

Distr.: General  
17 July 2020  
Arabic  
Original: English



الدورة الخامسة والسبعون

البند 72 (ب) من جدول الأعمال المؤقت\*

تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها: مسائل

حقوق الإنسان، بما في ذلك النهج

البديلة لتحسين التمتع الفعلي بحقوق

الإنسان والحريات الأساسية

## الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال

### مذكرة من الأمين العام

يتشرف الأمين العام بأن يحيل إلى أعضاء الجمعية العامة تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، ماريا غراتسيا جيامارينارو، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 5/35.



## تقرير المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، ماريا غراتسيا جيامارينارو

### موجز

في هذا التقرير، المقدم عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان 5/35، تواصل المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، ماريا غراتسيا جيامارينارو، بلورة استنتاجاتها وتوصياتها المضمنة في تقريرها المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في دورته الرابعة والأربعين (A/HRC/44/45). وتدعو إلى اتباع نهج بديلة في تنفيذ بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والتحول من نهج إنفاذ القانون إلى نهج يتمحور حول حقوق الإنسان والضحايا، سواء من خلال الأخذ بتفسير ذي توجه حقوقي للأحكام الواردة في البروتوكول بالاقتران مع الاجتهاد القضائي للمحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان وصكوك القانون غير الملزمة أو، وربما، من خلال وضع صك دولي جديد. وهي تطرح تفسيراً للالتزامات الدول ببذل العناية الواجبة فيما يتعلق بمسائل منها على سبيل المثال إعمال حقوق الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار في سبل الانتصاف الفعالة ومبدأ عدم المعاقبة. وتتناول أيضاً الأثر السلبي لسياسات الهجرة التقييدية على حماية الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال، والتداعيات السلبية للنموذج الحالي المتبع في التعرف على الضحايا، وهو نموذج مشكّل من منظور الإجراءات الجنائية، ومشروط بتعاون الضحايا مع سلطات إنفاذ القانون في العديد من البلدان، ولا يركز على أوجه الضعف التي يعاني منها الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار تبعاً للظروف الشخصية لكل منهم. وبناء على ذلك، فإنها تقترح منهجية جديدة لضمان تقديم الدعم المبكر للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار وللأشخاص المعرضين لخطر الاتجار والاستغلال. وتستقيض المقررة الخاصة أيضاً في مناقشة الالتزامات التي تقع على عاتق دوائر الأعمال التجارية ببذل العناية الواجبة، وتحلل الكيفية التي ينبغي بها للحكومات ودوائر الأعمال التجارية أن تمتثل للالتزامات الخاصة باجتثاث الاتجار والاستغلال، ولا سيما من سلاسل التوريد، من خلال مزيج من التشريعات الملزمة والمبادرات الطوعية. وتقدم توصيات لتكون بمثابة دليل تستعين به الدول في اعتماد نهج يقوم حقا على مراعاة الحقوق، ويضع في صميمه مسألة حماية حقوق الضحايا الحاليين والمحتملين. ويُنوِّخ من هذه التوصيات أيضاً أن تسهم في الانتقال بجدول أعمال مكافحة الاتجار من النموذج الجنائي إلى نهج أشمل، والتصدي للطابع البنوي للاستغلال، والتعامل مع مسألة الاتجار والاستغلال بوصفهما قضية من قضايا العدالة الاجتماعية.

## أولاً - مقدمة

1 - تواصل المقررة الخاصة في هذا التقرير بلورة النتائج والتوصيات التي أوردتها في تقريرها المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/44/45) عقب تبادل الآراء مع فريق من الخبراء في سياق حلقة دراسية شبكية دولية نُظمت على مدى يومين في 29 و 30 حزيران/يونيه 2020. وكان يتوخى أن تكون تلك الحلقة الدراسية مناسبة للاحتفال بالذكرى السنوية العشرين لاعتماد بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول الاتجار بالأشخاص)، وكان من المفترض عقدها في باليرمو بإيطاليا. وقد شارك في هذه الحلقة الدراسية الشبكية خبراء بارزون وشكلت منبرا للتفكير الجماعي بشأن الإنجازات التي تحققت منذ اعتماد البروتوكول والثغرات الكبيرة القائمة فيما يتعلق بالإجراءات الفعالة الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته على أساس نهج قائم على مراعاة حقوق الإنسان. وخلال الحلقة الدراسية الشبكية، نوقشت أفكار مبتكرة تتعلق بتفسير وتنفيذ الصكوك الدولية القائمة الملزمة وغير الملزمة، بما في ذلك تنفيذ مبدأ عدم المعاقبة. وتباحث المشاركون أيضاً تأثير سياسات الهجرة التقييدية على حماية الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال. ونوقشت البدائل المتعلقة بتنفيذ البروتوكول، ولا سيما التحول من نهج إنفاذ القانون إلى نهج يركز على حقوق الإنسان، كما نوقش مضمون صك دولي جديد محتمل. وعُرضت الملاحظات الختامية التي أدلت بها المقررة الخاصة في الحلقة الدراسية الشبكية على المجتمع المدني لتأييدها. ونُظمت حلقة دراسية شبكية أخرى في 13 و 14 تموز/يوليه لمناقشة القضايا نفسها مع جمهور مستهدف من الناشطين الأفارقة والآسيويين، لم يكن قد تسنى لهم حضور الحلقة الدراسية الأولى بسبب توقيتها.

2 - وتود المقررة الخاصة أن تتقدم بالشكر إلى المنظمة غير الحكومية "على الطريق" (On the Road) وبلدية باليرمو والتحالف العالمي لمكافحة الاتجار بالنساء على ما قدموه من دعم وخبرة قيّمين في تنظيم الحلقتين الدراسيتين الاستشاريتين. وتود أيضاً أن تشكر جميع الخبراء الذين شاركوا، والخبراء الذين جادوا بتجاربهم وخبراتهم، التي تشكل الدعامة الأساسية لهذا التقرير.

3 - ومرة أخرى، تأمل المقررة الخاصة أن يُسترشد بالتوصيات الواردة في هذا التقرير ليس فقط في وضع سياسات الدولة، بل أيضاً في أعمال القطاع الخاص، ومنظمات المجتمع المدني، ووكالات الأمم المتحدة، والمجتمع الدولي ككل، بهدف ضمان حماية حقوق الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار، بما في ذلك من خلال تقديم الدعم المبكر والفعال، وتمكين هؤلاء الأشخاص وإدماجهم في المجتمع كهدف جوهري للعمل المضطلع به في مجال مكافحة الاتجار.

## ثانياً - الالتزام ببذل العناية الواجبة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان

4 - من العيوب المعترف بها في تطبيق بروتوكول الاتجار بالأشخاص عدم وجود أحكام ملزمة، لا سيما فيما يتعلق بالمادة 6، بشأن مساعدة وحماية ضحايا الاتجار بالأشخاص. ومع ذلك، تقع على الدول التزامات متصلة بالحماية وناشئة عن شرط بذل العناية الواجبة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان.

5 - وفي هذا الصدد، يقع على عاتق الدول التزام إيجابي بحماية الأفراد من انتهاكات حقوق الإنسان التي ترتكبها جهات خاصة. وقد وُضحت الالتزامات المتعلقة ببذل العناية الواجبة في المجالات التي تنطبق على الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك الحق في الحياة، والعنف ضد المرأة، والتمييز القائم على أساس نوع

الجنس، إلى جانب مجموعة من الالتزامات المحددة المتعلقة بالاتجار. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الالتزام مُعترف به في السوابق القضائية الدولية في مجال حقوق الإنسان، ولعل أوضح مثال على ذلك القرار الصادر عن محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية *عمال مزرعة برازيل فيردي ضد البرازيل*. وفي عام 2016، قضت المحكمة صراحة أنه، امتثالاً للالتزامات المنصوص عليها بموجب المادة 6 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، فإن الدول ملزمة باتخاذ تدابير إيجابية، تحدد طبيعتها ومداهها بدقة على أساس ما لأصحاب الحقوق من احتياجات محددة فيما يتعلق بالحماية. ومن أجل امتثال أحكام المادة 6، يتعين على الدول أن تعتمد جميع التدابير المناسبة لإنهاء ومنع الرق، وهو ما يقتضي وجود إطار قانوني مناسب يطبق بفعالية. ويجب أن يكون هذا الإطار شاملاً وأن يتصدى لعوامل الخطر ويعزز الاستجابة المؤسسية. وبالإضافة إلى ذلك، يجب على الدول أن تعتمد تدابير وقائية في حالات محددة تكون فيها فئات معينة معرضة لخطر الاتجار.

6 - وفيما يتعلق بالالتزامات الدول فيما يخص فرادى الجناة من غير الدول، ركزت المقررة الخاصة أيضاً على التدابير التي اتخذتها الدول فيما يتعلق بالشركات، وتناولت بشكل خاص، لا سيما في تقريرها السابق إلى الجمعية العامة (A/74/189) وإلى مجلس حقوق الإنسان، أمثلة على التشريعات التي اعتمدها عدة دول في مجال الشفافية في سلاسل التوريد. وكان هذا المجال أيضاً موضع اهتمام خاص من جانب الدول خلال الحوار التفاعلي الذي جرى أثناء الدورة الرابعة والأربعين للمجلس، حيث قُدمت طلبات تدعو إلى مواصلة بحثه. وقد نوقشت هذه المسألة، ولا سيما العلاقة والديناميات القائمة بين تشريعات الدولة والأنظمة الطوعية التي تضعها الشركات، أثناء مشاورات المقررة الخاصة مع الخبراء.

7 - وركزت المشاورات والحوارات التفاعلية التي أجريت مع الدول أمام مجلس حقوق الإنسان على الشكل الذي ينبغي أن يتخذه إطار قانوني يفرض التزامات ببذل العناية الواجبة على قطاع الأعمال التجارية من أجل التصدي للاتجار بالأشخاص، وعلى الحد الأدنى من الالتزامات التي ينبغي أن تفرضها الدول على قطاع الأعمال التجارية بموجب القانون. وأثبتت المقررة الخاصة، في ملاحظاتها الختامية أمام المجلس، على الدول التي اعتمدت مثل هذه التشريعات، ولا سيما فرنسا، التي ذهبت إلى أبعد من ذلك. إذ لا تقتصر تشريعاتها على فرض التزامات في مجال الإبلاغ، بل تستلزم أيضاً وجود خطط لمعالجة المخاطر وتقرر المسؤولية المدنية للشركات عن الأضرار المتكبدة ما لم تثبت مراعاتها للمخاطر القائمة عند وضع خطتها المتعلقة ببذل العناية الواجبة.

