الأمم المتحدة

A/HRC/23/48

الجمعية العامة

Distr.: General
18 March 2013
Arabic
Original: English

مجلس حقوق الإنسان
الدورة الثالثة والعشرون
البند ٣ من جدول الأعمال
تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

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

موجز

تقدم المقررة الخاصة، في هذا التقرير، لمحة عامة عن أنشطتها في الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٢ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣.

ويضم التقرير تحليل المقررة الخاصة المواضيعي لمسألة إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان في التدابير الرامية إلى تثبيط الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والذي يؤدي إلى الاتجار بالبشر. ويبحث الدور الذي يلعبه هذا الطلب في تعزيز استغلال الأشخاص والاتجار بهم، ويقدم لمحة عامة عن مختلف الأطر والمبادرات القانونية والسياسية الدولية والإقليمية، وكذا مختلف النهج والتدابير التي تتخذها الدول وغيرها من أصحاب المصلحة. وإضافة إلى ذلك، توجه المقررة الخاصة الانتباه إلى بعض التحديات التي لا تزال قائمة في إدماج النهج القائم على حقوق الإنسان، وتقدم مجموعة من التوصيات للتصدي لها.

(A) GE.13-12280 230413 230413

الرجاء إعادة الاستعمال

المحتويات

		الفقـــرات	الصفحة
أولاً –	مقدمة	١	٣
ثانياً –	الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة	٩-٢	٣
	ألف– المشاركة في المؤتمرات والمشاورات	٨-٣	٣
	باء – الزيارات القطرية	٩	٤
ثالثاً –	إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان في التدابير الرامية إلى تثبيط الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والذي يـــؤدي إلى الاتجار بالبشر	٨٢-١٠	٤
	ألف– مقدمة	١١-١٠	٤
	باء – دور الطلب باعتباره عاملاً من العوامل التي تحفز استغلال الأشـــخاص والاتجار بهم، وبخاصة النساء والأطفال	١٩-١٢	٥
	جيم– الأطر والمبادرات القانونيـــة الدوليـــة والإقليميـــة القائمـــة المتعلقـــة بالتصدي للطلب	٣٤-٢٠	٨
	دال – لمحة عامة عن النهج القائمة والتدابير التي اتخذها الـــدول وغيرهـــا مـــن أصحاب المصلحة	٦٠-٣٥	١٢
	هاء – الدروس المستفادة والصعوبات التي لا تزال ماثلة أمام إدماج نهج قـــائم على حقوق الإنسان	٨٢-٦١	١٩
رابعاً –	الاستنتاجات والتوصيات	٨٥-٨٣	٢٥

أولاً- مقدمة

١- يقدم هذا التقرير عملاً بقرار مجلس حقوق الإنسان ١/١٧. وهو يعرض بإيجاز أنشطة المقررة الخاصة المعنية بالاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، خلال الفترة من ١ آب/أغسطس ٢٠١٢ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣، ويتضمن تحليلاً مواضيعياً لمسألة إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان في التدابير الرامية إلى تثبيط الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والذي يؤدي إلى الاتجار بالبشر.

ثانياً- الأنشطة التي اضطلعت بها المقررة الخاصة

٢- فيما يتعلق بالأنشطة المضطلع بها من ١ آذار/مارس ٢٠١٢ إلى ٣١ تموز/يوليه ٢٠١٢، تحيل المقررة الخاصة إلى أحدث تقاريرها المقدم إلى الجمعية العامة (A/67/261). ويرد أدناه موجز لأنشطتها من ١ آب/أغسطس ٢٠١٢ إلى ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣.

ألف- المشاركة في المؤتمرات والمشاورات

٣- في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٣، خلال الدورة الثانية والعشرين لمجلس حقوق الإنسان، شاركت المقررة الخاصة في نشاط موازٍ بشأن موضوع "وصول المرأة إلى العدالة: نماذج واستراتيجيات وممارسات مستقاة من الميدان"، نظمته المنظمة الدولية لقانون التنمية.

٤- وفي ١٢ و١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، دعت المقررة الخاصة إلى عقد اجتماع للخبراء استمر يومين في أنقرة بشأن المسائل المتعلقة بالاتجار بالبشر وسلاسل الإمداد، سعياً على وجه الخصوص إلى تعميق المناقشة بشأن المعايير المطبقة على الأعمال التجارية في التصدي للاتجار في إطار سلاسل الإمداد العالمية. وخلال المشاورة، تبادل خبراء دوليون من مختلف فئات أصحاب المصلحة معلومات بشأن الاتجاهات الحالية والممارسات الجيدة والدروس المستفادة في التصدي للاتجار بالبشر في سلاسل الإمداد العالمية وناقشوا عناصر المعايير والمؤشرات الممكنة للتوصل إلى سلسلة إمداد خالية من الاتجار بالبشر. ويقدَّم التقرير الموجز لاجتماع الخبراء كإضافة لهذا التقرير.

٥- وفي ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، شاركت كمتحدثة خبيرة في حلقة نقاش بشأن موضوع الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين في القانون الدولي عقدت في إطار حلقة دراسية عن الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين نظمها المعهد الوطني لحقوق الإنسان في شيلي بمدينة سانتياغو.

٦- وفي ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، حضرت المقررة الخاصة كمتحدثة خبيرة في مؤتمر "العمل معاً من أجل استئصال الاتجار بالبشر: الطريق إلى الأمام"، الذي نظمته في بروكسل الرئاسة القبرصية لمجلس الاتحاد الأوروبي والمفوضية الأوروبية بمناسبة الذكرى السنوية السادسة ليوم الاتحاد الأوروبي لمكافحة الاتجار بالأشخاص.

٧- وفي ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢، شاركت في الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في فيينا. وفي هذه المناسبة، أدلت ببيان سلط الضوء على دور التعاون المتعدد الأطراف والإقليمي في تخفيف حدة العوامل التي تجعل الأشخاص عرضة للاتجار؛ وعلى وضع استراتيجيات منع الاتجار بالأشخاص وتحديد المعايير ذات الصلة وتنفيذها تنفيذاً فعالاً؛ وكذا الدور المحتمل للقطاع الخاص في مكافحة الاتجار بالأشخاص.

٨- وفي الفترة ٢٨-٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠١٢، شاركت المقررة الخاصة بوصفها متحدثة في الحوارات الأطلسية (Atlantic Dialogues)، وهي تجمع سنوي لقادة من القطاعين العام والخاص من مختلف أنحاء حوض المحيط الأطلسي لمناقشة المسائل الشاملة للأقاليم بدءاً من الأمن إلى الاقتصاد والهجرة.

باء- الزيارات القطرية

٩- زارت المقررة الخاصة الإمارات العربية المتحدة في الفترة من ١١ إلى ١٧ نيسان/أبريل ٢٠١٢، والغابون في الفترة من ١٤ إلى ١٨ أيار/مايو ٢٠١٢، والفلبين في الفترة من ٥ إلى ٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢، بناء على دعوة من حكومات كل منها على حدة. وترد التقارير الكاملة عن هذه الزيارات بوصفها إضافات إلى هذا التقرير.

ثالثاً- إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان في التدابير الرامية إلى تثبيط الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والذي يؤدي إلى الاتجار بالبشر

ألف- مقدمة

١٠- شددت المقررة الخاصة، في تقريرها الأول المقدم إلى مجلس حقوق الإنسان (A/HRC/10/16)، على استمرار وجود قدر هائل من الطلب على الاتجار بالبشر والمعروض منه، وعلى ضرورة دراسة متعمقة للطلب. وأشارت المقررة الخاصة إلى أن مختلف خبراء الأمم المتحدة استنتجوا استنتاجات مختلفة بشأن أنسب التدابير لتثبيط الطلب، ولا سيما في حالة الطلب على الخدمات الجنسية[(١)].

(١) التقرير المؤقت للمقررة الخاصة إلى الجمعية العامة، A/65/288، الفقرات ٣٢-٣٤.

١١- وعلى مدى العقد الماضي، ناقش الممارسون في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص ما يلزم من إجراءات لتثبيط الطلب وما هي التدابير التي أثبتت فعاليتها. وقد كان التقدم في الجواب على هذه الأسئلة بطيئاً على نحو خاص. ولعل أحد الأسباب هو أن مصطلح "الطلب" لا يزال موضوع تفسيرات مختلفة، إذ تركز بعض الدول والمنظمات على التدابير الرامية إلى تثبيط الاستغلال المرتبط بالخدمات، ولا سيما الخدمات الجنسية واستغلال دعارة الغير، حيث تعتبر أنه من المناسب تثبيط الرجال والفتيان عن دفع مقابل للخدمات الجنسية التجارية في جميع الظروف، سواء كان النساء أو الفتيات أو الرجال أو الفتيان الذين يدفع لهم مقابل الجنس متجراً بهم أم لا[٢]. وثمة سبب آخر هو أن التصدي لجانب الطلب يستلزم إعطاء أولوية لاتخاذ تدابير في الأماكن التي يستغل فيها الأشخاص المتجر بهم[٣]، وليس في الأماكن (الدول) التي يُجنَّد فيها البالغون والأطفال للاتجار بهم واستغلالهم في أماكن أخرى. وقد مثل هذا الأمر تحدياً للدول التي إما لم تقدِّر حجم ما يحدث من اتجار بالأشخاص واستغلالهم في إقليمها أو التي ترفض الاعتراف بحجم هذا الاعتداء (والنتيجة أنها لم تعط أولوية للتدابير الرامية إلى منع الاتجار بالبشر). لذا يحتاج الأمر إلى تحليل وفهم العوامل التي تسمح بتلبية الطلب عن طريق استغلال الأشخاص المتجر بهم، بما في ذلك العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

باء- دور الطلب باعتباره عاملاً من العوامل التي تحفز استغلال الأشخاص والاتجار بهم، وبخاصة النساء والأطفال

١٢- وفقاً لما أشير إليه في تقرير سابق للمقررة الخاصة (A/HRC/10/16، الفقرتان ٥١ و٥٢) فإن:

> "تعريف الطلب، وهو مصطلح اقتصادي، يمكن تكييفه مع سياق الاتجار فيوصف بأنه الرغبة 'في الحصول على قوة عاملة لاستغلالها أو على خدمات تُنتهك لأجلها حقوق الإنسان للشخص الذي يقدمها'. وللطلب عدة أوجه منها الطلب للاستغلال الجنسي؛ والطلب على اليد العاملة الرخيصة وعلى خدم المنازل؛ والطلب على نزع الأعضاء وبيعها؛ والطلب على التبني غير المشروع والزواج بالإكراه؛ والطلب لأغراض الأنشطة الإجرامية أو لأغراض التسول أو للاستغلال في الجيش ... و'يحيل جانب الطلب في عملية الاتجار عموماً إلى طبيعة ومدى استغلال الأشخاص المتجر بهم بعد وصولهم إلى الوجهة المقصودة،

(٢) انظر الإضافة إلى تقرير اللجنة المخصصة المعنية بوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية عن أعمال دوراتها من الأولى إلى الحادية عشرة، A/55/383/Add.1، الفقرة ٦٤.

(٣) *انظر المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر: التعليق*، (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.10.XIV.1)، الصفحة ١٠١.

