

Distr.: General
18 February 2009
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



الدورة الرابعة

فيينا، ٨-١٧ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨

البند ٢ (ج) من جدول الأعمال

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة
عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها: مشاورات الخبراء
بشأن التعاون الدولي، مع التركيز خصوصا على تسليم المجرمين
والمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي لأغراض المصادرة،
وإنشاء السلطات المركزية وتعزيزها

اجتماع فريق الخبراء الحكوميين العامل المفتوح العضوية المعني بالتعاون
الدولي، المعقود في فيينا من ٨ إلى ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨

تقرير الرئيسة*

أولا - مقدمة

- ١ - قرّر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية (المشار إليه فيما يلي بـ"المؤتمر")، عملا بقراره ٢/٣، إنشاء فريق الخبراء الحكوميين العامل المفتوح العضوية المعني بالتعاون الدولي بوصفه عنصرا ثابتا من عناصر مؤتمر الأطراف.
- ٢ - واجتمع الفريق العامل، برئاسة السيدة مارجوري بون (هولندا)، خلال دورة مؤتمر الأطراف الرابعة، لمناقشة قضايا تسليم المطلوبين والمساعدة القانونية المتبادلة والتعاون الدولي

* هذه الوثيقة صادرة دون تحرير رسمي.



لأغراض المصادرة. وعقد الفريق العامل أربع جلسات موازية للجلسات العامة لمؤتمر الأطراف في الفترة ٨-١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨.

٣- واستعرض الفريق العامل، خلال جلساته الأربع، تنفيذ المواد ١٣ و ١٦ و ١٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وتناول العديد من الجوانب العملية والتجارب في مجال تطبيق هذه الأحكام، ووضع عددا من التوصيات لينظر فيها المؤتمر في دورته الرابعة. وفي ذلك، قرّر الفريق العامل تحديث المقرر ٢/٣، وتوصية المؤتمر باعتماد مقرر جديد يتضمّن عددا من التدابير لمواصلة تعزيز تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعاون الدولي من الاتفاقية (انظر المقرر ٢/٤). وترد أدناه الجوانب الرئيسية للمناقشات كما أوجزتها الرئيسة.

ثانيا- موجز المناقشات الذي أعدته الرئيسة

ألف- تسليم المطلوبين

٤- خلال الجلسة الأولى، استعرض الفريق العامل بالتفصيل، المادة ١٦، المتعلقة بتسليم المطلوبين، من الاتفاقية، وناقش الممارسات الحالية والخبرات المكتسبة في تطبيق هذه المادة.

٥- وأشارت الرئيسة في بيانها الاستهلاكي إلى أن المادة ١٦ أوسع نطاقا بكثير من المادة ٣ من الاتفاقية. فالفقرة ١ من المادة ١٦ تتيح تسليم المطلوبين بموجب الاتفاقية عند ارتكاب إحدى الجرائم المشار إليها في الفقرة ١ (أ) و(ب) من المادة ٣ (الأفعال الجرمية بمقتضى الاتفاقية والجريمة الخطيرة حسب التعريف الوارد في المادة ٢ من اتفاقية الجريمة المنظمة) حتى قبل إثبات الطابع عبر الوطني بالكامل. ويكفي لإثبات الطابع عبر الوطني للجريمة لأغراض تطبيق المادة ١٦ المتعلقة بتسليم المطلوبين أن يكون الشخص موضوع طلب التسليم موجودا في إقليم الدولة الطرف متلقية الطلب. وقد وسّع واضعو الاتفاقية نطاق هذه المادة عمدا، بغية تيسير تسليم المطلوبين إلى أقصى حد ممكن. وأقرّ الفريق العامل بذلك، وأكدت عدة وفود وجهة نظر الرئيسة صراحة.

٦- وأجرى الفريق العامل مناقشة مستفيضة لتجارب الدول في استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المطلوبين. وجرى التمييز بين البلدان التي "تستند إلى المعاهدات"، أي التي يتطلب نظامها القانوني معاهدة للموافقة على تسليم المطلوبين، والبلدان التي "لا تستند إلى المعاهدات"، والتي يمكن أن تقوم بالتسليم على أساس قوانينها الوطنية و/أو على أساس المعاملة بالمثل. وأقرّ العديد من البلدان التي "تستند إلى المعاهدات" أن نظمه القانونية تتيح استخدام الاتفاقية أساسا قانونيا لتسليم المطلوبين في حال عدم وجود معاهدة ثنائية. وقدّمت

عدة بلدان أمثلة محدّدة لنجاح طلبات تسليم المطلوبين على أساس اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة، ومعظمها لحالات تتعلق بالاحتيايل وتجارة الأسلحة وتهريب المهاجرين. وأكّدت بلدان أخرى فائدة الاتفاقية في الحالات التي تكون فيها قوانين تسليم المطلوبين السارية في الدول الأطراف قديمة ولا تتضمّن سوى قائمة محدودة من الجرائم التي يجوز فيها تسليم المطلوبين. وفي هذه الحالات، يكون أمام البلدان التي تستند إلى المعاهدات خيار تطبيق الفقرة ١ من المادة ١٦ بدلا من معاهداتها الثنائية، أو تطبيق الفقرة ٣ من المادة ١٦ التي تقضي بأن تعتبر الدول الأطراف الجرائم المشمولة في الاتفاقية مدرجة في معاهداتها الثنائية الخاصة بتسليم المطلوبين، وأن تقوم بالتالي بتوسيع نطاق تلك المعاهدات ليشمل الجرائم المشمولة باتفاقية الجريمة المنظمة.