8 - وفيما يتعلق بالحد الأدنى من الالتزامات التي ينبغي أن تفرضها الدول على قطاع الأعمال التجارية بموجب القانون، يتفق كل من المقررة الخاصة والخبراء الذين تمت استشارتهم على أن هناك حاجة إلى إصلاح القوانين الحالية المتعلقة بالشفافية. ذلك أن هذه القوانين، التي تتمحور حالياً حول شرط الإبلاغ فيما يتعلق بالعمليات والسياسات، ينبغي أن تركز بدلاً من ذلك على الأثر والنتائج. وقد أظهرت الخبرة المكتسبة منذ صدور قانون كاليفورنيا للشفافية في سلاسل التوريد لعام 2010، مواطن الضعف في نظام أتاح للشركات استيفاء شرط الامتثال بمجرد الإبلاغ عن مسائل تافهة نسبياً من قبيل ما إذا كانت لديها مدونة سلوك أو ما إذا كانت تضطلع بعمليات ما لمراجعة الحسابات. وبالفعل، فقد انكبّت المقررة الخاصة في تقريرها المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان في عام 2017 (A/HRC/35/37) على تحليل أوجه القصور التي تعترى عملية تدقيق الأداء الاجتماعي، بالصيغة التي تُنفذ بها عادة اليوم. ويتفق الخبراء على أن محتوى تقارير الامتثال في مجال الشفافية، وهي تقارير حافلة بالمعلومات عن السياسات والتدريب وعمليات التدقيق،

لا يترك مجالاً كبيراً، إن وُجد، لتضمين معلومات عن التغييرات الفعلية التي أدخلت على ظروف العمل، أو درجة تواتر العمل الإضافي، أو إثبات دفع رسوم التوظيف، أو ارتفاع المرتبات، أو الوقائع التي تثبت حدوث تحسن في ظروف المعيشة في مكان العمل. وجزير بالإشارة أن معظم الشركات التي تقوم بالإبلاغ، حتى وإن كان هذا الإبلاغ يقتصر على السياسات والعمليات ولا يشمل الأثر، هي أيضاً الشركات الأكثر تأثراً بالرأي العام والطلب الاستهلاكي بحكم طبيعة المنتج أو الخدمات التي تقدمها. وكلما زادت الخبرة المكتسبة، زادت درجة التمرس في عملية الإبلاغ. وبدون توافر معلومات يمكن قياسها كمياً ونوعياً لتبني التحسينات التي أدخلت في مجالات محددة، ومن ثم إثبات الامتثال لحقوق العمل، يصبح التمييز بين من يؤدي مهامه بأمانة ومن لا يفعل مسألة معقدة بشكل متزايد.

9 - وبالإضافة إلى ذلك، فإن للحكومات (على كل من المستوى المحلي والولاياتي والوطني) سلطة واسعة في مجال تنظيم الأسواق من خلال سياساتها العامة في مجال المشتريات. ويتعين على الحكومات أن تسن لوائح تنص على أن يفي مقدمو العطاءات في عقود المشتريات العامة بالتزامات واضحة فيما يتعلق باحترام قانون العمل وممارسات التوظيف الأخلاقية، وأن يثبتوا نتائج حقيقية، سواء بدفع أجور عادلة أو بمطالبة أرباب العمل بتحمل جميع تكاليف التوظيف. وقد دعت المقررة الخاصة الدول في مناسبات عديدة إلى تنظيم عمل الجهات الوسيطة في التوظيف بصورة أكثر فعالية. كما أن سن وتنفيذ التشريعات والسياسات المتعلقة بالتوظيف يجب أن ينطوي على تمكين آلية إنفاذ تستطيع أن تقم على نحو كاف مدى امتثال الجهات الوسيطة لممارسات التوظيف الأخلاقية من خلال التحقق من المستندات والأرقام التي يمكن أن تثبت تحمل أرباب العمل جميع تكاليف التوظيف.

10 - وما فتئت المقررة الخاصة تشجع الحكومات ومؤسسات الأعمال التجارية على التصدي للاستغلال عن طريق الأخذ بنهج ذكي يجمع بين التدابير الملزمة والطوعية. وخلال المشاورات التي أجرتها، نوقشت مسألة نظام المعايير والنهج الطوعية، وهو نظام معقد نشأ على مدى العقود القليلة الماضية. وأبرزت المقررة الخاصة مواطن الضعف التي تعترى النهج الطوعي الصرف في كل من تقاريرها السابقة وفي مداخلتها السابقة أمام مجلس حقوق الإنسان. فالنهج الطوعي وحده لا يكفي عندما يكون هناك قصور منهجي في مجال إنفاذ قوانين العمل الأساسية والمعايير الدولية. لكن وكما اتضح من المناقشة التي دارت في سياق المشاورات، ثمة غموض يكتنف الخط الفاصل بين الإجراءات الطوعية والإجراءات الإلزامية التي تتخذها الشركات فيما يتعلق بمسألة استغلال اليد العاملة. وقد تبني الدعاة، ومنهم أيضاً من ينتمي إلى دوائر الأعمال التجارية في مختلف القطاعات وآليات التدقيق الاجتماعي، مواقف أخرى وهم يطالبون بتعزيز وتحسين الامتثال المؤسسي بالاستناد إلى معايير أساسية. وفي حين يدعو بعض قادة الدوائر الصناعية الدول التي توجد فيها عملياتهم وعمليات سلاسل التوريد التابعة لهم إلى تعزيز إنفاذ تشريعات العمل واحترام حقوق العمل ويطالبونها بذلك، لا يمكن للشركات أن تعول دائماً على الحكومات لضمان الإنفاذ الفعال لقوانين حماية العمالة أو وضع وتعهد قواعد وممارسات تجارية أخلاقية أو إدارة هجرة اليد العاملة من بلدانها وإليها. وفي ضوء تجربة العديد من برامج الامتثال الاجتماعي التي وضعتها الشركات على مدى العقود الماضية، والتي كثيراً ما نُفذت في بيئة تنسم بأطر وطنية واهية وخالية من عنصر الإنفاذ في مجال قوانين العمل، يتبين أن الشركات والحكومات كليهما ما زالتا تبحثان عن التركيبة الصحيحة من التدابير الإلزامية والطوعية التي يمكن أن تعزز التحول من سوق اليوم الذي يشجع التقاعس ويُجزئ الوضع الراهن إلى سوق يمكن فيها مكافأة الشركات على ضمان العمل اللائق في سلاسل التوريد ومعايبتها على الترتيح من الاستغلال.

11 - وفيما يتعلق بطبيعة البرامج الطوعية وتنظيمها، كشفت المشاورات أنها يمكن أن تكون أكثر فعالية إذا شكّلت جزءاً من اتفاقات مُلزِمة بين أصحاب العلامات التجارية والشركات العاملة في سلاسل التوريد الخاصة بها، كما يتضح من النموذج الذي طرحه برنامج الأغذية العادل. وأبرز الخبراء الذين تمت استشارتهم أيضاً أن هناك حاجة إلى التركيز على الإجراءات المتخذة على مستوى المقر. وأشير أيضاً إلى أن المقر هو المكان الذي يمكن أن يحدث فيه التغيير الحقيقي والذي من غير المرجح أن تصله الأنظمة والتشريعات، وهو ما يعني أن الإجراءات ستكون طوعية. وكما أكدت المقررة الخاصة في تقاريرها السابقة، لا يمكن تحقيق مثل هذا التغيير البنوي إلا إذا تُرجمت برامج الامتثال الاجتماعي للشركات إلى تغيير جذري في سياسات الشركات وممارساتها في مجالي الاستعانة بالموارد والمشتريات. وفي حين تواصل الشركات، من جهة، الإبلاغ عن المبادرات، وهو ما يحقق لها الامتثال للتشريعات الحالية المتعلقة بالشفافية، فإنها تواصل، من جهة أخرى، ممارسة نموذج تجاري يتجاهل مسألة استغلال اليد العاملة. فلا يمكن لبرامج الامتثال الاجتماعي للشركات أن توجد بشكل مستقل وبمعزل عن القرارات الأخرى التي تتخذها الشركات. وبدلاً من ذلك، يجب أن تكون تلك البرامج جزءاً لا يتجزأ من كل قرار من تلك القرارات، ويجب أن يكون احترام معايير العمل الأساسية عنصراً رئيسياً في عملية صنع القرار. وبدورها أثارت جائحة مرض فيروس كورونا الحالية (كوفيد-19) العديد من التساؤلات بشأن منشأ مصادر توريد وشراء السلع. ودعا الخبراء إلى اغتنام الفرصة المتاحة بإعادة النظر في سيناريو ما بعد جائحة كوفيد-19 في سلاسل التوريد لدراسة وصوغ سياسات التوريد التي تتسق مع مبدأ العمل اللائق. وبالطبع، يجب ألا يقتصر هذا العمل على توريد السلع، بل يجب أن يشمل أيضاً شراء الخدمات، من النقل إلى التخزين. وخلال زيارة ميدانية أجرتها المقررة الخاصة في عام 2019، وقفت بنفسها، من خلال مقابلات مع عمال في قطاع النقل، على حالات الاتجار بالبشر والاستغلال الجسيم والتجاهل الواسع النطاق لحقوق العمل الأساسية في قلب أوروبا.

12 - وأخيراً، أبرزت المقررة الخاصة أيضاً أن أحد العناصر الرئيسية في أي خطة وطنية للقضاء على الاتجار، ولا سيما الاتجار كشكل من أشكال الاستغلال الجسيم في سياق العمليات التجارية، هو عنصر احترام وإنفاذ المبادئ والحقوق الأساسية في العمل، ولا سيما حرية تكوين الجمعيات والاعتراف الفعلي بالحقوق في التفاوض الجماعي. وفي هذا السياق، أكد الأخصائيون أيضاً أن العديد من السياسات الحكومية تشجع الشرطة وقوات الأمن، صراحة وضمنياً، على التعاون مع المؤسسات التجارية أو مساعدتها بصفة عامة في حفظ النظام داخل صفوف المهاجرين والعمال.