وإلى العوامل الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية والقانونية والتنموية التي تشكِّل الطلب وتيسِّر عملية الاتجار'. ومن ثم لا ينبغي "فهمه على أنه الطلب على خدمات دعارة أو عمل ضحية الاتجار. بل يجب فهم الطلب بمعناه الواسع باعتباره أي فعل يشجع أي شكل من أشكال الاستغلال الذي يؤدي بدوره إلى الاتجار'".

١٣- وحددت المبادرة العالمية لمكافحة الاتجار بالبشر ثلاثة مستويات للطلب لها صلة بالاتجار بالبشر: طلب رب العمل (أرباب العمل، أو الملاك، أو المدراء، أو المتعاقدون من الباطن)؛ وطلب المستهلكين أو العملاء أو مستخدمي الدعارة (في صناعة الجنس)، والشركات المشترية (في الصناعة التحويلية)، وأفراد الأسر المعيشية (الخدمة المترلية)؛ وطلب الأطراف الأخرى المتورطة في العملية[٤].

١٤- وفي سياق الطلب الذي يحفز استغلال الأشخاص ويؤدي إلى الاتجار بهم، يمكن التمييز بين الطلب المباشر والطلب المشتق. فالطلب المباشر طلب على خدمة يقدمها تحديداً شخص تعرض لشكل من أشكال الاستغلال المذكورة في بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (بروتوكول الاتجار بالأشخاص). ويكون الطلب مباشراً أيضاً عندما يكون على السلع التي ينتجها شخص متجر به أو خاضع لأحد أشكال الاستغلال هذه. ومن أمثلة الطلب المباشر، الطلب على خدم المنازل أو العاملين في مجال الرعاية الذين لا خيار لهم سوى الطاعة. وهذا الطلب هو عادةً على المهاجرين أو الأطفال الموجودين في ظروف يكون فيها العمال المعنيون غير قادرين على (أو غير مسموح لهم أن) يغادروا رب العمل - ظروف تعزى أحياناً بشكل مباشر إلى التشريعات السارية في الدولة المعنية وأحياناً أخرى إلى الافتقار إلى تدابير الحماية، ولا سيما تدابير حماية الطفل - وعلى خدمات جنسية تجارية خاصة لا يمكن الحصول عليها من شخص لم يتجر به. أما "الطلب المشتق" فلا ينصرف بصورة مباشرة إلى خدمات الشخص المتجر به أو المستغل أو سلعة ساعد في إنتاجها، وإنما إلى شيء آخر، عادة ما يكون منتجات أو خدمات زهيدة الثمن على نحو خاص. ومع ذلك، من الواضح في بعض الحالات أن الخدمة أو السلعة المقصودة من غير المحتمل الحصول عليها إلا إذا قدمها أشخاص متَّجر بهم. ومن أمثلة الطلب المشتق ما يلي: طلب رب العمل على عمال طيعين وبثمن زهيد؛ وطلب الأعمال أو المؤسسات التجارية على منتجات أو خدمات آخرين (أي مما يسمى "سلسلة الإمداد") يكونون أحياناً في بلدان أخرى؛ وطلب المستهلكين على سلع أو خدمات خاصة زهيدة الثمن[٥].

(٤) *Toolkit to Combat Trafficking in Persons* (United Nations publication, Sales No. E.08.V.14), p. 457.

(٥) المبادئ والمبادئ التوجيهية: التعليق، الصفحة ٩٧.

١٥- واستناداً إلى البحوث التي أجريت في خمسة بلدان آسيوية (في ستة قطاعات للنشاط المدر للدخل)، خلص تقرير لمنظمة العمل الدولية إلى أن "ظاهرة الاتجار هي إلى حد كبير جداً نتيجة لقدرة أرباب العمل التي لا يردعها رادع على خلق ظروف العمل الخاصة بهم - المتسمة بالاستغلال في كثير من الأحيان - للنساء والأطفال الذين يعملون في القطاعات غير الرسمية "الخفية" حيث يمكن بسهولة استغلال أوجه ضعف التشريع[٦]. ويشير نفس التقرير إلى أن "عوامل العرض والطلب ترتبط ارتباطاً وثيقاً ببعضها ... فالفقر وآمال تحسين فرص الكسب تستدرج الآلاف ... إلى الهجرة والبحث عن فرص عمل في القطاعات غير المنظمة وغير النظامية التي تكون فيها معرضة بشدة للاستغلال. وهذه الوفرة في المعروض من اليد العاملة ... تغذي مستوى من الطلب ما كان ليكون دونها"[٧].

١٦- وترمي الأعمال التجارية التي تستغل الأشخاص المتجر بهم إلى التقليل إلى أدنى حد ممكن من تكاليف الإنتاج وتحقيق أقصى قدر من الأرباح بعدم دفع الأجور، وهو ما يتطلب الإفراط في العمل لوقت إضافي أو عدم الوفاء بالمعايير الصحية ومعايير السلامة الأساسية في بيئات قذرة أو صعبة أو خطيرة بطبيعتها. كما يمكن للأعمال التجارية المشروعة زيادة أرباحها إلى أقصى حد عن طريق التعاقد من الباطن لتوظيف العمال مع مقدم خدمة توظيف يستخدم أساليب لها صلة بالاتجار بالأشخاص، مثل عبودية الدَّين أو التخويف.

١٧- وفي حالة الخدمات المقدمة من أشخاص متجر بهم، عادة ما يدخل الشخص الذي يشتري أو يلجأ إلى خدمات من مثل الخدمات الجنسية، أو خدمات الرعاية للمسنين أو المرضى، أو الخدمة المترلية، في اتصال مباشر مع الشخص ضحية الاستغلال. وعلى النقيض من ذلك، عادة ما لا يكون للمستهلكين الباحثين عن منتجات زهيدة الثمن أي اتصال شخصي وعادة ما يكونون في بلد آخر تماماً. ومع ذلك، يمكن أن يتصور في كلتا الحالتين أن مستخدمي الخدمات المقدمة لا يدركون أن المشاركين في إنتاج تلك السلع أو تقديم تلك الخدمات لهم جرى الاتجار بهم أو تعرضوا للقوة أو الإكراه غير القانونيين.

١٨- ويوجد في بعض المناطق طلب خاص على الأطفال للعمل في ظروف لا تتماشى والمعايير المعترف بها دولياً، وكثيراً ما تنتهك القانون الوطني. فعلى سبيل المثال، يبحث أرباب العمل عن بعض الأطفال للعمل كخدم في المنازل الخاصة لأن سنهم أصغر من أن تؤهلهم لمقاومة سلطتهم أو تشكيل تهديد لهم. وفي حين لا تنطوي جميع هذه الحالات على الاتجار أو العمل القسري، يصح ذلك على بعضها. وفي مناطق مختلفة من العالم، بما في ذلك البلدان الصناعية، يبحث مشغلو المتسولين قصداً عن الأطفال[٨].

---

(٦) *جانب الطلب على الاتجار بالبشر في آسيا:* Empirical Findings (Bangkok, 2006), p. 3.

(٧) المرجع نفسه، ص. ٢-٣.

(٨) See Terre des Hommes and United Nations Children's Fund (UNICEF), *Action to prevent child trafficking in South Eastern Europe: A preliminary analysis* (2006).

١٩- وفي عدد من المناسبات على مدى العقد الماضي، أُعرب عن القلق من أن المناسبات الرياضية الكبيرة الحجم تخلق طلباً على خدمات الأشخاص المتجر بهم، وبالتالي تتطلب إجراءات وقائية على وجه التحديد لتثبيط هذا الطلب. وأدى هذا القلق بمختلف الوكالات إلى إبلاغ وسائط الإعلام قبل المناسبات الرياضية أن عدداً كبيراً من النساء أو الأطفال يوشكون أن يتجر بهم. وتبنت بعض الحملات المنظمة مؤخراً لتثبيط الطلب المرتبط بالمناسبات الرياضية منظوراً أوسع نطاقاً، إذ أشارت إلى أنه لا تقع على منظمي المناسبات الرياضية مسؤولية الحيلولة دون تقديم الأشخاص المتجر بهم خدمات جنسية للمشجعين فحسب، وإنما أيضاً الاتجار في سياق التشييد وإنتاج البضائع التي تباع في هذه المناسبات.

جيم- الأطر والمبادرات القانونية الدولية والإقليمية القائمة المتعلقة بالتصدي للطلب

١- الأطر والمبادرات القانونية والسياساتية الدولية

٢٠- الصك الدولي الأساسي الذي يتضمن أحكاماً محددة بشأن الطلب هو بروتوكول الاتجار بالأشخاص. وينص في الفقرة ٥ من مادته ٩ على أن تعتمد الدول الأطراف أو تعزّز تدابير تشريعية أو تدابير أخرى، مثل التدابير التعليمية أو الاجتماعية أو الثقافية، بوسائل منها التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف، من أجل عدم تشجيع [تثبيط] الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، التي تفضي إلى الاتجار، وبخاصة استغلال النساء والأطفال. ويشير البروتوكول إلى فئات عامة من التدابير التي ينبغي اتخاذها لتثبيط الطلب[٩]، لكنه لا يدقق أكثر. ويشير الدليل الذي أصدر من أجل تقديم المشورة إلى الدول بشأن التدابير التي ينبغي اتخاذها لتنفيذ البروتوكول إلى أن "تقليل الطلب ... يمكن تحقيقه جزئياً من خلال تدابير تشريعية أو أخرى تستهدف أولئك الذين يستعملون أو يستغلون عن علم خدمات ضحايا الاستغلال"[١٠].

٢١- وثمة إقرار بدور فرادى المستهلكين في تأجيج استغلال الأطفال، بما في ذلك عندما يكون الأطفال متجراً بهم، في البروتوكول الاختياري الملحق باتفاقية حقوق الطفل بشأن بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية. فقد أُعرب، في هذا البروتوكول، عن الحاجة إلى رفع مستوى الوعي العام بالحد من طلب المستهلكين على بيع الأطفال وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في المواد الإباحية. وإضافة إلى مطالبة البروتوكول الاختياري الدول الأطراف بوضع عقوبات لأعمال أو أنشطة محددة في القانون الجنائي وقانون العقوبات، يلزمها "بتعزيز الوعي لدى الجمهور عامة، بما في ذلك الأطفال، عن طريق

(٩) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الأدلة التشريعية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها (٢٠٠٤)، الجزء الثاني، الفقرة ٧٤.

(١٠) المرجع نفسه.

الإعلام بجميع الوسائل المناسبة، وعن طريق التثقيف والتدريب المتصل بالتدابير الوقائية والآثار الضارة الناجمة عن الجرائم المشار إليها في هذا البروتوكول" واتخاذ "التدابير الملائمة الهادفة إلى الحظر الفعال لإنتاج ونشر المواد التي تروج للجرائم الموصوفة في هذا البروتوكول" (الفقرتان ٢ و٥ من المادة ٩).

