

Distr.: General
7 August 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



فريق الخبراء الحكوميين العامل
المعني بالمساعدة التقنية
الدورة السابعة

فيينا، ٢٨-٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣
البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت*
إنشاء برامج لبناء قدرات أعضاء النيابة العامة
والجهاز القضائي وأجهزة إنفاذ القانون،
لأغراض منها تعزيز التعاون والتنسيق بين الأجهزة

إنشاء برامج لبناء قدرات أعضاء النيابة العامة والجهاز القضائي
وأجهزة إنفاذ القانون
ورقة مناقشة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١- طلب مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، في قراره ١/٦ المعنون "ضمان التنفيذ الفعال لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها"، إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب)، ضمن جملة أمور، أن يواصل تقديم المساعدة التقنية من أجل دعم واستكمال البرامج والأنشطة الوطنية والإقليمية والمواضيعية، تبعاً لاحتياجات الدول الأعضاء وأوليائها في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

* CTOC/COP/WG.2/2013/1.



٢- وتحت المادة ٢٧ من اتفاقية الجريمة المنظمة، على التعاون على مكافحة الجريمة المنظمة في مجال إنفاذ القانون، كما أنها تؤكد على فوائد التعاون الدولي وتبادل المعلومات والخبرات فيما بين الدول الأعضاء.

٣- وتدرس هذه الورقة بعضاً من القضايا والتحديات المتعلقة بالتعاون بين الوكالات والتعاون الإقليمي والأقليمي على مكافحة الجريمة المنظمة من منظور الخبرة التي اكتسبها المكتب في معرض تنفيذ عدة برامج للمساعدة التقنية وبرامج مواضيعية، وكذلك برامج عالمية، مثل البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال وعائدات الجريمة وتمويل الإرهاب والبرنامج العالمي بشأن الأسلحة النارية.

ثانياً - مسائل للمناقشة

٤- لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في التحديات التي تعترض التعاون بين الوكالات والتعاون الأقليمي بين أجهزة الجمارك وإنفاذ القانون ووحدات الاستخبارات المالية وأعضاء النيابة العامة المنوطة بهم مسؤولية منع أنشطة الجماعات الإجرامية المنظمة والتحقيق فيها ومحاكمة من يضطلعون بها. وعلى وجه الخصوص، لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في المسائل التالية كأساس لمداولاته:

- كيف يُسهّم القصور العام في فهم أهمية روابط التعاون على مستوى العمليات بين قطاعات سيادة القانون في الفشل في مواجهة التحديات التي تثيرها الجريمة المنظمة؟
- كيف يُمكن للمجتمع الدولي (الدول أو الأمم المتحدة أو منظمات أخرى) التصدي على نحو أفضل لأوجه القصور التي تعترض التصدي لتحديات الجريمة المنظمة المتزايدة على المستويات الوطنية؟
- كيف يُمكن أن تُعالج في مشاريع التعاون التقني المقاومة التي تُمارَس على أعلى مستويات أجهزة إنفاذ القانون لتدارس الممارسات القائمة والشراكات بين الوكالات وتدابير التصدي الرامية إلى مكافحة الجريمة المنظمة؟
- ما الذي يمكن عمله للتقليل إلى أدنى حد من صراع الوكالات على السلطة وتنافسها على الموارد الحكومية؟
- ما هو نوع التدابير أو المبادرات التي أثبتت نجاحاً، أو التي يُمكن أن تثبت نجاحاً، في بناء الثقة بين الوكالات الوطنية أو بين وكالات البلدان المختلفة؟

- هل توجد حاجة إلى مبادئ توجيهية عملية لدعم تبادل المعلومات بين الوكالات التي تواجه مخاطر مشتركة من قبل الجريمة المنظمة؟
- كيف يمكن للدول تحسين الروابط بين أجهزة إنفاذ القانون التي توجد في الخطوط الأمامية وأجهزة النيابة العامة من أجل التصدي لجوانب القصور في جمع الأدلة بشأن التحقيقات المعقدة المتعلقة بالجريمة المنظمة؟
- ما هي التحديات التي تواجه الدول في استخدام أساليب التحري الخاصة وما هي المساعدة القانونية والتقنية التي يُمكن للمكتب أن يقدمها لدعم استخدامها بفعالية؟
- ما الذي يُمكن للمكتب أن يفعله أكثر من ذلك لتيسير جعل السلطات المركزية وأجهزة النيابة العامة مستدامة مالياً وسياسياً؟
- كيف يُمكن للمكتب أن يقوّي على نحو أفضل برامجها للمساعدة التقنية المقدمة لأجهزة النيابة العامة وسلطات إنفاذ القانون التي تتصدى لأشكال مختلفة من الجريمة المنظمة؟

