

Distr.: General
2 September 2005
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



الدورة الثانية

فيينا، ١٠-٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥

البند ٤ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين

عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

تنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية تقرير تحليلي من الأمانة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١٧-١	أولاً - مقدمة
٣	٥-١	ألف - الخلفية التشريعية
٤	٧-٦	باء - تفويض مؤتمر الأطراف
٤	١٢-٨	جيم - إجراءات الإبلاغ
٦	١٧-١٣	دال - نطاق التقرير وهيكله
		ثانياً - تحليل التشريعات والتدابير الوطنية في ضوء الأحكام ذات الصلة في بروتوكول مكافحة
٧	٤٥-١٨	تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو



الصفحة	الفقرات
٧	٤١-١٨ ألف - مقتضيات التعريف والتجريم
٧	٢١-١٨ ١- تجريم تهريب المهاجرين
٨	٢٤-٢٢ ٢- التمييز بين تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص
٩	٢٥ ٣- تجريم تسهيل الإقامة غير القانونية
١٠	٢٧-٢٦ ٤- الجرائم المتعلقة بوثائق السفر أو الهوية لأغراض تيسير تهريب المهاجرين
١١	٢٩-٢٨ ٥- تجريم محاولة ارتكاب الجرائم المحددة في البروتوكول
١١	٣٠ ٦- تجريم المساهمة كشريك في الجرائم المحددة في البروتوكول
	٧- تجريم تنظيم أو توجيه أشخاص آخرين لارتكاب الجرائم المحددة في البروتوكول
١٢	٣١ ٨- الجزاءات والظروف المشددة لخطورة الجرم
١٢	٣٧-٣٢ ٩- معاملة المهاجرين المهريين
١٤	٤١-٣٨ باء - الصعوبات المعترضة والمساعدة المطلوبة
١٥	٤٢ جيم - المساعدة التقنية المقدمة
١٥	٤٥-٤٣ ثالثا - الملاحظات الختامية
١٧	٤٩-٤٦

أولاً - مقدمة

ألف - الخلفية التشريعية

١ - اعتمدت الجمعية العامة بقرارها ٢٥/٥٥، المؤرخ ١٥ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٠، اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (المرفق الأول)، وبروتوكولين ملحقين بها: بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (المرفق الثاني)، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (المرفق الثالث).

٢ - ووفقاً للفقرتين ١ و ٢ من المادة ٣٢ من الاتفاقية، تقرّر عقد مؤتمر للأطراف في الاتفاقية، ودعا الأمين العام للأمم المتحدة إلى انعقاد الدورة الافتتاحية للمؤتمر في فيينا من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٩ تموز/يوليه ٢٠٠٤، عملاً بالفقرة ١ من المادة ٣٨، وذلك قبل مرور ما يقل عن عام واحد بعد بدء نفاذ الاتفاقية. ونظراً لأن بروتوكول المهاجرين نافذ فعلاً منذ ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٤ وفقاً للفقرة ١ من المادة ٢٢ من البروتوكول ذاته، فإن النظر في تنفيذه أُدرج في جدول أعمال الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف (CTOC/COP/2004/1).

٣ - ووفقاً للفقرتين ١ و ٣ من المادة ٣٢ من الاتفاقية، سيتعين على مؤتمر الأطراف الاتفاق على آليات لتحقيق أهداف تحسين قدرة الدول الأطراف على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وتشجيع واستعراض تنفيذ الاتفاقية في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٣، والتركيز بصورة خاصة على القيام دورياً باستعراض تنفيذ الاتفاقية وتقديم توصيات لتحسين الاتفاقية وتنفيذها (الفقرتان الفرعيتان ٣ (د) و ٣ (هـ) من المادة ٣٢).

٤ - ويقتضي تحقيق تلك الأهداف حصول مؤتمر الأطراف على المعلومات اللازمة بشأن التدابير التي تتخذها الدول الأطراف من أجل تنفيذ الاتفاقية والصعوبات التي تواجهها في هذا الصدد (الفقرة ٤ من المادة ٣٢ من الاتفاقية). فضلاً عن ذلك، تقتضي الاتفاقية أن تقدّم الدول الأطراف إلى المؤتمر معلومات عن برامجها وخططها وممارساتها، وكذلك عن تدابيرها التشريعية والإدارية الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات المكملّة لها (الفقرة ٥ من المادة ٣٢).

٥- ووفقا للمادة ٣٧ من الاتفاقية والفقرة ٢ من المادة ١ من بروتوكول المهاجرين، تنطبق أحكام الاتفاقية على البروتوكول مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، ما لم يُنص فيه على خلاف ذلك.^(١)

باء- تفويض مؤتمر الأطراف

٦- قرر مؤتمر الأطراف في دورته الأولى، بالمقرر ٦/١، أن ينفذ المهام المسندة إليه بموجب المادة ٣٢ من الاتفاقية، بوسائل منها وضع برنامج عمل والقيام دوريا باستعراض تنفيذ بروتوكول المهاجرين (انظر الفصل الأول في الوثيقة CTOC/COP/2004/6). وقرّر مؤتمر الأطراف، بالمقرر نفسه، أيضا، بالنسبة لدورته الثانية، أن يشمل برنامج العمل المتعلق بالبروتوكول المجالات التالية:

- (أ) النظر في التكيف الأساسي للتشريعات الوطنية وفقا لبروتوكول المهاجرين؛
- (ب) البدء بدراسة التشريعات المتعلقة بالتجريم والصعوبات المصادفة في تنفيذ المادة ٦ من بروتوكول المهاجرين؛
- (ج) تعزيز التعاون الدولي وتطوير المساعدة التقنية من أجل تذليل الصعوبات المستبانة في تنفيذ بروتوكول المهاجرين؛
- (د) تبادل الآراء والخبرات المكتسبة في تنفيذ المادتين ١٥ و ١٦ من بروتوكول المهاجرين.^(٢)

٧- وفي المقرر نفسه، طلب مؤتمر الأطراف من الأمانة أن تجمع معلومات من الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين والدول الموقعة عليه، في سياق برنامج العمل المذكور أعلاه، وأن تستخدم لذلك الغرض استبيانًا يصاغ وفقا للتوجيهات التي قدّمها مؤتمر الأطراف في دورته الأولى. وطلب من الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين أن تردّ فوراً على الاستبيان الذي ستعتمه الأمانة، كما دُعيت الدول الموقعة إلى تقديم ما يطلب منها من معلومات. وطلب من الأمانة أيضا أن تقدّم إلى مؤتمر الأطراف في دورته الثانية تقريرا تحليليا بالاستناد إلى الردود على الاستبيان.

جيم- إجراءات الإبلاغ

٨- عُرض على المؤتمر مشروع استبيان لاستعراضه وإبداء تعليقات عليه أثناء الدورة الأولى للمؤتمر (CTOC/COP/2004/L.1/Add.4). وعُمّم النص النهائي للاستبيان، بالصيغة التي

وافق المؤتمر عليها، على الدول الأطراف في البروتوكول والدول الموقعة عليه، بغية الحصول على المعلومات المطلوبة وفقا للمقرر ٦/١.

