E

الأمم المتحدة

Distr.
GENERAL

E/CN.15/1998/6
23 March 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

المجلس الاقتصادي والاجتماعي

لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية
الدورة السابعة
فيينا ، ٢١ - ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٨
البند ٦ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*

التعاون الدولي في مجال مكافحة الجريمة عبر الوطنية

تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

مسألة وضع اتفاقية دولية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، وصكوك دولية ممكنة أخرى

تقرير الأمين العام

ملخص

يقدم هذا التقرير مجملا عن الأعمال المستمرة التي يضطلع بها المركز المعني بمنع الإجرام الدولي بخصوص تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، ويستفيد من معلومات مقدمة من ١٧ دولة ومن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي . كما يشمل التقرير التطورات الحاصلة بشأن مسائل محددة ، مثل تسليم المجرمين وتبادل المساعدة في المسائل الجنائية ، لكونها ذات صلة مباشرة بكل من تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية وتعزيز التعاون الدولي في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية . ويبين التقرير كذلك الإجراءات التي سيتخذها المركز مستقبلا للاستجابة لاحتياجات الدول الأعضاء وطلباتها ، من أجل تعزيز جهودها الرامية إلى منع الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحتها . ويثير التقرير مسائل جديرة بأن تنظر فيها اللجنة بغية تحديد ما يلزم من عمل متواصل في هذا الميدان .

* E/CN.15/1998/1 .

V.98-51969

مقدمة

١ - طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام في قرارها ٨٥/٥٢ بشأن متابعة إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية ، أن يواصل ما يقوم به من عمل بشأن المجمع المركزي المنشأ عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٧/١٩٩٦ ، بغية زيادة ما يحتوي عليه المجمع من البيانات وسائر المعلومات وصونها وتحديثها . وطلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قرارن ٢٧/١٩٩٦ إلى الأمين العام أن يواصل جمع وتحليل المعلومات حول بنية الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية بكافة أشكالها وديناميا تها وجوانبها الأخرى ، وأن يقدم تقريرا بشأن تنفيذ القرار إلى لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية .

٢ - وتمثلت خطوة إيجابية في تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية في إنشاء فريق خبراء دولي حكومي مفتوح العضوية ما بين الدورات ، عملا بقرار الجمعية العامة ٨٥/٥٢ ، بغرض إعداد مشروع أولي لاتفاقية دولية شاملة ممكنة بشأن مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الوطنية . وعقد الاجتماع الأول لفريق الخبراء في وارسو من ٢ إلى ٦ شباط/فبراير ١٩٩٨ (E/CN.15/1998/5) .

٣ - ويلخص هذا التقرير الأعمال التي اضطلع بها المركز المعني بمنع الإجرام الدولي التابع لمكتب مكافحة المخدرات ومنع الجريمة التابع للأمانة العامة إعمالا لتنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية . وهو يستفيد أيضا من معلومات مقدمة من ١٧ دولة (الأردن ، اسبانيا ، بنما ، تونس ، جرز كوك ، جنوب افريقيا ، السويد ، شيلي ، غيانا ، كوبا ، كينيا ، مصر ، المكسيك ، المملكة العربية السعودية ، النمسا ، هنغاريا ، اليابان) ، ومن برنامج الأمم المتحدة الإنمائي (اليونديب) . وينظر أيضا في هذا التقرير في التطورات الحاصلة بشأن مسائل محددة ، مثل تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية* ، لكونها ذات صلة مباشرة بكل من تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية وتعزيز التعاون الدولي في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية .

أولا - تنفيذ إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية

ألف - الإجراءات التي اتخذتها الدول الأعضاء

٤ - تندرج الإجابات الواردة استجابة لطلب الأمين العام لمعلومات عما اتخذ من إجراءات على الصعيد الوطني من أجل منع الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحتها تحت فئتين عامتين . وتتضمن الفئة الأولى

---

* انظر تقرير اجتماع فريق الخبراء المعني بتبادل المساعدة في المسائل الجنائية ، المعقود في أرلينغتون ، فيرجينيا ، الولايات المتحدة الأمريكية ، من ٢٣ إلى ٢٦ شباط/فبراير ١٩٩٨ . (E/CN.15/1998/7)

والكبرى معلومات عن وضع تشريعات وطنية محددة لمجابهة الجريمة المنظمة ، وكذلك التدابير المتخذة لإعادة هيكلة نظام العدالة الجنائية بغية الاستجابة للتهديد الذي يشكله هذا الشكل من الإجرام ، بينما تتضمن الفئة الثانية معلومات وطنية عن العمليات التي تنفذها جماعات الجريمة المنظمة وتقييمات لهذه العمليات .

