

Distr.: General
1 March 2005
Arabic
Original: English

مؤتمر
الأمم المتحدة الحادي عشر
لمنع الجريمة والعدالة الجنائية



بانكوك، ١٨-٢٥ نيسان/أبريل ٢٠٠٥

البند ٨ (أ) من جدول الأعمال المؤقت*
تعزيز التعاون الدولي في إنفاذ القانون،
بما في ذلك تدابير تسليم المجرمين

حلقة العمل ١: تعزيز التعاون الدولي في إنفاذ القانون، بما في ذلك

تدابير تسليم المجرمين**

ورقة معلومات خلفية

ملخص

تصف ورقة المعلومات الحالية الاتجاهات والممارسات الأساسية والتطورات الأخيرة في مجالي التعاون في إنفاذ القانون والتعاون الدولي في المسائل الجنائية، بما في ذلك تسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة. وتبين الورقة تطور التعاون الدولي الرسمي وغير الرسمي، مع استبانة التحديات والمشاكل التي يتعين معالجتها في كل ميدان من الميادين المعنية.

وتبين ورقة المعلومات أهم التطورات من حيث الأنشطة العملية والصكوك الدولية وعلى المستويين الإقليمي والدولي. وينصب التأكيد في المقام الأول على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، لسنة ١٩٨٨ واتفاقية الأمم

* A/CONF.203/1

** يود الأمين العام أن يعرب عن تقديره للمعهد الأوروبي لمنع الجريمة ومكافحتها المنتسب للأمم المتحدة، وللمعهد الدولي للدراسات العليا في العلوم الجنائية لما قدماه من مساعدة في تنظيم حلقة العمل ١.



المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وتتضمن هذه الأمثلة البيانية للصكوك المتعددة الأطراف تدابير شاملة بشأن التعاون الدولي. وتسلم الورقة أيضاً بالحاجة إلى تعزيز آليات التعاون الدولي، بالاستفادة من التجارب السابقة والانطلاق من المفاهيم والسياسات التقليدية التي لم تعد ذات فعالية بما فيه الكفاية، وخصوصاً في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب الدولي، وتختتم الورقة بإبراز الحاجة إلى نهج متكامل للتعاون الدولي في المسائل الجنائية، كي يتسنى استخدام طرائقه المستقلة بطرق تكميلية. وهذا يساعد على تجنب الترتيبات الجزئية أو الإجراءات التي تعرقل إقامة العدالة على نحو صحيح.

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٤	٤-١ مقدمة	أولاً -
٥	١١-٥ تطور التعاون الدولي الرسمي وغير الرسمي	ثانياً -
٧	٢٩-١٢ التعاون في إنفاذ القوانين	ثالثاً -
١٢	٣٩-٣٠ تسليم المجرمين	رابعاً -
١٥	٥٦-٤٠ المساعدة القانونية المتبادلة	خامساً -
١٩	٦٧-٥٧ التعاون الدولي لأغراض مصادرة عائدات الجريمة	سادساً -
٢٢	٧٠-٦٨ نقل الإجراءات في المسائل الجنائية	سابعاً -
٢٣	٧٣-٧١ الموارد	ثامناً -
٢٤	٧٦-٧٤ استنتاجات	تاسعاً -
٢٥	٧٧ توصيات	عاشراً -

أولاً - مقدمة

١ - كانت الجريمة تعامل بحسب ما جرت عليه التقاليد كقضية محلية أو على أكبر تقدير كقضية وطنية، ولهذا ظل أمر التحقيق في الجريمة والملاحقة القضائية بشأنها محصوراً منذ فترة طويلة داخل الحدود الوطنية. ونتيجة لذلك، ظل القانون الجنائي في الأغلب يتسم بطابع إقليمي تماماً، حيث كان معنياً فحسب بالأفعال أو الإغفال التي ترتكب في إقليم دولة المحكمة. ولم تكن الأفعال المخالفة للقانون المرتكبة في الخارج تعني السلطات الوطنية، التي كانت في المقابل غير مستعدة لمساعدة سلطات دولة أخرى لتقديم الجناة إلى العدالة ولا لجمع مواد الإثبات اللازمة لبدء أو لسير الإجراءات الجنائية أو للاستيلاء على ممتلكاتهم ذات الصلة بالجريمة.

٢ - وهذه النظرة بشأن إنفاذ القانون والعدالة الجنائية لم تعد صحيحة. فقد يسعى الجناة إلى المراوغة من العدالة بعبور الحدود الدولية. وزيادة على ذلك، قد تكون للجرائم الاقتصادية والحاسوبية والبيئية أثار عبر الحدود، حتى لو لم يغادر الجاني حدود بلده. فقد صارت الجماعات الإجرامية المنظمة أو الجماعات الإرهابية كثيرة التنقل بدرجة متزايدة، وغالباً ما تعتمد الاستفادة من الحدود الدولية على سبيل المثال بتخطيط جرائمها في دولة وتنفيذ مختلف عناصر الجرائم في دول أخرى، وربما تنقل العائدات المحتملة المتأتية من الجريمة في نهاية المطاف إلى دول أخرى. وحتى حيثما لا تتصف الجريمة ذاتها بطابع عبر وطني، أدركت السلطات ميزة تبادل المعلومات بشأن طريقة عمل المجرمين، وبشأن تقنيات التحقيقات.

٣ - ورغم أن التعاون الدولي في القضايا الجنائية قد أصبح، في ضوء ما ذكر أعلاه، ليس مفيداً فحسب بل أصبح أيضاً ضرورة ملحة، وصار التطور بشأن التعاون في الآونة الأخيرة بطيئاً نسبياً وخصوصاً لأنه يعتبر من الصعوبة ومضيعة للوقت محاولة جمع شتات قضية ما عندما يتواجد خارج الاختصاص الإقليمي للدولة المشتبه به أو الضحية أو دليل الإثبات الرئيسي أو الشهود الأساسيون أو الخبرة الفنية الأساسية أو الأرباح المتأتية من الجريمة. وقد يكون التصدي لهذه القضايا مشبطاً للهمم حيث قد يوضع ملف القضية جانباً وربما على أمل كبير في أن تقوم السلطات في البلدان الأخرى بمعالجة المسألة. بيد أنه إذا ظلت السلطات القضائية وسلطات إنفاذ القانون تظهر مثل هذا التقاعس وتظل سلبية في مواجهة الجريمة عبر الوطنية، فإن هذا سوف يشجع فحسب المجرمين على مواصلة نشاطهم.

٤ - وبغية متابعة أية قضية عبر الحدود بنجاح، يحتاج المحقق ووكيل النيابة قبل كل شيء إلى المعلومات والأدوات القانونية والموارد. وتلزم المعلومات بشأن هذه المسائل بالنسبة للدولة

التي يجب على الشخص أن يتوجه إليها (على سبيل المثال، بغية جمع الأدلة اللازمة أو الأدلة المادية، وبغية إلقاء القبض على المشتبه به وإعادته ووجود محكمة محلية تتولى الاختصاص القضائي وبدء الإجراءات القضائية، مع مصادرة عائدات الجريمة) وكيف يمكن تقديم الطلب لكي يؤدي إلى النتيجة المرجوة بطريقة مناسبة التوقيت. ووفقاً لذلك، فإن الآليات اللازمة تتصل بطرائق معينة خاصة بالتعاون الدولي في المسائل الجنائية، أي المساعدة القانونية المتبادلة، وتسليم المجرمين، ونقل الإجراءات في المسائل الجنائية وتجميد ومصادرة عائدات الجريمة⁽¹⁾. وتشمل الأدوات القانونية التشريعات المحلية التي تعتبر لازمة لضمان إدماج الاتفاقات والترتيبات الدولية في القانون المحلي ليس هذا فحسب بل أيضاً من أجل المزاولة العملية. وأخيراً تشمل الموارد قبل كل شيء عدداً كافياً من الموظفين المدربين جيداً القادرين على استخدام الأدوات القانونية بطريقة مناسبة، ولديهم الأمانة والثقة اللازمين في تسيير نظام إنفاذ القانون والعدالة الجنائية الموجود في الدولة الأجنبية المعنية.

ثانياً - تطور التعاون الدولي الرسمي وغير الرسمي

٥ - أثناء عقود القرن الثامن عشر وأوائل القرن التاسع عشر، عندما كانت تمثل الشواغل الرئيسية لإنفاذ القانون عبر الوطن تتصل بالقرصنة وتجارة الرقيق والتهرب وأعمال النهب عبر الحدود من قطاع الطرق، تمثل الاتجاه لدى بعض الدول في اتخاذ إجراءات انفرادية لإلقاء القبض على المجرمين وتقديمهم إلى العدالة. وهذا يمكن أن يتخذ شكل غارات سافرة على إقليم أجنبي (بدعم أو بدون دعم الزملاء المسؤولين عن إنفاذ القانون على الجانب الآخر من الحدود). وكانت الأمثلة لذلك عمليات ضبط السفن المشبوهة الخاصة بالقرصنة أو بتجارة الرقيق حتى لو تواجدت في المياه الإقليمية لدولة أجنبية.

٦ - وكانت هذه الإجراءات غير الرسمية والمتخذة من جانب واحد استجابة غير مرضية لحل مشكلة متفاقمة. فالإجراء المتخذ من جانب واحد يمكن أن يخلق توترات لا لزوم لها بين الأمم. زيادة على ذلك، فإن الدول لا يجوز لها بمقتضى القانون الدولي أن تتدخل في الشؤون الداخلية لدول أخرى. واليوم، يعتبر الإجراء المتخذ من جانب واحد هو الاستثناء في كثير من الحالات. فقد حل محله في البداية تعاون غير رسمي في إنفاذ القوانين وفي تجميع المعلومات الاستخباراتية. وما زال هذا التعاون غير الرسمي يستخدم على نطاق واسع، وخصوصاً بين وكالات مختصة بإنفاذ القوانين تمثل دولاً ذات روابط سياسية وثيقة.

٧ - أما الأشكال الأكثر تنظيماً للتعاون في مجال إنفاذ القوانين فهي أحدث عهداً بكثير. وهذه تشمل تعيين ضباط اتصال؛ واتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف بشأن التعاون

في مجال إنفاذ القوانين وبشأن تبادل معلومات خاصة بإنفاذ القوانين؛ والتعاون داخل هيئات مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)؛ والمكتب الأوروبي للشرطة واتفاق شينغين.

٨ - وكان التعاون القضائي في المسائل الجنائية أبطأ في الظهور بالمقارنة مع التعاون في إنفاذ القوانين. وتستند الأدوات المتاحة إلى اتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف أو، في بعض الحالات وفي غياب مثل هذه الاتفاقات والترتيبات، تستند مباشرة إلى القانون الوطني. وقد أبرمت أقدم الاتفاقات والترتيبات الدولية على أساس ثنائي الطرف. وتكمن ميزة الاتفاقات الثنائية في إمكان تطويعها لملاءمة احتياجات محددة خاصة بالدول المعنية ويمكن توسيع نطاقها أو تعديلها أو (إذا دعت الضرورة) إنهاؤها بسهولة نسبياً. وهي قابلة للتكيف مع المصالح المحددة للدولتين، وهو ما يعتبر من الشواغل الخاصة إذا ما كان لابد من التغلب على الخلافات بين النظم القانونية. أما عن مساوئ هذه الاتفاقات الثنائية، من ناحية أخرى فهي تنصف بكثافة الموارد ليتم التفاوض بشأنها، وخصوصاً فيما يتعلق بالدول الصغيرة أو الدول النامية التي لا تتوفر لديها إمكانات برنامج التفاوض الدولي المكثف، كما أن عددها المتزايد ينطوي حتماً على افتقار الاتساق بينها⁽²⁾.

٩ - وتتسم الاتفاقات (الاتفاقيات) المتعددة الأطراف بتعدد الموقعين عليها. فهي أكثر صعوبة من الاتفاقات الثنائية في صياغتها وتعديلها وإنهائها. وقد يستلزم تنفيذ بعض الاتفاقات المتعددة الأطراف وجود مرفق أساسي مستند (على سبيل المثال أمانة)، وهو ما يتطلب بدوره استثمار موارد إضافية. وفي الوقت نفسه، تتيح الاتفاقات المتعددة الأطراف درجة أكبر من الاستقرار أمام التعاون الدولي. فبالدخول في اتفاقيات متعددة الأطراف، تعلن الدول الأطراف عزمها على إقامة قواعد ومؤسسات دائمة تستند إلى التضامن المتبادل وتقاسم المسؤوليات. زيادة على ذلك، فإن الانضمام إلى الاتفاق المتعدد الأطراف يعفي الدولة المعنية من ضرورة إبرام عدد من الاتفاقات الثنائية المختلفة، وكل منها قد يتطلب إجراءات مختلفة. وأخيراً، فإن توسيع النطاق الجغرافي للاتفاقات المتعددة الأطراف بشأن التعاون في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية يقلل إمكانية أن يستطيع الجناة الإفلات من العدالة بممارسة نشاطهم في دول ليست أطرافاً في هذه الاتفاقات أو بالعمل منها أو بالهروب إلى هذه الدول.

