

Distr.: General
5 February 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية



سلفادور، البرازيل، ١٢-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٠

البند ٦ من جدول الأعمال المؤقت*

اتخاذ التدابير في مجال العدالة الجنائية للتصدي
لتهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص، والصلات
بالجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية

اتخاذ التدابير في مجال العدالة الجنائية للتصدي لتهريب المهاجرين
والاتجار بالأشخاص: الصلات بالجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية

ورقة عمل من إعداد الأمانة

أولاً - مقدمة: الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين والجريمة المنظمة

١- يمثّل الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين مظهرين خطيرين من مظاهر الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية وغيرها من أشكال هذه الجريمة. وقد تم التسليم بضلوع الجماعات الإجرامية المنظمة في ارتكاب هذين النوعين من الجرائم، وبضرورة اتخاذ تدابير مناسبة وفعالة للتصدي لهما على الصعيدين الوطني والدولي، من خلال اعتماد بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال،^(١) وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو،^(٢) المكملين كليهما لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.^(٣) ويدل هذان البروتوكولان، إلى جانب الاتفاقية، على ضرورة التنفيذ الفعال لطائفة واسعة من الأحكام الرامية إلى معالجة المشكلة معالجة شاملة ومن منظور سليم. وهذا، بدوره،

* A/CONF.213/1

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

(٢) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٤١، الرقم ٣٩٥٧٤.

(٣) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.



يبرز أهمية برامج بناء القدرات والتدريب كشرط لازم لتعزيز تماسك ومثانة وفعالية سياسات واستراتيجيات العدالة الجنائية الرامية إلى مكافحة هذين النوعين من الجرائم (انظر الوثيقة A/CONF.213/PM.1).

٢- والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين هما من الأعمال الإجرامية المتنوعة التي تشمل أطرافاً فاعلة مشروعة وأخرى غير مشروعة. ولذا فإن النظر إلى الاتجار بالأشخاص أو تهريب المهاجرين على أنه شبكة من المعاملات هو واحد من أفضل السبل الكفيلة بفهم تعقّد كل واحد منهما. وتمثل العقد الرئيسية للشبكتين في الأدوار التي ينبغي أدائها من أجل إتمام هذه العملية. وعلى الرغم من العناصر المشتركة بينهما، توجد بين النشاطين الإجراميين موضع النقاش اختلافات تتسم بأهمية بالغة لدى صوغ تدابير التصدي الوطنية والإقليمية والدولية المناسبة. ففي حالة الاتجار بالأشخاص، يجب أن يتوافر عنصران لا يندرجان ضمن نطاق تهريب المهاجرين: فأولاً، يجب أن يكون هناك عمل يُنفَّذ بوسائل غير سليمة، من قبيل استعمال القوة أو القسر أو الخداع أو نوع ما من إساءة استعمال السلطة أو حالة استضعاف، مما يجعل موافقة الشخص المعني أمراً لا يعتد به؛ وثانياً، يجب أن يكون النشاط قد اضطلع به لأغراض استغلالية. ويتمثل الدافع الاقتصادي لارتكاب جرم الاتجار بالأشخاص في ما يدرّه استغلال الضحايا من عائدات. أما في حالة تهريب المهاجرين، فإن المصدر الرئيسي للإيرادات هو رسوم التهريب التي يدفعها المهاجرون غير الشرعيين، وعادة ما تنقطع العلاقة بين الجاني والمهاجر حالما يصل هذا الأخير إلى مقصده. ويجدر بالإشارة أنه إضافة إلى تهريب المهاجرين، فإن بروتوكول تهريب المهاجرين يقضي بتجريم أفعال التمكين من الحصول على إقامة غير مشروعة وإعداد وثائق سفر أو هوية مزوّرة أو تديرها أو توفيرها أو حيازتها عند القيام بتلك الأعمال لغرض التمكين من تهريب المهاجرين (المادة ٦).

٣- وقد ينطوي كل من تهريب البشر والاتجار بهم على الاضطلاع ببعض الأنشطة التبعيّة التي يمكن أن تؤدي أدواراً في الشبكة كذلك. فعلى سبيل المثال، تتطلب بعض عمليات التهريب والاتجار تزوير الوثائق، وغسل الأموال، وممارسات الفساد، وما إلى ذلك. وأحياناً يشارك في هذه العمليات مقدمو خدمات المرافقة ومحصلو الديون وموظفو الأمن.

٤- وسعياً إلى اتباع النهج القائم على اعتبار الاتجار بالبشر وتهريبهم شبكات من المعاملات، فإن من الضروري أن يُفهم أن بإمكان عامل واحد أو أكثر فيها أن يؤدي كل واحد من الأدوار. ففي الاتجار بالأشخاص على سبيل المثال، يمكن أن يقوم الأفراد بدور مجنّدين للضحايا أو ناقلين لهم أو قائمين على حمايتهم في آن معاً، أو يؤدّوا عدداً غير محدود من الأدوار الأخرى، ليقبّلوا بذلك عدد الجناة في إحدى الجماعات. ويمكن أيضاً أن

تتخصص جماعة صغيرة مكونة من شخصين أو ثلاثة أشخاص في أداء دور واحد. على أن الجماعات الإجرامية المنظمة التي يغلب عليها طابع تقليدي تنخرط أيضا بنشاط في أنشطة الاتجار بالبشر وتهريبهم. ويمكن أن تركز على أداء دور واحد أو على بعض الأدوار أو جميعها في شبكة الاتجار بالبشر أو تهريبهم. وأخيرا، فإن نهج الشبكات يساعد على إدراك الصلة الهامة بين "العالم العلوي" و"العالم السفلي" في قضايا التهريب والاتجار. ووُجدت في بعض الحالات شركات أعمال تقوم بدور جهات مستغلة في إحدى عصابات التهريب ومسؤولون حكوميون يوفرون الحماية للجنّة من إنفاذ القانون. وينبغي أن يضم أي تصنيف لأنشطة الاتجار بالبشر وتهريبهم جميع هذه الجهات الفاعلة المحتملة لكي يعطي صورة دقيقة لأوجه التنوع في جماعات الاتجار بالبشر وتهريبهم.

٥- ويكشف تطبيق هذا النموذج الشبكي عن ظهور طيف واسع من عمليات الاتجار والتهريب. وتحتل عمليات تنظيم الأعمال الإجرامية الطرف الأصغر من طيف شبكات التهريب والاتجار هذه. وغالبا ما يكون لدى هذه الجماعات الصغيرة عدد قليل من الجنّة يؤدون دورا واحدا أو أكثر. وليس من النادر أن يقوم جانباين اثنان أو ثلاثة جنّة بتجنيد الأشخاص ونقلهم، وفي حالة الاتجار، باستغلال الأشخاص. ونظرا لصغر حجم هذه العمليات، فإنها تحدّد في أغلب الأحيان عدد الأشخاص الذين تتجرّبهم أو تهربهم في وقت معيّن. ومع أن هذه الجماعات قلما تنخرط بنفسها في أنشطة تبعية مثل غسل الأموال أو تزوير الوثائق، فإنها تسعى إلى الاستعانة بمختصين لتقديم هذه الخدمات عند الحاجة.

٦- وتتسم الأساليب التي تستخدمها جماعات تنظيم الأعمال الإجرامية لتنفيذ أنشطة تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص بطابع البساطة وعدم التطوّر في أغلب الأحيان. فهي أولا أكثر ميلا إلى العمل في بلدان محددة، من قبيل تلك التي تعرفها بحكم كونها بلد المواطنة السابقة أو من خلال التراث العرقي. ولكي تقوم هذه الجماعات بنقل الأشخاص، فإنها تستخدم في أغلب الأحيان شركات النقل التجارية وأساليب تبدو مشروعة للعيان للتحايل على ضوابط الهجرة. وفيما يتعلق بالأخيرة، فإن منظمي عمليات الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين غالبا ما ينخرطون في عملية تسوّق لتأشيرات الدخول.^(٤) ومع أن جماعات تنظيم

(٤) تسوّق تأشيرات الدخول هو عملية تقديم طلبات الحصول على التأشيرات في أكثر من سفارة أو قنصلية واحدة من سفارات دولة ما أو قنصليتها في منطقة ما. وتتكوّن النظرية الكامنة وراء تسوّق التأشيرات من شقين اثنين: أولهما هو أن بعض المسؤولين القنصليين قد لا يشدّد في الفصل في طلبات الحصول على التأشيرات مثلما يفعل غيره. أما الشق الثاني فإن تقديم المتجر بالأشخاص طلب الحصول على تأشيرة واحدة فقط أو تأشيرتين اثنتين في وقت واحد يضعف احتمال لفت انتباه المسؤولين إليه.