٥ - وفيما يتعلق بالتشريعات الوطنية ، تمثل تطور هام في إدخال تعريف للجريمة المنظمة ، أو لاستعمال عناصر منه ، في تشريعات بعض الدول المجيبة . فأفادت السويد وشيلي وكينيا والمكسيك وهنغاريا بأنها اعتمدت تشريعات ، أو صلاحيات تستخدمها أجهزة إنفاذ القانون ، تتضمن سمات تعريفية للتنظيمات الإجرامية أو تشير إليها . وكان من بين هذه السمات مظاهر بنيوية وتفيذية وُجد أنها مشتركة بين الجماعات الإجرامية المنظمة ، ومن بينها استمرارية الجماعة الإجرامية ، وتقسيم العمل ، والبنية القائمة على تدرج المراتب ، وروابط مع جماعات أخرى ، إضافة إلى استعمال العنف والترهيب والفساد .

٦ - وكانت هناك بلدان أخرى لم تر بعد ضرورة الشروع في وضع تشريعات تتناول الجريمة المنظمة على وجه التخصيص ، إلا أنها أنشأت أفرقة خبراء مشتركة بين وزارات مختلفة لدراسة هذه المسألة . وأفادت تونس والمملكة العربية السعودية بأنهما تستخدمان أساسا كبلدان عبور وأعربتا عن مخاوفهما بأنه ما لم يوجه ما يلزم من اهتمام لهذه المشكلة في الوقت المناسب قد تترسخ الجريمة المنظمة في أراضيهما وتصبح خطرا يهدد الأمن الوطني .

٧ - وتناولت التشريعات الموضوعية التي وضعتها الدول المجيبة بغرض كبح عمليات الجريمة المنظمة مسائل مثل الاتجار غير المشروع بالمخدرات والأسلحة ، والاتجار بالمهاجرين غير المشروعين وبالمركبات المسروقة ، وغسل الأموال . وأفادت اسبانيا وتونس وشيلي وهنغاريا بأن الإرهاب من بين المسائل التي تشملها كذلك تشريعاتها الوطنية المتعلقة بالجريمة المنظمة ، وبخاصة فيما يتعلق باحتمال وجود روابط بين الجماعات الإرهابية وجماعات الجريمة المنظمة .

٨ - وفيما يتعلق بعمليات إنفاذ القانون ، أفادت بضعة دول بأنها اتبعت تدابير تسمح بأساليب للتحري تستهدف إضعاف التنظيمات الإجرامية واختراقها . فأفادت اسبانيا والسويد وشيلي والمكسيك بالتحديد أن أجهزتها الوطنية لإنفاذ القانون تستطيع استخدام وسائل للتحري ثبتت فعاليتها في تفكيك الجماعات الإجرامية ، مثل استخدام العملاء السريين للتسلل إلى داخل التنظيمات الإجرامية ، والتسليم المراقب من أجل كشف أكبر عدد ممكن من المجرمين المتورطين في الصفقات غير المشروعة ، إضافة إلى وسائل المراقبة الإلكترونية وغيرها من طرق المراقبة . وأفيد كذلك عن تدابير لحماية الشهود والمجرمين السابقين الذين قرروا أن يهجروا جماعات الجريمة المنظمة وأن يتعاونوا مع السلطات كوسيلة فعالة للحصول على المعلومات الضرورية لنجاح ملاحقة القضايا المنطوية على جريمة منظمة .

٩ - واعتبر العديد من الدول المجيبة أن التعاون الدولي ، الثنائي والمتعدد الأطراف على السواء ، هو الطريق الرئيسي لنجاح الإجراءات المضادة للجماعات الإجرامية التي لم تعد الحدود الوطنية تقيد عملياتها ومصالحها . وقد جرى العمل بصدد مسائل مثل تسليم المجرمين وتبادل المساعدة في المسائل الجنائية في أطر مختلفة ، من بينها العمل على أساس اتفاقيات قائمة ، ومخططات واتفاقات إقليمية ، ومعاهدات للتعاون الثنائي ، وكذلك توقعا لصكوك دولية محتملة لمكافحة الجريمة المنظمة .