٩- ورأت الأمانة أن من المناسب تعميم الاستبيان على الدول غير الموقعة أيضا. فكان من رأيها أن تعميمه سيكون منسجما مع روح الشمول التي ميّزت عملية التفاوض على الاتفاقية وبروتوكولاتها، ومع الطبيعة العالمية المميزة للصكوك والمساعي لتحقيق الانضمام العالمي للاتفاقية وبروتوكولاتها. ورأت الأمانة أن تشجيع الدول غير الموقعة على المشاركة في نظام مؤتمر الأطراف لجمع المعلومات سيوفر طريقة لمساعدة تلك الدول على اكتساب خبرة عن كيف استطاعت الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين فعلا أن تعدّل إطارها القانوني والمؤسسي بغية التصدي للتحديات التي يثيرها هذا النشاط الإجرامي. وهذه الخبرة يمكن أن تكون بناءة في سياق المناقشات التي ستجري في المستقبل على الصعيد الوطني في عملية التصديق على الاتفاقية وبروتوكول المهاجرين أو في عملية الانضمام إليهما.

١٠- ومن خلال الرسائل التعميمية، قامت الأمانة أيضا بتذكير الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين بالتزامها بتوفير المعلومات، ودعت الدول الموقعة إلى توفير معلومات كذلك بحلول ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٥.

١١- وحتى ٢٩ تموز/يوليه ٢٠٠٥، كانت الأمانة قد تلقت ردودا من ٥٢ دولة عضوا، منها ٣٥ دولة من الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين، و ١١ دولة موقعة، و ٦ دول غير موقعة.^(٣) وحتى ذلك التاريخ أيضا، كانت ١١٢ دولة قد وقعت على البروتوكول و ٧٨ دولة صدّقت عليه. وهذا يعني أن ٤٥ في المائة من الدول الأطراف في البروتوكول قد ردّت على الاستبيان، كما إن العديد من البلدان قدّم نسخا من التشريعات الوطنية ذات الصلة.

١٢- وكان توزيع الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين، التي ردت على الاستبيان، حسب المجموعات الإقليمية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة على النحو التالي: ٤ دول من مجموعة الدول الأفريقية، و ٤ دول من مجموعة الدول الآسيوية، و ١١ دولة من مجموعة أوروبا الشرقية و ٧ دول من مجموعة أمريكا اللاتينية والكاريبي، و ٩ دول من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى. وكان توزيع الدول الموقعة التي ردت على الاستبيان كما يلي: دولة واحدة من مجموعة الدول الأفريقية، ودولتان من مجموعة دول أوروبا الشرقية، و ٨ دول من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى. وكان بين الدول غير الموقعة، التي ردت على الاستبيان، دولة واحدة من مجموعة الدول الأفريقية، و ٤ دول من مجموعة الدول الآسيوية، ودولة واحدة من مجموعة أمريكا اللاتينية والكاريبي.

دال - نطاق التقرير وهيكله

١٣ - يحتوي التقرير التحليلي الحالي على تلخيص وتحليل أولي للردود ذات الصلة، لإبراز التقدّم المحرز باتجاه تلبية المتطلبات المحددة في بروتوكول المهاجرين، ولإلقاء الضوء أحيانا على الصعوبات التي تواجهها الدول في تنفيذ أحكامه.

١٤ - ويتبع هيكل التقرير التوجيهات التي قدّمها مؤتمر الأطراف في قراره ٦/١، وبذلك يحتوي التقرير على معلومات عن المجالات المواضيعية الرئيسية، التي يلزم لها توفير المعلومات عن التكييف الأساسي للتشريعات الوطنية وفقا لأحكام بروتوكول المهاجرين، كما يعالج التقرير الجوانب التالية: (أ) فحص التشريعات المتعلقة بتجريم تهريب المهاجرين والصعوبات المعترضة في إدراج أحكام البروتوكول الأساسية ذات الصلة؛ و(ب) تعزيز التعاون الدولي وتطوير المساعدة التقنية لتذليل تلك الصعوبات أو المشاكل الأخرى المتصلة عموما بتنفيذ البروتوكول.

١٥ - والمسائل المتصلة بتنفيذ المادتين ١٥ و١٦ من البروتوكول (تدابير المنع وتدابير حماية المهاجرين المهريين ومساعدتهم)، التي تمثّل - وفقا للمقرر ٦/١ - أحد مكونات برنامج العمل لدورة مؤتمر الأطراف الثانية، لم يتم تناولها في الاستبيان، ولهذا فإن التقرير لا يعالجها. ويعزى ذلك إلى أن مقرر المؤتمر اتخذ على أساس فهم أن السياسات المتعلقة بالمنع والتدابير المتخذة لحماية المهاجرين المهريين تمثل مجالات عمل أساسية يجب أن يكرّس لها وقت أطول في الدورات اللاحقة، بعد معالجة المسائل المتصلة بالمعايير والمتطلبات الأساسية للتجريم وتعزيز التعاون الدولي. بيد أن المؤتمر رأى أن من المناسب بدء جولة أولية لتبادل الآراء والخبرات في هذه المجالات أثناء الدورة الثانية.

١٦ - وكما بيّن الاستبيان بوضوح، فإن أحكام الاتفاقية بشأن التعاون الدولي تنطبق - مع التعديلات التي يقتضيها الحال - على بروتوكول المهاجرين. ولهذا، فإن أي معلومات واردة من الدول، فيما يتصل بمتطلبات التعاون الدولي بموجب البروتوكول، سيشملها التقرير بشأن تنفيذ الاتفاقية (CTOC/COP/2005/2).

١٧ - وليس هذا التقرير بالطبع شاملا أو كاملا، لأنه يعبر عن الوضع في أقل من نصف الدول الأطراف في البروتوكول.

ثانياً- تحليل التشريعات والتدابير الوطنية في ضوء الأحكام ذات الصلة في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو

ألف- مقتضيات التعريف والتجريم

١- تجريم تهريب المهاجرين

١٨- يقضي بروتوكول المهاجرين بأن ترسي الدول الأطراف في تشريعاتها تجريم تهريب المهاجرين عندما يرتكب عمداً ومن أجل الحصول، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى (الفقرة ١ (أ) من المادة ٦).^(٤) وقد أبلغت أغلبية الدول التي ردت على الاستبيان عن أنها اعتمدت التدابير التشريعية اللازمة لتجريم هذا النشاط. وأبلغت جنوب أفريقيا وكوستاريكا، وهما من البلدان التي لم تعتمد مثل هذه التدابير، عن أنهما تعملان على صوغ التشريعات ذات الصلة. وقد أُخذ إجراء في هذا الصدد في كوستاريكا، حيث اقترحت تعديلات تشريعية محددة لإدخالها في قوانين العقوبات بحيث تنص على تجريم تهريب المهاجرين وعلى تدابير الحجز والمصادرة ذات الصلة. وفضلاً عن ذلك، أشارت بلدان أخرى (جامايكا، وجمهورية تنزانيا المتحدة، ونيجيريا) إلى أنه لا توجد تشريعات محددة نافذة، ولكن هناك تشريعات أخرى تشمل العناصر الأساسية لهذا الجرم (مثلاً التشريعات المتعلقة بالجوازات والأجانب والهجرة). وذكر بلد واحد (ملديف) أن تهريب المهاجرين لا تتناوله تشريعات محددة وإنما تعالجه قواعد وممارسات مختلفة تتبعها سلطات الهجرة، وهي قواعد وممارسات تعتبر بمثابة القانون بموجب دستور البلد.^(٥)

١٩- وأغلبية الدول، التي ردت على الاستبيان بأن تهريب المهاجرين يعتبر جرمًا بموجب تشريعاتها الوطنية (٧٥ في المائة تقريباً)، ذكرت أن هذا الجرم معرّف في نظامها القانوني المحلي وفقاً للتعريف المعتمد في بروتوكول المهاجرين. واتضح من استعراض الردود الواردة وجود قاسم مشترك بين النهج التشريعية الوطنية، تمثل في أن السلوك الإجرامي الموصوف يشمل اشتراء دخول الشخص إلى أراضي بلد ليس الشخص أحد رعاياه أو لا يتمتع فيه بإقامة دائمة أو لا يلبي شروط الدخول بشكل قانوني، سواء كلياً أو جزئياً.

