FALP/14-WP/17
3/3/26

منظمة الطيران المدني الدولي

ورقة عمل

فريق خبراء التسهيلات

الاجتماع الرابع عشر

(مونتريال، من ٢٠ إلى ٢٠٢٦/٤/٢٤)

البند رقم ٦: المسائل الأخرى المتعلّقة بالتسهيلات

معالجة استخدام النقل الجوّي لغرض الهجرة غير النظاميّة

(ورقة مقدمة من الاتحاد الأوروبي وبرعاية مشتركة من إيطاليا واليابان وهولندا)

الموجز

تعرِض ورقة العمل هذه لمحةً عامةً عن تحديات الهجرة غير النظامية المرتبطة بالسفر الجوي وتعقيداتها، وتسلّط الضوء على كيفية استخدام الرحلات الجوية التجارية لتهريب المهاجرين، بالإضافة إلى كيفيّة إساءة استخدام أنظمة منح التأشيرات لغرض الهجرة غير النظامية عن طريق الجو. وتُحدّد الورقة بعض المجالات الرئيسية للتطوير وتقدم توصيات إلى فريق خبراء التسهيلات بشأن التدابير والآليات التعاونية المُمكنة التي يمكن أن تساعد في التصدي لاستخدام النقل الجوي لأغراض الهجرة غير النظامية.

الإجراءات:

يُرجى من فريق الخبراء النظر في المقترحات الواردة في هذه الورقة، بما في ذلك تكليف مجموعة عمل تابعة لفريق الخبراء بمواصلة دراسة الهجرة غير النظامية عن طريق الجو وإخضاعها للتحليل من أجل إعداد استراتيجية شاملة لاستعراض القواعد القياسيّة والتوصيات الدوليّة الحالية ومتابعة المناقشات الفنية بشأن وضع المزيد من التدابير المناسبة التي تدعم العمل على معالجة هذه المسألة.

١- المقدمة

١-١ في الدورة الثانية والأربعين للجمعية العموميّة للإيكاو، عُرضت ورقة العمل WP/185 المُقدّمة نيابةً عن الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء، والدول الأعضاء في اللجنة الأوروبية للطيران المدني (ECAC)، برعاية مشتركة من أستراليا واليابان والمجلس الدولي لطيران الأعمال (IBAC)، والتي تناولت مسألة استخدام النقل الجوي التجاري لأغراض الهجرة غير النظامية، وقد حظيت الورقة بتأييد واسع من الدول الأعضاء. وأقرّت الجمعيّة العموميّة أهميّة هذه المسألة وأوصت بإحالة الإجراءات الواردة في الورقة إلى المجلس، ومعها آراء الهيئات الفنية المختصة، وبالتشاور مع وكالات الأمم المتحدة المختصة، لمواصلة دراستها واقتراح الخطوات القادمة في أسرع وقت.

١-٢ ولأغراض هذه الورقة، تشير الهجرة غير النظامية (التي يُشار إليها في بعض الدول بالهجرة غير الشرعية) إلى تحركات الأشخاص التي تحدث خارج نطاق القوانين أو اللوائح النظاميّة أو الاتفاقات الدولية التي تنظم عمليتي دخول ومغادرة بلد المنشأ أو العبور أو المقصد[١]. وقد يتم تسهيل الهجرة غير النظامية عن طريق إنتاج وثائق مزوّرة أو شراءها أو توفيرها. وقد تستغلّ شبكات تهريب المهاجرين[2] الرحلات الجويّة التجاريّة وتتحايل على متطلّبات الدخول من خلال مختلف الخطط، مثل الاستفادة من أنظمة سياسة الإعفاء من التأشيرة أو استخدام معلومات مزوّرة أو استغلال الفرص المتاحة لهجرة اليد العاملة من أجل نقل المهاجرين إلى دولة العبور أو إلى بلد المقصد النهائي.

