الأمم المتحدة A/65/113

الجمعية العامة

Distr.: General
1 July 2010
Arabic
Original: English

**الدورة الخامسة والستون**

البند ١٠٧ من القائمة الأولية*

**منع الجريمة والعدالة الجنائية**

# تحسين تنسيق الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار بالأشخاص

## تقرير من الأمين العام

ملخص

يلخص هذا التقرير، الذي أُعدّ عملا بقرار الجمعية العامة ١٧٨/٦٤ المعنون "تحسين تنسيق الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار بالأشخاص"، العمل الذي قام به مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لتنفيذ هذا القرار ويتضمَّن مقترحات بشأن تعزيز قدرات المكتب على إنجاز مهامه التنسيقية بكفاءة.

* A/65/50.

300710 V.10-54911 (A)

الرجاء إعادة الاستعمال

## أولا- مقدمة

١- سلّمت الجمعية العامة في قرارها ١٧٨/٦٤، المعنون "تحسين تنسيق الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار بالأشخاص"، بأهمية آليات ومبادرات التعاون الثنائية ودون الإقليمية والإقليمية والدولية، بما في ذلك تبادل المعلومات بشأن الممارسات السليمة، التي تعتمدها الحكومات والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية لمعالجة مشكلة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال.

٢- وسلّمت الجمعية العامة أيضا بأنّ التعاون الدولي على نطاق واسع بين الدول الأعضاء والمنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية ذات الصلة أمر أساسي للتصدي بفعالية لخطر الاتجار بالأشخاص وغيره من أشكال الرق المعاصرة.

٣- وفي هذا الصدد، شجعت الجمعية العامة جميع الجهات الفاعلة المعنية، بما في ذلك القطاع الخاص، على تعزيز تنسيق الجهود، بما في ذلك من خلال فريق التنسيق المشترك بين الوكالات لمكافحة الاتجار بالأشخاص والمبادرات الإقليمية والثنائية التي تعزز التعاون والتعاضد.

٤- وأحاطت الجمعية العامة كذلك علما مع التقدير بقرار رئيس الدورة الثالثة والستين للجمعية العامة بتعيين ميسّرين لبدء مشاورات الدول الأعضاء بشأن خطة عمل عالمية للأمم المتحدة لمكافحة الاتجار بالأشخاص ومقاضاة المتجرين وحماية ضحايا الاتجار ومساعدتهم، ونظرها في هذه الخطة، وشددت على الحاجة إلى إجراء المشاورات بطريقة مفتوحة وشاملة وشفافة مع أخذ جميع الآراء التي تعبر عنها الدول الأعضاء في الاعتبار.

٥- وفي القرار نفسه، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يدعو، حسب الاقتضاء، المنظمات الإقليمية إلى تبادل المعلومات بشأن التحديات التي واجهتها وأفضل الممارسات التي طبقتها في تنسيق الجهود المبذولة لمنع الاتجار بالأشخاص ومكافحته، وأن يقدم إلى مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وإلى الجمعية في دورتها الخامسة والستين تقريرا عن تنفيذ هذا القرار.

## ثانيا- فريق التنسيق المشترك بين الوكالات لمكافحة الاتجار بالأشخاص

٦- عقد فريق التنسيق المشترك بين الوكالات لمكافحة الاتجار بالأشخاص، الذي أُنشئ في طوكيو في أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦، اجتماعين في نيويورك في عام ٢٠٠٧ واجتماعين،

نظمهما مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب)، في فيينا، في نيسان/أبريل ٢٠٠٩ وكانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

## توصيات فريق التنسيق المشترك بين الوكالات

٧- فيما يتعلق بالتعاون الأفقي، اتفق فريق التنسيق المشترك بين الوكالات على أن تكون رئاسته دورية وعلى استضافة الاجتماعات في مواقع مختلفة بغية زيادة امتلاك الهيئات المشاركة لناصية الأمر. وسوف تُركّز الاجتماعات على مختلف جوانب الاتجار بالأشخاص، حسبما يقرره الرئيس، من أجل الاستفادة إلى أقصى حدّ من الولايات المختلفة للمنظمات الأعضاء. وسوف يضطلع المكتب داخل الفريق بالدور المحدد له في قرار الجمعية العامة ١٨٠/٦١، الذي طلبت فيه الجمعية إلى الأمين العام أن يعهد إلى المدير التنفيذي للمكتب بتنسيق الأنشطة، آخذا في الحسبان توافر الموارد الخارجة عن الميزانية.

٨- وفيما يتعلق بالتعاون الرأسي، ينبغي ألاّ يقتصر تنفيذ أنشطة التنسيق التي يضطلع بها فريق التنسيق المشترك بين الوكالات على الصعيد العالمي وإنما على الصعيد الإقليمي والوطني أيضا (من خلال نهج متدرج). وعلاوة على ذلك، يقوم الفريق باستكشاف أوجه التآزر مع آليات التنسيق القائمة على كافة الصُعد.