ثالثاً - التعاون بين الوكالات

٥- التعاون بين الوكالات هو حجر الزاوية في تصدّي الحكومات على نحو شامل وفعال للجريمة المنظمة. وتستثمر الحكومات الكثير في وضع التشريعات السليمة وفي بناء القدرات التشغيلية والمهنية والتقنية لهماكلها المعنية بسيادة القانون من أجل إنفاذ تشريعاتها، ولكنها في كثير من الحالات تفشل في ضمان أن النواتج التي تستهدف خير المجتمع تُقدّم على النحو المنسق المتوقع. وتكون النتيجة في كثير من الأحيان ازدواج جهود الوكالات والتناحر فيما بينها على نحو يجعل للتنافس على السلطة وموارد الحكومة السابق على خدمة المجتمع ويُفتّت تدابير التصدي للجريمة المنظمة ويفقدها فعاليتها ويعرقل الاتصال بين الجهات الفاعلة الرئيسية في سلسلة سيادة القانون.

٦- وقد صادف المكتب بانتظام، في معرض تنفيذه لبرامجه للمساعدة التقنية، حالات تنطوي على إمكانية زيادة التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون والعدالة الجنائية. وقد تمثل عنصر مهم من برامج المكتب المعنية بالتصدي للجريمة المنظمة عبر الوطنية في قيامه بدور الوسيط النزوي الذي يتمتع بما يكفي من المعرفة والخبرة لجمع أصحاب المصلحة الرئيسيين معاً ومساعدتهم على تركيز التشريعات المتاحة والموارد المهنية والتشغيلية لتحقيق نتيجة مشتركة ناجحة في مكافحة الجريمة المنظمة.

٧- ووفّر المكتب أيضاً، في برامجهِ للمساعدة التقنية، دعماً ناجحاً للجهات الفاعلة التابعة للدولة بشأن تنسيق النتائج التي تحققها الوكالات وتشجيع الدعم التشغيلي المنتظم والمبادل. ويشمل ذلك، فيما يتعلق بإنفاذ القانون، مبادرة مكاتب الاتصال على الحدود ومشروع AirCop وبرنامج مراقبة الحاويات. وهي تتشارك كلها في التحديات المواجهة والنهج المتبعة والنتائج الناجحة المتحققة.

٨- ففي إطار برنامج مراقبة الحاويات، عمل المكتب مع ١٩ حكومة من أجل جمع مجموعة متنوّعة من وكالات إنفاذ القانون معاً لتكوين قدرة تشغيلية مشتركة بغية تقوية ممارسات وإجراءات إدارة الحدود في مواجهة الجريمة المنظمة العابرة للحدود. وعلى حسب ولايات الوزارات القائمة ومجالات عملياتها، يجمع البرنامج معاً أجهزة الجمارك والشرطة وأجهزة مكافحة المخدرات وحرس السواحل والبحرية وأجهزة أخرى في وحدات مشتركة لمراقبة الموانئ. وتتجسد نتيجة ذلك في وجود فريق تشغيلي تتوافر له مجموعة عريضة من التشريعات والصلاحيات والسجلات الإدارية والمعلومات عن المجرمين واتجاهات الجريمة المنظمة حالياً والمهارات المهنية والقوى العاملة والدعم التقني.

٩- ولدى إنشاء وحدة تشغيلية متعددة الولايات، يساعد برنامج مراقبة الحاويات بادئ ذي بدء الوكالات المشاركة على وضع مبادئ توجيهية تشغيلية لتعيين الحدود والاحتياجات التشغيلية المحددة والقيود القانونية أو غير ذلك من العوامل بغية ضمان الوضوح التشغيلي. ويأخذ ذلك في العادة شكل مذكرة تفاهم ويضمن استدامة وحدة مراقبة الميناء المشتركة في المستقبل بالنظر إلى تغيير الموظفين نتيجة لتناوبهم المتوقع. ويتطلب تشكيل وكالات متشابهة، وإن تكن ذات ولايات مختلفة، في فريق تشغيلي متماسك عدداً من الخطوات المهمة التي يتمثل أولها في إيجاد الثقة بين أعضاء الفريق. ويبدأ بناء الفريق ببرنامج تدريبي مشترك يُقدّم لجميع أعضاء وحدة مراقبة الميناء المشتركة ويشمل المعارف والمهارات والممارسات المهنية الجديدة، كما يرتقي بالكفاءة والثقة إلى مستوى مشترك. ويجري تقاسم المهام اليومية بالتساوي بين أعضاء الفريق، كما توزّع بالمثل النتائج الناجمة عن عمليات تحديد السمات وتقييم البيانات بنجاح.