١٠ - وقد ظهر شكل جديد مختلف في الآونة الأخيرة في الاتفاق المتعدد الأطراف في إطار الاتحاد الأوروبي. فبمقتضى المادتين ٢٤ و ٣٨ من المعاهدة بشأن الاتحاد الأوروبي، بصيغتها المعدلة بمعاهدة نيس⁽³⁾، يجوز لمجلس الاتحاد الأوروبي أن يبرم اتفاقات مع دولة أو مع أكثر أو مع منظمات دولية أيضاً في ميدان تعاون الشرطة وتعاون السلطات القضائية في المسائل

الجنائية. وعلى هذا الأساس القانون، جرى التوقيع بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة على اتفاقين في ٢٥ حزيران/يونيه ٢٠٠٣ بشأن تسليم المجرمين وبشأن المساعدة القانونية المتبادلة^(٤). ويستكمل هذان الاتفاقان، وإلى حد كبير يُحدثان، الاتفاقات الثنائية القائمة بينفرادى الدول الأعضاء في الاتحاد والولايات المتحدة.

١١ - ولا يلزم أن يستند التعاون الدولي فحسب على الاتفاقات الرسمية بين الدول، حيث قد يسمح القانون المحلي للسلطات بأن تمارس مختلف أشكال التعاون. زيادة على ذلك حيثما عملت سلطات الدولتين، في اتصال وثيق فيما بينها، (على سبيل المثال بسبب حالات تسليم المجرمين، أو طلبات التماس المساعدة المتبادلة أو الشواغل العامة بشأن الجريمة عبر الوطنية)، فإنها تقوم عموماً بإقامة علاقة من الثقة. وهذا قد يؤدي مرة أخرى إلى أشكال أقل رسمية في طابعها من التعاون الثنائي بين السلطات المركزية (مثل تبادل المسؤولين على مستوى الإدارات أو وزارات العدل أو وزارات الداخلية) أو على سبيل المثال بين السلطات المحلية على جانبي حدّ من الحدود (وخصوصاً، الشرطة وسلطات الجمارك). وقد تسترشد أشكال التعاون هذه بالاتفاقات التنفيذية الثنائية بين الوكالات المعنية.

ثالثاً - التعاون في إنفاذ القوانين

١٢ - لأن إنفاذ القوانين يعتبر شكلاً من الأشكال الواضحة والمتدخلة في ممارسة السيادة السياسية، كانت الدول حسب ما جرت به التقاليد تتقاعس عن التعاون مع الوكالات الأجنبية المعنية بإنفاذ القوانين. وقد تغير هذا الموقف ببطء مع تزايد فهم المصلحة المشتركة في مكافحة الجريمة المنظمة وجريمة المخدرات والإرهاب، وخصوصاً مع تزايد فهم أهمية التعاون كنوع من التصدي للجريمة عبر الوطنية.

١٣ - بيد أن التعاون في مجال إنفاذ القوانين بشكليه الرسمي وغير الرسمي اعترضه عدد من المشاكل، مثل تنوع النظم القانونية، وتنوع كيانات إنفاذ القوانين؛ وغياب قنوات الاتصال من أجل تبادل المعلومات الأساسية والاستخبارات الجنائية على سبيل المثال، ثم التنوع في المواقف والأولويات.

تنوع النظم القانونية

١٤ - بسبب تنوع واختلاف النظم القانونية، فإن طرائق التحقيق التي ثبتت فائدتها في دولة قد لا يُسمح بإجرائها في دولة أخرى. وهذا ينطبق على سبيل المثال على طرائق مثل المراقبة الإلكترونية، والتسليم المراقب، والعمليات المستترة، والوعد بتوفير الحصانة من الملاحقة القضائية، أو تخفيض الأحكام الصادرة مقابل التعاون في التحقيق، واستخدام الشهود دون ذكر أسمائهم. فإذا اعتبرت طريقة تحقيق ما قانونية في دولة ما (الدولة ألف) ولكنها لا تعتبر

قانونية في دولة أخرى (الدولة باء)، قد يسفر هذا عن نوعين من المشاكل على الأقل. وتتمثل المشكلة الأولى في أن الدولة ألف سوف تشعر بالخيبة بسبب عدم قدرة سلطات إنفاذ القوانين في الدولة باء على استخدام ما تعتبره الدولة ألف أداة فعّالة. وتتمثل المشكلة الثانية في أن السلطات القضائية لدى الدولة باء قد لا تسمح باستخدام أي دليل إثبات جرى تجميعه عن طريق استخدام ما تعتبره الدولة باء طرائق غير مشروعة، حتى لو كان دليل الإثبات قد جرى الحصول عليه في اختصاص قضائي حيث يتم الحصول عليه بشكل مشروع.

١٥ - واستجابة لهذه المشكلة، تشجع الصكوك الرئيسية الصادرة من الأمم المتحدة الدول الأطراف على السماح باستخدام بعض تقنيات التحقيق الخاصة. وعلى سبيل المثال، فإن المادة ٢٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (قرار الجمعية العامة ٢٥/٥٥، المرفق الأول)، تشير في هذا الصدد إلى التسلم المراقب، والمراقبة الإلكترونية وغيرها من أشكال المراقبة والعمليات المستترة^(٥). وتعتبر هذه التقنيات مفيدة بصفة خاصة في التصدي للجماعات الإجرامية المنظمة المحنكة بسبب الأخطار والصعوبات الكامنة في محاولة الوصول إلى عملياتها وتجميع المعلومات وأدلة الإثبات لاستخدامها في الملاحقات القضائية المحلية أو في دول أخرى أطراف في سياق نظم المساعدة القانونية المتبادلة^(٦).

تنوع كيانات إنفاذ القوانين

١٦ - أسفر تنوع كيانات إنفاذ القوانين، على سبيل المثال، عن بلبلة بشأن ما هو الجهاز الأجنبي المعني بإنفاذ القانون الذي يتم الاتصال به، وعن ازدواجية الجهود، وفي بعض الحالات التنافس بين الوكالات، ومن ثمّ يسبب أنواعاً من عدم الفعالية في استخدام الموارد المحدودة. كما أن الحاجة إلى السرية في التنفيذ، على سبيل المثال في المراقبة الإلكترونية والعمليات المستترة، وخصوصاً عندما يلزمها نقص الثقة والأمانة، فإنها قد تؤدي إلى افتقار الاستعداد للمشاركة في الاستخبارات الجنائية، على الصعيدين المحلي والدولي على السواء.

١٧ - ويركز عدد من الأحكام في صكوك الأمم المتحدة الرئيسية على التغلب على هذه التنوعات وأوجه القصور وعلى تعزيز التعاون والمساعدة ذات الطابع العملي بين الوكالات المعنية بإنفاذ القوانين، مثل التعاون في إجراء التحقيقات وإنشاء هيئات مشتركة للتحقيق (أنظر الفقرة ١ (ج)) من المادة ٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨^(٧) والمادة ١٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ والمادة ٤٩ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (قرار الجمعية العامة ٤/٥٨ (المرفق)). وقد استخدمت الوكالات المعنية بإنفاذ القوانين في بضع

دول هذه الأحكام بصفة مخصصة الغرض^(٨). ويمكن إنشاء فرق مشتركة للتحقيق عندما يتطلب التحقيق الجنائي قيام تعاون وثيق بين دولتين أو أكثر. وتتألف هذه الفرق من ممثلي وكالات إنفاذ القوانين أو السلطات المختصة الأخرى لدى الدول المعنية. ويجري تناول مسألة الاختصاص التي تنشأ دون استثناء عندما يلتقي ممثلو وكالات إنفاذ القوانين من مختلف الدول للعمل بشأن القضايا العملية وذلك بتعيين ممثل لوكالة إنفاذ القانون في الدولة المضيفة باعتباره رئيس الفريق وباشرط أن يضطلع الفريق بعملياته وفقاً لقانون تلك الدولة المضيفة. زيادة على ذلك، فإن أعضاء الفريق، لدى قيامهم بمهامهم، يأخذون في الاعتبار الشروط التي حددتها سلطاتهم.

١٨ - ويتعلق مجال آخر من مجالات إنفاذ القوانين حيث يمكن توخي تعزيز التعاون العملي، بحماية الشهود. وتشترط المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، في جملة أمور، أن تدرس الدول الأطراف الدخول في اتفاقات أو ترتيبات مع دول أخرى من أجل ترحيل الشهود الذين يدلون بشهاداتهم بشأن جرائم تتناولها الاتفاقية، وحسب الاقتضاء ترحيل أقاربهم والأشخاص الآخرين القريبين منهم^(٩). وتعتبر حماية الشهود مسألة صعبة بصفة خاصة في كثير من الدول الصغيرة حيث يمكن بسهولة نسبياً الاستدلال على الشهود الذين لم تعرّف أسماؤهم ويمكن أن يكونوا عرضة للانتقام أو التخويف.

عدم وجود قنوات اتصال

١٩ - ينتج عن عدم وجود قنوات اتصال عدم القدرة على الحصول على المعلومات العملية (البيانات التي قد تكون مفيدة في التصدي لجرائم معينة ولجرائم معينين) والحصول على المعلومات العامة (على سبيل المثال البيانات عن أشكال الجريمة عبر الحدود ونطاقها). وتشجع المادة ٢٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود الدول الأطراف على أن تتعاون بشكل وثيق فيما بينها، وعلى سبيل المثال، بتعزيز، وحيثما يكون ضرورياً بإنشاء قنوات اتصال بين سلطاتها المختصة ووكالاتها ودوائرها المختصة بغية تيسير الحصول على المعلومات بشأن جميع جوانب الجرائم التي تتناولها الاتفاقية ولتيسير التبادل السريع لهذه المعلومات، وتعزيز التعاون في إجراء التحقيقات، وتوفير البنود من أجل الأغراض التحليلية والتحقيقات، وتبادل المعلومات بشأن طرائق عمل المجرمين أو تبادل الموظفين، بما في ذلك تعيين ضباط اتصال^(١٠).

التنوع في المواقف والأولويات

٢٠ - في نهاية الأمر، نتيجة لذلك التنوع في المواقف والأولويات، قد تفشل الأجهزة المعنية بإنفاذ القوانين من مختلف الدول في الاتفاق بشأن كيفية التصدي لشكل الجريمة عبر الحدود،

أو ما إذا كان ينبغي إنفاق الموارد المحدودة الخاصة بإنفاذ القوانين على أنواع معينة من التحقيق.

٢١ - وفي محاولة للتغلب على المشاكل المذكورة أعلاه، تشمل أنواع المواقف المستخدمة بشكل متزايد إيفاد ضباط اتصال، وإبرام اتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف، وتقديم المساعدة التقنية، والتعاون في إطار الكيانات الدولية.

ضباط الاتصال

٢٢ - يتمثل دور ضباط الاتصال في إنفاذ القوانين في إيجاد صلة مباشرة مع السلطات المعنية بإنفاذ القوانين والسلطات الحكومية لدى الدولة المضيفة، وإقامة علاقات مهنية، وتعزيز الأمانة والثقة المتبادلة بين الأجهزة المعنية بإنفاذ القوانين لدى الدولتين^(١١). ورغم أن ضباط الاتصال ليست لديهم أية صلاحيات خاصة بإنفاذ القوانين في البلد المضيف، فإنهم يستطيعون مع ذلك استخدام اتصالاتهم لجمع معلومات قد تكون ذات فائدة في منع واكتشاف الجرائم عبر الحدود وفي الاهتمام إلى المجرمين المسؤولين وتقديمهم إلى العدالة. ويستطيع هؤلاء أيضاً استخدام هذه الاتصالات لإسداء المشورة إلى السلطات المعنية بإنفاذ القانون والملاحقة القضائية لدى الدولة المضيفة، وإلى سلطاتهم المقابلة في بلدانهم، بشأن كيفية صياغة طلب رسمي التماساً للمساعدة. وبمجرد تقديم هذه الطلبات، يستطيع ضباط الاتصال عندئذ متابعة الطلبات في محاولة لضمان تلبية الطلب بشكل ناجح وبطريقة مناسبة التوقيت. ويعتبر هذا ذا قيمة خاصة عندما تختلف النظم القانونية لدى الدولتين اختلافاً واسع النطاق.

٢٣ - وبسبب ما يستلزمه إيفاد ضباط اتصال إلى دولة أخرى من تكاليف، هناك اتجاه لإيفاد ضباط الاتصال فحسب إلى تلك الدول حيث يوجد مع الدولة الموفدة بالفعل قدر كبير من التعاون. وبغية تقليل التكاليف، يمكن أن يعتبر ضباط الاتصال مسؤولاً عن الاتصالات ليس مع الدولة المضيفة فحسب بل أيضاً مع دولة أخرى أو أكثر في المنطقة. وهناك إمكانية أخرى تتمثل في إيفاد ضباط اتصال يمثل عدة دول. وعلى سبيل المثال، فإن دول الشمال قامت بشكل جماعي بإيفاد عدة ضباط اتصال إلى نخبة من الدول المضيفة في أرجاء العالم.

الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف

٢٤ - إن العدد المتزايد من الاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن إنفاذ القوانين تتناول في المقام الأول التعاون في التدريب في مجال إنفاذ القوانين وتتناول تبادل

المعلومات. ومن المعلوم أن هذه الترتيبات نشأت أساساً بين الوكالات التابعة للدول والمعنية بإنفاذ القوانين بإيجاد روابط سياسية وثيقة ومع تبادل الأمانة والثقة.

