

Distr.: General
23 August 2006
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



الدورة الثالثة

فيينا، ٩-١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦

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: المعلومات الواردة من الدول خلال دورة الإبلاغ الثانية

تقرير تحليلي من الأمانة

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١٠-١	أولا- مقدمة.....
٣	٢-١	ألف- تفويض مؤتمر الأطراف.....
٣	٧-٣	باء- إجراءات الإبلاغ.....
٥	١٠-٨	جيم- نطاق التقرير وهيكله.....
		ثانيا- لمحة إجمالية عن الإجراءات الوطنية المبلّغ عنها بشأن تنفيذ أحكام بروتوكول المهاجرين التي
٥	٤١-١١	هي قيد النظر.....

.CTOC/COP/2006/1 *

V.06-56587 (A)



الصفحة	الفقرات
٥	ألف- المسائل ذات الصلة بتدابير توفير الحماية والمساعدة للمهاجرين المهريين
١٠	باء- المسائل ذات الصلة بإعادة المهاجرين المهريين
١٦	جيم- المسائل ذات الصلة بالتدابير الحدودية، وأمن الوثائق ومراقبتها، وشرعية الوثائق وصلاحياتها
١٩	دال- المسائل ذات الصلة بأمن الوثائق ومراقبتها وكذلك بشرعية الوثائق وصلاحياتها..
٢٠	ثالثا- ملاحظات ختامية

أولاً - مقدمة

ألف - تفويض مؤتمر الأطراف

١ - قرّر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥، المرفق الأول، المشار إليها فيما يلي باسم اتفاقية الجريمة المنظمة)، في مقرّره ٤/٢، الذي اعتمده خلال دورته الثانية التي عُقدت في الفترة من ١٠ إلى ٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٥، أن يشتمل برنامج عمله في استعراض تنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (المشار إليه فيما يلي باسم "بروتوكول المهاجرين")، (قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥، المرفق الثالث)، على المجالات التالية:

(أ) النظر في مسائل تتعلق بتدابير الحماية والمساعدة للمهاجرين المهريين (المادة ١٦)؛

(ب) النظر في مسائل تتعلق بإعادة المهاجرين المهريين (المادة ١٨)؛

(ج) النظر في مسائل تتعلق بالتدابير الحدودية (المادة ١١)، وأمن الوثائق ومراقبتها (المادة ١٢) وشرعية الوثائق وصلاحيتها (المادة ١٣).

٢ - وفي المقرّر نفسه، طلب مؤتمر الأطراف إلى الأمانة أن تجمع معلومات من الدول الأطراف في البروتوكول والدول الموقعة عليه، في سياق برنامج العمل المشار إليه أعلاه، مستخدمةً لذلك الغرض استبياناً أعدته الأمانة ووافق عليه مؤتمر الأطراف خلال دورته الثانية، وحثّ الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين على المبادرة على الفور إلى الردّ على الاستبيان الذي عمّمته الأمانة، ودعا الدول الموقعة إلى توفير المعلومات المطلوبة، وطلب إلى الأمانة أن تقدّم تقريراً تحليلياً يستند إلى الردود على الاستبيان التي يتلقاها المؤتمر خلال دورته الثالثة.

باء - إجراءات الإبلاغ

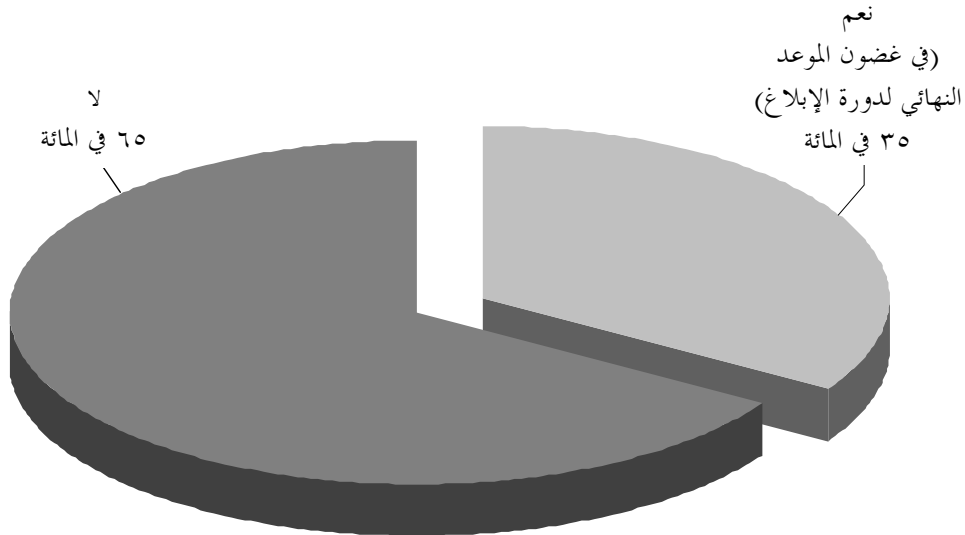
٣ - استُرعى انتباه مؤتمر الأطراف إلى مشروع استبيان عن تنفيذ بروتوكول المهاجرين، لأجل استعراضه وإبداء التعليقات عليه خلال دورته الثانية (CTOC/COP/2005/L.9). وقد عمّم نص الاستبيان النهائي، بصيغته التي وافق عليها المؤتمر، على الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين والدول الموقعة عليه، في ١٠ شباط/فبراير ٢٠٠٦، بغية الحصول على المعلومات اللازمة وفقاً للمقرّر ٤/٢.

٤ - وتبعاً للممارسة المطبّقة في دورة الإبلاغ الأولى لمؤتمر الأطراف في عام ٢٠٠٥، أرسلت الأمانة الاستبيان أيضاً إلى الدول غير الموقّعة بغية تشجيعها على المشاركة في نظام جمع المعلومات الخاص بالمؤتمر، وبذلك تكتسب الخبرة والمعرفة في كيفية قيام الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين بتعديل أطرها القانونية والمؤسسية لأجل معالجة المسائل قيد المناقشة.

٥ - وبواسطة تعميم إعلامي مؤرّخ ٤ أيار/مايو ٢٠٠٦، ذكّرت الأمانة الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين بالتزامها بتقديم المعلومات، ودعت الدول الموقّعة إلى القيام بالمثل في أبكر وقت ملائم لها، على ألاّ يتأخّر ذلك عن ٢٠ أيار/مايو ٢٠٠٦.

٦ - وحتى ٢٤ تموز/يوليه ٢٠٠٦، تلقت الأمانة ردوداً من ٤١ دولة، منها ٣٢ دولة طرفاً في بروتوكول المهاجرين، و ٦ دول موقّعة، و ٣ دول غير موقّعة. علماً بأن كثيراً من الدول المستجيبة قدّمت أيضاً نسخاً عن تشريعاتها ذات الصلة بالموضوع. وحتى ذلك التاريخ نفسه، نال البروتوكول ٩٢ تصديقاً. ومن ثمّ فكما يبيّن الشكل الوارد أدناه، لم يستجب إلى الاستبيان سوى ما نسبته ٣٥ في المائة من الدول الأطراف في البروتوكول.

الدول الأطراف التي استجابت إلى الاستبيان خلال دورة الإبلاغ الثانية بشأن بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو



٧- أما التوزع التفصيلي بحسب المجموعات الإقليمية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة، التي ردت على الاستبيان عن تنفيذ بروتوكول المهاجرين، وكذلك الدول الأعضاء التي لم تقدم ردوداً، فيرد في الجداول التي تحتوي عليها الوثيقة CTOC/COP/2006/13.

جيم- نطاق التقرير وهيكله

٨- يحتوي التقرير التحليلي الحالي على ملخص وتحليل للردود الوطنية، ويسلط الضوء على التقدم المحرز باتجاه تلبية المتطلبات المحددة في بروتوكول المهاجرين، والصعوبات التي تواجهها الدول أحياناً في تنفيذ أحكامه.

٩- ويتبع هيكل التقرير التوجيهات التي قدمها مؤتمر الأطراف في مقرره ٤/٢. ومن ثم فإن التقرير يعرض التدابير التي أُبلِغ عن اتخاذها لأجل حماية المهاجرين المهريين وتقديم المساعدة إليهم، وكذلك بشأن عودتهم الآمنة إلى دول المنشأ التي ينتمون إليها. ويحتوي أيضاً على معلومات عن الإجراءات الوطنية الهادفة إلى تنظيم مسار التدابير الرقابية الحدودية، وضمان سلامة وأمن وثائق السفر والهوية التي يمكن استخدامها لأغراض تهريب المهاجرين.