٢٠- وعلى الرغم من أن الاتفاقية توضح أن صفة "عبر الوطنية" المنصوص عليها في الاتفاقية، ليست بالضرورة عنصراً أساسياً في الجرائم المحلية، بما فيها المحددة وفقاً للبروتوكول (انظر الفقرة ٢ من المادة ٣٤ من الاتفاقية في ارتباطاً بالفقرة ٢ من المادة ١ من البروتوكول)، فإن القوانين الداخلية للدول، التي ردت على الاستبيان، تعبّر بشكل مناسب عن طبيعة تهريب المهاجرين باعتباره سلوكاً إجرامياً يشمل عنصر النشاط عبر الحدود. بيد

أن المعايير المحددة المتعلقة بصفة "عبر الوطنية"، المنصوص عليها في الاتفاقية (انظر الفقرة ٢ من المادة ٣) لا تعتبر من المتطلبات في التشريعات المحلية. ولهذا يبدو أن هذه المعايير لن تشكل عناصر لمقاضاة حالات تهريب المهاجرين على الصعيد الوطني.

٢١- وينطبق هذا أيضا على مشاركة جماعة إجرامية منظمة، وهي كذلك لا تُشترط كعنصر في الجريمة، على النحو المحدد في التشريعات الوطنية، ولا كحقيقة يجب إثباتها في سياق المقاضاة المحلية. ولكن، يلاحظ أنه سواء كان مرتكبو الجرم المتمثل في تهريب المهاجرين أفرادا أو أشخاصا مرتبطين بجماعة إجرامية منظمة أم لا، فإن تركيز البروتوكول ينصبّ بالدرجة الأولى على التصدي للاستغلال الإجرامي للهجرة وتوليد أرباح غير مشروعة من شراء الدخول إلى أراضي دولة ما بطريقة غير قانونية.^(٦)

٢- التمييز بين تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص

٢٢- أشارت أغلبية الدول التي ردت على الاستبيان إلى أن الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين يعاملان في تشريعاتها الوطنية باعتبارهما نوعين مختلفين من الجرم (انظر أيضا ردود الدول الأعضاء في سياق الاستبيان بشأن تنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص كما وردت في تقرير منفصل (CTOC/COP/2005/3)). ولم يبلغ عن استثناءات إلا في حالات قليلة، حيث لا تميز الدول بين نوعي الجرم (ميامار) أو تطبق تشريعات تنص عموما على تجريم الاتجار بالأشخاص باعتباره غير قانوني بغض النظر عن الوسيلة المستخدمة لذلك أو الغرض منه (السلفادور) أو لم تسنّ بعد تشريعات محددة لتنظيم هذه المسألة (جامايكا وملديف). والردود التي تلقتها الأمانة عبّرت عن التقاء النهج الوطنية بهذا القدر أو ذاك فيما يتعلق بعنصرين أساسيين للاتجار بالأشخاص وهما عنصران غير موجودين في حالات تهريب المهاجرين: أولا، استخدام شكل غير لائق في عملية الاتجار، مثل القسر أو الخداع أو نوع من استغلال السلطة؛ وثانيا، عنصر الحصول على ربح نتيجة للغرض الاستغلالي الذي استهدفه الاتجار، حتى لو لم يكن قد تحقق ذلك الغرض بالضرورة. والأحكام ذات الصلة في التشريعات الوطنية، التي ذُكرت في الردود، أو ألحقت بها، أشارت أو ألححت إلى عنصر الطبيعة الطوعية في سلوك المهاجرين المهريين، على العكس من حالة ضحايا الاتجار بالأشخاص، وعدم وجود النية للاستغلال كعنصر أساسي في تحديد السلوك الإجرامي ذي الصلة، وعبور الحدود كشرط لتجريم تهريب المهاجرين، وهو أمر غير ضروري في حالة الاتجار بالأشخاص.

٢٣- وبالمنظر إلى ما ذكر أعلاه، ينبغي أن يلاحظ أن الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين قد يختلفان، ولكنهما يمثلان فعلا مشكلتين متداخلتين من منظور الجريمة. والسلطات المختصة بإنفاذ القانون والمقاضاة تواجه عادة قضايا فعلية قد تشمل نوعي الجرم أو قد تتحول من قضية إلى القضية الأخرى، لأن العديد من ضحايا الاتجار بالبشر يبدأون بالموافقة على تهريبهم من دولة إلى أخرى، أو لأن المهاجرين المهريين قد يُخدعون فيما بعد ويُقحمون في أوضاع استغلالية فيصبحون ضحايا للاتجار بالبشر. ويمكن استخدام ردود الدول الأعضاء منطلقا لمواصلة دراسة ومناقشة المشاكل والصعوبات العملية التي تواجهها على المستوى الوطني فيما يتعلق بتطبيق الأحكام التشريعية القائمة والمقاضاة الفعلية للأشخاص المشاركين في أنشطة متصلة بتهريب المهاجرين.

٢٤- وفضلا عن ذلك، فإن المناقشات ذات الصلة يمكن أن تؤدي إلى مواصلة تحديد المجالات ذات الأولوية من أجل العمل الهادف إلى معالجة تلك المشاكل، ولا سيما تقديم المساعدة للبلدان المحتاجة إليها بغية سنّ تشريعات وطنية، أو استعراض التشريعات القائمة، بحيث تشمل التشريعات المتطلبات المحددة في بروتوكول المهاجرين وفي بروتوكول الاتجار بالأشخاص؛ وتحديد وسائل وآليات المساعدة التقنية، مثلا قيام الأمانة بتوفير الخدمات الاستشارية القانونية حسب الحاجة، أو نشر أدلة إرشادية أو تجميع أفضل الممارسات التي من شأنها تمكين السلطات المختصة في الدول الأعضاء من تقييم الأدلة الجنائية المتاحة بأفضل الطرق، وبالتالي التصدي بفعالية للحالات المعقدة التي تنطوي على اختلافات دقيقة للغاية بين الجرم المتمثل في الاتجار بالأشخاص والجرم المتمثل في تهريب المهاجرين.

