

Distr.: General
5 September 2011
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الرابعة

مراكش، المغرب، ٢٤-٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١
البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*
استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة
الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي

تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد^(١)

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

أولاً - مقدّمة

- ١ - اعتمد مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، في قراره ١/٣، الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (الوارد في مرفق ذلك القرار)، وكذلك مشروع المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القطرية ومشروع المخطط النموذجي لتقارير الاستعراض القطرية. وقد وضع فريق استعراض التنفيذ تلك المبادئ التوجيهية والمخطط النموذجي في صيغتهما النهائيتين خلال دورته الأولى التي عُقدت في فيينا من ٢٨ حزيران/يونيه إلى ٢ تموز/يوليه ٢٠١٠.
- ٢ - ووفقاً للفقرتين ٣٥ و ٤٤ من الإطار المرجعي لآلية استعراض التنفيذ، أُعدَّ هذا التقرير بغية جمع أعم وأنسب ما يرد في تقارير الاستعراض القطرية من معلومات عن

* CAC/COSP/2011/1.

(١) تأخر تقديم الوثيقة بسبب تأخر ورود المعلومات.



التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة ومن الملاحظات والاحتياجات من المساعدة التقنية، مصنفة بحسب المواضيع، لعرضها على فريق استعراض التنفيذ لكي يستند إليها في عمله التحليلي.

٣- ويتضمن هذا التقرير معلومات عن تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية من جانب الدول الأطراف المستعرضة في السنة الأولى من الدورة الأولى لآلية استعراض التنفيذ. وهو يستند إلى المعلومات الواردة في تقارير الاستعراض المتعلقة بتسع دول أطراف، والتي كانت قيد اكتملت أو على وشك الاكتمال في ١٥ آب/أغسطس ٢٠١١.

ثانياً- تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية

ألف- تسليم المطلوبين

٤- نظمت جميع الدول الأطراف المستعرضة مسألة تسليم المطلوبين في نُظُمها القانونية الوطنية، ولا سيما في قانون الإجراءات الجنائية أو في قوانين خاصة بشأن التعاون الدولي. وفي حالة واحدة، لم تكن هناك لوائح تنظيمية وطنية بشأن التسليم باستثناء أحكام محدودة متعلقة به في دستور البلد المعني. وفي حالة أخرى، كان لدى الدولة المعنية تشريعات خاصة بالتسليم، لكنها تقتصر على جرائم غسل الأموال، مما يشير إلى وجود نهج مجزأ لمعالجة مسائل التسليم. ومن المرجح أن يتأكد هذا النهج باعتماد الدولة الطرف نفسها لمشروع قانون لمكافحة الفساد، سيتضمن أحكاماً متعلقة بالتسليم تقتصر على مجال الفساد. ولم تنظم جميع الدول الأطراف مسألة التسليم بالمستوى نفسه من التفصيل. واعتمد بعضها أكثر من غيره على الأحكام الواردة في معاهدات تسليم المطلوبين.

٥- وجاء الاختلاف الكبير بين الدول الأطراف من واقع انتمائها لنظم قانونية مختلفة، ففي حين يجيز دستور بعض هذه الدول التطبيق المباشر للمعاهدات الدولية المصدّق عليها حسب الأصول، فإنه لا يمكن لبعضها الآخر إنفاذ المعاهدات إلا بسن تشريعات تنفيذ خاصة بها. وعليه، فإن معظم الدول الأطراف المنتسبة إلى الفئة الأولى لم تكن بحاجة إلى اعتماد تشريعات تنفيذ مفصلة لأن أحكام الاتفاقية المتصلة بالتسليم أصبحت جزءاً متأسلاً من تشريعاتها الوطنية. وأكدت إحدى الدول الأطراف امتثالها لمعظم أحكام الاتفاقية بالإشارة إلى أحكام مماثلة أو مكافئة جداً واردة في اتفاقية إقليمية بشأن الفساد هي طرف فيها.

٦- واعتبرت أغلبية الدول الأطراف أن الجرائم التي يُعاقب عليها بالحرمان من الحرية لفترة لا تقل عن سنة واحدة هي التي يجوز تسليم مرتكبيها فحسب. ونتيجة لذلك، يتعذر

التسليم في الحالات التي تكون فيها العقوبة على الفعل المحرّم في الاتفاقية أقل من ذلك. ولوحظ أنه يمكن معالجة هذا الوضع من خلال زيادة العقوبات المطبّقة لكفالة إمكانية تسليم مرتكبي جميع أنواع السلوك المحرّمة وفقا للاتفاقية. وفي إحدى المعاهدات الثنائية، كان لا يجوز تسليم إلا مرتكبي الجرائم التي يكون الحد الأدنى للعقوبة عليها الحرمان من الحرية لفترة لا تقل عن سنتين.