١-٣ وينصّ بروتوكول الأمم المتّحدة لمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البرّ والبحر والجوّ، المكمّل لاتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنيّة (المادة ١١(٢)) على أن تتّخذ الدول تدابير تشريعيّة أو غيرها من التدابير المناسبة لمنع استخدام وسائل النقل التي يشغّلها الناقلون التجاريّون (بما في ذلك مشغّلو الطائرات)، إلى الحدّ المستطاع، في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في المادّة السادسة من البروتوكول. وبموجب الإطار التشريعي للأمم المتّحدة، اعتمدت غالبيّة الدول الأطراف في البروتوكول تشريعات وطنيّة تجرّم تهريب المهاجرين[٣]، كما تعالج مبادرات إقليميّة ووطنيّة مختلفة مسألة تهريب المهاجرين عن طريق الجوّ[٤].

١-٤ وتعمل بعض الدول الأعضاء في الإيكاو، بما في ذلك دول الاتحاد الأوروبي، على تعزيز مشاركتها على الصعيد العالمي في التصدي لتهريب المهاجرين عن طريق الجو والاستخدام المتزايد للنقل الجوي التجاري في الهجرة غير النظامية في إطار التحالف العالمي لمكافحة تهريب المهاجرين[5]، الذي يعمل بمثابة منتدى لزيادة منع تهريب المهاجرين وتعزيز الاستجابة لهذه الجريمة على المستوى العالمي وتوفير بدائل للهجرة غير النظامية.

٢- المناقشة

٢-١ تنشط الشبكات الإجرامية المُنظَّمة الضالعة في تهريب المهاجرين في تيسير التنقّل غير النظامي لعددٍ كبيرٍ من المُهاجرين على المستوى العالمي. وتُعتبَر هذه الشبكات ناشطة وقابلة للتكيّف مع المعطيات وقادرة على تعديل المسارات وأساليبها بسرعة. وفي حين يواصل مهرّبو المهاجرين الاعتماد بشكل أساسي على النقل البرّي والبحري، فإنّ استخدام النقل الجوّي التجاري

---

[١] قانون الهجرة الدولي رقم ٣٤ – مسرد مصطلحات حول الهجرة | منصة منشورات المنظمة الدولية للهجرة (IOM).

[2] يتطلب تهريب المهاجرين بالضرورة عبور الحدود، كما هو مُحدَّد في المادة ٣ (أ) من بروتوكول الأمم المتّحدة لمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البرّ والبحر والجوّ، المكمّل لاتفاقيّة الأمم المتّحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، ويُقصَد به "تدبير الدخول غير المشروع لشخص ما إلى دولة طرف ليس ذلك الشخص من رعاياها أو من المقيمين الدائمين فيها، وذلك من أجل الحصول، بصورة مباشرة أو غير مباشرة، على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى". ومع أنّ تهريب المهاجرين يُربط في بعض الأحيان بالاتجار بالأشخاص، وذلك نظراً إلى أنّ المهاجرين المُهرَّبين قد يتحوّلون إلى ضحايا للاتجار من خلال عبوديّة الدَيْن وأنّهم غالباً ما يُنقلون عبر الحدود، يظلّ تهريب المهاجرين عبارة عن جريمة قائمة بحدّ ذاتها. وعلى الصعيد الدولي – في المادة ٣ (أ) من بروتوكول منع الإتجار في الأشخاص، وخاصة النساء والأطفال وقمعه والمعاقبة عليه، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، يُقصد بالاتجار بالأشخاص تجنيد أشخاص أو نقلهم أو إرسالهم أو إيواءهم أو استقبالهم عن طريق القوّة أو الاحتيال أو الخداع بهدف استغلالهم. ولا يتطلب تعريف الاتجار في الأشخاص عبور الحدود، ويمكن أن تُرتكَب هذه الجريمة داخل أراضي الدولة أو عندما يُسمح للأشخاص بعبور الحدود بشكل قانوني. وبالتالي، يُعتبَر من المهمّ جداً تحديد هويّة ضحايا الاتجار في الأشخاص وحمايتهم.

