الأمم المتحدة

CTOC/COP/2008/13

Distr.: General
1 August 2008
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

الدورة الرابعة

فيينا، ٨-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨

البند ٢ (و) من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها: مشاورات الخبراء بشأن وثائق السفر والهوية

وثائق السفر والهوية

مذكّرة من الأمانة

أولا- مقدمة

١- قرر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، في دورته الثانية، بمقتضى مقرريه ٢/٣ و٢/٤، أن يُدرج في برنامج عمل دورته الثالثة، في إطار البندين المتعلقين بتنفيذ بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية[1] ("بروتوكول الاتجار بالأشخاص") وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية[2] (بروتوكول تهريب المهاجرين) النظر في مسائل تتعلق بالتدابير الحدودية وأمن الوثائق ومراقبتها وشرعية الوثائق

* CTOC/COP/2008/1.

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

(2) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٤١، الرقم ٣٩٥٧٤.

290808 V.08-55746 (A)

وصلاحيتها (CTOC/COP/2005/8، الفصل الأول). ومن ثم، فقد أدرجت الأمانة، لدى وضع استبيانات لجمع المعلومات ذات الصلة ببرنامج عمل مؤتمر الأطراف في دورته الثالثة، أسئلة عن تنفيذ الدول الأطراف للمواد ١١ (التدابير الحدودية) و١٢ (أمن الوثائق ومراقبتها) و١٣ (شرعية الوثائق وصلاحيتها) بمقتضى بروتوكولي الاتجار بالأشخاص والمهاجرين.[3] وترد ردود الدول الأطراف والدول الموقعة على هذه الأسئلة في تقريري الأمانة عن تنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص وبروتوكول المهاجرين (المعلومات الواردة من الدول في إطار دورة الإبلاغ الثانية، CTOC/COP/2006/6/Rev.1 وCTOC/COP/2006/7/Rev.1، على التوالي).

٢- واعتمد مؤتمر الأطراف، في دورته الثالثة، المعقودة في فيينا من ٩ إلى ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، المقرر ٣/٣ بشأن تنفيذ بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمّلين لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والذي حثّ فيه الدول الأطراف في البروتوكولين على استعراض سياساتها وتشريعاتها وأنظمتها الرقابية، وبخاصة فيما يتعلق بوثائق السفر والهوية، المشار إليها في المادة ١٢ من كل من البروتوكولين، بغية ضمان تطبيق الالتزامات الواردة في المواد ذات الصلة من هذين البروتوكولين تطبيقا يتسم بالاتساق والفعالية.

ثانيا- الأحكام ذات الصلة في بروتوكولي الاتجار بالأشخاص والمهاجرين

٣- تقضي المادة ١١ (التدابير الحدودية) من بروتوكولي الاتجار بالأشخاص والمهاجرين كليهما بأن تعزز الدول الأطراف ضوابطها الحدودية من أجل منع وكشف الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين. ويُطلب إلى الدول الأطراف أيضا أن تتخذ تدابير لكي تمنع استخدام وسائل النقل التي يشغّلها الناقلون التجاريون في ارتكاب الأفعال المجرمة بمقتضى البروتوكولين، بما في ذلك إرساء التزام الناقلين التجاريين بالتأكد من أن كل الركاب يحملون وثائق السفر الضرورية لدخول الدولة المستقبلة، فضلا عن فرض جزاءات في حالات الإخلال بالالتزام.

٤- وينبغي في هذا الصدد ملاحظة أن تعزيز التدابير الحدودية وما ينتج عنه من تعزيز لأمن الحدود، وخصوصا في بلدان المقصد، قد أدى إلى تغير ملحوظ في طرائق عمل المتجرين بالأشخاص ومهربي المهاجرين. ويبدو أن الاتجار والتهريب عبر الحدود البرية ونقل

(3) تتطابق المواد ١١ و١٢ و١٣، مع مراعاة مقتضى الحال، في كلا البروتوكولين.

