الأمم المتحدة

CTOC/COP/WG.2/2007/L.1

Distr.: Limited
4 October 2007
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

فريق الخبراء الحكوميين العامل المؤقت المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية
فيينا، ٣-٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧

مشروع التقرير

أولا- مقدّمة

١- أقرَّ مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، في مقرره ٤/٣، التوصيات التي قدّمها إليه فريق الخبراء الحكوميين العامل المؤقت المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية خلال دورته الثالثة. وقد حدد الفريق العامل في تلك التوصيات عددا من مجالات المساعدة التقنية ذات الأولوية لدعم تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها وتعزيزه، وهي كالتالي:

(أ) تجريم الأفعال المشمولة بالاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها؛

(ب) التعاون الدولي في الشؤون الجنائية ولغرض المصادرة، مع التركيز بوجه خاص على تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية، وإيلاء اهتمام خاص لتوعية العاملين في مجال العدالة الجنائية والسلطات الأخرى ذات الصلة، وخاصة القضاة والمدّعين العامين، بأشكال التعاون الدولي، وتدريبهم في ذلك المجال؛

(ج) توفير المساعدة في مجال إنشاء سلطات مركزية معنية بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة و/أو تسليم المطلوبين و/أو تعزيز تلك السلطات.

٢- وحدد الفريق العامل أيضا في تلك التوصيات، الميادين التالية التي يمكن أن تقدم المساعدة فيها لدعم تنفيذ البروتوكولات وتعزيزه:

041007 V.07-87247 (A)

(أ) المساعدة في تنفيذ مقتضيات البروتوكولات فيما يتعلق باحتياجات الضحايا، وكذلك المقتضيات المتصلة بإعادة ضحايا الاتجار بالأشخاص إلى أوطانهم وعودة المهاجرين المهرَّبين؛

(ب) المساعدة المتصلة بتنفيذ الأحكام المتعلقة بحماية الشهود، مع الإشارة إلى أن هذا المجال مشمول ليس في البروتوكولات فحسب وإنما في الاتفاقية أيضا؛

(ج) المساعدة في شكل حلقات عمل إقليمية ودون إقليمية تشارك فيها البلدان الأصلية وبلدان العبور وبلدان المقصد لضحايا الاتجار بالأشخاص والمهاجرين المهرَّبين، مع التركيز بصفة خاصة على الموظفين العاملين في مجالي إنفاذ القانون والقضاء.

٣- وفيما يتعلق بالمساعدة التقنية على تنفيذ بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوّناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢٥٥، المرفق)، بيَّن الفريق العامل وجود حاجة خاصة إلى المساعدة في تنفيذ مقتضيات البروتوكول بشأن تعطيل الأسلحة النارية وحفظ سجلاتها ووسمها والتعرّف على السلطات المختصة.

٤- وفي المقرّر ٤/٣، طلب المؤتمر إلى أمانته أن تضع مقترحات لأنشطة المساعدة التقنية تهدف إلى تلبية الاحتياجات التي استبانها الفريق العامل في المجالات ذات الأولوية، وأن تقدّم تلك المقترحات إلى الفريق العامل لكي ينظر فيها في اجتماعه الذي سيعقد قبل دورة المؤتمر الرابعة.

٥- وحث المؤتمر، في مقرّره ٣/٣، الدول الأطراف على أن تتبيّن احتياجاتها في مجال المساعدة التقنية وأن تبلّغها إلى الأمانة بهدف مساعدتها على صوغ مقترحات لوضع استراتيجيات فعّالة ومتعدّدة التخصّصات في مجال مكافحة الاتجار واستراتيجيات فعّالة في مجال مكافحة التهريب.

٦- وقرّر المؤتمر، في مقرّره ١/٣، أن يدرس الفريق العامل في مداولاته وعلى النحو الملائم التقارير التحليلية النهائية المدمجة عن دورتي الإبلاغ الأولى والثانية، والتقرير النهائي الذي يشمل المعلومات المقدمة من الأطراف عملا بالطلبات الفردية فيما يتعلق بمسائل امتثال محددة.

ثانيا- تنظيم الاجتماع

ألف- افتتاح الاجتماع

٧- عقد فريق الخبراء الحكوميين العامل المؤقت المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية اجتماعه الثاني في فيينا من ٣ إلى ٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٧.