٧- وأشارت الرئيسة إلى التزام الإبلاغ بموجب الفقرة ٥ (أ) من المادة ١٦، وذكرت الدول الأطراف التي تجعل تسليم المطلوبين مشروطا بوجود معاهدة، بأن تبلغ الأمين العام بما إذا كانت ستعترف باتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة باعتبارها الأساس القانوني لتسليم المطلوبين.

٨- وعلاوة على ذلك، رأى الفريق العامل أن من المفيد أن تقوم الدول الأطراف التي لا تشترط وجود معاهدة كأساس قانوني لتسليم المطلوبين بإبلاغ الأمين العام بهذا الأمر أيضا. وأوضحت الأمانة أن الأطراف مدعوة أيضا، لدى تحديثها لمعلومات الاتصال الخاصة بسلطاتها المسماة، إلى تقديم معلومات أخرى ذات صلة يمكن أن تشمل ما إن كانت تشترط أو لا تشترط وجود أساس تعاهدي لتسليم المطلوبين. وفضلاً عن ذلك، أبلغت الأمانة الفريق بأن الاستبيان/القائمة المرجعية بشأن تنفيذ الاتفاقية يتضمّنان سؤالاً محددا حول هذه المسألة.

٩- وذكر أنه في حين تعترف بعض البلدان الأخرى بقيمة اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة كأساس قانوني لتسليم المطلوبين فإنها تعتبر أن اللجوء إلى مبدأ المعاملة بالمثل أسهل عليها، في حالات معيّنة، من اللجوء إلى الاتفاقية.

١٠- وتم تحديد الصعوبات في الحالات التي تشترط فيها الدولة الطرف متلقية الطلب وجود معاهدة لكنها لم تبرم اتفاقا ثنائيا مع الدولة الطرف الطالبة ولا تعتبر اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة أساسا قانونيا لتسليم المطلوبين. وهذه الدول غير قادرة على الوفاء بالتزاماتها بموجب المادة ١٦، وينبغي أن تنظر في سبل الوفاء بها.

١١- وناقش الفريق العامل مسألة تسليم المواطنين. وذكر أن بلدان القانون العام، عموماً، تسمح بتسليم مواطنيها، في حين أن بلدان القانون المدني تكون إجمالاً أكثر تردداً في تسليم

مواطنيها. إلا أن الفريق رأى أن هذه الحالة لا تكون واضحة دائماً بهذا القدر، وأن هناك مجموعة متميزة من الممارسات المعمول بها في الدول لمعالجة مسألة تسليم المواطنين.

١٢- وتسمح بعض دول القانون المدني بتسليم مواطنيها. وقد تُفرض قيود محددة في هذا المجال، منها حصر الدول التي يمكن تسليم المواطن إليها أو حصر الجرائم التي يجوز تسليم المواطنين الذين ارتكبوها. ويمكن إخضاع التسليم لشروط معينة، مثل عودة المواطن بعد المحاكمة ليقضي مدة الحكم الصادر عليه في بلده، وهو المنصوص عليه في الفقرة ١١ من المادة ١٦ من الاتفاقية. وأفاد أحد البلدان بأن قانونه الوطني لا يسمح بتسليم المواطنين ولكن يمكن مع ذلك استحداث استثناءات لهذه القاعدة عن طريق المعاهدات، وإن كان ذلك لم يحدث بعد.

١٣- ودار نقاش حول ما إن كان وقت الحصول على الجنسية ذا أهمية للممارسة الخاصة بعدم تسليم المواطنين. وتوجد في بعض البلدان أحكام تتيح تسليم المواطنين إذا كانت الجريمة قد ارتكبت قبل اكتساب الجنسية، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بجرائم المخدرات. وكان هناك اقتراح بأن توضع في الاعتبار الجنسية وقت اتخاذ القرار بشأن طلب التسليم بدلاً من أن توضع في الاعتبار الجنسية وقت ارتكاب الجرم. وقد يعزز هذا النوع من المرونة في الاتفاقات الثنائية تسليم المواطنين. ورأى الفريق أن هناك خياراً آخر مفيداً أمام الدول وهو وضع شروط على اكتساب المواطنة تسمح بإلغاء المواطنة في الحالات التي يتبين فيها أن الشخص سبق أن ارتكب جريمة في الخارج قبل حصوله على المواطنة.