١٠ - وقدمت تونس وجنوب افريقيا وشيلي وغيانا وكينيا والمكسيك والمملكة العربية السعودية وهنغاريا واليابان معلومات عن عدد من التدابير القانونية والتدابير الأخرى لمكافحة الجريمة المنظمة التي نفذت نتيجة لعمل جرى تحت رعاية الأمم المتحدة . وأشارت اسبانيا والسويد إلى مبادرات مشابهة اتخذتاها كجزء من تعاونهما داخل المنطقة ، وبخاصة في إطار المجتمع الأوروبي . وبذلك حقق التعاون المتعدد الأطراف أثرا مفيدا مباشرا ، إذ أتاح فرصة للدول الأعضاء لتقاسم وتبادل التجارب والدراية ولتجميع مواردها .

١١ - وكان الاتجار بالبشر أحد الصور المقلقة التي ظهرت من المعلومات المقدمة عن عمليات الجريمة المنظمة . فأفادت تونس والسويد والمكسيك وهنغاريا واليابان بأن جماعات إجرامية منظمة تتحكم في تهريب المهاجرين واللاجئين غير المشروعين إلى داخل أراضيها أو بأنها تستخدم أراضيها كنقاط للعبور . وذكر أن التدابير التي تتخذها السلطات الوطنية لمنع تلك الموجات من الهجرة تتطلب دعما من المنظمات الدولية الخبيرة .

باء - الإجراءات التي اتخذتها الأمانة العامة وسائر المنظمات الدولية

١٢ - يعد وضع دليل تدريبي في ميدان إنفاذ القانون لصالح المسؤولين عن تحري الجريمة المنظمة عبر الوطنية ، عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٩٩٦/٢٧ ، من الإنجازات الهامة التي حققها المركز المعني بمنع الإجرام الدولي تنفيذا لإعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية . ويجري استكمال مشروع الدليل ، مع مراعاة التوصيات الصادرة من اجتماع لفريق من الخبراء عقد في فيينا من ٨ إلى ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ .

١٣ - وهذا الدليل ، الذي يأخذ في الاعتبار المقترحات والنهوج القائمة للأمم المتحدة وغيرها من المحافل الدولية ، يتناول كلا من المسائل العامة ، مثل تعريف الجريمة المنظمة أو الأنشطة الإجرامية المتصلة بالجريمة المنظمة وطابعها وتطورها وأثرها ، ومواضيع أكثر تحديدا تتصل بعمل أجهزة إنفاذ القانون ، ومن بينها تقنيات وأساليب التحري الخاصة ، وصفات المتخصص النموذجي في التحريات والموارد التقنية والعلمية اللازمة للتحري . وتؤخذ في الاعتبار كذلك أفضل ممارسات وأساليب التحري التي ثبتت فعاليتها .

١٤ - ووفر المركز مساعدة تقنية إلى عدة دول ، بناء على طلبها ، بهدف تعزيز نظم العدالة الجنائية فيها ، وعلى الأخص أكثر القطاعات تأثرا بظاهرة الجريمة المنظمة (E/CN.15/1998/9) . ووضع المركز عددا من مقترحات المشاريع ، وعرضت على جهات مانحة محتملة من أجل تمويلها (E/CN.15/1998/CRP.6) .

١٥ - وركز مشروع كبير ينفذه المركز في قيرغيزستان بالتعاون مع اليونديب والوكالة الدانمركية للتنمية الدولية على أنشطة التدريب . وتتضمن أنشطة التدريب ، التي تستهدف النهوض بقدرة وزارة الشؤون الداخلية على مكافحة الجريمة المنظمة ، توفير المعدات التقنية والخدمات الاستشارية ووضع دليل تدريبي* .

١٦ - وفي أعقاب الحلقة التدريبية الوزارية الإقليمية التي عقدت في بوينس آيرس من ٢٧ إلى ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٥ ، نظم المركز حلقتين تدريبيتين وزاريتين إقليميتين حول متابعة إعلان نابولي السياسي وخطة العمل العالمية ، لصالح افريقيا وآسيا والمحيط الهادئ . وسوف يقدم التقريران عن الحلقتين التدريبيتين الأخريتين إلى اللجنة في دورتها السابعة (E/CN.15/1998/6/Add.1 و Add.2) .

