

Distr.: General
31 May 1999
ARABIC
Original: English



الجمعية العامة

اللجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة

الجريمة المنظمة عبر الوطنية

الدورة الرابعة

فيينا ، ٢٨ حزيران/يونيه - ٩ تموز/يوليه ١٩٩٩

مذكرة غير رسمية من مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان

ألف - مقدمة وملاحظات عامة

١ - تشعر مفوضة الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان بقدر كبير من الارتياح لكون الدول الأعضاء اتفقت على صوغ صكين محددين أحدهما بشأن الاتجار بالمهاجرين ونقلهم بصورة غير مشروعة (بروتوكول المهاجرين) والآخر بشأن الاتجار بالأشخاص (بروتوكول الاتجار بالأشخاص) في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . وتود المفوضة السامية أن تعرب ، عبر هذه المذكرة ، عن اهتمامها بالمسائل التي يسعى ذينك الصكان الى معالجتها وأن تعرب كذلك عن عدد من التعليقات بشأن جوانب معينة من مشروع النصين (A/AC.254/4/Add.1 و A/AC.254/4/Add.3/Rev.1) . وتشتمل المذكرة على بعض التوصيات العامة التي ترحب المفوضة بأن تقوم بتطويرها أكثر اذا طلب اليها ذلك .

٢ - وتلفت المفوضة السامية انتباه الدول الأعضاء أيضا الى التحليل التفصيلي المستقل لبروتوكول الاتجار بالأشخاص والذي أعدته مقررة الأمم المتحدة الخاصة المعنية بالعنف ضد المرأة وأسبابه وتبعاته (A/AC.254/CRP.13) لكي تنظر فيه الدول الأعضاء . ففي حين أن تلك الوثيقة لا تعكس بالضرورة موقف مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان فان المفوضة السامية تود أن تذكر بأن المقررة الخاصة قد عينتها لجنة حقوق الإنسان في عام ١٩٩٤ لدراسة مسألة العنف ضد المرأة - التي وجدت المقررة الخاصة (متخذة نفس الموقف الذي اتخذته الجمعية العامة في المادة ٢ من اعلانها المتعلق بالقضاء على العنف ضد المرأة (القرار ١٠٤/٤٨)) أنها تشمل ظاهرة الاتجار بالأشخاص من حيث مساسها بالمرأة والطفلة .

٣ - وتدرك المفوضة السامية أن الصكين اللذين يجري صوغهما ليسا من معاهدات حقوق الإنسان بل إن طابعهما أقرب الى طابع اتفاقات تعاون عبر وطني تركز تركيزا خاصا على الجريمة المنظمة . بيد أنه من المهم ألا تكون الصكوك الدولية الجديدة متنافية مع القانون الدولي لحقوق الإنسان أو تخل به بطريقة أخرى . وترى المفوضة السامية أن جوانب معينة من مشروع البروتوكولين تثير بعض الشواغل ، المبينة أدناه في ايجاز .

باء - مشروع بروتوكول مكافحة الاتجار بالمهاجرين ونقلهم بصورة غير مشروعة ، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

١ - حقوق المهاجرين المقيمين اقامة غير نظامية أو المهاجرين غير القانونيين

٤ - إن قابلية المهاجرين للانتهاك ، ولا سيما المهاجرين المقيمين اقامة غير نظامية أو المهاجرين غير القانونيين ، الناتجة عن وضعهم المهزوز في المجتمع ، تؤدي في كثير من الأحيان الى انتهاك أهم حقوق الانسان الأساسية التي لهم . ويركز مشروع البروتوكول الحالي على المهاجرين الذين هم حالياً أو كانوا ولا يزالون ضحايا لاستغلال اجرامي في أوطانهم و/أو بلدان العبور و/أو بلدان الاستقبال . وهذه الوضعية تجعل هؤلاء الأشخاص أكثر قابلية للمزيد من الاستغلال ومن الانتهاك لحقوقهم .

٥ - وترى المفوضة السامية أن أي صك يتناول هذه المسألة - أيا كان منظوره - يجب أن يلتزم بصون وحماية الحقوق الأساسية المستحقة لجميع الأشخاص ، ومن بينهم المهاجرون غير الشرعيين . وبالمطبع فإن احترام الحقوق الأساسية لهؤلاء الأشخاص لا يخل بالحقوق السيادية لجميع الدول في أن تقرر من ينبغي أن يدخل أراضيها أو لا ينبغي أن يدخلها ، ولا يقيد ذلك الحق بطريقة أخرى .