### ثالثاً - تقديم الدعم المبكر للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار، بما في ذلك في سياق تيارات الهجرة المختلطة والإدماج الاجتماعي في الأمد الطويل

13 - دعت المقررة الخاصة إلى ضرورة التحول من الأساليب التقليدية المتبعة للتعرف على الضحايا والقائمة على البحث عن دلائل محددة لإثبات وقوع الاتجار، على النحو المحدد في بروتوكول الاتجار بالأشخاص، إلى نموذج يتمحور حول الكشف عن أوجه الضعف التي تجعل شخصاً ما معرضاً لخطر الاتجار والاستغلال، استناداً إلى الظروف الشخصية وحيث يكون الغرض المتوخى هو تحديد إمكانية حصول هذا الشخص على الدعم المبكر. ومن شأن هذا النموذج الجديد أن يغير جذرياً النهج الحالية التي لا تزال، حتى وإن ادّعت غير ذلك، تتخذ شكل تقنية من تقنيات تحديد الهوية المصممة للاستخدام في الإجراءات الجنائية. وتوسع الخبراء الذين استُشيروا في بحث مواطن الضعف التي تشوب النموذج التقليدي،

وهو نموذج ثبت أنه غير فعال ويتناقض مع النهج القائم على مراعاة حقوق الإنسان. وفي رأيهم أن فشل ذلك النظام مردّه أنه يقوم على استفراد من يُنظر إليهم على أنهم ضحايا "حقيقيون" يستحقون الحماية. غير أن هذا النموذج، القائم على الطابع الاستثنائي لظروف الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار، أثبت عدم فعاليته، لأن هناك قوالب نمطية أخرى أكثر شيوعاً تنطبق بسهولة على هؤلاء الضحايا، الذين غالباً ما يصنّفون ويعاملون كمهاجرين غير نظاميين، حتى عندما تكون هناك مؤشرات واضحة على تعرضهم للاتجار والاستغلال، وبالتالي يواجهون باستمرار خطر الاحتجاز والترحيل.

14 - وثمة حاجة إلى نموذج جديد، يتمحور حول كشف أوجه الضعف التي تزيد من خطر التعرض للاتجار والاستغلال، ويقوم على الاعتراف بأن الاستغلال له سمات هيكلية ينبغي كشفها في مرحلة مبكرة وعلى فهم حالة الضعف التي تتحدد من منظور التمييز وعدم قدرة الشخص على الوصول إلى الحماية الاجتماعية وسبل الانتصاف الفعالة. وهذان العنصران لهما تأثير كبير على اختلال توازن القوى الذي قد يستغله كل من وكالات التوظيف وأرباب العمل لفرض شروط استغلالية والاستفادة بشكل جائر من عمل الشخص أو خدماته. وهذا الاختلال في توازن القوى، الذي يشجع على الاستغلال، له عنصر جنساني قوي، حيث أن النساء والفتيات يتعرضن لأشكال متفاوتة من التمييز نتيجة للأعراف الاجتماعية القائمة على النظم الأبوية.

15 - وأخيراً، فإن هذا النهج الجديد سيكون أكثر انسجاماً مع التجارب الفعلية في أوساط مقدمي الخدمات، الذين كثيراً ما يقدمون المساعدة لمجموعة أوسع من الأشخاص الذين ينتمون إلى فئات ضعيفة ولكن لم يتقرر تحديداً أنهم من ضحايا الاتجار. والواقع أن عمل العديد من المنظمات يتمثل في كشف مواطن الضعف وتكييف خطط المساعدة التي تقدمها حسب احتياجات هؤلاء الأشخاص، كما أن موامة السياسات العامة وبروتوكولات التعرف على الضحايا مع الواقع يمكن أن تساهم إلى حد كبير في تيسير عملها وحصولها على التمويل العام والخاص إن لم تُعد بحاجة إلى إثبات صفة الضحايا المحددة رسمياً وإلى تنظيم مقترحاتها التمويلية بحيث تتمحور حول هذه الفئة فقط.

16 - وتتضح الحاجة إلى نموذج جديد بقدر أكبر عند استعراض سياق الهجرة الحالي. وقد أشارت المقررة الخاصة غير ما مرة إلى النقص العام في إجراءات مخصصة للتعرف على ضحايا الاتجار الحاليين والمحتملين وحمايتهم بشكل عاجل واستباقي، لا سيما في حالات تدفقات الهجرة المختلطة وفيما يتعلق باستغلال اليد العاملة. وبالإضافة إلى ذلك، ثمة اتجاه متزايد إلى وضع الهجرة ضمن منظومة مفاهيم إنفاذ القانون. وفي ظل هذا السيناريو، تُعرض التدابير التقييدية المتصلة بالهجرة كجزء من الجهود الرامية إلى مكافحة الجريمة المنظمة، بما في ذلك الاتجار بالأشخاص، بصرف النظر عن الكيفية التي يمكن أن تؤثر بها تلك التدابير في حقوق الإنسان للمهاجرين والأشخاص الذين تعرضوا للاتجار.

17 - وقد كان تأثير سياسات الهجرة التقييدية على الاتجار بالأشخاص وإسهامها في تفاقم أوجه الضعف التي تعرض المهاجرين لخطر الاتجار والاستغلال موضوع مناقشة خلال المشاورات التي أجرتها المقررة الخاصة. واتفق العديد من الخبراء على أن تيسير مسارات الهجرة النظامية أمر أساسي لمكافحة الاتجار بفعالية. فكثيراً ما تتعثر محاولات التعرف على الضحايا والوصول إلى سبل الانتصاف بسبب تردد العمال في الإبلاغ عن الاستغلال خوفاً من الترحيل. وقد دعت المقررة الخاصة الحكومات مراراً إلى إنشاء حواجز وقائية واضحة تفصل بين مهام مفتشي العمل ومراقبة الهجرة وإنفاذ القانون. والواقع أن هناك حالات سُجل

فيها تردد العمال في الإبلاغ عن تعرضهم للاستغلال، بسبب الطابع المؤقت لتصاريحهم وهشاشة ظروفهم، حتى عندما يكون قد ثبت بالفعل أنهم من ضحايا الاتجار.

18 - وفي ضوء ما تقدم، يمكن الاستنتاج بأن ضحايا الاتجار يجب أن يُمنحوا حق الإقامة دون قيد أو شرط، ما يعني أن منحهم هذا الحق ينبغي ألا يكون مشروطاً بمدى استعدادهم للتعاون مع سلطات إنفاذ القانون و/أو سلطات الادعاء العام أو بمدى قدرتهم على القيام بذلك. وهذه توصية تقدمها المقررة الخاصة باستمرار. وبموجب المادة 7 من بروتوكول الاتجار بالأشخاص، يتعين على الدول الأطراف أن "تتخذ [...] في اعتماد تدابير تشريعية أو تدابير أخرى مناسبة تسمح لضحايا الاتجار بالأشخاص، في الحالات التي تقتضي ذلك، بالبقاء داخل إقليمها بصفة مؤقتة أو دائمة" وأن "تولي [...] الاعتبار الواجب للعوامل الإنسانية والوجدانية". وفي اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الاتجار بالبشر، تُدعى الدول الأطراف إلى "إصدار تصريح إقامة قابل للتجديد لضحايا، في إحدى الحالتين التاليتين أو في كليهما: (أ) إذا ارتأت السلطة المختصة أن إقامتهم ضرورية لأغراض تعاونهم مع السلطات المختصة في التحقيقات أو الإجراءات الجنائية". واستخدام حرف العطف "أو" دليلٌ واضح على أن الغرض من التشريع لم يكن الربط بالضرورة بين إصدار تصريح الإقامة ومشاركة الضحية في الإجراءات الجنائية.

19 - غير أن دولاً عديدة جعلت تقديم المساعدة ومنح حق الإقامة مشروطين بتعاون الضحية في الإجراءات الجنائية. وكما قال أحد الخبراء، فإن هذا النوع من العلاقة المبنية على المجازاة يُستخدم في التعامل مع المجرمين مقابل تقديمهم معلومات في الإجراءات الجنائية. ولا يمكن تبرير تقديم الدعم كمكافأة في الوقت الذي تتحمل فيه الدول، وفقاً لمبدأ العناية الواجبة، المسؤولية الرئيسية عن دعم ضحايا الاتجار ومساعدتهم.

20 - ومن ناحية أخرى، أظهرت المناقشات التي أجريت مع الخبراء الحاجة إلى إعادة النظر في مسارات الهجرة النظامية القائمة. فالفرص المتاحة حالياً للهجرة النظامية تفرض حدوداً على عدد المهاجرين من بلدان معينة أو لأغراض ممارسة أنشطة محددة، كما تقيد العمال في بلدان كثيرة بأرباب عملهم، وهو ما يؤدي إلى نشوء مخاطر الاتجار حتى في إطار خيارات الهجرة النظامية، ناهيك عن خطر الاتجار الذي يتعرض له العمال المهاجرون بسبب الممارسات غير الأخلاقية، حتى من جانب جهات التوظيف العاملة بصورة قانونية. ويرى الخبراء أن إعادة النظر في سياسات الهجرة ينبغي أن تستند إلى الجوانب التالية:

(أ) التنقل الاختياري وليس القسري (كما يحدث عندما تُمنح تصاريح قصيرة الأجل فقط)؛

(ب) الاستقلال عن أرباب العمل، والسماح للأفراد بتغيير رب العمل أو قطاع النشاط أو تمكينهم من العمل لفائدة أكثر من رب عمل واحد، إلى جانب توفير استحقاقات البطالة لتيسير الانتقال إلى رب العمل الجديد؛

(ج) السماح للعمال المهاجرين بتقديم طلبات تصاريح الإقامة بأنفسهم داخل البلدان، ووضع معايير واضحة تُنفذ بالتعاون مع منظمات المجتمع المدني المحلية؛

(د) كفالة المساواة في المعاملة من حيث حقوق العمل؛ وينبغي أن تقتزن برامج تصاريح العمل بتدابير في سوق العمل لضمان احترام معايير العمل لجميع العمال، بغض النظر عن وضعهم؛



(هـ) تحقيق الإدماج الاجتماعي، بما في ذلك رفع القيود المفروضة على جمع شمل الأسر لفائدة جميع أنواع العمال.

### الانتقال من وضع الضحية إلى القدرة على الإمساك بزمام الأمور، اللبنة الأساس في سياسات الإدماج الاجتماعي الطويلة الأمد

21 - في عام 2019، خصصت المقررة الخاصة تقريراً لمسألة الحاجة إلى سياسات طويلة الأمد للإدماج الاجتماعي (A/HRC/41/46). وكما أشارت آنذاك، فإن الحماية لا تتحقق بالتعرف على ضحايا الاتجار وإحالتهم إلى الدوائر المناسبة، ولا يمكن أن تقتصر على المساعدة القصيرة الأمد. والمقصود بتوفير الحماية، كما خلّصت إليه تقارير سابقة، أن الدول يجب أن تتخذ تدابير تمكّن ضحايا الاتجار من التحرر من أغلال الخوف والاستغلال وإعادة بناء حياتهم بعد مرحلة التعافي وإعادة التأهيل. ويفتقر العديد من نظم الحماية التي قامت المقررة الخاصة بتحليلها في سياق مشاوراتها أو أثناء زيارتها القطرية إلى نهج طويل الأمد، وكثيراً ما تعرض ضحايا الاتجار لخطر العودة إلى السقوط في شركه. والمتوخى من الدعم المبكر هو ضمان تمكين ضحايا الاتجار وكفالة استقلالهم في الأمد الطويل. ومفهوم الإدماج الاجتماعي، المرتبط بالتزامات الدول ببذل العناية الواجبة والحق في سبل الانتصاف الفعالة، يوحى بفكرة تتمّ عن عملية يكون فيها التعافي هو الخطوة الأولى، والهدف النهائي هو الاستعادة الكاملة والدائمة لجميع الحقوق التي انتهكت قبل بدء دورة الاتجار وفي أثنائها.

