

Distr.: General
21 February 2010
Arabic
Original: English

مؤتمر الأمم المتحدة الثاني عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية



سلفادور، البرازيل، ١٢-١٩ نيسان/أبريل ٢٠١٠

البند ٩ من جدول الأعمال المؤقت*

النّهج العملية لتعزيز التعاون الدولي
في مجال مكافحة المشاكل المتصلة بالجريمة

النّهج العملية لتعزيز التعاون الدولي في مجال مكافحة المشاكل المتصلة بالجريمة

ورقة عمل من إعداد الأمانة

المحتويات

الصفحة

٢	أولاً - مقدمة
٤	ثانياً - مقتضيات تسليم المجرمين
٥	ألف - الاعتراف على المستوى الإقليمي بأوامر التوقيف
٧	باء - عدم تسليم المواطنين
٩	ثالثاً - المساعدة القانونية المتبادلة
٩	التجريم المزدوج
١١	رابعاً - الثغرات وأوجه عدم اليقين فيما يتعلق بتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة
١٢	خامساً - مصادرة الأصول
١٤	سادساً - ترتيبات الاتصال
١٥	سابعاً - شبكات الاتصال من أجل تعزيز التعاون الدولي
١٨	ثامناً - أفرقة التحقيق المشتركة
١٩	تاسعاً - المساعدة التقنية
٢١	عاشراً - الاستنتاجات والتوصيات

* A/CONF.213/1



أولاً - مقدمة

١- يمكن تناول موضوع مكافحة الجريمة عبر الوطنية من منظور دارويني على أنه منافسة نشوية. فإذا تكيّف المجرمون عبر الوطنيين مع البيئة العالمية المتغيرة بأسرع من تكيّف الحكومات معها، زادت قوة المجرمين وسيطروا على مزيد من الموارد وربحوا على حساب المجتمعات المشروعة. وفي السباق النشوي من أجل التكيّف مع بيئة عالمية مترابطة أكثر فأكثر، أتقنت المؤسسات الإجرامية القدرة على العمل عبر الحدود الجغرافية واللغوية والقانونية وجعلت من تلك القدرة جزءاً من تراثها الوراثي. وفي الوقت نفسه تجتهد سلطات العدالة الجنائية من أجل تحقيق التعاون حتى البطيء والناقص وغير الكفؤ. فالنظم القانونية مثقلة بمفاهيم بالية وممارسات غير ملائمة للظروف الحالية وبآراء متصلة تكبح التغيير، بينما يستمر ترايد قوة المجرمين القادرين على التكيّف في النظام الاقتصادي العالمي وفي المجتمعات الوطنية.

٢- وهذه المقارنة في حقيقة الأمر مفرطة في التبسيط. فالمجرمون لا يخضعون لأي قيود أخلاقية أو قانونية بينما يجب على الحكومات مراعاة سيادة القانون والمحافظة على قيم أسمى من مجرد الكفاءة والفعالية. وفضلاً عن ذلك، لا ريب في أن هناك تحسينات يجري تحقيقها في مجال التعاون الدولي في المسائل الجنائية، كما سيرد ذكره لاحقاً. ومع ذلك، فقد تأخرت كثيراً التحسينات الجذرية اللازمة في سرعة التعاون عبر الحدود وسهولته وكثرته. فممارسات تسليم المطلوبين والمساعدة المتبادلة ومصادرة الأصول وغير ذلك من أشكال التعاون الدولي يجب أن تتطور بسرعة، إذا أريد التمكن من السيطرة على نحو فعال على الإجرام عبر الوطني.

٣- وقد أُرسي في عام ٢٠٠٨ معلّم هام في سبيل التعاون الدولي في المسائل الجنائية، وذلك بإبرام اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية.^(١) فقد فرضت تلك الاتفاقية التزامات بتسليم المتهمين بارتكاب جرائم المخدرات أو بملاحقتهم قضائياً، وبتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، وبالتعاون على كبح ومصادرة عائدات المخدرات أو ممتلكات مماثلة لها في القيمة، والتعاون على إنفاذ القانون.

٤- وجاء تجريم غسل أموال المخدرات في اتفاقية سنة ١٩٨٨ وكذلك زيادة اهتمام السلطات الوطنية بتلك الظاهرة في وقت كان هناك فيه إدراك عام لم يسبق له مثيل لأخطار الجريمة المنظمة والفساد. ولم يكن الاتجار بالمخدرات وغسل الأموال إلاّ دليلين مقلقين على

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٥٨٢، رقم ٢٧٦٢٧.

أخطار الجريمة وما يجنيه مرتكبوها من أرباح وما تتسم به من طابع دولي. ونتيجة لاعتداءات الجريمة المنظمة على هياكل الدول في عدة مناطق وكذلك نتيجة للفساد الهائل والابتزاز وانتشار الأسلحة في مناطق النزاع وإيذاء الأشخاص المتجرب بهم أصبح ثمة تسليم بأن هناك جرائم أخرى تتطلب اهتماماً دولياً من أجل الحد من عواقبها الضارة.

٥- وأدى تراكم التجارب المكتسبة فيما يتصل بالإجرام العابر للحدود الوطنية إلى اعتماد اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(٢) في عام ٢٠٠٠. وقد جسدت تلك الاتفاقية الإدراك الذي مفاده أن التكالب على الكسب بلا رحمة يجعل المجرمين يلتهمون كل شيء بنهم ويستعدون للشروع في أي عمل مربح بصرف النظر عن طبيعته وموقعه. وأملت تلك المرونة الانتهازية الحاجة إلى إطار قانوني شامل من أجل ردع ومعاقبة الترابطات العاملة في أي نوع من أنواع النشاط الإجرامي الخطير العابر للحدود الوطنية. ووفرت الاتفاقية ذلك الإطار إذ ألزمت تجريم المشاركة في جماعة إجرامية منظمة. وتناولت بروتوكولات إضافية الاتجار بالأشخاص، وتهريب المهاجرين، وصنع الأسلحة النارية والاتجار بها بصورة غير مشروعة، وعززتها مواد في الاتفاقية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة والحجز والمصادرة. ثم وضعت تدابير تفصيلية لمنع الفساد وكبحه في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لسنة ٢٠٠٣.^(٣)

٦- وتوفر هذه المجموعة من الاتفاقات البنية التحتية اللازمة للتعاون على التصدي لجميع أنواع الجماعات الإجرامية الهادفة إلى تحقيق الربح. وأنشأ كل من اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد مؤتمراً للأطراف يجتمع دورياً من أجل تشجيع الاستعانة بهما ومعالجة مسائل تتعلق بالتقييم والمساعدة التقنية. وتتمتع اتفاقية سنة ١٩٨٨ بانضمام يكاد يكون عالمياً، حيث تضم ١٨٤ من الدول الأطراف. أما اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد، فإن السرعة التي لوحظت في بلوغ عدد الأطراف فيهما ١٥٢ و ١٤٣ طرفاً، على التوالي، ما هي إلا إقرار لقيمتيهما. وهذا الاتساع في نطاق الانضمام إلى الصكين يجعل منهما أداتين مفضّلتين للتسليم والمساعدة القانونية المتبادلة بين أطرافهما العديدة، وينبغي بالتالي التشجيع على استخدامهما. ومن أجل تنفيذ ما تنطوي عليه هاتان الاتفاقيتان من أحكام تنفيذاً كاملاً، من المفيد فحص العقوبات التي تعترض سبيل استخدامهما. وترد فيما يلي دراسة تتناول تلك العقوبات وسبل التغلب عليها.

(٢) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٢٥، رقم ٣٩٥٧٤.

(٣) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، رقم ٤٢١٤٦.

ثانياً - مقتضيات تسليم المجرمين

٧- يُذكر من بين المسائل التي نظر فيها في مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية، المعقود في بانكوك في عام ٢٠٠٥، تبسيط إجراءات تسليم المجرمين في مجالات مثل ازدواج التجريم وتسليم المواطنين واستثناء الجرم السياسي والحاجة إلى مراجعة البيئة وإجراءات الاستئناف.^(٤)

٨- ولا تزال هذه المسائل نفسها معضلة، إلا أنه أمكن إحراز بعض التقدم نحو التبسيط قبل انعقاد مؤتمر بانكوك واستمر ذلك التقدم منذ ذلك الوقت. والتجربة العملية والتجارب الناجحة توجد ضغطاً من أجل تغيير المذاهب والممارسات التي تطوّرت خلال القرون المنصرمة والقليلة الملائمة مع الواقع الحديث. فقد أخذ يقل الخلاف مع بلدان القانون العام التي تقتضي إثبات دعوى ظاهرة الواجهة قبل منح التسليم. وقد أدت التشريعات الإصلاحية إلى ترشيد القواعد الاستدلالية في عدة بلدان.^(٥) وتستبعد اتفاقيات الأمم المتحدة الثلاث الخاصة بالمخدرات والجريمة استثناء الجريمة المالية بالنسبة إلى الجرائم المشمولة بالاتفاقيات وتمنع رفض طلب المساعدة لأسباب تتعلق بالسرية المصرفية. وتستبعد اتفاقية سنة ١٩٨٨ واتفاقية مكافحة الفساد استثناء الجرم السياسي عندما يستند التسليم إلى أحكامهما، وكذلك جميع اتفاقات الأمم المتحدة العالمية المتعلقة بالإرهاب. وثمة اتجاه مشجّع وهو قيام عدد من الدول باعتماد تشريعات داخلية تستبعد استثناء الجرم السياسي بشأن أي جرم تشمله إحدى اتفاقيات الأمم المتحدة، بل وحتى في بعض البلدان أي جرم يشمله اتفاق متعدد الأطراف تكون الدولة ملزمة بموجبه بالتسليم أو بالمحاكمة.^(٦)

٩- وهناك عقبات إجرائية عديدة تسبب التأخير وتبذّر الموارد، بصرف النظر عن أساس التسليم. ويمكن أن يؤدي الإحباط بسبب قدرة المجرمين المتهمين على التلاعب مع النظم القضائية من أجل التأخير إلى الاعتماد على الترحيل والطرّد وعلى بدائل غير رسمية للتسليم، وهي أمور قد لا تكون مستحبة أو قانونية. واستعرض فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني

(٤) انظر الوثيقة A/CONF.203/9.