١٤- وتلتزم البلدان التي لا تسلّم رعاياها بمبدأ "التسليم أو المحاكمة". ويقضي هذا المبدأ، الوارد في الفقرة ١٠ من المادة ١٦، بأنه إذا لم ترفض الدولة الطرف متلقيّة الطلب التسليم إلا لسبب وحيد هو الجنسية فيجب أن تكون على استعداد لمحاكمة الشخص المعني في أرضه. وسلّم الفريق بأن الملاحقة القضائية بدلاً من التسليم مسألة هامة لكن تطبيقها يحتاج إلى جهود كبيرة. وبصفة عامة، لن يكفي أن ترسل الدولة الطرف الطالبة سابقاً نسخة من ملف التحقيق الذي أجرته؛ بل سيلزم قدر كبير من التعاون بين الدولة الطالبة والدولة متلقيّة الطلب لتحضير القضية للمحاكمة في الدولة متلقيّة الطلب. وأشارت عدة بلدان إلى أنها تحتاج إلى جمع الأدلة بنفسها لكي تضمن مقبوليتها في المحاكمة، وأنها ستحتاج إلى طلب أشكال مختلفة من المساعدة القانونية المتبادلة من أجل جمع الأدلة وفقاً لقواعدها الوطنية. ورأت الرئيسة أن بإمكان الدول أن تضع أحكاماً في قوانينها الوطنية تسهّل دمج الأدلة الأجنبية مع الأدلة التي تجمع على الصعيد الوطني، وقدّمت مثلاً على ذلك من بلدها. وأشارت دول مختلفة إلى أمثلة ناجحة للتعاون في مجال محاكمة المواطنين. وشدّد الفريق العامل على أهمية إجراء المحاكمات والملاحقات القضائية للمواطنين بنفس القوة التي تجري بها

المحاكمات الداخلية، بغية الحيلولة دون إتاحة ملاذات آمنة للمواطنين لارتكاب الجرائم أو رفض طلبات التسليم لاحقاً على أساس وجود ملاحقة قضائية سابقة.

١٥- وتناولت إحدى الدول مسألة تسليم المواطنين الذين يتمتعون بجنسية الدولة متلقية الطلب وكذلك بجنسية الدولة الطالبة. وأشارت معظم الدول التي لا تجيز تسليم المواطنين إلى أنها تعطي لجنسيتها الغلبة على جنسية الدولة الطالبة. بيد أن تشريعات بعض البلدان تسلّم باستثناءات لهذه القاعدة عندما لا تكون الجنسية الثانية قد اكتسبت بالميلاد أو عندما يوافق الشخص المطلوب على تسليمه.

١٦- وتوجد أيضاً في بعض البلدان اعتبارات تتعلق بتسليم المقيمين الأجانب، من حيث أن الأجانب المقيمين لفترات طويلة يمكن اعتبارهم، في حالات معينة، بمثابة مواطنين، ولا يجوز بالتالي تسليمهم. وأشارت إحدى الدول إلى أنها طبقت هذا المبدأ بعدة شروط، منها أن تكون الدولة قادرة على ممارسة ولايتها القضائية على الجرائم على الصعيد الداخلي كي تكون قادرة على تطبيق مبدأ التسليم أو المحاكمة.

١٧- وفي سياق الفقرة ١٣ التي تكفل الحق في معاملة منصفة في كل مراحل الإجراءات، ناقش الفريق حالات طلبات التسليم المستندة إلى الأحكام الصادرة غيابياً. وذكر أنه من النادر للغاية في بلدان القانون العام إصدار هذا النوع من الأحكام، في حين أنه توجد في بلدان القانون المدني مجموعة متنوعة من الممارسات التي يمكن أن تؤدي إلى إصدار أحكام غيابية. ووجد الفريق العامل أنه، بسبب الاختلافات بين بلدان القانون العام والقانون المدني، سيكون دائماً مفيداً للغاية تقديم شرح دقيق لظروف إصدار الحكم الغيابي إلى الدولة متلقية الطلب، وبصفة خاصة بيان ما إن كان للشخص المطلوب الحق في إعادة المحاكمة أو الاستئناف، وما هي الإجراءات التي يتعين تطبيقها.

١٨- وناقش الفريق العامل المسائل المتعلقة بالضمانات أو التأكيدات التي تقدمها الدولة الطالبة. وأشار إلى أن صراعاً محتملاً قد ينشأ في الممارسة العملية في الحالات التي تقوم فيها السلطة المختصة بتسليم المطلوبين في الدولة الطالبة بتقديم ضمان إلى الدولة متلقية الطلب يمكن أن تبطله محكمة أو سلطة مستقلة أخرى وفقاً للقانون الوطني للدولة الطالبة. وحدد الفريق عدة ممارسات تتبع بين الدول لمعالجة مسألة الضمانات أو التأكيدات. ففي بعض البلدان يُتفق داخلياً اتفاقاً مسبقاً على أنواع معينة من الضمانات بمشاركة السلطة التي ستكون مسؤولة في نهاية المطاف؛ فيما تحال القضية في بلدان أخرى إلى أعلى المحاكم لتقديم الضمانات عند الطلب؛ ولا تقدّم بعض البلدان الأخرى سوى تأكيدات تقتصر على أجهزة

النيابة العامة، دون أن يؤثر ذلك على سيادة السلطة القضائية. واقرحت الرئيسة إدراج قاعدة في القانون الوطني لتسليم المطلوبين تُلزم جميع سلطات البلد بالامتنال للضمان الذي تقدمه السلطة الوطنية المختصة إلى الدولة متلقية الطلب. وكمبدأ عام، رأى الفريق أن الضمانات التي تقدمها السلطات المأذون لها ينبغي اعتبارها صحيحة وجديرة بالثقة. وقد تلزم تشريعات داخلية إضافية من أجل كفالة أن الضمانات المقدمة تُحترم في البلد في الواقع.