٧- وفيما يخص "الجرائم الفرعية" (أي تلك التي تُدرج في طلب التسليم دون بلوغ الحد الأدنى المقرر للعقوبة)، فإن بعض الدول الأطراف تميز تسليم مرتكبيها إذا كان الجرم الرئيسي الذي يُطلب تسليم مرتكبه يستوفي شرط الحد الأدنى للعقوبة. وذكرت إحدى الدول الأطراف أنه لا يمكنها قبول تسليم مرتكبي الجرائم الفرعية؛ وذكرت دولة طرف أخرى أن نظامها القانوني لا ينطوي على أحكام بشأن هذه المسألة.

٨- وكان من بين الشروط القياسية لقبول التسليم ازدواجية التجريم، باستثناء حالة وحيدة هي تسليم الهاربين بموجب أمر توقيف أوروبي. وأدرجت أغلبية الدول الأطراف هذا الشرط صراحة في تشريعاتها الوطنية، أما الدولتان اللتان لم تدرجانه في تشريعاتهما فتطبقانه في الممارسة العملية. وفُسّر مبدأ ازدواجية التجريم عموماً بطريقة مرنة، وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٤٣ من الاتفاقية، التي تقضي باعتبار هذا المبدأ مستوفى بصرف النظر عن المصطلح الذي يُطلق على الجريمة المعنية. وأعربت حكومة دولة طرف واحدة فقط عن اهتمامها بتعديل تشريعاتها لإزالة مطلب ازدواجية التجريم فيما يخص بعض أو جميع الجرائم المنصوص عليها في قوانينها الجنائية، مبيّنة بذلك عزمها على موازنة تشريعاتها مع الفقرة ٢ من المادة ٤٤ من الاتفاقية. وفي حالة واحدة، أُوصي بالتجريم الكامل لجميع الأفعال المحرّمة بالاستناد إلى الاتفاقية، باعتبار ذلك سبيلاً إلى كفالة ألا يمثل شرط ازدواجية التجريم عائقاً أمام تسليم المجرمين المشتبه بهم.

٩- ولدى جميع الدول الأطراف المستعرضة تقريبا قائمة شاملة بأسباب رفض التسليم في تشريعاتها باستثناء دولة واحدة، تستخلص هذه الأسباب من المبادئ العامة للقانون الدولي في الحالات التي لا يكون طلب التسليم فيها مستندا إلى معاهدة. ولا تميّز بين الأسباب الإلزامية والأسباب الاختيارية لرفض التسليم سوى دولة طرف واحدة، في حين أخذت دولة أخرى بنهج يقوم على إدراج قائمة ببضعة أسباب لرفض التسليم في دستورها.

١٠- ولا يمكن لمعظم الدول الأطراف أن ترفض طلب تسليم مجرم مجرد أن الجريمة تتعلق بأمور مالية. وفي حالتين، خلّف عدم وجود تشريعات أو ممارسات درجة من اللاتيقين بشأن إمكانية رفض طلب التسليم استناداً إلى هذا السبب.

١١- وفيما يتعلق بما يُسمّى "شرط عدم التمييز" المبين في الفقرة ١٣ من المادة ٤٤ من الاتفاقية، لُوْحِظَ أنَّ بإمكان أغلبية الدول الأطراف أن ترفض التسليم في حال وجود أسباب تدعو للاعتقاد بأنَّ الطلب قُدِّمَ لغرض ملاحقة شخص بسبب جنسه أو عرقه أو ديانتته أو جنسيته أو أصله الإثني أو آرائه السياسية. ولم تُنشر بضع دول أطراف إطلاقاً إلى هذا المبدأ، وفي حالتين، لم يؤخذ خطر التمييز استناداً إلى الجنس في الاعتبار. وفي حالتين، لم ترد في التشريعات أيُّ إشارة إلى شرط عدم التمييز.

١٢- وأدرجت جميع الدول الأطراف في تشريعاتها بصورة محددة الطابع السياسي للجريمة ضمن أسباب رفض التسليم. وذكرت إحدى الدول الأطراف أنَّ هذا السبب هو أشيع أسباب رفض طلبات التسليم المتلقاة (إضافة إلى الحالات التي تتعذر فيها ملاحقة مرتكب الجريمة بسبب التقادم). لكن الدول الأطراف أخذت كلها بنفس النهج المتمثل في عدم تعريف مفهوم "الجرم السياسي" في نص تشريعي. ونتيجة لذلك، تُتخذ قرارات رفض طلبات التسليم لتلك الأسباب على أساس كل حالة على حدة. وفي إحدى الحالات، ذُكر في الدستور أنه لا يجوز التسليم "لأسباب سياسية"، ورأى المستعرضون أنَّ هذا التعبير غامض من حيث نطاق تطبيقه الفعلي. ولم يكن لدى أيِّ من الدول الأطراف ما يوضِّح أو يسجل أنَّ الجرائم المتعلقة بالفساد قد اعتُبرت أو يمكن أن تعتبر سياسية الطابع.