٢ - الحاجة الى ادراج حكم خاص بالحماية في البروتوكول

٦ - على الرغم من التسليم في ديباجة مشروع البروتوكول بأن الاتجار بالمهاجرين ونقلهم بصفة غير مشروعة هو شكل شديد البشاعة من أشكال الاستغلال ، على نطاق عبر وطني ، للأفراد المنكوبين ، فإن البروتوكول نفسه لا يحتوي على أي مبدأ خاص بالحماية . واهمال المسائل الخاصة بالضحايا يمكن جدا ، علاوة على أثره السلبي على المهاجرين المتجر بهم ، أن يخل بالتنفيذ الفعال لهذا الصك . وتحت المفوضة السامية على النظر في ادراج حكم مفاده أن الدول الأعضاء ملزمة بكفالة احترام وحماية حقوق المهاجرين غير الشرعيين ، التي هي مستحقة لهم بموجب القانون الدولي المنطبق . ويمكن تعزيز هذا الحكم العام بإشارة الى الحقوق الجوهرية التي للمهاجرين المقيمين اقامة غير نظامية أو غير الشرعيين ، بما فيها الحق في الحياة ؛ وحظر التعذيب والمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة ؛ ومبدأ عدم التمييز .

٣ - الحاجة الى معالجة مسألة الاحتجاز

٧ - للمهاجرين المقيمين اقامة غير نظامية أو غير القانونيين الذين تحتجزهم الدولة حق مسلم به بموجب القانون الدولي في أن يعاملوا بإنسانية وكرامة - قبل وبعد البت في قانونية احتجازهم . والأهمية العملية لهذا الحق تبرر الإشارة اليه في البروتوكول اشارة مباشرة ومحددة .

٤ - الحاجة الى حماية طالبي اللجوء الذين هم أيضا مهاجرون مقيمون اقامة غير نظامية أو مهاجرون غير شرعيين

٨ - تلقت المفوضية السامية الانتباه الى أن أعدادا متزايدة من طالبي اللجوء - ومن بينهم من يستحقون فعلا الحصول على وضعية اللاجئين - ينقلون بوسائل سيتناولها هذا البروتوكول . ويجب الحفاظ في هذا الصك على مبدأ عدم الابعاد ، الذي هو لب الحماية الدولية للاجئين والمسلم به بصفة قاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي . وتحت المفوضية العامة بقوة على ادراج حكم مفاده أن عدم مشروعية دخول الشخص في الدولة لن يكون عاملا يخل بحق ذلك الشخص في اللجوء . ولكي يكون ذلك الحكم فعالا ، ينبغي الزام الموقعين على البروتوكول بضمان اعطاء المهاجرين الذين يشملهم نطاق هذا الصك فرصة كاملة (تتضمن تزويدهم بالمعلومات) للمطالبة باللجوء أو لتقديم أي مبرر للبقاء في البلد وأن ينظر في تلك المطالبات كل حالة على حدة .

٥ - البغاء والاستغلال الجنسي

٩ - لا ترد في المشروع متابعة للإشارة الى البغاء والاستغلال الجنسي الواردة في الديباجة الحالية .

٦ - شرط استثناء

١٠ - يمكن النظر في ادراج شرط استثناء مثل الشرط الوارد في المادة ١٥ من مشروع بروتوكول الاتجار بالأشخاص .

جيم - مشروع بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالنساء والأطفال [الأشخاص] ، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

٧ - أهمية هذا البروتوكول

١١ - ان ملاحظات المفوضية العامة فيما يتصل بهذا البروتوكول ناشئة ، جزئيا ، من فهمها للأهمية الممكنة لهذا الصك . فكما هو مشار اليه في الديباجة ، لا يوجد حتى الآن صك عالمي يتناول جميع جوانب الاتجار بالأشخاص . والواقع أن عبارة "الاتجار" بالأشخاص لم تعرف تعريفا دقيقا قط في القانون الدولي ، وقد مضى حتى الآن أكثر من نصف قرن على أحدث صك دولي يتناول الاتجار بالأشخاص وما يتصل به من مسائل .