٩- وفيما يتعلق بخطة عمله، سيواصل الفريق الاجتماع مرة واحدة على الأقل سنويا. وسوف يرأس المكتب الاجتماع المقبل ويُيسّر حدثا جانبيا عن الفريق بالتوازي مع الدورة الخامسة لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية التي ستُعقد في فيينا في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. ودعما لهذا الحدث الجانبي، سيُنتج الفريق ورقة خلفية قصيرة توفر وصفا للولاية والأولويات والثغرات المعرفية فيما يتعلق بما يضطلع به كل عضو من عمل محدد بشأن الاتجار بالأشخاص.

١٠- وتشمل الأنشطة المخططة الأخرى: نشر رسائل بين المكاتب الميدانية والقطرية لأعضاء الفريق لشرح دور الفريق ومهامه؛ وإعداد شروط الرئاسة الدورية للفريق؛ وتحديد دور هذا المنصب ومدته؛ وتبادل المعلومات بين جهات الوصل في الفريق بشأن التطورات المتعلقة بخطة العمل العالمية الخاصة بالاتجار بالأشخاص.

١١- والدول الأعضاء مدعوّة إلى النظر بعناية في زيادة مستوى الموارد العادية والخارجة عن الميزانية من أجل السماح لبرنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية بتنفيذ ولايته بشأن مكافحة الاتجار بالأشخاص، عملا بقرار الجمعية العامة ١٧٨/٦٤.

## ثالثا- خطة العمل العالمية بشأن منع الاتجار بالأشخاص ومقاضاة المتّجرين وحماية ضحايا الاتجار ومساعدتهم

١٢- في ١٩ آذار/مارس ٢٠١٠، دعا سفيرا الرأس الأخضر والبرتغال، باعتبارهما ميسرين مشاركين، إلى عقد اجتماع لكي تبدأ الدول الأعضاء المشاورات بشأن خطة عمل عالمية للأمم المتحدة لمنع الاتجار بالأشخاص والنظر فيها. وكان الميسران المشاركان قد أعدّا وثيقة عنوانها "خطة عمل عالمية لمكافحة الاتجار بالأشخاص: الأهداف والعناصر المحتملة". وكان الهدف من الورقة هو استهلال المناقشة في أول اجتماع لعملية إجراء المشاورات. ووفرت الورقة معلومات عن الجهود التي بذلتها الجمعية العامة لمكافحة الاتجار بالأشخاص وحددت بعض أهداف خطة العمل العالمية وعناصرها المحتملة، والتي كانت أُدرجت في ورقة خلفية أُعدت من أجل نقاش الجمعية المواضيعي الذي جرى في أيار/مايو ٢٠٠٩ بشأن الاتجار بالأشخاص.

١٣- وتكلّم كذلك في الاجتماع، الذي شهد حضورا جيدا جدا من الدول الأعضاء، رئيس دورة الجمعية العامة الرابعة والستين والمدير التنفيذي للمكتب وغيرهما. وبعد ذلك، طلب الميسران المشاركان إلى الدول الأعضاء والمنظمات الدولية أن ترسل إسهاماتها وتعليقاتها على الوثيقة، والتي ستُدرج في مشروع أولي لخطة العمل سيجري تعميمه على الدول الأعضاء.

١٤- وفي ٢١ نيسان/أبريل ٢٠١٠، دعا الميسران المشاركان إلى عقد الاجتماع الثاني بشأن خطة العمل العالمية بشأن الاتجار بالأشخاص من أجل تعميم المشروع الأولي لخطة العمل وإعطاء مزيد من التفسيرات فيما يتعلق بمحتواه والدعوة إلى تقديم تعليقات أولية عامة بشأن مشروع النص. وقد تم تلقي هذه التعليقات وتعديل المشروع تبعا لها، ومن ثم عُقد اجتماع ثالث في ٢٦ أيار/مايو ٢٠١٠ للتفاوض بشأن مشروع نص خطة العمل العالمية. ونتيجة لهذا الاجتماع، واعتبارا من منتصف حزيران/يونيه، صيغت مقترحات بشأن جميع أقسام مشروع خطة العمل العالمية، كما أن المفاوضات مع الدول الأعضاء مستمرة ومن المتوقع أن تؤتي ثمارها في الأسابيع التالية.

## رابعا- مدخلات من المنظمات الإقليمية بشأن التحديات التي واجهتها وأفضل الممارسات التي طبقتها في تنسيق الجهود المبذولة لمنع الاتجار بالأشخاص ومكافحته

١٥- دعا المكتب ما يزيد على ٥٠ منظمة إقليمية إلى تبادل المعلومات ذات الصلة وتلقى ردودا من فريق الخبراء المعني بإجراءات مكافحة الاتجار بالبشر التابع لمجلس أوروبا والوكالة الأوروبية لإدارة التعاون العملياتي على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (فرونتكس) ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة.