٣- تجريم تسهيل الإقامة غير القانونية

٢٥- تنص الفقرة ١ (ج) من المادة ٦ من بروتوكول المهاجرين على التزام الدول الأطراف بتجريم أي أنشطة موجهة نحو تمكين شخص من البقاء في دولة لا يحق للشخص البقاء فيها بحكم وضعه (لأنه ليس مواطنا أو مقيما دائما في تلك الدولة)، أو بحكم أنه يلي شروطا أخرى مثل إصدار تأشيرة دخول أو إذن من نوع آخر. والأغلبية الهائلة من الدول التي ردت على الاستبيان ذكرت أن تشريعاتها الوطنية تنص على تجريم هذا السلوك، إما في سياق قوانين العقوبات أو في إطار تشريعات محددة أخرى (قوانين الهجرة). وأبلغت دولة واحدة (الجمهورية التشيكية) عن أنها اتخذت الإجراءات الملائمة بهدف تعديل التشريعات القائمة بحيث تدرج هذه المسألة بطريقة أشمل. وعموما، ترى الدول الأعضاء أن هذا النوع من الجرم مكمل بالضرورة للجرم المتمثل في تهريب المهاجرين، بحيث يقتضي الأمر أن تُكفل

الاستجابة التشريعية الفعالة للتصدي له في الحالات التي يتم فيها دخول المهاجرين إلى أراضي دولة ما بطريقة قانونية ولكن تُستخدم بعد ذلك وسائل غير قانونية لتمكينهم من الإقامة لأسباب غير الأسباب المبررة للدخول، أو لفترة أطول من الفترة التي تمت الموافقة عليها أو أُذن بها أصلاً.

٤- الجرائم المتعلقة بوثائق السفر أو الهوية لأغراض تيسير تهريب المهاجرين

٢٦- تحدد الفقرة ١ (ب) من المادة ٦ من بروتوكول المهاجرين مجموعة جرائم متعلقة باستخدام وثائق السفر وبطاقات الهوية لغرض تيسير تهريب المهاجرين. وأكدت جميع الدول التي ردت على استبيان الأمانة أن تشريعاتها الوطنية تنص على تجريم الأفعال المتصلة بإصدار تلك الوثائق أو شرائها أو توفيرها أو حيازتها لهذا الغرض. ولم تعبر الردود عن خيارات ونهج مختلفة إلا فيما يتعلق بالسياق التشريعي المستخدم في معاقبة هذه الأفعال. وأبلغت بلدان عن إدراج الجرائم المتصلة بوثائق السفر أو الهوية في تشريعاتها المحددة لمكافحة تهريب المهاجرين، بينما أوضحت بلدان أخرى أن الأحكام العامة في قوانين العقوبات أو تشريعات الهجرة بشأن تزوير الوثائق أو إساءة استخدامها عموماً أو تزييفها تنطبق على الحالات التي تنطوي على تهريب المهاجرين (استونيا، وبيرو، والسلفادور، والسويد، وفنلندا، وكندا). وعموماً، أشارت الردود التي وردت إلى أن التشريعات الوطنية تعامل الجرمين إما بصورة منفصلة أو داخل السياق الأوسع للنشاط الإجرامي المعني، أو كخطوة تحضيرية لاقتراف الجرم (الجرائم) الرئيسية المتصلة بتهريب المهاجرين و/أو تيسير الإقامة غير القانونية، التي يمكن التصدي لها وفقاً للأحكام بشأن محاولة اقتراف، و/أو المشاركة في اقتراف، الجرم (الجرائم) (مثلاً السويد).

٢٧- والمسائل المتعلقة بالطريقة التي تتبعها القوانين الوطنية لتنظيم صحة الوثائق، ولا سيما المسائل المتعلقة بما إذا كانت الوثائق المستخدمة لغرض تهريب المهاجرين قد أُنتجت بطريقة مزورة أو أُصدرت بطريقة غير سليمة أو جرى تغييرها مادياً، هي مسائل لم تُعالج في الاستبيان الذي أُرسِل إلى الدول الأعضاء، ولهذا لم ترد معلومات محددة بشأنها. ورُئي أن من المناسب في هذه المرحلة عدم إدراج هذه العناصر ضمن سياق استعراض التكييف الأساسي للتشريعات الوطنية وفقاً لبروتوكول المهاجرين، لأنها ليست حرجة لصوغ الجرائم الداخلية وفقاً للبروتوكول. وقد يرغب مؤتمر الأطراف في تناول هذه الجوانب في مراحل لاحقة من عمله، خاصة عند تناول مسألة تنفيذ الفصل الثالث من البروتوكول بشأن المنع والتعاون والتدابير، بما فيها التدابير الحدودية والتدابير الموجهة نحو ضمان أمن ومراقبة وثائق السفر أو

الهوية المستخدمة في حالات تهريب المهاجرين، بالإضافة إلى ضمان صحة ومشروعية تلك الوثائق.

٥- تجريم محاولة ارتكاب الجرائم المحددة في البروتوكول

٢٨- تجدر الإشارة إلى أن الالتزام بتجريم محاولة ارتكاب أي جرم من الجرائم المحددة في بروتوكول المهاجرين يخضع للمفاهيم الأساسية للنظام القانوني في الدول الأطراف (الفقرة ٢ (أ) من المادة ٦ من البروتوكول). وقد أكدت أغلبية الدول التي ردت على الاستبيان إرساء المسؤولية الجنائية على المستوى الوطني أيضا بالنسبة للأشخاص المشاركين في أنشطة تمثل محاولة لارتكاب الجرائم الأساسية الثلاث المحددة في البروتوكول. ويوضح الاستعراض العام للردود الوطنية فيما يتعلق بهذه المسألة وجود اتساق في مقاضاة المحاولات الرامية إلى ارتكاب جريمة تهريب المهاجرين^(٧) في حالات الأفعال المرتكبة في التحضير لهذا الجرم.^(٨) وتعريف مفهوم المحاولة، وكذلك المسائل المتعلقة بالأفعال المرتكبة في محاولة فاشلة لارتكاب الجرائم المذكورة في البروتوكول،^(٩) يجري تنظيمها وفقا للأحكام العامة للتشريعات الوطنية بشأن محاولة ارتكاب جرم ما.

٢٩- والمعلومات الواردة من الدول الأعضاء يمكن أن تتيح الفرصة لمواصلة مناقشة المشاكل المحتملة التي يمكن أن تنشأ نتيجة للتعريف الضيق للتحضير لارتكاب الجرم. وفي هذا الصدد، يمكن إيلاء اعتبار لتجريم جرائم منفصلة ترتكب أساسا في المراحل الأولية لعملية التهريب بغية تفادي العقبات أمام المقاضاة في حالة عدم إكمال عملية التهريب (انظر أيضا التقرير بشأن تنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص (CTOC/COP/2005/3)).