مشاريع المساعدات التقنية

٢٥ - بالإضافة إلى الاتفاقات والترتيبات ذات الطابع الأعم، ساعدت الأجهزة المعنية بإنفاذ القوانين في عدد من البلدان في المشاريع المتعلقة بالمساعدات التقنية، التي ترمي إلى تحسين قدرة الدولة المستهدفة في مجال إنفاذ القوانين. وهذه المشاريع الخاصة بالمساعدات التقنية قد وضعت خططها ونفذت في إطار منظمات دولية (مثل الأمم المتحدة، وصندوق النقد الدولي، ومصرف التنمية الآسيوي والبنك الدولي، ولجنة البلدان الأمريكية لمناهضة الإرهاب ورابطة أمم جنوب شرق آسيا)، ومنظمات غير حكومية أو حكومات، أو أنها وضعت خططها ونفذت مباشرة بين الوكالات المعنية بإنفاذ القوانين لدى الدولتين المعنيتين.

٢٦ - وعلى مستوى غير رسمي بدرجة أكبر، تتبادلفرادى الأجهزة المعنية بإنفاذ القوانين الزيارات مع الأجهزة المعنية بإنفاذ القوانين من بلدان أخرى. وهذا النوع من الاتصال بين الأشخاص يدعم الأمانة والثقة المتبادلة، كما يدعم وجود شبكة دولية من موظفي إنفاذ القوانين. ونفس المهمة تؤديها رابطات دولية لإنفاذ القوانين من خلال اجتماعاتها ومطبوعاتها وأنشطتها على الشبكة الإلكترونية الويب.

التعاون داخل إطار الكيانات الدولية

٢٧ - في ضوء ما ذكر أعلاه، ينبغي توحي التعاون داخل إطار الكيانات الدولية. والأمثلة ذات الصلة تشمل الأعمال التي تضطلع بها المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)^(١٢) ومكتب الشرطة الأوروبي^(١٣) ودول اتفاق شينغين^(١٤) ومنظمة التعاون الإقليمي لرؤساء الشرطة الإقليمية في الجنوب الأفريقي^(١٥).

٢٨ - وبوجه عام، يلزم أن تركز الدول الأعضاء على النظر في طرق ووسائل زيادة الفعالية والكفاءة لآليات التعاون في إنفاذ القوانين، وخصوصاً تلك المتعلقة بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وفي هذا الصدد، يمكن تعزيز التعاون الدولي عن طريق استحداث نظم أكثر فعالية لتبادل المعلومات على المستويين الإقليمي والدولي بشأن الاتجاهات الهامة في تطور الجماعات الإجرامية المنظمة وأنشطتها^(١٦). زيادة على ذلك، يمكن إنشاء قواعد بيانات إقليمية من أجل التحليل الموثوق للبيانات وتقاسم المعلومات، إما بشكل مباشر أو عن طريق كيانات تابعة للأمم المتحدة^(١٧). ويمكن أيضاً استخدام نظام الاتحاد الأوروبي الخاص بتبادل المعلومات باعتباره الأساس لإجراء مماثل في مناطق أخرى^(١٨).

٢٩ - وتتوقف فعالية أي نظام للمعلومات، مثل نظام الإشعارات الخاص بالمنظمة الدولية للشرطة الجنائية وقواعد بيانات شينغين، على مدى الدقة والتوقيت المناسب للمعلومات المقدمة. وفي الوقت نفسه، يثير الحصول على البيانات العملية وتخزينها واستخدامها ونقلها على الصعيد الدولي تساؤلات بشأن مدى الشرعية والشفافية والمساءلة عن إجراءات إنفاذ القوانين. فإذا لم توجد ضوابط قانونية وإشراف قضائي، قد يؤدي هذا إلى إمكانية إساءة الاستعمال. ويجب أن تأخذ الآليات الفعالة لجمع البيانات العملية وتحليلها واستخدامها أن تأخذ في الحسبان الحاجة إلى الاحترام الكامل للحقوق الأساسية. وحيثما تنشأ قواعد البيانات للمساعدة على إنفاذ القوانين، يلزم إيلاء الاهتمام إلى ضمان أن تتوافر تشريعات وطنية لحماية البيانات وأن تمتد لتشمل تشغيل قواعد البيانات هذه ليس فقط على الصعيد الوطني بل أيضاً على الصعيد الدولي^(١٩).

رابعاً - تسليم المجرمين

٣٠ - طوال فترة طويلة لم توجد أية أحكام أو معاهدات دولية بشأن شروط تسليم المجرمين أو بشأن الإجراء الذي ينبغي اتبعه من أجل تسليم فارّ من العدالة إلى دولة طالبة بغرض محاكمته أو تنفيذ حكم صادر عليه^(٢٠) وكان تسليم المجرمين إلى حد كبير مسألة تخضع للمعاملة بالمثل أو حسن المعاملة بين الدول. وكان الرأي السائد عموماً هو أنه في غياب معاهدة ملزمة، لا يوجد التزام دولي بتسليم المجرم. بيد أن هناك اتجاهات متزايدة للاعتراف بواجب تسليم المجرم، أو محاكمته، وخصوصاً فيما يتعلق بجرائم دولية معينة (أنظر أدناه)^(٢١).

٣١ - وقد اتسع نطاق ممارسة إبرام المعاهدات في ميدان تسليم المجرمين منذ أواخر القرن الثامن عشر. وفي الفترة ما بعد الحرب العالمية الثانية، كانت الزيادة في عدد المعاهدات أو الاتفاقات الثنائية بصفة خاصة على درجة من الأهمية. وقد استخدمت دول القانون العام على نطاق واسع المعاهدات الثنائية التي تدعمها عادة تشريعات وطنية لتنظيم إجراءات تسليم المجرمين. وتلجأ النظم القائمة على القانون المدني، إلى التشريعات الوطنية، وكذلك إلى المعاهدات، والمعاملة بالمثل وحسن المعاملة بين الدول. زيادة على ذلك، فقد أعدت اتفاقيات متعددة الأطراف بشأن تسليم المجرمين في إطار منظمة الدول الأمريكية^(٢٢)، وجامعة الدول العربية^(٢٣) والمنظمة المشتركة لإفريقيا ومدغشقر^(٢٤) والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا^(٢٥) ومجلس أوروبا^(٢٦) والكومنولث^(٢٧) وبلدان البنيلوكس^(٢٨) وبلدان الشمال^(٢٩) والاتحاد الأوروبي^(٣٠) وبلدان الجنوب الأفريقي.

٣٢ - وتتسم أحدث مرحلة في التطور في مجال تسليم المجرمين بالاعتراف المتبادل بأوامر القبض أو الحبس أو التوقيف وبمقتضاه تُصدر سلطة مختصة في إحدى الدول أمراً للقبض أو الحبس أو التوقيف وتعترف بصلاحيته دولة أو أكثر من الدول الأخرى، ويتعين تنفيذه^(٣١) وفي بداية عام ٢٠٠٤، بدأ تنفيذ إجراء جديد في الاتحاد الأوروبي باستخدام ما يسمى بأمر التوقيف الأوروبي وهو ما يحل بالفعل محل الإجراءات التقليدية لتسليم المجرمين بين الدول الأعضاء^(٣٢).

٣٣ - وبالإضافة إلى المعاهدات العامة بشأن تسليم المجرمين، فقد أدرجت أيضاً أحكام بشأن التسليم في عديد من الاتفاقيات الدولية التي تتناول أنواعاً محددة من الجريمة. وربما كان أفضل مثال معروف هو اتفاقية سنة ١٩٨٨، حيث تعالج المادة ٦ منها موضوع تسليم المجرمين. كما أن الحكم الخاص بالتسليم الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (المادة ١٦) جرت صياغته إلى حد كبير على أساس اتفاقية سنة ١٩٨٨^(٣٣).

٣٤ - وبالرغم من وجود عدد من المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف المتعلقة بالتسليم، فإن الشبكة بعيدة عن كونها تتصف بالشمول. فما زالت الحاجة ماسة إلى مزيد من المعاهدات، وينبغي إعادة النظر في المعاهدات القائمة للتأكد مما إذا كان بالإمكان توسيع نطاق شمولها أو تحديث إجراءاتها. وبغية التشجيع على إبرام معاهدات جديدة خاصة بالتسليم ولتقديم الإرشادات في صياغتها، أعدت الأمم المتحدة معاهدة نموذجية بشأن تسليم المجرمين (قرار الجمعية العامة ٤٥/١١٦، المرفق وقرارها ٨٨/٥٢، المرفق). وينبغي أن تنظر الدول أيضاً في اعتماد تشريعات محلية بشأن تسليم المجرمين والتي يمكن استخدامها بطريقتين: أولاً، حيث توجد معاهدات أو ترتيبات خاصة بالتسليم، كإطار إجرائي أو إطار تمكيني ليس بهدف الاستبدال أو الاستعاضة عن معاهدة سارية، بل لدعم تنفيذها، وثانياً، في حالة البلدان التي تقوم بالتسليم في غياب معاهدة، كإطار إقليمي شامل ودائم لتسليم الفارين من العدالة إلى الدولة الطالبة. وقد وضع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أيضاً قانوناً نموذجياً بشأن التسليم لمساعدة الدول الأعضاء المهتمة على صياغة وتنفيذ مثل هذه التشريعات^(٣٤).

٣٥ - وقد ركزت الاتجاهات والتطورات الحديثة في قانون التسليم على تخفيف التطبيق الصارم لبعض الأسس الداعية إلى رفض طلبات التسليم. وقد بذلت محاولات لتيسير على سبيل المثال الصعوبات ذات التجريم المزدوج وذلك بإدراج أحكام عامة في المعاهدات، إما بسرد الأفعال والتي تتطلب فحسب أن تعاقب كجرائم أو أفعال محلة بمقتضى قوانين الدولتين

معاً، أو بمجرد السماح بالتسليم لأي سلوك يتم تجريمه ويخضع لمستوى معين من العقوبة في كل دولة^(٣٥). وفي ضوء هذا، ينبغي اتخاذ خطوات على المستوى الإقليمي في سبيل التوفيق بين التشريعات الوطنية، قدر المستطاع، وخصوصاً فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بالتجريم والمبينة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، لكي لا يشكل مبدأ التجريم المزدوج عقبة أمام إعداد ترتيبات تعاونية أكثر فعالية^(٣٦).

٣٦ - كما أن إحجام كثير من الدول بشأن تسليم رعاياها أخذ يقل فيما يبدو في كثير من الدول. وتتضمن اتفاقية الجريمة المنظمة حكماً يعكس هذا التطور: الفقرة ١١ من المادة ١٦ من هذه الاتفاقية تشير إلى إمكانية التسليم المؤقت للفار من العدالة شريطة إعادة الشخص إلى الدولة الطرف المطلوب منها لغرض قضاء حكم العقوبة الصادر^(٣٧). وفي الحالات حيث ترفض الدولة متلقيّة الطلب تسليم شخص فار من العدالة على أساس أن هذا الشخص الفار من العدالة هو أحد رعاياها، غالباً ما تعتبر الدولة بأن عليها التزاماً بتقديم هذا الشخص إلى المحاكمة. وهذا توضيح لمبدأ "تسليم الفار من العدالة أو محاكمته"^(٣٨) وحيثما يطلب التسليم لغرض إنفاذ حكم صادر، يجوز للدولة متلقيّة الطلب أن تنفذ أيضاً حكم العقوبة المفروضة وفقاً لمقتضيات قانونها المحلي^(٣٩).

٣٧ - وتشير التطورات الحديثة أيضاً إلى أنه تبذل محاولات حالياً لحصر نطاق الاستثناء الخاص بالجرائم السياسي أو حتى إلغائه. وقد أدرج النص الأولي للمعاهدة النموذجية بشأن التسليم، بصيغته المعتمدة في عام ١٩٩٩ بشكل واضح هذا الاستثناء كأساس إلزامي للرفض (المادة ٣ (أ))، بيد أن النص المنقح أدرج تقييداً آخر لضمان عدم تطبيق استثناء الجرم السياسي في حالات الجرائم الشنيعة التي تلتزم فيها الدول عملاً بأية اتفاقية متعددة الأطراف، بأن تتولى إجراء المحاكمة حيث لا تقوم بالتسليم^(٤٠). زيادة على ذلك فإن الزيادة في الإرهاب الدولي قد أدت إلى استعداد من جانب الدول بتحديد نطاق استثناء الجرم السياسي، الذي لم يعد منطبقاً بعد الآن على الجرائم المرتكبة ضد القانون الدولي^(٤١).

٣٨ - كما أن وجود ممارسات مختلفة للمحاكمة بمقتضى نظام القانون العام ونظام القانون الأوروبي الروماني، يجعل التعاون الأقاليمي والدولي الفعال أكثر صعوبة^(٤٢) في ميدان التسليم، تصبح هذه الفروق أكثر دقة عند التعامل مع الوثائق المطلوب تقديمها إلى الدولة متلقيّة الطلب والتعامل مع متطلبات الإثبات ذات الصلة اللازمة للموافقة على طلب التسليم.

٣٩ - ونظراً لأن وجود "بينة كافية لإثبات الجرم" قد ثبت في الممارسة أنه عقبة كبيرة أمام التسليم ليس فقط بين نظم العرف القانوني المختلف بل أيضاً بين الدول ذات نفس الأعراف العامة ولكن مع اختلاف قواعد الإثبات، ونظراً لأن العديد من دول القانون العام

تخلي عن هذا الاشتراط في ظروف معينة، يوصى بأن تبقى الدول الأعضاء على عبء الإثبات في إجراءات التسليم عند الحد الأدنى وأن تأخذ في الاعتبار في علاقاتها الخاصة بالتسليم ضرورة تبسيط المتطلبات الخاصة بأدلة الإثبات (أنظر أيضاً الفقرة ٨ من المادة ١٦ من اتفاقية الجريمة المنظمة والفقرة ٩ من المادة ٢٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد)^(٤٣).