٨ - تعريف الاتجار بالأشخاص

١٢ - من هذا المنظور ، ترحب المفوضية السامية ترحيبا عاما بالنهج المتبع في تعريف "الاتجار" بالأشخاص بصيغته الواردة في المادة ٢ من الخيار ١ . فمن المهم أهمية حيوية أن يكون هناك تعريف واسع وشامل من أجل ضمان الأهمية الراهنة لهذا الصك واستمرارها في المستقبل . ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن الطرائق التي يتجر بها في الأشخاص وأغراض ذلك الاتجار تتغير على الدوام . وبينما يسلم مشروع التعريف بأن الاتجار بالأشخاص يحدث لأسباب لا تقتصر على الاكراه على البغاء (يشير التعريف الى "الاستغلال الجنسي") فإنه يقصر الأغراض الأخرى للاتجار على "السخرة" . ومن شأن تعريف أكثر استصوابا ودقة لتلك الأغراض

أن يشتمل على اشارة الى السخرة و/أو العمل بموجب عقد اذعان و/أو العبودية (وينبغي فهم عبارة "عبودية" ، عند استخدامها في هذا السياق ، على أنها تشمل الممارسات التي عرفت في صكوك أخرى بأنها "أشكال عصرية من الرق" ، مثل الاكراه على البغاء) . وستكون تلك الاشارة متفقة مع القانون الدولي الموجود حاليا (أنظر ، مثلا ، المادة ٨ من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية) (أنظر مرفق القرار ٢٢٠٠ ألف (د-٢١)) . وستساعد تلك الاشارة أيضا على تفادي صعوبات التنفيذ التي ترتبط ارتباطا جوهريا باستخدام عبارات غير معرفة وغير دقيقة ومثيرة للعواطف مثل عبارة "الاستغلال الجنسي" عندما تستخدم بشأن البالغين .

٩ - تعريف الاتجار بالأطفال

١٣ - من أجل تحقيق الوضوح ، تقترح المفوضة الدائمة تناول تعريف الاتجار بالأطفال في بند منفصل . وينبغي أن يشمل ذلك البند أيضا تسليمًا بأن للأطفال حقوقا خاصة بموجب القانون الدولي وأن للأطفال ضحايا الاتجار بالأشخاص احتياجات خاصة يجب على الدول الأطراف الاعتراف بها وتلبيتها .

١٤ - ويقتضي الاتساق مع القانون الدولي الراهن تعريف عبارة "طفل" بأنها تعني "كل انسان لم يتجاوز الثامنة عشرة ، ما لم يبلغ سن الرشد قبل ذلك بموجب القانون المنطبق عليه" (المادة ١ من اتفاقية حقوق الطفل (مرفق القرار ٢٥/٤٤)) . وينبغي ، لدى تحديد الأغراض التي يتجر بالأطفال من أجلها أن يشار الى الاستغلال الجنسي والاستغلال الاقتصادي كليهما . وتحث المفوضة السامية على ادراج اشارة محددة الى اتفاقية حقوق الطفل ، التي تتناول كلا من الاستغلال الاقتصادي (المادة ٣٢) والاستغلال الجنسي (المادة ٣٤) . وينبغي أن يلاحظ أيضا أن الغالبية العظمى من الدول خاضعة بالفعل لالتزام قانون قائم باتخاذ تدابير "لمنع اختطاف الأطفال أو بيعهم أو الاتجار بهم لأي غرض من الأغراض أو بأي شكل من الأشكال" (المادة ٣٥ من اتفاقية حقوق الطفل) .

