Distr.: General
2 August 2012
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي

فيينا، ١٥ و١٦ و١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢

البندان ٤ و٥ من جدول الأعمال المؤقت*

محاربة الشبكات بالشبكات: دور الشبكات والمبادرات الإقليمية في التصدي للجريمة المنظَّمة عبر الوطنية

تبادل أفضل الممارسات والخبرات في استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية لأغراض التعاون الدولي، مع مراعاة المادتين ١٦ و١٨، ومع الإشارة بصفة خاصة إلى التداول بالفيديو، والمعلومات المصرفية، والتحريات السرية وعمليات التسليم المراقَب، والمادة ٢١

أفضل الممارسات والخبرات في استخدام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية لأغراض التعاون الدولي ودور الشبكات الإقليمية

ورقة معلومات أساسية من إعداد الأمانة

أولاً- مقدِّمة

١- قرَّر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية، في مقرَّره ٢/٢، أن ينشئ فريقاً عاملاً مفتوح العضوية من الخبراء الحكوميين يُعنى بالتعاون الدولي لكي يعقد مناقشات مواضيعية حول المسائل العملية الخاصة بتسليم المجرمين والمساعدة

* CTOC/COP/WG.3/2012/1.

الرجاء إعادة الاستعمال

القانونية المتبادلة والتعاون الدولي لأغراض المصادرة. وعلاوة على ذلك، قرَّر المؤتمر، في مقرَّره ٢/٣، أن يكون الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي عنصرا ثابتا من عناصر المؤتمر. وقد عقد الفريق العامل حتى الآن ثلاثة اجتماعات: يومي ١١ و١٢ تشرين الأول/ أكتوبر ٢٠٠٦، ومن ٨ إلى ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨، ويومي ٢٠ و٢١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. وأثناء تلك الاجتماعات، عُقدت مشاورات بين الخبراء حول تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي لأغراض المصادرة، وقُدِّمت توصيات إلى المؤتمر حول تلك المسائل.

٢- وقد أعدّت الأمانة هذه الورقة لتقديم معلومات أساسية ومساعدة الفريق العامل في المناقشات التي سيجريها حول بنود جدول الأعمال ذات الصلة.

ثانياً- مسائل للمناقشة

٣- لعلَّ الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي يودُّ أن يتناول المسائل التالية:

- تبادل الأمثلة العملية والممارسات الجيِّدة حول تطبيق المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية على وجه العموم، وخصوصا بشأن مسألة رفض الدول تسليم رعاياها المطلوبين، وزمن التسليم وتكلفته، وكذلك بشأن بناء قدرات وخبرات الممارسين في مجال قانون التسليم وممارساته.

- تبادل الخبرات والأمثلة بشأن استخدام أسلوب التداول بالفيديو، بما في ذلك السيناريوهات المختلفة التي يُستخدم فيها، والأحكام التشريعية التي توفِّر الأساس القانوني لاستخدامه، والسوابق القضائية ذات الصلة التي تتيح استخدامه أو تمنعه. وبالإضافة إلى القوانين الوطنية، من المحبذ أيضا أن تعرض الدول الترتيبات الإقليمية ذات الصلة والاتفاقيات التي تنصّ على استخدامه أو تروِّج له وأن تناقشها.

- تبادل الخبرات والأمثلة على الممارسات الفضلى بشأن استخدام الاتفاقية في عمليات المساعدة القانونية المتبادلة بغرض تبادل المعلومات المصرفية. ولعلَّ الفريق العامل يودُّ أيضا اقتراح سبل عملية يمكن بها للأمانة أن تساعد الدول الأطراف على تطوير قدراتها لتيسير تبادل المعلومات المصرفية من أجل مكافحة الجريمة المنظَّمة.

- تبادل الخبرات بشأن الحالات التي طبّقت فيها أحكام المادة ٢٠ من الاتفاقية مع ملاحظة النجاحات والتحديات والدروس المستفادة لدى استخدام أساليب التحرّي الخاصة.

- تبادل الخبرات والممارسات الفضلى والرؤى بشأن إمكانيات ومتطلبات نقل الإجراءات والعقبات القانونية والعملية التي تحول دون ذلك، وفقاً للمادة ٢١.
- مناقشة إمكانيات نقل القضايا المتعلقة بقادة المنظمات الإجرامية حيثما تبدى خطر التدخل في الإجراءات الجنائية مما قد يؤدي إلى محاكمة غير عادلة، وفي الحالات التي قد تؤدي فيها المحاكمة إلى تهديد أمن الدولة أو تضع حياة الشهود في خطر.
- مناقشة مزايا شبكات وبرامج التعاون المختلفة وممارساتها وسبل تكوينها وتنفيذها وتبادل الخبرات بشأنها وتقديم الإرشادات والتوصيات من أجل الأعمال المقبلة.