خامساً - المساعدة القانونية المتبادلة

٤٠ - كما هو الحال مع موضوع التسليم، تستند المساعدة القانونية المتبادلة عموماً إلى معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف، بل يمكن أيضاً أن تستند إلى تشريعات وطنية حتى في حالة غياب هذه المعاهدات. ويبدو أن هناك معاهدات ثنائية بخصوص المساعدات القانونية المتبادلة أقل من المعاهدات ذات الصلة بالتسليم. إضافة إلى هذا، يبدو أن هناك بضع دول لديها تشريعات وطنية بشأن هذا الموضوع. ومن ناحية أخرى، وحيثما توجد هذه التشريعات، فإنها تشمل في بعض الحالات بطريقة شاملة جميع أشكال التعاون القضائي في المسائل الجنائية^(٤٤).

٤١ - وطوال العقود القليلة الماضية، جرت صياغة بعض الصكوك المتعددة الأطراف التي تتناول جرائم محددة. وعادة ما تشمل هذه الصكوك على أحكام بشأن المساعدات القانونية المتبادلة وكذلك بشأن التسليم. وتعتبر مجموعات الأحكام الواردة في بعض هذه المعاهدات واسعة النطاق لدرجة أنها تعتبر تشكل "معاهدات صغرى" بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. وهذا هو الحال على سبيل المثال، مع اتفاقية سنة ١٩٨٨ (المادة ٧) واتفاقية الجريمة المنظمة (المادة ١٨). إضافة إلى ذلك، فإن الصكوك المتعددة الأطراف بخصوص المساعدة القانونية المتبادلة قد صيغت في إطار مجلس أوروبا^(٤٥) والكومنولث^(٤٦) ومنظمة البلدان الأمريكية^(٤٧) والجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا^(٤٨) وبلدان الجنوب الإفريقي والاتحاد الأوروبي^(٤٩).

٤٢ - كما أعدت الأمم المتحدة بدورها معاهدة نموذجية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق وقرارها ١١٢/٥٣، المرفق الأول) التي تمثل استخلاصاً للخبرات الدولية المكتسبة مع تنفيذ هذه المعاهدات المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، وخصوصاً بين الدول التي تمثل نظاماً قانونية مختلفة.

٤٣ - وتشترط اتفاقية الجريمة المنظمة بأن تتيح الدول الأطراف لبعضها البعض أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيقات والمحاکمات والإجراءات القضائية فيما يتعلق بالجرائم التي تشملها اتفاقية الجريمة المنظمة (الفقرة ١ من المادة ١٨). ومن ثم يجب على كل دولة طرف أن تضمن أن معاهداتها وقوانينها الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة تنص على

تقديم المساعدة من أجل التعاون فيما يتعلق بالتحقيقات والمحاكمات والإجراءات القضائية^(٥٠). إضافة إلى ذلك، تلتزم الدول الأطراف أيضاً بأن تمد بعضها البعض بشكل متبادل بمساعدة ماثلة حيث تتوفر لدى الدولة الطالبة أسباب معقولة للاشتباه بأن واحدة من هذه الجرائم أو بعضها تعتبر ذات طابع عبر وطني، بما في ذلك أن يتواجد الضحايا أو الشهود أو الإجراءات أو الأدوات اللازمة أو أدلة الإثبات الخاصة بهذه الجرائم في الدولة الطرف متلقية الطلب، وأسباب معقولة للاشتباه في اشتراك عصابة إجرامية منظمة. وإذا تشترط الاتفاقية فحسب وجود إمكانية معقولة وليست أدلت إثبات تقوم على وقائع مما يتعلق بالطابع عبر الوطني واشتراك عصابة إجرامية منظمة ومن ثم إيجاد عتبة أدنى لأدلة الإثبات، فإنها تميل إلى تيسير طلبات المساعدة القانونية المتبادلة لأغراض تحديد ما إذا كانت عناصر الطابع عبر الوطني والجريمة المنظمة موجودة في حالة بعينها، ومن ثم تقييم ما إذا كان التعاون الدولي ضروري وقد يلتمس من أجل تدابير لاحقة للتحقيق أو المحاكمة أو التسليم.

٤٤ - وتتيح الاتفاقية أيضاً عدة أشكال للمساعدة لم تكن متصورة بمقتضى الصكوك الدولية السابقة. وتشمل الأمثلة تجميد الأصول (المادة ١٨ (٣) (ج))، والمؤتمرات المعقودة باستخدام الفيديو (المادة ١٨، الفقرة ١٨)، وما يعرف باسم “البث التلقائي للمعلومات”، وبمقتضاه يسمح للسلطات، حتى بدون طلب مسبق بتمرير المعلومات إلى السلطات المختصة في دولة أخرى، تعتقد أنها قد تكون ذات فائدة (المادة ١٨ الفقرتان ٤ و ٥).

٤٥ - وحيث أصبحت الدول أكثر اعتماداً على التدابير الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة وأكثر تقديراً لأهميتها، صار هناك اتجاه واضح صوب تحديد نطاق أية شروط و صوب تغيير الشروط الإلزامية سابقاً إلى شروط اختيارية، وذلك في ضوء أن كثيراً من الدواعي القائمة لرفض طلب خاص بالمساعدة القانونية المتبادلة في الصكوك الثنائية أو الإقليمية أو المتعددة الأطراف تعتبر شيئاً متواصلاً من معاهدات وتشريعات وممارسة التسليم، حيث تتعرض بشكل مباشر وفوري حياة الشخص المطلوب أو حريته^(٥١). وعلى سبيل المثال، جرى تقليص نطاق استثناء الجرم السياسي، وخصوصاً بهدف محاربة الإرهاب، في حين جرى أيضاً تقليص نطاق السرية المصرفية كأساس للرفض وذلك لغرض التصدي بشكل فعال لغسل الأموال.

٤٦ - إضافة إلى ذلك، ينبغي إيلاء الاعتبار إلى استبقاء أو عدم استبقاء اشتراط التجريم المزدوج في نظم المساعدة القانونية المتبادلة^(٥٢) وبشأن هذه المسألة تتباين بشدة المواقف والنهوج، مع بعض دول تشترط ازدواج التجريم فيما يتعلق بجميع الطلبات، وبعضها يؤيد التدابير الإلزامية فقط، والبعض لديها حرية الاستئناس بالرفض على هذا الأساس والبعض

ليس لديها اشتراط ولا حرية استنساب للرفض^(٥٣) بيد أنه يوصى، بسبب المشاكل التي يمكن أن تنشأ من تطبيق هذا المفهوم على حالات المساعدة القانونية المتبادلة، بأن تنظر السلطات الوطنية المختصة في تقييد أو إلغاء استعمال هذا المفهوم، وخصوصاً حيثما يكون اشتراطاً أساسياً إلزامياً.

٤٧ - وإلى جانب مختلف الشروط التي تضعها الدول على منح المساعدة المتبادلة، يواجه الممارس الذي يلتمس أدلة إثبات من الخارج عدداً من المشاكل العملية. حتى لو أمكن تلبية الطلب من الناحية النظرية، غالباً لا يتلقى الممارس بكل بساطة استجابة من أي نوع أو أن يقدم دليل الإثبات بشكل ليس مفيداً للسلطة الطالبة أو أنه يقدم في وقت متأخر لدرجة لا تكون له قيمة عملية تذكر.

٤٨ - وتنشأ أيضاً مشاكل عملية فيما يتعلق بإحالة الطلبات ذات الصلة. وبخصوص هذه النقطة، يتعين الإشارة أولاً وقبل كل شيء إلى الإنابة القضائية التقليدية، التي تتعلق أصلاً بمعاهدات المساعدة القانونية المتبادلة، ومقتضاها يرسل طلب رسمي من السلطة القضائية لإحدى الدول إلى السلطة القضائية لدولة أخرى للقيام بإجراء أو أكثر من الإجراءات المحددة في مكان السلطة القضائية الأولى^(٥٤) وفي الممارسة الدولية، من المعهود أن ترسل الإنابة القضائية عن طريق القنوات الدبلوماسية. فطلب الحصول على دليل إثبات، وهو عادة ما ينشأ من النيابة العامة، تقوم بتوثيقه المحكمة الوطنية المختصة في الدولة الطالبة ثم يمرر عن طريق وزارة الخارجية إلى سفارة الدولة متلقيه الطلب. وترسل السفارة هذه الإنابة القضائية إلى السلطات القضائية المختصة في الدولة متلقيه الطلب، وهذا عادة ما يتم عن طريق وزارة الخارجية في العاصمة. وما أن يتم تلبية ما جاء بالطلب، ينعكس الاتجاه الوارد في سلسلة العمليات^(٥٥).

٤٩ - ويحدث بدرجة متزايدة أن تشترط معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة على الدول الأطراف أن تعين سلطة مركزية (عادة هي وزارة العدل) تُرسل إليها الطلبات، ومن ثمّ تقدم بديلاً للقنوات الدبلوماسية. وعندئذ تستطيع السلطات القضائية للدولة الطالبة أن تتراسل مباشرة مع السلطة المركزية. والآن يجري بدرجة متزايدة، بل وباستعمال قنوات مباشرة أكثر، حيث يستطيع موظف مسؤول في الدولة الطالبة أن يرسل الطلب مباشرة إلى الموظف المسؤول المختص في الدولة الأخرى^(٥٦).

٥٠ - ويظهر هذا الاتجاه مدى أهمية السلطة المركزية الوطنية كشرط أساسي مسبق لجعل المساعدة القانونية المتبادلة أكثر فعالية. وتجعل اتفاقية الجريمة المنظمة تعيين السلطة شرطاً إلزامياً لضمان التنفيذ أو الإحالة السريعة والصحيحة للطلبات، دون المساس بحق الدول

الأطراف في استخدام القنوات الدبلوماسية التقليدية (المادة ١٨، الفقرة ١٣)^(٥٧). زيادة على ذلك، من الأهمية على حد سواء تدبير موظفين للسلطات المركزية. بممارسين جرى تدريبهم قانونياً ونشأت لديهم الخبرة الفنية المؤسسية والاستمرارية في الممارسة ذات الصلة^(٥٨) إلى جانب ضمان نشر المعلومات الحديثة إلى هؤلاء.

٥١ - وفي ضوء النطاق العريض والمتنامي للصكوك الدولية وكل منها يشترط على الدول الأطراف أن تقدم لبعضها البعض أكبر مساعدة قانونية متبادلة ممكنة وأن تسمى لهذا الغرض سلطة مركزية، من الأهمية أيضاً لهذه الدول ضمان أن تكون سلطاتها المركزية بمقتضى هذه الصكوك هيئة وحيدة وذلك لتيسير المزيد من التناسق في ممارسة المساعدة القانونية المتبادلة من أجل مختلف أنواع الفعل الإجرامي ولل قضاء على إمكانية تبعثر الجهود في هذا المجال^(٥٩).

٥٢ - وحيث أن القوانين الإجرائية للدول تختلف اختلافاً كبيراً، يجوز للدولة الطالبة أن تشترط إجراءات خاصة (مثل الإفادات الموثقة من محرر العقود أو كاتب العدل) والتي لا يعترف بها بمقتضى قانون الدولة متلقية الطلب. وحسب ما جرت عليه التقاليد، تمثل المبدأ الثابت تقريباً في أن تتبع الدولة متلقية الطلب قانونها الإجرائي الخاص بها. وقد أدى هذا المبدأ إلى ظهور صعوبات، وخصوصاً عندما تعرض الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب لتقاليد قانونية مختلفة. وعلى سبيل المثال فإن دليل الإثبات المحال من الدولة متلقية الطلب قد يكون في شكل تحدده قوانين هذه الدولة، بيد أن هذا الدليل قد لا يكون مقبولاً بموجب القانون الإجرائي للدولة الطالبة.

٥٣ - ويتمثل الاتجاه الحديث في السماح بالمزيد من المرونة فيما يتعلق بالإجراءات. ووفقاً للفقرة ١٢ من المادة ٧ في اتفاقية سنة ١٩٨٨، ينبغي تنفيذ أي طلب وفقاً للقانون المحلي للدولة متلقية الطلب، بيد أن المادة تنص أيضاً، بالقدر الذي لا يتنافى مع القانون المحلي للدولة المطالبة، وحيثما أمكن هذا، على تنفيذ الطلب وفقاً للإجراءات المحددة في الطلب. ومن ثم فإن المادة تحض بوضوح الدولة متلقية الطلب على القيام بذلك رغم أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تذهب بعيداً إلى أن تطلب من الدولة متلقية الطلب أن تتقيد بالشكل الإجرائي الذي تشترطه الدولة الطالبة. وقد نقل نفس نص الحكم شفويّاً إلى الفقرة ١٧ من المادة ١٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة. وفي السياق نفسه، تنص المعاهدة النموذجية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية على تنفيذ الطلب بالطريقة التي تحددها الدولة الطالبة بقدر ما يتسق هذا مع قانون وممارسة الدولة متلقية الطلب (المادة ٦)^(٦٠).