١٠- وتمثل عقبة شائعة أخرى يتعيّن التغلب عليها في الوصول القانوني لسجلات فرادى الوكالات أو معلوماتها عن الجريمة المنظمة أو عن الأفراد أو الكيانات التجارية. ولا تتطلب هذه المبادرة إدخال تغييرات على القانون؛ وإنما هي تدعم بالأحرى ممثلي فرادى الوكالات من أعضاء الأفرقة في الوصول إلى السجلات الخاصة بوكالاتهم وتحديد المعلومات، طبقاً لخبرتهم ولتقديرهم، التي يُمكن تبادلها داخل وحدة مراقبة الميناء المشتركة أو التي لا يُمكن

تبادلها. وهكذا، تبني الوحدة تدريجياً قاعدة بيانات خاصة بها بشأن السمات المستمدة من عمليات الاعتراض الناجحة والتحقيقات المكتملة والمقابلات الشخصية، مما يؤدي إلى إنشاء مورد قيم متاح لوكالات عديدة في مجال إنفاذ القانون.

١١- ويُمكن للقيادة والتحكم أن يكونا مجالاً حساساً عندما تتشارك وكالات قوية معاً في سياق عملياتي. وإلى حد ما، تفرض الولايات التشريعية المختلفة لكل وكالة حدود قيادتها، خاصة وأن العمليات التي يُضطلع بها في إطار حالات الاعتراض تتطلب الانتقال من الميناء إلى مناطق أخرى. وسوف يكون لكل وكالة ممثلة موظف كبير يقود زملاءه، وإن كانت المهام اليومية توزع بالتساوي. وعند نشوء مسائل تتطلب البحث، تجري مناقشتها في اجتماع منتظم لمجلس مشترك بين الوكالات يمثل الوكالات المشاركة، ومن ثم يجيل المجلس قراراته إلى أعضاء فريق وحدة مراقبة الميناء المشتركة.

١٢- وقد تمثل عنصر رئيسي لنجاح برنامج مراقبة الحاويات في قدرته على تسخير صلاحيات تشريعية مختلفة وبيانات مستمدة من الوكالات والاستفادة من مجموعة واسعة من القوى العاملة والدعم التقني. وعلاوة على ذلك، يعزز تكوين الشبكات الدولية مع الوحدات المشتركة الأخرى لمراقبة الموانئ، العاملة في البلدان الأخرى، التعاون والتنسيق على نحو مشابه مع الشركاء التجاريين الرئيسيين.

١٣- ويتبع البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال وعائدات الجريمة وتمويل الإرهاب التابع للمكتب نهجاً ثلاثي الاتجاهات في مساعده للدول الأعضاء على الامتثال لمعاهدات الأمم المتحدة وغيرها من الصكوك التي تتصدى لغسل الأموال وتمويل الإرهاب، ويتمثل فيما يلي: (أ) إذكاء الوعي؛ و(ب) بناء القدرات القانونية والتنظيمية والمؤسسية؛ و(ج) توفير المساعدة التقنية وبناء القدرات المصممين خصيصاً للمنظمين ووحدات الاستخبارات المالية وسلطات إنفاذ القانون والسلطات القضائية، وكذلك للجهات الفاعلة في القطاع الخاص، بشأن المسائل التشغيلية في مجال مكافحة غسل الأموال وتمويل الإرهاب. وفي كل من هذه النهوج، يؤكد البرنامج على ضرورة التنسيق على الصعيد الوطني، وكذلك التعاون الإقليمي والدولي.