١٩- وأكدت المجموعة أهمية الفقرة ١٦ من المادة ١٦ التي تتضمن الالتزام بالتشاور بين الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب قبل رفض التسليم. واعتُبرت المشاورات المباشرة مفيدة للغاية لفهم ظروف القضية فهماً أفضل.

باء- المساعدة القانونية المتبادلة

٢٠- استعرض الفريق العامل تفصيلياً، خلال اجتماعيه الثاني والثالث، تنفيذ الحكم المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة (المادة ١٨)، وناقش الممارسات الحالية والتجارب المتعلقة بتطبيقها.

٢١- وناقش الفريق العامل النطاق الواسع لتطبيق المادة ١٨ بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، الذي يتيح للدول أن توفر كل منها للأخرى المساعدة القانونية المتبادلة على أوسع نطاق ممكن فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بالاتفاقية. ولأغراض المساعدة القانونية المتبادلة، يُستوفى الشرط المتمثل بأن يكون الجرم ذا طابع عبر وطني في (الفقرة ١ أ) و(ب) من المادة ٣) عندما تكون لدى الدول الطالبة "دواع معقولة للاشتباه في أن الجرم المشار إليه" "ذو طابع عبر وطني". وكما جاء في الفقرة ١ من المادة ١٨، يمكن، على وجه الخصوص، الاستدلال على هذه الدواعي المعقولة من كون "ضحايا تلك الجرائم أو الشهود عليها أو عائداتها أو الأدوات المستعملة في ارتكابها أو الأدلة عليها توجد في الدولة الطرف متلقية الطلب". وقد وسّع واضعو الاتفاقية هذا النطاق من أجل تيسير المساعدة القانونية المتبادلة بأكبر قدر ممكن، ولا سيما في المراحل الأولى من التحقيق عندما يكون من الصعب إثبات الطابع عبر الوطني للجريمة. وأكدت بلدان عديدة صراحة أن تشريعاتها الوطنية تعتبر الطابع عبر الوطني للجريمة مثبتاً عندما تُستوفى الشروط المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ١٨. وأوضح أحد البلدان أن قانونه الوطني يشترط المزيد من المعايير المحددة.

٢٢- وناقش الفريق الفقرة ٤ من المادة ١٨، المتعلقة بتقديم المعلومات دون تلقّي طلب مسبق. وتشترط بعض البلدان الاستناد إلى هذا الحكم من المعاهدة كي تكون قادرة على

تقديم المعلومات دون تلقي طلب مسبق. وقالت بلدان أخرى إن قوانينها الوطنية لا تتطلب أساساً تعاهدياً، وإنما تسمح بتقديم المعلومات وتلقيها دون طلب مسبق.

٢٣- ويجب على الدولة المبلّغة أن تنظر، لدى تقديم المعلومات من تلقاء نفسها، فيما إذا كانت حماية البيانات كافية في الدولة المستقبلة، وما إن كانت سرية المعلومات سيُحافظ عليها إذا لزم الأمر. وفي حين أن الفقرة ٥ من المادة ١٨ تنص على قواعد بشأن هذه المسائل، اعتُبر التشاور المسبق بين البلدان المعنية مفيداً. ويكون التشاور المسبق مفيداً بصفة خاصة في الحالات التي تطبق فيها الدولة المستقبلة عقوبة الإعدام فيما تكون الدولة المبلّغة قد ألغت هذه العقوبة.

٢٤- وقال عدد من البلدان إنه أدرج أحكاماً في قوانينه الوطنية تتيح تقديم المعلومات دون طلب مسبق فيما يتعلق بجرائم محددة، مثل الاتجار في البشر أو غسل الأموال أو تمويل الإرهاب. وأفاد أحد البلدان بأنه أدرج في اتفاقات التعاون الثنائي إمكانية تقديم المعلومات دون طلب مسبق. واعتبر الفريق أن النهجين كليهما إضافة مفيدة إلى المادة ١٨ لأنهما يوضحان للقضاة إمكانية تقديم المعلومات دون طلب مسبق.

٢٥- وتتيح الفقرة ٧ من المادة ١٨ انطباق أحكام المادة ١٨ بوصفها معاهدة قائمة بذاتها وكاملة للمساعدة القانونية المتبادلة. ويتيح ذلك للدول غير الملزمة بأي اتفاق تعاون أن تعاون دون الحاجة إلى إبرام اتفاق ثنائي. وأقرّ الفريق بشمولية المادة ١٨، وأشار إلى أن المادة ١٨ أساس متين للتعاون.

٢٦- وأقرّ الفريق بأن الدول التي سبق أن أبرمت ترتيبات للمساعدة القانونية المتبادلة يمكنها استخدام هذه الأدوات. غير أنه حتى في هذه الحالة قد يكون من المستصوب النظر في مجموعة القواعد العصرية المنصوص عليها في المادة ١٨. وقد يكون من المستصوب إبرام اتفاقات ثنائية أو إقليمية (أو دون إقليمية) تقدم المزيد من التفصيل حول تعاون الدول التي أبرمت الاتفاق عندما تكون هناك اتصالات متكررة للغاية بين الدول المعنية.