(٥) قانون أستراليا الخاص بتسليم المجرمين، ١٩٨٨؛ قانون كندا الخاص بتسليم المجرمين، ١٩٩٩؛ قانون المملكة المتحدة الخاص بتسليم المجرمين، ٢٠٠٣.

(٦) قانون أستراليا الخاص بتسليم المجرمين، ١٩٨٨؛ قانون بوتسوانا الخاص بتسليم المجرمين، ١٩٩٠، البند ٧ (٢) (أ)؛ قانون التعاون الدولي في المسائل الجزائية، الأرجنتين، ١٩٩٧، المادة ٩ (ز)؛ قانون كندا الخاص بتسليم المجرمين، ١٩٩٩، البند ٤٦ (٢)؛ قانون بابوا غينيا الجديدة الخاص بتسليم المجرمين، ٢٠٠٥، البند ٨. انظر أيضاً الخطة المتعلقة بإصدار الأحكام على المجرمين الفارين داخل الكومنولث، ١٩٦٦، المادة ١٢-١ (ب).

بالممارسات الفعّالة لأنشطة التسليم، الذي عقده مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في عام ٢٠٠٤، حالات كانت تنطوي على التسوّق بحثاً عن محكمة مناسبة وما سُمّي بالاستئنافات البهلوانية التي يضبط توقيتها بغرض التسبّب في تأخير عند نقاط متعددة خلال إجراء التسليم. ودون التشكيك في ضرورة إجراء مراجعة قضائية، خلص الفريق العامل إلى أن الأوان قد آن لتنسيق العمليات الإجرائية لمراجعة التسليم. وأوصى الفريق العام بأن تدمج الاستئنافات، قدر الإمكان، في مراجعة واحدة لجميع المسائل الواقعية والقانونية. وأعرب عن آراء مماثلة في حلقات عمل إقليمية عُقدت في عامي ٢٠٠٧ و ٢٠٠٨، وأشار فيها إلى ضرورة تطوير النظم القانونية لتتجاوز ذلك العجز المزمّن عن التعامل مع خلل مستمر في عملية الاستئناف.^(٧)

ألف- الاعتراف على المستوى الإقليمي بأوامر التوقيف

١٠- هناك اعتقاد خاطئ وشائع بأن ما يُعرف باسم النشرة الحمراء التي تصدرها المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) هي أمر دولي يسمح للشرطة في أي مكان من العالم بأن تلقي القبض على فار من العدالة. وتعامل بعض الدول النشرة الحمراء على أنها تعادل طلباً للتوقيف الاحتياطي بينما ترى دول أخرى أنها إعلامية فقط. وحالما يتم التعرّف على الشخص المذكور في النشرة يقوم المكتب المركزي الوطني (وهو مكتب التنسيق في كل من البلدان المنتمية إلى الإنتربول والبالغ عددها ١٨٨ بلداً) بإبلاغ البلد الذي طلب إصدار النشرة. ويجب أن يرسل ذلك البلد طلباً للتوقيف الاحتياطي لغرض التسليم في وقت يكفي للتمكن من إلقاء القبض على الفار. ويمكن أن يكون ذلك صعباً إذا كانت هناك حاجة إلى ترجمة. وإذا تم التوقيف الاحتياطي فإنه يجب تقديم طلب التسليم الرسمي في غضون المهلة المحددة في الاتفاق القانوني المعني أو في القانون الداخلي للدولة الحارسة.

١١- وهناك تبسيط مستحب يزيل الحاجة إلى كل من طلب التوقيف الاحتياطي وطلب التسليم ويمكن أن يعجّل عمليات التسليم مع المحافظة على السيطرة القضائية. وينطوي هذا البديل على إذن بالتوقيف لغرض التسليم يصدره أحد القضاة في الدولة المطلوب إليها التسليم، ويصدّق على الأمر الذي أصدرته محكمة أجنبية أو يصدر أمراً من الدولة المطلوب إليها التسليم استناداً إلى الأمر الأجنبي. والبلدان التي تستخدم خطة سنة ١٩٦٦ المتعلقة بإصدار الأحكام على المجرمين الفارين داخل الكومنولث تعتمد تشريعات ولوائح داخلية

(٧) انظر الوثيقة CTOC/COP/2008/5، الجزء الثالث، باء.

تسمح لمحاكمها بأن تصدر أمراً بالتوقيف الاحتياطي أو بأن تصدّق مباشرة على أمر صادر من عضو آخر في المجموعة. واستناداً إلى ذلك التصديق، أو عند إصدار أمر داخلي، يمكن إلقاء القبض على الشخص المطلوب وبدء عملية التسليم. وهناك بموجب الخطة تقرير تنفيذي اختياري. بما إذا كانت توجد أسباب محدّدة للرفض، حسب قانون الدولة المطلوب إليها التسليم. وأمر التوقيف الأوروبي، الذي تنفّذه منذ عام ٢٠٠٥ جميع الدول السبع والعشرين الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، عبارة عن تطور آخر لهذا النموذج. والقرار الإطاري للاتحاد الأوروبي الذي أنشأ ذلك الإجراء، والذي ينفّذ بموجب التشريعات الوطنية، يسمح بالنقل استناداً إلى قرار قضائي دون الحاجة إلى تقرير سياسي لما إذا كان ينبغي منح التسليم أو مراجعة كفاية البينة^(٨) ويُفترض التجريم المزدوج لقائمة من الجرائم الخطيرة، ولكن يجوز النظر فيه لجرائم غير مدرجة في القائمة.

١٢ - ويزيد إدراك ميزات مثل تلك النظم. ففي عام ٢٠٠٥ اتفقت بلدان الشمال الأوروبي، ومن بينها دولتان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي، على أمر التوقيف لبلدان الشمال الأوروبي، كما أبرمت الدول الخمس عشرة الأعضاء في الجماعة الكاريبية معاهدة أمر التوقيف الخاص بالجماعة الكاريبية في عام ٢٠٠٨. وينسجم ذلك النوع من الاتفاق مع اتفاقات الأمم المتحدة الخاصة بالمخدرات والجريمة، التي لا يقتضي أي منها مراجعة البينة أو تخصيصاً معيناً للمسؤولية بين السلطة القضائية والسلطة التنفيذية لإصدار أمر بالنقل، ما دامت تراعي ضمانات حقوق الإنسان الدولية. وهي تتوخى أن تبرم الأطراف فيها اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف لتعزيز فعالية تسليم المجرمين. وقد جعل فرض "المحاكمات الصغيرة" في الدول المطلوب إليها التسليم منذ وقت طويل ممارسة تسليم المجرمين مرادفاً للعقبات الإجرائية المفرطة التعقيدات غير الجوهرية، كما سمح - إلى جانب الاستثناءات المتكررة - للمجرمين عبر الوطنيين بأن يفلتوا من تقديمهم للعدالة. ويمكن لعقد اتفاقات واعتماد تشريعات تسمح بتأييد أوامر التوقيف أن يحقق الكثير صوب تعزيز فعالية تسليم المجرمين فيستحق بالتالي أن يُنظر في ذلك بجدية.

(٨) إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ألغت شرطها الخاص بمراجعة البينة لشريكاتها في أمر التوقيف الأوروبي وأبرمت أيضاً معاهدة ثنائية لتسليم المجرمين ألغت ذلك الشرط لدولة ليست عضواً في الاتحاد. وقد حدث ذلك رغم أن المعاهدة لم تكن متماثلة، إذ ظلت الدولة غير العضو في الاتحاد تطلب دليلاً إثباتياً بسبب حكم في دستورها. والاستعداد لإبرام ترتيب لا تماثلي هو بالتحديد نوع التكييف المرن الذي يمكن أن يمكن الدول من التعاون بفعالية.