٢٢- وفي المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر، أوصت مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بمجموعة من المبادئ والمبادئ التوجيهية لتكون حقوق الإنسان للأشخاص المتجر بهم محور جميع الجهود الرامية إلى منع الاتجار ومكافحته، وحماية ضحاياه ومساعدتهم وإنصافهم. وتقدم الوثيقة توصيات محددة بشأن التصدي للطلب كجزء من استراتيجيات الوقاية. وتسلط الضوء على أهمية التصدي للطلب باعتباره السبب الجذري للاتجار وزيادة فعالية إنفاذ القانون من أجل تثبيط الطلب، وتوصي بتحليل العوامل التي تولد الطلب على الخدمات الجنسية التجارية المتسمة بالاستغلال وأشكال العمل القائمة على الاستغلال، وباتخاذ تدابير تشريعية وسياساتية وغيرها لمعالجة هذه القضايا. وينص المبدأ ٢ على أنه تقع على الدول بموجب القانون الدولي مسؤولية بذل العناية الواجبة لمنع الاتجار بالبشر والتحقيق مع مرتكبيه ومقاضاتهم، ومساعدة الأشخاص المتجر بهم وحمايتهم.

٢٣- وفي عام ٢٠١٠، أصدرت مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تعليقاً على المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها بشأن حقوق الإنسان والاتجار بالبشر قدم مزيداً من التفاصيل عن النهج القائم على حقوق الإنسان في منع الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك تدابير تثبيط الطلب.

٢٤- وتتضمن خطة الأمم المتحدة العالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص عدة أحكام تشير إلى ضرورة اتخاذ إجراءات لتثبيط الطلب، بما في ذلك الإشارة إلى الحاجة إلى "تدابير محددة على الصعيد الوطني لمكافحة الاتجار لأغراض الاستغلال في العمل والسعي إلى إطلاع المستهلكين على هذه التدابير" (المادة ٢٢).

٢٥- وفي عام ٢٠١١، كررت الجمعية العامة في قرارها ١٤١/٦٦ دعوتها الدول إلى "الحيلولة دون نشوء أسواق تشجع هذه الممارسات الإجرامية [بيع الأطفال بجميع أشكاله، لأغراض منها نقل أعضاء الأطفال بهدف الربح واسترقاق الأطفال والاستغلال الجنسي للأطفال لأغراض تجارية وبغاء الأطفال واستغلال الأطفال في إنتاج المواد الإباحية] واتخاذ تدابير لوضع حد للطلب على هذه الممارسات الذي يعززها".

٢٦- وينص المعيار الدولي الرئيسي بشأن وكالات التوظيف، وهو اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١(١٩٩٧) بشأن وكالات الاستخدام الخاصة على أنه "لا يجوز لوكالات الاستخدام الخاصة أن تتقاضى بصورة مباشرة أو غير مباشرة، جزئياً أو كلياً، أي رسوم أو تكاليف على العمال" (المادة ٧-١). ومن شأن هذا المقتضى، إذا احترم، أن يضع حداً

لإيقاع العمال تحت عبودية الدَّين على يدي وكالات التوظيف؛ بيد أن الاتفاقية لم يصدق عليها بعد على نطاق واسع[11]. كما تلزم الاتفاقية الدول بأن "تعتمد جميع التدابير الضرورية والملائمة ... لتوفير الحماية الملائمة للعمال المهاجرين المعينين أو الموظفين على أراضيها عن طريق وكالات الاستخدام الخاصة وحمايتهم من التجاوزات" (المادة ٨). وتشمل التدابير المحددة فرض عقوبات على وكالات التوظيف الخاصة التي تنخرط في ممارسات احتيالية وتجاوزات، بما في ذلك حظرها.

٢٧- وأُوجزت مسؤوليات الدول فيما يتعلق بأنشطة الأعمال التجارية العاملة في أراضيها و/أو الخاضعة لولايتها القضائية في المبادئ التوجيهية المتعلقة بالأعمال التجارية وحقوق الإنسان (A/HRC/17/31) التي وضعها الممثل الخاص للأمين العام المعني بمسألة حقوق الإنسان والشركات عبر الوطنية وغيرها من مؤسسات الأعمال. وتشير إلى أنه يتعين على الدول القيام بما يلزم لضمان احترام ما يطلق عليه "المبدأ الأساسي": ويعني هذا أنه "ينبغي للدول أن تعلن بوضوح توقعها من جميع المؤسسات التجارية المقيمة في إقليمها و/أو الخاضعة لولايتها القضائية أن تحترم حقوق الإنسان في كل عملياتها" (المبدأ ٢). وينص أيضاً على أنه ينبغي للدول، في جملة أمور، "تقديم إرشادات فعالة إلى المؤسسات التجارية عن طريقة احترام حقوق الإنسان في جميع عملياتها" و"تشجيع المؤسسات التجارية على الإبلاغ عن طريقة معالجة آثارها على حقوق الإنسان، ومطالبتها بذلك عند الاقتضاء" (المبدأ التشغيلي ٣(ج) و(د)).

٢- الأطر والمبادرات القانونية الإقليمية

٢٨- يضم عدد من الصكوك القانونية الإقليمية أحكاماً بشأن تثبيط الطلب. فالمادة ٥ من ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية يحظر على وجه التحديد الاتجار بالبشر. ويضم توجيه البرلمان والمجلس الأوروبيين 2011/36/EU المؤرخ ٥ نيسان/أبريل ٢٠١١ بشأن منع ومكافحة الاتجار بالبشر وحماية ضحاياه أحكاماً محددة بشأن تثبيط الطلب. وعلاوة على ذلك، تنص الفقرة ١ من المادة ١٨ من التوجيه على أن "تتخذ الدول الأعضاء التدابير المناسبة، من مثل التعليم والتدريب، لتثبيط الطلب الذي يشجع كل أشكال الاستغلال المتعلقة بالاتجار بالبشر والتقليل منه"، وتذكر الفقرة ٤ من المادة ١٨ أنه "سعياً إلى جعل منع ومكافحة الاتجار بالبشر أكثر فعالية عن طريق تثبيط الطلب، على الدول الأعضاء أن تنظر في اتخاذ تدابير لتجريم استعمال خدمات تقوم على الاستغلال، على النحو المشار إليه في المادة ٢، إذا اقترن بالعلم بأن الشخص ضحية لجريمة مشار إليها في المادة ٢".

٢٩- وتتضمن استراتيجية الاتحاد الأوروبي الرامية إلى القضاء على الاتجار بالبشر ٢٠١٢-٢٠١٦ أحكاماً محددة بشأن التصدي للطلب. ومن المعتزم أن يتأسس تحالف أوروبي للأعمال التجارية لمكافحة الاتجار بالبشر عام ٢٠١٤ من أجل تحسين التعاون

(١١) حتى تموز/يوليه ٢٠١٢، كانت ٢٣ دولة قد صدقت على اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨١.

مع المؤسسات التجارية وغيرها من أصحاب المصلحة، والتصدي للتحديات الناشئة، ومناقشة التدابير الرامية إلى منع الاتجار بالبشر، وبخاصة في المجالات الشديدة الخطورة. وفي عام ٢٠١٦، تعتزم المفوضية الأوروبية العمل مع التحالف من أجل وضع نماذج ومبادئ توجيهية بشأن الحد من الطلب على الخدمات التي يقدمها ضحايا الاتجار بالبشر، ولا سيما في المجالات الشديدة الخطورة، ومنها صناعة الجنس والزراعة والبناء والسياحة.

٣٠- وترد أيضاً عدة أحكام في اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر. فعلى سبيل المثال، تنص المادة ٦ على ما يلي:

"لكبح الطلب الذي يشجع على جميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، ويؤدي إلى الاتجار بالأشخاص، على كل طرف أن يعتمد أو يعزز التدابير التشريعية أو الإدارية أو التعليمية أو الاجتماعية أو الثقافية أو غيرها ومنها ما يلي:

(أ) إجراء البحوث بشأن أفضل الممارسات والأساليب والاستراتيجيات؛

(ب) التوعية بمسؤولية وسائط الإعلام والمجتمع المدني ودورهما الهام في تحديد الطلب بوصفه أحد الأسباب الجذرية للاتجار بالبشر؛

(ج) تنظيم حملات إعلامية محددة الهدف يُشرك فيها، حسب الاقتضاء، من بين من يشرك السلطات العامة وصناع السياسات؛

(د) اتخاذ تدابير وقائية، تشمل برامج تعليمية للفتيان والفتيات تؤكد على الطابع غير المقبول للتمييز القائم على الجنس وعواقبه الوخيمة، وأهمية المساواة بين الجنسين وعلى كرامة وسلامة كل إنسان".

٣١- وأوصت خطة عمل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر لعام ٢٠٠٣ بـ "اعتماد أو تعزيز تدابير تشريعية أو تعليمية أو اجتماعية أو ثقافية أو غير ذلك من التدابير، وإذا اقتضى الأمر تشريعات جنائية، بما في ذلك من خلال التعاون الثنائي والمتعدد الأطراف، لتثبيط الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والذي يؤدي إلى الاتجار بالبشر". وعلاوة على ذلك، حث المجلس الوزاري للمنظمة في قراره رقم ٠٧/٨ بشأن مكافحة الاتجار بالبشر لاستغلالهم في العمل الدول المشاركة على "وضع برامج لكبح التعيين الاحتيالي الذي تستخدمه بعض وكالات التوظيف الذي يمكن أن يجعل الأشخاص أكثر عرضة للاتجار بهم" (الفقرة ١٦).

٣٢- واعتمدت المبادرة الوزارية المنسقة لمنطقة نهر الميكونغ بشأن مكافحة الاتجار عام ٢٠٠٤ مذكرة تفاهم تعترف فيها الدول الأعضاء "بالصلة بين الطلب على الاتجار وتزايد الطلب على الاستغلال في العمل والخدمات الجنسية الاستغلالية". وتشدد المذكرة على أهمية الترتيبات الثنائية في "تعزيز الهجرة الآمنة والمرتبة والمنظمة تنظيماً جيداً بما أنها تساعد على الحد من الطلب على خدمات الهجرة غير القانونية التي تتيح فرصاً للمتاجرين بالبشر"

و"تشجيع البلدان المقصد، بما فيها التي من خارج منطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية، على التنفيذ الفعال للقوانين الوطنية ذات الصلة من أجل الحد من قبول استغلال الأشخاص الذي يغذي الطلب على عمالة الأشخاص المتجر بهم".

٣٣- ويدعو قرار الاتحاد البرلماني لرابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان) بشأن دور البرلمان في مكافحة الاتجار بالنساء والأطفال في منطقة آسيان المعتمد عام ٢٠٠٤ حكومات بلدان آسيان إلى "تعزيز آليات التشريع والإنفاذ القائمة لإيقاع العقاب على وجه الخصوص بمن يولِّدون الطلب على الجنس غير القانوني أو يستخدمون القوة أو الاحتيال لإقحام النساء والقصر في تجارة الجنس الدولية، وفي الوقت نفسه حماية حقوق ضحايا الاتجار".