[٣] في الاتّحاد الأوروبي على سبيل المثال: Directive - 2002/90 - EN - EUR-Lex و EUR-Lex - 32002F0946 - EN - EUR-Lex

[٤] في الاتّحاد الأوروبي على سبيل المثال، اعتمدت المفوضيّة الأوروبيّة في يونيو ٢٠٢٣ مجموعة أدوات للتعامل مع استخدام وسائل النقل التجاريّة لتسهيل الهجرة غير النظاميّة إلى الاتّحاد الأوروبي (Toolbox addressing the use of commercial means of transport to facilitate irregular migration to the EU.pdf)، تجمع بين التدابير التشغيليّة والدبلوماسيّة والقانونيّة، وتهدف إلى إشراك مشغّلي النقل لمنع سوء استخدام النقل التجاري لأغراض التهريب وتعزيز آليّات الكشف والوقاية لمواجهة المخاطر.

[5] المؤتمر الدولي للتحالف العالمي لمكافحة تهريب المهاجرين لعام ٢٠٢٥ – الهجرة والشؤون الداخلية.

– بما في ذلك عمليّات شركات الطيران والرحلات المستأجرة – يُعدّ أسلوب عمل بارزاً من ضمن طرق الهجرة غير النظاميّة عبر الحدود.

٢–٢ ويؤدّي تزوير الوثائق دوراً رئيسياً في تهريب المهاجرين، وفي الهجرة غير النظاميّة، عن طريق الجو، ويشمل التلاعب بالوثائق الأصليّة أو إساءة استخدامها أو تزويرها، مثل جوازات السفر أو بطاقات الهويّة أو التأشيرات أو الوثائق الداعمة لإصدار جوازات السفر أو طلبات الحصول على تأشيرة وتصاريح السفر، ما يسمح للمحتالين بانتحال هويّات مزيّفة أو إصدار وثائق مزوّرة، كما يتضمّن إساءة استخدام الوثائق المفقودة أو التي تم الحصول عليها بطرق احتياليّة. وتجدر الإشارة إلى أن شبكات تهريب المهاجرين قد تستغلّ غياب التحقّق الإلكتروني من وثائق السفر الإلكترونية المقروءة آلياً (eMRTDs) على الحدود، والاعتماد على التفتيش اليدوي ليس إلاّ، بالإضافة إلى الاستخدام المحدود للبيانات البيومتريّة، مثل مقارنة ملامح الوجه بواسطة الخوارزميّات. وبالتالي، من الضروري أن تقوم الدول بتدريب سلطات مراقبة الحدود لديها وتجهيزها لإجراء عمليات التحقق الإلكتروني من وثائق السفر الإلكترونية المقروءة آليّاً لمكافحة تزوير الوثائق وتهريب المهاجرين بفعاليّة. كما يمكن تحسين صياغة مواد الملحق التاسع التي تعالج إصدار وثائق السفر الإلكترونيّة المقروءة آلياً والتحقّق من صحّتها لمعالجة هذه المسألة.

٢–٣ ويستغل مهرّبو المهاجرين بشكل متزايد أنظمة منح التأشيرات لأغراض الدراسة أو العمل أو العبور في المدن الكبرى. وعلى سبيل المثال، تشمل إحدى ممارسات التهريب الشائعة إرسال مهاجرين حاملين وثائق شرعية إلى بلد مقصد أو مركز عبور مُعلَن عنه حيث يُمكن تزويدهم بوثائق مزوّرة وتذاكر سفر لمواصلة رحلتهم بشكل غير نظامي إلى الوجهة النهائية. وبالتالي، تبدأ هذه الطريقة برحلة جويّة قانونيّة على أساس تأشيرة عبور أو ما شابه، ولكنّها تتحوّل إلى رحلة غير نظاميّة في مرحلة العبور. ويسمح استغلال سياسات منح تأشيرات العبور لمهرّبي المهاجرين بتخطّي ضوابط الهجرة الأكثر صرامةً، ممّا يؤدّي إلى هجرة غير نظاميّة. وفي هذا المجال بالتحديد، قد يكون لكلّ من مشغلي المطارات ومشغّلي الطائرات دور في رصد مثل هذه الممارسات.