أنشطة الاتجار بالبشر وتهريبهم صغيرة الحجم ولا تنخرط في أنشطة الاتجار أو التهريب إلا بشكل متقطع، فينبغي ألا يهمل الضرر الذي تلحقه أو يُفترض أنها تكسب مبالغ تافهة من أعمالها الإجرامية. وفي الواقع، فإن من المعروف عن جماعات تنظيم الأعمال الإجرامية أنها تجني مبالغ مالية كبيرة خلال فترة قصيرة من الزمن.

٧- ويتبين في الطرف الآخر من طيف شبكات الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين أن هذه الشبكات هي جماعات إجرامية منظمة وكبيرة تتحكم في جميع خيوط العملية الإجرامية. وغالبا ما يكون لدى الشبكات الكبرى العابرة للحدود الوطنية عدد كبير من الجناة، وتعمل عبر مناطق جغرافية شاسعة. وتتعامل هذه الشبكات مع أعداد أكبر من الأشخاص المُتجر بهم والمهاجرين المهريين وتميل إلى العمل على أساس أكثر استمرارية من شقيقتها المعنية بتنظيم الأنشطة الإجرامية، حيث تواظب على نقل الأشخاص عبر شبكاتها. ولهذا السبب، فإنها تنزع إلى أن تكون أكثر ابتكارا وتبحث باستمرار عن دروب أو موانئ دخول جديدة. كما تستخدم الجماعات العابرة للحدود الوطنية العديد من الدروب المؤدية إلى عدة مقاصد، وكثيرا ما تضطلع بأنشطة من مثل الاتجار بالمخدرات وتهريب الأسلحة كذلك. ومن المرجح أن تكون هذه الجماعات مرتبطة بصلات مع الخدمات الإضافية مثل الجهات التي تميمها لدى الحكومة ومحصلي الديون وخبراء تزوير الوثائق والجهات المعنية بغسل الأموال وحتى بعض أشكال جمع المعلومات الاستخبارية. وعلاوة على ذلك، فإنه هذه المنظمات الإجرامية هي من أكثر المنظمات التي يُحتمل أن يجد فيها المرء صلات مع "العالم العلوي"، سواء من خلال استخدام شركات الأعمال أو تواطؤ هذه الشركات، أم عن طريق دفع الرشاوى للمسؤولين الحكوميين.

٨- وعموما، فإن تهريب المهاجرين يتبع هذا النموذج القائم على طيف الشبكات ابتداء بفرادى منظمي الأنشطة الإجرامية الذين يوجهون شحناهم من الأفراد المهريين عبر أقسام الحدود وانتهاء بجماعات التهريب العابرة للحدود الوطنية الكبيرة والمتطورة التي تتحكم في جميع خيوط العملية الإجرامية. غير أن الدلائل تشير إلى أن تهريب المهاجرين أوثق ارتباطا بالجريمة المنظمة، بخلاف الاتجار بالأشخاص. وفي الحقيقة، فقد لاحظ العديد من الباحثين أن التدابير التي اتخذتها الدول الأعضاء لزيادة الرقابة على الحدود والتدابير المتعلقة بأمن الوثائق قد صعبت عمل مهربي المهاجرين ممن هم أقل تطورا. وعليه، فعند ارتفاع الطلب على تهريب المهاجرين، فإن السوق تفتح أبوابها أمام الجماعات الإجرامية الأكثر تطورا لتفرض تكاليف أعلى وتجني من ثم أرباحا أكبر. وخلاصة القول، فإن مهربي المهاجرين يواصلون مجارة التطور المتزايد في جهود الدول الأعضاء الرامية إلى إحباط أنشطتهم.

ثانيا- التحقيق في جرائم الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وملاحقة مرتكبيها ومقاضاتهم

ألف- الوكالات المتخصصة

٩- من أجل التصدي لهذه الجرائم المعقدة، لا بد من تخصيص الموارد اللازمة للكشف عنها والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها ومقاضاتهم. وثمة نهج اعتمده دول كثيرة يتمثل في تشكيل وكالات محددة لتحقيق هذه الأهداف، منها وحدات استخبارات خاصة وفرق عمل معنية بشؤون التحقيق ومكاتب ادعاء عام مكرّسة لهذا الغرض ومحاكم متخصصة. ولا غنى عن التدريب للتعامل مع تعقيدات جرائم الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. وسعياً إلى توثيق عرى التعاون واعتماد نهج شامل بشأن مكافحة هذه الجرائم والتورط في الجريمة المنظمة، فإن من المهم جدا ربط هذه الوحدات بسائر الوحدات ذات الصلة، كالوحدات المعنية بالتحقيقات المالية والفساد وحماية الضحايا والشهود والجريمة المنظمة.

١٠- ويمكن أيضا توسيع نطاق قدرات التحقيق المتخصصة بما يتجاوز أجهزة إنفاذ القانون التقليدية، بوسائل منها تمكين مفتشي خدمات العمل من التحقيق في أنشطة الاتجار بالأشخاص أو تهريب المهاجرين ذات الصلة بالعمل. وبالإمكان تدريب مفتشي الحدود وموظفي الجمارك والعاملين في المطارات والموظفين العاملين في المجال الطبي على كيفية التعرف على أنشطة الاتجار بالبشر وتهريبهم بسهولة أكبر. كما يمكن السعي إلى التعاون مع القطاع الخاص في تحديد الأنشطة التي يُحتمل أن تكون مشبوهة من أجل إجراء المزيد من التحقيقات فيها.

١١- وثمة ممارسة جيدة هي استخدام وحدات الاستخبارات لدعم التحقيقات المتعلقة بالاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. وتؤدي وحدات الاستخبارات دورين رئيسيين اثنين في هذه التحقيقات، أولهما يتمثل في دعمها للتحقيقات الجارية عن طريق تحليل الأدلة المستقاة من مسرح الجريمة، أو إعارة الموظفين في القضايا التي تتطلب تحقيقات أكثر تركيزاً، أو إعارة المهارات والتكنولوجيا المتخصصة، مثل برامج الحاسبة في مجال الاستدلال العلمي الجنائي الخاصة بالتحققين. أما الدور الثاني فهو قيام هذه الوحدات بإعداد معلومات استخباراتية محدّدة يمكن أن يستخدمها المحققون في فتح القضايا بطريقة استباقية. وقد استفادت وحدات الاستخبارات من طائفة واسعة من مصادر المعلومات، شملت المخبرين والأدلة المستمدة من القضايا السابقة

وعمليات التنصت على المكالمات الهاتفية وحتى التصوير بواسطة السواتل، وذلك لتزويد التحقيقات بمعلومات يمكنها أن تستفيد منها في رفع دعاوى ضد المتجرين بالبشر ومهربيهم.

١٢- غير أن من الصعب تقييم البنية التحتية الحالية لجمع وتحليل المعلومات الاستخباراتية العملية التي تدعم التحقيقات في أنشطة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. وتعتبر وحدات الاستخبارات المخصصة لمكافحة هذه الجرائم جديدة نسبياً ولم يتسع نطاق عملها بعد. ولئن كانت وحدات الاستخبارات المعنية بمكافحة تهريب المهاجرين قد انبثقت عن الجهود الرامية إلى كبح جماح الاتجار بالمخدرات، فإنها لم تبدأ في التركيز على الاتجار بالأشخاص كذلك إلا في الآونة الأخيرة.