22 - ومن الواضح أن العنصر الرئيسي والأول في أي سياسة للإدماج الاجتماعي يجب أن يتمثل في حصول ضحايا الاتجار على حق الإقامة غير المشروط وغير القائم على منح تصاريح قصيرة الأمد. وكما أقر الخبراء، فإن التحرر من الخوف يمكن أن يترجم من الناحية القانونية إلى الحصول على تصاريح الإقامة أو الحماية الدولية.

23 - ودعت المقررة الخاصة أيضاً إلى إحداث تحول ثقافي في الكيفية التي يُنظر بها إلى الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار. فغالبا ما تُفهم قابلية التعرض للخطر على أنها حالة ضعف؛ وبالتالي، لا يُنظر إلى الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار على أنهم أصحاب حق قادرين على المضي قدما بمشاريع حياتهم، بل بوصفهم جمادا موضع حماية. وقد اعتمد العديد من الحكومات نهج النظام الأبوي، ولئن كانت تقدم مجموعة واسعة من تدابير المساعدة، فإنها لا تعترف بقدرة الضحايا على تولي زمام أمورهم. وقد أكدت المقررة الخاصة، من خلال ما أجرته من بحوث و مشاورات في السنوات الماضية، أن بوسع الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار استعادة القدرة على التحكم في مصائرهم واتخاذ القرارات استنادا إلى مصالحهم وطموحاتهم في الحياة، إذا ما تم دعمهم بالقدر الكافي في مرحلة التعافي، وقُدمت إليهم المعلومات الصحيحة. وعلاوة على ذلك، لا يتم كشف العديد من حالات الاتجار إلا بعدما يتم تمكين الضحايا أولا. ففي مجال استغلال اليد العاملة، على سبيل المثال، تم الكشف عن حالات من خلال النقابات العمالية أو أشكال أخرى من إجراءات العمال. وبرنامج الأغذية العادل خير مثال في هذا الصدد. فهو مبادرة أنشئت وصُممت بقيادة العمال أنفسهم وتسترشد بتجاربيهم الخاصة، كما تستند بقدر كبير إلى عنصر توعية العمال، الذي يكفل تحول العمال المستنيرين إلى أول المسؤولين عن رصد حقوقهم، ويمكنهم بشكل أفضل من التفاعل مع آليات الرصد الرسمية التابعة للبرنامج والاستعانة بآلية الشكاوى. وقد ثبت أن تمكين العمال من إسماع صوتهم هو حل ناجع لجميع الأطراف أيضا لأغراض برامج الامتثال الاجتماعي، وفي رصد وتحديد حالات إساءة

المعاملة في مكان العمل بصفة عامة. فما من هيئة أخرى، سواء أكانت هيئة حكومية أو مؤسسة تدقيق، تستطيع أن تكون حاضرة دائماً وفعالة مثل العمال أنفسهم في كشف حالات الإساءة.

24 - ومن أجل تقدير إمكانات الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار حق قدرها، أبرزت المقررة الخاصة أهمية التعامل مباشرة مع الناجين، من خلال عملية شاملة وتشاركية، في تصميم وتنفيذ وتقييم سياسات مكافحة الاتجار.

25 - وقد أجرت المقررة الخاصة بحثاً محدداً بشأن تلك الإمكانات طوال عملها في مجال الاتجار في حالات النزاع وما بعد النزاع. وخلصت في تقاريرها إلى أن الاتجار لا يرتبط بالنزاع فحسب، بل هو أيضاً نتيجة من نتائج البنيوية. وفي هذا الصدد، أكدت أيضاً على ضرورة إيلاء اعتبار خاص للبعد الجنساني للاتجار، حيث تتعرض له النساء والفتيات بشكل غير متناسب في حالات النزاع وما بعد النزاع، بسبب ما يكون قائماً من أوضاع التهميش والتبعية الاقتصادية والعنف القائم على نوع الجنس، الناجمة عن المعايير الاجتماعية المرتبطة بالنظام الأبوي، بما في ذلك محدودية فرص الحصول على الموارد والتعليم والتمييز الجنساني والعنف الجنسي والمنزلي. وقد سلطت المقررة الخاصة الضوء بوجه خاص على الدور الهام الذي تضطلع به المرأة، بما في ذلك الناجيات من برائن الاتجار، في الوقاية والحماية والمشاركة والإغاثة والإنعاش، وهي أيضاً الركائز الأربع الرئيسية لخطة مجلس الأمن المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.

## رابعاً - الاعتراف الكامل بحقوق الضحايا في الإجراءات الجنائية وتنفيذ مبدأ عدم المعاقبة

26 - تنص المادة 6 من بروتوكول الاتجار بالأشخاص على التزامات محددة فيما يتعلق بحماية حقوق الضحايا أثناء الإجراءات الجنائية. ويشمل ذلك حماية خصوصية الضحايا وهويتهم وسلامتهم البدنية وحقوق الضحايا في الحصول على معلومات عن الإجراءات القضائية والإدارية ذات الصلة، والحصول على المساعدة اللازمة لتمكينهم من عرض آرائهم وشواغلهم وأخذها بعين الاعتبار في المراحل المناسبة من الإجراءات الجنائية ضد الجناة، على نحو لا يمس بحقوق الدفاع. ويتعين على الدول الأطراف، في سياق قيامها بذلك، أن تتخذ تدابير تراعي سن الضحايا ونوع جنسهم واحتياجاتهم الخاصة، ولا سيما احتياجات الأطفال الخاصة.

27 - وفي حين لا توجد إشارة صريحة في بروتوكول الاتجار بالأشخاص إلى مبدأ عدم المعاقبة، فإن الصكوك الدولية والإقليمية الملزمة الأخرى تتضمن أحكاماً تنص على عدم المعاقبة. وقد أدرج هذا المبدأ في اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الاتجار بالبشر وفي بروتوكول عام 2014 الملحق باتفاقية منظمة العمل الدولية لعام 1930 (رقم 29) المتعلقة بالعمل الجبري. وفيما يتعلق بالتوجيهات في مجال القانون غير الملزم، فقد اعترفت كل من مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في مبادئها ومبادئها التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا في توصياتها في مجال السياسات والتشريعات بأهمية هذا المبدأ من أجل التنفيذ الفعال للحكم المتعلق بعدم المعاقبة فيما يخص ضحايا الاتجار. وبالإضافة إلى ذلك، فقد كان هذا المبدأ موضع مناقشة رسمية من جانب المجتمع الدولي في عدة مناسبات. وفي كل من خطة عمل الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص والقرار 67/55، دُعيت الحكومات إلى النظر، ضمن الإطار القانوني ووفقاً للسياسات الوطنية،

في منع الملاحقة القضائية لضحايا الاتجار، ولا سيما النساء والفتيات، بسبب دخولهم بلد ما أو إقامتهم فيه بصورة غير قانونية، واشتغالهم بالجنس/البغاء، وعبورهم الحدود بصورة غير قانونية، واستخدامهم الوثائق المزورة، وما إلى ذلك، مع مراعاة أنهم من ضحايا الاستغلال. وعلاوة على ذلك، اعتبر الفريق العامل المعني بالاتجار بالأشخاص التابع لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في عام 2010 أن مبدأ عدم معاقبة ضحايا الاتجار إنما هو امتداد لمبدأ حماية هؤلاء الضحايا ومساعدتهم، مع الاحترام الكامل لحقوق الإنسان الخاصة بهم، على النحو المبين في المادة 2 (ب) من بروتوكول الاتجار بالأشخاص (انظر CTOC/COP/WG.4/2010/4، الفقرة 9).

28 - وتؤكد المقررة الخاصة، أولاً، أن أي حكم ينص على عدم المعاقبة يجب أن يشمل جميع الحالات التي يكون فيها الشخص قد ارتكب نشاطاً غير قانوني بدون إرادته الحرة، بما في ذلك الحالات التي تُستغل فيها حالة ضعف معينة لإخضاع ذلك الشخص، ويجب تطبيقه على أي أنشطة غير مشروعة، بما في ذلك جميع أنواع الجرائم. وثانياً، يجب تنفيذ هذا المبدأ على نحو صحيح، بطريقة تتسق مع هدف تجنب معاملة الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار كجرائم وتجنب منعهم من المطالبة بحقوقهم والتماس سبل الانتصاف. وهذا يعني وجوب تطبيق حكم عدم المعاقبة في مرحلة مبكرة وليس فقط كوسيلة من وسائل الدفاع أثناء المحاكمة، ما يعني أنه ينبغي عدم بدء الإجراءات الجنائية، أو ينبغي وقفها فوراً، حالما تتوفر أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن الشخص قد تعرض للاتجار. وثالثاً، يجب تطبيق هذا المبدأ بصرف النظر عن أي قرار رسمي سابق يحدد الشخص بوصفه ضحية للاتجار. وتعترف المقررة الخاصة بتقديم توجيهات إلى المشرعين وواضعي السياسات من خلال ورقة مخصصة لهذا الموضوع.

## خامساً - حقوق الإنسان للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال غير الحقوق المنصوص عليها في بروتوكول الاتجار بالأشخاص

29 - بحثت المقررة الخاصة، في مشاوراتها مع الخبراء، مدى إسهام تعزيز تنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص في كفاءة اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان لمكافحة الاتجار، وما إذا كان من الضروري وضع صك جديد والشكل الذي ينبغي أن يتخذه هذا الصك إذا كان الأمر كذلك. وخلال المشاورات، تباحث الخبراء أيضاً مسألة التنفيذ الحالي للبروتوكول وما يشوبه من أوجه قصور.