٥٤ - ومن المشاكل الكبرى في مجال المساعدة القانونية المتبادلة على نطاق العالم هي أن الدولة متلقية الطلب غالباً ما تكون متباطئة في الرد ويجب إطلاق سراح المشتبه بهم بسبب

نقص الأدلة. وهناك كثير من الأسباب المفهومة وراء هذا التباطؤ: نقص الموظفين المدربين، والصعوبات اللغوية، والفروق في الإجراءات التي تعقد الاستجابة إلى آخره. ومع ذلك يمكن أن يثير الإحباط وجود قضية لا بد أن تشطب بسبب عدم تلبية طلب بسيط في الوقت المناسب. ولا تشير اتفاقية سنة ١٩٨٨ بأي شكل واضح إلى التزام من جانب الدولة متلقية الطلب لكي ترد بسرعة على الطلب. كما أن المعاهدة النموذجية (المادة ٦)، بدورها تذكر أن طلبات التماس المساعدة ينبغي تنفيذها بشكل فوري (الفقرة ١ البند ٦) في نظام الكومنولث المتعلق بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، حيث تدعو الدولة متلقية الطلب إلى منح المساعدة المطلوبة بشكل سريع قدر المستطاع.

٥٥ - وتعتبر اتفاقية الجريمة المنظمة أكثر تأكيداً بشأن أهمية الاستجابة السريعة وتصوغ هذه النقطة في حكمين منفصلين. وتنص الفقرة ١٣ من المادة ١٨ في اتفاقية الجريمة المنظمة على ضرورة أن تكفل السلطة المركزية في حال استجابتها للطلب المقدم، التنفيذ السريع والفوري. فإذا أحالت السلطة المركزية الطلب، على سبيل المثال إلى المحكمة المختصة، تطالب السلطة المركزية بتشجيع التنفيذ السريع والفوري للطلب. وتنص الفقرة ٢٤ من المادة ١٨ على تنفيذ هذا الطلب في أسرع وقت مستطاع وأن تأخذ الدولة متلقية الطلب في حسابها الكامل قدر المستطاع أية مواعيد محددة تقترحها الدولة الطرف الطالبة والتي تقدم من أجلها الأسباب الداعية لذلك^(٦١).

٥٦ - كما ذكر بالمثل فيما يتعلق بالتعاون في مجال إنفاذ القوانين، يمكن للدول الأعضاء أن تنظر في طرق بديلة للتغلب على الصعوبات المصادفة في ممارسة المساعدة القانونية المتبادلة، مثل إيفاد أشخاص الاتصال إلى السلطات المركزية للبلدان في نفس المنطقة أو في البلدان الرئيسية في منطقة أو قارة يوجد بها قدر كاف أو قيمة لأنشطة التعاون تبرر إيفاد هؤلاء الأشخاص^(٦٢). ويمكن أيضاً للدول الأعضاء أن تولي الاعتبار الجدي إلى الآليات الإقليمية القائمة بالفعل والتي يمكن أن تصلح كنماذج للتصرف في هذا المجال^(٦٣).

سادساً - التعاون الدولي لأغراض مصادرة عائدات الجريمة^(٦٤)

٥٧ - من الدوافع الأساسية لارتكاب الجريمة الربح غير المشروع. وقد سعى القانون الجنائي المحلي حسبما جرت به التقاليد إلى ضمان ألا يستفيد المجرمون من العائدات المتأتية من الجريمة. وفي مجال التعاون الدولي، من ناحية أخرى، كان التركيز ينصب على القبض على المجرمين الفارين وتقديمهم إلى العدالة. وكان يولي اهتمام أقل، على الأقل حتى السنوات الأخيرة، إلى الطلبات بأن تتخذ الدول تدابير وأن تقدم المساعدة فيما يتعلق بمصادرة العائدات المتأتية من الجريمة.

٥٨ - وقد أصبحت المصادرة، داخل أي اختصاص قضائي وعلى الصعيد الدولي أكثر صعوبة بسبب تعقد القطاع المصرفي والمالي، وبسبب التطورات التكنولوجية. فالطلب المعاصر للتيسير في المعاملات المالية والنظام المصرفي الفعال (وغالباً يتصف بالتحكم الذاتي)، مع الحد الأدنى من الضوابط، والطلب على حماية هوية أصحاب الحسابات، إنما تتضارب مع احتياجات التحقيق.

٥٩ - ولم يحدث سوى في الآونة الأخيرة نسبياً أن بدأت الاتفاقات الدولية تشتمل على أحكام بشأن المساعدة في استبانة عائدات الجريمة واقتفاء أثرها وتجميدها أو الاستيلاء عليها بغرض المصادرة في نهاية الأمر (ولا يمكن اعتبارها شكلاً خاصاً من أشكال المساعدة القانونية المتبادلة)^(٦٥) وقد كانت الحاجة إلى الأخذ بنصية الأمور فيما يتعلق بدافع الربح وراء النمو السريع في الجريمة المرتبطة بالمخدرات وراء حمل المسؤولين عن صياغة اتفاقية سنة ١٩٨٨ على إدراج أحكام تلزم الدول الأطراف بتجريم غسل الأموال، ومع مراعاة المفاهيم الدستورية أو المفاهيم الأساسية الأخرى للنظام القانوني المعمول به، تجريم المعرفة باقتناء أو امتلاك أو استخدام الممتلكات المتأتية من الجرائم المقررة وفقاً للاتفاقية. وتشترط اتفاقية سنة ١٩٨٨ أيضاً على الدول الأطراف إيجاد آليات محلية من أجل اقتفاء أثر عائدات الجريمة ذات الصلة بالمخدرات والحجز عليها ومصادرتها. وقد اعترف بالتعاون الدولي في أن الدول الأطراف مطالبة أيضاً بأن يكون في مقدورها الاستجابة للطلبات التي تقدمها دول أخرى من أجل اقتفاء أثر العائدات المتأتية من الجرائم المتصلة بالمخدرات وحجزها ومصادرتها.

٦٠ - ويتضمن العديد من الصكوك المتعددة الأطراف اللاحقة أيضاً أحكاماً بشأن التعاون الدولي ومن أبرز هذه الأحكام اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠ بشأن غسل الأموال والتفتيش والاستيلاء ومصادرة العائدات المتأتية من الجريمة^(٦٦). وفي حين ركزت اتفاقية سنة ١٩٨٨ على العائدات المتأتية من الجرائم المتصلة بالمخدرات، تتضمن اتفاقية مجلس أوروبا أحكاماً موجهة لمكافحة غسل العائدات غير المشروعة المتأتية من الأفعال الإجرامية بوجه عام. وإضافة إلى ذلك، فإن هذه الاتفاقية تعرض نهجاً متكاملًا جزئياً للتعاون الدولي في المسائل الجنائية، في ضوء حقيقة أنها تضم نظاماً للمساعدة القانونية المتبادلة، وتدابير مؤقتة ومصادرة الأصول وتزع في الوقت نفسه إلى العمل بالتضافر مع اتفاقيات أخرى صادرة من مجلس أوروبا بشأن المساعدة القضائية^(٦٧).

٦١ - وقد ساهمت اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠ مساهمة كبيرة في صوغ الأحكام المعنية في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة (المادتان ١٢ و ١٣)

واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(٦٨)، وكذلك في الاتفاقية الدولية لقمع تمويل الإرهاب (قرار الجمعية العامة ١٠٩/٥٤، المرفق)^(٦٩).

٦٢ - وفيما يتعلق بالاتحاد الأوروبي، اعتمد في ٢٦ حزيران/يونيه ٢٠٠١ القرار الإطاري (2003/170/JHA) بشأن غسل الأموال واستيابة وتعقب وتجميد وضبط ومصادرة أدوات الجريمة والعائدات المتأتية منها^(٧٠). وكان هذا في الواقع استكمالاً لاتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠، والتي تنص على أن الدول الأعضاء لا تستطيع إبداء تحفظات معينة على هذه الاتفاقية. وإضافة إلى ذلك وضع القرار الإطاري (2003/577/JHA) الصادر في ٢٢ تموز/يوليه ٢٠٠٣، بشأن التنفيذ في الاتحاد الأوروبي لأوامر تجميد الممتلكات أو الأدلة^(٧١) القواعد التي تمكن أية دولة عضو في أن تسلم أو تنفذ على أراضيها أمراً بالتجميد صادراً من سلطة قضائية لدولة عضو أخرى في إطار الإجراءات الجنائية.

٦٣ - ورغم عدم وجود أثر قانوني، فإن الإنجازات الدولية الهامة الأخرى في تحسين التعاون لمكافحة غسل الأموال تتمثل في التوصيات الأربعين التي وضعتها فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال، الصادرة في عام ١٩٩٠ والمعدلة في عام ١٩٩٦ ومجموعة المبادئ لعام ١٩٨٨ التي اعتمدها اللجنة المعنية بالنظم المصرفية والممارسات الإشرافية (الآن هي لجنة بازل المعنية بالإشراف المصرفي). وهي تضم ممثلين لمجموعة الدول الصناعية العشر.

٦٤ - وقد وجد أن التدابير المتخذة لمكافحة غسل الأموال تعتبر ذات فعالية في حرمان المجرمين من العائدات المتأتية من الجريمة. وانضمام عدد كبير من الدول لتصبح أطرافاً في اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة تمويل الإرهاب يعني أنه يمكن أن يستند الكثير من التعاون الدولي في هذا المجال إلى الصكوك المتعددة الأطراف. زيادة على ذلك، فإن حداثة عهد جميع هذه الصكوك وحقيقة أن كثيراً من المنظمات الرئيسية الحكومية الدولية وغير الحكومية قدمت مساعدات في تنفيذها لا بد أن تشير من حيث المبدأ إلى أن معظم الدول ستعتمد نفس التشريعات وأن الممارسة الوطنية سوف تسير إلى حد كبير على نفس المنوال.

٦٥ - وبالرغم من هذا، فإن التعاون الدولي في مجال المصادرة يشكل صعوبات قائمة بذاتها، وترجع هذه الصعوبات إلى عوامل عديدة. ومن بين هذه العوامل أن هناك تنوعاً كبيراً ما زال قائماً، رغم تأثير اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الجريمة المنظمة، على سبيل المثال، في الأنظمة المحلية المعنية^(٧٢). وهناك عامل ثان وهو الحاجة إلى ضمان تعاون القطاع المصرفي والمالي. وهناك عنصر ثالث يتعين أخذه في الاعتبار وهو أن المفاهيم الداخلة في هذا الشكل

من التعاون الدولي تعتبر جديدة نسبياً وتميل إلى كونها غير عادية لدى السلطات المعنية، ومن ثمّ تسبب مشاكل وصعوبات في الممارسة.

٦٦ - ولا يمكن التغلب على هذه المشاكل إلا بالعمل معاً بشكل أوثق على المستوى الدولي لتوحيد صف القانون الوطني والممارسة، باستخدام نقاط مرجعية دولية قدر الإمكان مثل الأحكام المعنية في اتفاقية الجريمة المنظمة. وعلى الصعيد الوطني، ينبغي تطوير التشريعات والممارسة للسماح بقدر أكبر من المرونة في توفير التعاون الدولي في الحجز والمصادرة، مع إيلاء الاعتبار الواجب إلى المصالح المشروعة للغير. ويمكن معالجة الكثير من الصعوبات الراهنة بالعمل على أن تكون السلطات على وعي بالأدوات القانونية المتاحة للتعاون، وعلى أن يجري تحفيزها لاستخدام هذه الأدوات.

٦٧ - ويمكن توسيع نطاق التعاون الدولي في هذا المجال بدرجة أكبر لكي يشمل الاتفاقات أو الترتيبات بشأن تقاسم العائدات المصادرة المتأتية من الجريمة أو الممتلكات، على أن تؤخذ في الاعتبار الخاص الفقرة ٥ من المادة ٥ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ والمادة ١٤ من اتفاقية الجريمة المنظمة. وفي هذا الإطار، قام فريق من الخبراء الحكوميين الدوليين، في اجتماعه المعقود وفقاً لقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٤/٢٠٠٤ المؤرخ ٢١ تموز/يوليه ٢٠٠٤، في فيينا في الفترة من ٢٦ إلى ٢٨ كانون الثاني/يناير ٢٠٠٥، بإعداد مشروع باتفاق ثنائي نموذجي بشأن التصرف في العائدات المصادرة المتأتية من الجريمة، والتي تتناولها الاتفاقيتان المذكورتان أعلاه، بهدف أن تستعملها الدول الأعضاء كإطار عملي لإبرام اتفاقات ثنائية ذات صلة (أنظر E/CN.15/2005/7، المرفق).

سابعاً - نقل الإجراءات في المسائل الجنائية

٦٨ - يتمثل خيار جديد نسبياً في العدالة الجنائية عبر الوطنية في أن تقوم دولة ما بنقل الإجراءات الجنائية إلى دولة أخرى. وهذا قد يكون حلاً مناسباً في الحالات حيث تبدو الدولة الأخيرة في وضع أفضل لتيسير الإجراءات أو أن يكون للمتهم روابط أوثق بها ذلك لأن المتهم، على سبيل المثال، هو مواطن أو مقيم في هذه الدولة. وقد يستعمل هذا الخيار كأداة إجرائية مناسبة لزيادة كفاءة وفعالية إجراءات التقاضي المحلية التي تستهل وتجرى بدلاً من عملية التسليم (وخصوصاً في الحالات حيث يرفض التسليم بسبب أن يكون الشخص المطلوب من مواطني الدولة متلقية الطلب)^(٧٣).