### ألف- مجموعة أدوات لمكافحة الاتجار بالأشخاص: مبادرات من مختلف أرجاء العالم

١٦- في عام ٢٠٠٨، نشر المكتب الطبعة الثانية من مجموعة أدوات لمكافحة الاتجار بالأشخاص[(١)] الصادرة عنه. وفي مجموعة الأدوات هذه، عرض المكتب أمثلة على ممارسات واعدة من مختلف أنحاء العالم فيما يتعلق بالتدخلات في مجال الاتجار من أجل بيان المجموعة المتنوعة من الموارد المتاحة للمعنيين بجهود مكافحة الاتجار. وتتضمن مجموعة الأدوات أمثلة عديدة من منظمات إقليمية على التحديات التي واجهتها وأفضل الممارسات التي طبقتها في تنسيق الجهود المبذولة لمنع الاتجار بالأشخاص ومكافحته.

١٧- فعلى سبيل المثال، في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٤، تم التوقيع على مذكرة التفاهم بشأن التعاون على مكافحة الاتجار بالأشخاص في منطقة الميكونغ الكبرى دون الإقليمية من جانب المبادرة الوزارية المنسقة لحوض نهر الميكونغ لمكافحة الاتجار. وبعد عام من المفاوضات، وقع ممثلون وزاريون من تايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية والصين وفييت نام وكمبوديا وميانمار مذكرة التفاهم الشاملة وأعلنوا عن التزامهم باتخاذ إجراءات مشتركة لمكافحة جميع جوانب الاتجار بالأشخاص. ومذكرة التفاهم هذه هي الأولى من نوعها في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وهي تبين بوضوح أساليب ومجالات سياساتية وتعاونية على المستويين الوطني والدولي على حد سواء فيما يتعلق بالإطار القانوني وإنفاذ القانون والعدالة الجنائية والحماية وإعادة تأهيل الضحايا وإدماجهم وتدابير المنع.

١٨- وفي مجالات الإطار القانوني وإنفاذ القانون والعدل، التزمت الدول الست بعمل ما يلي:

(1) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.08.V.14.

(أ) سرعة اعتماد وإنفاذ تشريعات مناسبة لمكافحة الاتجار بالأشخاص؛

(ب) توفير التدريب للمسؤولين للسماح بكشف الأشخاص المتجر بهم بسرعة ودقة؛

(ج) إقامة تعاون فعّال في نظام العدالة الجنائية؛

(د) تعزيز التعاون على إنفاذ القانون عبر الحدود بين الدول الست من أجل مكافحة الاتجار من خلال عملية العدالة الجنائية؛

(هـ) توفير ما يلزم من عاملين ودعم مالي لقدرات سلطات إنفاذ القانون الوطنية على التصدي للاتجار؛

(و) النهوض بالترتيبات الثنائية أو المتعددة الأطراف فيما بين الدول المشاركة لتبادل المساعدة في العملية القضائية.

١٩- وعلاوة على ذلك، يشارك رؤساء الشرطة من البلدان الأعضاء في رابطة أمم جنوب شرق آسيا في اجتماعات منتظمة، وقد اتفقوا على العمل معاً من أجل مكافحة الاتجار بالأشخاص. وفي المؤتمر الخامس والعشرين لرؤساء شرطة رابطة أمم جنوب شرق آسيا، المعقود في بالي، إندونيسيا، من ١٦ إلى ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٥، حدد المشاركون الأهداف التالية: مواصلة تعزيز الكفاءة المهنية للشرطة وتعزيز التعاون الإقليمي في عمل الشرطة وتشجيع الصداقات الثابتة بين ضباط الشرطة في بلدان الرابطة. وحضر المؤتمر مندوبون من إندونيسيا وبروني دار السلام وتايلند وجمهورية لاو الديمقراطية الشعبية وسنغافورة والفلبين وفييت نام وكمبوديا وماليزيا وميانمار، واعتمدوا القرارات التالية فيما يتعلق بالاتجار بالبشر:

(أ) تعزيز تبادل المعلومات فيما بين الدول الأعضاء بشأن هويات التنظيمات الإجرامية عبر الوطنية الضالعة في الاتجار بالبشر وتحركاتها وأنشطتها؛

(ب) تعيين جهات اتصال لكل دولة عضو وتحديثها ونشرها لغرض الاتصال وتبادل المعلومات بشأن الاتجار بالبشر؛

(ج) تشجيع الدول الأعضاء على إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن مكافحة الاتجار بالبشر وتعزيز التعاون في إدارة مراقبة الحدود.

٢٠- ومبادرة يوروجست مثال على طريقة لدعم الهياكل الإقليمية القائمة. وقد أنشأ الاتحاد الأوروبي شبكة اتصال مكوّنة من مدعين عامين (يوروجست) بغية زيادة كفاءة التصدي للجريمة العابرة للحدود، وخصوصاً الجرائم التي ترتكبها جماعات إجرامية عبر

وطنية. وتعيِّن كل دولة عضو مدعياً عاماً واحداً ينضم إلى يوروجست، التي يقع مقرها في لاهاي وتُعنى بما يلي:

(أ) تنشيط التنسيق وتحسينه بين السلطات المختصة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات القضائية؛

(ب) مراعاة أيّ طلب صادر من سلطة مختصة تابعة لدولة عضو وأيّ معلومات تقدّمها أيّ هيئة مختصة بموجب الأحكام المعتمدة في إطار المعاهدات؛

(ج) تحسين التعاون بين السلطات المختصة في الدول الأعضاء، وخصوصا بتيسير تنفيذ المساعدة القانونية المتبادلة على الصعيد الدولي وتنفيذ طلبات تسليم المجرمين؛

(د) دعم السلطات المختصة في الدول الأعضاء بغية جعل تحقيقاتها وملاحقاتها القضائية أكثر فعالية عند التصدّي للجريمة العابرة للحدود.