ثالثاً- تبادل أفضل الممارسات والخبرات في استخدام اتفاقية مكافحة الجريمة المنظَّمة لأغراض التعاون الدولي

ألف- المادة ١٦ - تسليم المجرمين

٤- ناقش الفريق العامل، في اجتماعه الذي عُقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، الممارسات والخبرات الحالية فيما يتعلق بتطبيق المادة ١٦ من الاتفاقية. ونوقشت بتعمّق مسألة استخدام اتفاقية مكافحة الجريمة المنظَّمة كأساس قانوني لتسليم المجرمين.

٥- كما نوقشت بشكل موسَّع في ذلك الاجتماع مسألة رفض الدول تسليم رعاياها المطلوبين، التي ما تزال تثير صعوبات بالنسبة إلى عدد من الدول الطالبة والمتلقية للطلبات بهذا الشأن. وقد اتضح من تلك المناقشات أنَّ تلك المسألة تستدعي حوارا متواصلا ومناقشة مستمرة بين الدول الأطراف بغية تحسين فهم الفروق القائمة بين النظم القانونية وإيجاد سبل للحدّ من الصعوبات الناشئة.

٦- وما زال طول الفترة الزمنية التي تستغرقها إجراءات تسليم المجرمين تحديا بالنسبة إلى الدول على اعتبار أنَّ التسليم يمكن أن يستغرق وقتا طويلا ويتطلب تكلفة باهظة على حدّ سواء. وعظم حجم ونطاق التباينات الداخلية في قانون التسليم الموضوعي والإجرائي هو في حدّ ذاته مصدر التعقيدات الأكثر خطورة على التسليم العادل والسريع والقابل للتنبّؤ.

٧- وعلاوةً على ذلك، فإنَّ تسليم المجرمين ما زال أحد مجالات القانون التي تتّسم بدرجة عالية من التعقُّد الفني والتخصّص ولا تملك كل البلدان القدرة المطلوبة من أجل معالجتها. وإقراراً بهذه التحديات، دعا المؤتمرُ، في قراره ٦/٥، مكتبَ الأمم المتحدة المعني بالمخدرات

والجريمة إلى وضع دليل عملي لتيسير صوغ طلبات التسليم وطلبات المساعدة القانونية المتبادلة وإرسالها وتنفيذها، عملا بالمادتين ١٦ و١٨ من اتفاقية الجريمة المنظَّمة، وذلك في الحالات التي تُستخدم فيها الاتفاقية كأساس قانوني للطلب. وسوف يصدر دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين الذي أعدّه المكتب أثناء الدورة السادسة للمؤتمر. والدليل أداة للمساعدة التقنية، وهو مصمَّم كي يُستخدم كدليل تدريبي وكمرجع للممارسين.

باء- المادة ١٨ - المساعدة القانونية المتبادلة

١- التداول بالفيديو

٨- كان موضوع استخدام التداول بالفيديو لتيسير المساعدة القانونية المتبادلة أيضا أحد المواضيع التي نظر فيها الفريق العامل في اجتماعه الذي عُقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠.[1] وفي ذلك الاجتماع، خلص الفريق العامل إلى أنَّ هناك عددا من المسائل التي تستحق المزيد من الدراسة.

٩- وأوصى الفريق العامل بأن يضع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة دليلاً موجَّهاً إلى الممارسين بشأن اللجوء إلى الإدلاء بالشهادة عن طريق التداول بالفيديو على أن يُراعي النقاط الرئيسية التي قُدِّمت أثناء اجتماع فريق الخبراء الذي عقد في فيينا يومي ١٤ و١٥ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠ بشأن العقبات التقنية والقانونية أمام استخدام التداول بالفيديو، وأن يوضّح المزايا والتحديات الخاصة بهذه الطريقة من التداول. وسوف يهدف الدليل الذي يعدّه المكتب إلى تقديم معلومات خلفية وإرشادات يمكن أن تساعد المدّعين العامّين والقضاة على الاستماع للشهود عن طريق التداول بالفيديو في البلدان التي لا توجد لديها خبرات سابقة في استخدام هذا النوع من التداول أو أحكام أو سوابق قضائية محددة تجيزه. كما سيوضح الدليل مدى سهولة هذه التكنولوجيا وفعاليتها من حيث التكلفة وموثوقيتها.