٦٩ - وقد اعتمدت اتفاقية واحدة متعددة الأطراف تتناول غرضاً خاصاً وهو نقل الإجراءات الجنائية. وفي إطار مجلس أوروبا، فتح باب التوقيع في عام ١٩٧٢ على الاتفاقية الأوروبية بشأن نقل الإجراءات في المسائل الجنائية^(٧٤)، ودخلت حيز النفاذ في عام ١٩٧٨^(٧٥).

^(٧٥) . وقام بالتصديق عليها ٢١ دولة عضواً من بين ٤٦ دولة عضواً في مجلس أوروبا. وتتسم الاتفاقية في حد ذاتها بالتعقيد، بيد أن المفهوم الأساسي يعتبر بسيطاً: عندما يشتبه في شخص ما بأنه ارتكب جريمة بمقتضى قانون إحدى الدول الأطراف، يجوز لهذه الدولة أن تطلب من دولة طرف أخرى أن تتخذ الإجراءات بالنيابة عنها وفقاً للاتفاقية، ويجوز للدولة الأخرى أن تتخذ إجراء التقاضي بموجب قانونها الخاص. وتشترط الاتفاقية ازدواجية التجريم من أجل هذا الغرض.

٧٠ - وقد سعت الأمم المتحدة إلى تشجيع تطوير المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن هذا الموضوع وذلك بإعداد معاهدة نموذجية بشأن نقل الإجراءات في المسائل الجنائية. وهذه تعتبر معاهدة إطارية فحسب، يتعين تكييفها للمتطلبات المعينة لدولتين أو أكثر من الدول التي تتفاوض حول معاهدة من هذا القبيل. وعلى المستوى الوصائي، فإن اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الجريمة المنظمة تشتملان على أحكام محددة بشأن نقل الإجراءات الجنائية (المادتان ٨ و ٢١، على التوالي). بما يمكن الدول الأطراف من اللجوء إلى هذا الشكل من أشكال التعاون الدولي حيث يعتبر هذا في مصلحة إقامة العدالة بشكل صحيح، وخصوصاً في الحالات حيث تشترك فيها اختصاصات قضائية عديدة، بهدف التركيز على المحاكمة.

ثامناً - الموارد

٧١ - كما ورد ذكره من قبل، تعتمد كفاءة التعاون الدولي على وجود أدوات قانونية، بما في ذلك الاتفاقات الدولية والتشريعات الموازية الوطنية، التي تسمح بمثل هذا التعاون. بيد أن التجربة العملية أثبتت أن مجرد وجود صكوك التعاون الدولي لا توفر في حد ذاتها تأكيدات وضمانات بأن يتم توفير هذا التعاون. والشئ الذي يتعين وجوده أيضاً هو تواجد عدد كاف من الأفراد الموظفين المدربين جيداً والذين تتوفر لديهم الدوافع الجيدة والقادرين على استخدام الأدوات القانونية بطريقة مناسبة، وأن يتوفر لهم موظفو الدعم الضروريون، وأن تتاح لهم سبل الوصول إلى المعلومات والاتصالات وأن تتوفر لديهم الأمانة والثقة في تسيير نظام إنفاذ القوانين والعدالة الجنائية لدى الدولة الأجنبية المعنية.

٧٢ - وتعتبر الحاجة إلى عدد كاف من الموظفين المدربين جيداً والذين تتوفر لديهم الدوافع إلى العمل واضحة بما فيه الكفاية، بيد أن هذا لا يجعل من الأيسر تلبية هذا الاحتياج. إذ يجب على إدارات التعاون الدولي أن تتنافس من أجل الحصول على الموارد مع الوكالات الأخرى التي لديها شواغل ملحة مماثلة. وينبغي أن تكون رواتب هؤلاء الموظفين سخية بما يكفي لاجتذاب المحامين والممارسين الآخرين الذين تتوفر لديهم المهارات اللغوية المطلوبة. ويحتاج الموظفون الرئيسيون أيضاً إلى مساعدة موظفي المساندة، مثل المترجمين والمساعدة من

السكترارية. زيادة على ذلك، هناك حاجة إلى الموارد من أجل أدوات مثل الحواسيب ومعدات الاتصالات. وفي ميدان التعاون الدولي، فإن السلطات لدى البلدان الأكثر تقدماً تميل إلى التغاضي عن الصعوبات الأساسية التي تواجهها سلطات كثير من البلدان النامية. فالعثور على المشتبه بهم والشهود على سبيل المثال قد يعرقله عدم وجود سجلات كافية للسكان أو حتى بسبب أوجه القصور في شبكات النقل المحلية وشبكات الهاتف. كما أن الاستجابة للطلبات المتعلقة بسجلات المحاكم، قد تعرقله أيضاً الأشكال البالية لإدارة المعلومات.

٧٣ - وينبغي أن يساعد العمل مع ممثلي النظم القانونية الأخرى أيضاً في تدعيم الأمانة والثقة في هذه النظم القانونية. وربما يكون من المفهوم أن يكون لدى جميع الممارسين أفضلية ملازمة لنظامهم القانوني الخاص وتقنياته ونهجه. ولنفس السبب أيضاً قد يكون هناك إجماع في إجراء تعديلات فيما يتعلق بمتطلبات النظم القانونية الأجنبية، حتى لو كان القانون المحلي يسمح بمثل هذه التعديلات. ومع وجود مزيد من الأمانة والثقة، قد يكون هناك استعداد أكبر لإعداد الطلبات المتعلقة بالمساعدة والاستجابة لها وكذلك الاتصال بالنظر في بلد آخر في حالة ظهور أية صعوبات أمام منح هذه المساعدة.

تاسعاً - استنتاجات

٧٤ - مع تزايد حركة السفر على المستوى الدولي، والتحسينات في مجال التكنولوجيا والاتصالات، وزيادة الاحتمال بأن تترك أية جريمة أثراً يتجاوز الحدود الوطنية والأرباح المتزايدة التي يمكن تحقيقها من الجريمة المنظمة توسعت بشكل سريع الحاجة إلى الحصول على المساعدة من دول أخرى على تقديم الجناة إلى العدالة، وجمع الأدلة الضرورية أو مصادرة العائدات المتأتية من الجريمة. وما زالت تتطور الطرائق الأساسية للتعاون الدولي التي يمكن استخدامها كنوع من الاستجابة - وخصوصاً التسليم والمساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية، مع السعي جاهداً في أغلب الحالات لمواكبة التطورات الحاصلة في مجال الجريمة.

٧٥ - وقد بذل المزيد من الجهود في السنوات الأخيرة لتوسيع نطاق التعاون الدولي وتعميق أبعاده تصدياً للجريمة المنظمة عبر الوطنية، وذلك بإبرام صكوك متعددة الأطراف. وتسارع خطى التطور أثناء التسعينات وبداية الألفية الجديدة. وتعتبر اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد علامات واضحة بأن الصكوك المتعددة الأطراف تكتسب أهمية متزايدة. وجميع هذه الصكوك المتعددة الأطراف تهيئ بالدول الأطراف إلى أن تسعى إلى إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف لتعزيز فعالية تسليم المجرمين وآليات المساعدة القانونية المتبادلة وتعزيز التعاون بين الوكالات في مجال إنفاذ

القوانين. ونتيجة لذلك، سوف تواصل الدول توسيع شبكتها التعاهدية في ميدان التعاون الدولي بإبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية الطرف مع دول أخرى تشاركها الشواغل والمصالح الخاصة.

٧٦ - ولا تعتبر الوفرة الزائدة من الصكوك الثنائية والمتعددة الأطراف وبالتالي توافر الأحكام العديدة بشأن التعاون الدولي دواءً شافياً للتغلب على المشاكل والصعوبات المصادفة في الممارسة اليومية. وقد توفر هذه الصكوك الدولية أساساً قانونياً مرضياً أو حتى أساساً قانونياً ذاتياً وقائماً بذاته للتعاون، علماً بأن صكوك الأمم المتحدة الأخيرة ترسي إطاراً مفصلاً ودقيقاً تماماً لمثل هذا التعاون. بيد أن أحكامها ينبغي تطبيقها بطريقة تتجنب الحلول الجزئية وتأخذ في الاعتبار الحاجة إلى ضمان إقامة العدل بشكل صحيح. ولهذا من الأهمية اعتماد واتباع نهج كلي مرن يجعل مختلف طرائق التعاون الدولي مكاملة لبعضها البعض بغرض تعزيز التعاون بين الدول وتجنب ثغرات الإفلات من العقاب. وبهذا المعنى، فإن المحاكمة على أساس مبدأ تسليم المجرم أو محاكمته، حيثما يرفض التسليم، على سبيل المثال، استناداً إلى الجنسية، لا يمكن أن يكون فعالاً إلا إذا توافرت المساعدة القانونية المتبادلة أو نقل آليات الإجراءات القانونية في نفس الوقت واستخدامها بطريقة صحيحة. ولهذا ينبغي أن تتوخى الدول الأعضاء اعتماد وتنفيذ الإطار القانوني المناسب الذي سوف ييسر ويعزز استخدام الصيغة الكاملة لأشكال التعاون المتاحة.

عاشراً - توصيات

٧٧ - في ضوء ما ذكر أعلاه، ومع مراعاة توصيات الاجتماعات التحضيرية الإقليمية، قد يود المؤتمر الحادي عشر أن ينظر في التوصيات التالية:

(أ) ينبغي أن تعامل الدول الأعضاء تعزيز التعاون الدولي في المسائل الجنائية كعنصر أساسي وشرط أساسي للتنفيذ الكامل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفي هذا الصدد، ينبغي للدول الأعضاء أن تراجع أو أن توسع نطاق ترتيباتها الخاصة بالتسليم والمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون في إنفاذ القوانين و/أو أن تعدل تشريعاتها ذات الصلة بهدف ضمان الامتثال للمتطلبات ذات الصلة المبينة في صكوك الأمم المتحدة؛

(ب) ينبغي أن تعزز الدول الأعضاء كفاءة آليات التعاون في مجال إنفاذ القوانين، وخصوصاً من أجل مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والإرهاب الدولي، وذلك في جملة

أُمور، باستحداث نظم فعالة لتبادل المعلومات وإنشاء قنوات للاتصال بين سلطاتها المختصة وإبرام ترتيبات لتعزيز المساعدة أو الأنشطة المشتركة ذات الطابع العملي؛

(ج) ينبغي أن تواصل الدول الأعضاء بذل الجهود لتيسير الصعوبات الناشئة من التطبيق الصارم للأسس التقليدية لرفض التسليم واتخاذ التدابير المناسبة الهادفة إلى تبسيط الإجراءات الخاصة بالتسليم والإسراع فيها؛

(د) ينبغي أن تكفل الدول الأعضاء المرونة في قانونها وممارستها على المستوى المحلي لكي تتيح لبعضها البعض أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة، وذلك في جملة أمور، بتقليل نطاق الأسس الداعية للرفض في مجال المساعدة القانونية المتبادلة والتمكين من تنفيذ الطلبات ذات الصلة وفقاً للإجراءات التي تمكن من استخدام أدلة الإثبات في الإجراءات الخارجية؛

(هـ) ينبغي أن تعمل الدول الأعضاء على زيادة تعزيز فعالية السلطات المركزية المعنية الضالعة في أعمال المساعدة القانونية المتبادلة وإقامة قنوات مباشرة للاتصال فيما بينها بغية ضمان تنفيذ الطلبات في الوقت المناسب؛

(و) ينبغي أن تواصل الدول الأعضاء جهودها لإقامة وتعزيز نظم مرنة وفعالة للتعاون الدولي لأغراض المصادرة، بجملة أمور من بينها، استحداث أو مراجعة التشريعات أو الممارسة المحلية ليتسنى قدر أكبر من المرونة في التعامل مع طلبات اقتفاء الأثر والتجميد والمصادرة؛

(ز) ينبغي أن تعزز الدول الأعضاء الآليات الفعالة والمرنة للتعاون الدولي في المسائل الجنائية حيث يمكن استخدام الطرائق القائمة لهذا التعاون بشكل مشترك لتعزيز بعضها البعض وكذلك لضمان وتعزيز إقامة العدل على نحو صحيح؛

(ح) ينبغي أن تكفل الدول الأعضاء تخصيص الموارد المناسبة للسلطات أو الوكالات الضالعة في أعمال التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وفي هذا الصدد، ينبغي بذل جهود ملموسة، قدر المستطاع، لتعزيز المساعدة المالية والمادية للبلدان النامية والبلدان التي تمر اقتصاداتها بمرحلة انتقال بهدف تعزيز قدرتها المحلية في هذا المجال؛

(ط) ينبغي أن تواصل الأمم المتحدة تقديم المساعدة التقنية إلى الدول الطالبة، مع التركيز على تحسين النظام المحلي لإنفاذ القوانين والعدالة الجنائية، وتحسين القدرة في معاملة المسائل ذات الصلة خصوصاً المتصلة بالتعاون الدولي لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والفساد والإرهاب الدولي. وقد تتراوح هذه المساعدة التقنية من تدريب الموظفين الضالعين

في هذا الميدان إلى توفير الخبرة الفنية الضرورية والإرشادات بشأن اعتماد أو مراجعة الأدوات القانونية المناسبة للاستخدام في هذا المجال؛

(ي) ينبغي أن تكفل الدول الأعضاء أن يتوفر لقدرة الأمم المتحدة على تقديم خدمات المساعدة التقنية بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية، الدعم والموارد الكافية لتلبية الاحتياجات المتزايدة السريعة في هذا الميدان.