باء - عدم تسليم المواطنين

١٣- ما انفكت مسألة عدم تسليم المواطنين تعقد العلاقات المتصلة بتسليم المجرمين منذ وقت طويل. ولكن هذه المسألة أخذت تقل أهميتها كموضوع منازعة مع الابتعاد عن الحظر المطلق الذي كان قائماً في كثير من بلدان القانون الأوروبي - الروماني. وأمكن إحراز تقدم كبير باعتماد أمر التوقيف الأوروبي في عام ٢٠٠٤. فقد نصَّ قرار إطاري للاتحاد الأوروبي أن تعدّل الدول الأعضاء في الاتحاد التي تحظر تسليم مواطنيها تلك القاعدة فيما يخص سائر الدول الأعضاء في الاتحاد. ويكون من المنطقي أن تنظر الدول التي لم تعد تحظر تسليم المواطنين في سياق إقليمي أو ثنائي في مسألة استمرار ذلك الحظر فيما يخص نظاماً قانونية أخرى تراعي ضمانات حقوق الإنسان الدولية.

١٤- وفي حين أن عدداً متزايداً من الدول يسمح الآن بتسليم المواطنين في حالات محدّدة أو تقديرية، لا تزال توجد لدى دول أخرى قيود دستورية أو تشريعية في هذا الصدد. ومن أجل معالجة تلك الأوضاع تتضمّن اتفاقيات المخدرات والجريمة والإرهاب أحكاماً تضمن أن رفض التسليم بسبب الجنسية لا يؤدي إلى حصانة. وتنشئ تلك الأحكام الالتزام بالتسليم أو المحاكمة، ولكنه في الواقع واجب للتسليم أو للتقديم لمحاكمة داخلية. ويقضي هذا المبدأ بأنه يجب على الدولة التي يوجد فيها الجاني المتهم إما أن تسلّمه أو أن تحيل القضية إلى سلطاتها الداخلية لغرض الملاحقة وكأن الأفعال المعنية حدثت داخل ولايتها القضائية. وتحكم قرار الشروع في محاكمة أو عدم الشروع فيها نفس المعايير المنطبقة في قضية مماثلة بموجب القانون الداخلي.

١٥- ولا يوجد سبب نظرياً لئلا يكون التقديم للمحاكمة مقبولاً مثل التسليم من أجل تقديم المتهم إلى العدالة، ولكن ذلك البديل ليس مرضياً دائماً في الواقع. فكثيراً ما يكون صعباً ومكلفاً للغاية تقديم بينة في إحدى الدول حُصلَ عليها في دولة أخرى قد يكون نظامها القانوني مختلفاً. وقد تشعر السلطات التي رُفض طلب التسليم الذي قدّمته أن البلد الذي يرفض إخضاع مواطنيه لعدالة أجنبية والذي لم يلحق به ضرر من جرّاء الجرم المعني سوف يعامل المتهم برأفة أكثر من البلد الذي أنزل به الضرر الاجتماعي. وقد تكون الدولة التي تتهم المتهم المزعوم راغبة عن التعرّض لاحتمال التبرئة، خصوصاً عندما قد تعوق تلك التبرئة محاولات لاحقة لتقديم الجاني المزعوم للمحاكمة. وقد يخشى المسؤولون في الدولة الطالبة ألاّ يقدّم المدّعون العامون الأجانب بينتهم على نحو فعال أو أن يفتقر القانون الأجنبي إلى ميزات القانون الداخلي. وفي حين أن ذلك الشعور قد لا يكون متين الأساس فهو قد يجعل دولة راغبة عن طلب الإحالة إلى المحاكمة أو عن تقديم البينة التي تملكها إلى دولة أخرى.

١٦- وقد لا تكون دولة متلقية للطلب متحمسة لأن تتلقى نقل محاكمة قد تهدر مواردها المحدودة أو قد تتسبب في مشاكل تتعلق بالنظام العام. وقد ترى أنه ليس من المحتمل أن تؤدي البيئة المنقولة إلى حكم بالإدانة في محاكمها بسبب أوجه ضعف في البيئة. وقد تشعر أن الملاحقة القضائية التي يستند إليها طلب التسليم يصعب على المحكمة فهمها وأنها ليست نوع القضية التي تريد أن تقدمها، رغم أنها صحيحة جوهرياً وتفي باقتضاء التجريم المزدوج. وتسلم كل اتفاقيات المخدرات والجريمة بتلك الاحتمالات. فاتفاقية سنة ١٩٨٨ (الفقرة ٩ (أ) من المادة ٦) تنص على أن يحيل الطرف متلقي الطلب القضية بغرض الملاحقة "ما لم يتفق على خلاف ذلك مع الطرف الطالب". وتلزم اتفاقية الجريمة المنظمة الأحدث عهداً، وكذلك اتفاقية مكافحة الفساد، الدولة التي يوجد الجاني المزعوم فيها بالأحرى تحيل القضية إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة إلا بناءً على طلب الدولة الموجهة للاتهام.

١٧- ويمكن حلّ المأزق الذي ينشأ عندما لا تُعتبر الإحالة للملاحقة نتيجة مستحسنة، وذلك بتسليم الشخص بقصد المحاكمة في الدولة الطالبة، بشرط قضاء أي حكم يصدر عليه في الدولة متلقية الطلب. وتنص اتفاقية الجريمة المنظمة (الفقرة ١١ من المادة ١٦) واتفاقية مكافحة الفساد (الفقرة ١٢ من المادة ٤٤) على أن التسليم المشروط، عندما يجيزه القانون الداخلي، يفي بالتزام "التسليم أو المحاكمة". ويسمح ذلك الحلّ بأن تحال القضية للمحاكمة في المكان الذي وقع فيه الضرر الاجتماعي والذي يوجد فيه الضحايا والشهود. والقدرة على إجراء محاكمة والوصول إلى قرار بموجب قانون الدولة الطالبة ميزة مباشرة لتلك الدولة. فحالما يدان المتهم ويصدر عليه حكم في الدولة الطالبة، يقل عادة مستوى الاهتمام من جانب سلطات التحقيق والملاحقة ووسائل الإعلام والجمهور في الدولة الطالبة. وقد لا يكون النقل بقصد قضاء الحكم مستحباً عندما توجد فوارق كبيرة في السياسة الجزائية التي تتبعها دولتان، إلا أن توفير التكاليف على الدولة الطالبة يمكن أن يكون عاملاً معوّضاً. وفي شرط إعادة الشخص إلى الدولة التي يحمل جنسيتها لقضاء أي حكم صادر عليه بواجب تلك الدولة الدستوري أو التشريعي بأن تضمن أوجهاً معينة من الحماية لرعاياها. وتتسم إعادة المسجون إلى دولة الجنسية بمميزات واضحة تأهيلية وإنسانية، ولذلك يمكن أن يكون التسليم المشروط حلاً مفيداً للطرفين يستحق مزيداً من الدراسة. وإضافة إلى ذلك، يمكن تحقيق ذلك بواسطة الجمع بين معاهدة للتسليم ومعاهدة خاصة بنقل الشخص الأجنبي المحكوم عليه.

ثالثاً - المساعدة القانونية المتبادلة

١٨- تتضمن كل من اتفاقيات المخدرات والجريمة ما يمكن أن يسمّى "معاهدة صغيرة خاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة". والفقرة ٧ من المادة ١٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة نموذج لذلك. فهي تنصّ على أنه عندما تكون الدول الأطراف مرتبطة بمعاهدة ثنائية تنطبق تلك المعاهدة ما لم يتفق طرفا الطلب على تطبيق أحكام اتفاقية الأمم المتحدة. وعندما لا توجد معاهدة ثنائية تنطبق السلطات الواسعة المنشأة بموجب أحكام المساعدة المتبادلة الواردة في الاتفاقية. وقد أدّت التجربة بموجب تلك المواد إلى أن يسلم مؤتمر الأطراف بأن المساهمة الممكنة من جانب السلطات المركزية هي الطريق المباشر إلى تحسين ممارسة المساعدة المتبادلة. وتقضي كل الاتفاقيات بتعيين سلطة مركزية تكون مسؤولة ومخوّلة بتنفيذ طلبات المساعدة القانونية أو بإحالتها إلى السلطات المختصة لتنفيذها. وقد ركّز اهتمام فريق الخبراء الحكوميين العامل المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية الذي أنشأه مؤتمر الأطراف على السلطات المركزية. وأقر المؤتمر في مقرّره ٤/٣ أولويات المساعدة التقنية التي اقترحها الفريق العامل، بما فيها توصية خاصة بتوفير المساعدة في مجال إنشاء سلطات مركزية و/أو تعزيز تلك السلطات. وفيما يتعلق ببناء القدرات، حثّ الفريق العامل على التعليم الموجه نحو إنشاء سلطة مركزية، مع إعطاء المساعدة القانونية المتبادلة اهتماماً خاصاً. وقد أقر مؤتمر الأطراف الدور الحاسم الذي تؤديه السلطات المركزية. وذلك تكيّف تدريجي ضروري من أجل جعل التعاون الدولي في مجال العدالة الجنائية أمراً روتينياً وفعالاً واعتياداً يمثل تعاون المجرمين عبر الحدود.

١٩- وهناك تطبيق حاسوبي يميّز بقدرة محتملة على إحداث تحسّن هائل في كثرة التعاون الدولي ويسره، هو أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي ابتكرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وقد رحّب مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، في دورته الرابعة المعقودة في عام ٢٠٠٨، بإتاحة أداة كتابة الطلبات، وشجّع السلطات المركزية على أن تستفيد منه وطلب استخدامها في تدريب السلطات المركزية والممارسين.

