

Distr.: General
2 August 2010
Arabic
Original: English



مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

الدورة الخامسة

فيينا، ١٨-٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠

البند ٢ (أ) والبند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة

المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها:

اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

النظر في الآليات المحتملة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة

لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها

استحداث أدوات لجمع المعلومات من الدول عن تنفيذ
اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية
والبروتوكولات الملحق بها

تقرير الأمانة

أولاً - خلفية الموضوع

١ - حسبما هو مبين في الفقرة ١ من المادة ٣٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية،^(١) أنشئ مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية من أجل تحسين قدرة الدول الأطراف على مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وتعزيز تنفيذ الاتفاقية واستعراضه. وتحقيقاً لهذه الغاية، ينبغي للمؤتمر أن يكتسب معرفة بما

* CTOC/COP/2010/1.

(١) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.



تتخذ الدول الأطراف من تدابير لتنفيذ الاتفاقية وبما تواجهه من صعوبات في قيامها بذلك (الفقرة ٤ من المادة ٣٢). ومن ثم فإن الاتفاقية تنص على أن تزود الدول الأطراف المؤتمر بمعلومات عن برامجها وخططها وممارساتها، وعمّا تتخذه من تدابير تشريعية وإدارية لتنفيذ الاتفاقية (الفقرة ٥ من المادة ٣٢).

٢- وقد أُعدّ هذا التقرير استجابةً لتوصية صدرت عن اجتماع الخبراء المعني بالآليات المحتملة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الذي عُقد في فيينا يومي ٢٥ و ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ (CTOC/COP/EG.1/2010/3)، الفقرة ٨ ((د)).

٣- وكان مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية قد اعتمد مقررته ٢/١، في دورته الأولى المعقودة في عام ٢٠٠٤، الذي طلب فيه إلى الأمانة العامة أن تجمع معلومات، مستخدمةً لذلك الغرض استبياناً يُوضع وفقاً لتوجيهات مؤتمر الأطراف. ومن ثم فإن القصد من الاستبيان أن يُستخدم لجمع معلومات من الدول الأطراف في سياق برنامج عمل مؤتمر الأطراف الذي تطرّق، من جملة أمور، إلى تشريعات التجريم والتعاون الدولي. وقد أُعدّت في نهاية المطاف ثلاثة استبيانات: واحد منها بشأن الاتفاقية وآخران بشأن كل من البروتوكولين النافذين آنذاك (بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية)^(٢) وبروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(٣). ثم وسّع المؤتمر، في مقرره ٢/١ الذي اعتمده في دورته الثانية في عام ٢٠٠٥، برنامج عمله ليضم مجموعة ثانية من المواضيع، بما فيها التحقيق في قضايا الجريمة المنظمة عبر الوطنية والمسائل المتعلقة بالتعاون في مجال إنفاذ القوانين والمساعدة وحماية الضحايا والشهود وتشريعات التجريم المتعلقة ببروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية^(٤). ووفق هذه الولاية الموسّعة، تمّ إعداد أربعة استبيانات إضافية، ثلاثة منها تشمل الصكوك الثلاثة التي تناولتها دورة الإبلاغ الأولى، وواحد يتناول بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية. وهذه الاستبيانات كلها

(2) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٣٧، الرقم ٣٩٥٧٤.

(3) المرجع نفسه، المجلد ٢٢٤١، الرقم ٣٩٥٧٤.

(4) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٢٦، الرقم ٣٩٥٧٤.

متاحة على الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة
(www.unodc.org/unodc/en/treaties/CTOC/questionnaires.html).

٤- واستناداً إلى أساليب جمع المعلومات التي استُحدثت لدعم عملية الإبلاغ في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد،^(٥) طلب فريق الخبراء الحكوميين العامل المؤقت المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يعدّ أداة فعّالة وسهلة الاستعمال لجمع المعلومات، تكون في شكل قائمة مرجعية حاسوبية مؤقتة (CTOC/COP/2008/7). وكان الهدف المتوخّى يقتضي الاستفادة من تكنولوجيا المعلومات والاتصالات الحديثة وتبسيط الالتزامات الإبلاغية بموجب اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة. وقد وُضعت القائمة المرجعية الخاصة بالتقييم الذاتي في صيغتها النهائية بثلاث لغات (هي الإسبانية والإنكليزية والفرنسية) في أيار/مايو ٢٠٠٨، ثم أُرسِلت في مرحلة لاحقة إلى الدول الأطراف في الاتفاقية والدول الموقعة عليها.^(٦)