الحواشي

(١) تعتبر بعض الآليات القانونية ذات صلة بأنواع معينة من الجريمة ولا يمكن تناولها هنا. والأمثلة تشمل التعاون لمكافحة الاتجار غير المشروع في البحر (المادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨؛ والمادتان ٧ و ٨ من البروتوكول الخاص بمكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية؛ إلى جانب التعاون الدولي من أجل إعادة توطيد ضحايا تهريب الأشخاص وإعادة المهاجرين المهربين (المادة ١٨ من بروتوكول المهاجرين، والمادة ٨ من بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وإضافة إلى ذلك، يشمل التعاون القضائي الدولي الاعتراف بالأحكام الجزائية الأجنبية ونقل السجناء. وحيث أن محور حلقة العمل ١ يدور حول التحقيق في الجرائم والمحاكمة بشأنها، فإن هذه الآليات ليست موضع النظر فيها هنا.

(٢) يقدر شريف بسيوني أنه لو دخلت كل دولة عضو في معاهدة ثنائية الطرف مع دول أعضاء أخرى، قد ينتج عن ذلك نحو ٢٠.٠٠٠ ألف معاهدة فيما بين هذه الدول. فالولايات المتحدة الأمريكية وحدها لديها معاهدات مع ما يزيد على ١١٠ دولة (أنظر م شريف بسيوني، التسليم على النطاق الدولي: قانون وممارسة الولايات المتحدة، 4th ed. International Extradition: United States Law and Practice, 4th ed. x-EKavass and Adolf Sprudz, . e also Igor I; se46., P)2002Dobbs Ferry, New York, Oceana Publications, (Hein and Company, . S.W (2 and 1. , volsradition Laws and Treatiestx 2001).

(٣) الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية (C.80)، ١٠ آذار/مارس ٢٠٠١، ص ١.

(٤) الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي (L.181)، ١٩ تموز/يوليه ٢٠٠٣، ص ٢٧ و ٣٤، على

التوالي.

(٥) أنظر أيضاً المادة ١١ من اتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ بشأن التسليم المراقب والمادة ٥٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٦) أنظر الأدلة التشريعية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.05.V.2)، الجزء الأول، الفقرة ٣٨٤.

(٧) الأمم المتحدة مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٨٢، الرقم ٦٢٧ ٢٧.

(٨) سعى الاتحاد الأوروبي في الآونة الأخيرة إلى تعزيز الاستخدام على نطاق أوسع لأفرقة التحقيق المشتركة، وذلك بإدراج حكم محدد بشأن المسألة (المادة ١٣) في الاتفاقية بشأن المساعدة المتبادلة في

المسائل الجنائية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وباعتماد القرار الإطاري. 2002/465/JHA. بشأن أفرقة التحقيق المشتركة والتوصية 2003/C.121/01 وبشأن الاتفاق النموذجي لتشكيل فريق تحقيق مشترك.

(٩) أنظر أيضاً المادتين ٣٢ و ٣٣ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١٠) أنظر أيضاً المادة ٩ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ والمادة ٤٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(١١) بشأن إيفاد ضباط الاتصال، أنظر أيضاً التطورات داخل الاتحاد الأوروبي، حيث اعتمد القرار 2003/170/JHA بشأن الاستخدام المشترك لضباط الاتصال الموفدين إلى الخارج من وكالات إنفاذ القوانين التابعة للدول الأعضاء، في ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٣.

(١٢) توفر المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) إطاراً للتعاون بين سلطات إنفاذ القوانين التابعة لدولها الأعضاء وعددها ١٨٢. ولا يستند نشاطها إلى أي صك دولي. وبدلاً من ذلك، فإن التعاون بين ضباط الشرط الوطنيين، عندما يتقرر ذلك، يحدث في إطار المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، أي عن طريق المكتب المركزي الوطني المنشأ في كل دولة. ويتألف جزء أساسي من الأعمال اليومية التي تضطلع بها منظمة الإنتربول من نظامها الخاص بالإشعارات، التي تستخدم لمعاونة وكالات إنفاذ القوانين على تبادل المعلومات بشأن الأشخاص المطلوبين بسبب ارتكابهم جرائم خطيرة وبشأن طريقة سير الأعمال الجنائية، وكذلك بشأن الأشخاص المفقودين والأجسام المجهولة الهوية.

(١٣) مكتب الشرطة الأوروبية أنشئ في عام ١٩٩٥ لتلبية الحاجات الخاصة لوكالات إنفاذ القوانين في الاتحاد الأوروبي. وكما هو الحال في المنظمة الدولية للشرطة الجنائية، ويعتبر مكتب الشرطة الأوروبية غير ناشط، فمهمته الأساسية هي تسهيل تبادل المعلومات بين الدول الأعضاء، وجمع وتحليل وتعميم المعلومات والتقارير، وتيسير التحقيقات وإدارة قواعد البيانات ذات الصلة. ويقوم أيضاً بتطوير الخبرة الفنية في الميادين الأساسية للجريمة ويتيح هذه الخبرة الفنية للدول الأعضاء فيه عند الاحتياج إليها.

(١٤) من بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وعددها حالياً ٢٥، وافقت ١٣ دولة على إزالة نقاط التفتيش على الحدود الداخلية استناداً إلى اتفاق شينغين واتفاقية تنفيذ اتفاق شينغين، وهما يشكّلان ما يسمى "مجموعة صكوك شينغين". بيد أن السماح للأشخاص بعبور الحدود دون عائق، يثير حتماً شواغل خاصة في مجال إنفاذ القوانين. وقد جرى استدراك هذه المسألة جزئياً على الأقل بأن أدرجت في ترتيبات شينغين أحكام خاصة بشأن أشكال مشددة من التعاون في مجال إنفاذ القوانين. وهذه الأشكال تشمل إمكانية الإشراف عبر الحدود (السماح لموظفي إنفاذ القوانين التابعين لإحدى الدول بإجراء عمليات مراقبة محدودة في دولة أخرى)، وإمكانية محدودة في المطاردة الساخنة للفرارين من العدالة العابرين للحدود إلى إقليم دولة أخرى والتسليم المراقب (أي مراقبة النشاط غير المشروع، مثل الاتجار بالمخدرات، من بداية طريقها إلى نهايتها، بغية التعرف على جميع المجرمين، وخصوصاً المجرمين الأصليين). وتشمل ترتيبات شينغين أيضاً نظام شينغين للمعلومات، وهو يتضمن بيانات على سبيل المثال بشأن الأشخاص الذين جرى إبعادهم من البلد أو الذين يوجد بشأنهم أمر صريح بالقبض عليهم. وتستطيع سلطات إنفاذ القوانين في كل دولة مشاركة أن تدخل البيانات بشكل مباشر في النظام. وللاطلاع على مزيد من المعلومات أنظر في جملة من الأمور Steeve antekas and , and Ilias B219-209., pp2000,)Harlow, Longman(Peers, EU Justice and Home Affairs Law 279-277., pp)2003lising, bLondon, Cavendish Pu. (ednd2 Susan Nash, International Criminal Law,

(١٥) أنشئت منظمة التعاون الإقليمي لرؤساء الشرطة في الجنوب الإفريقي في عام ١٩٩٥ بمبادرة من رؤساء الشرطة في عدد من بلدان الجنوب الإفريقي، استجابة في المقام الأول لزيادة الأنشطة

الإجرامية عبر الحدود. وتشمل المنظمة حالياً ١٢ بلداً وتسعى إلى مساعدة وكالات إنفاذ القوانين لدى دولها الأعضاء في عدة مجالات من بينها تعزيز الاستراتيجيات المشتركة لإنفاذ القوانين وتقييم اتجاهات الجريمة، وتيسير التعاون بين الوكالات ووضع توصيات ذات صلة وتقديمها إلى حكومات الدول الأعضاء.

(١٦) أنظر تقرير الاجتماع الإقليمي الإفريقي للتحضير للمؤتمر الحادي عشر (A/CONF.203/RBM.3-1 and Corr.1) الفقرة ٨.

(١٧) أنظر تقرير الاجتماع الإقليمي لآسيا والمحيط الهادئ للتحضير للمؤتمر الحادي عشر (A/conf 203/rpm.1/1)، الفقرة ٩.

(١٨) أنظر تقرير الاجتماع الإقليمي لبلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي للتحضير للمؤتمر الحادي عشر (A/CONF.203/RBM.2-1)، الفقرة ٢.

(١٩) أنظر على سبيل المثال Ellen A. Yearwood, "Data Bank Control" Legal Responses to The Hague, Martinus Nijhoff, (Cherif Bassiouni, ed. Procedural Aspects, M.S.U: rnational Terrorismten I).1988

(٢٠) بيد أن شريف بسيوني يذكر أن أول معاهدة مسجلة تتناول موضوع التسليم ترجع إلى عام ١٢٨٠ قبل الميلاد (أنظر (Bassiouni, International Extradition P.32).

(٢١) أنظر: M. Cherif Bassiouni, "The need for international accountability", International Criminal Law (vol.1999, pp3., FF3.,

(٢٢) اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن تسليم المجرمين (١٩٨١) (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٧٥٢، الرقم ٣٠٥٩٧).

(٢٣) اتفاق جامعة الدول العربية بشأن تسليم المجرمين (١٩٥٢).

(٢٤) اتفاقية المنظمة المشتركة لأفريقيا ومدغشقر (١٩٦١).

(٢٥) اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب إفريقيا، بشأن تسليم المجرمين (١٩٩٤).

(٢٦) الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المجرمين (١٩٥٧) وبروتوكولاتها الإضافية (١٩٧٥ و ١٩٧٨).

(٢٧) خطة الكومنولث لتسليم المجرمين الفارين (١٩٦٦، بصيغتها المعدلة في عام ١٩٩٠). الخطة عبارة عن مجموعة مبادئ.

(٢٨) المعاهدة المتعلقة بتسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (١٩٦٢).

(٢٩) خطة دول الشمال (١٩٦٢).

(٣٠) اتفاقية بشأن الإجراء المبسط لتسليم المجرمين بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والاتفاقية المتعلقة بتسليم المجرمين بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

(٣١) أشير إلى هذا أيضاً بأنه "تظهر الأوامر الصادرة" وقد استخدم مثل هذا الترتيب الثنائي الطرف، على سبيل المثال بين المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وجمهورية أيرلندا وبين أستراليا ونيوزيلندا.

الفقرة ٣ من المادة ٥ تنص على خيار جعل التنفيذ مشروطاً بضمان أن يعاد الفرد عند الإدانة، إلى دولة جنسيته لقضاء مدة الحكم هناك.

(٣٨) على سبيل المثال، المادة ٤ (أ) من المعاهدة النموذجية بشأن التسليم؛ والفقرة ١٠ من المادة ١٦ من اتفاقية الجريمة المنظمة؛ والفقرة ٩ (أ) من المادة ٦ من اتفاقية سنة ١٩٨٨؛ والفقرة ١١ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. وفيما يتعلق بهذا المفهوم، أنظر على وجه الخصوص M.Cherif *a-The Duty to Extradite or Prosecute in Intern: Aut Dedere aut Judicare* Wise, . Bassiouni and Edward M. (1995) The Hague, Martinus Nijhoff, (ional Lawta). أنظر أيضاً تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعالة لأنشطة التسليم ... الفقرتان ٤٨ و ٤٩.

(٣٩) أنظر الفقرة ١٢ من المادة ١٦ من اتفاقية الجريمة المنظمة والفقرة ١٠ من المادة ٦ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ والفقرة ١٣ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٤٠) إضافة إلى ذلك، أضيفت حاشية جديدة لكي تنظر فيها الدول التي ترغب في أن يستثنى من مفهوم الجرم السياسي سلوك معين مثل الجرائم الخطيرة التي تنطوي على أفعال عنف ترتكب ضد الحياة والسلامة البدنية أو حرية شخص ما.

(٤١) أنظر على سبيل المثال، الأحكام ذات الصلة في صكوك الأمم المتحدة لمناهضة الإرهاب مثل الاتفاقية الدولية لقمع الهجمات الإرهابية بالقنابل (المادة ١١) والاتفاقية الدولية لقمع عملية الإرهاب (المادة ١٤) وكذلك نفس النهج في صكوك أخرى، مثل اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية للأجناس والمعاقبة عليها (المادة الثالثة) أو اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (المادتان ٧ و ٨)؛ وأنظر أيضاً تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعالة للتسليم (الفقرتان ٣٩ و ٤٠). ولم يُذكر استثناء الجرم السياسي أيضاً كسبب إلزامي أو اختياري لعدم تنفيذ أمر أوروبي خاص بالتوقيف. والعنصر الباقي الوحيد من هذا الاستثناء. ينحصر في العبارات التمهيدية الواردة في ديباجة القرار الإطاري (العبارة التمهيدية ١٢) وتتخذ شكل نسخة حديثة من بند عدم التمييز.

(٤٢) أنظر تقرير الاجتماع الإقليمي لبلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي التحضيري للمؤتمر الحادي عشر، الفقرة ١٢.

(٤٣) أنظر أيضاً تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعالة للتسليم، الفقرات ٤١ إلى ٤٣ و ٤٦.

(٤٤) أنظر أمثلة التشريعات النمساوية (ARHG 1979)، والتشريعات الألمانية (IRG 1982)، والتشريعات السويسرية (1981) والتشريعات الفنلندية (1994).