١٠- لكن هذا التقرير لا يدعي الإحاطة بالموضوع على نحو شامل أو كامل، لأنه يجسد الوضع في ثلث عدد الدول الأطراف في البروتوكول تقريباً فحسب.

ثانياً- لمحة إجمالية عن الإجراءات الوطنية المبلّغ عنها بشأن تنفيذ أحكام بروتوكول المهاجرين التي هي قيد النظر

ألف- المسائل ذات الصلة بتدابير توفير الحماية والمساعدة للمهاجرين المهريين

١- حماية حقوق الإنسان للمهاجرين المهريين

١١- تنص الفقرة ١ من المادة ١٦ من بروتوكول المهاجرين على التزام يترتب على الدول الأطراف بأن تتخذ جميع التدابير المناسبة لصون وحماية الحقوق المعترف بها دولياً للمهاجرين المهريين، وخصوصاً الحق في الحياة والحق في عدم الخضوع للتعذيب أو غيره من أشكال المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة. وقد بينت الأكثرية الكبرى من الدول المستجيبة أنه تم اتخاذ تدابير تشريعية أو غيرها من التدابير داخلياً لأجل ضمان حماية تلك الحقوق للمهاجرين المهريين. علماً بأن الكويت فقط قدمت ردّاً سلبياً على ذلك، في حين لم يتطرق رد تونس على الاستبيان إلى هذه المسألة. وبينت فنلندا أن السلطة الوطنية المختصة

مسؤولة عن تقديم المساعدة لضحايا الأتجار بالأشخاص، ولكن ليس لديها مسؤوليات محدّدة فيما يخص المهاجرين المهريين. بيد أن فنلندا ذكرت أيضاً أن لديها تشريعات مناسبة بشأن الحماية العامة للحقوق الإنسانية والأساسية قائمة من قبل ويمكن تطبيقها أيضاً على حماية المهاجرين المهريين. وعلى نحو مماثل أوضحت السويد وهولندا أنه لم يتم اعتماد تشريعات محدّدة أو غيرها من التدابير المناسبة بشأن صون وحماية حقوق المهاجرين المهريين، ولكن تلك الحماية منصوص عليها عموماً في النظم القانونية الداخلية لديهما. وأشارت إندونيسيا إلى العملية الإجرائية الجارية في سنّ تشريعات وطنية بشأن المهاجرين المهريين.

١٢ - كما إن البلدان المستجيبة التي أكّدت اعتماد تدابير بشأن حماية حقوق المهاجرين المهريين أوردت إشارة في المقام الأول إلى المبادئ العامة في القانون الدولي أو المعاهدات الدولية ذات الصلة المصدّق عليها والمجسّدة في صلب نظمها القانونية الداخلية، بما في ذلك على سبيل المثال، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية،^(١) واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة،^(٢) والاتفاقية الدولية بشأن القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري،^(٣) والاتفاقية المتعلقة بوضع اللاجئين،^(٤) والبروتوكول الخاص بوضع اللاجئين،^(٥) واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية الصادرة عن مجلس أوروبا،^(٦) والاتفاقية نفسها بصيغتها المعدّلة ببروتوكول رقم ١١،^(٧) والبروتوكولات الملحقّة بها رقم ١ (الخاص بحماية الممتلكات والحق في التعليم والحق في الانتخابات الحرّة)^(٨) ورقم ٤ (تأمين الحقوق والحريات الأخرى غير المدرجة من قبل في البروتوكول الأول)^(٩) ورقم ٦ (الخاص بإلغاء عقوبة الإعدام)،^(١٠) والبروتوكول الإضافي للاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ("بروتوكول سان سلفادور").^(١١) وفي السياق نفسه، أشارت دول كثيرة إلى أطرها الدستورية أو إلى تشريعات داخلية أخرى موجهة نحو حماية حقوق الإنسان الأساسية. وذكرت السلفادور التوجيهات الإدارية ذات الصلة، في حين أبلغت إكوادور عن إجراءات جارية بخصوص الموافقة على تشريع وطني من شأنه أن يجرم تهريب المهاجرين الذي يؤدّي إلى وفاة أولئك الأشخاص أو إصابتهم بأذى خطير.

٢ - تدابير الحماية للمهاجرين المهريين من العنف المحتمل عليهم

١٣ - أكّدت الدول جميعها تقريبا وجود تدابير مناسبة تُطبّق داخليا لأجل توفير الحماية للمهاجرين المهريين من العنف الذي قد يُسلّط عليهم من جانب أفراد أو جماعات (انظر الفقرة ٢ من المادة ١٦ من بروتوكول المهاجرين). وأشار عدد من الدول (إيطاليا وإسبانيا

وتركمانستان والجزائر والجمهورية التشيكية وجنوب أفريقيا والسويد وكندا والكويت والولايات المتحدة الأمريكية) إلى أحكام دستورية أو أحكام عامة في التشريعات الداخلية بشأن الحماية من العنف. كما أشارت هولندا عموماً إلى تدابير تهدف إلى توفير المساعدة لجميع الأشخاص الذي تكون حياتهم أو أمنهم عرضةً للخطر، في حين ذكرت بلغاريا تشريعها الخاص بحماية الشهود. واقتبست نيوزيلندا أحكاماً محدّدة من تشريعها فيما يتعلق بتجريم تهريب المهاجرين وحماية الأشخاص الذين يكونون عرضةً لتصرّف من هذا النحو. وبيّن بعض الدول أن حماية المهاجرين المهريين عامل مهم يؤخذ في الاعتبار عند البتّ في إعادتهم إلى أوطانهم، ولذلك فإنه لا يمكن إصدار أمر الترحيل عندما تكون سلامتهم غير معرّضة للمخاطر (إيطاليا)، أو في حال كون حياتهم أو سلامتهم عرضةً للخطر لدى عودتهم، ومن ثمّ فإن من الجائز حينذاك أن يُتاح لهم الحق في اللجوء (نيوزيلندا). وأبرزت هولندا أنه وإن لم يتم اعتماد تدابير تشريعية فيما يتعلق بحماية حقوق المهاجرين المهريين، فإن الشخص الأجنبي يمكن أن يُمنح عموماً إذناً بشأن ما يسمّى "البقاء المتسامح به في البلد" إذا كان من شأن الطرد المحتمل أن يعرّض ذلك الشخص إلى خطر يتهدّد حياته أو حرّيته وسلامته الشخصية أو إلى التعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة أو إلى الحرمان من حقه في محاكمته محاكمةً منصفة.

٣- تدابير توفير المساعدة للمهاجرين المهريين

١٤- فيما يتعلق بتوفير المساعدة المناسبة للمهاجرين المهريين الذين تكون حياتهم أو سلامتهم عرضةً للخطر (انظر الفقرة ٣ من المادة ١٦ من بروتوكول المهاجرين)، قدّمت دول كثيرة المزيد من المعلومات عن تدابير محدّدة اعتُمدت على الصعيد الوطني أو عن مؤسسات داخلية أنشئت لأجل كفالة تقديم تلك المساعدة. وأبلغت عدّة دول عن توفير مأوى مؤقتة أو مراكز استقبال مؤقتة (إندونيسيا وتركيا ورومانيا وصربيا والجبل الأسود⁽¹²⁾) والنرويج وهولندا، في حين سلّط الضوء بعض الدول على توفير المساعدة الطبية والإنسانية (إيطاليا وتركيا ورومانيا). إضافةً إلى ذلك، أبلغت لاتفيا عن توفير الخدمات الاجتماعية لأجل ضمان إعادة تأهيل المهاجرين المهريين للاندماج في المجتمع. وأشارت لاتفيا أيضاً إلى القيام بحملات تثقيف من أجل رفع مستوى الوعي بشأن هذه القضية. وأكدت رومانيا أن الأجانب الذين يتقدّمون بطلب الحصول على وضع لاجئين تُقدّم لهم المساعدة القانونية مجاناً، مقترنة بمعلومات عن الإجراءات القضائية والإدارية ذات الصلة بالموضوع. وأوردت دول كثيرة إشارات إلى اتفاقات أو مذكّرات تفاهم ذات صلة بهذه المسألة أبرمت مع دول

أخرى، في حين سلّط بعض الإجابات الضوء على التعاون بين السلطات الوطنية والمنظمات الدولية المعنية (انظر الفقرة ٢٦ أدناه)، وكذلك مع المنظمات غير الحكومية المعنية (بلغاريا ورومانيا وكرواتيا) أو مع سفارات الدول الأخرى (زمبابوي ولبنان). وذكرت ميانمار أنه لم يتم بعد تطبيق تدابير محدّدة بشأن توفير المساعدة إلى المهاجرين المهريين، ولذا فإن هناك حاجة إلى اعتماد تلك التدابير في المستقبل.