١٣- وأفادت خمس دول أطراف بأنه لا يسعها من حيث المبدأ تسليم رعاياها إلا إذا أدرجت في المعاهدات المطبقة أحكام تنص صراحة على إمكانية القيام بذلك. وذكرت كل هذه الدول ما عدا واحدة منها أنَّ رفض التسليم لهذه الأسباب سيفضي إلى ملاحقة قضائية داخلية للشخص المطلوب تسليمه، وفقاً للفقرة ١١ من المادة ٤٤ من الاتفاقية. ومن جهة أخرى، بدا أنَّ أيًّا من تلك الدول لا تجيز التسليم المؤقت لرعاياها شرط إعادتهم إلى أراضيها بعد المحاكمة لقضاء فترة العقوبة التي تفرضها عليهم الدولة الطالبة، وفقاً للفقرة ١٢ من المادة ٤٤ من الاتفاقية. وبدا أنَّ بإمكان جميع تلك الدول، باستثناء واحدة، أن تنفذ الأحكام القضائية الأجنبية عندما ترفض طلب التسليم (المقدَّم لغرض إنفاذ عقوبة) لأسباب تتعلق بالجنسية.

١٤- ولوْحِظَ عموماً، فيما يتعلق بالأسس القانونية لتلقي طلبات التسليم أو إرسالها، أنَّ الدول الأطراف التي تطبق نموذج القانون المدني الأوروبي كان بوسعها أن تسلم المطلوبين دون الاستناد إلى معاهدة، وذلك عادة وفقاً لمبدأ المعاملة بالمثل، في حين يلزم وجود معاهدة مسبقة بهذا الشأن فيما يخص البلدان التي تعمل بالقانون العام. بيد أنَّ التمييز بين المجموعتين لم يكن واضحاً دائماً، فقد أشارت إحدى الدول المنتمة إلى المجموعة التي تطبق القانون العام إلى أنه يجوز لحكومتها في حال عدم وجود معاهدة بشأن التسليم، رغم ضرورة وجود هذا

الأساس من حيث المبدأ، أن تقييم مع أيٍّ من البلدان علاقات لتسليم المطلوبين بنشر إشعارات في الجريدة الرسمية، موسّعة بذلك إطار التعاون مع ذلك البلد بشأن تسليم المطلوبين كما لو كانت أبرمت معاهدة معه في هذا الشأن.

١٥- ولم تبرز أيٌّ من الدول الأطراف أيّ عائق قانوني يحول دون إمكانية استخدام الاتفاقية كأساس لتسليم المطلوبين. وفي الوقت نفسه، اتضح أنّ الاتفاقية غير مستخدمة على نطاق واسع لهذا الغرض في الممارسة العملية. ودفعت إحدى الدول الأطراف بأنّ المعاهدات الثنائية توفرّ عموماً لوائح أكثر شمولاً وتفصيلاً لمسائل التسليم من الاتفاقية. وقدمت دولة طرف أخرى تفسيراً مختلفاً، وهو أنّ الممارسين الوطنيين يفتقرون عموماً إلى المعارف التي تمكّنهم من استخدام الاتفاقية كأداة قانونية محددة للتعاون الدولي.

١٦- وفي مجال التسليم، تستند جميع الدول الأطراف بدرجات متفاوتة إلى المعاهدات (الثنائية أو الإقليمية). وتتخذ المعاهدات الإقليمية شكل اتفاقيات كاملة النطاق بشأن التسليم أو شكل اتفاقيات لمكافحة الفساد تتضمن بعض الأحكام الخاصة بالتسليم. ولوحظ بوجه عام أنّ المعاهدات الثنائية أبرمت في الغالب مع الدول الأطراف المنتمية إلى نفس المنطقة أو الناطقة بنفس اللغة. وفي حالة واحدة، أوصي بالتوسّع في استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للتسليم، لكي تعوض عن ضالة عدد المعاهدات الثنائية المبرمة.

١٧- وفيما يتعلق بالتخطيط لإبرام معاهدات جديدة لتعزيز فعالية التسليم، أعربت أغلبية الدول الأطراف عن استعدادها العام لاستطلاع إمكانيات القيام بذلك. وسلّطت إحدى الدول الأطراف الضوء على سياستها الراهنة المتمثلة في إيلاء الأولوية للمفاوضات التي تجريها مع الدول الأطراف التي يوجد فيها عدد كبير من رعاياها. وعموماً، ورغم أنّ معظم الدول الأطراف لا تحتاج إلى معاهدات كشرط للتسليم، فقد أُصدر عدد من التوصيات التي تشجع على استطلاع إمكانية التفاوض بشأن معاهدات تسليم إضافية.

١٨- وفيما يتعلق بمتوسط الفترة التي تستغرقها إجراءات التسليم، قدّمت دولتان طرفان معلومات تشير إلى وجود اختلافات جوهرية في هذا الصدد، إذ أشارت إحداها إلى متوسط قدره شهران إلى ثلاثة أشهر، في حين أشارت الأخرى إلى متوسط قدره سبعة أشهر.