١٣- وقد تعترض مشاكل عديدة طريق الجهود الرامية إلى التحقيق في أنشطة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين، ومن أبرز هذه المشاكل نقص الموارد البشرية والمادية اللازمة لدعم التحقيقات. وثمة مشكلة رئيسية أخرى هي البنية التحتية. وقد يفتقر بعض الوحدات إلى وسائل النقل أو معدات الاتصالات. وينبغي أن تُرصد ميزانية خاصة للوحدات المتخصصة، ولا سيما في الحالات التي يتبين فيها أن التحقيقات التي تجريها الوحدات طويلة ومعقدة، وباهظة التكلفة غالباً. وهناك مشكلة أخرى هي فساد وتواطؤ مسؤولين في الحكومة ووحدات إنفاذ القانون. وتتراوح الأمثلة على ذلك بين مسؤولين يجمعون إيجارات أو رشاًوى لحماية المتجرين والمهربيين، ومسؤولين يشاركون في أنشطة الاتجار بالبشر وتهريبهم، بما يشمل ملكية بيوت الدعارة أو الإمساك بمقاليدها باستغلال النساء المتجر بهن.

١٤- ومثلما تُجرى التحقيقات، يتم أيضاً تشكيل وحدات متخصصة أو تدريب مدعين عامين متخصصين لتحسين القدرة على محاكمة الضالعين في أنشطة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. وقد تكون وحدات المقاضاة المتخصصة مؤلفة من مدعين عامين مدربين تدريباً خاصاً لديهم دراية عميقة بالتشريعات، وتتوفر لها أفضل الإجراءات اللازمة لإصدار أحكام الإدانة، وتعمل، في حالة الاتجار بالأشخاص، مع الضحايا ومقدمي الخدمات من حماة الضحايا. وتعمل هذه الوحدات في أغلب الأحيان بشكل وثيق مع وحدات التحقيق المتخصصة المذكورة آنفاً. ويمكن أن تكون وحدات المقاضاة المتخصصة إقليمية أو تزود المدعين العاميين المحليين بالموظفين المتخصصين بحسب حاجتهم.

١٥- وأخيراً، فإن هناك حاجة إلى تحسين عملية البت في هذه القضايا. فقد ثبت أحياناً أن فصل قضايا تهريب المهاجرين عن قضايا الاتجار بالأشخاص أمر ينطوي على مشاكل. ويجب التأكد من أن القضاة والمحاكم على استعداد للفصل في كلا النوعين من القضايا. وفي بعض

الحالات، أُنشئت محاكم متخصصة للنظر في قضايا الاتجار والتهرب. وثبت أن هذا الأمر يكتسي أهمية خاصة لمعالجة قضايا الاتجار التي يكون ضحاياها من الأحداث؛ وأنشأ بعض الدول محاكم متخصصة للأحداث لمعالجة قضايا الاتجار والقضايا ذات الصلة. إلا أنه لا تزال هناك بعض المشاكل، وأبرزها عدم تدريب القضاة وحالات النقص في عدد القضاة والتحيز بين القضاة الذين قد ينظرون إلى الاتجار على أنه قضية بسيطة تتعلق باستغلال العمالة أو بالبغاء.

باء- التدريب

١٦- التدريب هو من أكثر الآليات استخداماً لعلاج العديد من المشاكل المحددة أعلاه، وقد يركز على الوحدات المتخصصة المعنية بالتحقيق والمحاكمة والبت في القضايا والتي تعالج قضايا التهريب والاتجار. ولكن يمكن بل ينبغي أن يتجاوز هذا النوع من التدريب الوحدات المذكورة ضمناً لإطلاع جميع أصحاب المصلحة على هذه الجرائم. ومن الممكن إنشاء مراكز تدريب متخصصة للمحققين أو المدعين العامين أو القضاة بشأن القضايا المتعلقة بالاتجار بالبشر وتهريبهم. وينبغي أيضاً إدراج مسألتي الاتجار بالبشر وتهريبهم بوصفهما عنصرين أساسيين من عناصر التدريب العام الذي يتلقاه جميع موظفي الشرطة، سواء في أكاديمية التدريب الأولي أو التدريب أثناء الخدمة. كما يمكن إرسال موظفي إنفاذ القانون والموظفين ذوي الصلة للحصول على تدريب متخصص توفره منظمات دولية أو حكومات أجنبية أو منظمات غير حكومية.

١٧- ويمكن أن يشمل التدريب مواضيع أساسية وأخرى أكثر ابتكاراً على حد سواء. أما المواضيع الأساسية فتشمل التمييز بين التهريب والاتجار والدراية بالقوانين الوطنية وأساليب التحقيق السليمة والعمل مع ضحايا الاتجار أو المهاجرين المهريين. ويمكن أيضاً أن يشمل التدريب التعرف على الوثائق المزورة أو فحص وثائق السفر أو كشف الأفراد من منتحلي الشخصية لدى تفتيش أحد مسارح الجريمة أو التحقيقات المالية. كما ينبغي التركيز على القضايا المشتركة بين الثقافات والشهود من الأطفال والتقنيات المناسبة لإجراء المقابلات.

جيم- التنسيق والتعاون

١٨- التنسيق عنصر حاسم في التصدي للاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. فعلى المستوى الأوسع نطاقاً تشكل أجهزة تنسيق مشتركة بين الوكالات لجمع شتات كل العناصر المختلفة للسياسات والبرامج الحكومية الهادفة إلى مكافحة الاتجار بالبشر وتهريبهم. ويمكن أن تكون الآلية اللازمة لذلك لجنة تنسيق رفيعة المستوى تضم ممثلين عن مختلف

الوكالات التي تشارك في معالجة قضايا الاتجار بالبشر وتهريبهم. والغرض من هذه الآلية هو تنسيق الجهود وإجراء التعديلات اللازمة في مجال السياسة العامة أو التدريب. وهذه الجهود وسيلة مفيدة لضمان تزويد المحققين والمدعين العامين والقضاة بما يحتاجونه من دعم للتحقيق بكفاءة في قضايا الاتجار بالبشر وتهريبهم.

١٩- وعلى المستوى العملي، تُشكّل فرق عمل لتعزيز تقاسم المعلومات والموارد بين مختلف الوكالات التي تشارك في التحقيق في قضايا الاتجار بالبشر وتهريبهم وملاحقة مرتكبيها. ويكتسي هذا الأمر أهمية خاصة نظراً للتعقّد الذي يكتنف قضايا الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين على حد سواء. ولذلك، تستدعي هذه القضايا بشكل منتظم وجود وحدات أخرى متخصصة لإنفاذ القانون من أجل مساعدة المحققين في معالجة القضايا. ولا تتولى فرق العمل ربط المحققين بالمدعين العامين فحسب، بل تشمل أيضاً في أغلب الأحيان منسقي خدمات الضحايا ووحدات أخرى متخصصة، مثل فرق مصادرة الموجودات. ويسعى بعض فرق العمل هذه إلى الجمع بين مختلف مستويات إنفاذ القانون والملاحقات القضائية لتسهيل تقاسم المعلومات بين الوكالات المحلية والوطنية. وتُنشأ في بعض الحالات فرق تحقيق مشتركة لأجل قصير تضم المحققين والمدعين العامين ووحدات أخرى ذات صلة لفترات زمنية قصيرة أو لأجل قضايا محدّدة. ومن المهم للغاية اتباع ممارسات أخرى، من قبيل استخدام اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة كأساس للتعاون الدولي في هذه القضايا.

٢٠- وأخيراً، فإن من المهم الإشارة إلى أن أنشطة مكافحة الفساد أصبحت جزءاً متزايد الأهمية من الجهود التي تبذلها الدول في التحقيق في جرائم الاتجار بالبشر وتهريبهم وملاحقة مرتكبيها. وقد عمدت دول عديدة إلى إدراج مكافحة الفساد في المؤسسات العامة بوصفها جزءاً من استراتيجيتها الشاملة لمكافحة الاتجار بالبشر وتهريبهم. ومن ثم تواصل الآن فرق العمل السابقة الذكر وغيرها من الهيئات التنسيقية دعوة ممثلي هيئات مكافحة الفساد للمشاركة في هذا المضمار. ونظراً لارتفاع مستويات الفساد المقترن بكل من الاتجار وتهريب، فإن هذه الخطوة الرامية إلى إدراج الفساد بوصفه جزءاً رئيسياً من استراتيجية مكافحة هذه الأشكال من الجريمة هي خطوة حكيمة.