التجريم المزدوج

٢٠- كان تسليم المجرمين وإحالة جرم أجنبي بقصد الملاحقة وحتى المساعدة القانونية متوقفاً عادة على التجريم المزدوج، بمعنى أن يكون السلوك الذي يلتمس التعاون بسببه جرمًا يعاقب عليه بموجب قوانين كل من الدولة المطلوب إليها والدولة الموجهة للاهتمام. وفيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة، تجيز الفقرة ٩ من المادة ١٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة تقديم المساعدة تقديرياً في حال انتفاء ازدواجية التجريم. وتذهب اتفاقية مكافحة الفساد إلى أبعد من

ذلك بخطوة واحدة في الفقرة ٩ (ب) من المادة ٤٦، التي تقضي بأن تسمح الدولة الطرف، عندما يتوافق ذلك مع قوانينها الداخلية، بتدابير غير قسرية عند انتفاء ازدواجية التجريم.

٢١- وفيما يتعلق بتسليم المجرمين، تنصّ الفقرة ٢ من المادة ٤٤ من اتفاقية مكافحة الفساد على أنه يجوز للدولة التي يسمح قانونها بذلك أن تمنح التسليم بسبب أي من الجرائم المشمولة بالاتفاقية والتي لا يعاقب عليها بموجب قانونها الداخلي.^(٩) وهذا ابتعاد هام من معاهدات التسليم التقليدية، ولكنه ربما يكون تطوراً آن أوانه.

٢٢- والدولة التي لا تعترف سياستها الجنائية بأن سلوكاً معيّناً يستوجب الملاحقة يصح لها أن تقرر عدم تقديم مساعدة لملاحقة خاصة بدولة أجنبية. وبموجب المعاهدات الثنائية التقليدية كانت الجرائم المستوجبة للتسليم معروفة لا بعناصرها بل بنهج القائمة أو العتبة. ودون الاتفاق على عناصر الجرم كانت مقارنة الجرم المزعوم بجرم داخلي هي الطريقة الوحيدة لأن تضمن الدولة المطلوب إليها أنها لا تتعاون في المعاقبة على سلوك لا تعتبره مستحقاً للملاحقة. غير أن اتفاقية مكافحة الفساد لا تعالج جرائم تنطوي على عناصر مجهولة. فقد التزمت الدول الأطراف بتجريم أفعال معينة تتعلق بالرشوة والاختلاس في قانونها الداخلي. كما اتفقت إضافة إلى ذلك على تعريف لجرائم أخرى في مجالات المتاجرة بالنفوذ والإثراء غير المشروع والفساد في القطاع الخاص، وقبلت الالتزام بالنظر في اعتماد تلك الجرائم الاختيارية. وقد اتفقت كل الدول الأطراف على العناصر المادية والذهنية للجرائم المشمولة بالاتفاقية والتزمت بآليات متعددة للتعاون الدولي. وقد توجد بعض الجرائم الجديدة المعروفة في اتفاقية مكافحة الفساد التي يتجلى ضررها الاجتماعي في أحد النظم القانونية بينما لا ترد بعد في نظم أخرى. وقد تكون إحدى الدول بطيئة نسبياً في تجريم أفعال معينة، لأسباب يمكن فهمها. وفي الوقت نفسه يبدو أنه لا يوجد سبب قهري لرفض منح أشكال التعاون التي تنص عليها إحدى الاتفاقيات لشريك في الاتفاقية فيما يتعلق بأفعال سبق الاتفاق على عناصرها المادية والذهنية والتي يقع على الدولة المطلوب إليها التزام بتجريمها أو النظر في تجريمها في قانونها الداخلي.

(٩) ينبغي أن تكون هذه السلطة التقديرية خاضعة ل ضمانات المعاملة المنصفة والحماية من التمييز الواردة في الفقرتين ١٤ و ١٥ من المادة ٤٤.

رابعاً- الثغرات وأوجه عدم اليقين فيما يتعلق بتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة

٢٣- التصديق على الاتفاقيات هو الخطوة الأولى الضرورية صوب زيادة استخدامهما. وهناك خطوة أخرى هي تنفيذ عناصرها الموضوعية والإجرائية على نحو أكمل في القانون الداخلي. ولم تجرّم كل دولة اعتمدت اتفاقيات الجريمة كل الأفعال المقررة فيها أو لم تعتمد تشريعات تمكّن محاكمها الداخلية من ممارسة الاختصاص على جميع الأسباب المسردة. وقد تتعلق الثغرات بتزوع بلدان القانون العام إلى إقامة الاختصاص على الإقليمية فقط، إلا أن بعض تلك البلدان قد وسّعت نطاق أساس اختصاصها في السنوات الأخيرة. وتنتج ثغرات أخرى من الاتجاه الذي يتبعه بلد معيّن حيال مفعول المعاهدات الدولية. فبلدان من يطلق عليه العرف الإثنائي تقتضي اعتماداً صريحاً للتشريعات أو اللوائح الداخلية لتنفيذ أحد الالتزامات بموجب القانون الدولي، مثل واجب التسليم أو الإحالة للمحاكمة. وتميل بلدان ما يطلق عليه العرف الأحادي إلى أن تعتبر التزاماً بموجب القانون الدولي، حال اعتماده، جزءاً متكاملًا من القانون الداخلي دون إجراء تشريعي. وثمة ثغرة حاسمة قد تنتج من ذلك التباين هو العجز عن تقرير الاختصاص استناداً إلى وجود الجاني المتهم في البلد، وهو ضروري من أجل تنفيذ الالتزام بالتسليم أو إحالة القضية إلى المحاكمة.

٢٤- ولا تستطيع الثغرات فحسب أن تؤثر في استخدام الاتفاقيات كأساس قانوني للتعاون وإنما يمكن أن يؤثر في ذلك عدم اليقين أيضاً. فدرجة التفصيل المادي التي يمكن أن توجد في معاهدة ثنائية ليست عملية في التفاوض بشأن معاهدات الأمم المتحدة الإطارية. فتقرير قواعد إثباتية مقبولة عالمياً والمهلات الزمنية وغير ذلك من تفاصيل إجرائية ليس واقعياً في اتفاق يقصد اعتماده في أكثر من ما يقرب من ٢٠٠ نظام قانوني مختلف. ومع ذلك يبيّن إبرام الاتفاقيات العالمية واتساع نطاق اعتمادها ميزتها النسبية. فهناك ١٩٢ دولة عضو في الأمم المتحدة. وبسبب ما يلزم من وقت وموارد للتفاوض على اتفاقية يستحيل على كل دولة أن تكون لديها شبكة من ١٩١ من معاهدات لتسليم المجرمين و١٩١ معاهدة للمساعدة القانونية المتبادلة. أما التغطية شبه العالمية لصكوك الأمم المتحدة الخاصة بالمخدرات والجريمة فتجعلها موارد فعّالة من حيث الكلفة ينبغي أن تكون متاحة لكل بلد. وفي هذا الصدد، تجدر ملاحظة أن معاهدة ثنائية قديمة ترجع إلى الثلاثينات من القرن العشرين قد لا تتيح نفس الآليات التي توفرها اتفاقية عالمية أحدث عهداً منها، ولذلك قد يفوق صك إطارى متعدّد الأطراف في بعض الأوضاع معاهدة ثنائية تفصيلية ولكن محدودة.

٢٥- وسمّة الصكوك القانونية العالمية أنّها تحتوي على تفاصيل واقعية أقل مما تحتويه الاتفاقات الثنائية تعوّضها مواد في اتفاقيات المخدرات والجريمة تخضع تنفيذ طلبات التعاون لشروط يقرها قانون الطرف المطلوب إليه.^(١٠) ومما يؤسف له أنّه لا توجد لدى كل بلد تشريعات أو لوائح داخلية تنشئ البنية التحتية العملية اللازمة للتعاون في حال انتفاء معاهدة ثنائية. وعندما لا تكون لدى الدولة المطلوب إليها تشريعات تقرّر إجراءات التسليم أو المصادرة الأساسية، ينطوي الاعتماد على إحدى اتفاقيات المخدرات والجريمة كأساس قانوني على عدم يقين. وعندما لا يستطيع أن يعلم المسؤولون في الدولة الطالبة ما الذي يتطلبه القانون الأجنبي فيعجزون بالتالي عن القيام عن علم بتقدير ما إذا كانوا يستطيعون الوفاء بمقتضياته قد ينتظرون فرصة أخرى بدلاً من استهلاك كثير من الوقت والجهد مع قلة احتمال النجاح. وبالتالي ينبغي للدول أن تدرك أنّها في حاجة إلى تشريعات تنشئ الإجراءات اللازمة للتعاون الدولي في مجالات تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة والحجز والمصادرة لكي يتسنى استخدام اتفاقيات المخدرات والجريمة إلى أقصى حد ممكن.

خامساً- مصادرة الأصول

٢٦- أصبحت الآن بعض الابتكارات الواردة في اتفاقية سنة ١٩٨٨ بشأن اقتفاء الأثر والضبط والمصادرة معايير مقبولة. وردّت اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد إلغاء السريّة المصرفية كسبب لرفض المساعدة المشتركة، الذي ورد في اتفاقية سنة ١٩٨٨.^(١١) والتشريعات الخاصة بمصادرة الأصول الإجرامية، التي يطلق عليها قوانين عائدات الجريمة، أصبحت شائعة الآن. ويوفّر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مساعدة عند طلبها فيما يتعلق بتجريم غسل الأموال وكشف عائدات الجريمة وضبطها ومصادرتها.