٢–٤ ويستفيد مهربو المهاجرين من التباين في مستويات مراقبة عمليّات المغادرة والبنية التحتية لفحص الوثائق. وفي بعض الحالات، قد يسمح ذلك للمسافرين بالمغادرة من دون خضوعهم لعمليات فحص شاملة للهوية، والتي يمكن أن تُحدّد المخاطر المحتملة للهجرة غير النظامية. كذلك فإن العبور عبر البلدان الذي يتفاوت فيها التنسيق بين هيئات الطيران المدني وسلطات مراقبة الحدود يزيد من صعوبة الكشف عن تهريب المهاجرين ومنعه، وتحديد تدفقات الهجرة غير النظامية. وبالتالي، يُمكن النظر في تحديد الطرق العالية الخطورة وتعزيز ممارسات مراقبة عمليّات المغادرة وغيرها من التدابير التي تهدف إلى الحدّ من حركة الركّاب غير النظامية من خلال عمليات تفتيش أكثر منهجيّة لعمليّات المغادرة. ومن شأن ذلك أن يكون مفيداً أيضاً لتيسير النقل الجوي من أجل تخصيص الموارد بحسب الأولويّات وتجميع المعلومات بشكل أفضل.

٢–٥ وتواجه مراكز العبور التي تشهد تدفقات عالية الكثافة تحديات في تحديد الهجرة غير النظامية على الرغم من عمليّات مراقبة الحدود العاديّة، حيث يستغل المهرّبون في كثير من الأحيان حالات التعارض/عدم الاتساق في عمليّات التحقّق قبل المغادرة والثغرات المتعددة المتعلقة بالتذاكر. كذلك فإن من شأن نشر مسؤولي تنسيق الجوازات، بالإضافة إلى مسؤولي التنسيق من بلدان المنشأ في المطارات عالية الخطورة، أن يتيح إجراء عمليّات التحقّق والتعاون في الموقع، وتقديم الدعم أثناء عمليات التفتيش قبل المغادرة لإضافة تدابير أمنيّة وتوفير مشورة الخبراء.

٢–٦ وتشكل الطبيعة الديناميكية لشبكات تهريب المهاجرين تحدياً كبيراً لسلطات إدارة الحدود، حيث يقوم المهرّبون بتغيير مساراتهم وأساليبهم بسرعة في ضوء جهود سلطات إنفاذ القانون. وللبقاء على علم بكل المستجدات، من الضروري اللجوء إلى استراتيجيات الكشف المستندة إلى البيانات وفي الوقت الحقيقي وتعزيز تبادل المعلومات بين الدول، وكذلك بين الجهات المعنية في مجال الطيران وسلطات منح التأشيرات والسلطات القنصلية وسلطات مراقبة الحدود/إنفاذ القانون. ومن شأن إنشاء آليات قوية

لتبادل المعلومات، لا سيما بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد، أن يضمن حصول جميع الأطراف المعنية على المعلومات اللازمة لتحديد عمليات التهريب وتعطيلها.

٢-٧ ويُمكن أن يُساهم سدّ الثغرات في التوعية وتوفير التدريب الموجَّه في تحسين الكشف عن تهريب المهاجرين. ومن الضروري تدريب فئات مُحدّدة من الموظفين لمساعدتهم على التعّرف على الهجرة غير النظامية عن طريق الجو من خلال بعض المؤشرات بعينها وإجراءات الإبلاغ الآمنة وغير المُصنِّفة. واستجابةً لتطوّر الأساليب، ينبغي تحديث التدريب الموجَّه لتعزيز الكشف في الخطوط الأمامية. ويمكن أن يترافق التدريب مع مبادئ إرشاديّة عمليّة بشأن التعرّف على الوثائق.

٢-٨ ويجب أن تشجّع الدول على إرساء حوار مُنتظَم بين سلطات إنفاذ القانون/حرس الحدود وممثّلي شركات الطيران والمطارات وموظّفيها بشأن الاتّجاهات الناشئة، وذلك لمساعدة مشغّلي شركات الطيران على توخّي الحذر وتطويع الإجراءات للكشف عن حالات الهجرة غير النظاميّة وتهريب المهاجرين المشتبه بها وتوفير معلومات للدول عن (إساءة استخدام) متطلّبات الحصول على تأشيرات. وفي هذا الصدد، تضطلع اللجنة الوطنيّة للتسهيلات ولجان التسهيلات في المطارات بدور تنسيقي هام. كما يوصى بشدّة بتشارك المعلومات وتنسيق الإجراءات من أجل التعامل بشكل أفضل مع الالتزام المشترك بمكافحة الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين.