١٠ - الحاجة الى كفالة احترام مبدأ عدم التمييز

١٥ - مبدأ عدم التمييز هو قاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي وذات صلة خاصة بحالة المهاجرين المقيمين اقامة غير نظامية أو المهاجرين غير الشرعيين وبأوجه قابليتهم للانتهاك . وترى المفوضة السامية أن البروتوكول ينبغي أن يحتوي على حكم واسع بشأن عدم التمييز . ويبدو أن شرط عدم التمييز الوارد في نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية (A/CONF.183/9 ، المادة ٢١ ، الفقرة ٣) هو نموذج مفيد لهذا الحكم

١١ - تقديم المساعدة الى ضحايا الاتجار بالأشخاص وحمايتهم

١٦ - لاحظت المفوضة العامة ، مع القلق ، أنه على الرغم من الالتزام الوارد في ديباجة هذا الصك فإن ما ورد في مشروع البروتوكول من أحكام بشأن تقديم المساعدة الى الضحايا وحمايتهم ضعيفا شديدا . وعلى سبيل الملاحظة العامة ، تشير المفوضة العامة الى أنه يبدو أن ضحايا الاتجار بالأشخاص لا يستفيدون سوى القليل للغاية ، في اطار مشروع النص الحالي ، من التعاون مع السلطات الوطنية على الملاحقة القانونية للمتجرين . ويجب أن تكون الأحكام الخاصة بالمساعدة والحماية مستوفية ، كحد أدنى ، للمعايير الدولية الأساسية لحقوق الانسان . ومن هذا المنظور ينبغي أن يشار اشارة محددة الى السكن الكافي والرعاية الصحية الملائمة وسائر المرافق الداعمة الضرورية .

١٧ - وينبغي أن يراعى في الأحكام الخاصة بالمساعدة والحماية أن المتجر بهم يكونون عادة في حالة تجعلهم قابلين الى أقصى حد للانتهاك ويمكن أن يتعرضوا لأعمال انتقامية من جانب المتجرين . وعلاوة على ذلك ، ينبغي أن يلاحظ أن المتجر بهم يخضعون في كثير من الأحيان للاحتجاز والمحاكمة بسبب جرائم تتعلق بوضعيتهم (منها مخالفة قوانين الهجرة ، والبغاء ، الخ.) .
فينبغي توجيه الدول الأطراف الى الامتناع عن حبس المتجر بهم أو محاكمتهم بسبب هذه الجرائم المتعلقة بالوضعية .

١٨ - وينبغي أن يكون اشتراط أن تحافظ الدول الأطراف على سرية الاجراءات القانونية المتعلقة بالاتجار بالأشخاص (الفقرة ١ من مشروع المادة ٤) غير مقتصر على "الحالات المناسبة وبقدر ما تتيحه قوانينها الداخلية" . فالحق في سرية الخصوصيات مجسد في القانون الدولي لحقوق الانسان ، وحماية هامة بوجه خاص في الأحوال التي يتناولها هذا البروتوكول ، الذي يجب أن تكون السلامة المستمرة للمتجر بهم اعتبارا أساسيا فيه .

١٩ - وينبغي تقييد حرية التصرف الواسعة النطاق التي ينطوي عليها ضمنا استخدام عبارة "في الحالات المناسبة" الواردة في الفقرة ٢ من مشروع المادة ٤ . ففور البت بأن الشخص هو من المتجر بهم الذين ينطبق عليهم هذا البروتوكول ، يجب أن يكون تقديم المعلومات بشأن الاجراءات القضائية والادارية ؛ وتقديم المساعدة لتمكين هؤلاء الأشخاص من عرض آرائهم وشواغلهم وأخذها في الاعتبار ؛ وتوفير السكن والتعليم والرعاية للأطفال ؛ غير متوقف على اتخاذ قرار آخر ، ذا طابع ذاتي ، بأن الحالة "مناسبة" .

١٢ - وضعية المتجر به/عودة ضحايا الاتجار بالأشخاص

٢٠ - ترى المفوضية السامية أن العودة الآمنة ، والطوعية بقدر الامكان ، يجب أن تكون في صميم أية استراتيجية ذات مصداقية لحماية المتجر بهم . فمن شأن عدم ادراج حكم يقضي بالعودة الآمنة ، والطوعية (بقدر الامكان) ، ألا يكون أكثر كثيرا من مجرد اقرار للإبعاد القسري لضحايا الاتجار بالأشخاص واعادتهم الى أوطانهم قسرا . وعندما يحدث الاتجار بالأشخاص في سياق الجريمة المنظمة ، يمثل ذلك الاقرار خطرا غير مقبول على سلامة الضحايا .