١٧ - ونظم المركز ، بالتعاون مع المعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية ، أولى سلسلة من الحلقات الدراسية التدريبية المخصصة للممتهنين المشتغلين في العمل المتواصل السياسي والتشغيلي التوجه المتعلق بتسليم المجرمين . وكان الغرض من الحلقة الدراسية التدريبية هو استبانة المشاكل المتصلة بالمسائل الجنائية وابتكار استراتيجيات فعالة لتحسين فهم آليات وإجراءات تسليم المجرمين . وحضر الحلقة ، التي أجريت باللغة الإنكليزية وعقدت في سيراكوزا ، إيطاليا ، في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧ ، مسؤولون من ٤٢ من البلدان في كل المناطق . وأعرب المعهد عن اعتزامه استضافة ثلاث حلقات دراسية أخرى في عام ١٩٩٨ ، ستكون إحداها باللغة الإنكليزية والثانية باللغة الفرنسية والثالثة باللغة الاسبانية . وقد أعربت حكومة اسبانيا عن اهتمام شديد باستضافة الحلقة الدراسية التي سوف تعقد باللغة الاسبانية ، أو بالإسهام فيها جوهريا .

١٨ - وأكد المشتركون في الحلقة الدراسية الأولى على أنه ينبغي لتسليم المجرمين أن يكون في مقدمة السياسات الوطنية والدولية الخاصة بمكافحة الجريمة عبر الوطنية . وذكر أن طابع الجريمة المنظمة العابر للحدود الوطنية يستلزم في الواقع إعادة التفكير جماعيا في طرائق التعاون الدولي بغية تعزيز المساعدة القانونية المتبادلة . وشدد العديد من المشتركين أيضا على أنه ينبغي أن تستكمل أنشطة التدريب بخدمات استشارية ومساعدة في وضع وتعديل التشريعات الخاصة بتسليم المجرمين . ورحب المشتركون في تقييمهم للحلقة الدراسية بكل من المبادرة بتنظيمها وبالشكل الذي اختير لإجرائها ، وأعربوا عن امتنانهم للمعهد على تمكين عقده . وكان هناك إجماع على أنه طال انتظار مثل هذه الأنشطة وأنه ينبغي

---

* للاطلاع على الحلقتين الدراسيتين التدريبيتين المخصصتين لكبار المسؤولين عن إنفاذ القانون والعدالة الجنائية في جمهورية مقدونيا اليوغوسلافية سابقا ، انظر تقرير الأمين العام عن التعاون التقني (E/CN.15/1998/9) .

أن تكرر أكثر ما يمكن في المستقبل ، وعلى أنه ينبغي توسيع نطاقها كي تتضمن طرائق أخرى للتعاون الدولي في المسائل الجنائية . ودعيت البلدان المانحة إلى دعم تنظيم حلقات دراسية في المستقبل على نحو فعال ، إذ يمكن لها أن تحقق نتائج عملية قيِّمة مقابل استثمارات متواضعة نسبيا .

١٩ - ويبحث المركز وضع دليل تدريبي عن تسليم المجرمين ، مستفيدا من الخبرة المستمدة من الحلقات الدراسية التدريبية المعقودة حول هذا الموضوع . وسوف يستند الدليل إلى المعاهدة النموذجية المعدلة ، عملا بقرار الجمعية العامة ٨٨/٥٢ ، وإلى المواد التي جمعت أو أنتجت من أجل الحلقات الدراسية التدريبية ، وسوف تتبع الشكل المستخدم في الحلقات الدراسية ، مع إدماج تحليل مختلف دراسات الحالات لزيادة توضيح المشاكل التي تصادف عمليا والحلول المحتملة . ورحبت الحكومات والمنظمات الدولية الحكومية بوضع هذا الدليل ، وتعهدت بتقديم دعمها .

٢٠ - وشرع المركز كذلك في وضع تشريع نموذجي خاص بتسليم المجرمين ، يقوم على أساس المعاهدة النموذجية ويأخذ في اعتباره توصيات اجتماع فريق الخبراء المعني بتسليم المجرمين (E/CN.15/1997/6 و Corr.1) . وبعد الحلقة الدراسية التدريبية المذكورة في الفقرة ١٧ أعلاه ، استضاف المعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية في سيراكوزا اجتماعا لفريق صغير غير رسمي من الخبراء أجرى استعراضا أوليا لمشروع التشريع النموذجي . ويواصل المركز عمله على أساس نتائج هذا الاستعراض الأولي . وستكون هناك حاجة إلى موارد من خارج الميزانية لعقد اجتماع لفريق من الخبراء بغرض وضع النص في شكله النهائي .