٢١- وبتحقيق هذه الأهداف، تعزّز مبادرة يوروجَست التعاون والتنسيق بين السلطات الوطنية المختصة بالتحقيقات والملاحقات القضائية، مما يسمح لجميع أجهزة ووكالات إنفاذ القانون بأن تعمل بمزيد من الفعالية، سواءً فرديا أو جماعيا، عند التصدّي للجرائم الدولية وأن تحقق الهدف الأهم وهو إحضار المجرمين للمثول أمام العدالة على نحو أسرع.

٢٢- ومن الأمثلة الأخرى على أفضل الممارسات الإقليمية فيما يتعلق بتنسيق الجهود الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته فرقة العمل المعنية بالجريمة المنظمة في منطقة بحر البلطيق. فطبقا لبيان رؤية فرقة العمل، الذي اعتمده الاجتماع الثالث لرؤساء الحكومات في أيار/مايو ٢٠٠٦، فإنها "تعمل بمثابة مثال إقليمي على أفضل الممارسات في أوروبا للتعاون العملياتي المتعدد التخصصات في مجال مكافحة الجريمة المنظمة". وعقب اجتماع اللجنة التنفيذية لفرقة العمل في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٣، أُدمج فريق الخبراء المعني بالهجرة غير القانونية وفريق الخبراء المعني بالاتجار بالنساء لتكوين فريق الخبراء المعني بالاتجار بالأشخاص، الذي يتألف من خبراء من سلطات إنفاذ القانون في الدول الأعضاء، إضافة إلى المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومكتب الشرطة الأوروبي (اليوروبول). وتتمثل المهمة الأساسية لفريق الخبراء في تقييم الموقف فيما يتعلق بالاتجار بالأشخاص في منطقة بحر البلطيق وتنسيق عمليات التصدي له الوطنية والدولية وعرضها. ويجتمع الخبراء دورياً لمناقشة تنفيذ قرارات فرقة العمل. وقد عقد فريق الخبراء أيضا صلات وثيقة مع شبكة المدعين العامين في دول بحر البلطيق ومبادرة يوروجست وفرقة العمل المعنية بمكافحة الاتجار بالبشر في المنطقة الأوروبية القطبية الشمالية لبحر بارنتس.

٢٣- والبروتوكول الإقليمي لحماية الضحايا/الشهود من أجل مكافحة الاتجار بالنساء والأطفال واستغلالهم تجارياً وإيذائهم جنسياً في جنوب آسيا هو محاولة من جانب منتدى العمل الإقليمي بشأن تحسين تنفيذ قوانين حماية النساء والأطفال لوضع معايير لحماية الضحايا/الشهود في بنغلاديش وسري لانكا ونيبال والهند. ورغم أن قوانين تلك البلدان (القوانين الجزائية وقوانين الإجراءات الجنائية والدساتير) تشير إلى حماية الشهود، يرى واضعو هذا البروتوكول أن القوانين الحالية لا تكفي لتوفير حماية ملائمة للنساء والأطفال الضحايا/الشهود الذين جرى الاتجار بهم لأغراض الاستغلال الجنسي. واستجابة لذلك الوضع يستند البروتوكول إلى الحقوق ويخص المنطقة بالتحديد، من أجل حماية وتعزيز حقوق ضحايا الجرائم وشهودها في الإجراءات القضائية التي تعرَّض حياتهم وسلامتهم النفسانية والبدنية وممتلكاتهم للخطر نتيجة لمشاركتهم في نظام العدالة الجنائية. والبروتوكول هو استجابة للحاجة إلى نهج مشترك وإلى مبادئ مشتركة يُسترشد بها في حماية الضحايا والشهود.

## باء- مجلس أوروبا

٢٤- اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر[٢] هي أول معاهدة أوروبية في هذا المجال وتُعتبر من إنجازات مجلس أوروبا الكبرى خلال سنوات وجوده الستين.

٢٥- ولاتفاقية مجلس أوروبا آلية رصد تقوم على دعامتين: فريق الخبراء المعني بإجراءات مكافحة الاتجار بالبشر، وهو هيئة تقنية مكونة من خبراء مستقلين مؤهلين تأهيلا عاليا، ولجنة الأطراف، وهي هيئة سياسية مكونة من ممثلي أطراف الاتفاقية في لجنة وزراء مجلس أوروبا بالإضافة إلى ممثلي أطراف من غير أعضاء مجلس أوروبا. وسوف يقوم فريق الخبراء المعني بإجراءات مكافحة الاتجار بالبشر بتقييم تنفيذ الاتفاقية من جانب الأطراف باتّباع إجراء مُقسّم إلى جولات. وقد أطلقت جولة التقييمات الأولى في عام ٢٠١٠ وسوف تنتهي في آخر عام ٢٠١٣.