٦- تجريم المساهمة كشريك في الجرائم المحددة في البروتوكول

٣٠- تقضي الفقرة ٢ (ب) من المادة ٦ من بروتوكول المهاجرين بأن تعتمد الدول الأطراف ما قد يلزم من تدابير لتجريم المساهمة كشريك في الجرائم الأساسية المحددة في البروتوكول، وكذلك - دون تعارض مع المفاهيم الأساسية لنظمها القانونية - الأفعال المتصلة بشراء أو توفير أو حيازة وثائق سفر أو هوية مزورة لغرض تيسير تهريب المهاجرين. وكما جاء في الردود المتعلقة بمحاولة ارتكاب الجرائم المحددة في البروتوكول (انظر الفقرة ٢٨ أعلاه)، فإن الردود الوطنية فيما يتعلق بتجريم المساهمة كشريك في تلك الجرائم أظهرت درجة عالية من الاتساق والتوحيد.^(١٠) ويُضاف إلى ذلك أن المسائل المتصلة بالمساهمة كشريك في الأفعال المنطوية على شراء أو توفير أو حيازة وثائق سفر أو هوية مزورة لغرض

تهريب المهاجرين، هي مسائل منظمة وفقا للأحكام العامة للقوانين الوطنية بشأن المشاركة في ارتكاب جرم ما، ويمكن بدء المقاضاة على المستوى الوطني في هذه الحالات استنادا إلى الأدلة الجنائية المتاحة.

٧- تجريم تنظيم أو توجيه أشخاص آخرين لارتكاب الجرائم المحددة في البروتوكول

٣١- ينشئ بروتوكول المهاجرين التزاما للدول الأطراف بتجريم أي أفعال متعلقة بتنظيم أو توجيه أشخاص آخرين لارتكاب أي جرم من الجرائم المحددة في البروتوكول (انظر الفقرة ٢ (ج) من المادة ٦). وأبلغت جميع الدول تقريبا عن أنها قد وضعت فعلا تشريعات وطنية في هذا الصدد.^(١١) والردود على هذه المسألة يمكن النظر فيها بشكل مشترك مع الردود المناظرة لها الواردة من الدول الأعضاء بشأن مسألة تنظيم أو توجيه جرم خطير ارتكبه أفراد في جماعة إجرامية منظمة (الفقرة ١ (ب) من المادة ٥ من الاتفاقية)، على نحو ما ورد في التقرير بشأن تنفيذ الاتفاقية (CTOC/COP/2005/2). وتصدر الإشارة، في هذا الصدد، إلى قدرة الدول المؤكدة على أن تثبت على المستوى الوطني مسؤولية الأشخاص الذين يصدرن أوامر بغية تنظيم أو توجيه ارتكاب الجرائم الأساسية المنطوية على تهريب المهاجرين، مع أنهم هم أنفسهم لا يتورطون فعليا في ارتكابها. فهذه الإمكانية توفر ميزة التصدي بفعالية للمخططات الأكثر تنظيما لمهربي المهاجرين، دون أن يستلزم الأمر اللجوء إلى اشتراط المشاركة في جماعة إجرامية منظمة (انظر الفقرة ٢ من المادة ٣٤ من الاتفاقية).

٨- الجزاءات والظروف المشددة لخطورة الجرم

٣٢- يقتضي بروتوكول المهاجرين أن تعتمد الدول الأطراف فيه جزاءات في إطار القانون المحلي تراعى فيها ما يتناسب مع خطورة الجرائم المرتكبة التي ينص البروتوكول على تجريمها (الفقرة ١ من المادة ١١ من الاتفاقية في ارتباط بالفقرة ٢ من المادة ١ من البروتوكول). ويوضح استعراض الردود الوطنية العام اختلافا في شروط السجن بالنسبة للجرائم المتمثل في تهريب المهاجرين من دولة إلى دولة أخرى، ولكن معظم القوانين تلجأ إلى إثبات الظروف المشددة لخطورة الجرم بحيث يمكن فرض عقوبات أقسى (انظر أدناه).^(١٢)

٣٣- والدول الأطراف في البروتوكول ملزمة أيضا باتخاذ ترتيبات متعلقة بالظروف المشددة فيما يخص بعض الجرائم المحددة في البروتوكول (تهريب المهاجرين، وتيسير الإقامة غير القانونية، وإنتاج وثائق سفر أو هوية مزورة، وكذلك - رهنا بالمفاهيم الأساسية للنظم القانونية الوطنية - المساهمة كشريك في هذه الجرائم أو تنظيمها أو توجيهها) عندما ينطوي

ارتكاب هذه الجرائم على خطر حقيقي أو محتمل بالنسبة لأرواح المهاجرين المعنيين أو معاملتهم بطريقة غير إنسانية أو مهينة، بما في ذلك استغلالهم (الفقرة ٣ من المادة ٦ من البروتوكول). وقد أكد ما يقرب من ثلثي الدول التي ردت على هذا السؤال إثبات الظروف المشددة المذكورة أعلاه على المستوى المحلي.

٣٤- وأبلغ عن أساليب تشريعية مختلفة بشأن هذه المسألة من حيث اتخاذ ترتيبات بالنسبة لجرائم موازية (التهريب الأشد خطورة)، أو من حيث اللجوء إلى الظروف المشددة لقوانين العقوبات المنطبقة عموماً (مثلاً، آيسلندا وفلندا)، أو إنشاء إطار جزاءات ملائم لتمكين المحاكم المحلية من بحث وفرض أحكام أقصى في حالة وجود عوامل مشددة. ومن الجهة الأخرى، وردت من الدول الأعضاء ردود سلبية عبّرت عن حالات صممت التشريعات الوطنية (جامايكا وناميبيا)، أو كون القواعد والممارسات المتبعة غير شاملة بما فيه الكفاية (ملديف)، أو كون التشريعات القائمة يجري تعديلها لمعالجة المسألة بصورة وافية (الجمهورية التشيكية).

٣٥- ويؤدي مؤتمر الأطراف دوراً مثمراً بإتاحة الفرصة لتبادل الآراء والأفكار بشأن ما إذا كانت توجد على المستوى الوطني معايير ومتطلبات استدلالية ملائمة للتمييز بوضوح بين تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص حيث يكون الظرف المشدّد متعلقاً بشكل ما من أشكال استغلال المهاجرين المهربين.

٣٦- وقد يرغب مؤتمر الأطراف في أن يأخذ في الاعتبار النهج واللوائح الوطنية بشأن المسائل ذات الصلة في مراحل لاحقة من عمله، خاصة عند تناول تنفيذ الفصل الثاني من بروتوكول المهاجرين والتدابير التي اتخذتها السلطات الوطنية في الدول الأطراف لضمان سلامة المهاجرين المهربين عن طريق البحر وضمان أمنهم ومعاملتهم الإنسانية.

٣٧- وتجدر الإشارة إلى أن الدول الأعضاء قدّمت أيضاً معلومات عن ظروف مشددة إضافية تنص عليها تشريعاتها خلاف الظروف المتعلقة بمعاملة المهاجرين المهربين.^(١٣) وتشمل هذه العوامل المشددة، فيما تشمل، السلوك المتسم بتكرار ارتكاب الجرم، أو قيام جماعة إجرامية منظمة بارتكابه، أو استغلال السلطة أو الوظائف العمومية لغرض التهريب، أو تورط شخص قانوني يحتل مركزاً إدارياً في تهريب المهاجرين أو تهريب عدد كبير من الأشخاص.