٥- وبالنظر إلى أوجه التشابه بين ولايتي جمع المعلومات المُنشِقتين عن كل من مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ومؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، تقرر استكشاف إمكانية استحداث قائمة مرجعية حاسوبية للتقييم الذاتي شاملة لكلتا الاتفاقيتين. وكانت عمليات التقييم الذاتي الأولية قد سلّطت الضوء على أوجه التشابه بين عدد من أحكام الصكّين وأظهرت أن المعلومات المجمّعة عن تنفيذ تلك الأحكام يمكن استعمالها على نحو متزامن في عملية الإبلاغ في إطار الاتفاقيتين. ووفقاً لذلك تمّ استحداث برامجية حاسوبية مفصّلة وشاملة للتقييم الذاتي ("الدراسة الاستقصائية الجامعة") بغية الوفاء بمتطلبات الإبلاغ بمقتضى اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها. وأحاط مؤتمر الأطراف علماً مع الإعراب عن الارتياح في مقرره ١/٤ بجهود جمع المعلومات التي يبذلها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة من أجل استحداث أداة حاسوبية للتقييم الذاتي.

٦- وقد أُنجز الجزء الخاص باتفاقية مكافحة الفساد من البرامجية الحاسوبية، وأقرّ في الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف، التي عُقدت في الدوحة من ٩ إلى ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

(٥) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

(٦) القائمة المرجعية الخاصة بالتقييم الذاتي متاحة من خلال الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (www.unodc.org/unodc/en/treaties/assessment-list.html).

٧- ويحتوي هذا التقرير على معلومات حديثة العهد عن وضع الدراسة الاستقصائية الجامعة والجهود التي بُذلت من أجل تكييفها مع السمات الخاصة لاتفاقية الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها. كما أنه يحتوي على معلومات عن تنفيذ التوصيات ذات الصلة الصادرة عن اجتماع الخبراء المعني بالآليات المحتملة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

ثانياً- إعداد الدراسة الاستقصائية الجامعة والتعديلات عليها

ألف- الأهداف والسمات الخاصة بالدراسة الاستقصائية الجامعة

٨- صُمِّمَت الدراسة الاستقصائية الجامعة على شكل برامجية فعّالة وتفاعلية وسهلة الاستعمال من شأنها أن تسهّل على الدول الاضطلاع بالتزاماتها الإبلاغية بمقتضى اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها واتفاقية مكافحة الفساد. وتتيح هذه البرامجية للدول الأطراف، من خلال تصميمها على شكل قائمة مرجعية للتقييم الذاتي، لتقييم تشريعاتها الوطنية من أجل معرفة مدى الامتثال للضغوط المذكورة أعلاه، وكذلك لتحديد احتياجات المساعدة التقنية والقانونية والتشارك في أفضل الممارسات. ويمكن تنزيل هذه البرامجية من الموقع الشبكي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/software-omnibus.html).

٩- وتتيح الدراسة الاستقصائية الجامعة للمجيبين تصفّح صفحات عدّة لكل حكم قيد الاستعراض. وتشتمل الصفحة الأولى على نص الحكم. وتُقدّم تعاريف المصطلحات المحدّدة عبر روابط خاصة بالأجزاء ذات الصلة من الأدلة التشريعية. ويُطرح على المجيبين سلسلة من الأسئلة حول كل حكم، بدءاً بما إذا كان الحكم قد نُفِّذ. وحسب الجواب، يتم توجيه المجيبين عبر أسئلة أخرى عدّة. وفي حال اعتماد بعض القوانين أو التدابير بشأن هذا الحكم الخاضع للاستعراض، تُتاح للمجيبين فرصة لتقديم المعلومات، مثل مقتطفات من التشريعات الوطنية ذات الصلة وأمثلة عن تلك الحالات عندما تكون تلك الأحكام قد نُفِّذت تنفيذاً ناجحاً.