٤- الاحتياجات الخاصة بالنساء والأطفال

١٥- بيّنت الأثرية الكبيرة من الدول المستجيبة أنه في تنفيذ تدابير الحماية والمساعدة لأجل المهاجرين المهريين، تعتمد سلطاتها الوطنية المختصة إلى مراعاة الاحتياجات الخاصة بالنساء والأطفال (انظر الفقرة ٤ من المادة ١٦ من بروتوكول المهاجرين). لكن جنوب أفريقيا هي فقط التي قدّمت إجابة سلبية، موضّحة بأن تدابير الحماية الخاصة لأجل هاتين الفئتين المستضعفتين هي بصفة رئيسية مسألة متروكة للمنظمات الدولية وغير الحكومية. وأشارت فنلندا إلى عدم وجود تشريع مخصّص بشأن معالجة الاحتياجات الخاصة بفئة المهاجرين المهريين المستضعفين، لكنها أضافت كذلك بأن حماية النساء والأطفال مضمونة عموماً بمقتضى تشريعاتها الوطنية. وأبلغت إكوادور بأنه يجري إعداد تدابير حماية محدّدة في هذا الخصوص.

١٦- ومن بين الدول التي أبلغت عن أطرها التشريعية ذات الصلة، سلّطت كندا الضوء على النهج القائم على نوع الجنس المتّبع في تشريعاتها الخاصة بالمجرة واللاجئين، في حين أشارت كل من بلغاريا ولاتفيا إلى تشريعاتها الداخلية بشأن حماية الأطفال. وأبلغ عدد من الدول عن تدابير محدّدة تهدف إلى ضمان حماية النساء والأطفال الذين يوجدون في عداد المهاجرين المهريين. وفي ذلك السياق، بيّنت تلك الدول أن ثمة مراكز استقبال وإيواء منفصلة متاحة كوسيلة من وسائل توفير الحماية الخاصة للنساء، وأن الأولوية تُمنح إلى وضع الأطفال القصر مع والديهم أو مع الوصي القانوني عليهم، أو إذا ما اقتضت الضرورة فإنهم يودعون في أماكن خاصة (تركيا والجمهورية التشيكية ورومانيا وكرواتيا ولبنان ونيوزيلندا والولايات المتحدة الأمريكية). كذلك أبلغ عن إيلاء الاعتبار للاحتياجات الخاصة بالقصر غير المصحوبين بذويهم (كرواتيا ولبنان والولايات المتحدة الأمريكية). وركّز بعض الردود الوطنية على توفير المساعدة الطبية والنفسانية عند الضرورة (تايلند وتركيا والجزائر والجمهورية التشيكية). وأبرزت دول أخرى التعاون الوثيق بين سلطات إنفاذ القانون ومنظمات الضمان الاجتماعي المختلفة (النرويج)، أو عن وجود مؤسسات مخصّصة لأجل

حماية النساء والأطفال (إندونيسيا والسلفادور). كما أكدت سلوفينيا على الرعاية الخاصة الممنوحة بغية منع حالات وقوع هؤلاء الأشخاص ضحايا مجدداً أو معاودة استغلالهم. وذكرت جمهورية مقدونيا اليوغوسلافيا سابقاً أنه في الحالات التي تقتضي فيها الضرورة استدعاء القصر للإدلاء بشهادتهم بصفتهم شهوداً في إجراءات الدعاوى ذات الصلة بهذا الموضوع، فإن حضور مختص نفساني أو ممارس مهني تربوي أمر إلزامي.

٥- إبلاغ الموظفين القنصليين والاتصال بهم

١٧- الدول المستجيبة جميعها تقريباً أكدت بأن ممارساتها الوطنية بخصوص التزامها بإعلام المهاجرين المهرّبين رهن الاحتجاز، دون إبطاء، عن حقهم في الاتصال بالموظفين القنصليين، إنما تتم امتثالاً للأحكام ذات الصلة من اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية⁽¹³⁾ (انظر الفقرة ٥ من المادة ١٦ من بروتوكول المهاجرين). لكن المغرب لم تقدم رداً على هذه المسألة.

١٨- وعلى وجه الخصوص، أشارت دول كثيرة إلى تشريعاتها الداخلية الخاصة بتنفيذ المادة ٣٦ من اتفاقية فيينا (الجمهورية التشيكية وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً والسويد وكرواتيا وكندا والولايات المتحدة الأمريكية). وأبلغت دول أخرى عن الأحكام الواردة في تشريعاتها الخاصة بالمهجرة (إسبانيا وإستونيا وزمبابوي ولافتيا والمكسيك ونيوزيلندا)، أو أوردت إشارة إلى الممارسات الوطنية المتبعة في تيسير الاتصال والتواصل مع الموظفين القنصليين و/أو في التمكين كذلك من توفير الخدمات الخاصة بالمعونة القانونية والترجمة بناءً على طلب الأشخاص المعنيين (الجزائر و جنوب أفريقيا وسلوفينيا). في حين أوضح بعض الدول المستجيبة بأن إبلاغ الموظفين القنصليين، وفقاً للمادة ٣٦ (ب) من اتفاقية فيينا، يخضع لطلب المهاجرين المهرّبين أنفسهم (ألمانيا وكرواتيا والنرويج)، أو على الأقل إلى عدم وجود أي اعتراض مكتوب من جانبهم (تركيا)؛ وأبلغت دولة واحدة (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية) بأن الالتزام بإبلاغ الممثلين القنصليين موجود حتى إذا لم يقدم الشخص المحتجز طلباً في هذا الخصوص. وذكرت كرواتيا كذلك أنه في الحالات التي تشمل القصر، يتم إبلاغ الممثلين القنصليين دون إبطاء وبصرف النظر عن وجود طلب مسبق. وسلّطت سلوفاكيا الضوء على البديل الآخر الخاص بإعلام وزارة الشؤون الخارجية للدولة المعنية إذا ما لم توجد سفارة لتلك الدولة في الإقليم الوطني. وأشارت الجمهورية التشيكية إلى حق الأجنبي رهن الاحتجاز بتقديم طلبات لأجل تيسير الاتصالات مع المنظمات الدولية المعنية.

باء- المسائل ذات الصلة بإعادة المهاجرين المهريين

١- تدابير تيسير وقبول إعادة المهاجرين المهريين

١٩- طُلب إلى الدول الأعضاء أن تقدّم معلومات عن التدابير التي اعتمدها لكي تيسّر وتقبل، دون إبطاء لا مسوّغ له أو غير معقول، إعادة الأشخاص المهريين الذين هم من رعاياها أو كانوا يتمتّعون بحق الإقامة الدائمة في إقليمها وقت إعادتهم (انظر الفقرة ١ من المادة ١٨ من بروتوكول المهاجرين). واستجابةً إلى ذلك الطلب، أكّدت الدول جميعها اعتماد تدابير من هذا النحو. لكن فنلندا لم تقدّم إجابة عن هذه المسألة.