٩ - معاملة المهاجرين المهريين

٣٨ - نظرا لأن سياسة بروتوكول المهاجرين الرئيسية تتمثل في تجريم تهريب المهاجرين وليس تجريم الهجرة ذاتها، فإن الأمر يقتضي من الدول الأطراف عدم إلقاء أي مسؤولية جنائية على المهاجرين المهريين عن كونهم هدف السلوك الإجرامي المحدد في البروتوكول (المادة ٥). وفي الوقت نفسه، لا يحول البروتوكول دون قيام الدول الأطراف باتخاذ تدابير ضد هؤلاء الأشخاص لانتهاكهم لوائح إدارية أو أحكاما قانونية جنائية وطنية أخرى (الفقرة ٤ من المادة ٦). وأشارت الأغلبية الهائلة من الدول التي ردت على الاستبيان إلى أن دخول المهاجرين إلى أراضيها وإقامتهم فيها بشكل غير قانوني يمثلان انتهاكا لتشريعها الخاصة بالهجرة، وأنها يعاملان باعتبارهما جنحة، وتُفرض عليهما جزاءات جنائية و/أو إدارية. وأبلغ أيضا عن استخدام تدابير إدارية لإعادة المهاجرين غير القانونيين إلى بلدان المنشأ. ولكن، أُشير أيضا إلى أنه في الحالات التي يطلب فيها هؤلاء الأشخاص منحهم صفة اللاجئين، قد لا توجه إليهم تهمة جرائم معينة ريثما ينظر في طلباتهم (كندا).

٣٩ - والمعلومات الواردة في الردود على الاستبيان تظهر وجود نهج مشترك يقتصر التركيز فيما يخص مسؤولية المهاجرين المهريين الجنائية و/أو الإدارية على السلوك الفعلي المتمثل في الدخول والإقامة في أراضي الدولة المعنية بطريقة غير قانونية، ولا يركز على تورطهم في عملية التهريب وتنفيذ العملية برضاهم، ومساهماتهم كشريك في تهريبهم هم أنفسهم إلى حد ما.^(١٤)

٤٠ - وقد يرغب مؤتمر الأطراف في أن ينظر في مسائل أخرى متعلقة بمعاملة المهاجرين المهريين، لا سيما في ضوء مقرره ٦/١ بتكرس جزء من المناقشات أثناء الدورة الثانية للمسائل المرتبطة بتدابير الحماية والمساعدة للمهاجرين المهريين. وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أنه، وفقا للمادة ١٩ من البروتوكول، ينبغي أن لا يمس تنفيذ بروتوكول المهاجرين على المستوى الوطني حقوق والتزامات ومسؤوليات الدول بموجب القانون الدولي والقانون الإنساني الدولي، وخاصة قانون اللاجئين ومبدأ عدم الإعادة قسرا، وبالتالي ينبغي أن لا ينتقص من الحماية الحالية الموفرة للمهاجرين المهريين الذين يعتبرون أيضا لاجئين أو ملتمسين اللجوء.

٤١ - فضلا عن ذلك، ونظرا لأن تدابير الحماية للمهاجرين المهريين تمثل عنصرا حاسما لفعالية الكشف عن الحالات ذات الصلة وتقصيها ومقاضاتها، فإن مؤتمر الأطراف يمكن أن يصلح لأن يكون محفلا لمناقشة مسألة إنشاء نظم وبرامج لحماية الشهود والضحايا على نحو

الاقتراح الوارد في أحد الردود الوطنية على الاستبيان (السلفادور).^(١٥) ويمكن أن تراعى أيضا الاحتياجات الخاصة للمهريين من النساء والأطفال، والنظر في تدابير موجهة نحو تأمين الحماية من العنف القائم على نوع الجنس كما اقترحت اسبانيا.

باء- الصعوبات المعترضة والمساعدة المطلوبة

٤٢- أبرزت عدة دول الافتقار إلى القدرة والخبرات التقنية والموارد الضرورية للتصدي بفعالية لتهريب المهاجرين، وذلك باعتبار أن هذا النقص يشكل عقبة رئيسية تعرقل اعتماد تشريعات وطنية في هذا المجال. وأبلغت عدة دول، في هذا الصدد، عن أنها تحتاج إلى مساعدة تقنية للتغلب على الصعوبات والمشاكل العملية التي تواجهها في تكييف تشريعاتها وفقا لمتطلبات بروتوكول المهاجرين. وحددت ملديف العناصر الرئيسية لهذه المساعدة في وضع البرامج التدريبية لتحسين المهارات المتعلقة بصوغ التشريعات بالإضافة إلى الخبرة القانونية. وأبلغت ناميبيا أيضا عن أن سلطاتها الوطنية تحتاج إلى مساعدة في جمع المعلومات ذات الصلة وتقديمها إلى الأمانة، واستكمال أوراق تقنية مثل الاستبيان بشأن تنفيذ البروتوكول. وشددت السلفادور على أهمية نشر أفضل الممارسات والخبرات العملية المكتسبة في بلدان أخرى في مجالات التقصي والعمليات والمساعدة القانونية المتبادلة. وأبرزت السلفادور أيضا الحاجة إلى إنشاء آليات إجرائية لتيسير مصادرة الممتلكات الناجمة عن تهريب المهاجرين، فضلا عن عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية في هذا الصدد. وأبرزت جامايكا وجنوب أفريقيا توفير المساعدة التقنية لوضع تشريعات مناسبة باعتبارها من المجالات ذات الأولوية.

جيم- المساعدة التقنية المقدمة

٤٣- قدّمت عدة دول معلومات عن أنشطة وبرامج المساعدة التقنية التي استهلكت إما على المستوى الثنائي وإما من خلال المنظمات الدولية. وأبرز بلد واحد (ألمانيا) المشاركة في مشاريع المفوضية الأوروبية ذات الصلة داخل إطار برنامج المساعدة على إعادة بناء الاقتصاد في بولندا وهنغاريا وبرنامج تيسير الانتقال، بينما أشارت اسبانيا إلى تقديم مساعدة تقنية لسلطات الشرطة الأجنبية في إطار برامج تعاونية ثنائية ومتعددة الأطراف، وكذلك من خلال آليات الاتحاد الأوروبي. وأشارت دول أخرى إلى التعاون مع الأمانة ومع منظمة الأمن والتعاون في أوروبا على تنفيذ أنشطة المساعدة التقنية (البرتغال وفرنسا). وأبلغت تونس عن التعاون، عن طريق منظومة الأمم المتحدة، مع البلدان الأخرى بغية منع تهريب

المهاجرين ومكافحته، لا سيما من خلال برامج التعاون التقني، وكذلك المساعي المبذولة في هذا الصدد في إطار الاتحاد الأفريقي والجامعة العربية.