١٩- ولوحظ عدم الاتساق أيضاً في المتطلبات الدنيا للإثبات التي ينبغي أن تستوفيها الدول الأطراف لكي تُقبل طلباتها المقدمة. فقد تراوحت من عدم طلب أيّ نوع من الأدلة الإثباتية بشأن ارتكاب الجريمة في إحدى الدول الأطراف إلى تحديد معايير إثباتية عالية نسبياً في دول أخرى. ويتمثل هذا في بيان الأسباب المرجحة للجريمة أو تقديم دعوى ظاهرة

الوجهة. وقُدِّم عدد من التوصيات إلى تلك الدول الأطراف لكي تقلل عبء الإثبات في قضايا التسليم، لتيسر بذلك على الدول الأطراف الطالبة صياغة طلب تسليم مقبول.

٢٠- وحددت دولتان طرفان إجراء مبسطا للتسليم بناء على شروط منها أن يقبل الشخص المطلوب تسليمه بذلك. وأشارت دولة ثالثة إلى أنها ستطبق مثل هذا الإجراء في نظامها القانوني بعد بدء نفاذ اتفاق إقليمي بشأن التسليم.

٢١- ورأت معظم الدول الأطراف أن الضمانات الرئيسية لمراعاة الأصول القانونية في التعامل مع الشخص المطلوب مرسخة في دساتيرها. ولعن كان يبدو أن تلك الضمانات تنطبق على تسيير الإجراءات الجنائية، فقد دُرِّج على اعتبار أنها تنسحب على الإجراءات القضائية الأخرى، بما فيها التسليم. وثمة دولة طرف واحدة فقط ذكرت صراحة إمكانية تطبيق اتفاقيات حقوق الإنسان ذات الصلة، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وقدمت قائمة من الحقوق الواجبة المراعاة في سياق التسليم، تشمل الحق في الاستعانة بالمحامين وبمترجم شفوي، والحق في استئناف حكم المحكمة الذي يفرض حجزاً أولياً وفي أمر المحكمة الذي يأذن بالتسليم.

٢٢- ولدى جميع الدول الأطراف تدابير لكفالة حضور الشخص المطلوب لإجراءات التسليم. ويمكن في جميع الحالات الأمر باحتجاز الشخص المعني بناء على طلب. وأفادت إحدى الدول الأطراف بأنه يجوز للمحاكم المحلية النظر في مشروعية الاحتجاز خلال إجراءات التسليم على شاكلة نظرها في مشروعية الاحتجاز السابق للمحاكمة.

٢٣- ويبدو أنه لا توجد وحدة في تفسير وتطبيق المتطلب الوارد في الفقرة ١٧ من المادة ٤٤ من الاتفاقية (أي التشاور مع الدولة الطالبة قبل رفض التسليم). ورأت بعض الدول الأطراف أنه لا حاجة إلى تشريعات تنفيذ، إما لأنها اعتبرت أن واجب التشاور هو أحد أشكال المجاملة الدولية أو لأنها فسرت هذا الحكم من الاتفاقية على أنه واجب التطبيق مباشرة ونافذ تلقائياً في نظامها القانوني. وأخذت إحدى الدول الأطراف بنهج يختلف اختلافاً كبيراً، إذ دفعت بأن الادعاء، بصفته ممثلاً للدولة الطالبة أمام سلطات التسليم، مُلزم ضمناً بإطلاع الدولة الطالبة على جميع التدابير التي يتخذها. وفي حالتين، أدى عدم وجود تشريعات وممارسات فيما يتعلق بالتسليم إلى عدم تنفيذ هذا المتطلب.

٢٤- وقدمت بعض الدول الأطراف المستعرضة إحصاءات وأرقاماً بشأن عدد طلبات التسليم المقدمة والمتلقاة على مدى السنوات القليلة الماضية، بما في ذلك نسبة الطلبات الموافق

عليها. بيد أن البيانات المقدّمة كانت عامة الطابع ولم تبين عدد حالات التسليم التي عوجلت في إطار قضايا متصلة بالفساد.

باء- نقل المحكوم عليهم

٢٥- كان بوسع معظم الدول الأطراف الاستناد إلى الإطار القانوني اللازم لنقل المحكوم عليهم وفقا للمادة ٤٥ من الاتفاقية، ولا سيّما من خلال اتفاقات ثنائية وإقليمية.

٢٦- وقد تنوع عدد المعاهدات التي أبرمتها الدول الأطراف بشأن هذه المسألة تنوعا كبيرا. ففي حين أبرمت إحدى الدول الأطراف ٢٨ اتفاقا ثنائيا يشمل نقل الأشخاص المحكوم عليهم، لم تذكر دولة أخرى إلا اتفاقين في هذا الصدد. وعلى شاكلة الوضع الذي لوحظ فيما يتعلق بتسليم المطلوبين، استُبين اتجاه إلى إبرام الاتفاقات ذات الصلة مع الدول المجاورة أو الدول الناطقة باللغة نفسها.

٢٧- وفي حالتين، لم يكن هناك أيُّ اتفاق مبرم في هذا الشأن، ذكرت إحدى الدول الأطراف في هذا الصدد أنّ تشريعاتها الوطنية لا تجيز نقل شخص مُدان يمضي فترة عقوبته في أراضيها إلا بعد انتهاء فترة عقوبته. ولكن الدولة نفسها أعربت عن عزمها تغيير هذه التشريعات بهدف الامتثال للاتفاقية.