الأشخاص عن طريق إخفائهم في سيارات عبر نقاط عبور الحدود الرسمية آخذ في التراجع، بينما يبدو أن أشكالا أخرى مختلفة من الجرائم المتصلة بالهوية آخذة في الزيادة كوسائل لخداع موظفي مراقبة الحدود، ومنها اختلاس وثائق حقيقية وسرقة وثائق فارغة تملأ فيما بعد بمعلومات هوية مزية وتزييف الوثائق وتزويرها وإصدارها على نحو غير مشروع والحصول على جوازات السفر أو التأشيرات بادعاءات زائفة.

٥- وتقضي المادة ١٢ (أمن الوثائق ومراقبتها) من كل من بروتوكول الاتجار بالأشخاص وبروتوكول المهاجرين بأن تضمن الدول الأطراف أن تكون وثائق السفر أو الهوية التي تصدرها ذات نوعية يصعب معها إساءة استعمال تلك الوثائق أو تزويرها أو تحويرها أو تقليدها أو إصدارها بصورة غير مشروعة؛ وأن تضمن سلامة وأمن وثائق السفر أو الهوية التي تصدرها ومنع إعدادها وإصدارها واستعمالها بصورة غير مشروعة.[4][5]

٦- وتقضي المادة ١٣ (شرعية الوثائق وصلاحيتها) من كل من بروتوكول الاتجار بالأشخاص وبروتوكول المهاجرين بأن تبادر الدول الأطراف، عند الطلب، إلى التحقق في غضون فترة زمنية معقولة من شرعية وصلاحية وثائق السفر أو الهوية التي أُصدرت أو يُزعم أنها أصدرت باسمها ويُشتبه في أنها تُستعمل في الاتجار بالأشخاص أو تهريب المهاجرين.[6]

٧- ويجدر بالذكر أيضا أن المادة ٦ (التجريم) من بروتوكول المهاجرين، التي تقضي بأن تجرم الدول الأطراف ليس تهريب المهاجرين فحسب، بل أيضا القيام، بغرض تسهيل تهريب المهاجرين، بإعداد وثيقة سفر أو هوية مزورة؛ وتدبير الحصول على وثيقة من هذا القبيل أو

(4) العبارة "تزويرها أو تحويرها أو تقليدها أو إصدارها بصورة غير مشروعة" ينبغي أن تفهم على أنها لا تشمل إعداد الوثائق المزورة فحسب، بل تشمل أيضا تحوير الوثائق الشرعية وملء نماذج الوثائق الفارغة المسروقة. وقد قُصد أن تُشمل كل من الوثائق التي جرى تزييفها والوثائق الأصلية التي أصدرت على نحو صحيح ولكن جرى استخدامها من جانب شخص آخر غير صاحبها الشرعي. انظر الأعمال التحضيرية عن المفاوضات بشأن إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.V.5)، الصفحتين ٤١٣ و٥٢٥.

(5) أبلغت معظم الدول الأطراف، في ردودها على الاستبيانين ذوي الصلة، عن اعتماد تدابير لتنفيذ المادة ١٢، بما في ذلك إجراء مراجعات منتظمة لعملية إعداد الوثائق وإصدارها وتطوير التكنولوجيا والمعدات المستخدمة لضمان أمن الوثائق ومراقبتها (انظر الوثيقتين CTOC/COP/2006/6/Rev.1 و CTOC/COP/2006/7/Rev.1).

(6) أكدت غالبية الدول الأطراف، في ردودها على الاستبيانين ذوي الصلة، أن التحقق من شرعية تلك الوثائق وصلاحيتها يجري الاضطلاع بهما في إطار اتفاقات تعاون مع دول أخرى أو في كل حالة على حدة. وذُكرت سلطات إنفاذ القانون والهجرة على وجه الخصوص باعتبارها السلطات المختصة بهذا التحقق. كما ذكر استخدام قنوات المنظمة الدولية للشرطة الجنائية وآلياتها لأغراض التحقق (انظر الوثيقتين CTOC/COP/2006/6/Rev.1 و CTOC/COP/2006/7/Rev.1).