30 - وأبرز بعض الخبراء أن البروتوكول، على الرغم من عيوبه، يسد ثغرات خطيرة في الصكوك الدولية التي وُضعت قبله لمكافحة مختلف أشكال الرق، بما في ذلك العمل القسري والرق والممارسات الشبيهة بالرق. وفي أواخر تسعينات القرن الماضي، اختارت الدول أن تضع تشريعات دولية جديدة لمكافحة الاتجار ضمن إطار تشريعي قيد التطوير آنذاك، وهو اتفاقية الجريمة المنظمة. وأكد بعض الخبراء أيضاً أنه في حين أن البروتوكول تعثره أوجه قصور كثيرة، لا سيما افتقاره إلى آلية للرصد، فقد أعطى زخماً للإرادة السياسية التي تحرك إجراءات مكافحة الاتجار، وساهم في دفع عجلة العمليات الإقليمية ودون الإقليمية التي نجحت في تنفيذ نهج قائم على مراعاة حقوق الإنسان، مثل اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الاتجار بالبشر وآلية الرصد التابعة لها وفريق الخبراء المعني بمكافحة الاتجار بالبشر.

31 - وأكد بعض الخبراء أن منظور حقوق الإنسان شرط حاسم لنجاح البروتوكول. غير أن المضي قدماً في هذا المسعى يتطلب الحفاظ على عناصر حقوق الإنسان التي يمكن التعرف عليها في البروتوكول من

خلال الإدماج الكامل لجميع أدوات حقوق الإنسان، مثل تحسين الإبلاغ والرصد من خلال تمكين أمناء المظالم والمقررين والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وسائر الهيئات المستقلة. ويقتضي تعزيز أحكام الحماية من خلال تعهد برامج مضمونة وطويلة الأجل في مجالي الهجرة والخدمات الاجتماعية، إلى جانب آليات للتعويض في قرارات الحرمان من التمتع بتلك الحقوق. وهذا المسعى يستتبع كذلك إعادة النظر في تطبيق أحكام البروتوكول التي يصعب ربطها بخطة من خطط الإدماج الاجتماعي، لا سيما ترحيل المهاجرين من خلال ما يسمى ببرامج "العودة الطوعية". ووفقاً لبعض الخبراء، يمكن للبروتوكول، بتوسيع ما ينطوي عليه من جوانب الحماية والحقوق التي تركز على الضحايا، أن يتحول إلى صك حقوق الإنسان المتمحور حول الضحايا على النحو المتوخى منه منذ 20 عاماً.

32 - ومن جهة أخرى، لم يكن خبراء آخرون بنفس القدر من التفاؤل بشأن ما يمكن تحقيقه من خلال البروتوكول. فهو من وجهة نظرهم معيب في جوهره ويظل أداة لمكافحة الجريمة لم توضع لمعالجة جميع جوانب أشكال الاستغلال المستهدفة فيه، مثل الوقاية والحماية. وبالنظر إلى تعريف العناية الواجبة الذي قدمته محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في قضية *مزرعة برازيل فيردي*، فإن أحكام البروتوكول لا ترقى إلى المستوى الذي تقتضيه الالتزامات التي تقع على عاتق الدول ببذل العناية الواجبة من حيث نطاقها وتعقيدها. وعلاوة على ذلك، فقد وُضع البروتوكول لمعالجة حالات الأفراد الذين تعرضوا للاتجار في سياق أنشطة إجرامية ولا يمكنه الإحاطة بالطابع البنيوي للاستغلال.

33 - وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ الخبراء، دعماً للرأي الذي أعربوا عنه، أن البروتوكول لم يعكس المعايير الدولية لحقوق الإنسان المعمول بها عند اعتماده في عام 2000. كما أنه يقوض بعض المعايير المعترف بها دولياً، ولا سيما فيما يتعلق بحقوق الطفل. وفي رأيهم أن أحكام البروتوكول ضعيفة للغاية من حيث توفير الحماية للكبار والأطفال الذين تعرضوا للاتجار والإساءة والاستغلال على أيدي المجرمين. وسكت البروتوكول عن مسألة رئيسية تتعلق بالحماية - وهي مبدأ عدم العقاب - ولم ينص على الطابع الإلزامي للتدابير المتصلة بالحماية (المادة 6)، ولا سيما التدابير الرامية إلى ضمان التعافي الجسدي والنفسي والاجتماعي للضحايا. ومن المبادئ الرئيسية الأخرى التي لم تؤخذ بعين الاعتبار في البروتوكول، وإن كانت أهميتها الحاسمة معروفة بحلول عام 1999، مبدأ مراعاة مصالح الطفل الفضلى ومبدأ عدم إلحاق الضرر. وثمة مسألة مماثلة تنشأ عن ضعف البروتوكول فيما يتعلق بتدابير الوقاية. وبالتالي، فإن العديد من تدابير الوقاية التي تم اتخاذها على مدى السنوات العشرين الماضية تقتصر على حملات التوعية. فقد دُعيت الدول الأطراف إلى "أن تسعى [...] إلى القيام بتدابير، كالبحوث والمعلومات والحملات الإعلامية والمبادرات الاجتماعية والاقتصادية" (المادة 9)، ولكن لم تصدر إليها تعليمات بوضع استراتيجيات للحد من أوجه الضعف أو استعراض سياساتها أو ممارستها التي تزيد من خطر التعرض للاتجار، من قبيل سياسات الهجرة التقييدية. وتمت صياغة شرط التصدي للطلب بطريقة تعزز النقاش الخلفي، دون إدراج ما يكفي من الإجراءات المناسبة. وأخيراً، يخلو البروتوكول من أي إشارة إلى مبدأ التناسب الذي جرت مناقشته، أو إلى الحاجة لقياس أثر السياسات والممارسات التي تُسنّ بموجب البروتوكول.

34 - وحتى إذا جاز الاحتجاج بأن مواطن الضعف هذه تعوضها أغراض البروتوكول المتمثلة في "حماية ضحايا... الاتجار ومساعدتهم، مع احترام كامل لحقوقهم الإنسانية" (المادة 2) أو أحكام المادة 14 التي تؤكد أنه "ليس في هذا البروتوكول ما يمس بحقوق والتزامات ومسؤوليات الدول والأفراد بمقتضى القانون الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي والقانون الدولي لحقوق الإنسان"، فإن الواقع

أن المشرعين وواضعي السياسات الوطنيين لم يعيروا اهتماماً لتلك الأحكام عندما قاموا بترجمة البروتوكول إلى قوانين وسياسات وممارسات وطنية.

35 - وتناولت المناقشة التي أجريت مع الخبراء أيضاً مسألة دور مجلس الأمن، ولا سيما كيف يؤثر جدول أعمال المجلس في الأخذ بنهج قائم على مراعاة حقوق الإنسان في مكافحة الاتجار بالأشخاص ومدى استصواب تحقيق التكامل بين خطة عمل المجلس لمكافحة الاتجار وخطة عمله المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن. وسلّم الخبراء بأن المجلس قد تناول مسألة الاتجار في مناسبات مختلفة. فقد فعل ذلك في القرار 2331 (2016)، غير أن ذلك القرار يتعلق أساساً بالاتجار في المناطق المتضررة من النزاع، وبارتباطه بالعنف الجنسي في النزاعات المسلحة واستخدامه لأغراض التجنيد وزيادة نفوذ وتمويل الجماعات الإرهابية والجهات الضالعة في استخدام العنف الشديد. ولما كان سياق القرار هو الانتهاكات الجسيمة والمنهجية الواسعة النطاق لحقوق الإنسان وللقانون الدولي الإنساني التي يرتكبها تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (تنظيم الدولة الإسلامية)، فإنه يتناول مسألة الاتجار من منظور أمني أساساً. وبصفة عامة، تجنب مجلس الأمن استخدام لغة حقوق الإنسان في قراراته المتعلقة بالاتجار: فعلى سبيل المثال، يشير المجلس في قراره 2331 (2016) إلى ضمان إيلاء الاهتمام لاحتياجات الضحايا، "بما في ذلك توفير المساعدة الطبية والنفسية - الاجتماعية والمعونة القانونية أو إتاحة الفرص للحصول عليها"، وضمان معاملة الضحايا باعتبارهم من ضحايا الجريمة ولكن ليس كضحايا لانتهاكات حقوق الإنسان، التي تستتبع تفعيل المجموعة الكاملة من التزامات الدول كما ذكر آنفاً، ولا يذكر أن هذه الخدمات هي استحقاقات مترتبة على ما لهم من حقوق اقتصادية واجتماعية بموجب كل من اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. ونتيجة لعدم إدراج المعايير واللغة المستخدمة في صكوك حقوق الإنسان القائمة، وإغفال التزام الدول بضمان "تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها للجميع" وعدم الإشارة إلى أن "اتخاذ تدابير فعالة للتصدي للاتجار بالأشخاص أمور يكمل ويعزز كل منها الآخر"، على النحو المبين في خطة العمل العالمية، تكون قرارات المجلس المتعلقة بمكافحة الاتجار بالبشر قد أسهمت في تجزؤ النظم القانونية.

36 - وأخيراً، استشير الخبراء بشأن جدوى وإمكانية وضع صك دولي جديد يبنى بشكل كامل نهجاً يركز على حقوق الإنسان ويتمحور حول الضحايا. وانقسمت الآراء بهذا الشأن. فالبعض يرى أن فتح مناقشة بشأن صك جديد يمكن أن يؤدي إلى حدوث انتكاس من حيث التقدم المحرز، على ضآلته، في مجال مكافحة الاتجار. وتساوهم الشكوك أيضاً بشأن احتمال قيام بعض البلدان بانتهاز الفرصة لا شيء سوى تفكيك نظام الحماية القائم بالفعل دون توفير بدائل أفضل. وبالإضافة إلى ذلك، فإن المناخ الحالي لحقوق الإنسان، أو بالأحرى التجاهل التام لاحترام حقوق الإنسان الذي جعلت منه العديد من الحكومات نقطة ارتكاز لخطابها السياسي، لن يفضي إلى نتائج إيجابية. ودعا خبراء آخرون إلى تفسير البروتوكول من منظور حقوق الإنسان، مع الاسترشاد بالاجتهاد القضائي لمحاكم حقوق الإنسان والصكوك القانونية غير الملزمة المتعلقة بحقوق الإنسان. ويمكن أيضاً استخدام هذا النهج أو النظر إليه على أنه مرحلة انتقالية للمساعدة في صوغ محتوى صك جديد وزيادة تطويره، في انتظار توافر بيئة سياسية أكثر ملاءمة.