ثالثاً - حماية الضحايا

ألف - التعرف على هوية الضحايا

٢١- يستغل المتّجرون بالبشر ومهربيّوهم على حد سواء مواطن ضعيف الناس من المنطلق أو من بلد المنشأ، ويتطلعون إلى الاستفادة من هذه المواطن من خلال تقديم الحوافز للناس والوسائل اللازمة للهجرة بحثاً عن فرص حياة أفضل.

٢٢- ويتعرض المهاجرون المهربيون أثناء العبور لمعاملة غير إنسانية أو مهينة أو يواجهون مواقف تهدد حياتهم غالباً. وقد يواجه ضحايا الاتجار بالأشخاص المواقف نفسها، لأنهم كثيراً ما يكونوا عرضة للاستغلال لأغراض جنسية أو العمل أو غيره من الأغراض.

٢٣- ويكون المهاجرون المهربيون في بلد المقصد، بسبب وضعهم كمهاجرين غير نظاميين، عرضة لسوء المعاملة والتمييز، بينما يتعرض ضحايا الاتجار للاستغلال على أيدي المتّجرين بهم.

٢٤- ولا بد من فهم الاختلافات بين الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين قبل أن يتسنى وضع وتنفيذ تدابير فعّالة على مستوى السياسة العامة للتصدي لكلا النوعين من الجرائم. وهناك تقارير متزايدة عن اعتداء المهربيين على الأشخاص المهربيين. ومن المحتمل في هذا الصدد أن يعرض المهربيون وأنشطة التهريب حياة المهربيين وصحتهم لخطر جسيم. وقد ازدادت في السنوات الأخيرة أعداد الوفيات والإصابات الخطيرة الناجمة عن التهريب زيادة كبيرة، مما يشير إلى الانتهاكات الخطيرة لحقوق الإنسان التي يُرجّح أن يرتكبها المهربيون بحق من يستفيد من خدماتهم.^(٥)

٢٥- والمهاجرون المهربيون ليسوا ضحايا جريمة التهريب، ولكنهم قد يكونون ضحايا جرائم أخرى وانتهاكات لحقوق الإنسان الخاصة بهم في جميع مراحل عملية التهريب. ومن الضروري مساندة حقوق المهاجرين المهربيين ومراعاتها عند التعامل مع المُغرر بهم من المهاجرين في حالات التهريب. ومن غير المُرجّح أن تتمكن نظم العدالة الجنائية من استخدام المهاجرين المهربيين كشهود في القضايا المرفوعة ضد مهربييهم، ما لم تُوفّر الحماية لحقوقهم.

٢٦- وإن الحرص في مرحلة مبكرة على التعرف على هوية الأشخاص المتّجر بهم شرط أساسي لازم لتميزهم كضحايا، ومن ثم إتاحة السبل لهم للحصول على المساعدة والحماية. ولذا فإن الأشخاص الذين يحتمل أن يكونوا على اتصال بالضحايا (كالشرطة والموظفين

(٥) International Migration and Human Rights, Global Migration Group, October 2008. Available from

www.globalmigrationgroup.org/pdf/Int_Migration_Human_Rights.pdf.

المسؤولين في نظام العدالة وموظفي خدمات الرعاية الصحية والاجتماعية) ينبغي أن يتلقوا التدريب اللازم ليتمكنوا من معرفة هوية الضحايا ويراعوا احتياجاتهم.

٢٧- ومن الأمور الحاسمة في هذا الصدد الحصول على التعاون من جميع الأشخاص والجماعات ممن هم على اتصال بضحايا الاتجار، كحرس الحدود؛ وضباط الشرطة وموظفي الهجرة؛ والأطباء؛ وموظفي الرعاية الطبية والأخصائيين الاجتماعيين؛ ومفتشي العمل والإسكان والخدمات الزراعية؛ وموظفي القنصليات؛ والموظفين العاملين في المنظمات المعنية بحقوق المهاجرين والنساء والضحايا؛ ومنظمات حماية اللاجئين والمنظمات المعنية بقضايا اللجوء. والتدريب الصحيح يمكن أن يساعد مختلف هؤلاء الأفراد في التعرف على هوية الأشخاص والضحايا المتجر بهم لإحالتهم إلى المنظمات المعنية بدعم الضحايا. ولذا ينبغي أن تشارك شبكة من العاملين المهنيين والهيئات المعنية في التعرف على هوية الضحايا المحتملين، وينبغي أن يعملوا معا على حماية الضحايا وكذلك ضمان عمل شبكة الإحالة إلى دوائر الخدمات المختلفة من دون ثغرات. كما أن العمل التوعوي يمكن أن يكون عنصرا حاسما في جهود التعرف على هوية ضحايا الاتجار وتقديم الدعم إليهم في البيئات التي أكرهوا على العمل فيها.^(٦)

٢٨- وتتسم عملية التعرف على هوية ضحايا الاتجار في مرحلة مبكرة بطابع التعقد بسبب عدد من العوامل. فمن غير المرجح مثلا أن يُتعرّف على هوية الضحايا عند الحدود أو في أثناء التفتيش المتعلق بالهجرة، لأن الضحايا غالبا ما يجهلون أنهم ضحايا الاتجار. ومع ذلك، فقد أدى طرح بعض الأسئلة البسيطة عن الغرض من إقامة الفرد في بلد المقصد وخططه بشأن السفر إليه أو العمل فيه إلى الكشف مبكرا عن عدد من حالات الاتجار. كما أنّ حملات التوعية المحددة الأهداف والمستندة إلى الأدلة من الآليات الفعالة لإشراك الجمهور في التعرف على ضحايا الاتجار، ولكن ينبغي أن تتجاوز مرحلة وجهات النظر المبسطة عن الاتجار أو الاقتصار على شكل واحد من أشكال الاتجار وتزوّد الجمهور بالصورة الكاملة لسير عملية الاتجار. ولا بد مثلا من رفع مستوى الوعي بأن الاتجار ذو طابع دولي ومحلي على حد سواء، وأن أغراضه غير مقصورة على ممارسة الجنس أو العمل، بل تشمل الاستعباد في المنازل أيضا، وأنه لا يقتصر على النساء والأطفال، بل يشمل الرجال كذلك.

(٦) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب)، مجموعة أدوات لمكافحة الاتجار بالأشخاص،

الفصل ٦، التعرف على هوية الضحايا. متاحة على الموقع الشبكي

http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_Toolkit_Arabic.pdf

باء- توفير الحماية والدعم في إطار إجراءات المحاكم

٢٩- ينبغي على أقل تقدير أن يتمتع المهاجرون المُهرَّبون من ضحايا الجريمة، وضحايا الاتجار بالأشخاص بصفة عامة، بنفس حقوق ضحايا سائر الجرائم العنيفة والجرائم الجنسية من حيث ما يُقدّم إليهم من خدمات أثناء المحاكمة. ويوجد عدد قليل من البرامج المُكرّسة لهذا الغرض والمعدة خصيصا لضحايا الاتجار. بيد أن من الضروري أن يفهم المدعون العامون والقضاة طبيعة الاتجار وأن يستخدموا جميع الأدوات المتاحة لتفادي إلحاق ضرر لا داعي له بالضحايا وتعريضهم للإيذاء ثانية، ويجب أن يوفر لهم الحماية من دون عرقلة قدرة المحكمة على أداء وظيفتها وإصدار حكم عادل في القضية.

