

Distr.: Limited
4 July 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



الفريق العامل المعني بتهريب المهاجرين

فيينا، ٤ و٥ تموز/يوليه ٢٠١٨

مشروع التقرير

أولاً - مقدمة

١ - عملاً بالقرار ٣/٥، الذي اعتمدته مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية في دورته الخامسة، أنشئ فريق عامل حكومي دولي مؤقت مفتوح العضوية معني بتهريب المهاجرين، من أجل إسداء المشورة إلى المؤتمر ومساعدته على تنفيذ الولاية المنوطة به فيما يتعلق ببروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وقد عُقد الاجتماع الأول للفريق العامل من ٣٠ أيار/مايو إلى ١ حزيران/يونيه ٢٠١٢، والثاني من ١١ إلى ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣، والثالث من ١٨ إلى ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٥، والرابع من ١١ إلى ١٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٧.

٢ - وقرّر المؤتمر، في جملة أمور، في قراره ١/٧ المعنون "تعزيز تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها"، أن يكون الفريق العامل عنصراً ثابتاً من عناصر مؤتمر الأطراف، يقدم تقاريره وتوصياته إلى المؤتمر، وشجّع المؤتمر فريقه العامل على النظر في عقد اجتماعات سنوية، حسب الاقتضاء، وعلى عقدها تعاقبياً، ضماناً لفعالية استخدام الموارد.

٣ - وقرّر المؤتمر، في قراره ٢/٨، أن يواصل عملية إنشاء آلية لاستعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها، استناداً إلى التوصيات الواردة في التقرير عن الاجتماع الحكومي الدولي المفتوح للمشاركة المعني باستكشاف جميع الخيارات المتعلقة بوضع آلية مناسبة وفعالة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، الذي انعقد في فيينا يومي ٦ و٧ حزيران/يونيه ٢٠١٦ (CTOC/COP/WG.8/2016/2). وفي القرار نفسه، قرّر المؤتمر أيضاً وضع إجراءات وقواعد محدّدة بشأن تشغيل آلية الاستعراض لكي ينظر فيها ويعتمدها في دورته التاسعة، على أن تسترشد تلك الإجراءات والقواعد بالمبادئ والخصائص المذكورة في قراره ٥/٥.

٤ - وعلاوة على ذلك، قرّر المؤتمر، في قراره ٢/٨، أن تتناول آلية الاستعراض تدريجياً جميع مواد الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها فيما يخص كل صك من الصكوك التي انضمت إليها



الدول الأطراف، بحيث تصنّف تلك المواد في مجموعات مواضيعية وفقاً لمضمون أحكامها، وأن يضع الفريق العامل المعني بكل مجموعة مواضيعية معينة من المواد خلال العامين التاليين وبمساعدة الأمانة استبياناً تقيّم ذاتيً موجزاً ودقيقاً ومركّزاً بغية استعراضها.

٥- وطلب المؤتمر أيضاً، في قراره ٢/٨، إلى جميع الدول الأطراف أن تقدّم ردودها على الاستبيانات القائمة المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها.

ثانياً - التوصيات

٦- اعتمد الفريق العامل المعني بتهريب المهاجرين، في اجتماعه المعقود في فيينا يومي ٤ و ٥ تموز/يوليه ٢٠١٨، التوصيات الواردة أدناه لكي ينظر فيها المؤتمر.

ألف - توصيات بشأن تدابير العدالة الجنائية، بما في ذلك التعاون الدولي، في التحقيقات مع مرتكبي عمليات تهريب المهاجرين وملاحقتهم قضائياً

٧- أوصى الفريق العامل بأن ينظر مؤتمر الأطراف في اعتماد التوصيات التالية.

(أ) ينبغي للدول الأطراف أن تيسر، حيثما أمكن، المساعدة على بناء القدرات، التي تستهدف تدريب الموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين على المستوى المحلي فيما يتعلق بمختلف أشكال تهريب المهاجرين؛

(ب) ينبغي للدول الأطراف أن تحدد جهات اتصال معنية بإنفاذ القوانين للتصدي لتهريب المهاجرين، وأن تيسر التبادل المنتظم للممارسات الفضلى بين جهات الاتصال هذه؛

(ج) ينبغي للدول الأطراف أن تتخذ تدابير لبث الثقة لدى المهاجرين المهريين، بهدف تيسير التعاون مع الموظفين المكلفين بإنفاذ القانون.

