



## الإتجار بالبشر وحماية اللاجئين: منظور المفوضية

ورقة مؤتمر: المؤتمر الوزاري "نحو تحرك عالمي للاتحاد الأوروبي لمكافحة الإتجار بالبشر"، بروكسل، 19-20 أكتوبر/تشرين الأول 2009

1. يقدر مكتب المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (المشار إليه في ما بعد بـ"المفوضية" أو "المكتب") جهود الدول لمكافحة الإتجار بالبشر الذي يعتبر جريمة يمكن أن تتطوي على انتهاكات كبيرة لحقوق ضحاياها، ويشارك المصالح المشروعة لهذه الدول في هذا السياق. وتسلب المفوضية الضوء بشكل خاص على العواقب الإنسانية لهذه الجريمة وتدعو لاعتماد نهج قائم على حقوق الإنسان معني بالإتجار بالبشر وليس محصوراً فقط بتحديد ومحاكمة مرتكبي هذه الجرائم إنما يتضمن إجراءات لتلبية احتياجات الحماية للضحايا أو للأشخاص المعرضين لخطر الإتجار.

2. بالإضافة إلى الملخص الوارد أدناه بشأن اهتمام المفوضية وأنشطتها في مجال الإتجار بالبشر، تسلط المفوضية الضوء على القضايا الرئيسية التالية المتعلقة بمنع الإتجار بالبشر وحماية ضحاياها.

- قد تشكل جريمة الإتجار بالبشر انتهاكاً لحقوق الإنسان الأساسية العائدة للضحايا وأحياناً لحقوق أسرهم. وفي حين أن المفوضية تقدر الأهمية التي توليها الدول لمكافحة هذه الجريمة، إلا أنها تحث على أن تتخذ التدابير المتخذة في هذا الصدد مع إيلاء الاعتبار الواجب للاحتياجات المحتملة للضحايا في مجال الحماية الدولية واحترام مبدأ عدم الطرد والحقوق الإنسانية العائدة للضحايا.

- قد يكون لدى الأشخاص الذين تعرضوا للإتجار أو المعرضين لخطر الإتجار خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد أو لخطر الضرر الجسيم. ويجب على الدول أن تضمن وجود آليات إحالة مناسبة وفعالة بين السلطات المشاركة في أنشطة مكافحة الإتجار وتلك المسؤولة عن منح الحماية الدولية. ويجب أن تضمن هذه التدابير الامتثال الكامل لمبدأ عدم الطرد.

- يجب الأخذ في الاعتبار الحاجة المحتملة إلى الحماية الدولية للأشخاص الذين تعرضوا للإتجار أو المعرضين لخطر الإتجار. ويشمل ذلك تقييم احتياجات الحماية بموجب اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين بالإضافة إلى أشكال الحماية التكميلية، بما في ذلك الحماية الفرعية على النحو المحدد في توجيه الاتحاد الأوروبي الخاص بالأهلية.

- يتعين اتخاذ تدابير خاصة لضمان تلبية الاحتياجات الخاصة في مجال الحماية للأطفال الذين وقعوا ضحية الإتجار. وينبغي أن تشمل هذه التدابير، على سبيل المثال لا الحصر، تحديد مصلحة الطفل الفضلى رسمياً وإجراء تقييم منهجي لاحتياجات الطفل في مجال الحماية الدولية.