٢٧- كما يدير المكتب الشبكة الدولية للمعلومات عن غسل الأموال، نيابة عن رابطة من المؤسسات ومن الهيئات الإقليمية الشبيهة بفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال. وتتيح الشبكة معلومات عن القوانين واللوائح ونقاط الاتصال الوطنية الخاصة بمكافحة غسل الأموال والمصادرة. كما وضع المكتب، بالمشاركة مع صندوق النقد الدولي

(١٠) الفقرة ٥ من المادة ٦ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، الفقرة ٧ من المادة ١٦ من اتفاقية الجريمة المنظمة، والفقرة ٨ من المادة ٤٤ من اتفاقية مكافحة الفساد.

(١١) الفقرة ٥ من المادة ٧ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، والفقرة ٨ من المادة ١٨ من اتفاقية الجريمة المنظمة، والفقرة ٨ من المادة ٤٦ من اتفاقية مكافحة الفساد.

وأمانة الكومنولث، الأحكام النموذجية بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتدابير المنع وعائدات الجريمة لنظم القانون العام (٢٠٠٩). وتوفّر هذه الموارد معلومات عن ميدان معقّد من القانون والممارسة وتعزّز دراية الممارسين بها. ويمكن إنجاز المصادرة بواسطة طائفة من الآليات، يستند بعضها إلى إدانة الشخص المتحكّم في الممتلكات، بينما تقصد غيرها الممتلكات نفسها بسبب أصلها أو استخدامها الإجرامي، ويستهدف بعضها أصول الشخص، بصرف النظر عن منشأها، لأنّها تمثّل ثمار نشاط إجرامي.

٢٨- وثمة مجال يركّز عليه مؤخراً هو اقتفاء أثر الأصول العامة المسروقة وعائدات الفساد واستردادها، وهو موضوع مبادرة مشتركة للمكتب والبنك الدولي. وتنهض المبادرة الخاصة باسترداد الموجودات المسروقة لسنة ٢٠٠٧ بتنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد من أجل منع تسريب الأموال العامة الذي يلحق ضرراً بالتنمية العالمية ويدمر الثقة في الإدارة، وتساعد البلدان في استرداد تلك الأموال من خلال رعاية تغييرات مؤسسية وتقديم مساعدة في مجال بناء القدرات.

٢٩- والمصادرة استناداً إلى الإدانة باستخدام معيار جنائي للإثبات هي من سمات النظم القانونية في عرف كل من القانون المدني والقانون العام. وتوجد المصادرة غير المستندة إلى إدانة في بلدان تتبع القانون المدني مثل إيطاليا وتايلند وسويسرا وكولومبيا. وفي كثير من بلدان القانون العام يكون عبء الإثبات المدني هو المعيار الواجب التطبيق للمصادرة غير المستندة إلى إدانة. وعلاوة على ذلك لا يحول كون أحد البلدان لا يستخدم المصادرة غير المستندة إلى إدانة دون تسجيل وإنفاذ أوامر المصادرة من بلد آخر تكون تلك المصادرة قانونية فيه. وتتيح اتفاقيات المخدرات والجريمة خيارين لإنجاز مصادرة العائدات، أي الممتلكات المماثلة في القيمة أو أدوات الجريمة الأجنبية. وأحد الخيارين هو أن تحيل الدولة المتلقية الطلب إلى سلطاتها المختصة لاستصدار أمر مصادرة داخلي، وفي هذه الحالة تنطبق إجراءات المصادرة الداخلية ومعيار الإثبات الداخلي. والخيار الآخر هو تشريع بمكّن القضاء من تسجيل أمر مصادرة وإنفاذه بصدد العائدات أو الممتلكات أو الأدوات الواقعة ضمن اختصاصه أو كدين على الشخص المعني.

٣٠- ويجب دائماً أن يكون الاعتراف بأمر مصادرة أجنبي عرضة للطعن القضائي بشأن المعقولة والنسبية واحترام قرينة البراءة. وإذا استوفيت تلك الشروط لا يوجد مانع في القانون الدولي لتشريع يسمح بالاعتراف بمصادرة غير مستندة إلى إدانة مفروضة على أساس معيار للاحتمال، كما لا يوجد عائق للسماح بتحصيل دين أجنبي. ويوفّر دليل صندوق النقد الدولي الخاص الصادر في عام ٢٠٠٩ بمصادرة الأصول المتأتية من الأنشطة الإجرامية والإرهابية بحثاً

شاملاً يتناول المعايير الدولية الواجبة التطبيق والأساليب التشريعية لاستيفاء تلك المعايير في كل النظم القانونية.

٣١- وتشمل العقوبات التي تصادف في التحريات المتصلة باسترداد العائدات الإجرامية ما يلي: (أ) صعوبة تحديد موقع أصول يمكن أن تكون مخفأة في أي مكان في العالم؛ (ب) مشكلة أنه حتى عندما يحدّد موقع أصول في ظروف تدل بقوة على أصل إجرامي قد يستحيل الربط بين الممتلكات أو الحساب وبنشاط أو مصدر إجرامي معيّن. ولذلك تقترح الاتفاقيات النظر في وضع عبء الإثبات فيما يتعلق بمسائل يقتصر العلم بها على شخص معيّن، مثل منشأ الممتلكات المشروع، على ذلك الشخص.

٣٢- وتتطلّب مصادرة أصول استناداً إلى بيّنة أجنبية أو إلى أمر من محكمة أجنبية قرارات بخصوص التصرف في تلك الأصول. واقترحت اتفاقية سنة ١٩٨٨ أن يتقاسم البلد الذي يصادر ممتلكات نتيجة لتعاون دولي ضد تجارة المخدرات التي تحقق أرباحاً هائلة مع هيئات حكومية دولية متخصصة في مكافحة المخدرات أو مع دول أطراف أخرى. وتضمّنت اتفاقية الجريمة المنظمة، مع تطبيقها الواسع النطاق على أي نوع من الجريمة الخطيرة التي ترتكبها جماعة من أجل الربح، نفس ذلك الحكم، كما تحث على إعادة الممتلكات المصادرة إلى الدولة الطرف طالبة لكي يتسنى تعويض ضحايا الجريمة. ووضع الاتفاق الثنائي النموذجي بشأن تسليم العائدات الإجرامية أو الممتلكات المصادرة تحت رعاية لجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية واعتمد بموجب قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ١٤/٢٠٠٥. واتفاقية مكافحة الفساد هي الاتفاقية الأولى التي أوردت مفهوم الإعادة غير المشروطة لعائدات الجريمة المصادرة عند استيفاء شروط أساسية معيّنة.

سادساً- ترتيبات الاتصال

٣٣- عيّنت أجهزة التحريات منذ عهد بعيد ممثلين لها في الخارج كاتصال مع نظيراتها الأجنبية. وبدأ الآن المدعون العامون والقضاة اتباع هذه الممارسة التي تتغلب على الطبيعة غير الشخصية لطلبات التعاون التي ترد عن طريق سلطة مركزية، كما تعجّل الطلبات من خلال إقامة علاقات على أساس الثقة المتبادلة. ومن خلال التعامل مع النظام القانوني الخاص ببلد أجنبي، يصبح مندوب الاتصال قادراً على توجيه المدّعين العامين والقضاة في بلده بشأن تجنب الأخطاء وسوء الفهم عند تقديم طلبات أو تنفيذها. ويؤدّي مندوب الاتصال دور المرشّح، فيقلل من الحاجة إلى إجراءات بيروقراطية عندما يكون المسؤولون في الدولة الأجنبية قادرين قانوناً على توفير المساعدة دون طلب رسمي ومستعدّين لذلك. ويستطيع مندوبو

الاتصال باستخدام المهارات اللغوية المناسبة، أو حتى باستخدام مترجم محلي، أن يستبعدوا كثيراً من الترجمة التي تصاحب الاتصال بواسطة مستندات كتابية رسمية، حيث إن السلطات الطالبة، دون إرشاد في هذا الصدد، كثيراً ما تقدم مستندات أكثر بكثير مما يلزم لترجمتها. والتكلفة هي إحدى العقبات الرئيسية لاستخدام مندوبي الاتصال، ويمكن تخفيضها بأن يعمل المندوب على أساس دون إقليمي أو إقليمي. ويمكن أن تقرر عدة بلدان المشاركة في ترتيب لتقاسم الأعباء. والبلدان الخمسة المشاركة في نظام تعاون بلدان الشمال الأوروبي في مجال الشرطة والجمارك مثال جيد على نجاح ذلك الأسلوب، حيث يوجد لها ضباط اتصال في ٢٠ من البلدان الأجنبية.