37 - ولاحظت المقررة الخاصة أن هناك حاجة إلى إجراء تحول في كيفية التعامل مع إجراءات مكافحة الاتجار، وأنه ينبغي تنقيح و/أو إثراء التشريعات الوطنية بصورة جوهرية لكي تتوافق مع معايير حقوق الإنسان. وفي ضوء ذلك، من الضروري أولاً فصل الاتجار عن نموذج إنفاذ القانون والتفكير بشكل

استراتيجي في كيفية تطبيق إطار شامل للحماية على مجموعة أوسع من الأشخاص الذين يعيشون أوضاعاً صعبة تجعلهم عرضة للاتجار والاستغلال. وهذا التحول ضروري للتعامل مع الطبيعة البنوية للاستغلال المتأصل في الاقتصادات في جميع أنحاء العالم. وقد ساهمت جائحة "كوفيد-19" في تسليط مزيد من الضوء على حقيقة تفشي الاستغلال على نطاق واسع، وكشف النقاب عن الهشاشة الشديدة لأوضاع ملايين العمال الذين باتوا معرضين للموت جوعاً في غضون فترة لم تتجاوز الأسبوعين<sup>(1)</sup>. وسلطت المقررة الخاصة الضوء أيضاً على مواطن الضعف التي تعترى الإطار الحالي في توفير سبل انتصاف فعالة للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار، وهو أمر بالغ الأهمية لإدماج الضحايا في المجتمع. ورغم أن البروتوكول ينص على الحق في التعويض، فإن هذا الحكم هو أقل أحكام البروتوكول تنفيذاً في الواقع. ومفاده بصيغته الحالية، في معظم الحالات، وجوب تحديد هوية الجاني وإدانته، ونجاح هيئة من هيئات إنفاذ القانون في العثور على أصول المتجرين ومصادرتها، بحيث يتسنى استخدامها لتعويض الضحايا. وقليلة هي البلدان التي تمكنت من التغلب على هذه العقبات من خلال إنشاء صناديق لتعويض ضحايا الجرائم. وقد أخفقت الدول أيضاً في إتاحة سبل الانتصاف للضحايا من خلال قنوات غير الإجراءات الجنائية، مثل المحاكم المدنية أو المحاكم المختصة بالنظر في قضايا العمل، التي ينبغي تيسير سبل الوصول إليها والتي يمكن أن تكون أكثر فعالية في استرداد الخسائر أو الأجور غير المدفوعة. وقد سلطت المقررة الخاصة الضوء، في سياق المناقشة، على مسألة رهن تقديم الدعم للضحايا بشرط استعدادهم للتعاون مع سلطات إنفاذ القانون، باعتباره يتعارض مع النهج القائم على حقوق الإنسان. ورغم أن هذا النموذج الشَّرطي لم يُذكر تحديداً في البروتوكول، فقد أُدرج في التشريعات على الصعيد الأوروبي، ولا سيما في توجيه المجلس 2004/81/EC المؤرخ 29 نيسان/أبريل 2004 بشأن تصاريح الإقامة الصادرة للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار، وفي التشريعات الوطنية التي تنحو بقوة إلى نهج إنفاذ القانون. وفي ظل هذه الخلفية، ولئن كان من الضروري مواصلة الضغط لإعادة توجيه التشريعات الوطنية وتنفيذها وفقاً لمعايير حقوق الإنسان، لا بد أيضاً من أن تكون هناك رؤية استراتيجية لصك عالمي جديد يعالج مسألة الاستغلال من جوانب أعم، ويتناول أيضاً طبيعته البنوية، بما في ذلك حالات الاستغلال التي لا ترقى بالضرورة إلى مستوى الجريمة. وينبغي أن يكون هذا الصك جزءاً من جدول أعمال حقوق الإنسان وأن ينضوي تحت رعاية مؤسسة ذات ولاية في مجال حقوق الإنسان.

38 - وعلى الرغم من المناخ السياسي غير المناسب، أو بالأحرى بسبب هذا المناخ بالذات، أكدت المقررة الخاصة أنه يجب على دوائر مكافحة الاتجار بالبشر أن تبدأ في جمع ما يتم تحديده من تجارب جيدة ووضع استراتيجية بشأن نماذج جديدة للدعم المبكر والحماية، وحفز الحركة التي ستكون ضرورية للتفاوض على صك عالمي جديد.

(1) ولمزيد من المعلومات، انظر ورقة موقف المقررة الخاصة المعنونة "أثر وعواقب جائحة كوفيد-19 على الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال"، متاحة على الرابط التالي: [www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-.trafficking.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Trafficking/COVID-19-Impact-.trafficking.pdf)

## سادسا - استنتاجات وتوصيات

## ألف - استنتاجات

39 - لقد ساهم اعتماد بروتوكول الاتجار بالأشخاص في عام 2000 في حشد طاقة هائلة على نطاق العالم للقضاء على الاتجار بالأشخاص. وتضمن البروتوكول تعريفاً يحظى باعتراف دولي لمفهوم الاتجار لأغراض الاستغلال بجميع أشكاله، وأتاح سد ثغرات جسيمة في الصكوك الدولية التي وُضعت قبله من أجل مكافحة الرق والممارسات الشبيهة بالرق والعمل القسري، ولا سيما باستحداث مفهوم استغلال حالة الضعف، بغية تجاوز التفسيرات التقييدية للتعريفات التي تعطيها المحاكم لكل من الرق والعمل القسري. ومنذ ذلك الحين، تم إقرار - أو تنقيح - تشريعات في معظم الدول لتجريم جميع أشكال الاتجار وإنشاء آليات للتعرف على الضحايا وإحالتهم إلى الجهات المناسبة. ومن المهم الإشارة إلى أن منظمات المجتمع المدني أصبحت أكثر نشاطاً، إذ تضطلع بأنشطة التوعية وتقوم بدعم وتمكين الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال، وذلك سواء بتمويل حكومي أو بدونه.

40 - ويتضمن البروتوكول في جملة أغراضه الرئيسية "ضرورة حماية ضحايا ... الاتجار ومساعدتهم مع احترام كامل لحقوقهم الإنسانية". ومع ذلك، فقد برزت أثناء تنفيذه مواطن ضعف وتناقضات فيما يتعلق باحترام حقوق الإنسان. ومعظم الأحكام المتعلقة بالضحايا هي أحكام غير ملزمة، بما في ذلك جميع تدابير تقديم المساعدة والحماية وحق الإقامة، كما أن القرارات ذات الصلة التي تتخذها السلطات المختصة هي قرارات غير قابلة للطعن، أما حقوق الطفل فقد قُوضت بالمقارنة مع الصكوك الدولية التي كانت موجودة من قبل.

41 - وفي إطار هذا النهج، الذي يركز أساساً على إجراءات العدالة الجنائية، يعتمد النموذج المعمول به حالياً على الصعيد العالمي للتعرف على ضحايا الاتجار بصفة أساسية على عمليات الشرطة الرامية إلى كشف مؤشرات تدل على وقوع جريمة من جرائم الاتجار، وهو شرط مسبق للاعتراف بوضع الشخص كضحية. وقد طبق هذا النهج أكثر ما طُبِق في ميدان الاتجار لأغراض الاستغلال الجنسي، بينما أُغفلت أشكال أخرى من الاستغلال. وفي العديد من البلدان، استُخدمت قوانين مكافحة الاتجار بالأشخاص لقمع البغاء وأدت إلى مزيد من الانتهاكات لحقوق المرأة، بما في ذلك القيود المفروضة على حريتها في التنقل والهجرة.

42 - وعلاوة على ذلك، فإن عملية اتخاذ القرارات المتعلقة بالتعرف على الضحايا تقع كلياً، في معظم البلدان، في أيدي سلطات الهجرة وإنفاذ القانون. وبالتالي، كثيراً ما يُحرم ضحايا الاتجار من الحصول على المساعدة وحق الإقامة، حتى وإن كانوا قد تعرضوا للاستغلال الجسيم، متى تعذر على السلطات المختصة إثبات وجود قضية اتجار وتحريك الإجراءات الجنائية. وفي العديد من الدول، تكون المساعدة مشروطة ببدء الإجراءات الجنائية أو تمديدها، ويتعاون الضحايا مع سلطات إنفاذ القانون و/أو سلطات الادعاء العام. وكل ما سبق يتعارض مع النهج القائم على مراعاة حقوق الإنسان.

43 - ولا ينص البروتوكول على عدم معاقبة الضحايا لضلوعهم في أنشطة غير مشروعة تورطوا فيها كنتيجة مباشرة لحالة تعرضهم للاتجار، وبالتالي فإن الأغلبية العظمى من الدول لم تُدرج هذا الحكم في تشريعاتها الوطنية. ومن ثم، لا يزال العديد من الضحايا، بمن فيهم الأطفال، يعاملون كمجرمين

أو كمهاجرين غير نظاميين، ويتعرضون بالتالي لخطر الاحتجاز أو الترحيل، وهو ما يحدث حتى عندما تُكتشف مؤشرات واضحة تدلّ على وقوع الاتجار.

44 - وقد انصبّ تركيز المتفاوضين على البروتوكول بصورة أساسية على قمع الشبكات الإجرامية الدولية وعلى مراقبة الهجرة، وليس على الطابع البنيوي للاستغلال في سياق الاتجار. ورغم أن العمل القسري مذكور في تعريف الاتجار باعتباره من بين أغراضه غير المشروعة، فإن بُعد العمالة في مسألة الاتجار لم يكن محل اهتمام يُذكر، إذ كان سيتطلب اتباع نهج آخر ووضع أحكام محددة.

45 - ومنذ اعتماد البروتوكول، اتخذت مبادرات عديدة تهدف إلى تعزيز الإجراءات القائمة على حقوق الإنسان في مكافحة الاتجار. وفي عام 2005، اعتمدت اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الاتجار بالبشر، وهي صك من صكوك حقوق الإنسان، ومنذ ذلك الحين تضطلع هيئة الرصد التابعة لها، وهي فريق الخبراء المعني بمكافحة الاتجار بالبشر، بتقييم منتظم للدول الأطراف في الاتفاقية. واعتمدت صكوك قانونية غير ملزمة هامة تتناول بصورة مباشرة أو غير مباشرة مسألة الاتجار، بما في ذلك المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالأشخاص، والالتزامات ذات الصلة الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، والعديد من التوصيات العامة الصادرة عن اللجنة المعنية بالقضاء على التمييز ضد المرأة. وتعكف اللجنة أيضاً على وضع توصية عامة بشأن الاتجار بالنساء والفتيات في سياق الهجرة العالمية.