١٠- وفي حال اعتماد الدول قوانين أو تدابير تشمل جزئياً فقط نطاق الحكم قيد الاستعراض، أو في حال عدم اعتماد قانون أو تدبير ذي صلة، تسمح الدراسة للمجيبين بشرح الصعوبات التي واجهوها عند التنفيذ وتدعوهم إلى عرض الخطوات التي يعتزمون القيام بها في إطار جدول زمني محدّد بغية تجاوز هذه الصعوبات. وبإمكان المجيبين اختيار

أنواع المساعدة القانونية والتقنية التي تحتاج إليها حكوماتهم من قائمة من الأنشطة التي تشمل معظم التحديات الشائعة في التنفيذ. لذلك فإن الدراسة الاستقصائية الجامعة من شأنها أن تمكن المؤتمر من الحصول على معلومات عن الثغرات في التنفيذ والاحتياجات من المساعدة التقنية؛ وسيؤدي سدّ هذه الثغرات وتلبية هذه الاحتياجات إلى تحسين امتثال الدول لأحكام اتفاقية الجريمة المنظمة وبروتوكولاتها.

١١- وتشتمل الدراسة الاستقصائية الجامعة على سمة وظيفية تتيح المجال للدول بأن تجيب عن الأسئلة على أساس أجوبة نموذجية. وتقدّم هذه السمة، إضافة إلى توفيرها للوقت على المحيين، تناسقاً أكبر في شكل الأجوبة، مما يسهّل من ثم تحليلها. وتشتمل الدراسة أيضاً على أداة إحالة مرجعية تُنذر المحيين عندما تكون المعلومات بشأن أحكام اتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبروتوكولاتها قد جُمعت من قبل في إطار مخطط إبلاغي تابع لاتفاقية أخرى ويمكن استخدامها لاستكمال تقارير التقييم الذاتي لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة. وتحتوي الدراسة على إحالات مرجعية بشأن ٦٧ صكا دولياً من الصكوك ذات الصلة بالجريمة و٦ صكوك دولية متّصلة بالفساد ولا تندرج ضمن صلاحيات مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

١٢- ويمكن بسهولة تعديل المعلومات المدخلة وحفظها. وتسليماً بأن هنالك أجهزة مختلفة تقدم المعلومات عن المسائل المتناولة في بعض الدول، تتيح الدراسة لأشخاص مختلفين أن يعملوا على أجزاء مختلفة، وأن تُدمج أجوبتهم في مرحلة لاحقة. ويمكن حفظ التقرير المنيق عن البراجمية في صورة ملف وإرساله بالبريد الإلكتروني. وعند استلام مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة تقارير التقييم الذاتي، تُدخل المعلومات في قاعدة بيانات إلكترونية مما يجعل عملية الإبلاغ وتقديم الردود برمتها مسألة سهلة بالنسبة إلى المحيين.

باء- عملية التشاور والتعديلات التي أُدخلت لتبيان السمات الخاصة لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها

١٣- قام مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بعملية تشاور واسعة النطاق، بغية ضمان صحة هذا النهج والمنهجية المتبعة في وضع الدراسة الاستقصائية الجامعة. وقام خبراء دوليون باستعراض سمات الدراسة والعناصر المتصلة باتفاقية مكافحة الفساد في مناسبات ثلاث خلال الفترة بين آذار/مارس ٢٠٠٨ وأيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. ودعا مكتب

الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة الدول في آذار/مارس ٢٠٠٩ إلى أن تختبر تطبيق هذه الدراسة على أساس طوعي. فاستجابت سبع وثلاثون دولة لهذه الدعوة واختبرت البراجمية بين آذار/مارس وحزيران/يونيه ٢٠٠٩.

١٤- وعمل فريق من موظفي مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، ضمن الموارد المتاحة، على تعديل الدراسة وفق السمات الخاصة لاتفاقية الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها، بناء على طلب قُدّم خلال اجتماع الخبراء المعني بالآليات المحتملة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية (CTOC/COP/EG.1/2010/3). وقام الفريق على وجه الخصوص بإعادة صياغة بعض الأسئلة، وأدخل أسئلة جديدة لتوضيح المعلومات المنشودة. كما فصل الفريق قائمة احتياجات المساعدة التقنية بشأن كل من الأحكام، ووضع عنوانا قبل كل فقرة وفقرة فرعية قيد الاستعراض بغية تسهيل قراءتها. وأدخلت كل التغييرات مع إيلاء الاعتبار الواجب للحفاظ على الاتساق مع تلك الأجزاء من استمارة الطلب التي سبق لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية مكافحة الفساد أن أقرها.