٣٤- ونصت خطة العمل الأولية لمكافحة الاتجار بالأشخاص (٢٠٠٢-٢٠٠٣) للاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا على أن تنتج الدول الأعضاء، بشراكة مع المنظمات غير الحكومية وغيرها من مجموعات المجتمع المدني ووسائط الإعلام العامة والخاصة، وتنشر مواد للتوعية العامة تركز على زيادة تمثل الجمهور للاتجار بالأشخاص كجريمة، وتثبيط الطلب الذي يؤدي إلى الاتجار، ولا سيما من خلال التصدي لمن قد يستغلون ضحايا الاتجار، على سبيل المثال كأطفال خدم أو عمال زراعيين.

دال- لمحة عامة عن النهج القائمة والتدابير التي اتخذها الدول وغيرها من أصحاب المصلحة

٣٥- بالرغم من وجود توافق آراء واسع بشأن الدور الحرج الذي يلعبه التصدي للطلب على اليد العاملة والخدمات التي يقدمها الأشخاص المتجر منهم في منع الاتجار بالأشخاص، فإن مصطلح "الطلب" غير معرف بتفصيل كاف في الصكوك القانونية القائمة وتفسيره كان موضوع مناقشات كثيرة.

٣٦- وبالرغم من أن الدول التي أبلغت عن اتخاذ تدابير لتثبيط الطلب قدمت معلومات عن طائفة واسعة من الأساليب، بعضها يهدف إلى التصدي للإمداد[١٢]، تعترف المقررة الخاصة بأنه لا ينبغي اعتبار جميع تدابير الوقاية، بما فيها حتى التي تطال على وجه التحديد الأماكن التي يتعرض فيها ضحايا الاتجار للاستغلال، بأنها تدابير لتثبيط الطلب. كما أن العديد من أصحاب المصلحة ركزوا، في المناقشة بشأن ما ينبغي فعله لتثبيط الطلب، بصورة حصرية على الطلب على الاستغلال الجنسي التجاري، وبخاصة للنساء والفتيات، وأهملوا الأشكال الأخرى للطلب، من قبيل الطلب على العمالة لاستغلالها وعلى الأعضاء.

(١٢) انظر تقرير أمانة مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بشأن أفضل الممارسات في التصدي للطلب على الأعمال أو الخدمات أو السلع التي تشجِّع على استغلال الغير، CTOC/COP/2012/4.

٣٧- واستعرض الفريق العامل المعني بالاتجار بالأشخاص التابع لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بعض التدابير التي اتخذتها الدول لتثبيط الطلب. وقُدم تقريرٌ مفصل عن التدابير التي نفذتها ٣٣ دولة إلى الدورة السادسة لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية (١٥-١٩ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢). وإضافة إلى الإشارة إلى التدابير العامة لمكافحة الاتجار بالأشخاص، قدمت عدة دول معلومات عما لديها من قوانين ومدونات عمل تشعر أنها أدت إلى الحد من الاتجار بالأشخاص لأغراض العمل القسري. وأشار بعضها إلى أنها اعتمدت تشريعات محددة تنظم شروط العمل، ولا سيما فيما يتعلق بالعمال الأجانب. وأشار بعضها إلى تشريعات محددة لمعالجة مسألة الطلب عن طريق تحديد مسؤولية أرباب العمل فيما يتعلق بإدارة سلاسل الإمداد. وذكرت قلة من الدول أنها عالجت مسألة الطلب باعتماد تشريعات تحظر الإعلان عن الخدمات الجنسية وتجرم شراء الخدمات الجنسية. وعلقت تلك الدول بأن مثل هذه التشريعات ترمي إلى القضاء على عوامل الجذب الرئيسية في الاتجار بالأشخاص لأغراض الاستغلال الجنسي. وذكرت بعض الدول إنشاء آليات رصد تركز خصيصاً على ما يلي: ظروف عمل المرأة والشباب والأجانب الذين يعينون في وظائف مؤقتة؛ وتقييم مدى جدية عروض العمل، ولا سيما عروض العمل المقدمة للعمال الأجانب، سواء كانت مؤقتة أم غير مؤقتة؛ وكفالة الامتثال الإلزامي لأرباب العمل لقواعد وأنظمة العمالة[١٣].

٣٨- وأشار رئيس الفريق العامل المعني بالاتجار بالأشخاص التابع لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، عقب اجتماعه الثاني عام ٢٠١٠، إلى مجموعة من التدابير التي يتعين على الدول الأطراف اتخاذها:

> "ينبغي للدول الأطراف أن تعتمد وتعزّز الممارسات الرامية إلى الردع عن الطلب على الخدمات الاستغلالية، بما في ذلك النظر في اتخاذ تدابير ترمي إلى تنظيم وكالات التوظيف الخاصة وتسجيلها والترخيص لها؛ وتوعية أرباب العمل لضمان خلو سلاسل توريدهم من الاتجار بالأشخاص؛ وإنفاذ معايير العمل من خلال تفتيش العمل وغيره من الوسائل ذات الصلة؛ وإنفاذ لوائح العمل التنظيمية؛ وتعزيز حماية حقوق العمال المهاجرين؛ و/أو اعتماد تدابير بهدف الردع عن استخدام خدمات ضحايا الاتجار"[١٤].

٣٩- كما أوجزت وكالات الأمم المتحدة التدابير التي ترى حاجة إليها لتثبيط الطلب، مشيرة إلى ما يلي:

---

(١٣) المرجع نفسه، الفقرات ٩-١١ و١٦.

(١٤) التقرير المقدم من رئيس الفريق العامل عن أنشطته، CTOC/COP/2010/6، الفقرة ٦٦.

"إن أمثلة التدابير الرامية إلى معالجة جانب الطلب هي تدابير ترمي إلى توسيع آفاق الوعي؛ والانتباه والبحث المراعي للمنظور الجنساني في جميع أشكال الاستغلال والعمل القسري والعوامل التي يقوم عليها الطلب؛ وزيادة وعي الجمهور بالمنتجات والخدمات التي ينتجها العمل المتسم بالاستغلال والعمل القسري؛ وتنظيم وكالات التوظيف الخاصة والترخيص لها ورصدها؛ وتوعية أرباب العمل بعدم إشراك ضحايا الاتجار أو العمل القسري في سلسلة الإمداد، سواء من خلال التعاقد من الباطن أو بصورة مباشرة، في ما يتولونه من إنتاج؛ وإنفاذ معايير العمل من خلال عمليات التفتيش المتعلقة بالعمل وغيرها من الوسائل ذات الصلة؛ وتقديم الدعم لتنظيم العمال؛ وزيادة حماية حقوق العمال المهاجرين؛ و/أو تجريم استخدام خدمات ضحايا الاتجار أو العمل القسري"(١٥).

٤٠- وأخبرت المقررة الخاصة، خلال زياراتها القطرية ومن مصادر أخرى، بمجموعة متنوعة من التدابير الأخرى التي اتخذتها الدول لتثبيط الطلب. وعلمت أن ما يلزم من تدابير للتصدي للطلب المباشر عادة ما تختلف عنها في حالة الطلب المشتق. ففي حالة الطلب المباشر (الذي يسعى بطبيعته إلى الحصول على خدمات أفراد جرى الاتجار بهم)، يكون من المناسب اتخاذ تدابير تشريعية أو غيرها مما له تأثير مباشر على قرارات المشترين. بيد أنه عندما تكون بعض المنتجات أو الخدمات المتطابقة المتاحة هي فقط التي تنطوي على استغلال للأشخاص، يكون من المناسب اتباع نهج مختلف: نهج ينقل التركيز من المشترين النهائيين إلى من يتخذ قرارات الشراء الرئيسية في مراحل سابقة في سلسلة الإمداد ويكون في وضع يسمح له بتمييز الخدمات أو المنتجات التي تنطوي على اتجار بالبشر من التي لا تنطوي على ذلك. وكثيراً ما يُدخِل هذا النهج الذي يسعى إلى التأثير على قرارات شراء الوسطاء، باستخدام تدابير تشريعية أو غير تشريعية، عنصرَ التنظيم في الإمداد بالخدمات أو المنتجات. واعتمدت دول أخرى تشريعات أو سياسات لتنظيم التوظيف والعمالة في القطاعات التي يرجح حدوث الاتجار بالأشخاص فيها، في حالة غياب مثل هذا التنظيم.

١- الوقاية

٤١- وفقاً لما هو منصوص عليه في بروتوكول الاتجار بالأشخاص، تجب معالجة العوامل التي تجعل الناس عرضة للاتجار وكذا الطلب في استراتيجيات الوقاية من الاتجار بالأشخاص. وهو ما يتعزز أكثر بالمبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها فيما يتعلق بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر. وينص المبدآن ٤ و٥ والمبدأ التوجيهي ٧ على وجوب أن تعالج الاستراتيجياتُ الهادفة إلى منع الاتجار عامل الطلب باعتباره من الأسباب الجذرية وعلى الدول أن تضمن تصدي

(١٥) OHCHR, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), UNICEF, UNODC, UN-Women and ILO, *Prevent, Combat, Protect – Human Trafficking: Joint UN Commentary on the EU Directive – A Human Rights-Based Approach*, (2011) p. 97.

تدخلاتها للعوامل التي تزيد من سهولة التعرض للاتجار، ومن جملة تلك العوامل عدم المساواة والفقر والتمييز بجميع أشكالها. وقد تعتبر الدول مسؤولة قانوناً عن عدم اتخاذ تدابير مناسبة للحيلولة دون الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك تدابير لتثبيط الطلب[١٦]. وتقع على الدول التي يجري فيها استغلال الأشخاص أو يزعم أنه يجري فيها مسؤولية خاصة لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتثبيط الطلب.

٤٢- وتنطوي التدابير التثقيفية على أن توفر للطلاب في المدارس أو في مؤسسات التعليم العالي معلومات بشأن الاتجار بالأشخاص وبشأن المساواة بين المرأة والرجل. كما أيدت الدول مبادرات التوعية لتنوير عامة الجمهور أو جماهير مخصوصة. وتتعلق بعض المعلومات بالاتجار بالأشخاص بشكل عام، بينما يركز بعضها بشكل أكثر تحديداً على مخاطر إسهام شراء بعض الخدمات (ولا سيما الخدمات الجنسية) أو المنتجات في استغلال الأشخاص الذين تم الاتجار بهم، إذ أن القصد من تقديم المعلومات هو التأثير على قرارات الإنفاق عند من يتلقون هذه المعلومات. ولكي تكون المعلومات فعالة في تثبيط الطلب، ينبغي أن تقدم لجماهير محددة تعرف بأنها تشكل عامل الطلب أو تكون قادرة على التأثير في الطلب، مع صياغة المضمون الإعلامي بطريقة تحدث الأثر المنشود. واستمعت المقررة الخاصة، خلال زياراتها القطرية، إلى أمثلة لم تكن فيها المعلومات مصممة أو محددة الهدف بصورة جيدة (ولذلك لم تحدث الأثر المنشود). وخلصت إلى أنه ينبغي استشارة الأشخاص الذين تم الاتجار بهم بصورة اعتيادية في تصميم هذه الجهود ورصدها وتقييمها[١٧].