٢١ - وكحد أدنى ، ينبغي أن يكون تبين أن الفرد متجر به كافيا لضمان ألا يحدث الطرد الفوري الذي يخالف ارادة الضحية وأن تصبح الأحكام الموسعة الخاصة بالحماية والمساعدة المقترح أعلاه ادراجها في البروتوكول منطبقة فورا . وتحت المفوضية السامية الدول الأعضاء على أن تنظر في حكم يتاح بمقتضاه للمتجر بهم خيار الإقامة اقامة مؤقتة على الأقل . فهذا الحكم ، الى جانب أنه يوفر قدرا من السلامة ، سيضع ضحايا الاتجار بالأشخاص على التعاون مع السلطات ، وبذلك يسهم في تحقيق أهداف البروتوكول المتعلقة بانفاذ القوانين . ومن المهم في هذا السياق أن يلاحظ أن حماية الضحايا ينبغي النظر فيها منفصلة عن حماية الشهود ، لأن هيات التحقيق والملاحقة القانونية لن تختار جميع ضحايا الاتجار بالأشخاص ليكونوا شهودا في الاجراءات الجنائية .

١٣ - إعادة تأهيل الضحايا

٢٢ - ترى المفوضية السامية أن عبارة "في الحالات المناسبة" الواردة في مشروع المادة ٧ هو عبارة تقييدية دون ضرورة ولا تتفق مع القانون الدولي لحقوق الانسان ، الذي ينص بوضوح على أن ضحايا انتهاكات حقوق الانسان ، مثل الاتجار بالأشخاص ، ينبغي أن توفر لهم امكانية

الحصول على سبل انتصاف كافية وملائمة . ويمكن تعزيز الفقرة ١ الحالية من المادة ٧ بإدراج حكم عام يلزم الدول الأطراف بأن تقدم الى ضحايا الاتجار بالأشخاص معلومات عن امكانية الحصول على سبل الانتصاف ، وبأن تقدم المساعدة المعقولة الى أولئك الضحايا لتمكينهم من الحصول على سبل الانتصاف التي يستحقونها بموجب القانون الوطني .

٢٣ - وينبغي زيادة دقة الالتزام الواقع على عاتق الدول بأن تنظر في تنفيذ تدابير تتيح لضحايا الاتجار بالأشخاص "أن يستعيدوا عافيتهم البدنية والنفسانية والاجتماعية" . وتقترح المفوضة السامية ادراج حكم يقضي بأن تتخذ الدول الأطراف (كلا منها على حدة وعن طريق المساعدة والتعاون الدوليين) خطوات تتيح لضحايا الاتجار بالأشخاص أن يستعيدوا عافيتهم البدنية والنفسانية والاجتماعية .

٢٤ - وأخيرا ، تلاحظ المفوضة السامية أن عبارة "اعادة تأهيل" ، بصيغتها المستخدمة في النصوص القانونية الدولية ، مخصصة عموما للجناة . ومن شأن المصطلحات المستخدمة في مبادئ العدل الأساسية المتعلقة بضحايا الاجرام والتعسف في استعمال السلطة ، وهي "رد الحق" و"التعويض" و"المساعدة" للضحايا ، أن تكون أكثر ملاءمة في هذا السياق .

١٤ - درء الاتجار بالأشخاص

٢٥ - تلقت المفوضة السامية الانتباه الى أن التدابير الوطنية لدرء الاتجار بالأشخاص استخدمت في بعض الأحوال للتمييز ضد المرأة وفئات أخرى بطريقة تشكل انكارا للحق الأساسي لتلك الفئات في مغادرة البلد والهجرة المشروعة وسيكون من المفيد أن تشمل المادة ١٢ على حكم يقضي بأن التدابير الهادفة الى درء الاتجار بالأشخاص لا ينبغي أن يكون لها تأثير تمييزي في حق الفرد في مغادرة بلده أو في الهجرة المشروعة الى بلد آخر أو أن تنتهك ذلك الحق .

دال - العلاقة بين البروتوكولين

١٥ - كفالة الاتساق بين البروتوكولين وتفاذي التضارب في التطبيق

٢٦ - تؤيد المفوضة السامية فكرة صوغ بروتوكولين يتناولان ، على التوالي ، الهجرة غير المشروعة والاتجار بالأشخاص . غير أن هناك حاجة الى كفالة الاتساق بين الصكين وتفاذي التضارب في تطبيقهما ، منفصلين ومجتمعين .