٢٠- كما إن معظم الدول المستجيبة أوردت إشارة إلى اتفاقات ثنائية أو متعدّدة الأطراف بشأن إعادة قبول الدخول، أو إلى اتفاقات دولية أخرى كوسيلة لتيسير وقبول إعادة المهاجرين المهريين إلى دول المنشأ التي ينتمون إليها (إكوادور وألمانيا وبلغاريا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا ورومانيا وسلوفينيا وصربيا والجزائر والأسود وغواتيمالا ولاتفيا). وأشارت إيطاليا إلى أنه في حال عدم وجود معاهدات ثنائية ذات صلة بالموضوع، فإنه يمكن أيضا استخدام آليات تبادل المساعدة القانونية لهذا الغرض. وسلّطت إستونيا الضوء على أن إعادة قبول دخول رعايا بلدان ثالثة لا توجد علاقات تعاهدية معها هو موضوع يمكن القيام بمعالجته على أساس كل حالة على حدة بعد النظر في جميع الظروف المحيطة بالموضوع. وذكرت دول أخرى، كأساس قانوني لإعادة هؤلاء الأشخاص، أحكامها الدستورية الخاصة بالموضوع (بلغاريا ونيوزيلندا) أو تشريعاتها الداخلية العامة (إسبانيا وزمبابوي والسويد ونيوزيلندا) أو تشريعاتها الخاصة بالهجرة واللجوء على التحديد (كندا). وأبلغ أيضا عن الممارسات الوطنية المتبعة في تيسير إعادة الأشخاص (الجزائر وسلوفينيا)، بما في ذلك تحديد هوية السلطات والأجهزة المختصة (النرويج). وبيّن عدد من الدول أن عملية الإعادة تتم من خلال السفارات والقنصليات المعنية أو بمساعدتها (أذربيجان وتركمانستان والمكسيك وميانمار). وذكرت هولندا أن سلطاتها الوطنية تقوم بالفعل بتيسير إجراء العملية المذكورة، علما بأنه فيما يتعلق بقبول المهاجرين المهريين لا توجد أحداث مبلّغ عنها، لأنها دولة مستقبلية وليست دولة منشأ. وركّزت تايلند وتونس أخيرا على الإطار الزمني لإعادة الأشخاص، وأكّدتا أنهما تيسران إعادة قبول الدخول، دون إبطاء لا مسوّغ له، بعد النظر في صحة الوثائق التي تثبت وضع الأشخاص المعنيين.

٢١- سُئلت الدول الأعضاء أيضا تقديم معلومات مرتبحة عمّا إذا كانت تطبّق تدابير مناسبة لأجل تيسير وقبول إعادة المهاجرين المهريين الذين كانوا يتمتّعون بحق الإقامة الدائمة

في أقاليمها في وقت دخولهم إلى الدولة المستقبلة (الفقرة ٢ من المادة ١٨ من بروتوكول المهاجرين). وهنا أيضاً، بينت الأثرية الواسعة من الدول التي استجابت إلى الاستبيان أنه تم اعتماد تدابير من هذا القبيل داخلياً. لكن فنلندا والمغرب وميانمار لم تبلغ عن هذه المسألة. وأما تركمانستان فأوضحت أن سلطاتها الوطنية من شأنها أن تيسر إعادة وفقاً للتشريعات الوطنية والاتفاقات الدولية، ولكن لم تُسجل بعد حالات محددة من هذا النحو. كما إن الإطار المعياري للاتفاقات ذات الصلة بإعادة قبول الدخول حُدّد باعتباره أساساً قانونياً يُستند إليه في إعادة (بلغاريا ورومانيا وسلوفينيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافيا سابقاً). وأبرزت كل من نيوزيلندا وكرواتيا وألمانيا عن وجود تشريعات داخلية تيسر هذا الموضوع، وأدرجت رومانيا والسويد أنهما تقبلان المهاجرين المهريين الذين كانوا يتمتعون بحق الإقامة الدائمة في أقاليمهما إذا ما كان إذن الإقامة لا يزال صالحاً ولم ينقض أجله. وأشارت إستونيا إلى أن الأشخاص الذين ليس لديهم أساس قانوني لإثبات الحق في الإقامة الدائمة قد يعاد قبول طلباتهم إذا ما تم تقديم أدلة تثبت أنهم كانوا على صلة سابقة بالدولة (فترات إقامة سابقة أو أقارب أو إذن إقامة انقضى أجله أو تأشيرة انقضى أجلها). وأبلغت تايلند عن شرط معين يتعلق بما إذا كانت الوثائق التي تحدد الحق في الإقامة الدائمة كاملة أم لم تكن كذلك. وذكرت تركيا أن سلطاتها تيسر وتقبل عموماً إعادة، إذا ما أُبلغت في غضون فترة معقولة من الزمن بعد دخول المهاجرين الدولة الأخرى. وأوضحت الولايات المتحدة أن موضوع الأشخاص المعادين لا يزال خاضعاً لأحكام الهجرة التي قد تجعلهم عرضة للنقل من البلد بمقتضى أحكام أخرى سارية. وأخيراً، سلّطت بيرو والمكسيك الضوء على اختصاص السلطات القنصلية بشأن هذه المسألة.

٢٢- أكدت جميع الدول تقريباً أن سلطاتها المختصة تتيح الإمكانية للتحقق من جنسية المهاجرين المهريين أو حقهم في الإقامة الدائمة بناءً على طلب الدولة المستقبلة (انظر الفقرة ٣ من المادة ١٨ من بروتوكول المهاجرين). ولم تقدّم فنلندا إجابة عن هذه المسألة. أما السويد فأوضحت بأنه ليس ثمة التزام بمقتضى التشريع الداخلي للقيام بهذا التحقق، ولكن من شأن سلطاتها أن تمتثل لطلب ذي صلة بالموضوع يقدم من دولة طرف أخرى. وأبلغ عدد من الدول عن وجود اتفاقات أو ترتيبات بشأن إعادة قبول الدخول، تُنشئ التزاماً بالتحقق (تركيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً وكرواتيا)، في حين أشارت نيوزيلندا إلى تشريعاتها الداخلية الخاصة بالهجرة وتبادل المساعدة القانونية. وقدّمت الجمهورية التشيكية معلومات مفصلة عن لوائحها التنظيمية الداخلية التي يخضع لها نقل المعلومات إلى دول أخرى. وسلّطت بلغاريا وتايلند وتونس الضوء على إشراك السلطات الدبلوماسية والقنصلية

في العملية الإجرائية ذات الصلة بهذا الموضوع، في حين حدّدت ميانمار والنرويج هوية السلطات الوطنية المختصة بالقيام بهذا التحقّق. وأما الولايات المتحدة، فمع أنّها دولة مقصد، فقد أكّدت بأن سلطاتها تيسّر القيام بهذا التحقّق بناءً على طلب من رعاياها أو المقيمين الدائمين فيها.

٢٣- كذلك طلب إلى الدول الأعضاء تقديم معلومات عن التدابير الموجودة حالياً التي تهدف إلى تيسير إعادة المهاجرين المهريين الذين ليس لديهم وثائق صحيحة. علماً بأن السؤال المحدّد الذي طُرح هو ما إذا كانت السلطات الوطنية المختصة ملزمة بأن تصدر، بناءً على طلب الدولة الطرف المستقبلية، ما قد يلزم من وثائق سفر أو أي إذن آخر لتمكين الأشخاص المعنيين من السفر ودخول الأقاليم التابعة لدول المنشأ مجدداً (انظر الفقرة ٤ من المادة ١٨ من البروتوكول). لكن فنلندا والمغرب لم يقدّما إجابة عن هذه المسألة. وفيما يتعلق بالإطار القانوني المستخدم لمعالجة هذه المسألة العملية، اقتبست نيوزيلندا أحكاماً ذات صلة من تشريعها الداخلي، في حين أشارت الجزائر إلى اتفاقات فصلية ثنائية وإلى اتفاقات ثنائية بشأن الترحيل. وشدّدت عدّة دول على أن المهاجرين المهريين يُزوّدون في مثل هذه الحالات بوثائق هوية أو وثائق سفر مؤقتة تيسّر عملية إعادتهم إلى أوطانهم (إسبانيا واندونيسيا وبيرو وتايلند ورومانيا وسلوفاكيا والسويد). وأكّدت دول أخرى على التعاون مع السفارات والقنصليات بشأن إصدار الوثائق الصحيحة (تركيا وزمبابوي وسلوفاكيا وصربيا والجبل الأسود ولبنان والمكسيك وميانمار). كما أكّدت جنوب أفريقيا وتركيا على تيسير الإعادة بمقتضى ظروف من هذا القبيل بناءً على شرط أن يكون قد تمّ التحقّق من جنسية أو وضع المهاجرين المهريين ممّن ليس لديهم وثائق صحيحة. وأشارت هولندا إلى التزام بأن تقوم سلطاتها الداخلية بإصدار وثائق سفر أو غير ذلك من الأذون اللازمة، وإن لم تُقدّم حتى الآن طلبات ذات صلة بهذا الموضوع، لأن هولندا هي دولة مستقبلية وليست دولة منشأ. وأشارت الولايات المتحدة إلى أنه مع عدم إصدارها وثائق سفر أو غير ذلك من الأذون اللازمة بناءً على طلب دولة أخرى، فإن من الممكن أن تفعل ذلك بناءً على طلب من رعاياها أو المقيمين الدائمين فيها ممّن وقعوا ضحية، بغية التمكين من إعادتهم مجدداً إلى البلد. وأما فيما يتعلق بالإطار الزمني اللازم لاستكمال العملية المعنية، فقد أبلغت ألمانيا بأن العملية تخضع لمدى شمول ودقة الطلبات اللازمة وكذلك لمدى تعقّد الحالة الفردية المعيّنة. وركّزت تركيا على كفاءة آليتها الداخلية التي تعالج المسائل ذات الصلة بهذا الموضوع في حينها.