٢٦- وتُبرِز اتفاقية مجلس أوروبا أهمية الشراكات فيما بين الدول والمنظمات الدولية والمجتمع المدني والكيانات الوطنية. والفصل الرابع من اتفاقية مجلس أوروبا مكرّس للتعاون الدولي والتعاون مع المجتمع المدني. والاتجار بالأشخاص هو حسب التعريف قضية تتعلق بعدة مجالات

(2) مجلس أوروبا، مجموعة المعاهدات، الرقم ١٩٧.

وبالتالي فهو يعني أغلب السياسات والجهات الفاعلة الوطنية. ومن ثمّ، يتعين لأي إجراء لمكافحة الاتجار بالأشخاص أن يكون عالميا ومتعدد القطاعات، وأن يتوافر له ما يلزم من خبرة متعددة التخصصات. ولكي يكون هذا الإجراء الوطني الشامل فعالا يتعين تنسيقه من خلال هيئة أو كيان حكومي محدد، حسبما تنص عليه المادة ٢٩ من اتفاقية مجلس أوروبا.

٢٧- ومن أمثلة الإجراءات المنسقة ذات الصلة حملة مجلس أوروبا لمكافحة الاتجار بالبشر، التي جرت بين عامي ٢٠٠٦ و٢٠٠٨ تحت شعار "البشر ليسوا للبيع". وكان الهدف من الحملة هو التوعية بمشكلة الاتجار بالأشخاص وتحديد حلولها الممكنة وتشجيع التوقيع والتصديق على اتفاقية مجلس أوروبا على أوسع نطاق ممكن. وقد شاركت ٤١ دولة عضوا إجمالا في واحدة على الأقل من الحلقات الدراسية الإحدى عشرة التي تصدت للإعلام والتوعية واستهدفت إبراز التدابير التي يُمكن اتخاذها لمنع هذا الشكل من الرق وحماية حقوق الإنسان للضحايا وملاحقة المتجرين وشركائهم قضائيا. وكانت هذه الحملة من أنجح حملات مجلس أوروبا، ليس فقط من حيث التوعية بالمشكلة وإنما أيضا لأنها أدت إلى تعجيل العديد من الدول بالتصديق على اتفاقية مجلس أوروبا، وهو ما أدى بدوره إلى سرعة دخول الاتفاقية حيز النفاذ.

٢٨- وعلاوة على ذلك، أعرب مجلس أوروبا عن دعمه للحملة الأوروبية لتعويض الأشخاص المتجر بهم المقرر إطلاقها في تموز/يوليه ٢٠١٠ من جانب المنظمة الدولية لمناهضة العبودية ومنظمة لا سترادا الدولية La Strada International، جنبا إلى جنب مع شركاء في ١٣ بلدا. وتستند الحملة إلى أحكام المادة ١٥ من اتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بالتعويض والانتصاف القانوني لضحايا الاتجار بالأشخاص.

٢٩- ومن الأمثلة الأخرى على الممارسات الجيدة في التنسيق بين المنظمات الدولية المختلفة العاملة في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص الدراسة المشتركة بين مجلس أوروبا والأمم المتحدة المعنونة "الاتجار بالأعضاء والأنسجة والخلايا البشرية والاتجار بالبشر لأغراض انتزاع أعضائهم". وقد أعد مجلس أوروبا والأمم المتحدة هذه الدراسة المشتركة عملا بقرار الجمعية العامة ١٤/٦٣ المعنون "التعاون بين الأمم المتحدة ومجلس أوروبا"، الذي اعتمد في عام ٢٠٠٨. وتمثلت إحدى نتائج الدراسة المشتركة في التوصية بإعداد صك قانوني دولي يحدد تعريفا لعبارة "الاتجار بالأعضاء والأنسجة والخلايا البشرية" والتدابير اللازمة لمنع هذا الاتجار وحماية ضحاياه، وكذلك تدابير القانون الجنائي الذي يعاقب هذه الجريمة.

## جيم- فرونتكس

٣٠- أُنشئت وكالة فرونتكس، وهي وكالة تابعة للاتحاد الأوروبي مقرها في وارسو، كهيئة متخصصة مستقلة عُهد إليها بتنسيق العمليات بين الدول الأعضاء في مجال أمن الحدود. وتعتمد أنشطة فرونتكس على الاستخبارات. وتُكمّل فرونتكس نظم إدارة الحدود الوطنية في الدول الأعضاء وتضيف إليها قيمة متخصصة.