سابعاً- شبكات الاتصال من أجل تعزيز التعاون الدولي

٣٤- ليس تعيين ضباط اتصال أو مدّعين عامين أو قضاة هو الوسيلة الوحيدة لتعزيز الاتصالات عبر الحدود الوطنية. والنموذج العالمي للتعاون في التحقيقات هو الإنتربول، التي تتبعها مكاتب مركزية وطنية في ١٨٨ من البلدان. وتكتمل شبكات الشرطة التعاونية الإقليمية الإنتربول، ومن بينها جماعة الشرطة للبلدان الأمريكية، الحديثة الإنشاء، ومكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول)، ورؤساء الأجهزة الوطنية المعنية بإنفاذ قوانين المخدرات، ومبادرة الشرطة التابعة لميثاق تحقيق الاستقرار، ورؤساء الشرطة في جزر المحيط الهادئ، ومنظمة التعاون الإقليمي بين رؤساء الشرطة في الجنوب الأفريقي، ومؤتمر رؤساء الشرطة التابعين لرابطة أمم جنوب شرق آسيا. وقد تخلف المدّعون العامون والقضاة عن الشرطة في إنشاء شبكات للاتصال. فشبكة موظفي القانون في جزر المحيط الهادئ، وشبكة الكومنولث لموظفي الاتصال، والشبكة القضائية الأوروبية (يوروjust)، ووحدة التعاون القضائي التابعة للاتحاد الأوروبي، والشبكة القارية لتبادل المعلومات لأغراض المساعدة في المسائل الجنائية وتسليم المطلوبين، التابعة لمنظمة الدول الأمريكية، والشبكة الأيبيرية - الأمريكية للمساعدة القانونية، التي تضم السلطات القضائية في البلدان الناطقة بالإسبانية والبرتغالية، لم تُنشأ إلا في السنوات الأخيرة.

٣٥- وتحتفظ كل الشبكات السابقة الذكر تقريباً بمواقع مفتوحة وأخرى مقيّدة على الشبكة. والمواقع المفتوحة تقدّم مساهمة هامة في شفافية التعاون الدولي وفعاليته بإتاحة التشريعات ذات الصلة الخاصة بأعضاء الشبكة. ودراية القانون الأجنبي والممارسة الدولية التي تحكم التعاون الدولي ضرورية لنجاح الطلبات. وفي حين أنه يمكن اكتساب هذه الدراية بالتجربة والخطأ، فإن هذه الطريقة تكاد لا تتسم بالكفاءة وتعرّض من يتبعها لخطر رفض

الطلب، بسبب احتياجها إلى تعديلات متعاقبة في صيغة الطلب، فالبحث مسبقاً أفضل من ذلك، ويجري تحسينه كثيراً الآن بتوافر المواد ذات الصلة عبر الإنترنت. فالتسليم بقيمة الشفافية في مجال التعاون الدولي أخذ في الزيادة ليس عند شبكات التعاون القضائي فحسب، بل عند السلطات الوطنية أيضاً، وهي منكبّة على إنشاء مواقع على الشبكة يمكن الوصول من خلالها إلى قوانينها وسياساتها الخاصة بتسليم المجرمين، وحتى إلى أدلة التشغيل الداخلية لمعالجة الطلبات الخاصة بسلطاتها المركزية. وينبغي تشجيع هذا الاتجاه إلى الشفافية، إذ أنه يحقق نتيجة إيجابية تماماً بأدنى كلفة.^(١٢) وفي حين أن الحواجز اللغوية ستكون دائماً مشكلة، تزيد بصورة مطردة إمكانية الحصول على معلومات عن قانون التعاون الدولي وممارسات بلدان أخرى. وهناك مجموعات من القوانين الوطنية يقدمها المكتب، ومكتبات أكاديمية على الشبكة وتطبيقات حاسوبية مثل أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وهي متاحة أيضاً لإعلام الممارسين الحكوميين بشأن أسباب تقديم طلبات التعاون الدولي وإجراءات تقديمها.^(١٣)

٣٦- وطلب مؤتمر الأطراف في اتفاقية الجريمة المنظمة في مقرره ٢/٣ إلى الأمانة أن تنشئ دليلاً على الإنترنت للسلطات المركزية المعنية لمعالجة مسائل مختلفة في التعاون الدولي. بموجب الاتفاقية وبروتوكولها الخاص بتهريب المهاجرين. وفي كثير من البلدان تكون السلطات المختصة واحدة لمختلف وظائف التعاون، ففي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧ طرح دليل مدمج

(١٢) يوفر ديوان المدعي العام في أستراليا قائمة مرجعية لطلبات المساعدة المتبادلة المقدمة إلى ذلك البلد ومعلومات عن نقاط الاتصال، من خلال موقعه على الشبكة، www.ag.gov.au. ودليل الولايات المتحدة الخاص بالنواب العام، الباب ٩، الجزء ١٥-٠٠ وما يتبعه، هو صيغة منشورة من التعليمات التي يتبعها المدعون العامون الذين يتناولون طلبات التسليم المحالة للتوقيف عن طريق السلطة المركزية للولايات المتحدة (انظر www.usdoj.gov) في المنشورات. وتوفر غيرنزي، وهي إحدى جزر بحر المانش ويوجد فيها قطاع مالي نشط، موقعاً على الشبكة يحتوي على تعليمات عن كيفية تقديم طلبات للحصول على مساعدة متبادلة، من أجل المساعدة في التحريات، والحجز والمصادرة (www.gov.gg/ccm/navigation/government/law-officers/advice/).

(١٣) يدير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مكتبة قانونية تحتوي على قوانين ولوائح لتنفيذ اتفاقيات الأمم المتحدة الخاصة بالمخدرات. وقاعدة البيانات الدولية بشأن مكافحة غسل الأموال التي تديرها الشبكة الدولية للمعلومات عن غسل الأموال تتيح للموظفين الحكوميين إمكانية الوصول إلى قوانين ولوائح خاصة بمكافحة غسل الأموال. وتحتوي قاعدة بيانات تشريعية يديرها فرع منع الإرهاب التابع للمكتب على قوانين خاصة بتمويل الإرهاب وتشريعات خاصة بالتعاون الدولي وبعض مدونات القانون الجنائي والإجراءات الجنائية. كما تجمع اللجنة الأوروبية لمشاكل الإجرام التابعة لمجلس أوروبا تقارير عن آليات للتعاون الدولي وأنتجت دليلاً للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية. ويوجد لدى حكومات كثيرة موقع على الشبكة يمكن الحصول منه على مدونات للقانون الجنائي والإجراءات الجنائية وقوانين تسليم المجرمين وغير ذلك من مواد ذات صلة. فالتشريعات الفرنسية، مثلاً، متاحة باللغتين الإنكليزية والفرنسية في www.legifrance.com.

للسلطات المعنية بموجب كل من اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد. وهذا الدليل مصدر هام للمعلومات، وخطوة صوب إنشاء شبكة إلكترونية للسلطات المركزية. وتلك الشبكة، التي تتميز بإمكانية استخدامها كمتدى مأمون للمناقشة، من الجهود التي طلبها مؤتمر الأطراف على سبيل الأولوية في مقرره ٢/٤. وإضافة إلى ذلك لاحظ المؤتمر الحاجة إلى توسيع نطاق الاتصالات وحل المشاكل فيما بين الأقاليم. ونظراً لعدم وجود شبكة عالمية أو أقاليمية، عقد المكتب، بناءً على طلب مؤتمر الأطراف. اجتماعين لفريق خبراء بشأن إنشاء شبكة للتعاون الدولي. وكان آخرهما في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩، ونظر في جدوى مثل تلك الشبكة وفي تصميم ممكن لها والدور الذي يمكن أن يؤديه المكتب في تعجيل إنشائها.

٣٧- ومن أمثلة الممارسة الجيدة لإقامة شبكة اتصالات واستخدامها نجاح الإنتربول في تركيز الاهتمام على مشكلة وثائق السفر المسروقة والمفقودة، التي تسهل ارتكاب الجرائم عبر الحدود كما تسمح للجنة بالإفلات من العدالة.^(١٤) وأنشأت الإنتربول قاعدة بيانات تضم ما يقرب من ٢٠ مليون قيد، يتعلق أكثر من ١٠ ملايين منها بجوازات سفر مسروقة أو مفقودة. وأنشئ نظامان من أجل إتاحة إمكانية استخدام تلك البيانات للدول الأعضاء. فالنظام الأول، وهو قاعدة بيانات شبكة الإنتربول الثابتة (FIND) يسمح لسلطات الشرطة والمهجرة وغيرها بمسح وثيقة سفر أو بإدخال رقمها يدوياً والحصول على إجابة من قاعدة بيانات الإنتربول في غضون ثوان. أما النظام الثاني، وهو قاعدة بيانات شبكة الإنتربول المتحركة (MIND)، فيحقق نفس النتيجة عندما يتعذر الاتصال المباشر بقاعدة البيانات في مدينة ليون. ويقدم نظام MIND بيانات محدثة بصورة مستمرة من قاعدة بيانات الشبكة إلى قاعدة بيانات وطنية يمكن الوصول إليها بواسطة أجهزة متنقلة. والخطوة المنطقية التالية في تحسين أمن الوثائق هي زيادة استخدام معرفات فريدة للاستدلال الأحيائي للهوية ولوثائق السفر. وسوف تستلزم شواغل الجمهور وجود بروتوكولات تحكم الخصوصية وتكون قادرة تماماً على حماية البيانات الشخصية من إساءة الاستخدام، ولكن مراقبة الحدود على نحو فعال قد لا تكون إلا وهماً بدون معرفات الهوية الفريدة.