٨- وأشارت مديرة شعبة شؤون المعاهدات في مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب)، في ملاحظاتها الافتتاحية، إلى تعهّد أطراف الاتفاقية الثابت بدعم البلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقالية من خلال تقديم المساعدة المالية والمادية والتقنية إلى هذه البلدان. ولاحظت أن الفريق العامل بدأ في اجتماعه السابق بتجسيد ذلك الالتزام عمليا من خلال تحديد مجالات المساعدة التقنية ذات الأولوية، والتي ينبغي أن تشكل قاعدة متينة لجهود التنفيذ في المستقبل. وقدّمت المديرة معلومات عن مستجدات عملية جمع المعلومات بشأن تنفيذ الاتفاقية وبرتوكولاتها. وشكرت الدول التي قدمت المعلومات المطلوبة ودعت الدول الأخرى التي لم تف بعد بالتزامها إلى المبادرة بذلك دون مزيد من الإبطاء. ولاحظت المديرة أنه كان معروضا على الفريق العامل مقترحات ملموسة لتحديث وتيسير عملية جمع المعلومات، تستفيد من التجربة المستقاة من عملية مشابهة تتعلق باتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٥٨/٤، المرفق). وأشارت إلى أن الجهود الرامية إلى تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة سوف تزيد كذلك من تعزيز تنفيذ وفعالية جميع الصكوك الدولية والإقليمية القائمة في مجال مكافحة الجريمة ومراقبة المخدرات.

باء- إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال

٩- اعتمد الفريق العامل في ٣ تشرين الأول/أكتوبر جدول أعمال التالي (CTOC/COP/WG.2/2007/1):

١- المسائل التنظيمية:

(أ) افتتاح الاجتماع؛

(ب) إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال.

٢- مقترحات الأمانة بشأن تصميم أنشطة للمساعدة التقنية لتلبية الاحتياجات المستبانة في المجالات ذات الأولوية.

٣- التنسيق بين مقدّمي المساعدة التقنية الموجّهة لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها.

٤- النظر في إمكانية تحديد مؤشرات أداء للمساعدة التقنية وأفضل سبيل لاستبانة الدروس المستفادة من تقديم المساعدة التقنية ابتغاء استنباط ممارسات فضلى.

٥- تعبئة الموارد.

٦- فعالية فريق الخبراء الحكوميين العامل المؤقت المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية ومستقبله.

٧- مسائل أخرى.

٨- اعتماد التقرير.

١٠- وقدّم أمين المؤتمر توضيحا بشأن الوثائق المعروضة على الاجتماع، مشيرا إلى أن وثائق المعلومات الأساسية في إطار البندين ٤ و٥ من جدول الأعمال يتعين أن توضع في صيغتها النهائية لتقدم إلى الدورة المقبلة للمؤتمر بسبب عدم كفاية المعلومات الواردة حول تلك المسائل حتى هذا الحين.

١١- وأشار الرئيس، بيتر ستور (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية)، إلى إحراز تقدم في الاجتماع السابق للفريق العامل في تحديد المجالات الرئيسية للمساعدة التقنية وإلى ضرورة إعادة تنشيط الزخم السياسي فيما يتعلق بالاتفاقية. وتساءل عما إذا كان معدل الردود على استبيانات دورتي الإبلاغ كافيا لقياس المدى الذي وصلت إليه جهود التنفيذ ولتقديم أساس لمناقشة احتياجات المساعدة التقنية.

جيم- الحضور

١٢- كانت الدول التالية الأطراف في الاتفاقية ممثَّلة في اجتماع الفريق العامل: [...].

١٣- وكانت الدول التالية الموقِّعة على الاتفاقية ممثَّلة بمراقبين: [...].

١٤- وكانت الجماعة الأوروبية، وهي منظمة تكامل اقتصادي إقليمية موقِّعة على الاتفاقية، ممثَّلة في الاجتماع.

١٥- وكانت الدول التالية التي ليست من الأطراف في الاتفاقية لا من الموقعين عليها ممثَّلة أيضا بمراقبين: [...].

١٦- وكانت الكيانات التالية من بين وحدات الأمانة العامة، وأجهزة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها، ومعاهد شبكة برنامج الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، والوكالات المتخصصة وسائر مؤسسات منظومة الأمم المتحدة ممثلة بمراقبين: [...].

١٧- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثَّلة بمراقبين: [...].