٤٣- وثمة مجموعة متنوعة من تدابير الحماية الاجتماعية وحماية الطفل ترمي إلى التخفيف من الظروف الاجتماعية والاقتصادية القاسية التي قد تشجع الطلب في غياب تلك التدابير. وأبلغت دول في مختلف أنحاء العالم عن تنفيذ تدابير تتصل على وجه التحديد بخدم المنازل المهاجرين الذين تشغلهم أسر معيشية خاصة، ولا سيما فيما يتصل بأرباب العمل الذين يتمتعون بالامتيازات والحصانات والتسهيلات. وفي مثل هذه الحالات، خلصت الدول بصفة عامة إلى ضرورة أن يكون لخدم المنازل المهاجرين عقد رسمي ينص على الحد الأدنى للأجر والحد الأقصى لعدد ساعات العمل في الأسبوع، إضافة إلى شروط أخرى[١٨].

٤٤- وتتناول بعض التدابير المبلغ عنها صراحة الممارسات الثقافية التي تولد الطلب الذي يحفز الاستغلال. فعلى سبيل المثال، أُفيد أنه يتجر بأطفال منذ عدة عقود إلى دول الخليج من بلدان أخرى ليعملوا متسابقين في سباقات الهجن. وانطلاقاً من عام ٢٠٠٥، حظرت بعض بلدان المنطقة استخدام الأطفال متسابقين في سباقات الهجن.

---

(١٦) *المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها: التعليق*. الصفحات ٧٧-٨١.

(١٧) تقرير المقررة الخاصة عن بعثتها إلى تايلند، A/HRC/20/18/Add.2، الفقرة ٧٧(ج).

(١٨) CTOC/COP/2012/4، الفقرة ٢٨.

٤٥- ويعد منح الصدقة للمتسولين أمراً متأصلاً في الثقافة والمعتقدات الدينية للناس في العديد من المناطق. وعندما يستغل المتجرون بالأشخاص هذا الأمر (على سبيل المثال، توريد الأطفال إلى مشغلي المتسولين أو تشويه الأطفال أو البالغين لاستثارة المزيد من الشفقة وكسب المزيد من المال لمشغلي المتسولين الذين يستولون على ما يحصلونه)، يتطلب الوضع استجابة تحترم قيم ومعتقدات المتصدقين، لكنها تتدخل لحماية المتسولين المتجر بهم وتثبيط الصدقات التي يذهب جزء منها أو معظمها إلى المتجرين بالأشخاص أو مشغلي المتسولين.

٤٦- وحللت المقررة الخاصة مسألة الاتجار بالأشخاص في سلسلة إمداد الأعمال التجارية، بما في ذلك مسؤوليات الشركات، من أجل منع الاتجار بالبشر ومكافحته في سلاسل الإمداد، في تقريرها المقدم إلى الجمعية العامة عام ٢٠١٢ (A/67/261). وأشارت في تقريرها إلى أنه في عالم اليوم الذي تسوده العولمة، تتسم المخاطر الناجمة عن الاتجار بالبشر في سلاسل التوريد بالخطورة في مختلف القطاعات الاقتصادية، ولم يجر تناول هذه المخاطر على نحو كاف، سواء من جانب الدول أو الأعمال التجارية نفسها (المرجع نفسه، الفقرة ٤٨).

٤٧- وتفيد التقارير بأن بعض الأعمال التجارية قد اتخذت مجموعة من التدابير لتثبيط عمل الأطفال عموماً والاستغلال الجنسي التجاري للأطفال على وجه الخصوص. ويمكن للأعمال التجارية وغيرها من المؤسسات التي تشتري خدمات أو منتجات من الآخرين اتخاذ طائفة واسعة من التدابير لتثبيط الطلب على استغلال الأشخاص، سواء من حيث تثبيط أي طلب قد تخلقه هي ذاتها (على سبيل المثال، عندما تسعى إلى خفض تكاليف الإنتاج عن طريق خفض الأجور) أو من حيث تثبيط طلب الآخرين الذين تتعامل معهم تجارياً. ويعد العديد من هذه الالتزامات طوعياً (بما فيها بعض الالتزامات التي تنطوي على دخول عمل تجاري في تعهدات ملزمة قانوناً مع أعمال تجارية أخرى في سلسلة إمداده أو إنتاجه). وعادة ما تتخذ الالتزامات شكل مذكرات قواعد السلوك (تطلب الأعمال التجارية من مورِّديها الامتثال لها) أو سياسات المشتريات. وتركز قلة منها على وقف الاتجار بالبشر، لكن يركز عدد أكبر منها على أشكال محددة للاستغلال، من مثل العمل القسري أو عمالة الأطفال، إلى جانب التزامات أخرى بموجب المسؤولية الاجتماعية للشركات. وترافق بعضها إجراءات الامتثال أو المصممة للتثبت من احترام جميع المشاركين للالتزامات، لكن تتفاوت استقلالية وجودة أعمال التحقق هذه، وهو ما يثير أسئلة بشأن مدى فعالية هذه الالتزامات.

٤٨- ويلعب المستهلكون والمستثمرون دوراً هاماً في الضغط على الأعمال التجارية لاتخاذ الإجراءات المناسبة. ومع ذلك، فإنهم يعتمدون على معلومات دقيقة يقدمها الآخرون. وفي هذا السياق، اضطلع الصحافيون والمنظمات غير الحكومية الذين يحققون في سلاسل الإمداد والإنتاج بدور هام كما أن المنظمات التي تمثل العمال الخاضعين للاستغلال أو التي تقدم المساعدة لهم قادرة على تقديم معلومات دقيقة.

٤٩- وتشير الأدلة إلى أنه إذا عملت الأعمال التجارية معاً من أجل وقف الاتجار بالبشر، يمكنها أن تحدث أثراً كبيراً. فعلى سبيل المثال، وقعت ١٠ شركات تغذية في الولايات المتحدة الأمريكية تعمل في بيع الوجبات السريعة وخدمات التغذية والبقالة على ما أطلق عليه "اتفاقات التغذية العادلة" عام ٢٠١٠ مع منظمة تمثل العمال الزراعيين المهاجرين[١٩]. فتجار التجزئة الذين يشترون كميات كبيرة من الطماطم قبلوا التزاماً قانونياً "بوقف المشتريات في حالة اكتشاف عبودية في سلسلة الإمداد". وجاء الاتفاق بعد مقاطعة من المستهلكين لأحد تجار التجزئة، نظمت نتيجة حملة لإحدى منظمات العمال الزراعيين المهاجرين. وانطلقت مقاطعة المستهلكين بعدما عُلِم أن العمال يخضعون للعمل القسري في العديد من المزارع التي كانت تورد الطماطم لتجار التجزئة الرئيسيين.

٥٠- وثمة مثال آخر سلطت الضوء عليه المقررة الخاصة المعنية بأشكال الرق المعاصرة، بما في ذلك أسبابها وعواقبها، ألا وهو تجربة البرازيل، حيث اتخذت الحكومة، في مسعى للتصدي لنمط الاستغلال المعروف باسم " العمل الاسترقاقي" في القطاع الزراعي، مجموعة من التدابير منها إطلاق ميثاق وطني للقضاء على العمل الاسترقاقي عام ٢٠٠٥ شُجعت الأعمال التجارية على الانضمام إليه. واستكمل الميثاق بمدونة لقواعد السلوك يتعين على جميع الأطراف الموقعة على الميثاق احترامها. وأوصت المقررة الخاصة بتوسيع نطاق الميثاق الوطني ليشمل صناعة النسيج في البرازيل، مع ظهور حالات للعمل القسري فيه أيضاً (A/HRC/15/20/Add.4، الفقرة ١٢٣). وبحلول عام ٢٠١١، ذكر موقع الميثاق على الإنترنت أنه حظي بدعم أكثر من ٢٢٠ مؤسسة تجارية أو رابطة للأعمال التجارية أو منظمة من منظمات المجتمع المدني، تصل قيمة رقم أعمالها مجتمعة أكثر من ٢٠ في المائة من الناتج المحلي الإجمالي للبلد. ومع ذلك، وبالرغم من وجود أدلة على أن العديد من الشركات توقفت عن التعامل مع موردين على أساس التزاماتها بموجب الميثاق، كان ثمة عدم التزام ملحوظ من بعض المؤسسات التجارية التي تركز على بعض السلع الأساسية الأوثق صلة بالعمل الاسترقاقي، مثل تربية الماشية في المزارع وإنتاج لحم الأبقار وفول الصويا والقطن.

٥١- وفي حالة أي مؤسسة تديرها الحكومة تعمل أو تجري معاملات خارج الإقليم الوطني، تتطلب هذه المسؤولية اتخاذ تدابير لتثبيط الطلب عندما يكون الأفراد العاملون مع الحكومة موجودين في بلد آخر. وفي هذه الحالة، لا يجب على الدولة التحقق من سياسات مشتريات المؤسسات المعنية فحسب؛ بل يجب عليها أيضاً التأثير على السلوك الشخصي لموظفي الخدمة المدنية الذين قد يوظفون بدورهم شخصاً جرى الاتجار به أو يدفعون ثمن خدماته.

(١٩) يمكن الاطلاع على مزيد من التفاصيل بشأن اتفاقات التغذية العادلة في العنوان التالي: www.ciw-online.org/FFP_FAQ.html.

٢- الحماية

٥٢- يقع على الدول واجب توفير الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان (بما في ذلك الاتجار بالأشخاص واستغلالهم) التي ترتكبها أطراف ثالثة، بما في ذلك المؤسسات التجارية والعصابات الإجرامية، وذلك من خلال السياسات واللوائح والمقاضاة الملائمة. وينبغي للدول أن تحدد بوضوح ما تنتظره من جميع المؤسسات التجارية المسجلة في أراضيها و/أو الخاضعة لولايتها القضائية من احترام لحقوق الإنسان في جميع عملياتها، في الداخل أو في الخارج على السواء، واتخاذ الإجراءات المناسبة لوقف الاتجار بالأشخاص أو استغلالهم، بصرف النظر عن حجم المشروع التجاري وقطاعه وبيئة عملياته وملكيته وهيكله[٢٠].

٥٣- وأشارت المقررة الخاصة إلى أن ترك سوق العمل تنظم نفسها بنفسها في الحالات التي تكون فيها أعداد كبيرة من الناس معرضة للاستغلال، في الأنشطة المدرة للدخل التي تتسم بأنها غير رسمية وغير محمية ووضيعة، يخلق فراغاً في سيادة القانون يرجح أن يملأه أرباب عمل لا مبادئ لهم بل ومجرمون. وتوجد أدلة تدعم هذه الفرضية من العديد من المناطق التي ذكرت التقارير وجود اتجار بالأشخاص واستغلالهم فيها بشكل مرتفع بصورة غير متناسبة في القطاعات الاقتصادية المنشأة حديثاً نسبياً، حيث لا توجد إجراءات راسخة في التفاوض الجماعي، أو أنها أفلتت، لأسباب مختلفة، من فحص مفتشي العمل أو غيرهم من مسؤولي إنفاذ القوانين. ومن الأمثلة الحديثة على القطاعات الناشئة التي ذكرت التقارير حدوث اتجار بالأشخاص واستغلالهم فيها صناعة الملابس، وإنتاج الفطر وغيره من المنتجات الزراعية في مختلف أنحاء أوروبا، وجني ثمار العليق البري لصناعة التجميل.