باء - توصيات عامة

٨- أوصى الفريق العامل بأن ينظر مؤتمر الأطراف في اعتماد التوصية التالية.

(أ) ينبغي للدول الأطراف أن تعالج الأسباب الأساسية لتهريب المهاجرين، بطريقة منسقة ومباشرة على كل من الصعيد الوطني والثنائي والإقليمي والدولي، بما في ذلك من خلال وضع وتنفيذ سياسات اجتماعية واقتصادية ترمي إلى تحسين التعليم ومنع الجريمة والصحة، والتخفيف من حدة الفقر.

ثالثاً - ملخص المداولات

٩- أُلقي، في مستهل جلسة الفريق العامل المعقودة في ٤ تموز/يوليه ٢٠١٨، عدد من الكلمات العامة، ألقاها ممثلو أوروغواي والسلفادور والاتحاد الأوروبي. وشدد جميع المتكلمين الثلاثة على أهمية صون حقوق الإنسان للمهاجرين، بما في ذلك ضرورة الامتناع عن تجريم المهاجرين.

١٠ - وشدد ممثل أوروغواي على أن من مصلحة الدول أن تعالج الأسباب الكامنة وراء تهريب المهاجرين معالجة منسقة ومباشرة، وأن تشجع على اتباع سياسات اجتماعية واقتصادية واسعة بشأن التعليم ومنع الجريمة والصحة والعدالة، بغية تجنب الحالات التي تؤدي إلى تهريب المهاجرين. وشدد على أهمية التعاون الدولي على الصعيدين الرسمي وغير الرسمي. وذكر أن أوروغواي وإن كانت تعترف بحق الدول في وضع وتنفيذ سياسات تنظم تدفقات الهجرة داخل أراضيها، إلا أنها تدعو الدول إلى تجنب انتهاكات حقوق الإنسان للمهاجرين وأسرههم، لا سيما حقوق الإنسان للمستضعفين والأطفال. وأكد ممثل أوروغواي على أن رفض السماح للقوارب التي تقل مهاجرين بالرسو، واحتجاز الأطفال في السجون بمعزل عن آبائهم وأمهاتهم، يشكلان انتهاكات لا يمكن تبريرها لأبسط القواعد الأخلاقية.

١١ - وشدد ممثل الاتحاد الأوروبي على دور الشبكات الإجرامية في وضع المهاجرين في أوضاع خطيرة، منتهكة بذلك حقوقهم الأساسية بل ومتسببة في وفاتهم. وأشار إلى أنه على الرغم من الجهود المبذولة لحماية المهاجرين، فإن التهريب لا يزال واقعا في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي، حقا يستلزم تعزيز التعاون عبر الوطني، بما في ذلك التعاون على مستوى الاتحاد الأوروبي ومع الشركاء الاستراتيجيين والمنظمات الدولية والمجتمع المدني. ولاحظ أنه ما زال لبروتوكول تهريب المهاجرين دور أساسي، وكذلك مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، بصفته أحد الشركاء الرئيسيين للاتحاد الأوروبي في هذا المجال.

١٢ - وشدد ممثل السلفادور على أهمية التعاون الدولي في تمكين بلدان المنشأ والعبور والمقصد من تفكيك شبكات التهريب وكفالة حماية حقوق الإنسان لجميع المهاجرين وأسرههم. وأفاد بأن السلفادور تدين السياسات واللوائح التنظيمية التي تشجع على احتجاز الأطفال المهاجرين وفصلهم عن أسرهم، وتدعو إلى أن تكون ردود العدالة الجنائية شاملة وأن تأخذ في الاعتبار حقوق المهاجرين وأسرههم. وقال إن السلفادور تلاحظ وجود التزامات على الدول في هذا الصدد خارج إطار بروتوكول تهريب المهاجرين. وأضاف أن السلفادور تدعو أيضا الدول الأطراف إلى دعم المفاوضات حول الاتفاق العالمي من أجل الهجرة الآمنة والمنظمة والنظامية، باعتبار تلك المفاوضات فرصة ممتازة لمعالجة تحديات الهجرة وكذلك مساهمتها في التنمية المستدامة.

١٣ - وفي إطار البند ٢ من جدول الأعمال، استأنف الفريق العامل مناقشاته حول مشروع الاستبيان بالرجوع إلى الأسئلة المحددة التي توجد بشأنها شواغل عالقة، بعد القراءتين الأولى والثانية للوثيقة اللتين جرتا في الاجتماع الأخير للفريق العامل المعني بتهريب المهاجرين.