٢٧- وتناول الفريق المسائل المتعلقة بتقديم طلب فعلياً للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة. وأبلغت معظم البلدان أن تشريعاتها تقضي بتقديم الطلبات كتابياً، بما يتسق مع الفقرة ١٤ من المادة ١٨. وأقرّت عدة بلدان بإمكانية تقديم طلب مسبق مؤقت، في الحالات العاجلة، عن طريق البريد الإلكتروني أو الفاكس أو حتى عن طريق الهاتف، على أن يتم في وقت لاحق استكمال ذلك بطلب خطي رسمي. وذكر الفريق الدول بأن البريد الإلكتروني

لا ينبغي أن يُستخدم لإرسال جميع الطلبات، لأن وسيلة الاتصال هذه ليست آمنة ويمكن أن تنطوي على مخاطر أمنية على البيانات.

٢٨- وتشترط بلدان عديدة صياغة الطلبات الأجنبية بلغتها (لغاتها) الرسمية. إلا أن عدة بلدان ذكرت أنها أشارت في دليل السلطات المركزية إلى أنها على استعداد لتلقي الطلبات بلغات أخرى. وقالت بلدان أخرى إنها يمكن أن تقبل لغة غير لغتها الرسمية كلغة عمل في الطلبات الأولية، إلا أن تلك الطلبات يجب أن تُترجم إلى اللغة الرسمية عندما يتعين أن تنفذها المحاكم.

٢٩- وتقضي الفقرة ١٣ من المادة ١٨ بأن تُعين كل دولة طرف سلطة مركزية وأن تخطر الأمين العام باسم هذه السلطة. وقد أحاط الفريق علماً مع الارتياح بأن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) أنشأ، على أساس المعلومات الواردة على هذا النحو، دليلاً على الإنترنت للسلطات المركزية التي عُينت بموجب المادتين ١٦ و ١٨ من الاتفاقية والمادة ٨ من بروتوكول المهاجرين. ويمكن الاطلاع على الدليل على العنوان: <http://www.unodc.org/compauth/en/index.html>. واعتبر الفريق العامل أن من المهم بصورة حاسمة أن تكفل الدول الأطراف تحديث هذه البيانات بانتظام.

٣٠- ويمكن أن يتباين دور السلطات المركزية المعيّنة بمقتضى الفقرة ١٣ من بلد إلى آخر. ففي بعض البلدان، تشارك السلطات المركزية في معالجة الطلبات مشاركة مباشرة، فيما لا تنفذ السلطات المركزية، في بلدان أخرى، هذه الطلبات ولا تقوم بصياغتها مباشرة، بل تحيلها فقط من سلطاتها المختصة وإليها. وفي حين يقر العديد من البلدان بوجود مستويات مختلفة من المرونة في هذا المجال، يرى في الوقت نفسه أن من المفيد جداً أن تتيح السلطات المركزية الاتصال المباشر بين السلطات التي تصدر منها الطلبات والسلطات التي تتعامل مع الطلبات في الدولة متلقيّة الطلب. فقد تسهم هذه الاتصالات المباشرة في تنفيذ الطلبات بكفاءة، وتقلّل حالات رفض الطلبات.

٣١- وجرّت أيضاً مناقشات حول ما إن كانت لدى كل بلد سلطة مركزية وحيدة أو بإمكانه إنشاء هذه السلطة، وتبيّن أن الممارسات الحالية تختلف اختلافاً كبيراً بين الدول. كما تبيّن وجود اختلاف كبير في حجم السلطات المركزية وقدراتها بين دولة وأخرى. ففي حين أن السلطة المركزية تقتصر في بعض البلدان على عدد قليل من الأشخاص، أفادت بلدان أخرى بأن لديها إدارات مركزية تضم مستشارين إلى جانب خبراء متعدّدي اللغات لمساعدة السلطة في أداء مهامها.

٣٢- وأعربت الرئيسة عن رأي مفاده أن من المهم الرد على الطلبات دائما. وقالت إن المختصين الممارسين يعتبرون عدم تلقي الردود أمرا صعبا جدا. ومع أنه يُفضّل أن يكون الرد في توقيته المناسب وإيجابيا، فإن الرد يكتسي أهمية قصوى حتى في الحالات التي يتم فيها تأخير تنفيذ الطلب أو رفض تنفيذه. وشاطرهما هذا الرأي ممثلو العديد من البلدان.

٣٣- وتبادلت البلدان الخبرات المتعلقة بالطلبات المنفّذة في إطار قوانينها، ولكن وفقا للإجراءات (الأجنبية) المحددة في الطلب، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ١٧ من المادة ١٨. وفي حين أقرّ الفريق بوجود صعوبات في بعض البلدان، أكد أهمية إمكانية أن يلبي، قدر الإمكان، طلب اتباع إجراءات محدّدة، لأن من شأن ذلك أن يعزّز مقبولية ما يُجمع من أدلة في الدولة متعلقة الطلب في الإجراءات التي تتخذها الدولة الطالبة. وشجّعت بقوة في هذا الصدد الاتصالات والمشاورات المباشرة.