٢٨- وأشارت معظم الدول الأطراف إلى أنّ بوسعها، خارج أيّ إطار تعاهدي، نقل المحكوم عليهم بالاستناد إلى قوانينها الوطنية. وفي حالة واحدة، كانت هذه الإمكانية تقتصر على الأشخاص المحكوم عليهم لارتكابهم جرائم غسل أموال أو جرائم متصلة بالمخدرات. بيد أنّ الدولة نفسها ذكرت أنّ جميع عمليات النقل قد تمت في الممارسة العملية بموجب معاهدات. وذكرت دولة طرف أخرى تحديدا المعاملة بالمثل وازدواجية التجريم باعتبارهما شرطين لنقل المحكوم عليهم. وأفادت دولة طرف واحدة فقط بأنّها لجأت إلى القنوات الدبلوماسية مرتين لنقل المحكوم عليهم.

جيم- المساعدة القانونية المتبادلة

٢٩- تنوّع نطاق نظم المساعدة القانونية المتبادلة ومدى شمولها في الدول المستعرضة. فقد اعتمدت دولتان طرفان تشريعات وطنية محدّدة تنظم المساعدة القانونية المتبادلة. وأفادت خمس دول أطراف بأنّها تتبادل المساعدة القانونية على أساس ما أبرمته من معاهدات ثنائية ومتعددة الأطراف بالنظر إلى أنه ليس لديها تشريعات وطنية شاملة في هذا الشأن. وفي

ثلاث حالات، أُشير إلى إمكانية تبادل المساعدة القانونية حتى في حال عدم وجود معاهدات، بالاستناد إلى مبادئ مثل المعاملة بالمثل.

٣٠- وقد تأثر الإطار التنظيمي الخاص بالمساعدة القانونية المتبادلة، على غرار التسليم، بطبيعة النظام القانوني للدول الأطراف. ففي الدول الأطراف التي يجوز فيها تطبيق المعاهدات تطبيقاً مباشراً، تسري أحكام الاتفاقية التلقائية التنفيذية دون الحاجة إلى تشريعات تنفيذ محدّدة. أما في الدول التي يلزم فيها تشريعات تنفيذ لا اشتراع المعاهدات الدولية، فإنّ أحكام الاتفاقية لا تسري دون اعتماد قوانين لإنفاذها.

٣١- وكان بوسع أربع دول تبادل المساعدة القانونية فيما يتعلق بالجرائم التي يجوز فيها تحميل المسؤولية للشخصيات الاعتبارية. وفي دولتين من هذه الدول، لم يكن مبدأ المسؤولية الجنائية للشخصيات الاعتبارية معمولاً به، لكن أمكن تبادل المساعدة القانونية لأنّ مبدأ ازدواجية التجريم لم يكن لازماً. وأشارت إحدى الدول الأطراف إلى أنّها لا تتبادل المساعدة القانونية فيما يتعلق بمرتكبي الجرائم من الشخصيات الاعتبارية. ولم تقدّم أربع دول أطراف أيّ معلومات في هذا الصدد.

٣٢- وفي ثلاث من الدول المستعرضة، كانت التشريعات الوطنية تشمل إلى حد كبير الأغراض التي يمكن لأجلها طلب المساعدة القانونية المتبادلة وفقاً للفقرة ٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية. وأشارت أربع دول أطراف إلى أنّ هذه الأغراض محدّدة في المعاهدات الثنائية أو المتعددة الأطراف المنطبقة فيما يخص المساعدة القانونية المتبادلة. وفي معظم الدول، لم تكن مسألة استرداد الموجودات، وفقاً للفصل الخامس من الاتفاقية، مدرجة صراحة بين الأغراض التي يمكن لأجلها طلب المساعدة القانونية المتبادلة.

٣٣- ولم تكن الإحالة التلقائية للمعلومات إلى السلطات الأجنبية وطرائق هذه الإحالة، المتوخّاة في الفقرتين ٤ و ٥ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، منظّمة على وجه التحديد في التشريعات الوطنية للدول الأطراف المستعرضة. ولكن أشارت أربع دول أطراف إلى أنّ الإحالة التلقائية للمعلومات ممكنة حتى في حال عدم ورود أحكام بشأنها لأنها ليست محظورة صراحة، وقد عيّنت إحدى الدول الأطراف سلطة محدّدة أسندت إليها مهمة إحالة المعلومات دون طلب مسبق.

٣٤- وكانت المبادئ المرساة في الفقرتين ٦ و ٧ من المادة ٤٦ من الاتفاقية مقبولة عموماً في الدول الأطراف المستعرضة. وفي الدول الأطراف التي لا يجوز فيها التطبيق المباشر

للمعاهدات، كان يلزم وضع تشريعات لكفالة تنفيذ أحكام الاتفاقية المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة في حال عدم وجود معاهدة ثنائية أو متعددة الأطراف في هذا الشأن.