٢- التدابير اللازمة للقيام بإعادة المهاجرين المهريين

٢٤- طُلب إلى الدول تقديم مدخلات عن أي من التدابير التي تم اعتمادها على الصعيد الداخلي لأجل القيام بإعادة المهاجرين المهريين بطريقة نظامية وبإيلاء الاعتبار الواجب لسلامة وكرامة المهاجرين المهريين (انظر الفقرة ٥ من المادة ١٨ من بروتوكول المهاجرين). وقد تضمنت الأكتية الواسعة من الردود الوطنية معلومات عن تلك التدابير، لكن المغرب فقط لم تُجب عن ذلك على الإطلاق. علاوة على ذلك فإن زمبابوي أبلغت بأنه لم يتم بعد وضع التشريع الوطني الخاص بهذه المسألة.

٢٥- وقد أبلغ معظم الدول المستجيبة بأنه يولى الاعتبار المناسب لموضوع معاملة المهاجرين بكرامة ورعاية والقيام بعملية الإعادة بطريقة آمنة وإنسانية، حتى في حال عدم وجود قواعد محدّدة بشأن إعادة المهاجرين المهريين، كما هي الحالة في فنلندا وهولندا. وفي بعض الردود الوطنية، وردت إشارة إلى التشريعات الداخلية ذات الصلة (كرواتيا ونيوزيلندا والولايات المتحدة)، أو إلى ترتيبات مخصّصة بشأن النقل والسفر لأجل تيسير إعادة الأشخاص (كندا). وسلّط الضوء عدد من الدول على مراكز الإيواء والمساعدة المؤقتة المتاحة لأجل ضمان سلامة وحماية المهاجرين المهريين (إيطاليا وبلغاريا وجنوب أفريقيا)، وتيسير الاتصالات بالقنصليات (إكوادور وجنوب أفريقيا والسلفادور)، وعلى وجود ضمانات من أجل صون مصالح القصر على أفضل نحو (إكوادور وكندا)، والنساء (إكوادور). وأبلغت قلة من الدول بأنها تشجّع على عودة المهاجرين المهريين طواعية (السويد وفنلندا). وفي بعض الحالات، ذُكر أن التكاليف الضرورية للنقل إلى دولة المقصد تغطيها الدولة المستقبلة (تركيا والجمهورية التشيكية والسويد). وذكرت صربيا والجبل الأسود أن الإعادة تجري إما من خلال برنامج طوعي تدعمه المنظمة الدولية للهجرة، وإما بنقل المهاجرين غير القانونيين مباشرة إلى دولة المنشأ وفقاً لاتفاقات إعادة القبول. وأبلغ كذلك بأن وجود موظفي المرافقة طوال عملية الإعادة هو موضوع يُخضع لما إذا كانت تلك الإعادة تُنفذ قسراً أم لا (السويد وصربيا والجبل الأسود)، أو لازمة لأسباب أمنية (ألمانيا). وأبرزت رومانيا وجود موظفين متخصصين في جميع مواضع الحدود المشتركة لأجل التعرف على هوية الأشخاص المهريين وتوفير المزيد من المساعدة إليهم. وأشارت ألمانيا إلى التدريب الخاص على المهارات المتعدّدة الثقافات وعلى إدارة المنازعات، الذي يُوفّر لموظفي إنفاذ القانون الذين يقومون بمرافقة الأجانب المطلوب إليهم مغادرة البلد. وأبلغت الولايات المتحدة عن إنشاء آلية لضمان التنسيق والتعاون على نحو أفضل مع النظراء الخارجيين.

٣- التعاون مع المنظمات الدولية والاتفاقات أو الترتيبات الدولية الحالية

٢٦- أبلغ معظم الدول المستجيبة بأن سلطاتها المختصة قد رسّخت التعاون مع المنظمات الدولية المعنية على تنفيذ التدابير اللازمة للقيام بإعادة المهاجرين المهريين (انظر الفقرة ٦ من المادة ١٨ من بروتوكول المهاجرين). والمغرب فقط هي الدولة التي لم تقدّم إجابة عن هذه المسألة. وفي ذلك الصدد، سلّطت الردود الوطنية الضوء على التعاون مع المنظمة الدولية للهجرة (إسبانيا وألمانيا وإندونيسيا وإيطاليا وتايلند وتركيا وجنوب أفريقيا ورومانيا وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وصربيا والجبل الأسود^(١) وفنلندا وكرواتيا ولاتفيا ولبنان والمكسيك والنرويج وهولندا والمملكة المتحدة)، ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (إسبانيا وإندونيسيا وبلغاريا ورومانيا وسلوفينيا وفنلندا وكرواتيا ولبنان وهولندا وتركيا)، واللجنة الدولية للصليب الأحمر (تركيا ورومانيا والكويت)، ومنظمة العمل الدولية (تايلند)، والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة (كرواتيا ولبنان)، ولجنة هلسنكي البلغارية التابعة لاتحاد هلسنكي الدولي لحماية حقوق الإنسان (بلغاريا)، ورابطة المحامين لأجل حقوق الإنسان، وغيرها من المنظمات المعنية بحقوق الإنسان (جنوب أفريقيا). وقدّمت الجمهورية التشيكية معلومات أكثر تحديدا بخصوص التعاون بين سلطاتها الداخلية والمنظمة الدولية للهجرة، مسلّطة الضوء على إبرام اتفاق مع تلك المنظمة بشأن تنفيذ عمليات الإعادة الطوعية للمتسبي اللجوء الذين لم ينجحوا في الحصول على الموافقة على طلباتهم وكذلك المهاجرين غير القانونيين. وعلى نحو مماثل، أوضحت كرواتيا أن التعاون بينها وبين المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة موجه نحو تنظيم حلقات دراسية مشتركة واجتماعات ومشاريع لأجل حماية حقوق الأجانب في سياق إعادتهم إلى دول المنشأ. علاوة على ذلك، بيّنت كندا أنه في حالات احتجاز المهاجرين غير القانونيين في البلد، فإن التعاون مع منظمات دولية، مثل مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، يهدف إلى رصد ظروف الاحتجاز. وأوردت الجزائر إشارة إلى آليات التشاور وتبادل المعلومات ضمن إطار الاتحاد الأفريقي. وأبلغت زمبابوي عن آليات التعاون الموجودة حاليا في سياق منظمة التعاون الإقليمي لرؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي، وهي منتدى رسمي يضم جميع رؤساء الشرطة من الجنوب الأفريقي. كما أشارت موريشيوس إلى التعاون مع الإنتربول بشأن تحديث عهد المعلومات ذات الصلة، وكذلك إلى التعاون في العمل والتشارك في المعلومات مع الدول المجاورة من خلال مفوضية المحيط الهندي. وأكدت نيوزيلندا تعاونها مع كثير من المنظمات والوكالات الدولية، لكنها ذكرت أيضا أن الأشخاص المعنيين إذا ما جرى تهريبهم وهم على دراية من الأمر إلى الإقليم الوطني انتهاكا للقانون، فانهم يُلزمون بالعودة إلى أوطانهم في

أسرع وقت ممكن، ما لم تكن هناك أسباب طبية أو إنسانية قاهرة تحتم عليهم البقاء في البلد. وأبرز أيضا عدد من الدول التعاون بين السلطات الوطنية والمنظمات المتخصصة غير الحكومية (إسبانيا وبلغاريا وتركيا ورومانيا).

٢٧- كذلك أكدت أكثرية الردود الوطنية إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تحكم، كلياً أو جزئياً، إعادة المهاجرين المهريين إلى أوطانهم (انظر الفقرة ٨ من المادة ١٨ من بروتوكول المهاجرين). لكن جنوب أفريقيا والمملكة المتحدة قدّمتا إجابات سلبية، في حين لم يقدم المغرب ورومانيا معلومات بشأن هذه المسألة. وبيّنت ميانمار أن ترتيبات إعادة الأشخاص إلى أوطانهم تتم على أساس كل حالة بمفردها. وأبلغت نيوزيلندا بأنه لا يوجد اتفاقات ذات صلة لتنظيم إعادة المهاجرين غير القانونيين، لأن التشريع الوطني لا يتطلب اتفاقاً مسبقاً في هذا الخصوص. بيد أن نيوزيلندا أوضحت إيلاء الاعتبار المناسب لموضوع إبرام اتفاقات من هذا النحو في حال لزمه في ولايات قضائية أخرى.