ثالثا- مقترحات الأمانة بشأن تصميم أنشطة للمساعدة التقنية لتلبية الاحتياجات المستبانة في المجالات ذات الأولوية

١٨- كان معروضا على الفريق العامل في سياق نظره في البند ٢ من جدول الأعمال ورقة معلومات أساسية أعدّتها الأمانة وتتضمّن مقترحات بشأن تصميم أنشطة للمساعدة التقنية لتلبية الاحتياجات التي استبانها الفريق العامل في المجالات ذات الأولوية (CTOC/COP/WG.2/2007/2) وتقرير مرحلي مقدّم عن إعداد التقارير التحليلية النهائية المدمجة عن دورتي الإبلاغ الأولى والثانية والتقرير النهائي الذي يشمل المعلومات المقدّمة من الدول، عملا بالطلبات الفردية المقدّمة، فيما يتعلق بمسائل امتثال محدّدة (CTOC/COP/WG.2/2007/CRP.1).

١٩- وأشار أحد المتكلمين إلى أن الفريق العامل كان قد أكّد الحاجة إلى التنسيق مع الوكالات الأخرى التي تقدم المساعدة التقنية بشأن المسائل المندرجة في نطاق الاتفاقية. وفي هذا الصدد، أفاد الأمين بأن دعوة قد وجهت إلى منظمات أخرى لحضور الاجتماع وأن بعضها كان حاضرا في الاجتماع وأن لديها الفرصة لإبلاغ الفريق العامل بأنشطة المساعدة التقنية التي يقدمها.

٢٠- وقدّم الأمين إحاطة إلى الفريق العامل حول حالة الانضمام إلى الاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها، مشيرا إلى أن الحدث السنوي الذي نُظّم بشأن المعاهدات في نيويورك من جانب مكتب الشؤون القانونية بالأمانة العامة بمناسبة افتتاح الدورة الثانية والستين للجمعية العامة أسفر عن المزيد من عمليات التصديق والانضمام.

٢١- ومن حيث حالة الردود الواردة على الاستبيانات الخاصة بدورتي الإبلاغ، أفيد بأنه منذ الدورة الثالثة للمؤتمر، المعقودة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦، تلقّت الأمانة خمسة ردود أخرى على الاستبيان الخاص بالاتفاقية وستة ردود على الاستبيان الخاص ببرتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمّل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢٥، المرفق الثاني) وستة على بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمّل لاتفاقية

الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (قرار الجمعية العامة ٥٥/٢٥، المرفق الثالث). وأشير إلى أن ارتفاع عدد الردود الإضافية الواردة في إطار دورة الإبلاغ الثانية ربما كان مردّه إلى أن معدل الرد كان منخفضا نسبيا بادئ ذي بدء. وتلقت الأمانة ٢٢ ردا إضافيا على الاستبيان الثاني الخاص بالاتفاقية و١٨ ردا بالنسبة لبرتوكول الاتجار بالأشخاص، و١٢ بالنسبة لبروتوكول المهاجرين. وعلاوة على ذلك، فقد تلقت الأمانة ١٧ ردا إضافيا على الاستبيان الخاص بالأسلحة النارية، الذي دخل حيز النفاذ بعد دورة الإبلاغ الأولى. وقد تجاوز المعدل الإجمالي للردود ٥٠ في المائة بالنسبة لدورة الإبلاغ الأولى، لكنه قصر عن تلك النسبة قصورا كبيرا في دورة الإبلاغ الثانية. فلم تستجب سوى ١٢ دولة لطلب المؤتمر تعيينَ جهات اتصال. وأشارت الأمانة إلى أن المؤتمر آثر عدم تلقي البيانات الخام الواردة في تلك الردود، وإنما طلب إليها أن تعد تقارير تحليلية على أساس تلك الردود. وذلك يبرهن على أهمية تلقي معلومات كاملة ودقيقة حتى يكون بإمكان المؤتمر أن يحصل على صورة كاملة للتنفيذ من خلال تلك التقارير. وأفادت الأمانة في نهاية المطاف بأنها استوضحت من ٣١ دولة مسائل متعلقة بالامتثال وأنها لم تتلق سوى ردود قليلة.

٢٢- ويتضح مما سبق استمرار حالة القصور في معدلات الإبلاغ التي لاحظها المؤتمر في دورتيه الثانية والثالثة والتي دفعت إلى توجيه نداءات متكررة للدول من أجل الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالإبلاغ. وهي حالة تقوّض قدرة المؤتمر على استعراض تنفيذ الاتفاقية وإجراء تقييم واف للاحتياجات من المساعدة التقنية.