١٤ - وخلال المناقشات، شدد عدد من المتكلمين على الحاجة إلى ضمان الاتساق مع العبارات الواردة في بروتوكول تهريب المهاجرين، داعين إلى عدم إدراج أسئلة في الاستبيان تتجاوز نطاق البروتوكول. واقترح أحد المتكلمين تقديم توصية إلى مؤتمر الأطراف للحصول على إرشادات بشأن كيفية التعامل مع المسائل التي تتجاوز نطاق الصك.

١٥ - وأعرب عدد من المتكلمين أيضاً عن رغبتهم في تجنب الازدواجية بين الاستبيان المتعلق بتهريب المهاجرين والاستبيان الذي يتناول الاتفاقية الأم، وهي اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الجريمة المنظمة عبر الوطنية، مؤكدين مجدداً أن العديد من الأسئلة من الأفضل إدراجها في الاستبيان المتعلق باتفاقية الجريمة المنظمة.

١٦- وعلى أساس التعليقات التي أُدلي بها أثناء القراءة الثالثة للنص، أعد الرئيس نسخة منقّحة من الورقة غير الرسمية.

١٧- ثم انتقل الفريق العامل إلى النظر في البند ٣ من جدول الأعمال، أي تدابير العدالة الجنائية، بما في ذلك التعاون الدولي، في التحقيقات مع مرتكبي عمليات تهريب المهاجرين وملاحقتهم قضائياً.

١٨- واستمع الفريق العامل إلى عرض إيضاحي من السيد كامل سمير، رئيس مكتب التعاون الدولي بمكتب النائب العام في مصر، الذي قدّم عرضاً عن تجربة مصر في مجال التحري عن مرتكبي عمليات تهريب المهاجرين والتحقيق معهم وملاحقتهم قضائياً. وقدّم المناظر لمحة موجزة عن قابلية تطبيق أحكام الدستور المصري لسنة ٢٠١٤ والقانون رقم ٨٢ لسنة ٢٠١٦ على التدابير التي اتخذتها مصر لمواجهة تهريب المهاجرين. كما أبلغ الفريق العامل عن الكيفية التي تعمل بها اللجنة التنسيقية الوطنية لمكافحة ومنع الهجرة غير الشرعية، وهي فريق يضم ٢٦ جهة معنية وطنية، على معالجة مسألة التنسيق بين السياسات والخطط والبرامج على الصعيدين الوطني والدولي من أجل منع ومكافحة الهجرة غير الشرعية وحماية المهاجرين المهرّبين والشهود، بما في ذلك حماية حقوقهم في المساعدة القانونية ومراعاة خصوصياتهم واحترام سرية معلوماتهم، وكذلك حقهم في تلقي المساعدة النفسانية. وقدّم المناظر أيضاً لمحة موجزة عن التعاون الجيد القائم بين السلطات المصرية ومكتب المخدرات والجريمة، وساق أمثلة للمبادرات الوطنية والإقليمية والدولية الرامية إلى مكافحة تهريب المهاجرين.

١٩- وقدّم السيد إنريكه أوكتايفو باييسا بوليدو، الموظف في الوحدة المتخصصة في التحقيق في قضايا الاتجار بالأطفال القُصّر والأشخاص والأعضاء، لدى مكتب النائب العام الاتحادي، والمحامي الخاص لشؤون التحقيق في الجرائم المنظمة بمكتب النائب العام في المكسيك، نيابة عن مجموعة دول أمريكا اللاتينية والكاريبي، عرضاً إيضاحياً عن تجربة المكسيك في معالجة مشكلة تهريب المهاجرين، أشار فيه إلى الدروب المستخدمة وجنسيات الذين كُشف عنهم. وأبرز المناظر الظروف البائسة التي كثيراً ما يجري تهريب المهاجرين فيها. وأشار أيضاً إلى التطور الأخير المتمثل في استخدام السائقين المتعاملين مع شركة "Uber"، الذين كثيراً ما يكونون على غير علم بأنهم يساعدون شبكات الجريمة المنظمة. وأفاد المناظر بأن المهاجرين المهرّبين لم يعودوا يعملون في المكسيك كمجرمين، بل كضحايا لديهم حقوق في مجموعة من تدابير حماية حقوق الإنسان. ومع أن هؤلاء المهاجرين يمكن أن يجبروا على الإدلاء بأقوالهم في محكمة، فإن هناك عدة تدابير حثائية تتخذ حينما يحدث ذلك. وأبرز المناظر التعاون الجيد من جانب الشبكة الإيبيرية-الأمريكية للمدعين العامين، وكذلك مع مكتب المخدرات والجريمة من خلال برنامج SOMMEX التدريبي، الذي يوفر طائفة متنوعة من المساعدات التي تلي احتياجات معينة في مجال منع ومكافحة تهريب المهاجرين.