٢-٩ ويُمكن أن يؤدي استخدام معلومات السفر وتسجيل عمليّات الدخول والمغادرة والتحقّق من البيانات البيومترية إلى تحسين الكشف عن تهريب المهاجرين والهجرة غير النظامية بشكل ملحوظ. كما يُتيح استخدام هذه الأدوات إجراء تقييم مُبكر للمخاطر. ويُعتبَر الاعتماد على هذه التقنيات بشكل واسع واستخدامها بطريقة متّسقة ضرورياً حرصاً على أن يكون للسلطات المُختصّة القدرة على تحديد أي تهديد بتهريب الأشخاص المسافرين إلى مطاراتها أو منها أو عبرها والتصدّي لمثل تلك التهديدات بفعاليّة. كما يُمكن تعزيز إجراءاتٍ أخرى مع قطاع الطيران، مثل زيادة ممارسات الشفافية في إصدار التذاكر وتحديد الوكلاء، بما في ذلك الطرق التي يمكن لمشغلي الطائرات والدول من خلالها تحديد حجوزات المجموعات الكبيرة أو الحجوزات الجماعية في اللحظة الأخيرة والأنماط غير المعتادة في إعادة الحجز ودور الوسطاء – مثل البائعين عبر الإنترنت ووكلاء السفر المحليين – في تسهيل سفر المجموعات بطريقة منسّقة.

٢-١٠ كما قد يلجأ مهرّبو المهاجرين إلى إساءة استغلال رحلات شركات الطيران غير المنتظمة ورحلات الطيران العام لنقل المهاجرين. وتتمتع هذه الرحلات الجوية بنموذج تشغيلي مرن، وغالباً ما تقدم خطط طيرانها قبل الطيران بمدة قصيرة، وتوفّر معلومات محدودة عن الركاب، وتعمل بإشراف محدود، مما يولّد ثغرات في المعلومات المقدّمة إلى السلطات. وينبغي أيضاً تعزيز الرقابة على هذه الرحلات الجوية لضمان خضوعها لمستوى رقابة مماثل للرحلات الجوية التجارية، بما في ذلك ما يتعلق بمعلومات السفر وإجراءات تقييم المخاطر.

٢-١١ وينظّم الملحق التاسع للإيكاو جملة أمور من بينها مسؤولية الدول لضمان إصدار وثائق السفر (في الفصل ٣ – C)[٦] ومسؤولية مشغلي الطائرات عن التفتيش، ومسؤولية الدول الأعضاء لمساعدة مشغلي الطائرات في تحمّل هذه المسؤولية (في الفصل "ح"[٧]). وعلى الرغم من هذه القواعد القياسية والتوصيات الدوليّة الحالية، يفتقر تبادل المعلومات بين مشغلي الطائرات والدول إلى الطابع المؤسسي. وفي الوقت الحالي، تُعتبَر المعلومات عن الممارسات الحالية للتصدي للهجرة غير النظامية عن طريق الجو محدودةً أو متفرقة، ممّا يُعيق العمل المُنسَّق. ويُمكن لمجموعة عمل، تجمع بين سلطات مراقبة الحدود وهيئات الطيران المدني، بالإضافة إلى قطاع الطيران، أن تؤدّي دوراً هاماً في مواجهة هذه التحديات. والهدف من ذلك هو تبادل المعلومات حول المخاطر والتحديات المتطوّرة للهجرة غير النظامية وتبادل الخبرات وأفضل الممارسات. وقد يؤدّي ذلك إلى إعداد استراتيجية شاملة للتصدّي للهجرة غير النظامية عن طريق الجو، وعند الاقتضاء، مراجعة القواعد القياسيّة والتوصيات الدوليّة والمواد الإرشاديّة الحالية، فضلاً عن دعم جهود وكالات إنفاذ القانون وإدارة الحدود، ممّا يُسهّل في نهاية المطاف على قطاع الطيران تخصيص الموارد وفق الأولويّات بشكل أفضل.