١٥- ودُعيت الدول في تموز/يوليه ٢٠١٠ إلى إبداء تعليقاتها على الصيغة المنقّحة للدراسة الاستقصائية الجامعة بشأن اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها. واستُخدمت الصيغة الإنكليزية الأصلية للبراجمية خلال فترة التشاور مع الدول، كما حصل خلال الاستعراض الذي قام به مؤتمر الدول الأطراف. وستُترجم البراجمية إلى لغات الأمم المتحدة الرسمية الأخرى بعد أن يوافق مؤتمر الأطراف عليها. ومن المتوقع أن تكون الصيغة النهائية للدراسة الاستقصائية الجامعة متوافرة باللغات الرسمية الست بحلول منتصف عام ٢٠١١.

جيم- الأنشطة الترويجية

١٦- تمّ تنظيم حدث جانبي خلال الدورة التاسعة عشرة للجنة منع الجريمة والعدالة الجنائية، التي انعقدت في فيينا من ١٧ إلى ٢١ أيار/مايو ٢٠١٠، بهدف إتاحة فرصة للمشاركين للتعرف على البراجمية، وخصوصاً تلك الجوانب المتصلة باتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها. ونُظّم حدث مماثل خلال اجتماع الفريق العامل المعني بالاتجار بالأشخاص الذي انعقد في فيينا من ٢٧ إلى ٢٩ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. وكان هذان الحدثان الجانبان مناسبة لخبراء مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة للتحدّث مع ممثلي الدول الأعضاء التي لم تف بالتزاماتها الإبلاغية. ولقد أظهر الممثلون حماساً كبيراً حيال الدراسة وأدركوا فائدتها المحتملة للدول التي تقوم بتقييم ذاتي للتقدّم الذي أحرزته في تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها. وبالرغم من الردود الإيجابية، سلّطت وفود

عدة الأضواء على أن مما يعرقل مقدرتها في مجال الإبلاغ عن التقييم الذاتي عدم كفاية قدرتها بالنسبة إلى جمع المعلومات وعدد الموظفين. وكذلك تمّ التشديد على التعاون غير الكافي بين الوكالات على الصعيد الوطني.

ثالثاً - الاستنتاجات والتوصيات

١٧- في اجتماع الخبراء المعني بالآليات المحتملة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، تقرر أن تُستخدم المعلومات التي تقدّمها الدول من خلال القائمة المرجعية والدراسة الاستقصائية الجامعة كأساس لأي آلية استعراض مستقبلية (CTOC/COP/EG.1/2010/3، الفقرة ٦). ولهذا الغرض، قد يرغب المؤتمر في أن يطلب إلى الدول أن توفر أحدث المعلومات بشأن تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة وبرتوكولاتها من خلال استخدام الدراسة الاستقصائية الجامعة. ويمكن للاستبيانات التي أكملتها الدول في السابق أن تشكّل أساساً مفيداً لتحديث المعلومات. ويمكن للأمانة أن تحيل الاستبيانات التي حصلت عليها سابقاً من الدول إلى البعثات الدائمة، بناءً على طلبها. وفي حال أن أقرّ المؤتمر الدراسة الاستقصائية الجامعة، ستكون الدول الأطراف قادرة على استخدامها فوراً بصيغتها الإنكليزية.

١٨- وما زالت عملية الإبلاغ عن التنفيذ تمثل عبئاً على عدد من الدول التي تفتقر إلى القدرات البشرية أو الإدارية أو التقنية اللازمة، كما أوضح كثير من المهيّمين على الاستبيانات والقوائم المرجعية وكذلك الخبراء الوطنيون الذين حضروا الأحداث الجانبية التي قدّمت خلالها الدراسة الاستقصائية الجامعة. وقد يرغب المؤتمر في أن يطلب توفير الموارد البشرية الكافية للأمانة لكي تقدّم للدول المساعدة في إعداد تقارير التقييم الذاتي، وخصوصاً مع إطلاق الدراسة الاستقصائية الجامعة. ويمكن أن يضمن توفير هذه الموارد مزيداً من التقدّم تحقّقه الدول في الامتثال للالتزامات الإبلاغية وأن يُسمح للمؤتمر بأن يحصل على معلومات أكثر اكتمالاً يستند إليها في استعراض تنفيذ الاتفاقية وبرتوكولاتها.