توفيرها أو حيازتها؛ واستخدام هذه الوسائل (أي إعداد وثيقة مزورة أو تدبير الحصول عليها أو توفيرها) أو أي وسيلة أخرى غير مشروعة لتمكين شخص، ليس مواطنا أو مقيما دائما في الدولة المعنية، من البقاء فيها دون تقيّد بالشروط اللازمة للبقاء المشروع في تلك الدولة، وذلك في حال ارتكاب تلك الأفعال عمدا ومن أجل الحصول على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى.(7)

ثالثا- الجرائم المتصلة بوثائق السفر والهوية باعتبارها مظاهر للجرائم المتصلة بالهوية وصلاتها بمخططات الجريمة المنظمة وأنشطتها

٨- لعل المؤتمر يود، في إطار مشاورات الخبراء فيه بشأن وثائق السفر والهوية، أن يأخذ في الاعتبار أعمال الأمانة في مجال الجرائم المتصلة بالهوية عموما.

٩- وعملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٠٠٤/٢٦، المعنون "التعاون الدولي على منع جرائم الاحتيال وسوء استعمال الهوية وتزييفها لأغراض إجرامية وما يتصل بها من جرائم والتحري عن تلك الجرائم وملاحقة مرتكبيها ومعاقبتهم"، عقد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة فريق خبراء حكومي دولي لكي يتولى إعداد دراسة عن الاحتيال وسوء استعمال الهوية وتزييفها لأغراض إجرامية والجرائم ذات الصلة، وقد عقد فريق الخبراء اجتماعين في آذار/مارس ٢٠٠٥ وكانون الثاني/يناير ٢٠٠٧. وقدمت نتائج الاجتماع الثاني للفريق إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية في دورتها السادسة عشرة (E/CN.15/2007/8 والإضافات Add.1 إلى Adds.3). واستندت استنتاجات الفريق إلى معلومات قدمتها ٤٦ دولة عضوا، منها ٤١ دولة طرفا في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها، و٣٧ دولة طرفا في بروتوكولي الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين كليهما. وأعربت دول عديدة عن قلقها بشأن الجرائم المتصلة بالهوية المتعلقة بجوازات السفر وغيرها من وثائق الهوية الخاصة بالسفر، معتبرة إياها جرائم وقضايا أمنية في

(7) أكدت معظم الدول الأطراف، في ردودها على الاستبيان ذي الصلة (بشأن بروتوكول المهاجرين، في دورة الإبلاغ الأولى)، عن أن أعمال إعداد وثائق السفر أو الهوية أو تدبير الحصول عليها أو توفيرها أو حيازتها للتمكين من تهريب المهاجرين أو تيسيره مجرّمة في تشريعاتها الداخلية. وتعامل هذه الأفعال إما باعتبارها جرائم قائمة بذاتها أو باعتبارها خطوات تحضيرية لارتكاب الجرم الرئيسي، أي تهريب المهاجرين و/أو تيسير إقامتهم غير المشروعة، بمقتضى الأحكام المتعلقة بمحاولة ارتكاب الجرم الرئيسي أو التواطؤ على ارتكابه (CTOC/COP/2005/4/Rev.2).

الوقت ذاته، لأن نظم الجوازات ضرورية لمنع دخول المجرمين المعروفين والمهاجرين غير الشرعيين (انظر الوثيقة E/CN.15/2007/8/Add.3، الفقرة ١٧).

١٠- وقدمت استنتاجات الفريق مؤشرات للصلات بين الجرائم المتصلة بالهوية وجماعات الجريمة المنظمة. وشملت الحالات التي أبلغ عنها في هذا الصدد مخططات تنطوي على الاتجار بالأشخاص أو تهريب المهاجرين. كما سلط الضوء على تخصص جماعات الجريمة المنظمة في التعامل مع وثائق الهوية ومعلوماتها كسلعة غير مشروعة، وكذلك على احتمال أن تكتسب هذه الجماعات الخبرة اللازمة لاصطناع وثائق هوية متطورة للغاية أو تستغل مواطن الضعف التي تعتري نظم إصدار تلك الوثائق، أو تخدع السلطات أو ترشي أفرادها للحصول على وثائق يمكن بعد ذلك بيعها أو مبادلتها لاستعمالها في الجرائم، خصوصا في حالات الاتجار بالأشخاص والمهاجرين (انظر الوثيقة E/CN.15/2007/8/Add.3، الفقرتين ١٤ و١٨).