٢٨- وفي تحديد طبيعة ونطاق الاتفاقات أو الترتيبات المبرمة حالياً، أشار عدد من الدول إلى اتفاقات إعادة القبول بدخول الأشخاص التي تيسر إعادة المهاجرين المهريين (بلغاريا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقاً وسلوفاكيا وسلوفينيا والسويد وصربيا والجبل الأسود^(١٢) وفنلندا وكرواتيا)، وإلى اتفاقات عامة تتعلق بنقل الرعايا الأجانب، والتي تطبق أيضا على إعادة المهاجرين المهريين (ألمانيا والجمهورية التشيكية وكندا)، واتفاقات الترحيل الثنائية (الجزائر)، وإلى اتفاقات بشأن "التعاون الأمني" (تركيا). وأبلغت الولايات المتحدة عن وجود اتفاقات مع دول معينة، تحكم إعادة رعاياها أو رعاياها السابقين، بصرف النظر عن كيفية دخولهم البلد (أي على نحو قانوني أو غير قانوني). وأخيراً، أوردت تايلند إشارة إلى مذكرات تفاهم مخصصة الغرض مع عدد من الدول المجاورة).

٤- ملاحظات عامة

٢٩- إذا ما وضعت في الحسبان الممارسات الوطنية التي أبلغت عنها الدول المستجيبة في هذا الميدان المعين، لعلّ مؤتمر الأطراف يرغب في تركيز انتباهه على الحاجة إلى مواصلة تحسين وتعزيز التعاون بين الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين، من خلال عدّة وسائل ومنها توفير التدريب المناسب للموظفين المختصين، بغية ضمان القيام بعملية إعادة المهاجرين المهريين إلى أوطانهم على نحو نظامي وإيلاء الاعتبار الواجب إلى سلامة وكرامة المهاجرين. وفي هذا الصدد، ينبغي التذكير بأن البروتوكول يتضمن شرط وقاية عريض النطاق مؤداه أنه ليس في البروتوكول ما يحسّ بحقوق والتزامات ومسؤوليات الدول والأفراد بمقتضى القانون

الدولي، بما في ذلك القانون الإنساني الدولي، وخصوصاً قوانين اللجوء ومبدأ عدم الإعادة قسراً الوارد فيها. علاوة على ذلك، فإن التدابير المبينة في البروتوكول لا تُفسَّر وتُطبَّق على نحو ينطوي على تمييز تجاه الأشخاص بناءً على كونهم مهاجرين مهريين (انظر المادة ١٩ من بروتوكول المهاجرين).

٣٠- ولدى استعراض تنفيذ المادة ١٨ على الصعيد الوطني، لعل مؤتمر الأطراف يرغب في أن يضع في الحسبان أن هذه المادة تستند إلى التفاهم المتوصل إليه في أن الدول الأطراف لن تحرم الأشخاص من جنسيتهم على نحو يتنافى مع القانون الدولي، مما يجعلهم عديمي الجنسية.⁽¹⁴⁾

جيم- المسائل ذات الصلة بالتدابير الحدودية، وأمن الوثائق ومراقبتها، وشرعية الوثائق وصلاحتها

١- مسؤولية الناقلين التجاريين

٣١- فيما يتعلق بأي من التدابير التشريعية وغيرها من التدابير المناسبة لمنع واستخدام وسائل النقل التي يشغلها ناقلون تجاريون في ارتكاب جرم تهريب المهاجرين (انظر الفقرة ٢ من المادة ١١ من بروتوكول المهاجرين)، فإن الأكثرية الواسعة من الدول المستجيبة قدّمت معلومات مماثلة للمعلومات ذات الصلة بتنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص (انظر الوثيقة CTOC/COP/2006/6، الفقرات ٤٥-٤٧). وقد أبلغت إكوادور بأنه على الرغم من الجهود الرامية إلى مراقبة الهجرة مراقبة صارمة، لم يتم اتخاذ تدابير على الصعيد الوطني في هذا الصدد، وكذلك أشارت إلى أن البلد لا يزال يعتبر موقع مغادرة لتهريب المهاجرين. وبيّنت إندونيسيا أنه يُنتظر سنّ تشريعات ذات صلة بالموضوع فيها. وأشار عدد من الدول إلى التدابير المحددة الخاصة بالناقلين التجاريين العاملين في مجال النقل البرّي، فذكروا الصعوبة التي تُواجه في رصد حركة المرور المتدفقة، وخصوصاً في الدول ذات الحدود الطويلة والقابلة للنفوذ. وأشارت السلفادور إلى تدابير تهدف إلى ضمان زيادة الرقابة على حافلات النقل الدولي، بما في ذلك القيام بعمليات التفتيش على الحدود وعلى الطرق الداخلية، وكذلك إقرار مسؤولية الناقلين والسائقين. وعلى نحو مماثل، أشارت تركيا إلى لوائح تنظيمية محدّدة تحكم النقل عبر الطرق البرّيّة، مع النص على عقوبات ومنها مثلاً تعليق أذن العمل لمدة ثلاث سنوات بالنسبة إلى الناقلين عند إدانتهم بجرم تهريب مهاجرين. وأبلغت الولايات المتحدة عن اعتماد سلسلة من التدابير التشريعية والتنظيمية الرقابية، بما في ذلك إبرام ترتيبات ثنائية بشأن التفتيش السابق للوثائق.

٢- تدابير مراقبة الحدود

٣٢- باستثناء إكوادور، ردّت جميع الدول المستجيبة بأنّها عزّزت تدابير المراقبة الحدودية بغية منع وكشف تهريب المهاجرين (انظر الفقرة ١ من المادة ١١ من بروتوكول المهاجرين). وذكر بعض الدول صعوبات عديدة تُواجه في تنفيذ الآليات العامة والمحدّدة لمنع وكشف التهريب. ومن بين التدابير العامة المتّخذة، أشار عدد من الدول إلى ترتيبات التعاون الثنائية مع الدول المجاورة. وعلى سبيل المثال، أشار المغرب إلى اتفاق ثنائي مع إسبانيا لمنع ومكافحة تدفق الهجرة، وسلّطت المملكة المتحدة الضوء على التعاون بين سلطاتها الوطنية ونظرائها من فرنسا في سياق الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون العمليّ على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (المعروفة أيضا باسم برنامج "فرونتكس"). كما أشار معظم الدول إلى زيادة دوريات المراقبة وعمليات التدقيق في مواقع الحدود والمعابر، وإلى برامج التدريب المخصّصة لموظفي المراقبة الحدودية. وعلى سبيل المثال، أوردت السلفادور إشارة إلى تعليمات محدّدة تُعطى إلى موظفي الحدود بشأن كشف تهريب القصر، في حين ذكرت إستونيا أن بمسّطاع موظفي الحدود رفض دخول أشخاص إذا ما كان السبب المقدم لدخولهم غير واضح. وأبرزت تايلند الوضع الحرج في مراقبة الحدود الوطنية من جرّاء الافتقار إلى التمويل والموظفين. وأبلغ أيضا عدد من الدول عن اتّباع وسائل تقنية محدّدة في زيادة فعالية التدابير الرقابية على الحدود (بيرو وتركيا وجنوب أفريقيا وزمبابوي وصربيا والجبل الأسود^(١) وكرواتيا والولايات المتحدة). وبين كل من كرواتيا وجنوب أفريقيا أنّهما تستثمران موارد في المعدات اللازمة للكشف المادي لتهريب المهاجرين. وأبلغت تركيا عن إنشاء مختبرات ومواقع حدودية لاختبار الوثائق التي يُشتبه في تزويرها.