٣١- وقد واجهت فرونتكس تحديات عديدة واستبانت أفضل الممارسات في تنسيق الجهود الرامية إلى منع الاتجار بالأشخاص ومكافحته. وهي تُدرك أن مجموعة كبيرة ومتنوعة من المبادرات الجديدة ومن أفضل الممارسات التي تغطي جميع جوانب الاتجار بالأشخاص موجودة بالفعل على المستوى الوطني في الدول الأعضاء، بيد أنه لا يجري في كثير من الأحيان تبادل المعلومات بشأن هذه المبادرات وأفضل الممارسات. وربما كان بعض هذه المعلومات مفيدا أيضا لسلطات مراقبة الحدود في ما تبذله من جهود لمكافحة الاتجار بالأشخاص. ومن المفيد في هذا الصدد إنشاء هيكل مركزي وتبادل الممارسات الجيدة المستبانة والمبادرات الجديدة الناجحة الموثقة بالتفصيل عبر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وكذلك توفير المعونة المتبادلة في سبيل تنفيذ المبادرات.

٣٢- وحتى الآن، لم تصدق كل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، و بخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية[٣] أو توقع على اتفاقية مجلس أوروبا بشأن إجراءات مكافحة الاتجار بالبشر. وتختلف التشريعات الخاصة بالاتجار بالأشخاص في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ولا يوجد عمليا إجراءات موحدة للتعامل مع مثل هذا الاتجار. وتؤدي الاختلافات في الإجراءات إلى الحد من فعالية العمل الجماعي للدول الأعضاء، ومن الممكن أن تثير مخاطر خلال العمليات المشتركة التي يُضطلع بها في إطار فرونتكس.

٣٣- وفيما يتعلق بجمع المعلومات عن مختلف جوانب الاتجار بالأشخاص، يتمثل أحد التحديات الرئيسية في تشتت قواعد البيانات الوطنية وتدابير جمع البيانات بين مختلف السلطات. ونتيجة لهذا، فإن الصورة ما زالت مشوّشة إلى حد بعيد، كما أن بعض الفرص التي تُتاح لمنع هذه الظاهرة ومكافحتها لا تُستغل.

(3) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٣٧، الرقم ٣٩٥٧٤.

٣٤- وحسب تجربة الدول الأعضاء في فرونتكس، يتسم استهداف المشتبه بهم والضحايا واستبانتهم استنادا إلى سماتهم بأهمية كبيرة. وقد كونت بعض الدول الأعضاء أفرقة لاستهداف الأشخاص استنادا إلى سماتهم في المطارات أو كلّفت الوحدات العملياتية أو التحليلية بإعداد قوائم بسمات ضحايا الاتجار بالأشخاص ومَيَسّريه لكي تُستخدم عند نقاط عبور الحدود. وإذا كانت هناك شواهد في أحد مراكز مراقبة الحدود على حدوث اتجار بالأشخاص، تُجرى عملية استهداف دقيقة للأشخاص استنادا إلى سماتهم من أجل التحقق مما إذا كانت الجريمة تُرتكب بالفعل أم لا. وعلاوة على هذا، يستهدف موظفو مراقبة الحدود المسافرين استنادا إلى سماتهم خلال إجراءات الهجرة. وتشمل عملية الاستهداف استنادا إلى السمات هذه الضحايا والمشتبه بهم. وقد تُرسل سمات محددة إلى موظفي الخطوط الأمامية، لا سيما عند استبانه اتجاه جديد.

٣٥- وتُكثف أغلب الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي جهودها التعاونية مع المنظمات الدولية مثل الإنتربول في مجال مكافحة الهجرة غير القانونية بإنشاء ملفات بيانات مشتركة وتبادل المعلومات وتقييمها، وعلى وجه الخصوص، بإقامة سبل عمل بين مختلف الدول الأعضاء من أجل تيسير تدفق المعلومات. وعلاوة على ذلك، يجري إنشاء أفرقة تحقيق مشتركة دولية. وجرى أيضا إنشاء منظمات متخصصة متعددة الوكالات تعمل كجهات تنسيق مركزية للاستخبارات والتحليل والعمليات التي تهدف إلى مكافحة الاتجار بالأشخاص، وهي تعمل على نحو وثيق جدا مع وكالات إنفاذ القانون في مختلف أنحاء البلد، وأيضا على الصعيد الدولي. وأحيانا، تعمل هذه المنظمات معا مع المنظمات غير الحكومية للمساعدة في مكافحة الاتجار بالأشخاص والجرائم ذات الصلة.

## دال- المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة

٣٦- أنشئ المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة في عام ١٩٩٣ بمبادرة من النمسا وسويسرا لكي يعمل كآلية دعم للمشاورات غير الرسمية ويوفر الخبرة والخدمات الفعالة في المجال الناشئ حديثا للتعاون المتعدد الأطراف بشأن قضايا الهجرة واللجوء. ويبين المركز، من خلال دراسة عن تجارب ما بعد الاتجار في إيطاليا والبرتغال والجمهورية التشيكية وهنغاريا صدرت عنه ونُشرت مؤخرا، كيفية فهم الأشخاص المتجر بهم لإطار الإحالة عبر الوطني وتصورّهم له وتجربتهم معه في البلدان المذكورة في عنوان الدراسة. وعلاوة على ذلك، تبحث الدراسة، من منظور من يعملون في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص، المجالات

التالية: تحديد الهوية؛ والمساعدة الأولية والحماية؛ والمساعدة الأطول أجلا والإدماج الاجتماعي؛ والإجراءات الجنائية والمدنية؛ والإعادة والإدماج الاجتماعي.