٥٤- وعلى الرغم من أن الدول قد تعتبر أن بعض الأنشطة المدرة للدخل غير مقبولة أو غير مشروعة، مثل البغاء أو التسول، فإن ذلك لا يبرر تجاهلها للاعتداءات التي يعانيها الأفراد المعنيون، ولا تخصيصها موارد غير كافية لحماية البالغين أو الأطفال المتجر بهم في هذه الأنشطة. وعلى هذا المنوال، فإن عدم قدرة بعض الدول على تمويل جميع أنشطة إنفاذ القانون التي يتطلبها إنفاذ قوانين العمل ليس مبرراً لتجاهل انتهاكات هذه القوانين (وحقوق الإنسان).

٣- المقاضاة والعقاب

٥٥- لقد استخدم القانون بطرق محددة لمحاولة التأثير على الطلب، وأحياناً لحظر الطلب على خدمات أو منتجات محددة وأحياناً للأخذ بلائحة أو غيرها من النظم الإدارية.

٥٦- وتشمل اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر "تجريم الاستفادة من خدمات ضحية". فهي تطلب إلى الدول الأطراف، ودون أن تلزمها بتجريم شراء شخص لخدمات شخص يعرفون أنه جرى الاتجار به، أن تنظر في فعل ذلك (المادة ١٩). واستناداً إلى تقارير فريق الخبراء المعني بالعمل لمكافحة الاتجار بالبشر التابع للمجلس الأوروبي، فإن بعض دول المجلس قد جرمت استخدام خدمات الأشخاص المتجر بهم عند فعل ذلك عن علم.

(٢٠) مبادئ توجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، المبادئ، ١ و١١ و١٣-١٥ و١٧ و٢٢ و٢٤.

٥٧- وفضلت بعض الدول تشجيع التنظيم الذاتي فيما بين وكالات التوظيف. وقد كان هذا هو النهج المتبع في بعض البلدان الأوروبية التي اعتمدت في وقت لاحق رقابة ونظام ترخيص أكثر تشدداً إزاء الوكالات، بسبب الحوادث المأساوية الناجمة عن الاتجار بالأشخاص على سبيل المثال[٢١].

٤- تعزيز التعاون الدولي

٥٨- أُشير إلى أهمية التعاون الثنائي والدولي في تثبيط الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، والذي يؤدي إلى الاتجار بالبشر في المادة ٩ من بروتوكول الاتجار بالأشخاص. وحيث أن العولمة زادت الطلب على اليد العاملة والخدمات الزهيدة الثمن والسياحة الجنسية، ثمة حاجة متزايدة إلى التعاون الدولي من جانب كل من الدول والجهات من غير الدول.

٥٩- وفي أعقاب المؤتمر العالمي الأول لمكافحة الاستغلال الجنسي التجاري للأطفال في استكهولم عام ١٩٩٦، ركزت الجهود المبذولة من أجل منع الاستغلال الجنسي للأطفال في المنتجعات السياحية على الإجراءات التي يتعين أن تتخذها الفنادق ووكالات الأسفار، وليس فقط على الإعلام الرامي إلى تثبيط السياح عن الإقبال على الخدمات الجنسية المؤدى عنها مع أطفال. واعتمدت مدونة لقواعد السلوك لحماية الأطفال من الاستغلال الجنسي في الأسفار والسياحة عام ٢٠٠١ لتسترشد بها الأعمال التجارية السياحية في حماية الأطفال من السياحة الجنسية. وفي نهاية عام ٢٠١٢، أفادت التقارير أن المدونة قيد التنفيذ من أزيد من ١ ٠٣٠ شركة في ٤٢ بلدا.

٦٠- وأسفر المؤتمر العالمي الثالث لمكافحة الاستغلال الجنسي للأطفال والمراهقين المعقود في البرازيل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٨ عن إعلان وخطة عمل ريو لمنع الاستغلال الجنسي للأطفال والمراهقين ووقفه، حيث حدد جدول أعمال للجهود الدولية المبذولة في هذا الصدد.

هاء- الدروس المستفادة والصعوبات التي لا تزال ماثلة أمام إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان

١- صعوبة تنفيذ الأطر القائمة

٦١- تحتاج آليات إنفاذ الالتزامات المترتبة عن المادة ٩ من البروتوكول المتعلقة بمنع الاتجار بالأشخاص، بما في ذلك تثبيط "الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، التي تفضي إلى الاتجار، وبخاصة استغلال النساء والأطفال"، على الصعيد العالمي، إلى مزيد من

(٢١) See for example, Gangmasters (Licensing) Act 2004, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland; for more information see *Gangmasters Licensing Authority Annual Report and Accounts: 1 April 2011 to 31 March 2012* (London, The Stationery Office, 2012).

التعزيز. وفي حين تشرف عن تنفيذ معاهدات مماثلة، من مثل اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة والاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، لجنة – تتصرف بوصفها أقوى هيئة إنفاذ تكفل الوفاء بالالتزامات في إطار الاتفاقية – لم تنشأ مثل هذه اللجنة لتنظيم الامتثال للبروتوكول.

٦٢- وسلط الباحثون والخبراء الضوء على أن سياسات الهجرة التي تقيد إمكانية الوصول إلى القنوات القانونية للهجرة، والسياسات التجارية التي تحرر حركة الأموال والسلع والخدمات لكنها تستثني اليد العاملة، و"النمو الصاروخي" لصناعة الجنس العالمية تساهم جميعها في زيادة حوادث الاتجار بالأشخاص. ويستلزم بذل الدول للعناية الواجبة إجراءات بشأن هذه العمليات الأوسع نطاقاً، والتي تحفز جميعها الطلب على الاتجار بالأشخاص وتزيد التعرض له.

٢- حقوق العمل

٦٣- تقع على الدول أيضاً مسؤولية تنفيذ تدابير مناسبة لضمان حقوق العمل المعترف بها دولياً في جميع فئات أماكن العمل، ولا سيما "حقوق العمل الأساسية" التي تشمل اتفاقيتي منظمة العمل الدولية بشأن العمل القسري[٢٢]، وكذا اتفاقيات منظمة العمل الدولية لضمان الحق في حرية تكوين الجمعيات ومكافحة عمل الأطفال والتمييز. ومع ذلك، أشارت المقررة الخاصة وسلفها، في سياق الزيارات القطرية، إلى أن السلطات الحكومية تضع استثناءات متكررة، قانوناً أو ممارسة، توجد حيزاً يمكن فيه لأرباب العمل انتهاك حقوق العمل في مأمن من العقاب.

٦٤- ولضمان حقوق العمل، يتعين على الدول إنشاء هيئة مناسبة من موظفي إنفاذ قوانين العمل المهنيين الذين يعرفون عموماً بمفتشي العمل ومدها بالموارد. والدول التي لا تنشئ مفتشية عمل بخبرات مناسبة وموارد كافية للاضطلاع بولايتها هي في الواقع تتغاضى عن انتهاك حقوق العمل. ومع ذلك، يحتمل أن تواجه حتى مفتشية عمل ذات موارد جيدة صعوبات في الوصول إلى العديد من الأماكن التي يجري فيها استغلال الأشخاص.

٦٥- وتشير أدلة جمعت خلال العقد الماضي إلى أن نسبة كبيرة من العمال المتجر بهم والمعرضين للعمل القسري هم عمال متعاقدون لا تعينهم أو توظفهم بصورة مباشرة الأعمال التجارية التي يعملون لها (في موقع العمل، من مثل مزرعة أو موقع للبناء). وبدلاً من ذلك، تجلبهم وكالة أو وسيط. وفي مثل هذه الظروف، ينبغي للدول أن تنظر في تنظيم أنشطة موظفي ووكالات التوظيف. وإذا قررت الدول ألا تأخذ بالتنظيم، تبقى مع ذلك مسؤولة عن ضمان عدم مساهمة موظفي ووكالات التوظيف في الاتجار بالبشر، عن طريق أمرين في آن واحد هما التحقق من مدى فعالية أي نظام للتنظيم الذاتي الذي يعمل به قطاع التوظيف وضمان توافر موظفي إنفاذ القوانين المدربين تدريباً ملائماً للتحقيق في الانتهاكات التي يبلغ عنها.

(٢٢) اتفاقيتا منظمة العمل الدولية رقم ٢٩(١٩٣٠) المتعلقة بالعمل الجبري أو الإلزامي ورقم ١٠٥(١٩٥٧) بشأن إلغاء العمل الجبري.

٣- آثار الأنشطة التجارية على حقوق الإنسان

٦٦- وفقاً للمبادئ التوجيهية بشأن الأعمال التجارية وحقوق الإنسان، "تتطلب المسؤولية عن احترام حقوق الإنسان أن تقوم المؤسسات التجارية بما يلي: (أ) أن تتجنب التسبب في الآثار الضارة بحقوق الإنسان أو المساهمة فيها من خلال الأنشطة التي تضطلع بها، وأن تعالج هذه الآثار عند وقوعها؛ (ب) وأن تسعى إلى منع أو التخفيف من الآثار الضارة بحقوق الإنسان التي ترتبط ارتباطاً مباشراً بعملياتها أو منتجاتها أو خدماتها في إطار علاقاتها التجارية، حتى عندما لا تسهم هي في تلك الآثار" (المبدأ التوجيهي ١٣).

٦٧- وحتى الأعمال التجارية التي تستثمر مبالغ كبيرة في التحقق من سلاسل إمدادها تعاني من عدم وجود معيار معترف به دولياً لعملية التحقق مما إذا كان الحد الأدنى لمعايير العمل ومعايير حقوق الإنسان يحترم في مكان العمل. ومن التحديات المطروحة أمام الأعمال التجارية الأخرى وفرادى المستهلكين، تحديد ما إذا كان تدني كلفة منتج ما يعزى إلى حسن إدارة الأعمال التجارية أو إلى انتهاك في عملية الإنتاج. ومن مسؤولية الدولة (إضافة إلى مسؤولية أرباب العمل وأصحاب الأعمال التجارية والمستثمرين) ضمان ألا يتوسل في إبقاء تكاليف الإنتاج ومجموع الأجور عند الحد الأدنى بوسائل غير قانونية أو تعسفية.

٤- حقوق الطفل

٦٨- إن المسؤولية الرئيسية للدول في هذه الحالات هي حماية الأطفال المعنيين. فعندما توجد دلائل على أن الغالبية العظمى من الأطفال الذين يتعاطون التسول جرى الاتجار بهم أو يتعرضون إما للعمل القسري أو ممارسة شبيهة بالرق، ينبغي للسلطة الحكومية المعنية ذات الخبرة المناسبة في حماية الأطفال أن تنظر في الاستجابة الملائمة، ولا سيما ما إذا كان ينبغي أن تشمل ثني أطفال من أعمار معينة عن التسول، بحيث تجرم الاستفادة من تسول الطفل أو تثبيط الجمهور عن التصدق بأموال على الأطفال المتسولين في ظروف معينة أو في جميع الظروف. وعندما يبلَّغ عن نقل أطفال متَّجر بهم من دولة إلى دولة مجاورة، يكون من المصلحة الفضلى للأطفال المعنيين أن توائم مختلف الدول المعنية استجاباتها، بحيث لا يتمكن مرتكبو الاتجار من الانتقال بكل بساطة، مصحوبين بالأطفال ضحايا استغلالهم، من أجل استغلال اختلاف القوانين واللوائح في دولة مجاورة.