46 - وقد أنشأت المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان مجموعة واسعة من التزامات الدول في مجال الوقاية وحماية حقوق الضحايا. وعلى وجه الخصوص، أنشأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، في حكمها التاريخي الصادر في قضية رانتسيف ضد قبرص وروسيا (Rantsev v. Cyprus and Russia)، التزامات واسعة النطاق تتحملها الدولة في مجال الوقاية. وفي قضية عمال مزرعة برازيل فيردي (Hacienda Brasil Verde)، ذكرت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أن واجب بذل العناية الواجبة يتطلب من الدول إنشاء إطار قانوني للحماية ووضع استراتيجية شاملة للوقاية.

47 - وفي السياق نفسه، اعتمدت منظمة العمل الدولية بروتوكول عام 2014 الملحق باتفاقية العمل الجبري لعام 1930 (رقم 29). ومن المهم الإشارة إلى أن الأحكام الملزمة في ذلك الصك لا تقتصر على الالتزام بتجريم العمل القسري ومقاضاة المسؤولين عنه، بل تشمل تدابير وقائية، وتوفر للضحايا الحماية وسبل الانتصاف، بما في ذلك التعويض، بغض النظر عن وجودهم أو وضعهم القانوني في الإقليم، كما تنص على حماية الضحايا من المعاقبة على الأنشطة غير المشروعة التي أُجبروا على ارتكابها.

48 - ومنذ صدور البيان الذي أدلى به رئيس مجلس الأمن في 16 كانون الأول/ديسمبر 2015 (S/PRST/2015/25)، اتخذ المجلس قرارات بشأن الاتجار، يتعلق معظمها باعتماد نهج أمني وبالتصدي للاتجار في سياق المنظمات الإرهابية مثل تنظيم الدولة الإسلامية وجماعة بوكو حرام. بيد أن المجلس لم يُعِر اهتماماً يُذكر في تلك القرارات للبُعد المتعلق بحقوق الإنسان في إجراءات مكافحة الاتجار. ومن ناحية أخرى، لم يحدد صلة واضحة بين خطته المتعلقة بمكافحة الاتجار وخطته المتعلقة بالمرأة والسلام والأمن.



49 - وقد كان للتشريعات التي وضعت مؤخرا لمكافحة الرق في أستراليا وكندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، وكذلك على مستوى الولايات في كاليفورنيا، الفضل الكبير في التشديد على دور دوائر الأعمال التجارية في منع ومكافحة الرق المعاصر والاتجار. ومع ذلك، كانت هناك انتقادات وُجّهت إلى مواطن الضعف وأوجه عدم الفعالية في التزامات الإبلاغ. ولعل أحدث هذه القوانين وأكثرها تطوراً في هذا المجال القانون الذي وُضع في فرنسا، ويتعلق الأمر بالقانون رقم 2017-399 الصادر في 27 آذار/مارس 2017 بشأن التزام الشركات ببذل العناية الواجبة، والذي يتطلب اتخاذ المزيد من الإجراءات التي لا تقتصر على الإبلاغ، بل ترمي أيضاً إلى تحديد المخاطر ومعالجتها واعتماد خطة احتراسية بغية التقليل منها إلى أدنى حد. وبموجب القانون المذكور، تتحمل الشركات المسؤولية عن الأضرار إذا لم تمتثل للمتطلبات المحددة.

50 - وعلى مدى العقدين الماضيين، اتخذت دوائر الأعمال العديد من المبادرات، امتثالاً للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان التي تنفذ إطار الأمم المتحدة المعنون "الحماية والاحترام والانتصاف"، من أجل تعزيز آليات تعالج مسائل منها العمل القسري والرق والاتجار في سلاسل التوريد، بما في ذلك من خلال وضع مبادرات لأصحاب المصلحة المتعددين أو مبادرات خاصة بقطاع صناعي معين. غير أن هذه المبادرات صُممت أساساً باعتبارها آليات رصد تهدف إلى تحديد المخاطر، وهي غير فعالة إلى حد كبير عند الكشف عن حالات الاستغلال، مع الأخذ بعين الاعتبار أن مجرد إنهاء عقد ما يعني فقدان العمل والتسبب بالتالي في إلحاق مزيد من الضرر بالعمال. وإجمالاً، لم تغير مبادرات الامتثال الاجتماعي الطوعية هذه شيئاً في سلوكيات دوائر الأعمال التجارية، حيث لا تحظى مسألة حماية العمالة باهتمام يُذكر، ولا سيما في سلاسل التوريد حيث لا تزال الأجور المنخفضة والعمالة غير الآمنة والممارسات الاستغلالية سائدة.

51 - وقد أثبتت النقابات العمالية أو المبادرات التي يقودها العمال أنها أكثر نجاحاً في وضع معايير للتوظيف العادل، وزيادة الأجور، والسلامة، والحماية الاجتماعية، والقضاء على العنف القائم على نوع الجنس، وأحياناً في إقامة تحالفات بين العمال والمستهلكين تتمتع بما يكفي من النفوذ للوصول إلى قمة سلاسل التوريد وإلزام الشركات الأم بالتوقيع على اتفاقات ملزمة قانوناً، كما هو الحال في برنامج الأغذية العادل الذي أنشأه تحالف عمال إميوكالي.

52 - وختاماً، فقد أصبح المشهد الحالي أكثر تطوراً وتعقيداً مما كان عليه إبان اعتماد بروتوكول الاتجار بالأشخاص. وعلى وجه الخصوص، أسهمت الصكوك الإقليمية والعالمية والصكوك القانونية غير الملزمة ووثائق الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان والسوابق القضائية الصادرة عن المحاكم الإقليمية لحقوق الإنسان وممارسات منظمات المجتمع المدني في تمهيد الطريق أمام وضع المزيد من الإجراءات الشاملة لمكافحة الاتجار التي تستند حقا إلى نهج يراعي حقوق الإنسان.

53 - ومع ذلك، تظل التشريعات والسياسات الوطنية متجذرة في النهج الأصلي للبروتوكول، مع إيلاء اهتمام ضئيل للبعد المتعلق بحقوق الإنسان. وعلى وجه الخصوص، لا تزال أنشطة دعم الضحايا مرتبطة بالإجراءات الجنائية ونتائجها في معظم البلدان، الأمر الذي يجعل المساعدة مشروطة بتعاون الضحايا في الإجراءات الجنائية. وعلاوة على ذلك، تنزع الدول إلى اعتبار إجراءات مكافحة الاتجار جزءاً من سياستها الخاصة بمراقبة الهجرة؛ وبالتالي، غالباً ما تستخدم هذه السياسة لتبرير سياسات الهجرة التقييدية، التي تؤدي بدورها إلى زيادة خطر تعرض المهاجرين للاتجار والاستغلال.

54 - وقد وضعت منظمات المجتمع المدني ممارسات مبتكرة على نطاق العالم تقوم على تمكين الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار من خلال مذهب بخدمات الرعاية الصحية، والمشورة النفسية، والمشورة القانونية والتمثيل في المحاكم، والتعليم، والتدريب، والمساعدة في العثور على عمل. وما فتئت هذه الأنشطة تواجه صعوبات تتمثل في القيود التي تفرضها الأطر القانونية الوطنية وما يعترضها من نقائص؛ ومع ذلك، فإنها تظل الممارسات الوحيدة التي تستند فعلاً إلى حقوق الإنسان.

55 - ومن جهة أخرى، كثيراً ما تسببت الإجراءات التي تتخذها الدول في وقوع مزيد من الانتهاكات لحقوق الأشخاص من ضحايا الاتجار، بما في ذلك الاحتجاز في ما يعرف بـ "مراكز الإيواء المغلقة"، وتقييد الحريات الشخصية، ونقص الخدمات التي لا توفر حلولاً مستدامة على المدى الطويل، بحيث تفضي إلى السقوط مجدداً في براثن الاتجار. وبصفة عامة، فإن أكثر السياسات الحكومية نجاحاً هي السياسات التي صُممت ونُفذت بالتعاون بين سلطات الدولة ومنظمات المجتمع المدني.

56 - وعلى مدى العقدين الماضيين، أصبح من الواضح أكثر من أي وقت مضى أن مسائل الاتجار والرق والعمل القسري وغير ذلك من أشكال الاستغلال هي عناصر بنيوية في الاقتصادات والأسواق في جميع أنحاء العالم وينبغي التصدي لها في المقام الأول باعتبارها قضية من قضايا حقوق الإنسان والعدالة الاجتماعية.

57 - وفي حين أن الإجراءات الحكومية لمكافحة الاتجار بالبشر في جميع أنحاء العالم لا تزال متجذرة إلى حد كبير في نموذج القانون الجنائي، فإن معالجة البُعد المتعلق بالعمالة تتطلب اتخاذ إجراءات أفضل وأكثر فعالية تهدف إلى تغيير نموذج الأعمال، وإنفاذ قوانين العمل وتمكين العمال من أجل منع الاستغلال والقضاء عليه.

58 - وقد تؤدي جائحة كوفيد-19 إلى تفاقم الاتجاه نحو الاستغلال المتفشي لأكثر الفئات ضعفاً، لا سيما إذا أصبح هؤلاء الأشخاص أكثر ضعفاً من ذي قبل نتيجة للبطالة وغياب الحماية الاجتماعية وتعطل سلسلة التوريد. وقد تؤدي أيضاً إلى تفاقم تأنيث الفقر والتمييز القائم على نوع الجنس، وتؤجج أسوأ أشكال عمل الأطفال، حيث يصبح الأطفال المصدر الرئيسي لدخل أسرهم في حالات الأزمات.