٢١ - وإضافة إلى الأنشطة المتعلقة بتسليم المجرمين ، واصل المركز عمله المتعلق بإنشاء المجمع المركزي الخاص بالجريمة المنظمة ، عملا بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٧/١٩٩٦ . ويجري تنظيم المواد الموجودة بالفعل وفقا للمبادئ التوجيهية المبينة في المرفق الثاني لقرار المجلس ٢٢/١٩٩٧ ، المعنون "النقاط الخاصة بالمنهجية وتصنيف البيانات إلى فئات" ، واقترب استكمال العمل المتعلق بإعداد البرامجيات الحاسوبية . ويعد التعاون الكامل من جانب جميع الحكومات ذا أهمية حاسمة في تطوير المجمع وصونه بحيث يكون مفيدا قدر الإمكان . ولم تكن البيانات والمعلومات الأخرى الواردة حتى الآن من الدول الأعضاء متمشية مع المبادئ التوجيهية الواردة في المرفق الثاني لقرار المجلس ٢٢/١٩٩٧ .

٢٢ - أفاد اليونديب بأنه ينفذ عدة برامج قطرية في مناطق مختلفة وبأنه يدعم على نحو فعال أنشطة في منظومة الأمم المتحدة تتصل بهذه المسألة ، وعلى الأخص أنشطة المركز .

ثانيا - مقترحات معروضة على اللجنة للنظر فيها

٢٣ - حققت بالفعل عملية وضع أنشطة المركز المعني بمنع الإجرام الدولي في ميدان إجراءات مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية محل التنفيذ نتائج مفيدة ، وهي العملية التي بدأت بوضع الدليل التدريبي

وتوفير المساعدة التقنية إلى بعض الدول الأعضاء . فعلى سبيل المثال ، كانت هناك بعثات لتقدير الاحتياجات وأخرى استشارية وتقييمية أجريت بالارتباط بأنشطة التعاون التقني ، بيَّنت أن العديد من البلدان ، وعلى الأخص البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية ، في حاجة إلى أطر تشريعية عصرية من أجل مواكبة الظواهر الإجرامية الجديدة . وفي غالبية الأحوال تكون الحاجة إلى تشريع مصحوبة بحاجة إلى إعادة هيكلة نظام العدالة الجنائية .

٢٤ - ومن أجل تيسير عمل المركز في تطوير المجمع المركزي ومتابعته ، يرجى من اللجنة أن تشجع الدول الأعضاء على أن تتعاون على نحو فعال مع المركز ، وذلك بتوفير المعلومات والمواد التشريعية وتحديثها . وعلاوة على ذلك ، يرجى من اللجنة أن تبحث سبل تكميل المواد التي توفرها الدول بهدف جعل المجمع المركزي أكثر شمولا وفائدة .

٢٥ - يعتزم المركز وضع تشريع نموذجي وتوفير المساعدة للدول الأعضاء التي تطلب ذلك في صوغ سياسات العدالة الجنائية الهادفة إلى منع الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومكافحتها . وسيواصل المركز كذلك عمله في ميادين تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية وسائر طرائق التعاون الدولي . ومن أجل الحصول على أفضل النتائج الممكنة ، سوف يلزم الاضطلاع ببحوث تطبيقية حول مسائل قانونية وأخرى متعلقة بالسياسات العامة ، وإدارة العدالة الجنائية وخلاف ذلك من مواضيع ذات صلة ، مع مراعاة تباين النظم القضائية والثقافات . وسوف يلزم إيلاء اهتمام خاص لتعزيز الخبرات الداخلية بواسطة التدريب . ويرجى من اللجنة أن تناقش وأن تختار القضايا التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في سبيل العمل هذا وأن تُحدد آليات تنفيذه ، مثل عقد اجتماعات لأفرقة من الخبراء وتنظيم أعمال الخبراء الحكوميين والمستقلين ، أو أي طرائق أخرى قد تراها الدول الأعضاء مناسبة . وثمة مسألة رئيسية يتعين تناولها على نحو فعال ، ألا وهي مدى توافر الموارد الوافية لتطوير وصون الخبرات اللازمة وتوفير المساعدة التقنية .