٢- المعلومات المصرفية

١٠- كان مبدأ السرّية المصرفية في الماضي سببا لأن ترفض بعض الدول تقديم المساعدة القانونية المتبادلة. وبمرور السنين، طغت الحاجة الملحّة لمكافحة الجريمة المنظَّمة ومنع تمويل

(1) انظر أيضاً ورقتي غرفة الاجتماعات "The technical and legal obstacles to the use of videoconferencing (CTOC/COP/2010/CRP.2)" و"Expert Group Meeting on the Technical Legal Obstacles to the Use of Videoconferencing (CTOC/COP/2010/CRP.8)"، هما متاحتان في الموقع التالي: www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/CTOC-COP-session5.html.

الإرهاب تدريجيا على هذا المبدأ. وأصبح لدى معظم الدول الآن أطر تشريعية ورقابية تقضي بأن تبلغ المصارف والمؤسسات المالية عن المعاملات المشبوهة. وهناك دول كثيرة لديها وحدات عاملة للاستخبارات المالية ووحدات لإنفاذ القانون لديها القدرة على تحليل الأنشطة المالية المشبوهة والتحرّي عنها، وهما وظيفتان رئيسيتان في مكافحة غسل الأموال.

١١- وتحظر الفقرة ٨ من المادة ١٨ من الاتفاقية على الدول الأطراف أن تمتنع عن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بدعوى السرّية المصرفية. وعلاوةً على ذلك، وبموجب الفقرة ٢٢ من تلك المادة، لا يجوز للدول الأطراف أن ترفض تقديم المساعدة لمجرد اعتبار أنَّ الجريمة تنطوي أيضا على مسائل مالية.

١٢- والتعاون بين الدول الأطراف في تبادل المعلومات المالية التي تحتفظ بها المصارف وغيرها من المؤسسات المالية ركن أساسي في مكافحة الجريمة المنظَّمة. وقدرة المحققين الماليين على التعرف على الأصول المالية لأعضاء الجماعات الإجرامية وتعقّبها عبر الحسابات المصرفية وخلال الأشكال الأخرى من الحيازات الائتمانية خطوات مهمة صوب ملاحقة مرتكبي الجرائم المالية ومصادرة العائدات المتأتية من جرائمهم.

جيم- المادة ٢٠ - أساليب التحرّي الخاصة

١٣- تنص المادة ٢٠ من الاتفاقية على أن تتخذ الدول الأطراف، إذا كانت المبادئ الأساسية لنظمها القانونية الداخلية تسمح بذلك، ما يلزم من تدابير لإتاحة الاستخدام المناسب لأسلوب التسليم المراقَب، وكذلك ما تراه مناسبا من استخدام أساليب تحرٍّ خاصة أخرى، مثل المراقبة الإلكترونية أو غيرها من أشكال المراقبة، والعمليات المستترة، من جانب سلطاتها المختصة داخل إقليمها لغرض مكافحة الجريمة المنظَّمة مكافحة فعالة. كما تشجع المادة ٢٠ الدول الأطراف على أن تبرم اتفاقات أو ترتيبات لاستخدام أساليب التحري الخاصة هذه في سياق التعاون على الصعيد الدولي. ويمكن للدول الأطراف أيضا أن تقرّر، في حال عدم وجود اتفاق أو ترتيب دائم، استخدام أساليب التحرّي الخاصة على أساس كل حالة على حدة. والتحريات السرية والتسليم المراقَب أسلوبان من مجموعة أساليب التحرّي الخاصة التي تلجأ إليها أجهزة إنفاذ القانون بانتظام للتحرّي عن الأنشطة الإجرامية المنظمة التي تُمارس في إقليم دولة أو أكثر.

١٤- واللجوء إلى أساليب التحرّي الخاصة، من قبيل التحريات السرّية والتسليم المراقَب، يمكن أن يتسبّب في مشاكل بسبب اختلاف الدول في طرائق تنظيم استخدام تلك

الأساليب. فمن حيث التسليم المراقَب، تشمل التساؤلات القانونية الشائعة التي جرى رصدها ما يلي: (أ) مدى ضرورة الحصول على إذن قضائي؛ و(ب) مدى جواز الإعفاء من المسؤولية الجنائية بالنسبة لموظفي إنفاذ القانون المشاركين في العملية؛ و(ج) مدى جواز استبدال الشحنة، كليا أو جزئيا. وفي بعض الدول، يكون استبدال بعض المواد إلزاميا. وفي بعض بلدان العبور، لا يُعتدُّ بالشحنة إذا ما استُبدلت نظرا لعدم توافر الأدلة المادية على وجود مادة غير مشروعة.