٤٤ - وأبلغت كندا عن أن سلطاتها الوطنية استطاعت بفضل الدعم المقدم لها من حين إلى آخر من المنظمة الدولية للهجرة، أن تعمل مع السلطات النظيرة لها في كل من المكسيك والولايات المتحدة على تنسيق دورات تدريبية لموظفين من الدول المشاركة في المؤتمر الإقليمي المعني بالهجرة (Puebla Process). وأشار أيضا إلى أن الهدف الرئيسي لتلك المبادرة هو تحديد أنماط واتجاهات الهجرة غير القانونية وتحسين المعارف بشأن إدراك وكشف وثائق السفر والهوية المزورة. ولهذا شملت الدورات التدريبية استعراضات للاتجاهات، وكذلك للعناصر العملية لفحص الوثائق وأساليب إجراء المقابلات. وهذه الأنشطة دعمتها الشبكة الدولية الكندية للموظفين المعنيين بنزاهة الهجرة. وفي هذا الصدد، أُبلغ عن مناسبتين حدثتا في الآونة الأخيرة، تعاونت فيهما كندا مع الولايات المتحدة من خلال مجموعة تحريك الأعمال التابعة للتعاون الاقتصادي لآسيا والمحيط الهادئ ولجنة البلدان الأمريكية لمكافحة الإرهاب، لتنظيم ندوة معنية بالحدود في فانكوفر بهدف إبراز أساليب التعاون الدولي على البر والبحر وفي المطارات، وتعزيز كفاءة المراقبة على الحدود، مع تركيز خاص على الفحص الدقيق والتعرف على الهوية، وكذلك التعرف على الهجرة غير العادية والاتجاهات في تهريب المهاجرين. وأطلعت كندا أيضا الأمانة على شبكة مخابراتها الخاصة بالهجرة، التي تعين الموظفين المعنيين بنزاهة الهجرة للعمل في البعثات الدبلوماسية والقنصلية في الدول الأخرى لرصد الهجرة غير العادية واتجاهات تهريب المهاجرين. وجرى توضيح أن عملهم يشمل توفير المساعدة والتدريب للعاملين في الخطوط الجوية، ولموظفي المطارات المختصين بعملية الفحص الدقيق، ولموظفي الحكومات المحلية، على التعرف على وثائق السفر والهوية المزورة وعلى الأفاكين.

٤٥ - وفيما يتعلق بتقديم المساعدة التقنية على المستوى الشنائي، تلقت الأمانة أيضا معلومات عن أنشطة مختلفة ممتدة من إسداء المشورة التقنية في استعراض نظم الهجرة وصوغ التشريعات بشأن التعاون مع بلدان المنشأ والعبور والمقصد بغية منع تهريب المهاجرين ومكافحته، مع التركيز، ضمن أمور أخرى، على تحسين أمن وجودة وثائق السفر، وتبادل المعلومات من أجل التعرف على هوية المجرمين المشاركين في الجريمة. وأبلغت نيوزيلندا عن تعاونها مع أستراليا في صوغ أحكام نموذجية لإدراجها في التشريعات المتعلقة بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية للدول الجزرية في المحيط الهادئ. وفي هذا الصدد، تم توفير التمويل لمختصين قانونيين معنيين بالصياغة لكي يعملوا مع الوكالات الحكومية في تلك الدول من أجل صوغ واعتماد القوانين التنفيذية ذات الصلة.

ثالثاً- الملاحظات الختامية

٤٦- ينبغي أن لا يؤدي وجود تشريعات وطنية تعالج مسألة تهريب المهاجرين تقريبا في جميع الدول الأعضاء، التي ردت على الاستبيان وشكّلت ردودها الأساس لصوغ هذا التقرير، إلى إغفال الجهد الذي ما زال لازما لتيسير تنفيذ الأحكام الوطنية من أجل التلبية التامة للمتطلبات المحددة في بروتوكول المهاجرين. وقد يرغب مؤتمر الأطراف في أن ينظر في السبل والوسائل العملية لتقديم المساعدة للدول التي تفتقر إلى القدرة اللازمة، وخاصة البلدان النامية والبلدان ذات الاقتصادات الانتقالية، لضمان الامتثال التام لأحكام البروتوكول.

٤٧- وفي هذا السياق، ينبغي إيلاء أولوية عالية لتعزيز برامج وأنشطة ومشاريع المساعدة التقنية، بما فيها البرامج التدريبية للمعنيين بالتقصي والمقاضاة، وللقضاة والموظفين المعنيين بإنفاذ القوانين. فالبرامج التدريبية الموجهة نحو تعزيز بناء القدرات في مكافحة تهريب المهاجرين يمكن أن تقترن بها مبادرات مثل تعيين معلمين خاصين لأجل قصير و/أو طويل لتقديم المساعدة في هذا المجال أو لنشر أفضل الممارسات على السلطات الوطنية المعنية. فضلا عن ذلك، ينبغي أن تواصل الأمانة تعزيز الأنشطة الرامية إلى تحسين القدرات التشريعية الوطنية من أجل تصديق وتنفيذ البروتوكول بعدة وسائل منها توفير تحليل متعمق للتشريعات القائمة والمؤسسات ذات الصلة، ومساعدة صائغي التشريعات على تحديث و/أو اعتمادها، ومساعدة الحكومات على إنشاء وتعزيز آليات للتعاون الدولي من أجل مكافحة تهريب المهاجرين.

٤٨- وفعالية المساعدة التي سيقدمها مؤتمر الأطراف سوف تعتمد غالبا على توافر واستخدام معلومات كافية عن البرامج والخطط والممارسات الوطنية، بالإضافة إلى التشريعات والتدابير الإدارية الوطنية لتنفيذ البروتوكول. وبالتالي فإن الدول الأعضاء التي لم ترد على الاستبيان مدعوة إلى مواصلة تيسير عمل الأمانة بتوفير المعلومات التي يطلبها مؤتمر الأطراف. وينبغي للدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين، بصورة خاصة، أن تأخذ في اعتبارها في هذا الصدد التزامها ذا الصلة المنصوص عليه في الاتفاقية نفسها (الفقرة ٥ من المادة ٣٢). فلا يمكن ضمان كفاءة آلية الإبلاغ الداعمة لوظيفة مؤتمر الأطراف إلا عندما تكون المعلومات المتاحة ممثلة لأكثر عدد ممكن من النهوج الوطنية ومعبرة عنها ولا تكون مقتصرة على جزء يعبر عن عدد يقل عن نصف عدد الدول الأطراف في البروتوكول.

٤٩- ونظرا لأن هذا التقييم وهذا الاستعراض الأوليين لتنفيذ أحكام البروتوكول، لا سيما الأحكام المتعلقة بمتطلبات التجريم ذات الصلة، قد أُجريا في مراحل مبكرة من العمل الذي قام به مؤتمر الأطراف وفقا للمادة ٣٢ من الاتفاقية، فإن المعلومات التي قدّمها الدول الأعضاء فعلا سيجري ترتيبها على نحو منهجي وسيتم تقييمها مع المعلومات الإضافية التي

سترد في مراحل لاحقة وفقا لبرنامج عمل مؤتمر الأطراف. وقد حُدّد فعلا أن هذه المواد سوف تركز على جوانب أخرى للإجراءات الوطنية الهادفة إلى مواجهة التحديات التي يثيرها تهريب المهاجرين، بما فيها التدابير الوقائية والسياسات الرامية إلى ضمان حماية أفضل للمهاجرين المهريين وضمان الاحترام الكامل لحقوقهم الإنسانية.

الحواشي

(1) عبارة "مع مراعاة ما يقتضيه الحال" تعني "مع إدخال التغييرات التي تقتضيها الظروف" أو "مع إدخال التغييرات اللازمة". وبالتالي، فإن أحكام الاتفاقية التي تنطبق على البروتوكول بمقتضى هذه المادة ستعبر أو ستفسر بحيث يكون لها في البروتوكول ما لها في الاتفاقية من معنى أو مفعول أساسي (انظر "ملحوظات تفسيرية للوثائق الرسمية" (الأعمال التحضيرية) لعملية التفاوض حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، الملحوظة بشأن الفقرة ٢ من المادة ١ من بروتوكول المهاجرين (الفقرة ٨٧ في الوثيقة A/55/383/Add.1).