٣٤- وناقش الفريق مطوّلا الأهمية المتزايدة لتطبيق سرّية الطلبات، على النحو المبين في الفقرة ٢٠ من المادة ١٨. وأفيد الفريق بأن إمكانية إطلاع الجمهور على هذه الطلبات زادت كثيرا في بعض الدول بسبب التطورات التكنولوجية. وأفادت عدة بلدان بأن قوانينها الداخلية تعتبر أن بإمكان الجمهور الاطلاع على سجلات المحاكم، بل يمكن أيضا نشرها على الإنترنت. وأوصت كل من الولايات المتحدة الأمريكية وكندا، على الأقل، توصية قوية بأن تشير البلدان التي تطلب الحفاظ على سرّية طلباتها إلى هذا الأمر صراحة في طلباتها، وأن تبين أسباب سرّية طلباتها. وذكر أن أسباب طلب الحفاظ على السرّية هامة لأنها تشكّل الأساس للحصول على "أوامر ختم" من المحاكم للحفاظ على سرّية الطلبات.

٣٥- ونوقشت ممارسة مفيدة - وإن كانت تستهلك الكثير من الموارد - وهي تعيين قضاة اتصال للمساعدة على إحالة الطلبات وتنفيذها. ويقوم قضاة الاتصال بدور حلقة الوصل بين الدولة الطالبة والدولة متعلقة الطلب، عن طريق إبلاغ السلطات المعنية بما يمكن عمله وما لا يمكن عمله. وفي هذا الصدد، سلّم الفريق العامل بالاستنتاجات والتوصيات العملية والمفيدة الصادرة من مختلف حلقات العمل الإقليمية التي ينظّمها المكتب.

٣٦- وناقش الفريق العامل الامتثال للفقرة ٨ من المادة ١٨ بشأن السرّية المصرفية. وبينما أفاد التقرير التحليلي الذي أعدته الأمانة عن تنفيذ الاتفاقية بأن عددا من البلدان لا يزال يعتبر السرّية المصرفية سببا لرفض المساعدة، لم يُبلغ في الفريق العامل عن خبرات في هذا الصدد.

٣٧- وفيما يتعلق بتطبيق شرط التجريم المزدوج على النحو المتوخى في الفقرة ٩ من المادة ١٨، قالت بلدان عديدة إن تشريعها الداخلية تسمح بمنح المساعدة في غياب ازدواجية

التجريم ما دام الطلب لا يحتاج إلى أي تدابير تدخلية أو قسرية. وذكر أنه يبدو في الواقع العملي أن الدول تقيّم التجريم المزدوج على أساس السلوك موضوع التحقيق الذي تستند إليه الطلبات، وهذا تطوّر إيجابي للغاية. غير أن بعض البلدان شددت على أن هذه المهمة تكون صعبة في بعض الأحيان بسبب رداءة نوعية ترجمات القانون ووصف السلوك، وهما أمران لهما أهمية حاسمة في تحديد وجود ازدواجية التجريم. ويوصي الفريق بأن تبلغ الدول متلقي الطلبات الدول الطالبة عند تلقيها طلبات سيئة الترجمة أو الصياغة، كي تتيح للدولة الطالبة اتخاذ تدابير تصحيحية من أجل المستقبل.

٣٨- ويُنّ أحد البلدان ممارسة جيدة كان قد اعتمدها لتلقي طلبات شاملة. فقد وضع وعمّم قائمة مرجعية للتأكد من أن الطلبات تلي جميع شروطه المحلية. كما أن البلد يستخدم القائمة المرجعية نفسها لإعداد طلبات المساعدة. وأقرّ الفريق بأهمية تقديم طلبات جيدة الصياغة، وأوصى الدول بأن تستفيد من أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي وضعها المكتب للاسترشاد بها في إعداد طلبات المساعدة. وهذه الأداة متاحة على العنوان: <http://www.unodc.org/mla/index.html>.

٣٩- وتناول الفريق أسباب الرفض المنصوص عليها في الفقرة ٢١ من المادة ١٨. فعلى الرغم من أن هذه المادة تقدّم بعض الأمثلة على أسباب الرفض، لم يتمكّن الفريق من التّثبت مما إن كانت أسباب الرفض هذه تستخدم، ومدى تكرّر استخدامها في الواقع.

٤٠- وتنص الاتفاقية على قواعد تفصيلية تتعلق ببعض أشكال المساعدة القانونية المتبادلة، مثل الاستماع إلى الشخص المحتجز بوصفه شاهداً في الدولة متلقي الطلب (الفقرات ١٠ و ١١ و ١٢ من المادة ١٨) والاستماع إلى الشهود الآخرين، أو إلى الخبراء وغيرهم في الدولة متلقي الطلب (الفقرة ٢٧ من المادة ١٨). وفي جميع هذه الحالات، يُمنح الشهود أو الخبراء أو غيرهم من المنقولين حصانة من الملاحقة القضائية. وذكر للفريق العامل إلى أن صعوبات يمكن أن تنشأ عن هذه الحصانة في الحالات التي يوجد فيها العديد من القضايا المتعلقة، والحالات التي تطلب فيها سلطة قضائية اعتقال شخص ما بينما تكون السلطة الأخرى قد كفّلت له الحصانة. ومن حيث المبدأ، رأى الفريق أنه عندما تعطي سلطة قضائية ضمانات، فإن جميع السلطات الأخرى يتعيّن أن تحترمها. ورأى الفريق أنه إذا لم تكن للحصانة الممنوحة بموجب المعاهدة أسبقية تلقائية على القانون الوطني فسيكون من المفيد أن تستحدث الدول حكماً في قوانينها الوطنية يوضح أن هذه الضمانات يجب أن تحظى، عندما تُمنح، باحترام جميع السلطات الأخرى.