١٥- ومما يُذكر أيضاً بشأن التسليم المراقَب، أنَّ هذا الأسلوب قد يؤذَن به في قوانين مختلفة تنظِّم استخدامه لدى أجهزة مختلفة لإنفاذ القانون (مثل أجهزة الحدود أو الجمارك أو مكافحة المخدّرات أو غيرها). ومن ثمّ، فإنَّ أدوار ومسؤوليات مختلف الأجهزة/الأطراف قد لا تكون واضحة سواء على الصعيد الوطني أو بالنسبة إلى الدول الأخرى. وهذا الوضع يمكن أن يؤدي إلى تأخير في الرد على الطلبات الواردة من الدول بشأن العمليات وكذلك إلى تقديم معلومات غير متسقة إلى الدول الطالبة. وعلاوة على ذلك، فإنَّ المتطلبات الزمنية للحصول على جميع الأذون من أجل التسليم المراقَب قد تتراوح ما بين ٢٤ ساعة و١٠ أيام.

١٦- وبما أنَّ عمليات التسليم المراقَب والعمليات السرّية كثيرا ما تتطلب تعاونا وتآزرا بين عدة أجهزة لإنفاذ القانون في بلدان مختلفة، فإنَّ التعاون الدولي أساسي لتيسير الإدارة السلسة لتلك العمليات. ومن المهم ملاحظة أنَّ بعض أشكال التحريات السرّية قانونية قد تكون في بعض الولايات القضائية، ولكنها قد لا تكون مقبولة في ولايات قضائية أخرى. وللمادة ٢٠ مغزاها من حيث كونها تقدِّم الفرصة للدول الأطراف للتحسب للمشاكل التي قد تنشأ عن الفروق في القوانين الداخلية فيما يتعلق باستخدام أساليب التحرّي الخاصة وتسويتها قبل الضلوع في تحقيق خاص عبر وطني.

دال- المادة ٢١ - نقل الإجراءات الجنائية

١٧- قد يحدث أن تبدأ أكثر من دولة التحقيق في جريمة واحدة وتواصله وتلاحق مرتكبي الجريمة. وتقضي المادة ٢١ بأن تنظر الدول في إمكانية نقل الإجراءات فيما بينها، في الحالات التي يُعتبر فيها ذلك النقل في صالح سلامة إقامة العدل، وخصوصا عندما يتعلق الأمر بعدّة ولايات قضائية، وذلك بهدف تركيز الملاحقة القضائية.

١٨- والجريمة المنظَّمة عبر الوطنية تنطوي بطبيعتها على أنشطة تشمل الولاية القضائية لأكثر من دولة. ولذلك، فليس من غير المألوف أن ترتكب جرائم ضد أشخاص يعيشون في أكثر من دولة ويتم غسل عائدات الأفعال الإجرامية من خلال النظم المالية لعدّة دول أخرى

وبينما أعضاء المنظمة الإجرامية المسؤولة يعملون أو يقيمون في دول أخرى غيرها. ولذلك، هناك حاجة للتنسيق الفعّال والعملي بين الدول المختلفة التي تندرج أنشطة المنظمة الإجرامية المرتكبة ضمن ولاياتها القضائية.

١٩- ومن مزايا تطبيق المادة ٢١ من اتفاقية الجريمة المنظَّمة أنَّ ذلك التعاون سوف يسمح بتركيز جميع الأدلة المتاحة أو معظمها ضمن ملف قضية واحدة مما سيزيد من فرص المحاكمة الناجحة.

٢٠- ومن وجهة نظر عملية، وحتى يتسنى نقل المحاكمة إلى دولة أخرى نقلا فعّالا، قد يلزم اتخاذ عدة خطوات. أولاً، يجب على الدولتين أن يتبادلا المعلومات والأدلة. فالفقرة ٥ من المادة ١٥ من الاتفاقية تنص على أنه حيثما تكون دولتان تجريان التحقيق أو تقومان بملاحقة قضائية أو تتخذان إجراءات قضائية بشأن جريمة واحدة، فإنَّ عليهما أن تتشاورا فيما بينهما، حسب الاقتضاء، بهدف تنسيق التدابير المتَّخذة. وثانياً، إذا كانت المسألة قد بلغت بالفعل المحاكم في إحدى الدولتين، فمن الضروري أن تعلِّق أو "توقف" الدولة الثانية سير الدعوى إلى حين صدور القرار بشأنها في الدولة الأخرى.

٢١- ومن الحالات التي قد يلزم فيها نقل الإجراءات الجنائية إلى ولاية قضائية أخرى محاكمة قادة المنظمات الإجرامية الذين قد يملكون من القوة ما يمكِّنهم من التدخّل في سير العدالة أو أمن إحدى الدول أو استقرارها. وفي تلك الحالات، يجوز لإحدى الدول أن تبرم اتفاقاً مع دولة أخرى يؤهلها مركزها لتولّي المحاكمة.

رابعاً- محاربة الشبكات بالشبكات: دور الشبكات والمبادرات الإقليمية في التصدِّي للجريمة المنظَّمة عبر الوطنية

٢٢- من الوسائل الأكثر فعالية لتيسير التعاون الدولي الاستعانة بآليات وشبكات التنسيق الإقليمية والدولية. وقد طلب المؤتمر إلى الأمانة، في قراره ٨/٥، أن تواصل تشجيع التعاون الدولي والإقليمي، وذلك بطرائق منها تيسير إنشاء شبكات إقليمية تُعنى بالتعاون في مكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية، عند الاقتضاء، وتيسير التعاون فيما بين جميع هذه الشبكات بغية المضي قُدماً في استكشاف إمكانية أن تفكر الدول الأعضاء في إنشاء شبكة عالمية.

٢٣- وعلاوةً على ذلك، اعتمد هذا الفريق العامل، في اجتماعه الذي عُقد في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، التوصيات التالية بشأن شبكات التعاون الإقليمية، وقد تضمَّنها تقرير ذلك الاجتماع:[٢]

(2) انظر CTOC/COP/WG.3/2010/1.

(أ) ينبغي للدول ومكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تعزيز وتيسير العمل على إنشاء شبكات تعاون إقليمية بين السلطات المركزية وغيرها من السلطات المختصة في المناطق التي لا توجد فيها مثل تلك الشبكات؛

(ب) ينبغي للدول والمكتب التشجيع على توطيد السلطات المركزية؛

(ج) ينبغي للمكتب مواصلة العمل مع الشبكات والبرامج الإقليمية من أجل وضع أدوات عملية لتيسير التعاون الدولي.

٢٤- كما أثيرت مسألة شبكات التعاون الإقليمية أثناء مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، وخصوصا في سياق التعاون على استرداد الموجودات وتبادل المساعدة القانونية.[٣]

٢٥- وجدير بالذكر أنَّ الشبكات الإقليمية تعزِّز الاتصالات الشخصية التي تبني الثقة بين المسؤولين وتفضي إلى فهم أفضل لمتطلبات كل منهم القانونية والإجرائية/العملياتية. وتلك أمور حاسمة الأهمية بالنسبة إلى أجهزة إنفاذ القانون في سياق تبادل الاستخبارات الجنائية وكذلك بالنسبة إلى المحققين والمدّعين العامّين والقضاة لدى إقامتهم الدعاوى أو تقدُّمهم بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين واستجابتهم لتلك الطلبات نظرا لأنَّ عاملي التوقيت الدقيق والسرّية يشكلان هاجسا مستمرا. فعلى سبيل المثال، قد تستغرق عمليتا تبادل المساعدة القانونية وتسليم المجرمين وقتا طويلا، ولكن تلك البرامج/الشبكات القضائية يمكن أن تعجّل بهما على اعتبار أنَّ معرفة المرء بنظيره يمكن في بعض الأحيان أن تكون خطوة فارقة بين النجاح والفشل.

٢٦- وعلى صعيد تبادل الخبرات وبناء القدرات، فإنَّ البلدان الأكثر نموا ضمن الشبكة الإقليمية يمكنها أن تدعم البلدان الأقل نموا ضمن منطقتها. وعلاوة على ذلك، فإنَّ الشبكات ذات الخبرة في بعض المجالات، يمكنها أن تتبادل تلك الخبرات مع الشبكات الأخرى في نفس منطقتها.

٢٧- وفي الوقت الحاضر، توجد طائفة واسعة من الشبكات والبرامج الإقليمية ذات الصلة باسترداد الموجودات والتعاون الدولي في المسائل الجنائية، وبالمدّعين العامّين العاملين في مجال الجريمة المنظَّمة وبالتعاون بين أجهزة إنفاذ القانون وتبادل المعلومات فيما بينها.

---

(3) انظر CAC/COSP/WG.2/2010/3.