١١- وبينت استنتاجات الفريق أن عددا من حالات التدليس المحددة في استعمال الهوية قد صُنفت في إطار جرائم عامة، مثل جرائم التزوير، التي تشمل تزوير وثائق الهوية. وبالتالي، فقد كانت الأحكام القائمة الأكثر شيوعا في الإبلاغ لمواجهة إساءات الاستعمال تلك هي الأحكام المتعلقة بالتزوير وانتحال الشخصية. وإضافة إلى ذلك، أبلغت بعض الدول عن تجريم أفعال مرتبطة خصوصا بأنواع معينة من المعلومات المحدِّدة للهوية أو من الهويات التي تعتبرها حساسة، مثل جوازات السفر أو الهويات الحكومية (انظر الوثيقة E/CN.15/2007/8/Add.3، الفقرة ١٢).

١٢- وكان المجلس الاقتصادي والاجتماعي قد طلب، في قراره ٢٠٠٧/٢٠ المعنون "التعاون الدولي على منع جرائم الاحتيال الاقتصادي والجرائم ذات الصلة بالهوية والتحرّي عنها وملاحقة مرتكبيها قضائيا ومعاقبتهم"، إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يسهّل، رهنا بتوافر موارد من خارج الميزانية، التعاون بين هيئات القطاعين العام والخاص على المسائل المتعلقة بالجرائم المتصلة بالهوية. وطلب إلى المكتب أيضا أن يقدّم الخبرة القانونية أو سائر أشكال المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء من أجل إعادة النظر في قوانينها التي تتناول الجرائم المتصلة بالهوية، أو تحديث تلك القوانين، ضمانا لوجود إجراءات تشريعية مناسبة للتصدّي لتلك الجرائم.

١٣- ومن أجل النظر في طرائق لتنفيذ القرار ٢٠/٢٠٠٧، استندت الأمانة إلى مشورة فريق الخبراء.[8] وقد نظر الفريق خصوصا في العلاقة بين الجرائم المتصلة بالهوية والجريمة المنظمة ولاحظ أن الجرائم المتصلة بجوازات السفر والاتجار والهجرة غير المشروعة تمثل النسبة الغالبة من جرائم الهوية. وإضافة إلى التدابير التشريعية وآليات التعاون الدولي التي ينبغي وضعها للحد من الجرائم المتصلة بالهوية، نظر الفريق أيضا في ضرورة تعزيز التدابير الوقائية، بما في ذلك تدابير "المنع التقني"، التي تركز على التكنولوجيا لتأمين المعلومات ووضع الهياكل الأساسية التي تزيد من صعوبة العبث بوثائق إثبات الهوية وتخريب أو إفساد نظم إثبات الهوية والحصول على بيانات إثبات الهوية لأغراض إجرامية. واتفق الفريق كذلك على أن يشكل وضع أنشطة المساعدة التقنية وتنفيذها، حسبما ما هو مطلوب بمقتضى القرار ٢٠/٢٠٠٧، جزءا كبيرا من العمل العام في مجال الجرائم المتصلة بالهوية وأنه سيكون من المهم تقييم احتياجات الدول الطالبة، مع الأخذ في الاعتبار السياق الذي سوف تقدم المساعدة في إطاره، بما في ذلك موقف الدول الطالبة فيما يتعلق بالأفعال الإجرامية الأخرى ذات الصلة، ومسائل الهجرة والجوازات، وحالة هياكلها الأساسية العامة في مجال الهوية.