٤١- وتنص الفقرة ١٨ من المادة ١٨ على سماع أقوال الشهود والخبراء عن طريق التواصل بالفيديو. وأوصى الفريق العامل بمناقشة كافة جوانب التواصل بالفيديو، بما في ذلك الجوانب المذكورة في الفقرتين ٤١ و ٤٢ من هذا التقرير، في الدورة الخامسة للمؤتمر.

٤٢- واعترف الفريق العامل بأن سماع أقوال الشهود عن طريق التواصل بالفيديو يمكن أن يكون تدبيراً يتميز بالكفاءة من حيث الوقت والتكلفة، ويمكن أن يكون بديلاً مفيداً لنقل الشهود على النحو المتوخى في الفقرة ٣٩ من هذا التقرير. وسلّم الفريق أيضاً بأن عدة دول أطراف لا تنص تشريعاتها بعد على هذا النوع من التعاون، إما بسبب عدم وجود التسهيلات التقنية أو لأسباب قانونية موضوعية. وفيما يتعلق بهذه الأسباب الأخيرة، عرضت الرئيسة حكماً مفصلاً عن هذا الموضوع تنص عليه معاهدة الاتحاد الأوروبي بشأن المساعدة المتبادلة، كي يكون مصدراً للإلهام في هذا الصدد. وقد وُضع هذا النص بعد مفاوضات مستفيضة ومناقشات متعمّقة حول القضايا المتصلة بالسيادة والضمانات الإجرائية. وتشمل المسائل القانونية التي قد تنشأ عن التواصل بالفيديو تحديد القانون الواجب التطبيق، وحرمة سفارة الدولة الطالبة، والاستماع إلى الأدلة من قاض أجنبي على الأراضي الوطنية، والضمانات الإجرائية الواجبة التطبيق.

٤٣- وأفادت إحدى الدول بأنها لا يمكن أن تنظر في استخدام التواصل بالفيديو إلا ليستمع قضائها إلى الشهود بوجود السلطة الطالبة. وكانت لدى بعض البلدان استفسارات عن سماع الشهود عبر وصلة فيديو بحيث يمكن للشاهد أن يذهب إلى سفارة الدولة الطالبة في أراضي هذه البلدان لتستمع إليه السلطات في البلد الطالب. وذكرت بلدان عديدة أنها تستخدم التواصل بالفيديو داخلياً أو مع البلدان الأجنبية لأغراض أخرى، مثل إقامة اتصالات مباشرة بين السلطات الطالبة والسلطات متلقيّة الطلب.

٤٤- وتناول الفريق العامل أيضاً مسائل استخدام الأدلة التي يتم جمعها من خلال المساعدة القانونية المتبادلة على النحو المنصوص عليه في الفقرة ١٩ من المادة ١٨. وشدد الفريق العامل على أهمية مراعاة القواعد الواردة في الفقرة ١٩، التي من شأنها أن تحمي حقوق الأفراد ومصالح سلطات التحقيق والملاحقة القضائية في توفير الحماية المستمرة لتحقيقاتها. وينبغي أن تولي الدول الطالبة عناية خاصة لاستخدام المعلومات التي يتم الحصول عليها، وخصوصاً عندما يكون مصدر هذه المعلومات حساساً. ويمكن أن يؤدي الكشف عن هذه المعلومات إلى تعريض الإجراءات الجنائية الجارية للخطر، وليس ذلك فحسب، بل يمكن أن يعرض للخطر أيضاً التعاون مع الدولة متلقيّة الطلب في المستقبل.

٤٥ - وفيما يتعلق بمسألة تكاليف المساعدة القانونية المتبادلة، على النحو المنصوص عليه في الفقرة ٢٨ من المادة ١٨، أوصى الفريق بأن تناقش الدول مقدماً الكيفية التي تتناول بها الدولة الطالبة مسائل التكاليف والمبالغ المستردة، وذلك لتفادي المواقف المزعجة مثل عدم تسديد بدل السفر للشهود أو الخبراء بسبب عدم وضوح الطلب.

جيم - التعاون الدولي لأغراض المصادرة

٤٦ - خلال الجلسة الرابعة والأخيرة، ناقش الفريق العامل تنفيذ الأحكام المتعلقة بالتعاون الدولي لأغراض المصادرة (المادة ١٣). وأثناء المناقشات، شرحت البلدان -أساساً- تشريعاتها الوطنية في هذا الشأن.