(١٤) كان أحد استنتاجات مؤتمر الأمم المتحدة الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية هو الحاجة إلى "مكافحة الاحتيال في وثائق الهوية، وخصوصاً الاستخدام الاحتيالي لوثائق السفر، من خلال تحسين التدابير الأمنية، وتشجيع اعتماد تشريعات وطنية مناسبة" (قرار الجمعية العامة ١٧٧/٦٠، المرفق، الفقرة ٢٧).

ثامناً - أفرقة التحقيق المشتركة

٣٨- فوائد التآزر التي تستمد من أفرقة التحقيق المشتركة واضحة. ومنها إبطال استفادة المجرمين من تقسيم مختلف نظم الاستخبارات والتحقيق الوطنية إلى وحدات مستقلة من الناحيتين القانونية والتنظيمية. وثمة فائدة أخرى هي التغلب على الحواجز الثقافية واللغوية التي تواجه جهود البلد المضيف من أجل الحصول على المعلومات الاستخبارية والشهود والأدلة من داخل مجتمع عرقي ناطق بلغة أجنبية. ويمكن أن يحضر ناطقون باللغة الأصلية مناقشة الشهود بلغتهم وأن يرصدوا الاتصالات المعترضة بلغات أجنبية. كما يمكن لتلك الأفرقة أن ترفع مستوى الثقة وتبادل المعلومات الاستخبارية بين أجهزة التحقيق من خلال تقاسم الاستثمار في مشروع مشترك. ويمكن أن يتبادل أعضاؤها المعلومات مباشرة وأن يطلبوا فوراً اتخاذ إجراء تحقيقي دون الحاجة إلى إجراءات رسمية. ويمكن الاستفادة من موارد كل الأجهزة المشاركة لدعم العمليات.

٣٩- وفي بعض المواقف تملّي اعتبارات سياسية أو غيرها من اعتبارات حساسة أن يجري ذلك التعاون في كتمان. ولكن من المستصوب، كمبدأ عام، أن يوجد أساس تشريعي رسمي لأي نشاط يؤدي فيه مسؤول أجنبي وظائف إنفاذ القانون في دولة غير دولته. واستحدثت اتفاقية سنة ١٩٨١ مفهوم إمكانية إجراء عمليات تحقيق مشتركة وفقاً لما يسمح به قانون الدولة التي يعمل الفريق في إقليمها وسلطانها المختصة. وذهبت اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد إلى أبعد من ذلك. فتحتويان على مواد متماثلة تشجّع على إبرام اتفاقات أو ترتيبات لعمليات مشتركة على أساس مستمر أو وفقاً لكل حالة على حدة.^(١٥) كما توجد في الاتفاقيتين كليهما مواد تسمح للأطراف، في حال عدم وجود مثل تلك الاتفاقات أو الترتيبات بأن "تعتبر هذه الاتفاقية أساس التعاون في مجال إنفاذ القانون".^(١٦)

٤٠- وتنشئ ترتيبات مثل اتفاق شينغين لعام ١٩٨٥ قواعد تحكم المراقبة والمطاردة عبر الحدود. وتوجد وحدة للتعاون القضائي في يوروجست من أجل تشجيع إنشاء مثل تلك الأفرقة واستخدامها. وأصدرت، بالتعاون مع يوروبول، دليلاً إرشادياً لتشريعات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن أفرقة التحقيق المشتركة، ودليلاً لأفرقة التحقيق المشترك. وممارسة سلطات إنفاذ القانون، بما في ذلك استخدام القوة في الدفاع عن النفس، من الجوانب الأكثر احتمالاً لإثارة الخلاف لأفرقة التحقيق المشتركة. ويستحق هذا الموضوع

(١٥) المادة ١٩ من اتفاقية الجريمة المنظمة والمادة ٤٩ من اتفاقية مكافحة الفساد.

(١٦) الفقرة ٢ من المادة ٢٧ من اتفاقية الجريمة المنظمة والفقرة ٢ من المادة ٤٨ من اتفاقية مكافحة الفساد.

اهتماماً تشريعاً وإدارياً عن كُتب، نظراً إلى أن أي حادث مؤسف ينطوي على استخدام القوة يمكنه أن يضرّ العلاقات الدولية وأن يعرقل حتى التعاون الروتيني في إنفاذ القانون.

تاسعا- المساعدة التقنية

٤١- تدعو المادتان ٢٩ و ٣٠ من اتفاقية الجريمة المنظمة إلى إنشاء برامج تدريب للموظفين وإلى إعارتهم وتبادلهم، من أجل تحسين القدرات في المجالات التي تحدّد فيها الحاجة إلى ذلك، بواسطة مؤتمرات إقليمية وزيادة التدريب والمساعدة التقنية داخل الهيئات الدولية والإقليمية، وتوفير الدعم المالي لبناء القدرات. ويبرز مدى تعقّد آليات المصادرة وحده الحاجة إلى المساعدة التقنية التي يوفرها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة والمعلومات المتاحة من خلال الشبكة الدولية للمعلومات عن غسل الأموال والعمل التعليمي الذي تقوم به كيانات مثل صندوق النقد الدولي والبنك الدولي وفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال والإنتربول والبلدان المانحة، بخصيص مصادرة عائدات الجريمة. وتقدّم الفقرة ٢ من المادة ٦٠ والمادة ٦٢ من اتفاقية مكافحة الفساد توصيات مماثلة للتوصيات الواردة في اتفاقية الجريمة المنظمة، بينما تدعو المادة ٦١ من تلك الاتفاقية إلى تطوير الخبرة التحليلية بشأن الفساد وإيجاد تعاريف ومعايير ومنهجيات مشتركة لمكافحة الفساد.

٤٢- واعتمدت اتفاقية الجريمة المنظمة في عام ٢٠٠٠ واتفاقية مكافحة الفساد في عام ٢٠٠٣. وبعد ذلك اعتمد المؤتمر الحادي عشر لمنع الجريمة والعدالة الجنائية في عام ٢٠٠٥ إعلان بانكوك بشأن أوجه التآزر والاستجابات: التحالفات الاستراتيجية في مجال منع الجريمة والعدالة الجنائية، واعتمد في قرار الجمعية العامة ١٧٧/٦٠ في كانون الأول/ديسمبر من نفس السنة. وأعرب الإعلان عن الحاجة إلى "تحسين التعاون الدولي على مكافحة الجريمة والإرهاب على الصعيد الإقليمي والثنائي والمتعدّد الأطراف، في مجالات تشمل، ضمن مجالات أخرى، تسليم المطلوبين للعدالة وتبادل المساعدة القانونية" (الفقرة ٣).

٤٣- ومن أجل تحقيق التحسينات المطلوبة في الاتفاقيات وفي مؤتمر بانكوك يجب الاهتمام بقلّة إلمام السلطات الوطنية بقدرات صكوك الأمم المتحدة. وأبرزت تلك المشكلة في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩ في تقرير فريق الخبراء الحكوميين العامل المؤقت المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية. فأوصى الفريق مؤتمر الأطراف في اتفاقية الجريمة المنظمة بأنه ينبغي لمشاريع المساعدة التقنية أن تركز على قائمة من المجالات ذات الأولوية، تبدأ بتوعية الدول الأطراف، وعند الاقتضاء الدول غير الأطراف، وبناء القدرات بجميع أبعادها، بما في ذلك التعليم، بخصيص التعاون الدولي ضد الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

٤٤ - وقد شُدّد في مقررات مؤتمر الأطراف على الحاجة إلى تدريب السلطات المركزية وعلى أهميتها في عملية المساعدة المتبادلة، وكذلك على الحاجة إلى النهوض بالتوعية بخصوص إمكانيات التعاون الواردة في اتفاقية الجريمة المنظمة، كي يسهل التعرف على السلطات من خلال دليل المكتب وكي يتسنى لها أن تتصل فيما بينها بصورة غير رسمية، فتتحقق بالتالي زيادة في فعاليتها.

٤٥ - ومن حسن الحظ أن الوضع المتعلق بالمساعدة التقنية لا يتسم بقلّة الأدوات أو بنقص جودتها. ويمكن المجادلة بأنه يمكن تحسين ناتج التدريب وفعاليتها من حيث الكلفة من خلال زيادة الاعتماد على دورات حاسوبية وأدوات تفاعلية، ولكن هناك إدراك بهذه الحاجة وتزايد معالجتها في دورات التعلم الإلكتروني التي يقدمها المكتب. وعلاوة على ذلك، يجب الحفاظ على التوازن مع الوسائل الأخرى لتقديم المساعدة التقنية التي يمكن أن تكون ناجحة رغم تفاوت توزيع تكنولوجيا المعلومات في أقل البلدان نمواً. وسبق أن ذكر أعلاه عدد من الأدوات التعليمية والتنفيذية لتحسين التعاون الدولي، المتاحة عموماً. وأهمها أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، التي أنتجها المكتب؛ والاتفاق الثنائي النموذجي بشأن اقتسام العائدات الإجرامية أو الممتلكات المصادرة؛ ودليل الممارسة الجيدة للتجريد غير المستند إلى إدانة؛ والشبكة الدولية للمعلومات عن غسل الأموال؛ والأحكام النموذجية بشأن غسل الأموال وتمويل الإرهاب وتدابير المنع لنظم القانون العام، من إنتاج المكتب وصندوق النقد الدولي وأمانة الكومنولث، ٢٠٠٩؛ ومنشورات يوروبول ويوروجست بخصوص أفرقة التحقيق المشتركة؛ وتوصيات فرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال؛ وتقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعّالة لأنشطة التسليم، الذي دعا المكتب إلى انعقاده في عام ٢٠٠٤. ومن بين الأدوات القيّمة الأخرى هناك الدليلان التشريعيان الشاملان لاتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية مكافحة الفساد؛ ودليل الأمم المتحدة التقني بشأن اتفاقية مكافحة الفساد الذي يصف تدابير المنع والقمع، ودليل صندوق النقد الدولي العملي لمصادرة أصول الجريمة والإرهاب، الصادر في عام ٢٠٠٩.