٦٩- وتقع على عاتق الدول، على وجه الخصوص، على النحو الذي أكدته كل من لجنة حقوق الطفل[٢٣] والمقررة الخاصة المعنية ببيع الأطفال واستغلالهم في البغاء وفي المواد الإباحية[٢٤]، مسؤولية الاستماع إلى آراء الأطفال الذين قد تؤثر عليهم التدابير السياساتية المعتزمة وأخذها في الاعتبار، مع إيلاء اهتمام خاص لعدم استبعاد الأطفال المهمشين والمحرومين، من مثل الأطفال ضحايا الاستغلال أو أطفال الشوارع أو الأطفال اللاجئين، من العمليات الاستشارية.

---

(٢٣) في تعليقها العام رقم ١٢(٢٠٠٩) بشأن حق الطفل في الاستماع إليه، الفقرة ١١٨.

(٢٤) A/67/291، الفقرة ١١.

٧٠- وذكرت التقارير أن التدابير الرامية إلى مقاطعة أو حظر السلع التي ينتجها عمال أطفال خلفت أثراً سلبياً على بعض الأطفال الذين كان القصد أن يستفيدوا منها، لأن رد فعل أرباب العمل كان في معظم الأحيان هو تسريح العمال الذين تقل أعمارهم عن السن القانونية بصورة جماعية ودون إنذار وبدون تعويض[٢٥].

٧١- وتستحق الحملة التي تزعم عمل الأطفال قسراً في زراعة الكاكاو في بلد أو أكثر من بلدان غرب أفريقيا الذكر على نحو خاص، إذ تشير العديد من المطبوعات إلى أنه يجري الاتجار بالأطفال لأغراض إخضاعهم للعمل القسري في مزارع الكاكاو. وعقب ما عرفته وسائط الإعلام من دعاية في نهاية عام ٢٠٠٠، ومرة أخرى في نيسان/أبريل ٢٠٠١، بأنه يجري الاتجار بأطفال من داخل المنطقة للعمل الاسترقاقي أو العمل القسري في مزارع الكاكاو، عقد اتحاد صانعي الشوكولاتة اجتماعاً لمن يعتبرهم أصحاب المصلحة الرئيسيين. وفي أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وقع أصحاب المصلحة هؤلاء بروتوكولا بشأن زراعة ومعالجة حبوب الكاكاو والمنتجات المشتقة بصورة تمتثل لأحكام اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم ١٨٢ المتعلقة بحظر أسوأ أشكال عمل الأطفال والإجراءات الفورية للقضاء عليها. ومع ذلك، وثقت شبكة سي. أن. أن. على نطاق واسع حالات أطفال متجر بهم لا يزالون يعملون في مزارع الكاكاو في منطقة غرب أفريقيا وأعدّت تقارير عن تلك الحالات في إطار حملتها التي استمرت سنة، "مشروع الحرية المعني بإنهاء الاتجار بالبشر والرق الحديث".

٥- النتائج السلبية غير المقصودة للتدابير الرامية إلى التصدي للطلب

٧٢- يسلط المبدأ ٣ من المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها المتعلقة بحقوق الإنسان والاتجار بالبشر الضوء على احتمال حدوث تأثير سلبي متبادل بين الحقوق المكرسة والتدابير الجديدة الرامية إلى التصدي للاتجار. ويشدد التعليق على المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها، فيما يتعلق باستجابات الدول للاتجار بالبشر، على أن "قانون حقوق الإنسان يؤكد أيضاً أنه لا يمكن للدول أن تنتهك مبادئ عدم التمييز أو القواعد التي تحمي الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية عند وضع استجابتها للاتجار أو تنفيذها"[٢٦]. كما يشير المبدأ ٣ خاصة إلى حقوق من يحتمل وجودهم في حالة ضعف بسبب كونهم مهاجرين، إذ ينص على ما يلي: "ينبغي ألا تؤثر تدابير مكافحة الاتجار تأثيراً سلبياً في حقوق الإنسان وكرامة الأشخاص، وبخاصة حقوق أولئك الذين تم الاتجار بهم والمهاجرين والمشردين داخلياً واللاجئين وطالبي اللجوء". وينص صراحةً على مسؤولية توسيع مبدأ التناسب ليشمل جميع الناس، بغض النظر عن وضعهم من حيث الجنسية أو الهجرة.

(٢٥) For example, Alec Fyfe, *The worldwide movement against child labour – Progress and future directions* (Geneva, ILO, 2007), p. 53.

(٢٦) *المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها: التعليق*، الصفحة ٣٨.

٧٣- وشددت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في تعليقها العام رقم ٢٧(١٩٩٩) بشأن حرية التنقل على أهمية مبدأ التناسب، في سياق ما يسري من مبادئ عند تحديد القيود التي من المشروع للدول فرضها على حرية التنقل. وينص على ما يلي: "يجب أن تتمشى التدابير التقييدية مع مبدأ التناسب؛ ويجب أن تكون مناسبة لتحقيق وظيفتها الحمائية؛ ويجب أن تكون أقل الوسائل تدخلاً مقارنة بغيرها من الوسائل التي يمكن أن تحقق النتيجة المنشودة؛ ويجب أن تكون متناسبة مع المصلحة التي ستحميها".

٧٤- ولا ترغب المقررة الخاصة في الإسهام في تنامي النزعة الحمائية في التجارة العالمية، لكنها تدرك أن الدول، بسماحها باستيراد سلع يعرف أنها أنتجها كلياً أو جزئياً أشخاص متجر بهم، تفوِّت فرصة لتثبيط الطلب. وهناك فروق هامة تنبغي إقامتها بين استغلال الأشخاص (المرتبط بالاتجار بالأشخاص) واستغلال عمالة الأطفال، إذ تقدر منظمة العمل الدولية أن هذا الأخير يطال أكثر من مائتي مليون طفل[٢٧]. وقد يكون من السهل نسبياً على منظمات ذات نزعات حمائية الادعاء أن منتجات معينة ملطخة بالاستغلال، دون أدلة موثوقة. ولذلك تؤكد المقررة الخاصة من جديد على أنه من المهم أن تشجع الدول، وكذا الأعمال التجارية، جمع الأدلة ونشرها على يد مراقبين مستقلين.

٧٥- ولا يمكن للتدابير الموجهة نحو الطلب التي تتخذها السلطات في الدول المستوردة، بالاقتران أو دون اقتران بالإجراءات التي يتخذها تجار التجزئة أو المؤسسات التجارية التي تستورد سلعة يشتبه في أن من أنتجها أشخاص يتعرضون للاستغلال، أن تحقق النتائج المنشودة ما لم تصاحبها تدابير مناسبة في البلدان التي يوجد بها استغلال (للأشخاص وربما اتجار بهم). ومن المهم أيضاً أخذ الظروف على أرض الواقع في الاعتبار، بما في ذلك طبيعة المنتج وعملية الإنتاج.

٦- التشاور بوصفه جزءاً لا يتجزأ من نهج قائم على حقوق الإنسان

٧٦- إن الالتزام بالتشاور مع من ستؤثر أو من قد تؤثر عليهم التدابير المحتملة أمر أساسي في اتباع نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الاتجار بالبشر. وينبغي للدول أن تسعى إلى تحديد مستوى رفيع للمشاورة التي يمكن أن تتصدى لخطاب لا ينظر إلى الأشخاص المتجر بهم إلا كضحايا لا شأن لهم، وبالتالي يستبعدون من المفاوضات. ويمكن أيضاً أن تشكل هذه المشاورات سابقة أخرى لهذه الفئات للانخراط كفاعلين في أي مقترحات من شأنها أن تؤثر على مستقبلهم.

٧٧- ويذكر تقرير مقدم من التحالف العالمي لمكافحة الاتجار بالنساء أن "أي نهج يقوم على حقوق الإنسان إزاء الاتجار سيكون فارغ المحتوى وبلا معنى إذا لم يجعل في صلبه صوت النساء المتجر بهن والمهاجرات وشؤونهن"[٢٨]. وبالرغم من وضوح وجوب أن تشمل التدابير

(٢٧) ILO, *Accelerating action against child labour: Global Report under the follow-up to the ILO Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work* (Geneva, 2010), p. 5.

(٢٨) *Collateral Damage: The Impact of Anti-Trafficking Measures on Human Rights around the World* (Bangkok, 2007), p. viii.

الرامية إلى التصدي للطلب أيضاً التشاور مع الرجال والأطفال، يجب على أي نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الاتجار بالبشر أن يضع في الصدارة حقوق ورفاه المتجر بهم، ويضعهم وآراءهم في صلب المناقشات حول تدابير تثبيط الطلب. فالإدماج الحقيقي لآراء وأصوات من اتُّجر بهم يساعد في صياغة استجابة ملائمة ويعكس حقوق ورغبات الضحايا، فضلاً عن التعقيد المتأصل للمسألة. ويشجع نهج تشاوري على تنفيذ استراتيجيات تركز على الأثر المحتمل على مثل هؤلاء الأفراد، نسجاً على منوال المبادئ الدولية لحقوق الإنسان المتعلقة بالاتجار بالبشر. وكما لاحظت المفوضة السامية لحقوق الإنسان، فإن أي نهج قائم على حقوق الإنسان "يقتضي منا النظر، في كل مرحلة من المراحل، في أي أثر قد يكون لقانون أو سياسة عامة أو ممارسة أو تدبير على الأشخاص المتجر بهم والمعرضين للاتجار بهم"[٢٩].

٧٨- وقد تؤدي زيادة التركيز على التشاور مع الفئات الرئيسية المتضررة من التدابير الرامية إلى الحد من الطلب إلى تقليص إمكانية حدوث الآثار السلبية غير المنتظرة لتلك الاستراتيجيات، أو لتنفيذ التدابير التي لا يريدها من ستؤثر فيهم في المقام الأول. وتنتهك مجموعة من حقوق الإنسان في حالات الاتجار بالبشر، وهي تشمل نطاقاً واسعاً من المجال الاجتماعي وترتبط بمختلف أنواع الأنشطة. ولذلك، تتطلب الاستجابات نهجاً متعدد التخصصات. ويمكن للتشاور مع المتضررين من التدابير الرامية إلى الحد من الطلب أن يسلط الضوء على تعقيد المسائل، كما يمكن أن يوحي بمسارات أخرى للعمل والبحث.

٧- حرية التنقل

٧٩- يجب على أي نهج قائم على حقوق الإنسان إزاء الاتجار بالبشر أن يكفل عدم انتهاك التشريعات والسياسات لحقوق الإنسان الأخرى. وثمة مسألة رئيسية هنا تتعلق بحرية التنقل والمخاطر التي تنطوي عليها التدابير الرامية إلى الحد من الطلب. فهذه التدابير تنطوي على خطر إمداد الدول بأساس عقلاني لتكثيف الجهود الرامية إلى منع الهجرة. وعلاوةً على ذلك، يشير تقرير صدر مؤخراً عن اليونسكو إلى أن تدابير مكافحة الاتجار بالبشر كثيراً ما تركز بشكل غير متناسب على مكافحة الهجرة غير القانونية، بدلاً من الأوضاع التي يعانيها الضحايا، وافتقارهم إلى المساعدات وخدمات الحماية[٣٠]. وفي العديد من البلدان، تتوقف المساعدة والحماية وحتى التسوية القانونية المؤقتة لوضع المهاجر على الامتثال لسلطات إنفاذ القوانين.