(2) كان فهم مؤتمر الأطراف أن الاستبيان الموضوع وفقا للتوجيه الوارد في مقرره ٦/١ (انظر الفرع جيم في هذه الوثيقة) لن يتضمن أسئلة عن تنفيذ المادتين ١٥ و ١٦ من البروتوكول.

(3) وردت ردود على الاستبيان عن تنفيذ بروتوكول المهاجرين من الدول الأعضاء التالية:

(أ) الدول الأطراف: الاتحاد الروسي، أذربيجان، إسبانيا، إستونيا، البحرين، البرازيل، البرتغال، بلجيكا، بولندا، بيرو، بيلاروس، تركيا، تونس، جامايكا، جنوب أفريقيا، رومانيا، السلفادور، سلوفاكيا، سلوفينيا، غواتيمالا، فرنسا، الفلبين، قبرص، كرواتيا، كندا، كوستاريكا، لايفيا، ليتوانيا، مالطة، المكسيك، ميانمار، ناميبيا، نيجيريا، نيوزيلندا، هولندا؛

(ب) الدول الموقعة: ألمانيا، إيسلندا، الجمهورية التشيكية، جمهورية تنزانيا المتحدة، جمهورية مولدوفا، السويد، سويسرا، فنلندا، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، النمسا، الولايات المتحدة الأمريكية؛

(ج) الدول غير الموقعة: أنغولا، الصين، الكويت، ماليزيا، ملديف، هندوراس.

وحتى كتابة هذا التقرير، كانت الدول التالية الأطراف في بروتوكول المهاجرين قد ردت على الاستبيان أو وردت ردودها عليه بعد الموعد الأقصى المحدد لاستلامها: الأرجنتين، أرمينيا، أستراليا، إكوادور، ألبانيا، أوروغواي، أوكرانيا، بلغاريا، بنما، بنن، بوتسوانا، بوركينا فاسو، البوسنة والهرسك، تركمانستان، الجزائر، الجماهيرية العربية الليبية، جمهورية لاو الديمقراطية الشعبية، جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا، جيبوتي، الرأس الأخضر، زامبيا، سانت كيتس ونيفيس، السنغال، سيشيل، شيلي، صربيا والجبل الأسود، طاجيكستان، عُمان، غامبيا، غرينادا، غينيا، فنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، قيرغيزستان، كينيا، ليبريا، ليسوتو، مالي، مصر، ملاوي، موريتانيا، موريشيوس، موناكو، النرويج.

(4) وفقا للفقرة الفرعية (أ) من المادة ٣ من البروتوكول، فإن تهريب المهاجرين يعني عملية تهدف إلى الحصول بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى، من خلال تدبير الدخول غير المشروع لشخص ما إلى دولة طرف ليس ذلك الشخص من رعاياها أو من المقيمين الدائمين فيها.

(5) لكن، أبلغ أيضا عن أنه قد تم إعداد مشروع قانون للهجرة، وأنه قيد الاستعراض قبل عرضه على البرلمان.

(6) ذكرت بعض الدول أنها اعتمدت مفهوما أوسع للجُرم المتمثل في تهريب المهاجرين دون اشتراط عنصر "المنفعة المالية أو المادية" (الجمهورية التشيكية وفنلندا وهولندا والولايات المتحدة). وفي هذا الصدد، يلاحظ أن الفقرة ٣ من المادة ٣٤ من الاتفاقية، التي تنطبق، بعد إدخال التغييرات اللازمة، على بروتوكول المهاجرين أيضا،

تمكّن الدول الأطراف من اعتماد تدابير أكثر صرامة أو أقسى لمنع ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وتهريب المهاجرين.

- (7) توجد تشريعات تسمح بهذا الخيار تقريبا في جميع الدول التي ردت على الاستبيان. ومن بين البلدان التي كان ردها سلبيا في هذا الصدد، حددت كوستاريكا أن تشريعاتها تنص على تجريم المحاولات لارتكاب الجرم المتمثل في تسهيل الإقامة غير المشروعة، وكذلك الجرائم المتصلة بوثائق السفر أو الهوية، ولكنها لا تحتوي على نص لتجريم تهريب المهاجرين، لأنه لم يوضع تشريع محدد في هذا الصدد كما ذكر أعلاه. وذكرت بيرو أن المحاولات لتهريب المهاجرين لا يعاقب عليها، لأن هذا الجرم، كما حدّد في قانون العقوبات، يشتمل على عنصر ذي طبيعة حسمية ويتطلب إكمال العملية المقصودة. وأبرزت فنلندا في ردها تجريم بعض الجرائم المتصلة بالتزوير في ارتباط بالجرم الأساسي المتمثل في تهريب المهاجرين.
- (8) لا يوجد استثناء لذلك إلا في الحالات التي لا يوجد فيها حتى الآن تشريعات محددة لتجريم الفعل الاجرامي الأساسي المتمثل في تهريب المهاجرين (كوستاريكا).
- (9) انظر "ملحوظات تفسيرية للوثائق الرسمية" (الأعمال التحضيرية) لعملية التفاوض حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقّة بها، الملحوظة بشأن الفقرة ٢ من المادة ٦ من بروتوكول المهاجرين، (الفقرة ٩٥ في الوثيقة A/55/383/Add.1).
- (10) كوستاريكا هي الوحيدة التي أكدت مرة أخرى إفتقارها إلى تشريعات محددة بشأن هذه النقطة.
- (11) انظر الملحوظة ١٢. يضاف إلى ذلك أن جامايكا أشارت إلى أن تشريعها تقتضي مشاركة الأشخاص المعيّنين المباشرة في ارتكاب الجرائم ذات الصلة.
- (12) أُبلغ أيضا عن مسؤولية الجهات القانونية المشاركة في تهريب المهاجرين وعن التدابير الأمنية ذات الصلة، المفروضة عليها (تركيا).
- (13) الفقرة ٣ من المادة ٣٤ من الاتفاقية، التي تنطبق أيضا، بعد إدخال التغييرات اللازمة، على بروتوكول المهاجرين، تمكّن الدول الأطراف من اعتماد تدابير أكثر صرامة، أو أقسى، من أجل منع ومكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وتهريب المهاجرين.
- (14) في هذا الصدد، تجدر الإشارة إلى أن الملحوظة التفسيرية بشأن المادة ٣ من بروتوكول المهاجرين توضح أن قصد البروتوكول كان أن تُستثنى من المسؤولية الجنائية أنشطة أولئك الذين يوفرون الدعم للمهاجرين لأغراض إنسانية أو لأسباب تتعلق بصلات عائلية وثيقة (انظر "ملحوظات تفسيرية للوثائق الرسمية" (الأعمال التحضيرية) لعملية التفاوض حول اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقّة بها، الملحوظة بشأن الفقرة ٢ من المادة ٦ من بروتوكول المهاجرين، الفقرة ٨٨ في الوثيقة A/55/383/Add.1).
- (15) انظر، في هذا الصدد، المادتين ٢٤ و ٢٥ من الاتفاقية وردود الدول الأعضاء الواردة في التقرير بشأن تنفيذ المعاهدة (CTOC/COP/2005/2).