٢٠- وقدم السيد برافيت رويكاو، كبير الخبراء بمكتب النائب العام في تايلند، ملاحظات حول التجربة التايلندية. وأوضح جوانب التداخل بين تهريب المهاجرين والاتجار بالأشخاص. ومع أن محدودية البيانات المتاحة في تايلند تجعل تحديد الحجم الحقيقي للمشكلة أمراً عسيراً، فإن تقديرات مكتب المخدرات والجريمة تشير إلى أن عدد المهاجرين غير النظاميين الذين يدخلون تايلند كل سنة يبلغ ٦٦٠ ٠٠٠ شخص، يعتمد ٨٠ في المائة منهم على خدمات المهريين. وأشار إلى وجود طلب كبير على العمال المهاجرين القليلي المهارة في قطاعات مثل صيد الأسماك والزراعة والعمل المنزلي، إلى جانب وجود نقص في الفرص الاقتصادية في بلدان المنشأ. وتشمل التحديات التي تواجهها تايلند حالياً انخفاض احتمال الانكشاف عند بعض نقاط المراقبة الحدودية الرسمية؛ ووجود صعوبات في الحصول على معلومات من المهاجرين المهريين ومحدودية استخدام قنوات تبادل المساعدة القانونية داخل منطقة رابطة أمم جنوب شرق آسيا (آسيان). وذكر المتكلم أنه لا يوجد في الوقت الحاضر قانون خاص يتناول تهريب المهاجرين في تايلند، وهذا يعني أن المهاجرين المهريين يعاملون بمقتضى تشريعات الهجرة. وعادة ما يرحلون حال كشفهم. غير أن هناك مشروع قانون جديد سوف يوفر إطاراً أفضل لمعالجة تهريب المهاجرين، كما يُفترض أن يمكن تايلند من التصديق على بروتوكول تهريب المهاجرين بحلول نهاية عام ٢٠١٨.

رابعاً- تنظيم الاجتماع

ألف- افتتاح الاجتماع

٢١- عقد الفريق العامل المعني بتهريب المهاجرين اجتماعه في فيينا يومي ٤ و ٥ تموز/يوليه ٢٠١٨، وعقد ما مجموعه أربع جلسات.

٢٢- وافتتح الاجتماع فرانشيسكو تيسا (إيطاليا)، رئيس الفريق العامل. وقد ألقى كلمة في الاجتماع عرض فيها لمحة عامة عن الولاية المسندة إلى الفريق العامل وعن أهدافه والمواضيع التي ينظر فيها.

٢٣- وألقى كلمة في افتتاح الاجتماع ممثلو كل من الاتحاد الأوروبي نيابة عن الدول الأعضاء فيه، وأوروغواي والسلفادور.

باء- الكلمات

٢٤- ألقى ممثل الأمانة كلمتين استهلاقيتين عامتين في إطار البندين ٢ و ٣ من جدول الأعمال.

٢٥- وفي إطار البند ٢ من جدول الأعمال المعنون "إعداد استبيان لاستعراض تنفيذ بروتوكول تهريب المهاجرين"، ألقى كلمات ممثلو الأطراف التالية في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين: إسبانيا، أوروغواي، إيطاليا، باراغواي، السلفادور، فيجي، كندا، كوبا، مصر، نيجيريا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان.

٢٦- وفي إطار البند ٢ من جدول الأعمال، ألقى كلمة ممثل الدولة التالية غير الموقعة على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين: إيران (جمهورية-الإسلامية).

٢٧- وفي إطار البند ٣ من جدول الأعمال، المعنون "تدابير العدالة الجنائية، بما في ذلك التعاون الدولي، في التحقيقات مع مرتكبي عمليات تهريب المهاجرين وملاحقتهم قضائياً"، قاد المناقشة، تحت إشراف الرئيس، المناظرون التالية أسماؤهم: كامل سمير (مصر)، داماريس باجلييتو (المكسيك)، برافيت رويكيو (تايلند).