٣٧- ويمكن لنتائج الدراسة، التي تستند إلى مقابلات جرت مع أشخاص اتُجر بهم ومع من يعملون في مكافحة الاتجار بالأشخاص، أن تكون بمثابة نبراس يوجّه مقدمي الخدمات في عملهم اليومي مع الأشخاص المتجر بهم ومقرري السياسات الذين يصممون آليات الإحالة الوطنية وعبر الوطنية واستراتيجيات مكافحة الاتجار وخطط العمل الخاصة به.

٣٨- وقد وجدت الدراسة أن إجراءات تحديد الهوية تحتاج، بوجه عام، إلى المزيد من التعزيز، لأنها ما زالت تمثل نقطة ضعف في عملية الإحالة. ويتعين أن تكون المعلومات عن برامج المساعدة والحماية أوضح للعيان وأيسر منالا. وكان أغلب المتجر بهم جاهلين وغير مدركين لكيفية الخلاص من الحالات الاستغلالية وكيفية الحصول على المساعدة. وعلاوة على ذلك، ينبغي استخدام وسطاء ثقافيين لتيسير التفاهم بين الأشخاص المتجر بهم ومقدمي الخدمات والسلطات. فوجود وسيط ثقافي مفيد جدا ويسهم في رفاه الأشخاص المتجر بهم. ويتسم التفاهم على نحو مناسب مع الأشخاص المتجر بهم بأهمية حاسمة في جميع مراحل تدخلات مكافحة الاتجار بالبشر. والوسطاء الثقافيون لا يستطيعون فقط الترجمة بين المتكلمين بلغات مختلفة، وإنما يفهمون أيضا تقاليد ثقافة الأشخاص المتجر بهم ومقدمي الخدمات والسلطات في بلد المقصد وقيمها وعاداتها.

٣٩- وبغية تلبية الاحتياجات الأساسية للأشخاص المتجر بهم، من المهم للغاية توفير المساعدة الأولية والحماية المناسبة، وذلك عادة في شكل مأوى. وعلاوة على ذلك، يتعين التخطيط جيدا للمساعدة الأطول أجلا وجهود الإدماج الاجتماعي. وينبغي لمقدمي هذه المساعدة أن يسعوا إلى مساعدة الأشخاص المتجر بهم وحمايتهم مع تعزيز استقلالهم الذاتي وثقتهم بأنفسهم في الوقت نفسه. ومن المهم تذكّر أن توفير الحماية للأشخاص المتجر بهم يعني أيضا تعزيز قدراتهم ومهاراتهم.

٤٠- ولكي يستطيع العاملون في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص تحديد هوية الأشخاص المتجر بهم ومساعدتهم وحمايتهم بشكل مناسب، يتعين عليهم التعاون والتواصل جيدا، ليس داخل البلد فقط وإنما بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد. ويتعين أن يكون هناك اتصال سليم بين جميع الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية والدولية. وعمل آليات الإحالة عبر الوطنية بطريقة جيدة شرط ضروري لتنفيذ إجراءات الإعادة بطريقة مناسبة وتوفير المساعدة والحماية للأشخاص المتجر بهم على نحو كاف، على حد سواء لدى الوصول إلى بلد المنشأ

وبعده أو لدى الوصول إلى بلد ثالث. وبالنظر إلى أن أغلب حالات الاتجار بالأشخاص تنطوي على عناصر عبر وطنية، فإن الأمر يحتاج إلى تحسين التعاون بين السفارات في بلدان المنشأ والعبور والمقصد.

## هاء- منظمة الأمن والتعاون في أوروبا

٤١- في عام ٢٠٠٤، استنادا إلى منصة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا للأمن التعاوني، ومراعاة لإعلان إدنبرة الصادر عن الجمعية البرلمانية لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، الذي شجعت فيه الجمعية المنظمة على الاضطلاع بدور قيادي في منطقة المنظمة فيما يتعلق بتنسيق جميع الجهود الإقليمية الرامية إلى مكافحة الاتجار بالبشر، على مستوى المقر الرئيسي والميدان، بالتعاون مع الأمم المتحدة وغيرها من المنظمات الدولية، شرعت منظمة الأمن والتعاون في أوروبا في إقامة التحالف من أجل مكافحة الاتجار بالأشخاص.

٤٢- وقد صُمم التحالف من أجل المساهمة في تحقيق الأهداف التالية المفيدة على حد سواء لشركاء التحالف والدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا: تبادل أفضل الممارسات والمعلومات وتبادل الخبرة واستكشاف نهوج جديدة لتحسين التصدي للاتجار بالأشخاص وتحديد الأولويات المشتركة واتخاذ المبادرات المشتركة، بما يضمن تنسيقا أفضل بين المنظمات الدولية ويقلل من الازدواجية. وعلاوة على ذلك، من المتوقع أن يوفّر التحالف للدول المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا وشركائها نهوجا متوافقة مستندة إلى شواهد وخبرة دولية، وأن يُستخدم كمنصة للحوار مع المجتمع المدني.