٣٠- وتبعا للنظام القانوني، فإن بالإمكان استخدام عدد من الآليات لحماية الضحايا والشهود ودعمهم في أثناء سير إجراءات المحاكمة. ويمكن أن تشمل هذه التدابير تسجيل الشهادات على أشرطة الفيديو قبل المحاكمة لفسح المجال أمام الضحايا أو المهاجرين المُهرَّبين للعودة إلى بلدانهم الأصلية قبل انتهاء المحاكمة؛ وبث الشهادة التي يدلي بها الضحايا أو المهاجرون المُهرَّبون بثا مباشرا عبر التلفزيون من بلد المنشأ؛ ووضع حواجز واقية تحول دون مواجهة الضحية شخصا مع المهرَّب في المحكمة؛ وضوابط داخل قاعة المحكمة تسمح للقاضي بإخراج الجمهور منها خلال إدلاء الضحية بالشهادة؛ وقوانين تحفي هوية الضحية أو المهاجر المُهرَّب عن التغطية الصحفية للمحاكمة؛ وعدم معاقبة الضحايا على ما يرتكبونه من أفعال غير مشروعة، طالما أن ضلوعهم في ارتكابها نتيجة مباشرة لحالتهم كأشخاص متَّجر بهم؛ وتوفير الحماية المادية للضحايا أو المهاجرين المُهرَّبين وأفراد أسرهم.

جيم- العودة وإعادة الإدماج

٣١- ثمة عدد من المبادرات الرامية إلى تحسين عودة ضحايا الاتجار أو المهاجرين المُهرَّبين وإعادة إدماجهم.^(٧) وغالبا ما تشارك منظمات دولية أو إقليمية أو منظمات غير حكومية في معظم آليات العودة أو العودة إلى الوطن، وتقدم خدمات مختلفة تبعا لاحتياجات الدول. وتشمل الخدمات المقدمة في هذا الميدان عادة إسداء المشورة للضحايا ونقلهم وإعادة توطينهم وتتبعهم بعد عودتهم إلى بلدانهم الأصلية. وتقوم المنظمات أيضا بدور جهات

(٧) مجموعة أدوات لمكافحة الاتجار بالأشخاص أعدها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الأداة ٧-٧، "آليات لسلامة عودة الضحايا وإعادة إدماجهم". متاحة على الموقع الشبكي http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/TIP_Toolkit_Arabic.pdf

وسيطرة بين الوكالات الحكومية في بلدان المقصد والمنشأ وتخفف العبء الملقى على عاتق المسؤولين في الحكومة وتزيد من الاهتمام بالضحايا.

٣٢- وبالإضافة إلى ذلك، يتواصل وضع طرائق مبتكرة لتمويل وتنفيذ برامج إعادة الضحايا إلى الوطن. وتخصص بعض دول المقصد أموالاً لا تتيحها لأجل تقديم الخدمات للضحايا وإسداء المشورة إليهم فحسب، وإنما أيضاً لإعادتهم إلى الوطن وتوفير الرعاية الصحية المستمرة لهم في بلد المنشأ حسب الحاجة. ولئن كانت حكومات دول المقصد توفّر أحياناً هذه الأموال، فإنها تسعى في حالات أخرى إلى إيجاد مصادر تمويل بديلة. وأصبحت مصادرة الموجودات مصدراً أكثر شيوعاً لتمويل أنشطة الإعادة إلى الوطن. وفي بعض الحالات قدمت الشركات التي استأجرت دون قصد عمالاً مُتَّجراً بهم تبرعات مالية لإعادة الضحايا إلى أوطانهم، في حين خصصت بعض الدول جزءاً من الأموال التي جُمِعت من خلال منح التراخيص والشهادات للعمال المهاجرين من أجل إنشاء صناديق خاصة بالضحايا الاتجار. وتواظب الدول أيضاً على زيادة برامج الإعادة إلى الوطن مباشرة فيما بين الحكومات، سواء على الصعيد الثنائي أو الإقليمي.

دال- التدريب والتوعية

٣٣- غالباً ما يُصنّف التدريب على أنه من أكثر الممارسات الواعدة في مجال تعزيز التعرّف في مرحلة مبكرة على هوية ضحايا الاتجار أو الاعتراف بالمهاجرين المهريين على أنهم شهود. وتعتبر برامج التدريب المكثف التي تركز على نوع التدخل (إنفاذ القانون، والمهجرة، والعمل، والرعاية الصحية، وما إلى ذلك) برامج أكثر فعالية بكثير من دورات التدريب العامة التي تُعطى لفئات مختلفة من الجماهير. ويتيح التدريب المركز للمدرّبين تسليط الضوء على أدق تفاصيل عملية اتصال المتدربين بالضحايا الاتجار أو المهاجرين المهريين. وعلاوة على ذلك، يُعتقد أن التدريب المقدم لجميع الأعضاء في منظمة من المنظمات أكثر فعالية من دورات التدريب الأكثر تحديداً، لأنه ليس سهلاً التكهن بالموعد الذي قد يتصل فيه أحد الضحايا أو المهاجرين المهريين بعضو في المنظمة. ومن الأهمية بمكان أن يقدم التدريب تعريفاً ومفهوماً واضحين لمصطلحي الاتجار والتهريب لتفادي الخلط بينهما وإساءة فهمهما. وأخيراً، فإن من الضروري استدامة أنشطة التدريب لكي لا تفضي تنقلات الموظفين داخل المنظمات إلى خلق ثغرات في مجال التعرّف على الضحايا.

٣٤- والتوعية أيضاً من العناصر المهمة في التعرّف مبكراً على هوية ضحايا الاتجار بالأشخاص. وقد تؤدي مشاركة الناجين من الاتجار في برامج التوعية العامة، عند الاقتضاء،

إلى تعزيز تأثيرها على الضحايا والجمهور بوجه عام. وتتعاظم أيضا فعالية برامج التوعية عندما تساعد في الحد من الشعور بالوصم الذي ينتاب الضحايا في أغلب الأحيان، والذي يمكن أن يقلل من رغبتهم في طلب المساعدة. وختاما، ينبغي أن تعمل أنشطة التوعية على تنقيف الجمهور لإعادة النظر في المجتمعات المحلية المهتمشة التي يُحتمل أن تقع ضحية الإيذاء والاتجار. ويُنظر في أحيان كثيرة إلى الاتجار على أنه مقصور على ضحايا أجنب، وهو تصور يصرف الانتباه عن فئات عديدة من الضحايا المحليين.

٣٥- ومع أن مضمون حملات التدريب والتوعية متباين، فإن كيفية إجابة الضحايا أو المهاجرين المهريين المحتملين عن بعض الأسئلة الأساسية يمكن غالبا أن تعطي دلائل على ظروفهم الحقيقية. واستخدمت الدول صيغا مختلفة من الأسئلة التالية لتحديد الاتجار: ما نوع العمل الذي تزاوله؟ هل تتقاضى أجرا على عملك؟ هل بإمكانك ترك عملك؟ أيمكنك أن تنتقل كما تشاء؟ هل تعرضت أنت أو أسرته للتهديد؟ ما هي ظروف عملك ومعيشتك؟ أين تنام وتُأكل؟ هل عليك أن تستأذن لكي تأكل/تنام/تذهب إلى الحمام؟ هل أبوابك/نوافذك موصدة بأقفال لا تستطيع فتحها؟ هل أخذت هويتك أو وثيقتك الرسمية منك؟ وتكون الأجوبة على هذه الأسئلة والأسئلة المماثلة لها بمثابة مؤشرات على احتمال وجود عمل غير أخلاقي يمكن أن يتخذ المتخصصون إجراءات بشأنه. وفيما يلي أسئلة مماثلة لتحديد ضحايا تهريب المهاجرين: من الذي أجرى ترتيبات سفرك؟ كيف وصلت إلى هنا؟ ما هي وسائل النقل التي استخدمتها؟ ماذا فعلت لأجل الحصول على الغذاء/المياه/الذهاب للمرحاض؟ كيف عاملوك؟ ما المبلغ الذي دفعته لقاء الرحلة؟ هل هناك أية تكاليف إضافية؟ ما هي الوثائق التي احتجتها لكي تسافر؟

هاء- التنسيق والتعاون

٣٦- لئن كانت الإجراءات والعمليات تختلف اختلافا كبيرا بين الدول، فإن بعض القواعد تنطبق عموما على إقامة علاقات عمل جيدة مع ضحايا الاتجار والمهاجرين المهريين. والنصيحة المقدمة في معظم الأحيان هي إقامة علاقات عمل وثيقة مع المدافعين عن الضحايا أو غيرهم من الأشخاص الذين يقدمون لهم الدعم والذين يمكنهم بدورهم بناء جسور الثقة مع الضحايا والمساعدة على تحسين فرص التعاون. ومن ثم، فإن الخطوة الأولى في سبيل الحصول على العون من جانب الضحايا هي التحقق من الضحية، عند الحاجة، والتأكد من أنه في رعاية خبير دفاع معترف به ومدرب تدريبيا جيدا. وفي حالات التهريب، غالبا ما يكون توفير قدر من الحماية للمهاجر شرطا مسبقا للحصول على تعاونه مع نظام العدالة.