٢٨- وفي إطار البند ٣ من جدول الأعمال، تكلم ممثلو الأطراف التالية في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين: السودان، نيجيريا، الولايات المتحدة الأمريكية.

جيم- إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال

٢٩- أقر الفريق العامل، في جلسته الأولى المعقودة في ٤ تموز/يوليه ٢٠١٨، بتوافق الآراء جدول الأعمال التالي، بصيغته المعدلة شفويًا:

١- المسائل التنظيمية:

(أ) افتتاح الاجتماع؛

(ب) إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال.

٢- إعداد استبيان لاستعراض تنفيذ بروتوكول تهريب المهاجرين.

٣- تدابير العدالة الجنائية، بما في ذلك التعاون الدولي، في التحقيقات مع مرتكبي عمليات تهريب المهاجرين وملاحقتهم قضائياً.

٤- مسائل أخرى.

٥- اعتماد التقرير.

دال- الحضور

٣٠- مُثِّلت في الاجتماع الأطراف التالية في بروتوكول تهريب المهاجرين: الاتحاد الأوروبي، الاتحاد الروسي، الأرجنتين، أرمينيا، إسبانيا، أستراليا، أفغانستان، إكوادور، ألبانيا، ألمانيا، أنغولا، أوروغواي، إيطاليا، باراغواي، البحرين، البرازيل، بلجيكا، بنما، بولندا، بيرو، تركيا، الجزائر، الجمهورية الدومينيكية، الجمهورية العربية السورية، جنوب أفريقيا، رومانيا، السلفادور، سلوفاكيا، سلوفينيا، سويسرا، شيلي، طاجيكستان، العراق، عمان، غامبيا، فرنسا، الفلبين، فنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، فيجي، كازاخستان، كرواتيا، كندا، كوبا، كوت ديفوار، كوستاريكا، الكويت، لبنان، لكسمبرغ، ليبيا، مالطة، مصر، المكسيك، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ميانمار، ناميبيا، النرويج، النمسا، النيجر، نيجيريا، نيوزيلندا، الهند، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية، اليابان، اليونان [...].

٣١- ومُثِّلت بمراقبين الدول التالية الموقعة على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين: بوليفيا (دولة-المتعددة القوميات)، تايلند، سري لانكا [...].

- ٣٢- ومثلت بمراقبين الدول التالية غير الأطراف في بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين وغير الموقعة عليه: إسرائيل، الإمارات العربية المتحدة، إيران (جمهورية-الإسلامية)، باكستان، سنغافورة، السودان، ماليزيا، المغرب، نيبال، اليمن [...].
- ٣٣- ومثلت بمراقبين مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.
- ٣٤- ومثلت بمراقب منظمة فرسان مالطة العسكرية المستقلة، وهي كيان آخر يحتفظ بمكتب مراقب دائم.
- ٣٥- ومثلت بمراقبين المنظمات الحكومية الدولية التالية: كومنولث الدول المستقلة، منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة، المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، الجمعية البرلمانية لدول البحر المتوسط، البعثة المراقبة الدائمة لمجلس التعاون لدول الخليج العربية لدى الأمم المتحدة (فينا) [...].
- ٣٦- وترد في الوثيقة CTOC/COP/WG.7/2018/INF/1/Rev.1 قائمة بالمشاركين.

هاء- الوثائق

- ٣٧- كان معروضاً على الفريق العامل ما يلي:
- (أ) جدول الأعمال المؤقت المشروح (CTOC/COP/WG.7/2018/1)؛
- (ب) ورقة معلومات أساسية من إعداد الأمانة بشأن تدابير العدالة الجنائية، بما في ذلك التعاون الدولي، في التحقيقات مع مرتكبي عمليات تهريب المهاجرين وملاحقتهم قضائياً (CTOC/COP/WG.7/2018/2)؛
- (ج) ورقة غير رسمية تتضمن مشروع استبيان لاستعراض تنفيذ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وفقاً للقرار ٢/٨ لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (CTOC/COP/WG.7/2018/CRP.1).

خامساً- اعتماد التقرير

- ٣٨- في ٥ تموز/يوليه ٢٠١٨، اعتمد الفريق العامل هذا التقرير عن اجتماعه.