٣٥- وفي معظم الدول المستعرضة، لم يكن جائزا رفض طلبات المساعدة القانونية المتبادلة على أساس السرية المصرفية، وإن كان الاطلاع على السجلات المصرفية في بعض الحالات يستلزم الحصول على إذن وفق الأصول المرعية من النيابة العامة أو من السلطات القضائية.

٣٦- ولا تشترط أغلبية الدول الأطراف المستعرضة ازدواجية التجريم لتبادل المساعدة القانونية. ومن بين هذه الدول الأطراف، أشارت دولة واحدة إلى أنها لا تتبادل المساعدة القانونية في حال غياب ازدواجية التجريم إلا من أجل التدابير غير القسرية. وتجدد الإشارة إلى أن المستعرضين لم يحصلوا في ثلاث حالات على إجابة واضحة بشأن هذه المسألة، وثمة دولة طرف واحدة أشارت إلى أن ازدواجية التجريم أمر لازم لتقديم المساعدة، دون أن تحدد إذا ما كان بوسعها تقديم المساعدة إذا كان الأمر يتعلق بتدابير غير قسرية.

٣٧- وأشارت أربع دول أطراف إلى أنها تطبق أحكام الفقرات ١٠ إلى ١٢ من المادة ٤٦ من الاتفاقية (فيما يتعلق بنقل المحتجزين لأغراض تحديد الهوية) إذا لم تكن هذه المسألة منظمة بمعاهدات محددة ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. وبدا أن هذا هو الوضع القائم في جميع الدول التي يميز نظامها القانوني التطبيق المباشر للمعاهدات، وإن افتقرت الإجابات المقدمة في بعض الأحيان إلى الدقة.

٣٨- وقد عيّنت جميع الدول الأطراف إلا واحدة سلطات مركزية يمكنها تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، بيد أن دولتين منها لم ترسلا إلى الأمين العام إخطارا بإنشاء سلطتيهما المركزيتين. وفي معظم الحالات، كانت السلطة المركزية المعيّنة هي وزارة العدل، وعيّنت دولتان فقط وزارة الداخلية أو وزارة الخارجية للاضطلاع بهذه المهمة. وفي حالتين فقط، تم تحديد إدارة معيّنة ضمن الوزارة المعنية.

٣٩- وتشترط أربع دول أطراف تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة عبر القنوات الدبلوماسية. وأشارت دولة أخرى إلى أن هذا المتطلب وارد في عدد من المعاهدات الثنائية المنطبقة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة. وفي حالة واحدة، كان مقبولا أن توجه طلبات المساعدة القانونية المتبادلة مباشرة إلى السلطة المختصة التي تُطلب منها المساعدة. وأفادت معظم الدول الأطراف بأنها تقبل في الحالات العاجلة الطلبات المقدمة من خلال المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول)، وإن كان يلزم في بعض الحالات إعادة تقديمها لاحقا من خلال القنوات الرسمية.

٤٠ - وقدّمت ست دول مستعرضة معلومات عن اللغات المقبولة للطلبات الواردة. وفي ثلاث حالات، لم تُقبل سوى اللغة الرسمية للدولة الطرف، وفي حالتين، كانت الطلبات المقدّمة باللغة الإنكليزية مقبولة أيضا. وتقبل إحدى الدول الأطراف هذه الطلبات بخمس لغات إضافة إلى لغتيها الرسميتين. وأشارت ثلاث دول أطراف إلى أنها تقبل الطلبات الشفوية، وأكّدت دولتان منهما أنهما تقبلان أيضا الطلبات المقدّمة بالبريد الإلكتروني؛ وفي حالتين، اشترط بوضوح إعادة تقديم هذه الطلبات كتابة بشكل رسمي في وقت لاحق. وأكّدت معظم الدول الأطراف أن تشريعها لا تعيق تقديم طلبات الحصول على معلومات إضافية عقب تلقي طلبات للمساعدة.

٤١ - وكان الاستماع إلى الشهود باستخدام الاتصالات المرئية، وفقا للفقرة ١٨ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، جائزا بموجب القانون الوطني لأربع دول أطراف. ولكن دولة واحدة من بينها أفادت بأنها تلقت طلبات للمساعدة القانونية المتبادلة تشمل الاستماع للشهود باستخدام الاتصالات المرئية.

٤٢ - وتحترم معظم الدول الأطراف قاعدة قصر استخدام المعلومات والأدلة المقدمة على الأغراض المحددة لها، الواردة في الفقرة ١٩ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، لكنها لم تقدم أي معلومات عن حالات تطبيق هذه القاعدة. وبالمثل، أشارت أغلبية الدول الأطراف صراحة إلى أنها تكفل سرية بيانات الطلب ومضمونه.