وفي بعض الدول، تضم أفرقة التحقيق موظفين مكلفين بمساعدة الشهود لكي يكون في المسرح، عند التعرف على الضحية لأول مرة، خبير دفاع معتمد أو شخص آخر مكلف بتقديم الدعم، لبدء عملية مساعدة الضحية. كما يقوم المدعون العامون عادة بتحديد ما إذا كان يلزم تعاون الضحية لرفع دعوى ضد المتجر تفاديا لضغط غير ضروري على الضحية. وينطبق الأمر نفسه على تهريب المهاجرين. فإذا كان الأمر يتطلب تعاون الضحية، يطلب المدعون العامون والمحققون في الغالب من المدافع عن الضحية أو من مُساند آخر أن يحضر المقابلة الأولية للمساعدة على طمأنة الضحية وكفالة خدمة مصالحه. وإذا كان على الضحية أن يدلي بإفادة، فمن الضروري أن يتعاون المدعون العامون والحامون لإعداد الضحية للإدلاء بالإفادة وغيرها من الجوانب المتعلقة بالمحاكمة. وفي حالات تهريب المهاجرين، قد يكون تزويد الأشخاص المهريين بالمعلومات أقل الجوانب حظا من الاهتمام في عمليات التحقيق. ويُقتصر غالبا على إعادة المهاجرين المهريين إلى البلد الأصلي. وعلاوة على الاعتبارات الإنسانية، فإن ذلك قد يؤدي أيضا إلى فقدان إفادات الشهود وغيرها من الأدلة.

٣٧- وينبغي تشجيع الدول على مواصلة تحسين جهودها في مجال إعادة المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية وكفالة أن تكون الإعادة طوعية في حالات التهريب. وينبغي للدول أن تواصل تحسين تدابيرها لتلبية طلبات الإعادة أو العودة إلى الوطن. وينبغي لحكومات بلدان المقصد أن تتخذ إجراءات بسرعة عندما يطلب الضحايا الإعادة إلى أوطانهم، بينما ينبغي لحكومات بلدان المنشأ أن تستجيب عندما تطلب منها بلدان المقصد تأكيد جنسية ضحايا الاتجار أو المهاجرين المهريين. وتزايد حالات الضحايا العديمي الجنسية أو المهاجرين المهريين. وقد لا تكون دول المقصد في وضع يمكنها من إعادة المهاجرين بسبب عدم وجود تدابير فعّالة للإعادة بين البلدين المعنيين أو بسبب إمكانية تعرض الضحايا أو المهاجرين المهريين للاضطهاد في البلد الأصلي. وينبغي للدول أيضا أن تواصل تحسين تعقب الضحايا ورصدهم بعد إعادتهم إلى أوطانهم لتجنب مزيد من الإيذاء أو إمكانية الاتجار بهم من جديد. وأخيرا، ينبغي للدول، وفقا لمبدأ عدم معاقبة الضحايا، أن تتجنب فرض عقوبات قانونية أو مالية على الضحايا بعد عودتهم.

رابعاً- منع الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين

٣٨- يتطلب اتخاذ إجراءات فعّالة لمنع ومكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين اتباع نهج شامل، يتضمن تدابير لحماية ضحايا هذا الاتجار وحقوق المهاجرين المهريين ومحاكمة المتجرين والمهريين. ولمنع الاتجار بالبشر بطريقة فعّالة، يقضي بروتوكول الاتجار

بالأشخاص بأن تسعى الدول إلى اتخاذ تدابير مثل المبادرات الاجتماعية والاقتصادية والبحوث والحملات الإعلامية التي تستهدف الضحايا المحتملين. وتتطلب تدابير التصدي هذه تعاون طائفة عريضة من الأطراف الفاعلة، من المشرّعين وموظفي إنفاذ القانون إلى وسائط الإعلام والجمهور، من أجل تصميم مبادرات مبتكرة وتنفيذها.

٣٩- ومن الاستراتيجيات الشاملة والفعّالة لمنع الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين اتباع نهج العدالة الجنائية لتفكيك الشبكات ولكن أيضا إذكاء الوعي وخفض الطلب على الضحايا المهريين. ففي حين أن حملات إذكاء الوعي وغيرها من الآليات تساعد على تقليل مجموعة الضحايا أو المهاجرين المهريين المحتملين، فإن برامج خفض الطلب تساعد على الحد من تدفق الأشخاص المتّجر بهم. ولئن كان الفقر وعدم المساواة بين الجنسين والفساد وغير ذلك من القوى الاجتماعية الاقتصادية تعتبر عوامل "نابذة" وأسبابا جذرية لعرض الاتجار والتهريب، فلا يمكن إنكار أن الطلب هو مصدر المكاسب التي يجنيها المتّجرون. وتتفق الدراسات التاريخية والمعاصرة على أنه لا سبيل إلى كسر حلقة الاتجار دون معالجة الطلب.

٤٠- ومن الأمثلة على تدابير التصدي لجانب الطلب التدابير التي ترمي إلى زيادة الوعي بجميع أشكال الاستغلال والعوامل التي تكمن وراء الطلب وتوسيع نطاق الاهتمام بها والبحث فيها؛ وإذكاء الوعي لدى الجمهور بالمنتجات والخدمات التي تنتج عن العمل الاستغلالي والقسري؛ والتنظيم الرقابي لوكالات التوظيف الخاصة وتسجيلها وإصدار التراخيص لها؛ وتوعية أصحاب العمل بعدم استخدام ضحايا الاتجار بالبشر في سلسلة إمداداتهم، سواء عن طريق التعاقد من الباطن أو بشكل مباشر في إنتاجهم؛ وإنفاذ معايير العمل عن طريق التفتيش والوسائل الأخرى ذات الصلة؛ ودعم تنظيم العمال؛ وتعزيز حماية حقوق العمّال المهاجرين؛ وتجريم استغلال خدمات ضحايا الاتجار بالبشر. ويتزايد التركيز أيضا على منع إعادة الاتجار. ويندرج ذلك عموما في عملية الإعادة إلى الوطن. ويجب على الدول والمنظمات التي تتعاون معها في إطار عملية الإعادة إلى الوطن أن تكفل تسجيل الضحايا في دورة لإعادة التأهيل بعد عودتهم إلى بلدانهم.