٤٣- ويعمل التحالف من خلال شكلين متكاملين: (أ) مؤتمرات رفيعة المستوى تُعقد مرة واحدة أو مرتين سنويا ويستضيفها الممثل الخاص المكلف باسترعاء الانتباه إلى أكثر جوانب الاتجار بالبشر إلحاحا، (ب) وفريق التنسيق على مستوى الخبراء التابع للتحالف الذي يضم ممثلين لأهم المنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية ويوفر محفلا تشغيليا واستشاريا للتشبيك الاستراتيجي والإجراءات المشتركة في منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا. ويضم فريق التنسيق على مستوى الخبراء التابع للتحالف أيضا ممثلين من هياكل منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومؤسساتها مثل مكتب الممثل الخاص والمنسق المعني بمكافحة الاتجار بالبشر ووحدة شؤون الشرطة الاستراتيجية ومكتب منسق الأنشطة الاقتصادية والبيئية ومكتب المستشار الأقدم المعني بالقضايا الجنسانية ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. ويجتمع الفريق مرتين سنويا، في ضيافة الممثل الخاص، لإحاطة الشركاء علما

بأحدث الأنشطة المنفذة لمكافحة الاتجار بالأشخاص وتبادل الخطط المستقبلية ومناقشة القضايا المثيرة للمشاكل وتحديد الأولويات وإعداد المبادرات المشتركة.

٤٤- وفيما بين عامي ٢٠٠٤ و٢٠١٠، نظم الممثل الخاص واستضاف مؤتمرات التحالف وحلقاته الدراسية الرفيعة المستوى التي كُرست للمواضيع التي اعتُبرت قضايا ذات أولوية من جانب من يعملون في مكافحة الاتجار بالأشخاص. وشملت المبادرات الحديثة مؤتمرا عن العمل دون حماية والاستغلال المقنّع: الاتجار لأغراض الخدمة في المنازل (فيينا، ١٧-١٨ حزيران/يونيه ٢٠١٠)؛ وحلقة دراسية تقنية عن الاتجار لأغراض استغلال العمالة، مع التركيز على القطاع الزراعي (فيينا، ٢٧-٢٨ نيسان/أبريل ٢٠١٠)؛ ومؤتمرا عن منع الرق الحديث (فيينا، ١٤-١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩).

٤٥- وفي العادة، يحضر أحداث التحالف مئات الممثلين من الدول الست والخمسين المشاركة في منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، بما في ذلك ممارسون من عواصم هذه الدول وممثلون لمنظمات غير حكومية وخبراء بارزون وأكاديميون وبرلمانيون وممثلون لوسائط الإعلام. وتوفر هذه الأحداث منصة مثالية للتوعية وتبادل أفضل الممارسات والتشبيك وبناء القدرات وإعداد التوصيات. ومن المهم أيضا أنها تضمن تحقيق التوازن الجغرافي. وقد أُخذت نتائج العديد من هذه الأحداث في الحسبان ووفرت الأساس لإعداد قرارات المجلس الوزاري لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا.

٤٦- وقد أدت الأحداث المعقودة في إطار التحالف إلى نشر ورقات كجزء من سلسلة الورقات غير الدورية الصادرة عن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا عن الاتجار بالأشخاص لأغراض استغلال العمالة (بما في ذلك الاتجار بالأشخاص لأغراض الاستغلال في القطاع الزراعي) وورقات مواقف تحدد الرأي الذي اتفق عليه شركاء التحالف بشأن تدابير حماية الضحايا التي تفي باحتياجات الأطفال وبشأن حماية الأشخاص المتجر بهم. ومن المقرر أن ينشر الممثل الخاص، في عام ٢٠١٠، ورقة عن الخدمة المترلية كجزء من سلسلة الورقات غير الدورية.

## خامسا- خاتمة

٤٧- كررت الجمعية العامة، في قرارها ١٧٨/٦٤، طلبها إلى الأمين العام أن يزود برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية بما يكفي من الموارد لتنفيذ ولاياته في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص تنفيذا تاما، وفقا لأولوياته العليا، وأن يوفر الدعم الكافي للجنة منع

الجريمة والعدالة الجنائية، ودعت الدول الأعضاء إلى تقديم التبرعات إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بغرض توفير المساعدة إلى الدول الأعضاء بناء على طلبها.

٤٨- ويعرب المكتب عن امتنانه للجهات المانحة على ما قدمته من تبرعات لتعزيز قدراته في ما يضطلع به من مهام تنسيقية ويدعو الدول الأعضاء إلى النظر جديا في زيادة مستوى موارد الميزانية العادية من أجل السماح للمكتب بتنفيذ ولايته فيما يتعلق بمكافحة الاتجار بالأشخاص.