٤٣ - وفيما يتعلق بأسباب رفض تبادل المساعدة القانونية، أشارت أغلبية الدول الأطراف إلى أن تشريعها لا تنص على أسباب للرفض غير الأسباب المدرجة في الاتفاقية، وأن الطلب لا يُرفض لمجرد أن الجريمة تنطوي أيضا على أمور مالية. وتقدم معظم الدول الأطراف أيضا أسباب رفضها لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة.

٤٤ - ووفقا للمعلومات المقدّمة من الدول الأطراف، فإن متوسط الفترة التي يستغرقها الرد على طلب المساعدة القانونية المتبادلة يتراوح بين شهر وستة أشهر. وكان من المسلم به عموماً أن الطلبات الواردة من الدول التي تشترك في خلفيتها القانونية أو السياسية أو الثقافية تحظى برد أسرع.

٤٥ - وأشارت معظم الدول الأطراف إلى أن تشريعها الوطنية لا تنطوي على أحكام تحظر المشاورات مع الدولة الطرف طالبة قبل رفض الطلب أو تأجيله، ولكن لم يقدّم إلا مثال واحد على مثل هذه المشاورات. ولم يُفد بأيّة حالات أرجئ فيها تنفيذ الطلبات بسبب تداخلها مع تحقيقات جارية.

٤٦- وقد عاجلت أغلبية الدول الأطراف مسألة عدم التعرض للشهود، المنصوص عليها في الفقرة ٢٧ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، سواء في معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف أو في تشريعاتها الوطنية.

٤٧- وفيما يتعلق بالتكاليف المتصلة بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة، كانت القاعدة العامة هي أن تتحمل الدولة متلقيّة الطلب تلك التكاليف. ولم يُسجل وجود ترتيبات تخالف ذلك المبدأ. كما أشارت معظم الدول الأطراف إلى أنّ الوثائق المتاحة للاطلاع العام يمكن أن تتاح للدولة التي تطلب المساعدة القانونية المتبادلة، لكن ثمة دولتين طرفين فحسب تناولتا صراحة إمكانية تيسير الاطلاع على الوثائق غير المتاحة للاطلاع العام. وفي واحدة من هاتين الدولتين، تعتبر جميع الوثائق الموجودة لدى السلطات، وفقاً للقانون، ووثائق عمومية وبالتالي فإنه يمكن إتاحتها للدولة الطالبة.

دال- نقل الإجراءات الجنائية

٤٨- أشارت ثلاث دول أطراف إلى أنّ نظامها القانوني لا يتضمن أيّ أحكام تنظم نقل الإجراءات الجنائية بين الدول الأطراف. وقد عولجت إمكانية السماح بهذا النقل بصفة عامة في صك إقليمي وقّعته إحدى الدول الأطراف لكن لم تصدّق عليه بعد؛ وأدرجت دولة طرف أخرى في تشريعاتها الوطنية أحكاماً تميز نقل الإجراءات بين الدول الأطراف في منظمة دولية إقليمية عندما يتعلق الأمر بجرائم غسل أموال. وفي ثلاث دول أطراف، كانت توجد تشريعات وطنية أو معاهدات ثنائية أو متعددة أطراف تميز بصفة عامة نقل الإجراءات فيما يخص جميع المسائل الجنائية، ولكن لم يحدث أيّ نقل للإجراءات من هذا القبيل. وفي حالة واحدة، قيل إنّ نقل الإجراءات الجنائية هو ممارسة معتادة، دون تقديم أمثلة ملموسة على التنفيذ. ولم تُقدّم معلومات بشأن ما إذا كانت الدول الأطراف قد نظرت في إمكانية نقل الإجراءات فيما بينها من أجل الملاحقة الجنائية لمرتكبي جرائم الفساد المنصوص عليها في الاتفاقية.

هاء- التعاون في مجال إنفاذ القانون

٤٩- أُفيد بأنّ قنوات التواصل بين السلطات والدوائر المختصة بمكافحة الفساد أعم على الصعيد الإقليمي، سواء على الصعيد الثنائي أو بموجب الإطار التنظيمي للمنظمات الإقليمية، أو ضمن الشبكات الإقليمية مثل شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات وشبكة كامدن المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات. وفي سياق التعاون الإقليمي، وُضعت أدوات من قبيل قواعد البيانات المأمونة لتبادل المعلومات بين سلطات إنفاذ القانون.