٤١- ومن منظور العدالة الجنائية، يكمن التحدي في تفكيك شبكات التهريب ومعالجة الأوضاع التي تزدهر في ظلها، مع الحرص على حماية حقوق المهاجرين المهريين. وما لم يتم تفكيك الجماعات الإجرامية المنظمة، سوف يواصل المهربون عملهم ويكيفون أساليبهم ودروهم بسرعة مع تعيّر الظروف مثل تحسين الضوابط الرقابية في الحدود أو التغييرات في نظم التأشيرات. وكذلك عندما تركز الجهود أساسا على تعزيز الضوابط الرقابية في الحدود، فإن ذلك يؤدي غالبا إلى زيادة الطلب على خدمات التهريب للدخول إلى البلدان بطريقة

غير مشروعة. وهذا يؤكد أن هناك حاجة أساسية إلى تكملة الضوابط الرقابية في الحدود بزيادة جهود إنفاذ القوانين لتفكيك شبكات تهريب المهاجرين وبتعزيز التعاون الدولي في مجال إنفاذ القوانين بين بلدان المقصد والعبور والمنشأ. ومن المهم كذلك تنبيه الأشخاص المعرضين للتهريب بأن تهريب المهاجرين جريمة يرتكبها غالبا أعضاء الجماعات الإجرامية المنظمة الخطيرة الذين يخضعونهم لظروف لا إنسانية ومهينة، بل ويعرضون حياتهم وسلامتهم للخطر. وينبغي في هذا السياق إذكاء الوعي بالمخاطر التي ينطوي عليها التعرض للتهريب، بما فيها خطر الموت. وينبغي كذلك أن تتناول الحملات الإعلامية الموجهة إلى الجمهور المعايير الأساسية لحقوق الإنسان. وابتاع نُهج إذكاء الوعي الشاملة سوف تبذل أيضا جهود من أجل زيادة وعي الناس بقنوات الهجرة المشروعة، بغية الحد من احتمال وقوعهم فريسة المهربين الذين يعرضون عليهم قنوات غير مشروعة.

خامسا - جمع البيانات

٤٢ - إن معرفة السياق الوطني والإقليمي والدولي الذي يجري فيه الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين والبحث في ذلك السياق شرط مسبق لوضع استراتيجيات لمكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وتنفيذها وصوغ سياسات قائمة على الأدلة. وتكتسي المعرفة والبحث أيضا أهمية قصوى لإزالة مكانم اللبس التي لا تزال موجودة بين الجرائم وما يترتب عليها من انتهاكات لحقوق الإنسان.

٤٣ - وعلى الرغم من اعتماد معظم البلدان لتشريعات تنص بالتحديد على تجريم الاتجار بالأشخاص ووضع تشريعات للتصدي لتهريب المهاجرين، فلا تزال الدول تتبع نُهجًا مختلفة بشأن البروتوكول وخاصة تعريف الاتجار بالأشخاص. ولتعزيز الجهود الوطنية والإقليمية والدولية الرامية إلى مكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين، يتعين تحسين فهم نطاق هاتين الجريمتين وطبيعتهما. وفضلا عن ذلك، ثمة حاجة إلى مزيد من البحوث الجيدة المحددة الأهداف لتكوين نظرة متبصرة عن الجوانب المتعددة للجرائم. وينبغي أن تشمل البحوث معرفة الأحوال القانونية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية التي تجعل الأطفال والبالغين عرضة للاتجار بالأشخاص وتجعلهم مستعدين لتحشم مخاطر كبيرة لمغادرة بلدانهم؛ ومعرفة عوامل الطلب التي تغذي جميع أشكال الاتجار بالأشخاص؛ ومعرفة الدروب التي يسلكها مرتكبو تلك الجريمة والتغيرات في أنماطهم واتجاهاتهم وأساليب عملهم؛ ومعرفة تدابير التصدي الاجتماعية والثقافية والقانونية التي تمكن من حماية ضحايا الاتجار والمهاجرين المهربين الذين أُعيدوا إلى بلدانهم حماية فعالة وإعادة تأهيلهم وإدماجهم أو إعادة إدماجهم. ومن الضروري

أيضا معرفة العوامل الاجتماعية والاقتصادية لكي يتسنى وضع نُهج شاملة لمواجهة تهريب المهاجرين في السياق الأوسع للهجرة والتنمية.

٤٤- وتقوم الدول حاليا باستحداث أساليب أكثر تطورا لإدارة القضايا وجمع البيانات المتعلقة بجالات الاتجار والتهريب. غير أن عدد القضايا التي تعرض على السلطات لا يزال محدودا.

سادسا- اتخاذ مزيد من تدابير التصدي الملائمة في إطار العدالة الجنائية

ألف- تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول الاتجار بالأشخاص وبروتوكول تهريب المهاجرين الملحقين بها

٤٥- منذ اعتماد الجمعية العامة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، ما برح ترويج التصديق على هذه الصكوك وتقديم المساعدة على تنفيذها أولويتين من أولويات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب). وبحلول ٣ شباط/فبراير ٢٠١٠، كانت ١٣٥ دولة أطرافاً في الاتفاقية و١٥٣ دولة أطرافاً في بروتوكول الاتجار بالأشخاص و١٢٢ دولة أطرافاً في بروتوكول تهريب المهاجرين. وتبين من استعراض مجمل التدابير والممارسات الوطنية الرامية إلى تنفيذ أحكام بروتوكول الاتجار بالأشخاص وبعض من أحكام بروتوكول تهريب المهاجرين أن غالبية الدول الأطراف في البروتوكولين قد اعتمدت، على الأقل، إطاراً تشريعياً ومؤسسياً ضرورياً لضمان تنفيذ الأحكام قيد المناقشة. غير أنه نظراً لتباين قدرة الدول الأعضاء على تنفيذ التدابير الحالية أو المقبلة في المجالات التي تجري مناقشتها تنفيذاً تاماً، من الضروري بذل جهود أكثر اتساقاً لوضع استراتيجيات فعالة ومتعددة الجوانب لمكافحة الاتجار وإلى حشد موارد مخصصة ومستدامة لتنفيذ تلك الاستراتيجيات (انظر الوثيقتين CTOC/COP/2006/6/Rev.1 وCTOC/COP/2006/7/Rev.1).

٤٦- وينبغي أن تركز هذه الاستراتيجيات على خمسة أركان رئيسية للتدخل اللازم لضمان فعالية تدابير التصدي وشمولها، وهي: الملاحقة القضائية والحماية والمنع والتعاون والتنسيق على الصعيد الوطني، والتعاون والتنسيق على الصعيد الدولي.

٤٧- ولا يزال هناك نقص كبير في محاكمة المتورطين في الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين ومعاقبتهم، مما يجعل منهما جريمتين قليلة المخاطر في نظر المجرمين. ورغم أن لدى

كثير من البلدان أحكاما محددة تجرّم الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وما يتصل بهما من سلوك، فلا تزال هناك بلدان كثيرة تفتقر إلى إطار قانوني يشمل جميع أحكام البروتوكولات. ولا تزال معدلات الإدانة منخفضة.

٤٨- وكثير من ضحايا الاتجار غير محددى الهوية ومن ثم يفتقرون إلى الحماية. وغالبا ما لا يُطلع الضحايا على حقوقهم وتجري مقابلات معهم باعتبارهم شهودا محتملين لجريمة تهريب المهاجرين. ويشكل تحديد الأشخاص المتجر بهم باعتبارهم ضحايا أو تحديد المهاجرين المهريين بوصفهم شهودا - أو كضحايا محتملين للجريمة - شرطا مسبقا لقدرتهم على المشاركة في نظام العدالة الجنائية. ولا يزال كثير من الدول يحتاج إلى وضع أو تحسين العمليات وما يقابلها من آليات الإحالة لضحايا الاتجار والمهاجرين المهريين، بمن فيهم المهاجرون الذين قد يكون لديهم مطلب مشروع لالتماس اللجوء.

٤٩- ويعدّ المنع من أهم الجوانب في تدابير التصدي للاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين. لكن استراتيجيات المنع ليست كلها مدججة في سياسات أوسع نطاقا وكثير منها يفتقر إلى بحث وتخطيط قائمين على أدلة عملية، كما يفتقر إلى تقييم للأثر المترتب عليها.

٥٠- والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين جريمتان معقدتان ومتعددتا الجوانب. وتتطلب مكافحتهما مشاركة جميع قطاعات المجتمع ومجموعة واسعة من المؤسسات الوطنية. وقد يؤدي ذلك إلى ازدواجية في الجهود وعدم الكفاءة في استخدام الموارد وتضارب وتناقض بين التدخلات، كما يمكن أن يؤدي إلى تصدّد أقل فاعلية. ويجب أن يكون لدى الدول الأعضاء آليات تنسيق وتعاون بين الأجهزة تتيح تبادل المعلومات والتخطيط الاستراتيجي وتقسيم المسؤوليات واستدامة النتائج.