٣٣- كما بيّنت معظم الدول أن تشريعها أو لوائحها التنظيمية تنص على رفض الموافقة على دخول الأشخاص المتورّطين في ارتكاب أفعال إجرامية ذات صلة بتهريب المهاجرين أو على إلغاء تأشيرات دخولهم إلى أقاليمها (انظر الفقرة ٥ من المادة ١١ من بروتوكول المهاجرين). أما إكوادور وجنوب أفريقيا فهما الدولتان الوحيدتان اللتان قدّمتا إجابة سلبية عن هذه المسألة. وأما أكثرية الدول فقد بيّنت أن التدابير التشريعية والتنظيمية الرقابية لديها تمكّن السلطات المعنية من إلغاء تأشيرات الدخول أو رفض دخول أقاليمها الوطنية بناءً على وجود إدانات جنائية سابقة، وإن لم يكن يتعلق ذلك بالضرورة بتهريب المهاجرين على التحديد (ألمانيا وتايلند وتركيا وسلوفينيا وكندا وميانمار ونيوزيلندا)، لدى الاشتباه بأن الشخص المعني مشارك في جماعة إجرامية منظمّة، أو من شأنه أن يرتكب جرماً لدى وجوده في البلد، أو بناءً على أسباب أخرى ممّا يشكّل خطراً يهدّد السلامة والنظام العام. وأبلغت

عدّة دول أيضاً بأنّها ترجع إلى قواعد بيانات لأجل تحديد ما إذا كان شخص ما مشتبه فيه قد كُشف من قبل (اسبانيا وبلغاريا والجزائر وسلوفاكيا وميانمار). وفي هذا الصدد، ذكرت بلغاريا إنشاء قاعدة بيانات إعلامية عن الأشخاص الذين قد حُرّموا سابقاً من الموافقة على منحهم تأشيرات دخول. وبيّنت الكويت إضافة إلى ذلك أن الأجانب الذين رُحّلوا سابقاً من البلد لا يمكنهم العودة إليه إلا بمقتضى إذن خاص.

٣٤- علماً بأن المعلومات المتلقاة من الدول المستجيبة إلى الاستبيان بشأن المسائل ذات الصلة بتدابير المراقبة الحدودية يمكن النظر فيها إضافة إلى ذلك مقترنة بالردود الوطنية الخاصة بتنفيذ الفقرة ١ من المادة ١١ من بروتوكول الاتجار بالأشخاص (انظر الوثيقة CTOC/COP/2006/6، الفقرتين ٤٨ و ٤٩).

٣- التعاون مع سلطات مراقبة الحدود التابعة للدول الأخرى

٣٥- باستثناء إكوادور، أبلغت جميع الدول المستجيبة عن تدابير مختلفة تهدف إلى تعزيز التعاون مع أجهزة مراقبة الحدود التابعة للدول الأطراف الأخرى، بما في ذلك من خلال إنشاء وصون قنوات اتصال مباشرة (انظر الفقرة ٦ من المادة ١١ من بروتوكول المهاجرين). وقد بيّنت معظم الدول وجود آليات تعاون ثنائية أو إقليمية محدّدة. وأبلغت تركيا وتونس عن تعاونهما مع الإنترنت. كما أبلغت دول كثيرة عن إنشاء قنوات اتصال مباشرة بين سلطاتها المسؤولة عن مراقبة الحدود (بلغاريا وتايلند وتركمانستان والجمهورية التشيكية ورومانيا وصربيا والجبل الأسود^(١٢) وكرواتيا والكويت والمكسيك وميانمار). وأشارت المكسيك إلى النظام المتقدّم للمعلومات عن المسافرين باعتباره آلية للمراقبة الخاصة والتعاون الحدودي مع الدول المجاورة، وخصوصاً الولايات المتحدة. وأبلغت رومانيا عن التعاون الثنائي مع الدول المجاورة والذي يشمل تبادل الاستخبارات العملياتية وأفرقة دوريات خفارة الحدود المشتركة. وذكرت تركيا برنامجاً للتعاون بين دوريات خفر السواحل في دول البحر الأسود يرمي إلى تعزيز دوريات الخفارة وزيادة التدريب والتعاون فيما بين العاملين في الأجهزة.

٣٦- علماً بأن المعلومات المتلقاة من الدول المستجيبة عن المسائل ذات الصلة بالتعاون على المراقبة الحدودية مع الدول الأخرى يمكن النظر فيها إضافة إلى ذلك مقترنة بالردود الوطنية الخاصة بتنفيذ المادة ٢٧ من اتفاقية الجريمة المنظّمة عن التعاون على إنفاذ القوانين (انظر الوثيقة CTOC/COP/2006/2، الفقرات ٥٦-٦٣)، وكذلك عن تنفيذ الفقرة ٦ من المادة ١١ من بروتوكول الاتجار (انظر الوثيقة CTOC/COP/2006/6، الفقرة ٥٠).

دال- المسائل ذات الصلة بأمن الوثائق ومراقبتها وكذلك بشرعية الوثائق وصلاحتها

١- أمن الوثائق ومراقبتها

٣٧- طُلب إلى الدول تقديم معلومات عن التدابير المتخذة حالياً لأجل ضمان سلامة وأمن وثائق السفر أو الهوية الصادرة عن سلطاتها المختصة (انظر المادة ١٢ من البروتوكول). وقد أكّدت الدول المستجيبة كلّها اعتماد تدابير من هذا النحو، ما عدا إكوادور، التي قدّمت إجابة سلبية بسبب الافتقار إلى الموارد والعاملين مما يلزم لتحقيق الفعالية في مراقبة الوثائق. وكان من بين التدابير المبلّغ عنها اعتماد معايير أمنية بشأن إصدار الوثائق وتطبيق اللامركزية على السلطات المعنية المسؤولة عن إصدارها وتطوير وتحسين الآليات اللازمة لتدقيق سلامة الوثائق وصلاحتها. وقد أبلغت الجزائر عن تجريم تزوير وثائق السفر أو الهوية، وكذلك عن إقرار جرم محدّد بهذا الخصوص. ممقتضى قانون الطيران المدني فيما يتعلق بالإهمال في مراقبة وثائق السفر. وأشارت كرواتيا إلى برامج للتدريب المحدّد مخصّصة لضباط الشرطة المكلفين بكشف التزوير. وذكرت بيرو إنشاء نظام للمراقبة الآلية لأجل تدقيق سلامة جوازات السفر بالقراءة البصرية. وأبلغت الولايات المتحدة عن اعتماد عدد من السمات الأمنية الخاصة بالوثائق الصادرة عن السلطات الوطنية، وكذلك عن المواظبة بانتظام على تحديث عهد التكنولوجيا المستخدمة في تشخيص وثائق السفر القابلة لقراءتها آلياً. وسلّطت الولايات المتحدة الضوء أيضاً على التزامها بتعزيز التعاون مع الدول الأخرى على تحسين سلامة وأمن جميع وثائق الهوية، بما في ذلك من خلال إبرام اتفاقات أو ترتيبات بشأن التشارك في البيانات.

٣٨- ولدى تقدير حصيلة المعلومات المقدّمة من الدول المستجيبة إلى الاستبيان بخصوص أمن الوثائق ومراقبتها، لعلّ مؤتمر الأطراف يرغب في النظر إضافة إلى ذلك في المعلومات التي أُتيحت أثناء دورة الإبلاغ الأولى فيما يتعلق بإقرار أحكام على الصعيد الداخلي بشأن الأفعال الإجرامية ذات الصلة بوثائق السفر أو الهوية المستخدمة لغرض تيسير تهريب المهاجرين (انظر الوثيقة CTOC/COP/2005/4/Rev.1، الفقرتين ٣٠ و ٣١).

٣٩- ولعلّ مؤتمر الأطراف يرغب أيضاً في أن يستخدم في المستقبل المعلومات الإضافية المراد تضمينها في دراسة عن جرائم الاحتيال وإساءة استخدام الهوية وتزويرها لأغراض إجرامية وما يتصل بذلك من جرائم، الجاري إعدادها حالياً من جانب الأمانة وفقاً لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٦/٢٠٠٤ المؤرّخ ٢١ تموز/يوليه ٢٠٠٤.

٢- شرعية الوثائق وصلاحتها

٤٠- ذكرت الأكثرية الواسعة من الدول المستجيبة أن سلطاتها المختصة تقوم بالتحقق، بناءً على طلب دولة أخرى، من شرعية وصلاحية وثائق السفر أو الهوية المشتبه في استخدامها لغرض تهريب المهاجرين (انظر المادة ١٣ من بروتوكول المهاجرين). وقد قدمت السويد وكندا إجابة سلبية عن هذا الموضوع، ولكنهما أوضحتا بأنهما ليس لديهما التزام محدد بمباشرة هذا التحقق ولكنهما يقومان به مع ذلك ضمن إطار التعاون العام. وقد أبلغت معظم الدول بأن سلطاتها المسؤولة عن الشؤون القنصلية وشؤون الهجرة مكلفة بمهمة القيام بهذا التحقق، في حين ذكرت أيضاً الاستفادة من آليات الإنتربول في هذا الصدد. وأشارت السلفادور إلى أن القيام بهذا التحقق قد أدى أحياناً إلى حالات من التأخر في عملية إعادة الأشخاص إلى أوطانهم.