## باء - التوصيات

59 - في ضوء ما تقدم، تدعو المقررة الخاصة الدول ووكالات الأمم المتحدة والقطاع الخاص ومنظمات المجتمع المدني والمجتمع الدولي إلى النظر في اعتماد نهج يركز على حقوق الإنسان في إجراءات مكافحة الاتجار بالأشخاص عن طريق ما يلي:

(أ) العمل على إعادة توجيه تنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص من خلال تفسير متكامل لصكوك القانون الملزمة وغير الملزمة المعتمدة منذ عام 2000 والسوابق القضائية للمحاكم الدولية لحقوق الإنسان؛

(ب) الدعوة إلى إدخال تغييرات شاملة على التشريعات الوطنية ولوائح التنفيذ المتعلقة بمكافحة الاتجار بالأشخاص، التي ينبغي أن تمتثل لمعايير حقوق الإنسان؛

(ج) النظر في إمكانية اعتماد صك دولي جديد يتصدى للاستغلال الجسيم باستخدام نهج قائم على مراعاة حقوق الإنسان؛

- 60 - وبغية التوصل إلى نهج قائم على مراعاة حقوق الإنسان محوره الضحايا، تقدم المقررة الخاصة التوصيات الواردة أدناه.
- 61 - ينبغي أن تكون حقوق الإنسان الواجبة للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار في صُلب جميع الجهود المبذولة لمنع ومكافحة الاتجار بالأشخاص ولحماية الضحايا ومساعدتهم وإنصافهم.
- 62 - وينبغي للدول أن تبرهن على إرادتها والتزامها على المستوى السياسي، بطرق محددة وفعالة، لمنع الاستغلال بجميع أشكاله والقضاء عليه. وينبغي دائماً إيلاء الاعتبار الواجب لمشورة منظمات المجتمع المدني والناجين عند وضع وتنفيذ السياسات الرامية إلى منع ومكافحة الاتجار والرق والعمل القسري والاستغلال.
- 63 - وينبغي للدول أن تضع مسألة الوقاية في مصاف أولوياتها السياسية وأن تتخذ إجراءات محددة، بما في ذلك عن طريق تمويل منظمات المجتمع المدني، لمعالجة الأسباب الجذرية للاتجار والاستغلال، بما في ذلك الفقر المدقع، والتمييز الجنساني، والعنف العائلي والجنسي، والعوز في حالات النزاع والكوارث الطبيعية والجوائح، والظلم البنيوي. وينبغي اتخاذ إجراءات فعالة فيما يتعلق بالتوعية بشأن العلاقات القائمة على الاحترام، بما في ذلك من منظور جنساني، واحترام حقوق المهاجرين والعمال، وينبغي أن تستهدف هذه الإجراءات القضاء على الفساد والعنصرية وكرهية الأجانب والتمييز على أي أساس، بما في ذلك نوع الجنس أو السن أو العرق أو الأصل القومي و/أو الوضع الاجتماعي و/أو مكان الإقامة، وتهيئة بيئة اجتماعية وثقافية لا تتغاضى عن أي نوع من أنواع الاستغلال.
- 64 - وينبغي للدول أن تدخل تغييرات جذرية على سياساتها المتعلقة بالهجرة، بما في ذلك عن طريق إنشاء قنوات هامة للهجرة النظامية تسمح للأشخاص بالدخول لأغراض العمل، وإلغاء أي شكل من أشكال الكفالة التي تربط العمال برب عمل واحد، وحظر الاحتجاز الإداري للأطفال، وإنشاء حاجز وقائي يفصل بين الحق في الوصول إلى الخدمات الاجتماعية وإلى الإجراءات القضائية، وعمليات التحقق من وضع الهجرة، والامتنال التام لمبدأ عدم الإعادة القسرية، بما في ذلك عن طريق إجراء تقييمات دقيقة للمخاطر قبل اتخاذ أي قرار بشأن الإعادة. وينبغي أن تتضمن هذه السياسات دائماً منظوراً يراعي الاعتبارات الجنسانية ومصالح الطفل.
- 65 - وينبغي للدول أن تستحدث منهجية مبتكرة لتقديم الدعم المبكر، استناداً إلى مقابلات سرية مع الأشخاص المعرضين للخطر، بمن فيهم المهاجرون في أماكن الوصول الأولى، يديرها موظفون مدربون، ولا تهدف إلى كشف عناصر جريمة معينة بل إلى تحديد أوجه الضعف الشخصية والاجتماعية التي تعرض الشخص للاتجار والاستغلال، على أساس تقييم فردي ومع مراعاة عوامل التمييز والتهميش المعقدة والمتقاطعة القائمة على نوع الجنس. وينبغي أن يؤول اتخاذ القرار المتعلق بمنح الدعم المبكر وحق الإقامة، إذا لزم الأمر، إلى أفرقة متعددة التخصصات تتولى إنشائها السلطات المدنية المختصة. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تكفل التكامل التام بين إجراءات اللجوء وإجراءات إحالة الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال إلى الخدمات المناسبة والمتخصصة. وينبغي تمويل منظمات المجتمع المدني لتمكينها من تقديم الدعم المبكر للمهاجرين وملتزمي اللجوء والأشخاص من ضحايا الاتجار والاستغلال، بصرف النظر عن وضعهم من حيث الإقامة أو تصنيفهم الرسمي من حيث قابلية التعرض للخطر.

66 - وينبغي للدول أن تضع تشريعات تنظم أنشطة وكالات التوظيف والسمسرة، وأن تقوم بعمليات تفتيش منتظمة، وتنشئ أو تعزز الآليات التنظيمية للإشراف على تنفيذ التشريعات، وتجرّم أنشطة التجنيد وممارسات الاستخدام الجائر المرتبطة بالاستغلال الجسيم، وتطلب إلى الشركات عدم الاستعانة بغير شركات التوظيف الخاضعة لضوابط تنظيمية جيدة، وتحمل جميع تكاليف التوظيف.

67 - وينبغي للدول أن تعزز التشريعات المتعلقة بحقوق العمل وتكفل تنفيذها، بما في ذلك عن طريق تعزيز عمليات التفتيش المتعلقة بالعمل وتمويلها بالقدر الكافي. وينبغي للدول، على وجه الخصوص، أن تعتمد أو تعزز اللوائح التي تحمي حقوق العمال المنزليين. وينبغي للدول أن تكفل التركيز الدائم في تنفيذ لوائح العمل على حقوق العمال، وليس على إنفاذ قوانين الهجرة، وأن تنشئ حاجزاً واقياً يفصل بين عمليات التحقق من وضع الهجرة وعمليات التفتيش المتعلقة بالعمل. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تكفل قدرة الشركات التي تتلقى عقوداً حكومية وتستفيد من المشتريات الحكومية على إثبات نتائج حقيقية فيما يتعلق بحماية حقوق العمل، بما في ذلك في سلاسل التوريد الخاصة بها، من قبيل الحصول على أدلة تثبت أن المتعاقدين معها من الباطن ومقدمي الخدمات العاملين معها يدفعون أجوراً عادلة ويتحملون تكاليف التوظيف. وينبغي للدول أن تستبعد من إجراءات التوريد الشركات التي لا تفي بالالتزامات.

68 - وينبغي للدول أن تضع تشريعات بشأن إلزامية بذل العناية الواجبة في مجال حقوق الإنسان، وأن تطلب إلى الشركات أن تفصح ليس فقط عن الإجراءات المتخذة لمنع الاستغلال والقضاء عليه في سلاسل التوريد الخاصة بها، بل أيضاً عن النتائج المحددة التي يمكن التحقق منها. وينبغي أن تكون الشركات ملزمة قانوناً بكشف المخاطر واعتماد خطط للتقليل منها إلى أدنى حد ممكن، وينبغي مساءلتها عن الأضرار في حالة عدم امتثالها لهذه المتطلبات.

69 - ويقع على عاتق دوائر الأعمال التزام ببذل العناية الواجبة امتثالاً لمعايير حقوق الإنسان. وينبغي للشركات، ولا سيما الشركات الأم ذات سلاسل التوريد الواسعة، أن تغير نموذج أعمالها وأن تدمج حماية معايير العمل في خطط أعمالها المعتادة، بما في ذلك في علاقاتها مع مورديها ومقدمي الخدمات المتعاقدين معها. ولهذا الغرض، ينبغي للشركات أن تنشئ آليات للرصد، وتضع خططاً لمعالجة المخاطر وتستحدث آليات للتظلم بغية تمكين العمال من الإبلاغ عن الاستغلال، وحل المنازعات، والحصول على الأجور والتعويضات غير المدفوعة أو الناقصة من خلال إجراءات سريعة.

70 - وينبغي للدول أن تُدرج في تشريعاتها حكماً ينص على عدم المعاقبة لضمان عدم توجيه تهم إلى ضحايا الاتجار والرق والعمل القسري أو احتجازهم أو مقاضاتهم لاختراطهم في أنشطة غير مشروعة تورطوا فيها كنتيجة مباشرة لوضعهم كضحايا. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تلغي تجريم الخدمات الجنسية وجميع التصرفات ذات الصلة التي لا ترقى إلى مستوى الاستغلال كما هو معرف في بروتوكول الاتجار بالأشخاص، وذلك إلى جانب الدخول غير النظامي أو الإقامة غير النظامية، حيثما يشكل هذا السلوك جريمة في الوقت الراهن.

71 - ويجب على الدول أن تكفل للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال إمكانية الطعن في قرارات السلطات المختصة المتعلقة برفض تقديم الدعم المبكر والحصول على تصاريح الإقامة وتيسير وصولهم إلى العدالة وسبل الانتصاف. ووفقاً لمبدأ بذل العناية الواجبة، يجب على الدول أن تكفل حق الأشخاص الذين تعرضوا للاتجار في المطالبة بكامل سبل الانتصاف من انتهاكات حقوق الإنسان،

بما في ذلك رد الحقوق والتعويض وإعادة التأهيل والترضية وضمانات بعدم تكرار الانتهاكات. وينبغي ضمان الحق في المطالبة بسبل الانتصاف، بما في ذلك التعويض، لجميع الأشخاص الذين تعرضوا للاستغلال من خلال الإجراءات الجنائية أو المدنية أو الإدارية أو إجراءات قانون العمل، بغض النظر عن وجودهم أو وضعهم القانوني في البلد، بسبل منها توفير المشورة القانونية والتمثيل القانوني مجاناً، والتعجيل بالإجراءات ذات الصلة، وإنشاء صناديق عامة لتعويض الضحايا. ويجب أن يُعَيَّن على الفور وصيٌّ مستقل بما يتفق مع مصالح الطفل الفضلى، عندما يكون الطفل غير مصحوب أو مفصول عن أفراد أسرته. ويجب حماية الضحايا من خطر تعرضهم للإيذاء مرة أخرى؛ ويجب احترام حقوقهم، مثل حقهم في الخصوصية، في جميع الأوقات أثناء سير الإجراءات القضائية.

72 - وينبغي للدول أن تكفل توفير التمويل اللازم لمَدِّ الضحايا بالدعم الذي لا يقتصر على المساعدة القصيرة الأجل، بل يشمل تدابير مستدامة وطويلة الأجل تهدف إلى تعزيز الإدماج الاجتماعي الكامل للأشخاص الذين تعرضوا للاتجار والاستغلال في كل من بلدان المقصد وبلدان المنشأ. وينبغي أن تحمي هذه التدابير الأشخاص الذين تعرضوا للاستغلال من الوصم والسقوط مجدداً في براثن الاتجار وأن تكون ذات طابع تحويلي، استناداً إلى التعليم والتدريب واكتساب المهارات، وأن تساعد في البحث عن عمل أو إنشاء مشروع تجاري. وينبغي ألا تستند هذه التدابير إلى الأدوار التقليدية للجنسين، وأن تراعي بدلاً من ذلك مصالح وتطلعات الشخص المعني وتكون مصممة على نحو يخدم مصالح الأطفال الفضلى.