## I. اهتمام المفوضية وأنشطتها في مجال الإتجار بالبشر

3. تم تكليف المفوضية بمسؤولية توفير الحماية الدولية للاجئين من قبل الجمعية العامة للأمم المتحدة، والسعي لإيجاد حلول دائمة لمشكلة اللاجئين. وتشمل ولاية المفوضية أيضاً طالبي اللجوء والعائدين والأشخاص عديمي الجنسية، وفي ظروف محددة، الأشخاص النازحين داخلياً.
4. لا يندرج أي من مسألة الإتجار بالبشر أو ضحايا الإتجار بحد ذاتهم في ولاية المفوضية أو في نطاق تطبيق اتفاقية عام 1951 الخاصة بوضع اللاجئين وبروتوكولها لعام 1967 (المشار إليها في ما بعد بـ "اتفاقية عام 1951"). في المقابل، وكجزء من استجابة دولية أوسع نطاقاً للإتجار بالبشر، تشارك المفوضية في الحالات التي يؤثر فيها الإتجار بالأشخاص على الأشخاص الذين تعنى بهم، ولا سيما:
  - لمنع وقوع اللاجئين والأشخاص الآخرين الذين تعنى بهم المفوضية (طالبو اللجوء والعائدين وعديمو الجنسية والنازحون داخلياً) ضحية الإتجار بالبشر، وتلبية احتياجات الأشخاص الذين تعنى بهم المفوضية والذين وقعوا ضحية هذه الجريمة؛
  - للتأكد من تحديد احتياجات ضحايا الإتجار (أو أولئك المعرضين لخطر الإتجار بهم) للحماية الدولية التي قد تنشأ نتيجة الإتجار بهم، بالشكل المناسب؛ و
  - لمساعدة الدول في ضمان تمكّن ضحايا الإتجار الذين لا يملكون وثائق هوية من إثبات هويتهم وجنسياتهم من أجل تجنب أن يصبحوا عديمي الجنسية، وحماية ضحايا الإتجار عديمي الجنسية.
5. تستند تدخلات وأنشطة المفوضية في مجال الإتجار بالبشر إلى الافتراض بأن هذه الجريمة المحددة قد تشمل انتهاكات أو تهديدات خطيرة لحقوق الإنسان العائدة للضحايا وبأنه يمكن الدعوة لاستجابة في مجال الحماية الدولية لضمان رفاه الأشخاص المعنيين. وغالباً ما تكون تدابير الحماية المقدمة لضحايا الإتجار عملياً محصورة بتقديم المساعدة والدعم على المدى القصير في إطار نظام العدالة الجنائية لضحايا الجرائم. ولا يعتبر ذلك كافياً لضحايا الإتجار الذين يخشون الاضطهاد أو غيره من الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان ولا يمكنهم العودة إلى منزلهم. هؤلاء الأشخاص هم بحاجة للحماية الدولية على النحو المنصوص عليه في اتفاقية عام 1951 وفي القانون الدولي لحقوق الإنسان أو لأشكال الحماية التكميلية بموجب القانون الوطني. ويتضمن ذلك على وجه الخصوص الحماية من الطرد وفي حالات كثيرة منح صفة اللجوء أو صفة حماية أخرى.
6. تشارك المفوضية في **الوقاية** من خلال أنشطة **رفع مستوى الوعي** من أجل نشر المعلومات بين اللاجئين والأشخاص الآخرين الذين تعنى بهم لإطلاعهم على مختلف طرق الإتجار بالبشر والمخاطر ذات الصلة. وأدرجت المفوضية أيضاً الإتجار بالبشر كمتغير لدى تقييم ومراقبة وضع اللاجئين والأشخاص الآخرين الذين تعنى بهم، بهدف **تحديد المخاطر في وقت مبكر من أجل السكان الذين تعنى بهم** وإدماج التدابير الوقائية للفئات الأشد ضعفاً بصورة خاصة.
7. في ما يتعلق بضمان **حماية** ضحايا الإتجار، شارك المكتب في جهود **الدعوة** لتشجيع التشريعات والممارسات المراعية للجوء والمكافحة للإتجار على الصعيد الوطني، بما في ذلك من خلال المشاركة في مجموعات عمل وطنية معنية بالإتجار. وشملت هذه الأنشطة مساهمات لوضع آليات إحالة غير رسمية بين الجهات الفاعلة الرئيسية لضمان **حماية ومساعدة** ضحايا الإتجار أو الأفراد المعرضين لخطر الإتجار بهم عند الاقتضاء.
8. وعلى نحو مماثل، تقوم المفوضية **بالتدريب وبناء القدرات** وتقديم الدعم لسلطات اللجوء الوطنية في مجال **تحديد صفة اللجوء**، بما في ذلك من خلال التدريب على المبادئ التوجيهية بشأن "تطبيق المادة 1أ (2) من اتفاقية عام 1951 أو بروتوكول عام 1967 المتعلقة بوضع اللاجئين على ضحايا الإتجار والأشخاص المعرضين لخطر الإتجار بهم".<sup>1</sup>
9. علاوة على ذلك، يقوم المكتب بزيارات منتظمة إلى مراكز الاحتجاز والاعتقال ويرسل بعثات لرصد الحدود بغية تقييم