- ٥٠ - واعتُبرَ عموماً أنَّ العضوية في الإنتربول تيسّر التعاون على الصعيد الدولي الأوسع. ولكن المستعرضين لاحظوا أنَّ الإنتربول لا يمكن أن تحل محل قنوات التواصل المباشر بين السلطات والوكالات والدوائر المعنية بإنفاذ القانون في الدول الأخرى، وأنَّ هذه القنوات تبدو نادرة خارج النطاق الإقليمي.
- ٥١ - وبدأ أن تبادل المعلومات يمثل سمة مشتركة بين وحدات الاستخبارات المالية، إذ أشارت ست دول أطراف إلى علاقات التعاون الفعلي أو النامي بين وحداتها والوحدات الأجنبية، ولا سيّما من خلال إبرام مذكرات تفاهم أو من خلال العضوية في مجموعة إيغمنت.
- ٥٢ - وفيما يتعلق بتدابير التعاون في التحريات المتصلة بالجرائم المشمولة بالاتفاقية، لوحظ أنَّ معظم الدول الأطراف المستعرضة لم تقدّم معلومات عن لوائحها المحدّدة في هذا الشأن أو عن تنفيذها تدابير بهذا الخصوص، لكنها قدّمت لمحة عامة عن الإطار القانوني العام الذي يمكن فيه اتخاذ مثل هذه التدابير. وقدّمت دولتان معلومات عن تحريات فعالة أُجريت بالتعاون مع دول أخرى. وبالمثل، لم تقدّم الدول الأطراف المستعرضة معلومات عن التدابير المحدّدة المتعلقة بتوفير أشياء أو مواد لأغراض إجراء التحليل، أو عن وسائل أو طرائق ارتكاب الجرائم المشمولة بالاتفاقية.
- ٥٣ - وفيما يتعلق بالتنسيق من خلال تبادل الموظفين أو الخبراء، أكّدت دولة طرف واحدة صراحةً أنَّها توفد موظفين مسؤولين عن الاتصالات مع الشرطة إلى بلدان أخرى أو إلى منظمات دولية.
- ٥٤ - وبدأ أن إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن التعاون المباشر بين سلطات إنفاذ القانون هو جزء من ممارسات أغلبية الدول، حيث أفادت معظم الدول بأنّها أبرمت مثل هذه الاتفاقات أو تنظر في إبرامها، ولا سيّما مع الدول التي تنتمي إلى المنطقة ذاتها أو إلى المجموعة اللغوية ذاتها. وذكرت ثلاث دول أطراف فقط صراحةً أنَّها تستخدم الاتفاقية كأساس للتعاون المتبادل فيما يتعلق بالجرائم المشمولة بها.
- ٥٥ - ولم تقم الدول الأطراف المستعرضة بعلاقات تعاون للتصدي للجرائم المرتكبة باستخدام التكنولوجيا الحديثة. ولم تقدّم ثماني دول أطراف معلومات محدّدة عن طرائق التعاون لمكافحة هذه الجرائم، وذكرت دولة طرف واحدة فقط أنَّها عيّنت جهة اتصال تعمل بصفة مستديمة في إطار معاهدة إقليمية تتناول جميع أشكال الجريمة السيبرانية، باعتبار ذلك وسيلة للتعاون في هذا الصدد.

واو- التحقيقات المشتركة

٥٦- لم يكن بين الدول الأطراف المستعرضة إلا ثلاث دول أطراف في اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تميز إنشاء أجهزة تحقيق مشتركة. وذكرت دولتان طرفان أحرياناً أن نظامهما القانوني وممارساتهما يميزان طلب تحقيقات مشتركة وإجراءها على أساس كل حالة على حدة، وأكدتا أنهما قامتا بذلك في عدد من الحالات. وأفادت أربع دول أطراف بأنهما لم تبرم اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف لإجراء تحقيقات مشتركة ولم تتخذ أي تدابير لإجراء مثل هذه التحقيقات المشتركة على أساس كل حالة على حدة. ولم تقدم أي من الدول الأطراف المستعرضة أمثلة على تحقيقات مشتركة في أفعال مجرمة وفقاً للاتفاقية.

زاي- أساليب التحري الخاصة

٥٧- نظمت التشريعات في خمس من الدول الأطراف المستعرضة أساليب التحري؛ لكن استخدام هذه الأساليب في حالتين لم يكن جائزاً إلا فيما يتعلق بجرائم محددة لا تشمل الفساد. وفي أربع دول أخرى، لم تكن الأحكام الوطنية القائمة تشمل استخدام أساليب التحري الخاصة، رغم أن دولتين من تلك الدول أشارتا إلى أن استخدام هذه الأساليب سيكون جائزاً في مشروع أحكام تشريعية كان قيد المناقشة وقت إجراء الاستعراض.

٥٨- وقد أبرمت ثلاث دول الاتفاقات أو الترتيبات الدولية المذكورة في الفقرة ٢ من المادة ٥٠ من الاتفاقية، وتشمل هذه الاتفاقات والترتيبات عادة نظراء من المنطقة ذاتها أو من الأعضاء في المنظمة الإقليمية نفسها. ومن بين الدول الأطراف الست التي لم تبرم هذا النوع من الاتفاقات، أفادت دولة واحدة بأنه يمكن استخدام أساليب التحري الخاصة إذا طلبت ذلك دول أبرمت معها معاهدة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية.

٥٩- كما توحى المعلومات التي قدمتها الدول المستعرضة بتعذر استخدام أساليب التحري الخاصة على الصعيد الدولي في حال عدم وجود اتفاقات دولية ذات صلة وعلى أساس كل حالة على حدة إلا في أربع دول فقط. ومن بين هذه الدول، ذكرت دولتان أنهما لا تميزان استخدام هذه الأساليب إلا في حالة المعاملة بالمثل.