٤٧ - وأشارت الرئيسة إلى العلاقة بين المادتين ١٣ و ١٨ من الاتفاقية والمبينة في الفقرة ٣ من المادة ١٣. وقالت إنه ينبغي اعتبار المادة ١٣ تخصيصاً للمادة ١٨، لأنها تنص على قواعد بشأن التعاون لأغراض المصادرة علاوة على القواعد العامة الواردة في المادة ١٨ بشأن المساعدة المتبادلة.

٤٨ - وأبلغت البلدان، بصفة عامة، بأنها لا تصادف مشاكل في تنفيذ المادة ١٣، وإن كانت هناك صعوبات فيما يتعلق بجوانب معينة.

٤٩ - وأفاد أحد البلدان بأن المحاكم المدنية هي التي تقرّر، بصفة عامة، مصادرة الممتلكات غير المنقولة (العقارات)، في حين أن المحاكم الجنائية هي التي تتناول موضوع المصادرة بموجب اتفاقية الجريمة المنظمة. واعتُبر ذلك مشكلة داخلية يجب أن تحل على الصعيد الوطني.

٥٠ - ومرة أخرى، سلّط الضوء على الفرق بين بلدان القانون العام وبلدان القانون المدني عند مناقشة المصادرة المستندة إلى الإدانة والمصادرة غير المستندة إلى الإدانة. وذكرت بعض الدول التي تأخذ بنظام القانون المدني أنها تفكّر في الأخذ في نظمها بالمصادرة غير المستندة إلى الإدانة.

٥١ - وأعربت بلدان عن شواغل بشأن تنفيذ أوامر المصادرة الواردة من البلدان التي تعتمد نظام مصادرة مختلف (مستنداً إلى الإدانة أو غير مستند إلى الإدانة). وذكّر أنه خلال المفاوضات على اتفاقية الجريمة المنظمة واتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد كان من المفهوم أنه على الرغم من وجود أنظمة مختلفة سوف تبذل البلدان قصارى جهدها للتغلب على الاختلافات وإتاحة التعاون. وجرى التشديد على أهمية التشاور المسبق بين السلطات المختصة في هذه الحالات.

٥٢ - وبيّن بعض البلدان أشكالاً مختلفة لتقاسم الموجودات المصادرة بين الدولة متلقية الطلب والدولة الطالبة وداخل الدولة متلقية الطلب.

- ٥٣- وشرح أحد البلدان الصعوبات التي واجهها في مصادرة الممتلكات في حالات تداخل الملكية، ولا سيما الحالات المتعلقة بالعقارات. وأبرز البلد أهمية وجود نظام وافٍ لتسجيل العقارات لكي يتيح المصادرة.
- ٥٤- وأكد أحد البلدان أن لديه نُظماً إجرائية مختلفة بشأن المصادرة على المستوى الاتحادي ومستوى المقاطعات.
- ٥٥- وقدم أحد البلدان شرحاً لمخططه الخاص بالمصادرة السابقة للمحاكمة. وذكر أنه بينما تحتاج المصادرة عموماً إلى قرار إدانة قضائي، فإن المدعي العام يستطيع في بعض الحالات إصدار أمر باحتجاز ممتلكات الشخص الموقوف قبل صدور الحكم النهائي. ويجب إرسال هذا الأمر عندئذ إلى مدير الوكالة العقارية لتسجيله في السجل العام. بيد أن هذه الهيئة يمكن أن ترفض الأمر لأن من صلاحيتها تسجيل الحقوق والقيود العقارية وليس أوامر المصادرة.
- ٥٦- وأشار بلد آخر إلى اختلاف المصطلحات والمفاهيم القانونية المستخدمة في تشريعاته الوطنية مقارنة باتفاقية الجريمة المنظمة.
- ٥٧- وأشارت بلدان أيضاً إلى التدابير المؤقتة للمصادرة.
- ٥٨- وأفاد أحد البلدان بأنه واجه مشاكل عندما قدمت أطراف ثالثة مطالبات تتصل بحماية حقوقها فيما يتعلق بالموجودات المصادرة.
- ٥٩- وعلّقت عدة بلدان على الوجهة النهائية للموجودات المصادرة. وشملت الوجيهات الممكنة التي تناولتها التعليقات تقاسم الموجودات مع الدولة الطالبة، وإرسال الأموال المصادرة إلى حساب الخزينة المخصص للأغراض العامة، وتخصيص الأموال لأغراض خاصة، ودفع الأموال إلى مكتب المدعي العام.
- ٦٠- ولاحظ بعض البلدان أهمية نقل عبء الإثبات في حالات المصادرة، مشيراً إلى أن إقامة هذا الإجراء أدّت إلى نجاح حالات المصادرة.
- ٦١- وأشار أحد البلدان إلى إرساء "انتهاء حق الملكية" بوصفه أداة قانونية رئيسية في قضايا مكافحة المخدرات.
- ٦٢- وخلصت الرئيسة إلى أن من الواضح، على الرغم من أن بعض التجارب العملية قد ذُكرت، أن تطبيق مختلف عناصر هذه المادة، مثل التعامل مع أمر مصادرة أجنبي (الفقرة ١ (أ))، يستحق مزيداً من المناقشة بالاستناد إلى الخبرات العملية. وعلاوة على ذلك، كان هناك اهتمام بإجراء مناقشات مفصّلة في المستقبل حول ممارسة المصادرة غير المستندة إلى الإدانة.