<sup>1</sup>المبادئ التوجيهية بشأن "تطبيق المادة 1أ (2) من اتفاقية عام 1951 أو بروتوكول عام 1967 المتعلقة بوضع اللاجئين على ضحايا الإتجار والأشخاص المعرضين لخطر الإتجار بهم"، الوثيقة متوفرة على <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/443b626b2.pdf>

وصول اللاجئين في تدفقات الهجرة المختلطة والمساعدة في ضمان التعرف على ضحايا الإتجار أو الأفراد المعرضين لخطر الإتجار بهم.

10. في ما يتعلق *بالحلول الدائمة*، يمكن أن يشكل الإدماج المحلي للاجئين الذين وقعوا ضحية الاتجار تحدياً بشكل خاص بسبب التجارب المؤلمة التي تعرّض لها الأفراد. ويبقى بعض ضحايا الإتجار معرضين للتهديد في بلد لجوئهم الأول. وقد عملت المفوضية على إيجاد حل لإعادة التوطين في مثل هذه الحالات لضمان حصول الضحايا وعائلاتهم على حماية فعالة.

### III. توصيات ملموسة للدول لتعزيز حماية ضحايا الإتجار ومساعدتهم

11. ترحب المفوضية بالمبادرات الإقليمية الأساسية في أوروبا بشأن الوقاية والحماية في مجال الإتجار بالبشر. وقد طورت اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الإتجار بالبشر<sup>2</sup> عملية وضع معايير إقليمية من خلال توفير معايير واضحة للمصادقة. وعلى نحو مماثل، يقدم كتيب منظمة الأمن والتعاون في أوروبا المتعلق بآليات الإحالة الوطنية<sup>3</sup> دعماً عملياً للدول المشاركة في ضمان الإحالة الفعالة. وفي عام 2002، اعتمد الاتحاد الأوروبي قراراً إطارياً مهماً بشأن هذا الموضوع<sup>4</sup> ويهدف إلى تعزيز التعاون بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. ودعمت هذه التطورات الإقليمية الجهود الوطنية الرامية من بين أمور أخرى إلى ضمان حماية ضحايا الإتجار بالبشر، والذين يندرج بعضهم تحت ولاية المفوضية.

12. وفي هذا الصدد، تؤكد المفوضية من جديد على أهمية ضمان إجراء تقييم كامل لاحتياجات الأشخاص المحددين على أنهم ضحايا للإتجار في مجال الحماية الدولية، وذلك بما يتوافق مع اتفاقية عام 1951. وفي دراسة ستصدر قريباً بتكليف من المفوضية بعنوان "تحديد وإحالة ضحايا الإتجار إلى إجراءات تحديد احتياجات الحماية الدولية"، حُدد عدد من الثغرات في ممارسات الدول في ما يتعلق بضمان التكامل بين أنظمة الحماية الدولية وأنظمة حماية ضحايا الإتجار<sup>5</sup>. وتعكس التوصيات التالية للدول بعض نتائج هذه الدراسة، بالإضافة إلى النتائج المستمدة من عمل المفوضية لضمان الحماية الدولية لضحايا الإتجار على المستوى الوطني. واستناداً إلى ولاية المفوضية المتعلقة بحماية اللاجئين، تهدف هذه التوصيات إلى مساعدة الدول الأوروبية في تطوير سبل لتعزيز حماية ومساعدة ضحايا الإتجار في أوروبا ودعم جهود الوقاية في بلدان المنشأ والعبور:

ينبغي تعزيز الأطر القانونية والمؤسسية لمكافحة الإتجار بالبشر وحماية ضحايا هذه الجريمة ومساعدتهم. ويشمل ذلك إدماج المسألة على المستوى العالي بين الإدارات وتنفيذ خطط العمل الوطنية وخلق العمل مع تمثيل واسع للوكالات الحكومية والمنظمات الدولية والوطنية ذات الصلة.