٢٣- وأكّد الكثير من المتكلمين أن انخفاض معدّل الإبلاغ لا ينبغي تفسيره على أنه دلالة على انتفاء الإرادة السياسية لتنفيذ الاتفاقية. وشدّدوا على أن أهمية الاتفاقية ما زالت اليوم كما كانت عليه عندما اعتمدت، وذلك في ضوء التفشي المتزايد أبدا لأنشطة الجريمة المنظمة. ولوحظ أن الاتفاقية أتاحت إطارا عالميا لمكافحة الجريمة المنظمة وأنها أدّت إلى إحراز تقدّم، ولاسيما بتجريم عدد من الأنشطة الجنائية الجديدة مثل الاشتراك في جماعة إجرامية منظمة والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين؛ وأن أحكامها بشأن التعاون الدولي أثبتت جدواها البالغة.

٢٤- وفيما يتعلق بمسألة قصور معدّلات الإبلاغ، أُبرز أن الاتفاقية والبروتوكولات الملحقة بها ما زالت صكوكا جديدة نسبيا لم تدخل حيّز النفاذ إلا منذ سنوات قليلة وأن الدول ما زالت في طور التصديق عليها أو الانضمام إليها ودمج أحكامها في أنظمتها القانونية الوطنية. وذُكر أن ملء الاستبيانات هو، علاوة على ذلك، عملية مسهبة ومضنية تقتضي جمع وتنسيق مساهمات من طائفة متنوّعة واسعة من الهيئات الوطنية المختصة. ورأى بعض المتكلمين أن بلدانهم لا تملك القدرة على الرد على هذه الاستبيانات المعقدة.

٢٥- وأشار المتكلمون إلى ضرورة صياغة الأسئلة على نحو يساعد على استنباط أشد المعلومات فائدة، وضرورة مراعاة يسر الاستخدام في أي أساليب لجمع المعلومات. وأشير أيضا إلى أن إعداد أدوات لتيسير جمع المعلومات سوف يساعد البلدان الطالبة والمانحين في التعرف بالصورة المثلى على الاحتياجات المحددة من المساعدة التقنية. وأكّد المتكلمون أن من الضروري في جميع الأحوال الاستفادة من الجهود التي بذلها عدد كبير من البلدان التي ردّت على استبيانات دورتي الإبلاغ.

٢٦- وأشير إلى إمكانية استلهام مسار مقبل للعمل من القائمة المرجعية للتقييم الذاتي التي أعدت من أجل الدول لكي تبلغ عن تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، ولا سيما بالاستعانة بالأداة البرامجية التي تيسر ملء بيانات التقييم الذاتي. فالقائمة المرجعية أقصر وأبسط نسبيا وقد حقّقت نتائج إيجابية في مجال الإبلاغ في وقت قصير. وأكّد الأمين أن الأداة البرامجية المصممة للقائمة المرجعية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يمكن تطويعها لأغراض جمع المعلومات بشأن تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحقة بها، رهنا بتوافر الموارد الكافية.

٢٧- ولاحظ المتكلمون أن المعلومات المقدّمة عن بعض الأحكام المتشابهة في الاتفاقيتين، مثل غسل الأموال والتعاون الدولي، يمكن استخدامها على نحو شامل.

٢٨- وأكّد المتكلمون الحاجة إلى توفير إرشادات توضّح للأمانة كيفية المضي قُدماً بصورة مؤقتة قبل الدورة التالية للمؤتمر بهدف تنشيط عملية جمع المعلومات وتحسينها. وعرض الأمين، في هذا الصدد، أفكارا حول اتباع نهج من شقين. وسوف يجري التفكير، في المرحلة المؤقتة، في الأخذ بشكل البرامجية والقائمة المرجعية لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد دون تغيير محتوى الاستبيانات. أما النهج الأبعد مدى، فسوف يتمثل في إعداد أدوات شاملة من نوع القائمة المرجعية لجمع المعلومات لكل من الاتفاقيتين والبروتوكولات الملحقة بهما ويلزم اتخاذ عدة خطوات في هذا الشأن. وأشير إلى أهمية إشراك خبراء مختصين بالمسائل الفنية والتقنية على السواء، وكذلك إلى المشاركة الواسعة النطاق من جانب الدول في جميع المناطق، بما يشمل الدول التي لم تتسن لها القدرة على الرد على الاستبيانات القائمة. وينبغي يكون لتلك الأدوات شكل نموذجي يجمع معا بين نهج أفقي، من حيث المجالات المواضيعية، ونهج رأسي، من حيث مستوى التفاصيل.