٥١- والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين جريمتان تُرتكبان عبر الحدود، ومن ثم، تتطلبان من الدول الأعضاء أن تتعاون وتنسق فيما بينها ومع المنظمات الدولية والإقليمية. وكثيرا ما تفتقر الدول الأعضاء إلى القدرة على منع الجرائم العابرة للحدود الوطنية والتحري عنها ومقاضاة مرتكبيها ومعاقبتهم بسبب قصور التعاون الدولي. كما يجب أن تكون هناك آليات أو هياكل دولية لتحسين التنسيق بين جهود المنظمات الدولية والإقليمية.

باء- تحسين تقديم المساعدة التقنية

٥٢- من الضروري تقديم مساعدة تقنية إلى الدول الأعضاء، بناء على طلبها، لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وبروتوكول الاتجار بالأشخاص

وتحريب المهاجرين وبيروتوكول تهريب المهاجرين الملحقين بها. ويساعد المكتب المعني بالمخدرات والجريمة، بوصفه قيماً على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولين، الدول الأعضاء على تنفيذ هذه الصكوك. والهدفان الأساسيان اللذان يتوخى المكتب بلوغهما في ما يتعلق بمكافحة جرمي الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين اللتين تعتبران جريمتين متميزتين ولكنهما مترابطتان، هما تعزيز التقيد الدولي بالاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها ومساعدة الدول الأعضاء في جهودها الرامية إلى تنفيذ هذه الصكوك تنفيذاً تاماً. والأهداف الأساسية التي ترمي إليها الاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها هي منع ومكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين؛ وحماية حقوق المهاجرين المهريين وضحايا الاتجار بالأشخاص؛ وملاحقة المتجرين بالأشخاص ومهربي المهاجرين قضائياً؛ وتعزيز التعاون بين الدول الأعضاء على تحقيق هذه الأهداف. وتركز تدخلات المكتب، من خلال تقديم المساعدة التقنية، على سبعة مجالات عمل هي: الوقاية وإذكاء الوعي؛ وجمع البيانات والبحث؛ والمساعدة التشريعية؛ والتخطيط الاستراتيجي ووضع السياسات؛ وتدابير التصدي في إطار نظم العدالة الجنائية؛ وحماية المهاجرين المهريين وضحايا الاتجار بالأشخاص ودعمهم؛ والتعاون الدولي.

٥٣- ومن التحديات التي تواجه المكتب في مجال تقديم المساعدة التقنية اجتذاب موارد كافية؛ وضمان استدامة أنشطة المساعدة التقنية؛ ووضع وكفالة استمرار آليات للتعاون بمزيد من الفعالية مع المنظمات الأخرى المعنية من أجل ضمان عدم الازدواجية في الجهود.

سابعا- خلاصة: تدابير تصد عالمية

٥٤- ما برح استعراض تنفيذ البروتوكولين عنصراً أساسياً في عمل مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية منذ وضعها. وفي هذا السياق، تبين من المعلومات التي جُمعت عن جهود التنفيذ الوطنية أن غالبية الدول الأطراف المحيية قد اعتمدت أطراً تشريعية ومؤسسية لضمان تنفيذ البروتوكولين. ولكن نظراً لاختلاف مستويات قدرة الدول الأطراف على تنفيذ التدابير اللازمة في المجالين موضع النقاش تنفيذاً تاماً، فلا مناص من بذل مزيد من الجهود المنسقة لمساعدة البلدان المحتاجة على صوغ استراتيجيات فعّالة ومتعددة الجوانب لمكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وعلى حشد موارد مستدامة ومكرسة لتنفيذ تلك الاستراتيجيات. وبوضع هذا في الاعتبار، مع مراعاة توصيات الاجتماعات التحضيرية الإقليمية، لعل مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية يود أن ينظر في التوصيات التالية:

(أ) ينبغي للدول الأعضاء أن تكفل صوغ سياسات شاملة وقائمة على الأدلة لمكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وتنفيذ تلك السياسات ورصدها وتقييمها وأن تضمن اتساقها مع السياسات الأخرى ذات الصلة؛

(ب) ينبغي للدول الأعضاء أن تنشئ نظاماً أو آلية للتعاون والتنسيق في تخصصات متعددة بين مختلف الجهات المعنية، مثل المؤسسات الحكومية والمنظمات غير الحكومية ومقدمي الخدمات والمؤسسات الصحية ومؤسسات أو هيئات حماية الأطفال والنقابات ومنظمات العمال وأرباب العمل والقطاع الخاص؛

(ج) ينبغي للدول الأعضاء أن تضع أو تعزز تشريعاتها لمكافحة الاتجار بالأشخاص لضمان تجريم جميع أشكال الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وما يتصل بهما من سلوك؛ وينبغي لها أن تكفل منح الأولوية لمقاضاة المتورطين في الاتجار بالأشخاص بدلا من الجرائم المتصلة به وأن تستهدف جهود المحاكمة تفكيك شبكات الإجرام المسؤولة عن تهريب المهاجرين؛ وينبغي لها أن تكفل حماية حقوق ضحايا الاتجار بالأشخاص والمهاجرين المهريين؛ وينبغي لها أن تضع وتكفل تنفيذ إجراءات قضائية لتجنب إعادة إيذاء ضحايا الجريمة وتضمن حماية الشهود؛ وينبغي لها مقاضاة المتجرين والمهريين؛ وينبغي لها أن تكفل كون الجزاءات والعقوبات ملائمة ومتناسبة مع خطورة الجريمة؛ وينبغي لها أن تسعى بجدية من أجل تحقيق التعاون الدولي؛ وينبغي لها أن تكفل مصادرة عائدات الجريمة؛

(د) وينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بتطوير أو تعزيز مهارات وقدرات أجهزة العدالة الجنائية المسؤولة عن مكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين بغية ضمان تمتعها بالمهارات اللازمة لكي تكشف الضلوع في الجريمة المنظمة بصورة استباقية واستنادا إلى المعلومات الاستخباراتية وأن تتخذ التدابير الملائمة لمكافحتها، بما في ذلك من خلال استخدام تقنيات التحقيق الخاصة؛ والتحقيق المالي؛ والتحقيق في مسرح الجريمة؛ كما ينبغي أن تكون أجهزة العدالة الجنائية قادرة على التعرف على ضحايا الاتجار بالأشخاص وضمان حماية حقوق أولئك الضحايا وحقوق المهاجرين المهريين، بما في ذلك من خلال آليات إحالة ملائمة؛

(هـ) ينبغي للدول الأعضاء أن تجمع معلومات وطنية أشمل وأدق عن حالة الاتجار بالأشخاص وأن تشارك في المبادرات الإقليمية والدولية لجمع البيانات عن الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. وينبغي تحويل بيانات نظامي إنفاذ القوانين والعدالة الجنائية إلى معلومات استخباراتية وإتاحتها في شكل موزع من أجل تكوين فهم أفضل للصلات

المعقدة القائمة بين الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وسائر أشكال الجريمة المنظمة ولتدابير نظم العدالة الجنائية المناسبة للتصدي لتلك الجرائم؛

(و) ينبغي للدول الأعضاء أن تقوم بوضع سياسات وبرامج شاملة لمنع الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وبتطوير أو تعزيز التدابير الرامية إلى الحد من التعرض للاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين من خلال معالجة الأسباب الجذرية، بما فيها الطلب الذي يشجع كل أشكال الاتجار بالأشخاص؛

(ز) ينبغي للدول الأعضاء أن تكفل إتاحة موارد كافية لتعزيز قدرة الأمم المتحدة على تقديم المساعدة التقنية في مجال مكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين والصلات القائمة بينهما وبين الجريمة المنظمة بما يمكنها من مواجهة هذه التحديات؛

(ح) ينبغي تقديم الدعم الضروري لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لكي تتحقق إمكانياته بالكامل ولكي يتسنى له أداء المهام الصعبة والمنصوص عليها في ولايته. وينبغي توفير موارد كافية للمكتب المعني بالمخدرات والجريمة لكي يتمكن من أداء الوظائف المسندة إليه بوصفه أمانة للمؤتمر.