رابعا- أسئلة يمكن للمؤتمر مناقشتها

١٤- لعل مؤتمر الأطراف يود أن يستند إلى المعلومات التي سبق أن قدمتها الدول الأطراف في اتفاقية الجريمة المنظمة وبروتوكولي الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين، على أن يَأخذ في الاعتبار أيضا المسائل الأعم المتعلقة بالجرائم المتصلة بالهوية في جوانبها ذات الصلة. وفي هذا السياق تُقترح المسائل التالية للنقاش:

(أ) الاتجاهات الحالية:

'١' ما هي الاتجاهات الحالية في الجرائم المتصلة بالهوية التي ترتكب لتيسير الدخول غير المشروع في إقليم ما ضمن سياق الاتجار بالبشر أو تهريب المهاجرين أو غير ذلك من أنشطة إجرامية؟

'٢' هل هناك أي مؤشرات تدل على أن جماعات الجريمة المنظمة تضلع تحديدا في سرقة الوثائق أو تزييفها أو تزويرها؟

(8) عقد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة فريقا رئيسيا من الخبراء لتبادل الآراء بشأن مسار العمل الأمثل والمبادرات الأنسب التي ينبغي اتباعها لمكافحة الجرائم المتصلة بالهوية. وقد اجتمع "فريق الخبراء الرئيسي" مرتين، في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧ وحزيران/يونيه ٢٠٠٨.

(ب) التدابير التشريعية والتنظيمية:

'١' ما هي الاعتبارات التي ينبغي أن توضع في الحسبان لضمان القيام على نحو واف بتجريم الأفعال المتصلة بإصدار وثائق سفر أو هوية مزورة وتدبير الحصول على تلك الوثائق أو توفيرها أو تجهيزها؟[9]

'٢' ما هي الخبرات التي اكتسبت في فرض التزامات على الناقلين التجاريين للتأكد من أن جميع المسافرين يحملون وثائق سفر سليمة؟

(ج) سلامة الوثائق وأمنها:

'١' ما هي الممارسات الجيدة القائمة في مجال تحسين سلامة وأمن وثائق السفر والهوية؟ وما هي الخبرات المتوفرة في استخدام القياسات الحيوية المحدِّدة للهوية؟

'٢' ما هي الممارسات أو الأساليب التي ثبتت فعاليتها في التعرُّف على وثائق السفر والهوية المزورة وكشفها،[10] من قبل موظفي إنفاذ القانون وفي مختبرات التحاليل الجنائية؟

(د) بناء القدرات:

'١' ما هي الخبرات المتوفرة في تدريب موظفي السفارات والقنصليات للمساعدة على مكافحة وثائق السفر أو الهوية المزورة، وتدبير الحصول على تأشيرات السفر بادعاءات زائفة؟

'٢' ما هي الممارسات التي ثبتت فعاليتها في تحسين قدرات موظفي الهجرة وغيرهم من الموظفين ذوي الصلة؟

(هـ) التعاون الدولي:

'١' كيف يمكن تحسين التعاون بين الدول الأطراف على التحقق من شرعية وصلاحية وثائق السفر أو الهوية؟

(9) خلال المناقشات التي عقدت أثناء الدورة الثالثة لمؤتمر الأطراف، لاحظ المتكلمون أن التشريعات الوطنية في بعض البلدان لا تجرم إصدار وثيقة هوية أو سفر مزورة خاصة ببلد آخر (CTOC/COP/2006/14، الفقرة ١٠٩).

(10) يجري "التعرّف" عندما تساور موظف إنفاذ القانون في خط الفحص الأول شكوك بشأن الوثيقة ولكنه لا يستطيع أن يحدد بدقة طابع تلك الشكوك. فإن كان هناك شك، فسيلزم إجراء مزيد من الفحص والتحليل باستخدام نهوج وأساليب التحاليل الجنائية، مما يؤدي إلى "كشف" الوثيقة المزورة بمعيار إثباتي.

'٢' ما هي الصعوبات الرئيسية التي تواجه عند التعاون مع الدول الأخرى على منع ومكافحة الجرائم المتصلة بالهوية؟ وما هي التدابير التي ثبتت فعاليتها لتشجيع التعاون على إنفاذ القانون وتبادل المعلومات عن استعمال الهويات المزيفة والوثائق المزورة والمزيفة (انظر المادة ٢٧، الفقرة ١ 'هـ')؟

(و) المساعدة التقنية: ما هي احتياجات المساعدة التقنية ذات الأولية في مجال منع ومكافحة إعداد وثائق السفر والهوية وإصدارها واستعمالها بصورة غير مشروعة؟