٤١- علماً بأن المعلومات المتلقاة من الدول المستجيبة عن المسائل ذات الصلة بشرعية الوثائق وصلاحتها يمكن النظر فيها إضافة إلى ذلك مقترنة بالردود الوطنية المتعلقة بتنفيذ المادة ١٣ المقابلة من بروتوكول الأتجار بالأشخاص (انظر الوثيقة CTOC/COP/2006/6، الفقرة ٥٦).

ثالثاً- ملاحظات ختامية

٤٢- مما يدعو إلى الأسف أن معدل الإجابات الواردة من الدول الأطراف في بروتوكول المهاجرين أثناء دورة الإبلاغ الثانية لمؤتمر الأطراف كان أدنى منه في دورة الإبلاغ الأولى، والتي حُدثت فيها من قبل مشكلة نقص الإبلاغ. ومن ثم فإن استمرار الافتقار إلى المعلومات من عينة نموذجية في تمثيل الدول الأطراف يؤثر على نحو خطير في عمل المؤتمر في استعراض الكفاءة في تنفيذ أحكام البروتوكول، ويؤدي إضافة إلى ذلك إلى إضعاف المساعدة التي يمكن أن يقدمها المؤتمر بعد تقدير احتياجات الدول استناداً إلى المعلومات المتاحة من جانبها. وقد أعربت الأمانة عن دواعي قلقها بشأن هذه المشكلة إلى رؤساء المجموعات الإقليمية للدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وطلبت إليهم استخدام مساعيهم الحميدة، وكذلك أن يهيئوا بالدول الأعضاء في المجموعات الإقليمية الخاصة بكل منهم والتي لم تقدم ردودها على الاستبيانات ذات الصلة إلى المبادرة إلى القيام بذلك. علماً بأن الجداول الواردة في الوثيقة CTOC/COP/2006/13 تقدم لمحة إجمالية عن حالة الإجابات الوطنية في كل من المجموعات الإقليمية على نحو منفصل. ولعل مؤتمر الأطراف يرغب في الرجوع إلى تلك الجداول لأجل تكوين صورة واضحة تبين أين تشتت حدة مشكلة النقص في الإبلاغ. إضافة إلى ذلك، يمكنه

أن ينظر فيما إذا كان من المناسب الابتعاد عن مواصلة نهجه القائم على الاستبيانات واستخدام طرائق أخرى في الحصول على المعلومات الضرورية لاستعراض تنفيذ بروتوكول المهاجرين.

٤٣ - واللمحة الإجمالية عن الردود الوطنية المعروضة أعلاه تبين بوضوح أن أكثرية الدول التي استجابت إلى الاستبيان والتي هي أطراف في بروتوكول المهاجرين لديها من قبل، أو اعتمدت، التدابير اللازمة لتنفيذ أحكام المواد من ١١ إلى ١٣ و ١٦ و ١٨ من بروتوكول المهاجرين التي هي قيد النظر. وقد أبلغت بعض الدول عن مواطن قصور وطلبت المساعدة في تداركها. ولعلّ مؤتمر الأطراف، وخصوصاً الفريق العامل المؤقت المفتوح العضوية بشأن المساعدة التقنية، يرغب في مواصلة النظر في سبل ووسائل تلبية الاحتياجات الفردية الخاصة بكل من الدول. ولعلّ مؤتمر الأطراف يرغب أيضاً على وجه الخصوص في التباحث بشأن الآليات اللازمة لتقديم المساعدة إلى الدول الأطراف فيما يتعلق بالإبلاغ الوافي بالغرض في التقارير التي تقدّمها إلى الأمانة بغية تحقيق الفعالية في تحديد الاحتياجات وتطوير الدعم التقني بحسب تلك الاحتياجات (من الدول المستجيبة أثناء دورة الإبلاغ الثانية للمؤتمر، أبلغت إكوادور بأن سلطاتها الوطنية تحتاج إلى المساعدة في جمع وتقديم المعلومات ذات الصلة إلى الأمانة وفي استكمال الأوراق التقنية ومنها مثلاً الاستبيان عن تنفيذ بروتوكول المهاجرين).

٤٤ - ولعلّ مؤتمر الأطراف يرغب أيضاً في النظر بعناية في نتائج الحوار الرفيع المستوى عن الهجرة الدولية والتنمية، المزمع إجراؤه بحسب الجدول الزمني يومي ١٤ و ١٥ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٦ وفقاً لقرار الجمعية العامة ٢٠٨/٥٨ المؤرخ ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٣. وتجدر الإشارة إلى أن الغرض من الحوار الرفيع المستوى هو التباحث في الجوانب المتعددة الأبعاد من موضوع الهجرة الدولية والتنمية بغية استبانة السبل والوسائل المناسبة لزيادة منافع التنمية إلى أقصى حدّ وإلى التقليل من تأثيراتها السلبية إلى أدنى حدّ. إضافة إلى ذلك، فإن الحوار الرفيع المستوى سوف يركّز بقوة على مسائل السياسة العامة، ومنها مثلاً التحدّي في تحقيق أهداف التنمية المتفق عليها دولياً، بما في ذلك الأهداف الإنمائية للألفية. كما إن واحداً من اجتماعات الموائد المستديرة التفاعلية المزمع عقدها في سياق الحوار الرفيع المستوى سوف يُعنى بموضوع التدابير اللازمة لضمان احترام وحماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين ومنع ومكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص (انظر الوثيقة A/60/864، الفقرة ١٥).

٤٥ - ولعلّ مؤتمر الأطراف يرغب أيضاً في التباحث بشأن الثغرات في تنفيذ بروتوكول المهاجرين المحدّدة في ورقة العمل عن المساعدة التقنية (CTOC/COP/2006/9 و Add.1).

الحواشي

- (1) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٩٩، الرقم ١٤٦٦٨.
- (2) قرار الجمعية العامة ٤٦/٣٤، المرفق.
- (3) قرار الجمعية العامة ٢١٠٦ (د-٢٠)، المرفق.
- (4) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٨٩، الرقم ٢٥٤٥.
- (5) المرجع نفسه، المجلد ٦٠٦، الرقم ٨٧٩١.
- (6) مجلس أوروبا، مجموعة المعاهدات الأوروبية، الرقم ٥.
- (7) المرجع نفسه، الرقم ١٥٥.
- (8) المرجع نفسه، الرقم ٩.
- (9) المرجع نفسه، الرقم ٤٦. وينص البروتوكول على جملة أمور ومنها حظر الطرد الجماعي للأجانب (المادة ٤).
- (10) مجلس أوروبا، مجموعة المعاهدات الأوروبية، الرقم ١١٤.
- (11) منظمة الدول الأمريكية، مجموعة المعاهدات، الرقم ٦٩.
- (12) عقب إعلان الاستقلال من جانب الجمعية الوطنية في الجبل الأسود في ٣ حزيران/يونيه ٢٠٠٦، أبلغ رئيس جمهورية صربيا الأمين العام بأن عضوية اتحاد دولة صربيا والجبل الأسود في الأمم المتحدة، بما في ذلك جميع الأجهزة والمنظمات التابعة لمنظومة الأمم المتحدة، مستمرة من جانب جمهورية صربيا، والتي تظل مسؤولة بالكامل عن جميع الحقوق والالتزامات الخاصة بدولة اتحاد صربيا والجبل الأسود. بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة. وقد أقرت الجمعية العامة بموجب قرارها ٦٠/٢٦٤ المؤرخ ٢٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٦ بعضوية جمهورية الجبل الأسود في الأمم المتحدة. وأما الرد على الاستبيان عن تنفيذ بروتوكول المهاجرين لأجل دورة الإبلاغ الثانية فقد قُدِّم إلى الأمانة قبل حدوث تلك التطورات وهو يجسّد الموقف الوطني لدولة اتحاد صربيا والجبل الأسود السابقة.
- (13) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٩٦، الرقم ٨٦٣٨.
- (14) انظر الأعمال التحضيرية للمفاوضات من أجل إعداد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.V.5)، الجزء الثالث، بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المادة ١٨، الملحوظة التفسيرية (أ).