(٤٥) الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (١٩٥٩) وبرتوكولها الإضافيان (١٩٧٨ و ٢٠٠١، على التوالي).

(٤٦) خطة الكومنولث للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (١٩٨٦)، بصيغتها المعدلة في عامي ١٩٩٠ و ١٩٩٩.

(٤٧) اتفاقية البلدان الأمريكية بشأن الحصول على الأدلة خارج البلد (١٩٧٥) وبرتوكولها الإضافي (١٩٨٤) واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (١٩٩٢) وبرتوكولها الاختياري (١٩٩٣).

(٤٨) اتفاقية الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (١٩٩٢).

(٤٩) قانون الاتحاد الأوروبي 2000/C 197/01 الصادر في ٢٩ أيار/مايو ٢٠٠٠ وبمقتضاه وُضعت اتفاقية المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛ والقانون 2001/C 326/01 الصادر في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠١ وبمقتضاه وضع البروتوكول الملحق به.

(٥٠) يلاحظ أن مصطلح “الإجراءات القضائية” منفصل عن التحقيقات والملاحقات، ويُلحَّح إلى نوع مختلف من الإجراءات. ونظراً لعدم تعريفه في الاتفاقية، فإن للدول حرية تقدير مدى المساعدة التي ستقدمها لمثل هذه الإجراءات، ولكن المساعدة ينبغي أن توفر على الأقل فيما يتعلق بجوانب من العملية الجنائية التي قد لا تكون في بعض الدول جزءاً من المحاكمة الفعلية، مثل إجراءات ما قبل المحاكمة وإجراءات إصدار الأحكام وإجراءات الكفالات (أنظر الأدلة التشريعية لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها، صفحة ٢٢٠ الفقرة ٤٦٥).

(٥١) تقرير الفريق العامل غير الرسمي المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة، صفحة ١١.

(٥٢) الاجتماع الإقليمي لبلدان أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي التحضيري لمؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر أوصى بأن لا يكون مبدأ ازدواجية التجريم من الاشتراطات في حالات المساعدة القانونية المتبادلة (أنظر A/CONF. 203/RCM.2/1، الفقرة ١٧).

(٥٣) أنظر أيضاً الفقرة ٩ من المادة ١٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة والفقرة ٩ من المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٥٤) أنظر في جملة أمور، التقرير التوضيحي للاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (تعليقات في إطار المادة ٣)، مستاحة على الموقع <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Reports/Html1/030.htm>؛ أنظر أيضاً David McClean, International Co-operation in Civil and Criminal Matters, Second edition, Oxford - 2002 Oxford University Press, (operation in Civil and Criminal Matters, Second edition, Oxford - صفحة ١٧٦).

(٥٥) أوضح علماء القانون في هذا المجال بالفعل أن واحدة من بين المساوئ الأساسية للإنبابة القضائية ما تنطوي عليه في الإحالة من عدم كفاءة وتكلفة وتبديد للوقت. أنظر: M. Cherif Bassiouni and David S. Gualtieri, “International and national responses to the globalization of money laundering”, Mth ednd 2002, Procedural and Enforcement Mechanisms, : International Criminal Law, iouni, ed Cherif Bassiouni, New York, Transnational Publishers, 1999, P. 682.

(٥٦) على المستوى الإقليمي، وخصوصاً في إطار مجلس أوروبا، اعتبر من الضروري إجراء مراجعة للنص ذي الصلة في اتفاقية عام ١٩٥٩ بموجب بروتوكولها الإضافي الثاني (٢٠٠١)، وذلك يعكس الاتجاهات الجديدة بشأن القنوات التي يتعين أن تنتقل بها المساعدة القانونية المتبادلة. ووفقاً للنص الأصلي من الفقرة ١ من المادة ١٥ في الاتفاقية، يتعين أن تكون القناة المعتادة للإنبابة القضائية وللطلبات المقدمة لنقل الأشخاص المحتجزين أن تكون من وزارة العدل إلى وزارة عدل أخرى. وهذا الإجراء يختصر بعض أنواع التأخير والتعقيدات المرتبطة باستخدام القنوات الدبلوماسية، بيد أنه لا يزال يسمح بقدر من الإشراف الحكومي. وفيما عدا هذا، يُسمح بإجراء اتصال مباشر بدرجة أكبر بين السلطات القضائية للدول، بيد أنه وفقاً للنص الأصلي يسمح فقط “في حالة الاستعجال”. وتحتفي الإشارة إلى “الاستعجال” في النص الجديد الموافق عليه في عام ٢٠٠١ من خلال اعتماد البروتوكول الإضافي الثاني. وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي،

يسمح اتفاق شينغين (١٩٩٠) بالتحديد باستخدام الاتصالات المباشرة بين السلطات القضائية (المادة ٥٣). ويتجسد نفس المفهوم في اتفاقية الاتحاد الأوروبي الأحدث عهداً بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، الصادرة في عام ٢٠٠٠.

(٥٧) وتسمح الفقرة ١٣ من المادة ١٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة أيضاً بإمكانية أن يقدم الطلب من خلال المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) إذا أمكن ذلك، في الحالات المستعجلة وعندما توافق على ذلك الدول المعنية. وأنظر أيضاً الفقرة ٨ من المادة ٧ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ والفقرة ١٣ من المادة ٤٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.

(٥٨) أنظر تقرير الاجتماع الإقليمي لدول أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي للتحضير لمؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، الفقرة ١٢.

(٥٩) أنظر تقرير الفريق العامل غير الرسمي التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمراقبة الدولية للمخدرات المعني بأفضل ممارسة في أنشطة المساعدة القانونية المتبادلة، صفحة ٨، على الموقع [http://www.unodc.org/pdf/](http://www.unodc.org/pdf/lap_mlaeg_reprot_final.Pdf)

(٦٠) أنظر الدليل المنقح بشأن المعاهدة النموذجية (E/CN.15/2004/CRP.11) صفحة ٩٦ والصفحات التالية.

(٦١) هناك عناصر أخرى "للممارسة الجيدة" في مجال المساعدة القانونية المتبادلة شقت طريقها أيضاً إلى اتفاقية الجريمة المنظمة، مما يجعل حياة الممارس أسير مما هي في إطار اتفاقية سنة ١٩٨٨، على سبيل المثال. ووفقاً للفقرة ٢٠ من المادة ١٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة، ينبغي أن تستجيب الدولة متلقي الطلب للطلبات المعقولة المقدمة من الدولة الطالبة التماساً للمعلومات عن التقدم المحرز في معاملتها الطلب وينبغي أن تُعلم الدولة الطالبة على الفور الدولة متلقي الطلب عندما لم تعد المساعدة مطلوبة بعد ذلك.

(٦٢) أنظر تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعالة لأنشطة التسليم، الفقرتان ٦٨ و ٦٩.

(٦٣) يمكن اعتبار التطورات الأخيرة في الاتحاد الأوروبي أمثلة فعلية للإجراءات المتضافرة على المستوى الإقليمي والموجهة صوب تعزيز التعاون بين الدول والتنسيق في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وفي هذا السياق، أنشأ الإجراء المشترك 96/277/JHA إطاراً لتبادل موظفي الاتصال القضائيين لتحسين التعاون القضائي بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. زيادة على ذلك، أنشئت الشبكة القضائية الأوروبية وفقاً للإجراء المشترك 98/428/JHA. وهي شبكة تضم نقاط اتصال قضائية بين الدول الأعضاء أنشئت لتعزيز وتسريع التعاون في المسائل الجنائية، مع إيلاء اهتمام خاص إلى مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وأخيراً، أنشئت هيئة Eurojust في ٢٨ شباط/فبراير ٢٠٠٢ عملاً بما جاء في القرار 2002/187/JHA، وهو يهدف إلى تنشيط وتحسين تنسيق التحقيقات والملاحقات القضائية في الدول الأعضاء، وتحسين التعاون بين السلطات المختصة في الدول الأعضاء، وخصوصاً تيسير تنفيذ المساعدة القانونية المتبادلة على الصعيد الدولي وتنفيذ طلبات تسليم المجرمين، وكذلك دعم السلطات المختصة في الدول الأعضاء بغية جعل تحقيقاتها وملاحظاتها القضائية أكثر فعالية.

(٦٤) أنظر: M. Cherif Bassiouni and David S. Gualtieri, op. cit., pp. 675 ff; William C. ncil of Strasbourg, Cou(Measures -the Evolution of Money Laundering Counter: Dirty Moneymore, 1 Gi m-A(New Judicial Instruments against International Business Crimes ; Paolo Bernasconi,)1993 Europe,

a-an Intern: Money Laundering, Responding to (Savona . ; and Ernesto U)1995terdam, Harwood, sm

.)1997wood, rToronto, Ha(ional Perspective ta

(٦٥) اشتملت المعاهدة النموذجية المتعلقة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية في نسختها الصادرة عام ١٩٩٠ بروتوكولا اختياريا يتصل بالعائدات المتأتية من الجريمة وتتناول المساعدة في إنفاذ الأوامر التي تأذن باقتفاء أثر متحصلات الجريمة وضبطها ومصادرتها. وفي النسخة المنقحة الصادرة عام ١٩٩٨، أُدرج البروتوكول الاختياري في النص الأصلي للمعاهدة النموذجية بوصفه المادة ١٨.

(٦٦) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٨٦٢، الرقم ٣١٧٠٤.

(٦٧) أنظر Hans Nilsson, "The Council of Europe Laundering Convention: a recent example

. 419 . p)1991 (4 . No2. volCriminal Law Forum,,"national criminal law of a developing inte

(٦٨) درست المسائل المتصلة بالتعاون الدولي لأغراض المصادرة بمقتضى اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد بالاشتراك مع جوانب استعادة الأصول (الفصل الخامس في الاتفاقية ولذلك لا تُعالج هذه المسائل هنا).

(٦٩) تشكل هذه الاتفاقية جزءاً من شبكة شاملة للضوابط الدولية التزمتم بمقتضاها الدول بمكافحة الإرهاب. وأصبحت مكافحة تمويل الإرهاب عنصراً بارزاً في هذا الجهد بعد الهجمات الإرهابية في الولايات المتحدة في أيلول/سبتمبر ٢٠٠١، وكذلك ما تلى هذا من اعتماد قرار مجلس الأمن ١٣٧٣ (٢٠٠١) ١) والتوصيات الخاصة بشأن تمويل الإرهاب وإنشاء لجنة مكافحة الإرهاب. وقد طلب مجلس الأمن في قراره ١٣٧٣ (٢٠٠١) إلى جميع الدول أن تعتمد تشريعات وطنية فعالة لاقتفاء أثر العائدات غير المشروعة المتأتية من الجريمة بهدف اقتفاء أثر التمويل الموجه للأنشطة الإرهابية. وكان القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) أداة فعالة في حمل عدد من الدول على اعتماد التشريعات المحلية الضرورية. وهو يفرض على الدول التزاماً بأن تجمد دون إبطاء الأموال والأصول المالية الأخرى للأشخاص الذين يقترفون، أو يحاولون اقتراف أفعال إرهابية أو يشاركون أو يُسهّلون ارتكاب أعمال إرهابية (الفقرة ١ ج)). وتعتبر اتفاقية تمويل الإرهاب أوسع نطاقاً من القرار ١٣٧٣ (٢٠٠١) بشأن هذه النقطة وهي تطلب إلى الدول الأطراف أن تتخذ تدابير من أجل استبانة واكتشاف وتجميد ومصادرة الأموال المستخدمة أو المخصصة لغرض ارتكاب أعمال إرهابية تطالب الدول بتجريمها بمقتضى الاتفاقية (المادة ٨)، في حين يشترط القرار فحسب تجريد أصول الإرهابيين وأولئك الذين يساندونهم (أنظر في جملة أمور صندوق النقد الدولي، الإدارة القانونية، قمع تمويل الإرهاب: دليل الصياغة التشريعية، ٢٠٠٣، صفحة ٥٦. وفي قرار مجلس الأمن ١٢٦٧ (١٩٩٩) و ١٣٣٣ (٢٠٠٠) أنشأ المجلس في إجراءاته بمقتضى الفصل السابع من الميثاق، نظاماً "ذاتياً" لتجميد الأصول، وبمقتضاه تطالب الدول الأطراف بضبط أصول الأشخاص والمنظمات التي وردت أسماؤها في القوائم الصادرة بمقتضى سلطة المجلس (أنظر صندوق النقد الدولي، قمع تمويل الإرهاب، الصفحة ٢٢).

(٧٠) الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية، L 182، الصادرة في ٥ تموز/يوليه ٢٠٠١، ص ١.

(٧١) الجريدة الرسمية للجماعات الأوروبية، L 196، الصادرة في ٢ آب/أغسطس ٢٠٠٣،

صفحة ٤٥.

(٧٢) على سبيل المثال، تنص بعض النظم القانونية على مصادرة الممتلكات التي يكتشف أنها عائدات أو أدوات مستخدمة من أجل اقتراف الجريمة. وتسمح نظم قانونية أخرى بالنظام "القائم على القيمة" بتحديد قيمة العائدات والأدوات المستخدمة في الجريمة ومصادرة قيمة معادلة. وتتصل صيغ مغايرة

Julian Schutte, "Transfer of criminal proceeding; the European system", M. أنظر: (٧٥)
 . . ff647. , pp...ternational Criminal Law nI, .)ed (Cherif Bassiouni