٤٦ - والتوعية نشاط تأسيسي يوجد استعداداً وطنياً للمساعدة في اعتماد اتفاقيات وبروتوكولات الجريمة. وقد تكون المشورة والصياغة التشريعية خطوة أولى ضرورية في إنشاء البنية التحتية للقانون الموضوعي والإجرائي التي تحتاج إليها سلطة وطنية للقيام بعملها. ويكون الإحباط مصير السلطة المركزية ونظيراتها الأجنبية التي تنتظر مساعدة إذا كان المدّعون العامون الذين يقدمون طلبات للقضاة، والقضاة أنفسهم، يفتقرون إلى قدرة معالجة طلبات التعاون على نحو سليم وفي حينها. فالتحديات عديدة وهائلة. ومع ذلك، ينبغي أن

يذكر التشبيه بالنشوء الذي بدأت به هذه الورقة بالتراجع التنافسي مع الجماعات الإجرامية عبر الوطنية. فقد تعلمت المؤسسات الإجرامية الاتصال باستخدام جميع الموارد التقنية الحديثة، دون مواجهة عقوبات قانونية أو بيروقراطية. ولا يمكن أن يؤدي تحلّف نظم العدالة الجنائية عن استخدام مماثل للتكنولوجيا وتجاوز التراكم الحالي من الممارسات المثقلة والبالية دون داعٍ إلا إلى نتيجة واحدة فقط. وما لم تكيّف السلطات الوطنية آليات للتعاون الدولي بمزيد من الفعالية، وعلى وجه السرعة، ستتقهقر في إدارة اقتصاداتها ومجتمعاتها أمام منافسيها الإجراميين الأكثر مرونة وإبداعاً والأكثر نجاحاً في التطوّر.

عاشرا - الاستنتاجات والتوصيات

٤٧- في ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٩ خاطب الأمين العام مجلس الأمن بشأن الخطر الذي يشكّله الاتجار بالمخدرات على السلام والأمن الدوليين. وبعد أن لاحظ ارتباط تنظيمات الاتجار بالمخدرات بحركات التمرد الوحشية والجماعات الإجرامية العنيفة والفساد والتنافس مع الاقتصاد المشروع، خلص إلى ما يلي:

يعني الطابع عبر الوطني للتهديد أنه ليس بوسع أي بلد مواجهته لوحده. فهذه المكافحة تتطلب نهجاً دولياً شاملاً يستند إلى إحساس قوي بالمسؤولية المشتركة. يجب على الدول تبادل المعلومات والقيام بعمليات مشتركة وبناء القدرات وتقديم المساعدة القانونية المتبادلة. وحتى الآن، ما زال التعاون فيما بين الحكومات أقل من التعاون فيما بين شبكات الجريمة المنظمة.^(١٧)

٤٨- وتنطبق ملاحظة الأمين العام بخصوص عدم كفاية ما يقوم به المجتمع الدولي للتصدّي للاتجار بالمخدرات على أشكال أخرى من الجريمة المنظمة أيضاً. أمّا التعاون بين الحكومات فهو قاصر جداً مقارنة بما يلزم لمواجهة طبيعة الجريمة العالمية والتعاون داخل شبكات الجريمة المنظمة وفيما بينها. والثغرة الأمنية آخذة في التوسّع مع التزايد المطرد في ذكاء المجرمين، بينما لا تزال سلطات العدالة الجنائية تسعى بكثافة للتغلّب على الإجراءات المتحرّجة التي لم تعد تفي باحتياجات العالم. والعلاج واضح، أمّا تنفيذ العلاج فيتطلب استعداداً جريئاً لإجراء تقييم انتقادي للقوانين والإجراءات.

(١٧) الوثيقة S/PV. 6233.

٤٩- ويجب أن تقيّم البلدان التي لا تزال تطلب إجراء "محاكمات صغيرة" من أجل تسليم المجرمين ما هي علاقة تلك الطقوس المعقّدة بتقرير ما إذا كان لدولة أخرى ذات سيادة مصلحة في إجراء محاكمة عادلة خاصة بها لهارب من العدالة. ويجب أن تسأل الهيئات التشريعية والمحاكم كيف يصون تأخير إجراءات التسليم بواسطة استئنافات ناقصة متعددة أي حقوق لا يمكن حمايتها بواسطة استئناف موحد يعطي الاعتبار الواجب لجميع المسائل القانونية والواقعية. ويجب أن تنظر المجموعات الجغرافية وغيرها من مجموعات الدول في ما إذا كان يمكن زيادة فعالية التسليم داخل المجموعة بواسطة الاعتراف المتبادل بالأوامر أم لا.

٥٠- ويجب أن تدرس المواقف المتمسك بها منذ وقت طويل بشأن تسليم المواطنين دراسة دقيقة. ويجب تنفيذ قاعدة "التسليم أو المحاكمة" الواردة في اتفاقيات المخدرات والجريمة بوسائل تخدم الأغراض العملية لكل من الدولة الطالبة والمطلوب إليها، مثل زيادة استخدام التسليم للمحاكمة المرتبطة بتنفيذ أي حكم في بلد المواطن. ويجب تحديث القوانين الموضوعية والإجرائية، وبالأخص فيما يتعلق بالولاية القضائية، من أجل تحقيق الامتثال لاتفاقيات المخدرات والجريمة.

٥١- ويجب وضع حد للمنافسات البيروقراطية وللتنافس على الاختصاص القضائي، من أجل تقليل حالات التأخير في ممارسة المساعدة المتبادلة. ويجب البحث عن أساليب لدمج ميزات الاتصال المباشر بين القضاة بزيادة الكفاءة والخبرة المؤسسية التي توفرها السلطة المركزية. ويجب أن يدرك مقرررو السياسات العامة أن السلطة المركزية والجهات النظرية الأجنبية التي تنتظر مساعدتها سيكون مصيرها الإحباط إذا كان المدّعون العامون الذين يقدمون طلبات إلى القضاة، والقضاة أنفسهم، يفتقرون إلى قدرة على معالجة طلبات التعاون على نحو سليم وفي حينها.

٥٢- وهناك تحديات أخرى عديدة وهائلة. فالمدّعون العامون والقضاة يجب أن يخصّصوا مزيداً من الوقت والموارد المالية لرفع مستوى شبكاتهم التعاونية إلى المستوى الذي حققته أجهزة الشرطة. كما يجب إجراء تحليل دقيق للغاية بشأن حصافة اقتضاء ازدواج التجريم لجرائم عرّفت عناصرها اتفاقية دولية تكون الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب طرفين فيها. أمّا الابتكارات الفعّالة والمجربة، ومنها مثلاً المصادرة دون الاستناد إلى حكم بالإدانة، فيجب أن تُبحث بعقل منفتح وأن تُعتمد، ما لم تكن هناك مشاكل يتعذر حقاً تذليلها، وذلك لكي يتسنى تحقيق أهداف المصادرة الواردة في كل اتفاقيات الأمم المتحدة. وينبغي أن تكون لدى كل بلد مجموعة أساسية من قوانين تحكم المساعدة الأجنبية وتسمح بالتعاون الدولي متى كان ذلك يخدم

المصلحة الوطنية، سواء أكان التعاون مستنداً إلى المعاملة بالمثل أو المجاملة أو اتفاق لغرض معين أو معاهدة اعتيادية.

٥٣- واحتياجات الدول إلى المساعدة التقنية متعددة. ويجب أن تقبل البلدان المتقدمة العبء المالي الناشئ من كون مواردها هي وحدها كافية لدعم تنفيذ اتفاقيات المخدرات والجريمة على نطاق واسع. ويجب أن تلتزم البلدان النامية ببناء قدرات موظفيها. مع العلم بأن كل برنامج للمساعدة لا يستطيع أن يعالج احتياجاتها بالكامل وبصورة شاملة.

٥٤- وهناك حاجة إلى القيام بتغيير جذري لكي يتسنى للمجتمع المشروع أن ينافس بفعالية الجماعات الإجرامية الدولية. وقد حذر الأمين العام علناً مجلس الأمن والجمهور من هذا الخطر. وإذا لم يُقرَّ المسؤولون الوطنيون المعنيون بضرورة إجراء تحسين جذري في التعاون الدولي ولم يُدركوا أن ذلك التحسين لن يحدث ما لم يتخذوا إجراءات صارمة داخل حكوماتهم وما لم يشرعوا في تنفيذ تلك الإجراءات التي طال انتظارها، فإن ذلك سيكون إهمالاً مؤسفاً من جانبهم.