<sup>2</sup> اتفاقية مجلس أوروبا بشأن مكافحة الإتجار بالبشر على الإنترنت:

<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=197&CM=1&CL=ENG>

<sup>3</sup> آليات الإحالة الوطنية - توحيد الجهود لحماية حقوق الأشخاص الذين تعرضوا للإتجار: كتيب عملي، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان، 2004، على الإنترنت:

[http://www.osce.org/publications/odihr/2004/05/12351\\_131\\_en.pdf](http://www.osce.org/publications/odihr/2004/05/12351_131_en.pdf)

<sup>4</sup> قرار الإطارى للمجلس الصادر في 19 يوليو 2002 بشأن محاربة الإتجار بالبشر (2002/629/JHA). على الإنترنت: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2002:203:0001:0004:EN:PDF>

<sup>5</sup> ج. بهابها وس. ألفيريف (نص غير منشور، يونيو 2009)

- يجب تعزيز برامج التدريب لسلطات اللجوء الوطنية والمنظمات العاملة مع ضحايا الإتجار، بما في ذلك في ما يتعلق بتفسير تعريف اللاجئ بطريقة تراعي العمر ونوع الجنس، والمعايير التي تؤدي إلى الاعتراف بصفة اللجوء أو بصفة حماية أخرى لضحايا الإتجار (أو احتياجات الأفراد المعرضين لخطر الإتجار). وينبغي أيضاً إدراج مؤشرات الحماية الدولية لضحايا الإتجار.
- ينبغي اعتماد جميع التدابير اللازمة لضمان مشاركة المؤسسات الحكومية، بما في ذلك سلطات اللجوء الوطنية والمنظمات الدولية ومنظمات المجتمع المدني، عند الاقتضاء، في التقييم العام لاحتياجات ضحايا الإتجار في مجال الحماية. ويمكن أن يساعد ذلك في تحديد تدبير الحماية الأكثر ملاءمة لكل حالة على حدة، من منظور تقني وإنساني، وأن يضمن وجود آليات إحالة مناسبة عند وجود أنظمة حماية موازية.
- ينبغي إدراج وحدات عن القانون الدولي للاجئين في برامج التدريب المهني الوطنية بشأن الإتجار بالبشر للسلطات الوطنية المعنية (الهجرة والشرطة والمدعون العامون والقضاة، إلخ) لضمان تحديد احتياجات الحماية الدولية وتلبيتها بشكل مناسب، بما في ذلك مبدأ عدم طرد وعدم معاقبة اللاجئين.
- يجب وضع ضمانات محددة لحماية الفتيان والفتيات الذين وقعوا ضحية الإتجار بما في ذلك: (أ) تحديد مصلحة الطفل الفضلى رسمياً؛ و(ب) اعتماد تدابير حماية خاصة بالأطفال، مثل تعيين الأوصياء؛ و(ج) جمع المعلومات عن الدور الذي يمكن أن يكون قد لعبه الأهل في حالة الإتجار بأطفالهم؛ و(د) مسائل تعقب العائلات ولم شملها، و(هـ) مراعاة الضمانات المحددة في حالات عودة الأطفال غير المصحوبين أو المنفصلين عن هائلاتهم إلى وطنهم.
- يجب إدراج أسئلة حول أنماط النزوح قبل الإتجار في مبادرات جمع البيانات والبحث من أجل تحديد التدخلات ذات الأولوية في بلدان النزوح. ويمكن أن تشمل هذه التدخلات حملات إعلامية وتقديم المشورة القانونية بشأن الهجرة والمساعدة في العودة.
- ينبغي توفير الحماية للأشخاص النازحين، بما في ذلك في بلدان المنشأ والعبور، من خلال مشاريع بناء القدرات في مجال الحماية والاستخدام الاستراتيجي لإعادة التوطين. ويعدّ هذا الأمر مهماً، مع الاعتبار بأن النازحين قد يكونون أكثر عرضة لأن يصبحوا ضحايا للإتجار في حال انقطاع سبل كسب العيش مثلاً أو في حال عدم تلبية الاحتياجات الأساسية وحقوق الإنسان.
- ينبغي زيادة عدد أماكن إعادة توطين اللاجئين المتاحة لضحايا الإتجار، ويجب أن تنتظر معايير الاختيار في الاحتياجات المحددة في مجال الحماية للضحايا أو الأفراد الذين تعرضوا للإتجار أو الذين يتعرضون لخطر الإتجار بهم، الخاصة في مجال الحماية.

مفوضية اللاجئين، سبتمبر 2009