٨٠- وفي الواقع، قد تكون المسائل المتعلقة بالهجرة وحرية التنقل هي الأكثر إثارة للمشاكل من بين شواغل حقوق الإنسان المتعلقة بتدابير مكافحة الاتجار بالأشخاص. فالتدابير التي تقيد قنوات الهجرة القانونية توشك أن تفاقم في الآن نفسه مخاطر الاتجار بالبشر

(٢٩) *المبادئ والمبادئ التوجيهية الموصى بها: التعليق*، الصفحة ٣.

(٣٠) Kristina Touzenis, *Trafficking in Human Beings: Human Rights and trans-national criminal law, developments in law and practices*, UNESCO Migration Studies 3 (Paris, UNESCO, 2010). p. 149.

وتهريب البشر، فضلاً عن انتهاكات حقوق الإنسان التي تصاحبها. والاتجار بالبشر نتيجة لوقائع سياسية واقتصادية عالمية، ولا سيما الفوارق الهائلة في الثروة والمستوى المعيشي. ويجب أن يؤخذ هذا في الاعتبار عند صياغة أي استجابة تتصدى للطلب على الاتجار بالبشر.

٨١- وأي إجراء يهدف إلى التصدّي بشكل متناسب لمشكلة الطلب، يجب أن يأخذ في الاعتبار أنّ تدابير مكافحة الاتجار التي تحد من حرية التنقل يمكن أن تزيد خطر تهريب البشر. فالمهربون سيفرضون أسعاراً أعلى ومن لا يستطيع الدفع قد يصبح أكثر عرضة للاستغلال.

٨٢- وإضافةً إلى ذلك، إن التركيز بصورة غير متناسبة على تشديد ضوابط الهجرة قد يزيد أيضاً من تفاقم الوضع على طول دورة الاتجار بالبشر. وأشارت دراسات إلى أن المتجرين بالأشخاص كثيراً ما يستغلون خوف الضحايا من إمكانية الترحيل أو من إقامتهم غير الشرعية أو وضعيتهم من حيث العمل للحيلولة دونهم والهرب. وتمثل هذه الملاحظات عنصراً إضافياً يدعم فكرة التخلي عن التدابير التي تركز بشكل غير متناسب على الاتجار بالبشر باعتباره قضية من قضايا الهجرة.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٨٣- بموجب أحكام المادة ٩ من بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، يتعين على الدول الأطراف أن "تعتمد ... أو تعزّز تدابير تشريعية أو تدابير أخرى ... من أجل عدم تشجيع الطلب الذي يحفز جميع أشكال استغلال الأشخاص، التي تفضي إلى الاتجار، وبخاصة استغلال النساء والأطفال".

٨٤- وفي سياق الاتجار بالأشخاص واستغلالهم، يشير مصطلح "الطلب" إلى الرغبة في سلعة أو عمالة أو خدمة معينة وإعطائها الأفضلية، دون احترام للقانون الدولي لحقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق العمل الأساسية. وعادة ما يعبر عن هذه الرغبة في شكل أموال تُمِد المتجرين بالأشخاص وشركاءهم بمداخيل. ويتطلب تثبيط هذا الطلب تدابير للتصدي لطبيعة استغلال الضحايا المتجر بهم ونطاقه (وفي المقام الأول في الأماكن التي يتعرضون فيها للاستغلال)، وكذا تدابير لمعالجة العوامل الاجتماعية والثقافية والسياسية والاقتصادية والقانونية والإنمائية التي تؤثر في عملية الاتجار أو تهيئ لها الظروف المواتية. ويمكن فعل ذلك عن طريق التأثير في قرارات الشراء لدى الأفراد والكيانات التجارية التي تسهم، عن قصد أو عن غير قصد، في تنمية مداخيل المتجرين بالبشر وشركائهم. وتقع على عاتق الدول مسؤولية بذل العناية الواجبة لمنع الاتجار بالأشخاص، ومن ذلك اتخاذ تدابير لتثبيط الطلب.

٨٥- وإذ تضع المقررة الخاصة في اعتبارها التزامات الدول بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان، تود أن تقدم مجموعة من التوصيات التي قد تشكل أساساً لتدابير قائمة على حقوق الإنسان لتثبيط الطلب الذي يحفز الاتجار بالأشخاص أو يؤدي إليه:

(أ) ينبغي للدول تحديد وتحليل العوامل التي تولد الطلب على الخدمات الجنسية المتسمة بالاستغلال واستغلال العمالة، واتخاذ تدابير تشريعية وسياساتية وغيرها من التدابير القوية لمعالجة هذه القضايا. وينبغي للتدابير الرامية إلى تثبيط الطلب أن تستند إلى الخبرات الموجودة وإلى معلومات دقيقة بشأن أنماط الاتجار بالأشخاص التي تقع في ولايتها القضائية (المتعلقة بالأشخاص المتجر بهم نحو أراضيها أو عبرها أو انطلاقاً منها)؛

(ب) تقع على الدول مسؤولية توفير الحماية من انتهاكات حقوق الإنسان (بما في ذلك الاتجار بالأشخاص واستغلالهم) التي ترتكبها أطراف ثالثة، بما في ذلك المؤسسات التجارية والعصابات الإجرامية، وذلك من خلال السياسات واللوائح والمقاضاة الملائمة. وينبغي للدول أن تحدد بوضوح ما هو منتظر من جميع المؤسسات التجارية المسجلة في أراضيها و/أو ولايتها القضائية من احترام لحقوق الإنسان في جميع عملياتها، في الداخل كما في الخارج، واتخاذ الإجراءات المناسبة لوقف الاتجار بالأشخاص أو استغلالهم، بصرف النظر عن حجم المشروع التجاري وقطاعه وبيئة عملياته وهيكله وملكيته؛

(ج) يستلزم تثبيط الطلب عادة تدابير لوقف التمييز، ولا سيما الممارسات التمييزية التي تساهم في استغلال الأشخاص. وهي تشمل التمييز على أساس نوع الجنس والإثنية والأصل القومي وغيرها من المعايير، مثل التمييز ضد العمال المهاجرين في ممارسات التوظيف. وينبغي للدول القضاء على أفعال أو ممارسات التمييز القائم على أسباب من ذلك القبيل، كما ينبغي لها أن تعدل القوانين والسياسات التي تضفي طابعاً مؤسسياً على التمييز وتحدد بذلك شكل الطلب أيضاً، ولا سيما الممارسات التي تتعلق بالعمالة أو الهجرة، تماماً كما يجب عليها تحدي المواقف والممارسات والمعتقدات الاجتماعية التمييزية التي تحدد شكل الطلب بدورها؛

(د) يلزم إنشاء آليات تنظيمية وإشرافية حيثما شُجع أو يسر أي شكل من أشكال هجرة اليد العاملة، بما أن غياب مثل هذه الآليات كان له أثر في تيسير الاتجار بالأشخاص. وتلزم تشريعات لحماية أي شخص يمكن، من دون حماية مناسبة، استغلاله بسهولة نسبية (مثل العمال المهاجرين بصفة عامة، والأطفال العمال، ولا سيما من هم دون الحد الأدنى لسن الالتحاق بالعمل)، وأي شخص يعمل خارج مكان عمل رسمي أو منظم (مثل خادمات المنازل المهاجرات وغيرهن من المهاجرين، ولا سيما النساء اللائي يعملن في أماكن عمل غير منظمة أو غير رسمية). كما قد تلزم تشريعات لضمان خضوع أي مكان من أماكن العمل يمكن أن يستقبل أشخاصاً متجراً بهم، من أجل العمل أو كسب المال، بما في ذلك أماكن العمل أو المواقع غير الرسمية، لسيادة القانون وإمكانية مراقبة المسؤولين عن إنفاذ القانون لها، إذا لزم الأمر؛

(هـ) ينبغي للتدابير الرامية إلى تثبيط الطلب أن تكون متوافقة مع المبادئ العامة لسيادة القانون، أي ينبغي ألا تجرم ارتكاب فعل (بما في ذلك شراء خدمة أو منتج بعينه) في ظروف لا يتوقع أن يستطيع فيها المشتري بصورة معقولة إدراك أنه بصدد ارتكاب جريمة، على سبيل المثال إذا كان من أنتج المنتج أو مقدم الخدمة شخصاً جرى الاتجار به، ما لم يقم دليل على أن المشتري كان مهملا. وهذا يعني أن على الدول أن تنشر على نطاق واسع أي تغييرات في القانون تجرم شراء بعض أنواع الخدمات أو المنتجات المصنوعة أو المقدمة من أشخاص جرى الاتجار بهم، وتقدم معلومات لا لبس فيها للمشترين المحتملين عن هذه الخدمات أو المنتجات؛

(و) ينبغي للتدابير الرامية إلى تثبيط الطلب التي تنطوي على تقييد حقوق الإنسان، بما في ذلك حقوق أفراد يعتبرون معرضين بشكل خاص لخطر الاتجار بهم، أن تكون متوافقة مع مبدأ التناسب (أي، يجب أن تكون ملائمة لتحقيق وظيفتها الحمائية؛ ويجب أن تكون الوسيلة الأقل تدخلاً في الخصوصية من بين التي يمكن أن تحقق النتيجة المنشودة؛ ويجب أن تكون متناسبة مع المصلحة التي تتعين حمايتها)؛

(ز) ينبغي كفالة ألا تؤثر تدابير مكافحة الاتجار تأثيراً سلبياً في حقوق الإنسان وكرامة الأشخاص، وبخاصة حقوق أولئك الذين تم الاتجار بهم والمهاجرين والمشردين داخلياً واللاجئين وطالبي اللجوء. وينبغي للدول أن ترصد بشكل فاعل أثر التدابير الرامية إلى تثبيط الطلب وآثارها الجانبية المحتملة واتخاذ الإجراءات المناسبة للتصدي لأي آثار جانبية غير مقصودة تقيد ممارسة حقوق الإنسان؛

(ح) ينبغي للدول أن تسعى إلى الحصول على آراء ممثلي أي فئة معينة من الأشخاص الذين يحتمل أن يتضرروا ضرراً كبيراً من التدابير الرامية إلى منع الاتجار بالبشر، وأن تأخذ هذه الآراء في الاعتبار عند تصميم التدابير الرامية إلى تثبيط الطلب. فالتماس آراء هؤلاء الأفراد يعني جمع المعلومات ذات الصلة من الأشخاص الذين يرجح، انطلاقاً من خبرتهم، أن يكونوا على اطلاع جيد على أوجه القصور أو الثغرات أو الآثار غير المقصودة للسياسات والممارسات الموجودة. وتقع على عاتق الدول، على وجه الخصوص وعلى نحو ما أكدت لجنة حقوق الطفل، مسؤولية الاستماع إلى آراء الأطفال الذين قد يتضررون من أي تدابير تهدف إلى تثبيط الطلب وأخذها في الاعتبار.