٢-١٢ وفي هذا السياق، يمكن أيضاً النظر في إمكانية التعاون بين مجموعة العمل هذه ومجموعات العمل الحالية بالإيكاو والتي تدعم تنفيذ استراتيجية "برنامج تحديد هويّة المسافرين" (TRIP)، أي مجموعة عمل التنفيذ وبناء القدرات (ICBWG) ومجموعة عمل التكنولوجيات الجديدة (NTWG). وتقوم المجموعة الأخيرة بإعداد وتحديث القواعد القياسيّة الخاصة بوثائق السفر المقروءة آلياً القابلة للتشغيل البيني المتعلقة بإصدار الوثائق والتحقّق منها، بما في ذلك استكشاف التقنيات الجديدة، بينما تقوم المجموعة الأولى بتعزيز تنفيذ القواعد القياسيّة والتوصيات الدوليّة الخاصة بوثائق السفر من خلال إشراك الدول بشكل مباشر وتبادل الخبرات وإعداد المواد الإرشادية. وبالتالي، تُساهم أنشطة مجموعتي العمل إسهاماً كبيراً في مكافحة تزوير الوثائق. ولذلك، ونظراً إلى أن تزوير الوثائق يؤدّي دوراً رئيسياً في تهريب المهاجرين عن طريق الجو، من شأن مجموعة العمل المقترح إنشاؤها أن تستفيد بشكل كبير من المعرفة والخبرة التي تتمتع بها كلتا مجموعتي العمل[٨].

٣- التوصيات

٣-١ يُدعى فريق الخبراء إلى القيام بما يلي:

(أ) الإحاطة علماً بالمعلومات الواردة في ورقة العمل هذه؛

(ب) تكليف إحدى مجموعات العمل الحالية، من خلال توسيع نطاق مهامها، أو إنشاء مجموعة عمل جديدة لدراسة القضايا المتعلقة بالهجرة غير النظامية عن طريق الجوّ، على النحو المبين في ورقة العمل هذه بهدف:

---

[٦] ٣-٥ يجب على الدول المتعاقدة أن تضع ضوابط مناسبة تشمل جميع عمليات طلب وثائق السفر وإسنادها وإصدارها لضمان مستوى عال من السلامة والأمن.

٣-٦ يجب على الدول المتعاقدة أن تضع الضوابط للحماية من سرقة ما يوجد لديها من وثائق سفر فارغة.

٣-٥-١ توصية — ينبغي على الدول المتعاقدة المواظبة على تطبيق ما يرد في كل من : Guide for Assessing Security of Handling and Issuance of Travel Document(دليل تقييم أمن مناولة وثائق السفر وإصدارها) و ICAO TRIP Guide on Evidence of Identity (دليل الإيكاو بشأن إثبات الهوية)، وذلك لضمان سلامة عملية إصدار وثائق السفر لديها.

[٧] ٣-٣٣ يجب على الدول المتعاقدة مساعدة مشغّلي الطائرات في تقييم وثائق السفر التي يقدمها الركّاب، من أجل ردع الاحتيال وإساءة الاستخدام.

٣-٣٥ يجب على مشغلي الطائرات اتخاذ الاحتياطات الضرورية عند نقطة الصعود إلى الطائرة، للتأكد من حمل الأشخاص للوثائق التي تحددها دول العبور ودول المقصد لأغراض المراقبة المذكورة في هذا الفصل.

[٨] يمكن السعي إلى التعاون أيضاً مع مجموعة العمل المشتركة بين اتحاد النقل الجوي الدولي وسلطات المراقبة (IATA CAWG) الذي سيشمل المنظور ذا الصلة لسلطات الحدود ومشغلي الطائرات.

(١) دراسة المخاطر التي جرى تحديدها والتحديات التي تواجهها الدول وقطاع الطيران بشأن الهجرة غير النظامية عن طريق الجو؛

(٢) وضع استراتيجية شاملة للحدّ من مخاطر الهجرة غير النظامية عن طريق الجو وعلى أساسها:

(أ) النظر، عند الاقتضاء، في مراجعة القواعد القياسيّة والتوصيات الدوليّة والمواد الإرشادية الحالية لمعالجة هذه المسألة؛

(ب) النظر في اقتراح التدابير الاحترازية المناسبة للتصدّي للهجرة غير النظامية، بما في ذلك، عند الاقتضاء، إدخال بعض التعديلات المُحتملة على الملحق التاسع.

— انتهى —