار مجلس حقوق الإنسان **12/8**: "تعزيز منع الاتجار بالأشخاص بجميع أشكاله واعتماد تدابير لفرض احترام وحماية حقوق الإنسان المتعلقة بالضحايا" ثبت أنه سليم ولا يتطلب أي تعديلات هامة.

79- ويمكن للمكلفين بولايات في المستقبل أن يركزوا على أوجه التداخل المفاهيمي والتعريفي؛ وآثار النهج القائم على حقوق الإنسان في التصدي للاتجار؛ وقياس تأثير أنشطة مكافحة الاتجار والفساد والاتجار؛ وفعالية أدوات تحديد هوية الضحايا. وينبغي لهم:

(أ) أن ينظروا في إجراء دراسات فيما يخص مجالات القلق الناشئة من قبيل '**1**' ممارسات التوظيف غير القانونية، '**2**' الاتجار بالرجال لأغراض العمل القسري والاستغلالي، '**3**' الاتجار من أجل التسول القسري والأنشطة الجنائية، '**4**' الاتجار لغرض الزواج القسري أو الاستعبادي، '**5**' العودة ومخاطر إعادة الاتجار. وينبغي أن ينظروا في إيلاء مزيد من الاهتمام للاتجار بالأشخاص لغرض نزع الأعضاء مواصلة للعمل الأول الذي اضطلعت به المقررة الخاصة؛

(ب) أن يواصلوا التعاون بين الولاية والآليات الدولية والإقليمية والوطنية لمكافحة الاتجار بالأشخاص، بالتشاور مع الضحايا؛

(ج) أن ينظروا في التعاون مع المقرر الخاص المعني بأشكال الرق المعاصرة، بما في ذلك أسبابها وآثارها، والمقرر الخاص المعني ببيع الأطفال واستغلال الأطفال في البغاء وفي المواد الإباحية، والمقرر الخاص المعني بحقوق الإنسان للمهاجرين، والاستناد إلى المصالح والنهج المشتركة؛

(د) أن يواصلوا تعزيز تنفيذ بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والصكوك الإقليمية ذات الصلة، فضلاً عن غيرها من المعايير

والسياسات المتصلة بالاتجار بالأشخاص، بما في ذلك دعم مشروع المبادئ الأساسية بشأن الحق في انتصاف فعال للأشخاص المتجر بهم وتشجيع الدول على دمجها في التشريعات المحلية؛

(هـ) أن يواصلوا تعزيز مشاركة المجتمع المدني في جميع أشكال مكافحة الاتجار الدولية والإقليمية، بما في ذلك المناقشات المتعلقة بآلية استعراض بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال.