

Distr.: General
25 September 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الخامسة

مدينة بنما، ٢٥-٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣
البندان ٢ و٦ من جدول الأعمال المؤقت*
استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
التعاون الدولي

تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (استعراض المواد ٤٦-٥٠)

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

أولاً - مقدمة

١- اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ١/٣، الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الوارد في مرفق ذلك القرار)، ومشروع المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القطرية ومشروع المخطط النموذجي لتقارير الاستعراضات القطرية. وقد وضع فريق استعراض التنفيذ تلك المبادئ التوجيهية والمخطط النموذجي في صيغتهما النهائيتين خلال دورته الأولى التي عُقدت في فيينا من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠.

٢- ووفقاً للفقرتين ٣٥ و٤٤ من الإطار المرجعي لآلية استعراض التنفيذ، أُعدت تقارير مواضيعية بغية جمع أعم وأنسب ما يرد في تقارير الاستعراضات القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة والملاحظات والاحتياجات من

* CAC/COSP/2013/1.



المساعدة التقنية، مصنفةً بحسب المواضيع، لإحالتها إلى فريق استعراض التنفيذ لكي يستند إليها في عمله التحليلي. ويرد في وثيقة منفصلة (CAC/COSP/2013/5) تحليل للاحتياجات من المساعدة التقنية ذات الصلة.

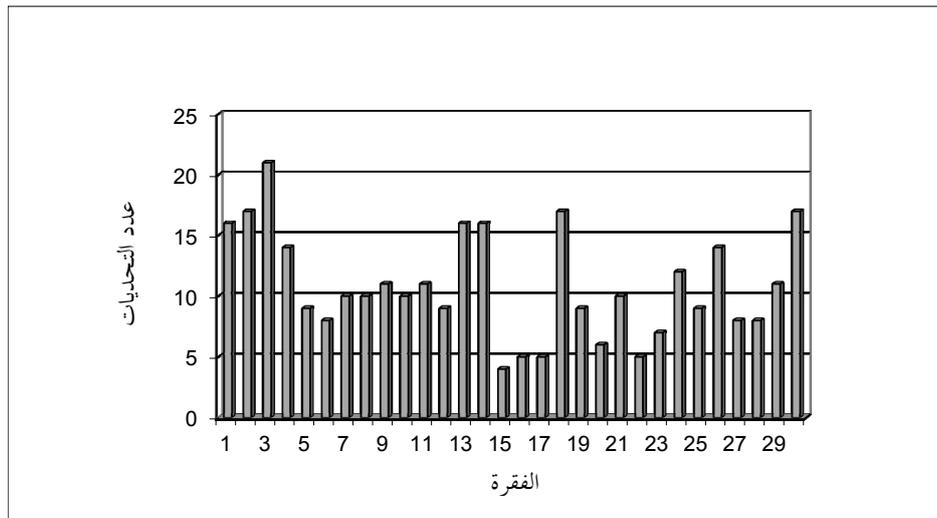
٣- ويحتوي هذا التقرير المواضيعي على معلومات عن تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية من قبل الدول الأطراف المستعرضة في العام الأول والثاني والثالث من الدورة الأولى لآلية الاستعراض. وهو يتضمن ملاحظات عامة عن التحديات المواجهة والممارسات الجيدة في تنفيذ المواد ٤٦-٥٠ من الاتفاقية. (وترد الأمثلة عن التنفيذ في الأطر من ١ إلى ١٥؛ كما ترد في الأشكال الأول إلى الخامس معلومات عن التحديات المواجهة في التنفيذ، وكذلك عن الممارسات الجيدة.)

ثانياً- تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية

ألف- المساعدة القانونية المتبادلة

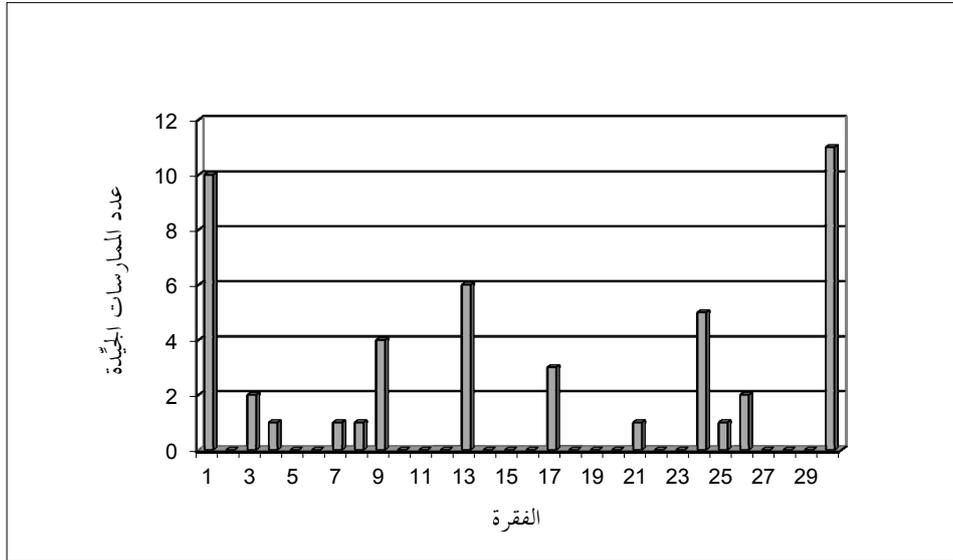
الشكل الأول

التحديات المواجهة في تنفيذ المادة ٤٦ من الاتفاقية، حسب الفقرات



الشكل الثاني

الممارسات الجيدة في تنفيذ المادة ٤٦ من الاتفاقية، حسب الفقرات



٤ - عند استعراض تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية، لوحظ أن لدى معظم الدول الأطراف قوانين وتدابير كافية لتوفير المساعدة القانونية المتبادلة. غير أنه لا يزال يتعين على بعضها أن تشترع القوانين ذات الصلة وأن تُبسِّط الإجراءات ذات الصلة أو تزيل العوائق القانونية والعملية أمام التعاون الدولي. وقد اعتمدت عشرون دولة طرفاً أحكاماً قانونية خاصة، إما في شكل قوانين قائمة بذاتها وإما ضمن إطار تشريع أوسع، مثل قانون العقوبات أو قانون الإجراءات الجنائية. وثمة دولة واحدة لا توجد لديها أحكام بشأن المساعدة القانونية المتبادلة إلا في قانون مكافحة غسل الأموال. وأفادت أربع عشرة دولة بأنها، في غياب تشريع داخلي شامل بشأن هذه المسألة، كانت توفر المساعدة القانونية المتبادلة استناداً إلى معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف، تبعاً للحالة.

النص المؤطر ١

مثال على تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

أفادت إحدى الدول الأطراف بأن تشريعها المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة في الشؤون الجنائية قد استُكمل بلوائح تنظيمية خاصة تسهّل تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة إلى الدول الأطراف في الاتفاقية وتلقّي تلك الطلبات من تلك الدول فيما يتعلق بالأفعال المجرّمة وفقاً للاتفاقية.

ونشرت دولة أخرى مجموعة مبادئ توجيهية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، وفُرت للدول الطالبة والسلطات المنفذة معلومات كانت بحاجة إليها لكي تقدم طلباتها إلى السلطات المركزية. وهذا الدفق من المعلومات أتاح للدولة المعنية تلقي ما يزيد على ٣.٠٠٠ طلب للمساعدة القانونية المتبادلة كل سنة، منها قرابة ٥٠٠ حالة صُنفت على أنها تتعلق بالفساد.

٥- وكما في حالة تسليم المجرمين، كانت أطر المساعدة القانونية المتبادلة متأثرة بطبيعة النظام القانوني لكل دولة. ففي الدول الأطراف التي يُسمح فيها بتطبيق المعاهدات مباشرة، تسري الأحكام التلقائية التنفيذ من الاتفاقية دونما حاجة إلى تشريع تنفيذي خاص. أما في الدول التي يلزم فيها وجود تشريع تنفيذي لاشتراط المعاهدات الدولية فلا تكون أحكام الاتفاقية سارية بدون اعتماد قوانين ممكنة، وسوف يلزم إدراج تلك الأحكام في القوانين والممارسات الوطنية. وقد أظهرت الدول الأطراف اختلافات كبيرة في أحكامها المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، حتى في حال وجود تشريع داخلي بشأن المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل المتعلقة بالفساد، وحتى عندما تكون لديها نظم قانونية متشابهة. وأشارت إحدى دول القانون العام إلى صعوبات في توفير المساعدة القانونية المتبادلة في سياق التدابير القسرية، حتى في التعامل مع دول قانون عام أخرى. وتتأتى هذه الصعوبات من الاختلاف في تقدير الطابع القسري لبعض التدابير، كأوامر التفتيش مثلا، مما يفضي إلى اختلاف المتطلبات بصرف النظر عن تشابه النظم القانونية.

٦- ومع أن معظم الدول الأطراف قد أبرم معاهدات ثنائية أو معاهدات دولية أخرى تنظم تبادل المساعدة القانونية فإن تلك المساعدة يمكن أن تُقدّم، في معظم البلدان دون وجود معاهدات من هذا القبيل، بالاستناد إلى مبدأ المعاملة بالمثل أو على أساس كل حالة على حدة. ويمكن لغالبية البلدان أن تستخدم الاتفاقية كأساس قانوني لتبادل المساعدة القانونية. ومع أن بعض البلدان قدّم أمثلة وإحصاءات مفصّلة عن المساعدة القانونية المتبادلة في قضايا الفساد، فقد لوحظ أنه كان من الصعب على بلدان أخرى أن تقدّم إحصاءات أو أمثلة بشأن كيفية تنفيذ تبادل المساعدة القانونية في الممارسة العملية.

٧- وذكرت غالبية الدول الأطراف أنه يمكنها توفير المساعدة فيما يتعلق بالجرائم التي يمكن تحميل الأشخاص الاعتباريين مسؤوليتها، ولكن نسبة مئوية قليلة منها قدّمت أمثلة لحالات واقعية. ومع أن التشريع الداخلي في ثماني دول أطراف لم يُرس مبدأ المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين فقد كان تبادل المساعدة القانونية ممكناً. وأفادت دولتان طرفان عن اعترامهما اعتماد تشريع ينص صراحة على تنظيم تبادل المساعدة القانونية فيما يتعلق

بالجرائم التي يمكن إلقاء مسؤوليتها على شخص اعتباري. وأفاد بلدان بأن قانونيهما يتضمنان أسباباً لرفض توفير المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بالأشخاص الاعتباريين، في حين لم تقدّم سبعة بلدان إجابات واضحة بشأن هذا الموضوع.

٨- وأفادت ٢١ دولة طرفاً بأن الأغراض التي يمكن لأجلها طلب المساعدة القانونية وفقاً للفقرة ٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية هي مشمولة إلى حد بعيد في تشريعاتها الداخلية. وذكرت تسع دول أن تلك الأغراض قد حُددت أو استُكملت في المعاهدات الثنائية أو المتعددة الأطراف المنطبقة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. كما أن بعض البلدان التي تتضمن تشريعاتها أو معاهداتها قائمة بأغراض معينة قد أدرجت فيها بنداً عاماً (جامعاً) لضمان شمول كل الأغراض شمولاً تاماً؛ وثمة بلد واحد أوصى بإدراج بند من هذا القبيل. وفي معظم الدول الأطراف، لم يُدرج استرداد الموجودات (وفقاً للفصل الخامس من الاتفاقية) صراحة في قائمة تلك الأغراض. غير أن تشريعات بعض الدول الأطراف تتضمن أحكاماً لتسهيل المساعدة فيما يتعلق بكشف عائدات الجريمة وتجميدها ومصادرتها، بغية التمكين من استرداد الموجودات. وثمة بلدان قليلة لا يتضمن قانونها الداخلي أيّ غرض يمكن لأجله الحصول على المساعدة القانونية المتبادلة. ونتيجة لذلك، يمكن تنفيذ أيّ نوع من التدابير الإجرائية عند الطلب، شريطة أن يكون ذلك التدبير مآذوناً به في قضية داخلية مشابهة.

الإطار ٢

مثال على تنفيذ الفقرة ٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

في إحدى الدول الأطراف التي تنطبق فيها الاتفاقية انطباقاً مباشراً فتشكّل أساساً قانونياً لتبادل المساعدة القانونية، بما في ذلك فيما يتعلق باسترداد الموجودات، ذكرت السلطات الوطنية أنه متى نُفِّد طلب المساعدة القانونية المتبادلة تكون لسلطات التحقيق والملاحقة القضائية كل الصلاحيات القانونية التي كانت ستتمتع بها في سياق قضية داخلية، بما في ذلك فيما يتعلق بكل التدابير المتصلة بالحجز والمصادرة. وفي حالة التدابير المؤقتة، يكون مستوى الإثبات المطلوب أدنى مما في حالة القضايا الداخلية (حيث تكون الدعوى ظاهرة الوجهة).

٩- وقد رأت المحافل الدولية، مراراً وتكراراً، أن إرسال المعلومات تلقائياً إلى السلطات الأجنبية، الذي ترتبه الفقرتان ٤ و ٥ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، هو ممارسة جيدة تجسّد التعاون بين الدول. وعادة ما تكون هذه الممارسة غير خاضعة على وجه الخصوص للوائح تنظيمية. غير أن اثنتين من الدول الأطراف أفادت بأن التبادل التلقائي للمعلومات بين السلطات القضائية يخضع صراحةً للوائحهما التنظيمية، بينما ذكرت دولة أخرى أنها قد ذهبت إلى حد تسمية سلطة معينة

بصلاحيات تمكنها من إرسال المعلومات بدون طلب مسبق. وأفادت غالبية الدول الأطراف بأنَّ الإرسال التلقائي للمعلومات، حتى وإن لم تكن التشريعات ترتبها، هو ممكن ما دام غير محظور صراحة. وذكر بعض تلك البلدان أنَّ إرسال المعلومات على هذا النحو يستند لديها إلى الاتفاقية مباشرة. وذكرت بلدان قليلة فحسب أنَّ الإرسال التلقائي للمعلومات ليس ممكناً. وتدل المعلومات المقدّمة على أنَّ هذا هو مجال كثيراً ما تلجأ فيه المؤسسات إلى استخدام منصات تابعة لمنظمات أو شبكات دولية، مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) أو مجموعة إيغومنت لوحدة المخابرات المالية أو مؤتمر رؤساء الشرطة برابطة أمم جنوب شرق آسيا أو شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات (انظر ما يرد أدناه في الفقرة ٤٨). وقدم بعض البلدان أمثلة على ذلك أو ذهبت إلى حد الإشارة إلى أنَّ ذلك الإرسال كثيراً ما يحدث من خلال قنوات اتصال غير رسمية متاحة لسلطات إنفاذ القانون.

الإطار ٣

مثال على تنفيذ الفقرتين ٤ و ٥ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

أفادت إحدى الدول الأطراف بأنه لا حاجة إلى أساس تشريعي للقيام، دون طلب مسبق، بإحالة معلومات قد تكون متعلقة ببيانات سرية أو تحريائية (بما فيها بيانات شخصية) إلى سلطات أجنبية. إذ يمكن فعل ذلك من خلال البوابة الطبيعية المتمثلة في الأحكام المنصوص عليها في قانون حماية البيانات في الدولة الطرف، والذي يسمح باستثناءات من اللوائح التنظيمية الواردة في تشريعات أخرى، وخصوصاً لأغراض منع الجريمة وكشفها.

١٠ - وفي معظم الدول، لا يمكن رفض طلبات المساعدة القانونية بداعي السرية المصرفية، وإن لم يُشر إلى حكم صريح يحظر ذلك الرفض. وقد أكدت الغالبية العظمى من الدول الأطراف المستعرضة أنَّ قوانين السرية المصرفية لا تشكل عقبة أمام تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بمقتضى الاتفاقية. وأفادت عدة دول أطراف بأنها تزود الدول الطالبة، على نحو منتظم، بالمعلومات المتحصل عليها من المؤسسات المالية. وفي بعض البلدان، يتطلب الاطلاع على السجلات المصرفية إذناً رسمياً من جهاز النيابة العامة أو القضاء. وأفادت إحدى الدول الأطراف بأنه ليس لديها أيُّ تشريع يضيف السرية على المعلومات المصرفية، أما المعلومات المصرفية لأيِّ شخص والمعلومات الخاصة بحساباته فهي سرية. وفيما يخص إنشاء تلك المعلومات لسلطات إنفاذ القانون، ثمة قانونان يمكنان السلطات من توفير تلك المعلومات لتحقيق جنائي في دولة أخرى. وفي بلد آخر، يُقدّم أيُّ طلب بشأن السجلات التجارية للأفراد أو حساباتهم المصرفية إلى مكتب النيابة العامة، الذي يُبتُّ فيه على أساس الموازنة بين مختلف

الحقوق والمصالح المعنية، بما فيها الحقوق الفردية التي يكفلها دستور الدولة المعنية للشخص الذي يُلتزم الاطلاع على سجلاته. وفي أحد البلدان، يشترط التشريع أن تقدم الدولة الطالبة تعهداً بالكتمان يكفل عدم استخدامها المعلومات المطلوبة إلا في القضية المعنية ذاتها. وأفيد بأن هذا يسبب مشاكل لأن الدول الطالبة لا تكون دائماً على علم بذلك الاضطرار، وأن الإحصاءات تُظهر أن المعلومات المصرفية كانت تُوفّر عدة مرات في السنة بعد أن تكون الدولة الطالبة قد أُعلمت بذلك الاضطرار وقدّمت التعهد بالكتمان. وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن عدداً من الدول الأطراف يطبق الاتفاقية تطبيقاً مباشراً بشأن هذه المسألة.

١١ - وعلى نقيض النهج المتبع بشأن تسليم المجرمين، ذكرت غالبية الدول الأطراف أن ازدواجية التجريم ليست شرطاً لتوفير المساعدة القانونية المتبادلة. وفي ١٠ بلدان، لا تُقدّم المساعدة فيما يخص التدابير القسرية في حال انتفاء ازدواجية التجريم. وفي أربع دول أطراف، يعد انتفاء ازدواجية التجريم سبباً اختيارياً لرفض المساعدة. وذكرت دولتان طرفان أن تشريعاتهما تشترط ازدواجية التجريم ولكنهما تُطبّقان ذلك الشرط بمرونة، أو يُمكنهما تطبيق الاتفاقية مباشرة في حال انتفاء ازدواجية التجريم. وفي إحدى الدول الأطراف، لا يُطبّق شرط ازدواجية التجريم إذا توافرت المعاملة بالمثل في هذا الشأن. وفي ثلاثة بلدان، لم يُقدّم إلى المستعربين رد واضح بشأن هذه المسألة. وذكرت دولتان طرفان أن ازدواجية التجريم لازمة، دون تحديد ما إذا كانت المساعدة ستقدّم إذا كان الأمر ينطوي على تدابير غير قسرية. ويتباين نطاق وأنواع المساعدة المقدّمة في حال انتفاء ازدواجية التجريم من دولة إلى أخرى، لأسباب منها الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان.

الإطار ٤

مثالان على تنفيذ الفقرة ٩ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

في إحدى الدول الأطراف، يمكن من حيث المبدأ تنفيذ الطلبات المتعلقة بتدابير قسرية، شريطة توافر ازدواجية التجريم. غير أنه يمكن بصفة استثنائية، حتى في حال انتفاء ازدواجية التجريم، توفير المساعدة التقنية المتبادلة المنطوية على تدابير قسرية إذا كان الطلب يرمي إلى: (أ) إبراء شخص ما من المسؤولية الجنائية؛ أو (ب) ملاحقة جرائم تنطوي على أفعال جنسية مع قاصرين.

وأبرزت دولة أخرى أهمية المرونة في تطبيق شرط ازدواجية التجريم، بما يتسق مع القانون الداخلي، بغية التوافق مع أحكام الاتفاقية. ويُقيّم مبدأ ازدواجية التجريم بالبحث عن سلوك إجرامي معادل، مع أن ذلك الفعل الإجرامي قد تكون له تسمية مغايرة في الدولة الطالبة. إذ

يستخدم هنا معيار يتعلق بطبيعة السلوك المزعوم، بدلاً من أيّ تسمية معينة للجرم أو أيّ تعريف له في الدولة متلقية الطلب.

١٢- وأفادت ١٢ دولة طرفاً بأنها تطبق أحكام الفقرات ١٠ إلى ١٢ من المادة ٤٦ من الاتفاقية تطبيقاً مباشراً على نقل المحتجزين لأغراض تحديد هويتهم أو لكي يُدلوا بشهادة، إذا لم تكن هذه المسألة خاضعة للتنظيم في معاهدات خاصة ثنائية أو متعددة الأطراف. وثمة ١٤ دولة طرفاً نظمت هذه المسألة وفقاً لمقتضيات الاتفاقية، خصوصاً فيما يتعلق بالمرور الآمن وموافقة الشخص المحتجز من أجل تنفيذ النقل. وأفادت هذه الدول الأطراف بأنها أطراف في صكوك إقليمية بشأن التعاون القضائي تتضمن أحكاماً تتعلق بهذه المسألة.

الإطار ٥

مثال على تنفيذ الفقرتين ١٠ و ١٢ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

في إحدى الدول، تنص اتفاقات المساعدة القانونية المتبادلة على إمكانية نقل الأشخاص المحتجزين في حال عدم وجود تشريع بهذا الشأن.

١٣- وقد قامت جميع الدول الـ ٤٤، باستثناء ثلاث منها، بتعيين سلطات مركزية لكي تتلقى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. أما تبليغ الأمين العام بذلك التعيين فقد كان مفقوداً فيما يخص ١٢ بلداً، كما رئي أن تعيين السلطة المركزية في أحد البلدان المستعرضة كان خاطئاً. وفي قرابة نصف الدول الأطراف المستعرضة كانت السلطة المركزية هي وزارة العدل؛ وفي عدد كبير من البلدان، كانت النيابة العامة هي السلطة المركزية، بينما أسندت ثلاث دول هذا الدور إلى وزارة الشؤون الخارجية، وأسندته دولة واحدة إلى هيئة مختصة بمكافحة الفساد، وأسندته دولة واحدة أخرى إلى وزارة الشؤون الداخلية. وهناك عدة دول حددت إدارة بعينها، أو حتى شخصاً بعينه، داخل الوزارة المعيّنة. كما أن بعض الدول الأطراف عيّنت أكثر من سلطة مركزية واحدة، مع تقسيم المهام تبعاً لنوع الجرم أو نوع الطلب أو تبعاً للتقسيمات الإقليمية. وكان لدى السلطة المركزية في إحدى الدول الأطراف نظام مفصلّ لتابعة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، تضمن مبادئ توجيهية بشأن مسؤوليات المؤسسات والأفراد وحدوداً زمنية معينة. وإلى جانب تسهيله العمل المتعلق بما يرد في طلبات للمساعدة القانونية المتبادلة، استخدم ذلك النظام أيضاً لإجراء تقييمات دورية لعمليات المساعدة القانونية المتبادلة.

- ١٤ - وكان هناك أيضا تباين فيما يتعلق بهيكل السلطة المركزية، وكذلك فيما يتعلق بتركيبتها وترأثها الهرمي (مثلا، ما إذا كانت تقدم تقاريرها إلى وزير الخارجية أم إلى كيان آخر). كما سمّت بعض البلدان سلطات مركزية مختلفة في إطار المعاهدات المختلفة؛ وذكرت تلك البلدان عموماً أن هذا لم يتسبب عملياً في أي صعوبات.
- ١٥ - وأفادت ١٢ دولة طرفاً بأنها تشترط تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة عبر القنوات الدبلوماسية. وذكر بلداناً أنهما يقصران استخدام القنوات الدبلوماسية على الطلبات المقدمة من دول لا تربطها بها أي معاهدة نافذة أو الحالات التي ترتقي فيها المعاهدة استخدام تلك القنوات. وفي ثمانية بلدان، يمكن توجيه الطلبات مباشرة إلى السلطة التي تُلتبس منها المساعدة، وإن شملت تلك البلدان بلداً لم يُعيّن بعد سلطة مركزية، حيث لم يكن واضحاً ما إذا كانت تلك الممارسة ستستمر متى عُيّنت سلطة مركزية.
- ١٦ - وأفادت معظم الدول الأطراف بأنها، في الأحوال المستعجلة، تقبل الطلبات الموجهة من خلال الإنتربول، وإن كان يلزم في بعض الحالات تقديم الطلب لاحقاً عبر القنوات الرسمية. وذكرت بعض الدول أنها يمكن أن توافق على ذلك التقديم المستعجل شريطة المعاملة بالمثل.
- ١٧ - ولا تزال لغة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وشكلها يمثلان إشكالاً. وقد وفّرت ٢٩ دولة طرفاً معلومات عن اللغات المقبولة للطلبات الواردة. وفي ١٣ بلداً، كانت اللغة الرسمية للدولة هي اللغة الوحيدة المقبولة للطلبات الواردة.

الإطار ٦

أمثلة على تنفيذ الفقرة ١٤ من المادة ٤٦ من الاتفاقية (فيما يتعلق باللغات)

أبلغت سبع دول أطراف الأمين العام بأن طلبات المساعدة القانونية تُقبل إذا قدمت باللغة الرسمية للدولة متلقية الطلب، أو بالإنكليزية، أو بلغات أخرى معينة من لغات الأمم المتحدة الرسمية. ذكرت إحدى الدول الأطراف أنها تقبل الطلبات المترجمة إلى أي من لغات الأمم المتحدة الرسمية.

ذكرت إحدى الدول الأطراف أنها تقبل طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بجميع اللغات إذا قدمت الدولة الطالبة تأكيداً بأنها ستقبل في المقابل الطلبات التي تقدّم إليها باللغة الرسمية للدولة متلقية الطلب.

١٨- وذكرت ثماني دول أطراف أنها تقبل الطلبات الشفوية، وأكدت ١١ دولة أن الطلبات المقدمة بواسطة البريد الإلكتروني ستكون أيضاً مقبولة؛ غير أنه يلزم، في معظم الحالات، إضفاء الطابع الرسمي على تلك الطلبات بتقديمها كتابةً في وقت لاحق. وأكدت معظم الدول الأطراف أن تشريعها لا تحول دون تقديم طلب للحصول على معلومات إضافية عقب تلقي الطلب الأصلي.

الإطار ٧

مثال على تنفيذ الفقرة ١٤ من المادة ٤٦ من الاتفاقية (فيما يتعلق بوسائل الاتصال)

أفادت إحدى الدول الأطراف بأنه عندما تقدم سلطة أجنبية التماساً بشأن طلب إنابة قضائية بواسطة الفاكس أو البريد الإلكتروني أو غيرهما من وسائل الاتصال السريعة، تقوم وزارة العدل بإحالة ذلك الطلب إلى السلطات المحلية لتنفيذه قبل أن تتلقى النسخة الأصلية لذلك الطلب. كما أن محاكم تلك الدولة الطرف لا تشترط أبداً، عند النظر في إمكانية تنفيذ تدابير قسرية، وجود النسخة الأصلية للطلب كشرط مسبق لاتخاذ قرار بشأنه.

١٩- أفادت غالبية الدول بأنها سوف تسعى إلى الإيفاء بالشروط أو اتباع الإجراءات التي تحددها الدولة الطالبة، خصوصاً فيما يتعلق بالامتثال للمتطلبات الخاصة بالأدلة، ما دامت تلك المتطلبات لا تتضارب مع التشريعات الداخلية أو المبادئ الدستورية.

٢٠- وفي ١٦ دولة طرفاً، يسمح القانون الداخلي بالاستماع إلى الشهود بواسطة الاتصالات الفيديوية. وفي خمسة بلدان، رئي أن تلك الوسيلة لأخذ الشهادة مسموح بها لأنها ليست محظورة صراحة، كما أن استخدامها يستند مباشرة إلى الاتفاقية. وأفادت دولتان فقط بأن هذه الممارسة غير مسموح بها بمقتضى القانون الوطني، وأفادت دولة واحدة أنها طرف في معاهدة ذات صلة بهذا الموضوع لكنها لم تستخدم الاتصالات الفيديوية في الممارسة العملية بعد. وذكرت إحدى الدول أنه يمكنها تقديم المساعدة بواسطة الاتصال الفيديوي عندما يطلب ذلك بلد آخر، وإن كان قانونها الداخلي لا ينظم استخدام الأدلة القائمة على الشهادات التي يُحصَل عليها بواسطة الاتصال الفيديوي. وذكرت تسع دول أطراف أنها عاجلت طلبات للمساعدة القانونية المتبادلة تنطوي على جلسة استماع بواسطة الاتصال الفيديوي. وذكرت اثنتان من تلك الدول أنهما تدأبان على التماس المساعدة من دول أجنبية، وتقديم المساعدة إليها، بأخذ الشهادات عبر وصلة فيديو. وأفادت إحدى الدول الأطراف بأنها أبرمت اتفاقية إقليمية تنظم جميع جوانب استخدام الاتصالات الفيديوية في التعاون الدولي في الشؤون

القضائية، وأشارت إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى اتفاقية المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، المبرمة في ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٠، التي تتضمن قواعد مفصلة بشأن الاتصالات الفيديوية. وأوضح أحد البلدان أن عدم وجود لوائح تنظيمية داخلية بهذا الشأن يعزى إلى نقص في البنى التحتية الضرورية.

الإطار ٨

مثال على تنفيذ الفقرة ١٨ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

أفادت عدة دول أطراف بأنها تستخدم الاتصالات الفيديوية على نطاق واسع في أخذ الشهادات، وهذا يمكنها من تفادي الإجراءات المطوّلة والتكاليف العالية المرتبطة بنقل الشهود.

٢١- وأفيد أن معظم النظم القانونية تحترم قاعدة الخصوصية في التزويد بالمعلومات أو الأدلة، التي ترسيها الفقرة ١٩ من المادة ٤٦ من الاتفاقية. كما ذكرت غالبية الدول الأطراف أنها تكفل سرية واقعة تقديم الطلب ومضمونه إذا اشترطت الدولة الطالبة ذلك. وإذا كانت هناك حاجة إلى استخدام الأدلة في أي إجراءات أخرى ليست مذكورة في الطلب الأصلي فإن الإجراءات الطبيعي يتطلب تحاطباً بين السلطتين المركزيتين المعنيتين قبل استخدام الأدلة في تلك الإجراءات.

الإطار ٩

مثالان على تنفيذ الفقرة ١٩ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

أفادت إحدى الدول الأطراف بأن قانونها الداخلي المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة لا يحتوي على مبدأ الخصوصية، لكنها تطبق هذا المبدأ باعتباره أحد معايير القانون الدولي التي تحظى بقبول عام.

وأكدت بعض الدول أنها تدرج هذا المبدأ في اتفاقاتها الثنائية الخاصة بالمساعدة.

٢٢- وأفادت غالبية الدول الأطراف بأن لديها تشريعات تنص على أسباب للرفض مطابقة للأسباب الواردة في الاتفاقية. وفي بضع دول فقط، ترد في القانون الداخلي أسباب مغايرة للرفض، منها الإضرار بتحقيق جار في الدولة متلقية الطلب، وإلقاء عبء مفرط على الموارد المحلية، واتسام الجرم بطابع سياسي أو قلة حسامته، ووجود شواغل تتعلق بالتمييز، واحتمال المساس بحقوق الأفراد وحرّياتهم الأساسية المتعارف عليها عالمياً.

٢٣- وذكرت الغالبية العظمى من الدول الأطراف أنها لا ترفض طلب المساعدة القانونية المتبادلة بمجرد كون الجرم ينطوي على مسألة جنائية. وفي أحد البلدان، تمثل إشارة الطلب إلى جرم ضريبي على وجه الحصر سبباً تقديرياً لرفضه، باستثناء الحالات المنطوية على تعمد تقديم بيانات كاذبة أو على إغفال متعمد. ومن ثم، فقد رئي أنه يكاد يكون من المستحيل أن يكون انطواء جُرم الفساد أيضاً على مسائل ضريبية مندرجاً ضمن أسباب الرفض المذكورة، وخلص إلى أن البلد المعني ممثل لأحكام الفقرة ٢٢ من المادة ٤٦ من الاتفاقية. وأفادت الغالبية العظمى من البلدان بأنها تُبدي أسباب رفض الطلب.

٢٤- وعلى وجه العموم، لا تحتوي القوانين على أحكام بشأن المدة التي يتعين تنفيذ الطلبات في غضونهما، كما لا تنص بالتحديد على تقديم معلومات عن التقدم المحرز في تنفيذ الطلبات. وفي أحد البلدان، يرتب التشريع مدة قدرها شهران، وذكر هذا البلد أن هناك مشروع قانون جديداً يُتوقع أن يختصر هذه المدة إلى شهر واحد. غير أنه وُجد أن السلطات المركزية كثيراً ما تكون لديها، من أجل تنظيم عملها داخلياً، تدابير مناسبة لمعالجة القضايا، تتضمن في بعض الحالات مبادئ توجيهية. وسُلم بأن من شأن قيام السلطة المركزية بدور فاعل أن يؤثر تأثيراً إيجابياً في تسريع الاستجابة للطلبات.

٢٥- ويتراوح متوسط الوقت اللازم للرد على الطلب من شهر واحد إلى ستة أشهر. غير أن عدة دول أطراف شددت على أن الوقت اللازم يتوقف على طبيعة الطلب ونوع المساعدة ومدى تعقد القضية؛ ورأت بعض الدول أيضاً أن مقدار الوقت اللازم يتوقف على الاتفاقات الثنائية المستخدمة. وذكرت إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أن الوقت اللازم يكون، في حال تقديم الطلب مباشرة إلى السلطة المنفذة، وهو أمر ممكن داخل الاتحاد الأوروبي، أقصر مما في حال تقديمه إلى السلطة المركزية. وفي بعض الحالات، يمكن أن تستغرق معالجة الطلب ما يزيد على سنة. وأشار أحد البلدان إلى ما يبذله من جهود لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة في غضون مدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر. أما الأمور التي تتطلب تجميداً للموجودات فيمكن معالجتها فور تلقي الطلب من خلال الإنترنت. وأفادت بعض الدول الأطراف بأنه عندما تشير الدولة الطالبة إلى ضرورة معالجة الأمر على وجه الاستعجال، يجري الاستجابة للطلب في غضون أيام قليلة. وأكدت إحدى الدول أنها تستجيب لجميع الطلبات عادة في غضون أسبوعين، وهذا يُعتبر أداءً نموذجياً. وأكدت إحدى الدول الأطراف قدرتها على تنفيذ تدابير معينة، مثل تجميد الحسابات المصرفية، في أقصر مدة ممكنة، وكثيراً ما يتسنى ذلك في غضون ساعة واحدة. ومن المتعارف عليه عموماً أن الاستجابة للطلب تكون أسرع عندما تكون للدولة التي تقدمه نفس الخلفية القانونية أو

السياسية أو الثقافية للدولة المتلقية. ورأت عدة دول أن استخدام نظم إدارة القضايا داخل السلطات المركزية هو مثال ناجح للتنفيذ، إذ يتيح رصد طول مدة الإجراءات الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة لأغراض تحسين الممارسات المعتادة.

الإطار ١٠

أمثلة على تنفيذ الفقرة ٢٤ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

أفادت إحدى الدول الأطراف أن موظفي سلطتها المركزية يُجرون اتصالات مستمرة، تكاد تكون يومية، بنظرائهم في الدول التي قدّمت عدداً كبيراً من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. كما تسعى هذه السلطة المركزية إلى إجراء مشاورات سنوية منتظمة مع كبار شركائها في مجال تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة.

وذكرت دولة طرف أخرى أنها ترصد أحوال تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة باستخدام قاعدة بيانات للقضايا مصممة خصيصاً لها، وتحتوي على سمات تتيح للموظفين المعنيين بالقضايا أن يتعقبوا كل إجراء يُتخذ بشأن أيّ مسألة، ومن ثم أن يتبينوا ما يحدث من تأخر في تنفيذ الطلب.

وذكرت إحدى الدول الأطراف أنه على الرغم من أن قانونها لا يحتوي على حدود زمنية معينة لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، فثمة مرسوم صادر عن النائب العام يحتوي على قواعد إلزامية، لا تخص مكاتب النيابة العامة وحدها بل تسري على جميع أجهزة إنفاذ القانون، تُلزم السلطات الإقليمية المختصة بتنفيذ تدابير المساعدة القانونية في غضون ١٠ أيام، كما تُلزم وحدة المساعدة الدولية التابعة لمكتب النائب العام بأن ترسل المعلومات المطلوبة على الفور.

وأفادت دولة أخرى بأن سلطتها المركزية عادة ما ترد في الحالات العاجلة في غضون خمسة أيام عمل، وفي الحالات الاعتيادية في غضون ١٠ أيام عمل. أما طول المدة الزمنية التي يستغرقها تنفيذ الطلب يتوقف على مدى تعقّد الأدلة المطلوبة، وكذلك على عوامل أخرى، مثل الوقت اللازم للمحكمة ومدى توافر الشهود.

٢٦- وأفادت معظم الدول بأنها لا تحظر التشاور مع الدولة الطرف طالبة قبل رفض الطلب أو تأجيل تنفيذه. وأشار بعضها إلى وجود معاهدات ثنائية تنظم هذه المسألة صراحةً، بينما ذكرت دول أخرى أنها لا تجري مشاورات من هذا القبيل كممارسة معتادة. ومع أنه

لم يُقدّم عموماً سوى عدد قليل من الأمثلة على ذلك التشاور، فقد ذكر أحد البلدان أنه كثيراً ما يجري مشاورات. وذكرت قلة من البلدان فحسب أنه ليس لديها لوائح تنظم هذا الأمر وليست لها أي ممارسات في هذا الشأن.

٢٧- ومع أنه ذكرت حالات محددة أُجِّل فيها تنفيذ الطلبات بسبب تعارضها مع تحقيقات جارية، فقد رأت عدة دول بأن ذلك التأجيل ربما يُلجأ إليه وفقاً لتشريعات داخلية أو معاهدات إقليمية، أو تطبيقاً للاتفاقية على نحو مباشر. وحتى في حال عدم وجود أحكام قانونية بهذا الخصوص، ذكرت عدة بلدان أن سلطاتها المركزية تمثل لتلك المقتضيات بحكم الممارسة والإجراءات المتبعة. وذكر أحد البلدان أن التداخل مع تحقيقات جارية يمثل سبباً تقديرياً للرفض؛ غير أنه أفيد أنه جرى، في الممارسة، تأجيل القضية بعد ظهور شواغل بشأن تداخلها مع تحقيقات جارية.

الإطار ١١

مثال على تنفيذ الفقرة ٢٥ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

ذكرت إحدى الدول الأطراف أنه، عند تلقي طلب مساعدة قانونية متبادلة لا يحتوي على العناصر المطلوبة، تعتمد سلطاتها المركزية عادةً إلى الاتصال بسفارة الدولة الطالبة من أجل توضيح الشروط التي يمكن في إطارها تنفيذ الطلب.

٢٨- وأفادت غالبية عظمى من الدول بأن مسألة ضمان عدم التعرُّض للشهود، الذي ترتبه الفقرة ٢٧ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، تُعالج إما في اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف وإما في التشريعات الداخلية. وذكرت بعض الدول أنه يمكنها أن تطبق الاتفاقية مباشرة لهذا الغرض، أو أنها تكفل عدم التعرض كممارسة معتادة. وفي أحد التقارير القطرية، وردت توصية بتعديل التشريع ذي الصلة لأنه يرتبي مهلة قدرها ثمانية أيام، يتوقّف بعدها ضمان عدم التعرض، بدلاً من مهلة الـ ١٥ يوماً المرتاة في الاتفاقية.

٢٩- وفيما يتعلق بالتكاليف المرتبطة بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة، درّجت العادة أن تتحملها الدولة متلقي الطلب. وذكرت بعض الدول الأطراف أن لديها لوائح تنظيمية ترتبي ترتيبات بشأن التكاليف تبعاً للحالة، وأفادت أربع دول أطراف عن حالات كانت فيها التكاليف غير عادية فتحمّل الدولة الطالبة جزءاً منها عملاً بترتيبات خاصة بذلك. كما أن تشريعات بعض الدول الأطراف تنص على أن تتحمل الدولة الطالبة بعض التكاليف المرتبطة بتنفيذ طلبات معينة، مثل التكاليف المتكبدة فيما يتعلق بشهادات الخبراء أو نقل الشهود

المحتجزين. وفي ثلاث دول أطراف، ينص القانون المنطبق على أن تتحمل الدولة الطالبة تلك التكاليف، ما لم تتفق الدول المعنية على خلاف ذلك.

الإطار ١٢

أمثلة على تنفيذ الفقرة ٢٨ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

كثيراً ما يتعرض تنفيذ طلبات المساعدة للتأخير بسبب عدم وجود أحكام تنظم مسألة التكاليف.

وذكرت إحدى الدول الأطراف أنها تحتفظ لنفسها بأمر البت فيما إذا كانت ستُحمّل الدولة الطالبة جميع التكاليف أو جزءاً منها. وقد أوصى الاستعراض بتغيير تلك الممارسة باستحداث إلزام بالتشاور مسبقاً مع الدولة الطالبة بشأن مسألة التكاليف.

وذكرت دولة طرف أخرى أنها تحملت تكاليف تنفيذ جميع الطلبات ذات الصلة، ولم تتشاور مع الدول الطالبة بشأن التكاليف غير العادية.

وذكرت دولة طرف ثالثة أنها قد حسمت مسألة التكاليف المتعلقة بالاتفاقات الثنائية من خلال النص على أن يتحمل كل طرف تكاليفه.

٣٠- وذكرت معظم الدول الأطراف أن الوثائق المتاحة لعامة الناس توفّر للدولة الطالبة. أما بشأن السجلات الحكومية غير المتاحة لعامة الناس، فقد أكدت إحدى الدول الأطراف أنها كثيراً ما توفّر للدول الطالبة سجلات من هذا القبيل، تتضمن تقارير الشرطة وأجهزة إنفاذ القانون. وذكرت دولة أخرى أنها توفر تلك السجلات ما دام هذا لا يتعارض مع أحكام المعاهدات أو مع المصالح الجوهرية. وذكر أحد البلدان أنه يمكنه إتاحة تلك الوثائق بناء على أمر إبراز صادر عن محكمة، أو بطلب من وزير العدل بنزع السرية عن السجلات الحكومية. وفي بلد آخر، يقضي القانون بأن تكون جميع الوثائق التي في حوزة السلطات متاحة لعامة الناس، ومن ثم يمكن إتاحتها للدول الطالبة. وأخيراً، ذكرت إحدى الدول الأطراف أنها تُميّز بين مختلف أنواع المعلومات غير المتاحة لعامة الناس: "المعلومات المحجورة"، التي يمكن توفيرها للدولة الطالبة؛ و"المعلومات السرية"، التي يمكن توفيرها تبعاً للحالة؛ و"المعلومات ذات السرية المطلقة"، التي لا يمكن توفيرها أبداً. وأفادت إحدى الدول بأنه ليست لديها متطلبات تشريعية تتناول توفير تلك المعلومات؛ غير أنه يمكن توفيرها في أي شكل يكون مقبولاً في الدولة الطالبة، بحيث يمكن الإيفاء بالمتطلبات الإثباتية ذات الصلة.

٣١- وعلى الصعيد العملي، ذكرت بعض الدول أنها تواجه تحديات كبيرة فيما يتعلق بتقديم مساعدة قانونية متبادلة فعّالة، ومع ذلك فقد أفادت عامة الدول بأنّ التعاون يتحسن باستمرار. وتتضمن استراتيجيات تدعيم التعاون استحداث أدوات وآليات عصرية لتعزيز تقاسم المعلومات. كما ثبت أنّ تقاسم التجارب بين الدول الأطراف هو ممارسة مفيدة. وذكّر في عدة تقارير أنّ الدول الأطراف قد دعت آلياتها وشبكاتها الخاصة بالتعاون الدول بوسائل منها الانضمام إلى عضوية الهيئات الإقليمية التي تهدف إلى تيسير المساعدة القضائية فيما بين الدول داخل المناطق، والمشاركة النشطة في أعمال تلك الهيئات. وعلى النسق ذاته، أشارت بعض الدول الأطراف إلى صكوك وآليات إقليمية فعالة ومتقدمة لتيسير المساعدة القانونية المتبادلة، كما أشارت إلى شبكات متقدمة للتعاون القضائي. وأقر أيضا بأنّ المنظمات الإقليمية تسهم إسهاما كبيرا في تحسين التعاون القضائي. ورئي عموما أنّ دور السلطات المركزية مهم جدا.

باء- نقل الإجراءات الجنائية

٣٢- ذكرت نصف الدول الأطراف أنّ نظمها القانونية لا تحتوي على أيّ حكم ينظم نقل الإجراءات الجنائية على الصعيد الدولي. غير أنّ ذلك النقل ممكن في بعض تلك الدول على أساس ترتيبات ظرفية. وذكّر أيضا أنّ إمكانية نقل الإجراءات الجنائية قد عولجت في الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بنقل الدعاوى الجنائية، التي استخدمتها دولتان طرفان في حالات تنطوي على نقل الإجراءات. كما عولجت هذه المسألة على نحو عام في صك إقليمي أبرمته إحدى الدول الأطراف ولكنها لم تصدّق عليه بعد. وذكّر أحد البلدان أنه لم يتخذ تدابير تداخلية ولم يبرم معاهدات بهذا الشأن، ولكن يمكنه استخدام الاتفاقية مباشرة لنقل الإجراءات الجنائية.

٣٣- وفي ١٥ بلداً، ترتأى إمكانية نقل الإجراءات في تشريعات داخلية أو في معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف، وإن لم يحدث أيّ نقل من هذا القبيل في بعض تلك البلدان. وينص التشريع الداخلي لإحدى الدول الأطراف على إمكانية ذلك النقل ضمن إطار منظمة إقليمية أو دولية، فيما يتعلق بجرائم غسل الأموال.

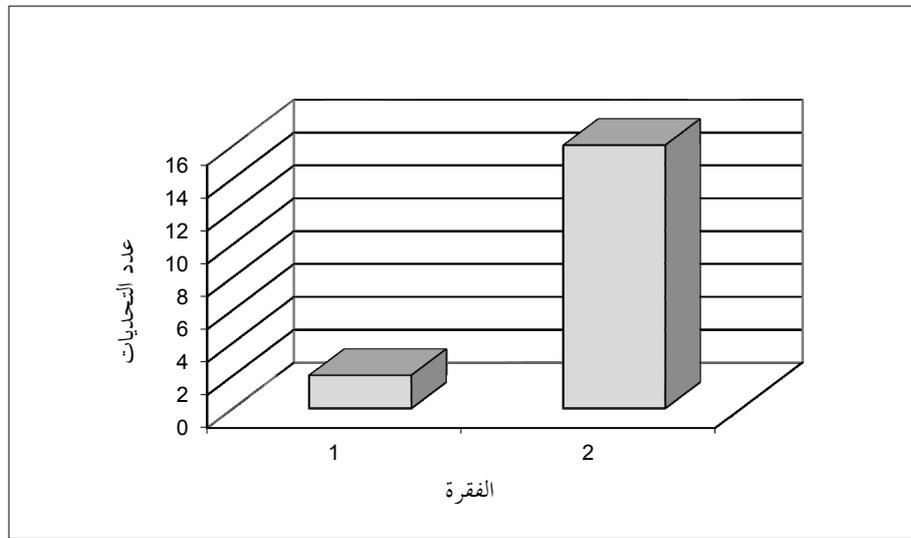
٣٤- وتبيّن أنّ إحدى الدول الأطراف قد استخدمت هذا الشكل من التعاون الدولي على نطاق واسع إلى حد ما، خصوصا مع البلدان المجاورة: إذ أُفيد عن تلقيها ٥٩ طلبا وتقديمها ٤٧ طلبا أثناء الفترة ٢٠٠٩-٢٠١١. وأفادت دولة طرف أخرى بأنها تلقت منذ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ ما يزيد على ٧٥٠ طلبا لنقل الدعاوى إلى ولايتها القضائية، معظمها يتعلق بقضايا احتيال، وإن كان لم يتسن التأكد من عدد الدعاوى التي قبلت في نهاية المطاف. وذكرت إحدى الدول الأطراف أنّ الترجمة طرحت صعوبات عملية، لأنها تستغرق

الكثير من الوقت والموارد. وذكر بلد آخر أنَّ نقل الإجراءات الجنائية هو ممارسة معتادة، دون أن يقدم أمثلة محددة لتنفيذ ذلك النقل. وذكرت دولة طرف أخرى أنه في الحالات التي يرفض فيها تسليم المطلوبين لأسباب تتعلق بجنسية الشخص، يُعتبر نقل الإجراءات جزءاً من الالتزام بمبدأ "إما التسليم وإما المقاضاة". وفي كل الحالات الأخرى، يمكن القيام بنقل الإجراءات الجنائية من خلال ترتيبات تتخذ تبعاً للحالة.

جيم - التعاون في مجال إنفاذ القانون

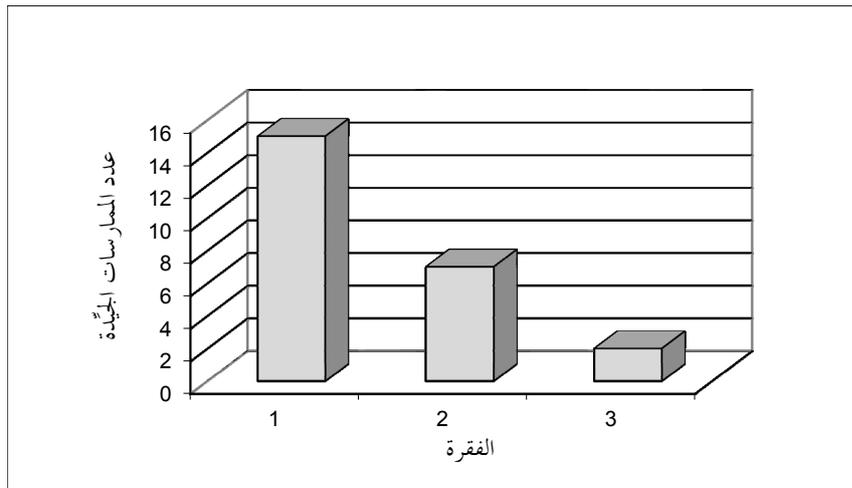
الشكل الثالث

التحديات المواجهة في تنفيذ المادة ٤٨ من الاتفاقية، حسب الفقرات



الشكل الرابع

الممارسات الجيدة في مجال تنفيذ المادة ٤٨ من الاتفاقية، حسب الفقرات



٣٥- وقنوات التخاطب بين سلطات مكافحة الفساد وإنفاذ القانون المختصة موجودة على الصعيد الثنائي والإقليمي والدولي. وذكرت بعض الدول الأطراف أن لديها تشريعات داخلية تتيح ذلك التعاون. وأفادت دولة طرف واحدة بأنه ليس لديها تشريعات داخلية بهذا الشأن إلاّ فيما يخص غسل الأموال. ومع أن هناك بلدانا كثيرة لا يتطلب فيها التعاون في مجال إنفاذ القانون أساسا تشريعيا فقد شجّع بعض البلدان على استحداث تشريعات تيسر ذلك التعاون صراحة.

٣٦- ويوفّر التعاون في معظم البلدان استنادا إلى معاهدات أو اتفاقات مؤسسية ثنائية أو إلى مذكرات تفاهم بين السلطات المعنية (قوات الشرطة ومكاتب النيابة العامة وأجهزة الجمارك ووحدات الاستخبارات المالية). وذكرت بعض البلدان أيضا أنها تطبق أحكاما معينة من معاهداتها المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة؛ بيد أن هذا لا يُعتبر تنفيذا كافيا لأحكام المادة ٤٨ إذا لم يوفّر التعاون في مجال إنفاذ القانون إلا من خلال المساعدة القانونية المتبادلة الرسمية. وذكرت ثلاث دول أطراف فقط أنه ليس لديها حاليا أي اتفاقات ثنائية أو إقليمية بشأن إنفاذ القانون. وفي حين ذكرت ١٢ دولة طرفا أنه يمكنها استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للتعاون في إنفاذ القانون فيما يتعلق بجرائم الفساد، استبعدت دولتان طرفان تلك الإمكانية صراحة. وذكرت بعض الدول الأطراف أنه يمكنها أيضا أن تُوفّر التعاون في مجال إنفاذ القانون بالاستناد إلى ترتيبات ظرفية دون وجود أساس تعاهدي خاص، أو أن تستخدم مبدأ المعاملة بالمثل كأساس قانوني. وذكرت بلدان أخرى أنها تفضل الاتفاقات غير الرسمية تبعا للحالة على الاتفاقات الرسمية.

٣٧- وللتعاون الإقليمي في مجال إنفاذ القانون أهمية خاصة، حسبما يتبين من تعدد المنظمات والشبكات الإقليمية. وقد وردت في كثير من التقارير القطرية إشارات إلى آليات إقليمية لإنفاذ القانون مثل مكتب الشرطة الأوروبي والمكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال والشبكة الإيبيرية-الأمريكية للتعاون القضائي الدولي وشبكة المدعين العامين لمكافحة الجريمة المنظمة ومؤتمر رؤساء الشرطة برابطة أمم جنوب شرق آسيا وشبكة كامدن المشتركة بين الأجهزة والمعنية باسترداد الموجودات، وشبكات أخرى مثل شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الأجهزة والمعنية باسترداد الموجودات وشبكة استرداد الموجودات، التابعة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية في أمريكا الجنوبية لمكافحة غسل الأموال وآلية أحزاب جنوب شرق آسيا لمكافحة الفساد ومنظمة الدول الأمريكية، من خلال الشبكة القارية لتبادل المعلومات لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية وتسليم المطلوبين (المدعومة بمنصة "Groove" الإلكترونية)، ومنظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة الشركة في الجنوب الأفريقي والمبادرة العالمية الخاصة بمجتمعات الاتصال، التي أنشأها الإنترنت، ومبادرة استرداد الموجودات المسروقة ونظام

المعلومات الإقليمية الخاص بالجريمة المنظمة ونظام شينغن للمعلومات. ومن الصكوك التنظيمية التي أبرمتها المنظمات الإقليمية بروتوكول التعاون القضائي، الصادر عن ميثاق الأمن والاستقرار والتنمية في منطقة البحيرات الكبرى، والاتفاقات الجمركية المتعددة الأطراف المبرمة في إطار المنظمة العالمية للجمارك. وذكرت أيضاً كيانات مثل منظمة التعاون الإسلامي ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا وكومنولث الدول المستقلة والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية وهيئاتها الإقليمية والمنظمة الدولية للمؤسسات العليا لمراجعة الحسابات، وكذلك مجموعة المشرفين على الأعمال المصرفية في المناطق الحرة والمنظمة العالمية للجمارك. وذكر أحد البلدان أنه يشارك في برنامج تجربي بشأن الاتصالات المرئية تحت رعاية منظمة الدول الأمريكية.

٣٨- وذكر أن عضوية الإنترنت عادة ما تُعتبر شرطاً لتيسير التعاون في مجال إنفاذ القانون على الصعيد الدولي. وأشار إلى منظومة الاتصالات الشرطية العالمية I-24/7، التابعة للإنترنت، كوسيلة لتقاسم المعلومات البالغة الأهمية عن المجرمين والأنشطة الإجرامية في جميع أنحاء العالم. وذكر في الوقت نفسه أن الإنترنت لا يمكنه أن يحل محل قنوات الاتصال المباشرة مع سلطات إنفاذ القانون في الدول الأخرى.

٣٩- ويبدو أن تبادل المعلومات يمثل سمة مشتركة بين وحدات الاستخبارات المالية، لأن كثيراً من الدول الأطراف قد أشارت إلى تعاون قائم أو آخذ في النشوء بين وحداتها المعنية بالاستخبارات المالية ووحدات أجنبية، بوسائل منها في المقام الأول إبرام مذكرات تفاهم أو الانضمام إلى عضوية فريق إيغموننت.

٤٠- وفيما يخص تدابير التعاون في التحريات المتعلقة بالجرائم المشمولة بالاتفاقية، قدّمت معظم الدول الأطراف لحة مجملة عن الإطار القانوني العام الذي يمكن فيه اتخاذ تدابير من هذا القبيل. وقدّمت سبع دول أطراف معلومات عن التحريات التي أجريت على نحو فعال بالتعاون مع دول أخرى. وقدّمت ثلاث دول أطراف معلومات عن تدابير أو تشريعات معينة تتعلق بالتزويد بأشياء أو مواد لأغراض التحليل، وعن الوسائل أو الطرائق المستخدمة في ارتكاب الجرائم المشمولة بالاتفاقية، بينما أشار أيضاً إلى اتخاذ نفس التدابير كتطبيق مباشر لما يتصل بذلك من معاهدات متعلقة بالمخدرات.

٤١- وفيما يخص التنسيق عن طريق تبادل الموظفين أو الخبراء، أكّدت ١٦ دولة طرفاً بإيفاد ضباط اتصال تابعين للشرطة إلى بلدان أخرى أو إلى منظمات دولية، بينما ذكرت أربع دول أنها أوفدت ضباط اتصال إلى ٢٠ بلداً أجنبياً أو أكثر. وذكرت إحدى الدول الأطراف أنها انتدبت ما يزيد على ١٣٠ ضابط اتصال في ٤٠ بلداً. وأوضحت دولتان طرفان أن

بعض سفاراتها تضم مُلحقين شُرطيين يقومون بأنشطتهم تحت إشراف قوات الشرطة، وإن كانوا يتمتعون بصفة دبلوماسية. وعادة ما تكون مدة الإيفاد أربع سنوات. كما أن موظفي أجهزة إنفاذ القانون كثيرا ما يشاركون في أنشطة تدريب مشتركة مع نظرائهم الدوليين. وأفادت إحدى الدول بأنها لا تكتفي بتبادل الموظفين مع دول أخرى، بل انتدبت أيضاً ضابط اتصال لدى الإنترنت.

الإطار ١٣

أمثلة على تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٤٨ من الاتفاقية

فيما يتعلق بالتنسيق الفعّال بين السلطات والهيئات والأجهزة، ذكرت إحدى الدول الأطراف أنها أنشأت، بالتعاون مع بلدان أخرى من المنطقة ذاتها، شبكة مشتركة من ضباط الاتصال، تتيح لموظفي الشرطة في أيٍّ من تلك الدول أن يتصرفوا بالنيابة عن الشرطة التابعة لأيٍّ من الدول الأخرى.

وأفادت إحدى الدول الأطراف بأن الشرطة التابعة لها قامت بعدة أنشطة مشتركة مع دول من نفس المنطقة في مجالي بناء القدرات والتعاون والتنسيق في مكافحة الجريمة المنظمة، بما فيها الجرائم المتصلة بالفساد. وقد اضطلع بتلك الأنشطة من خلال شبكة إقليمية لمكافحة الجريمة عبر الوطنية، تمولها تلك الدولة الطرف، أنشأت سلسلة وحدات متعددة الأجهزة (إنفاذ قانون، جمارك، هجرة) لمكافحة الجريمة عبر الوطنية تنشط في عدد من بلدان المنطقة.

وسُلط الضوء في إحدى الدول الأطراف على كثرة طلبات التعاون الدولي في شؤون إنفاذ القانون وعلى نسبة التنفيذ المثيرة للإعجاب. وقد نُفذت هذه العمليات من جانب سلطات إنفاذ القانون النظامية وكذلك من خلال الاستخدام الفعّال لأجهزة متخصصة لمعالجة الطلبات المتعلقة بالجرائم البالغة التعقّد والخطورة، بما فيها الجرائم المشمولة بالاتفاقية. وهذا الهيكل التنظيمي الفريد على وجه التحديد يُعتبر نجاحاً وممارسة جيّدة في إطار الاتفاقية. كما أن ما تقوم به وحدات الشركة الممولة بواسطة المعونات من عمليات موجهة ضد الرشوة والتدفقات غير المشروعة ذات الصلة بالبلدان النامية تمثل ممارسة جيّدة في مجال الترويج لأهداف اتفاقية مكافحة الفساد المتعلقة بالتعاون الدولي. وذكرت أيضاً جهود بُذلت للمساعدة على بناء قدرات سلطات إنفاذ القانون في الدول النامية، لكي تتمكن من التحري عن جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها.

وثمة بلد واحد قد تَفَاوَضَ منذ عام ١٩٩٥ على أكثر من ٣٠ اتفاقاً للتعاون فيما بين أجهزة الشرطة. ويحتوي ١٢ من تلك الاتفاقات على أحكام تركز خصيصاً على الفساد؛ ومنها أربعة اتفاقات تتضمن أحكاماً بشأن التعاون في مجال استخدام أساليب التحري الخاصة.

٤٢- ولم تُقدِّم الاستعراضات القطرية تفسيراً موحداً لآليات التعاون المحتملة في مجال التصدي للجرائم المرتكبة باستخدام التكنولوجيا الحديثة. ذكرت عدّة دول أطراف انه لا يمكنها تقديم أيّ معلومات عن هذا الموضوع. وأشارت بعض الدول الأطراف إلى تشريعاتها المتعلقة بالجريمة السيبرانية وإلى تصديقها على اتفاقية مجلس أوروبا المتعلقة بالجريمة السيبرانية. وذكرت إحدى الدول، كمثال لوسيلة من وسائل التعاون، إنشاء جهة اتصال متاحة على الدوام ضمن إطار معاهدة إقليمية تتناول جميع أشكال الجريمة السيبرانية، بينما أشارت دولتان طرفان إلى معاهدة ثنائية تتناول هذه المسألة. وذكر أحد البلدان أنه أنشأ داخل شرطته الوطنية وحدة متخصصة للتحري عن الجرائم المرتكبة باستخدام التكنولوجيا الحديثة. وأشارت عدّة دول إلى وسائل تكنولوجية ساعدت على تسريع جهود إنفاذ القانون، مثل استخدام قواعد البيانات وتكنولوجيا المراقبة.

دال- التحقيقات المشتركة

٤٣- ذكرت قرابة نصف الدول الأطراف أنها اعتمدت اتفاقات أو ترتيبات تتيح إنشاء هيئات تحقيق مشتركة، ويستند بعضها إلى اتفاقات إقليمية. وذكرت ١٠ دول أطراف أخرى أن نُظِمها القانونية وممارستها المتبعة تُمكنها من إجراء تحقيقات مشتركة تبعاً للحالة، وأكدت ثمان منها أنها قد فعلت ذلك في عدّة مناسبات. وذكرت إحدى الدول أن شرطتها أنشأت أفرقة من هذا القبيل مع سلطات إنفاذ قانون أجنبية في أكثر من ١٥ قضية ذات صلة بالجريمة المنظمة وبجرائم متعلقة بالمخدّرات وجرائم قائمة على استخدام الإنترنت. وأشارت ثلاث دول أطراف إلى تكوين أفرقة معنية بجرائم مندرجة في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وذكر أحد البلدان أن سلطاته المعنية بالتحقيقات تُكثر من استخدام أفرقة التحقيقات المشتركة من أجل معالجة المشاكل التي يمكن أن تنشأ بين البلدان التي تأخذ بنظام القانون المدني والبلدان التي تأخذ بنظام القانون العام فيما يتعلق بتلقي العون في مجالي الاستخبارات والتحقيقات.

٤٤- وذكرت ١٤ دولة طرفاً أنها لم تعتمد أيّ اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف من أجل تنفيذ تحقيقات مشتركة ولم تقم بتحقيقات من هذا القبيل على أساس ظريفي؛ غير أن إحدى الدول الأطراف ذكرت أن هناك مشروع قانون كان يجري النظر فيه أثناء إجراء الاستعراض. وذكر أحد تلك البلدان أنه قد أدرج بصورة ضمنية حكماً وارداً في اتفاقية إقليمية يتعلق بأفرقة التحقيقات المشتركة.

النص المؤطر ١٤

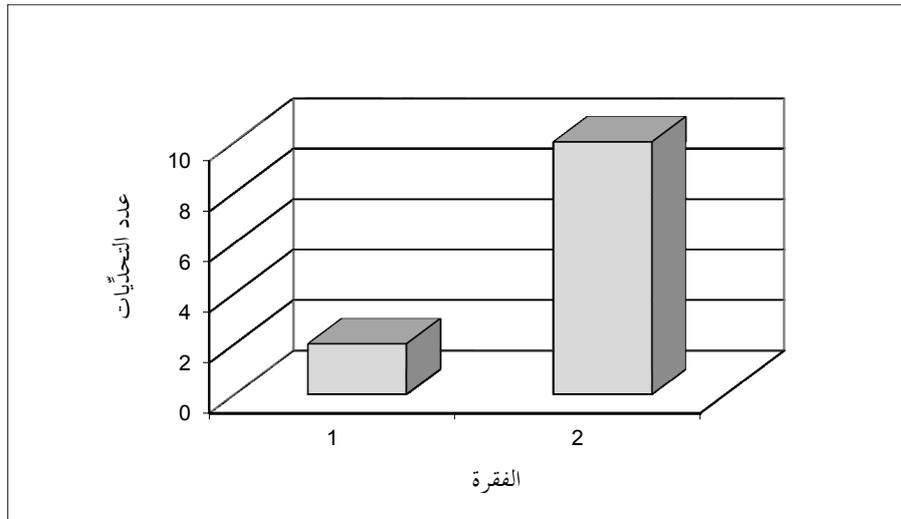
مثال على تنفيذ المادة ٤٩ من الاتفاقية

قدّم أحد البلدان أمثلة لتحقيقات مشتركة كبرى مختلفة في قضايا فساد. وفي إحدى الحالات، أنشئ في عام ٢٠١١ فريق تحقيقات مشترك بشأن قضية كبرى تتعلق برهانات رياضية غير مشروعة. وقد أنشئ ذلك الفريق استناداً إلى صك قانوني إقليمي. وشاركت ستة بلدان في هذه العملية التي تولى فيها البلد المعني تسيير أنشطة المراقبة (انظر أيضاً المادة ٥٠). وأفاد البلد ذاته عن عملية مستترة مشتركة مع دولة أخرى في المنطقة ذاتها. وأخيراً، ذكر البلد ذاته أنه كانت هناك، وقت إجراء الزيارة القطرية، ثلاثة أفرقة تحقيقات مشتركة، تُعنى بالرشوة والاحتيال الضريبي والاتجار بالبشر.

هاء- أساليب التحري الخاصة

الشكل الخامس

التحديات المواجهة في تنفيذ المادة ٥٠ من الاتفاقية، حسب الفقرات



٤٥- كانت غالبية تشريعات الدول الأطراف المستعرضة تحتوي على أحكام تنظم أساليب التحري الخاصة ومقبوليتها. غير أنّ هناك بلدان لا تأذن تشريعاتهما بتلك الأساليب إلاّ بشأن أفعال إجرامية معيّنة لا تشمل الفساد، وبلدان آخران لا تسمح تشريعاتهما ببعض تلك الأساليب على الأقل إلاّ في الحالات المنطوية على جرائم تتعلق بالمخدرات أو على جريمة منظمة. وكان من أشيع الأساليب المستخدمة عمليات التسليم المراقب، واعتراض الاتصالات

المهاتفية، والعمليات المستترة. وعادة ما لا يؤذَن بتلك العمليات إلاّ بأمر من محكمة. كما أنّ بعض البلدان ترتني استخدام بعض تلك الأساليب. وذكرت إحدى الدول الأطراف أنّها استحدثت في الآونة الأخيرة أسلوباً جديداً هو رصد الأنشطة المضطلع بها عبر الإنترنت، والذي يمكن مباشرته بناء على طلب بد أجنبي. وذكرت ١٠ دول أطراف أنّها لا تستعين بأساليب التحريّ الخاصة، ولكن اثنتان منها ذكرت أنّ تلك الأساليب سوف يُسمح بها بمقتضى مشروع أحكام تشريعية كان موضوع مناقشة وقت إجراء الاستعراض. وذكّر بلدان أنّها لا تمنح أجهزة إنفاذ القانون صلاحيات معيّنة لاستخدام أساليب التحريّ الخاصة. غير أنّ هذا لا يفهم على أنه حظر لتلك الأساليب، بل على سبيل الحد من القيمة الإثباتية للمعلومات المجموعة على هذا النحو، إذ لا تقبلها المحاكم كأدلة ولكن يمكن استخدامها لبناء أدلة مباشرة.

٤٦- وثمة ١٣ بلداً أبرمت اتفاقات أو ترتيبات دولية على النحو المذكور في الفقرة ٢ من المادة ٥٠ من الاتفاقية، وعادةً ما كانت بين نظراء في المنطقة ذاتها أو بين أعضاء في المنظمة الإقليمية ذاتها. ومن بين الدول الأطراف التي أبرمت اتفاقات من هذا القبيل، أفادت دولة واحدة أنه يمكن استخدام أساليب التحريّ الخاصة إذا طلبت ذلك دول سبق أن أبرمت معها معاهدة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية.

٤٧- وفي ١٨ دولة طرفاً، يمكن استخدام أساليب التحريّ الخاصة على الصعيد الدولي تبعاً للحالة في حال عدم وجود اتفاقات دولية بهذا الشأن. ومن بين تلك الدول الأطراف، ثمة دولتان لا يمكن فيهما استخدام تلك الأساليب إلاّ شريطة المعاملة بالمثل. وذكرت دولة طرف أخرى أنّها لا تسمح باستخدام أساليب التحريّ الخاصة على الصعيد الوطني، ولكنها مستعدة للتعاون تبعاً للحالة ما دامت الأدلة المتأتية منها لا تُستخدم في المحاكم الوطنية.

النص المؤطر ١٥

مثال على تنفيذ المادة ٥٠ من الاتفاقية

في عام ٢٠٠٩، تلقت إحدى الدول الأطراف طلباً من سلطات تحقيق في دولة طرف أخرى لتنفيذ تدابير تحقيقاتية معيّنة. ومع أنه لم تكن هناك معاهدة نافذة أو اتفاق نافذ بين أجهزة البلدين المعنيين، فقد نُفذ الطلب امتثالاً لمقتضيات التشريعات الموجودة في الدولة الطالبة، شريطة ألاّ تتعارض مع تشريعات البلد المنفذ.