١٤- ومن خلال البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال وعائدات الجريمة وتمويل الإرهاب، يُقدّم الدعم الجاري إلى برنامج توظيف أعضاء النيابة العامة، وهو برنامج يرمي إلى إكساب أعضاء النيابة العامة المعنيين بالمصادرة من ذوي الخبرة المحدودة فهماً عملياً لمنهجيات مصادرة الموجودات وممارستها عن طريق توظيفهم في مكتب لفريق قانوني أوسع خبرة في مجال مصادرة الموجودات لفترة تتراوح بين شهر وشهرين. ويعمل البرنامج حالياً في

جنوب أفريقيا بالاشتراك مع وحدة مصادرة الموجودات التابعة لهيئة الادعاء الوطنية بجنوب أفريقيا. وبالإضافة إلى بناء قدرات أعضاء النيابة العامة الجدد المعيّنين بمصادرة الموجودات، يعزّز البرنامج التعاون بين الوكالات ويسلط الضوء على مساهمة الدول الأعضاء في التنمية الإقليمية. ويسعى البرنامج العالمي إلى استهلال برنامج مماثل لفائدة المحققين الماليين.

١٥ - وبغية بناء قدرة الدول على مكافحة تهريب النقود، وضع البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال وعائدات الجريمة وتمويل الإرهاب دورة عن مكافحة ناقلي النقود. وتوفّر هذه الدورة الدراسية فرصة للممارسين الوطنيين المضطّعين بمراقبة الحدود وموظفي الشرطة ووحدات الاستخبارات المالية لتنمية معارفهم ومهاراتهم بشأن رصد نقل النقود والصكوك القابلة للتداول لحاملها عبر الحدود، وكذلك بشأن اكتشاف ناقلي النقود واعتراضهم. وتمثل القيمة المضافة لهذا التدريب المتعدد الوكالات في إنشاء شبكة غير رسمية من الممارسين في البلدان المستهدفة، مما يساعد على التغلب على الحواجز التنظيمية.

١٦ - وعلاوة على ذلك، من المهمّ للدول الأعضاء أن تركز على التعاون على المستوى الوطني بين هيئات من قبيل الشرطة والجمارك ووحدات الاستخبارات المالية وأعضاء النيابة العامة والقضاة وأي أطراف فاعلة أخرى معنية بمكافحة الجريمة المنظمة بغية مواصلة تعزيز التعاون الدولي.

رابعاً- التعاون الإقليمي على مكافحة الجريمة المنظمة - تشبيك الشبكات

١٧ - طلب المؤتمر إلى الأمانة، في قراره ٨/٥، أن تواصل تشجيع التعاون الدولي والإقليمي، وذلك بطرائق منها تيسير إنشاء شبكات إقليمية تُعنى بالتعاون على مكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، وعند الاقتضاء، تيسير التعاون فيما بين جميع هذه الشبكات بغية المضي قدماً في استكشاف إمكانية تطلّع الدول الأعضاء إلى إنشاء شبكة عالمية. وعلاوة على ذلك، طلب المؤتمر إلى المكتب، في قراره ١/٦، أن يواصل، بالتعاون مع الدول الأعضاء، إنشاء شبكات وآليات أخرى لتيسير التعاون الرسمي وغير الرسمي، بوسائل منها عقد اجتماعات إقليمية وأقليمية وتبادل التجارب بين الممارسين.

ألف- التشبيك بين مراكز الاستخبارات الجنائية

١٨ - ساعد إنشاء مراكز إقليمية لتبادل الاستخبارات الجنائية وتنسيق عمليات التصدي على تعزيز مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية. وتشمل هذه المراكز المركز الإقليمي

للمعلومات والتنسيق في آسيا الوسطى^(١) ومركز المعلومات الجنائية لمجلس التعاون لدول الخليج العربية^(٢) وخلية التخطيط المشتركة^(٣) ومركز إنفاذ القانون لجنوب شرق أوروبا.^(٤) وقد أدت أنشطة هذه المراكز إلى ضبطيات يُعتد بها من الهيروين والحشيش وأنواع أخرى من المخدرات وإلى توقيف أعضاء نشطين في جماعات إجرامية منظمة، وكذلك اكتشاف وتفكيك عدّة جماعات إجرامية منظمة من خلال عمليات منسقة متعددة الأطراف، بما في ذلك عمليات التسليم المراقب.

١٩- ويعزّز المكتب، في إطار نهجه الأقليمي لمكافحة المخدرات، الاستفادة من تضافر قوى هذه المراكز عن طريق إنشاء "شبكة من الشبكات" من أجل إقامة و/أو تطوير الروابط بين هذه الكيانات بغية مضاعفة أثر الجهود الرامية إلى مكافحة الاتجار غير المشروع. وبغية استكشاف هذه المسائل، سيعقد المكتب اجتماعاً مشتركاً بين الوكالات قبل نهاية عام ٢٠١٣، من أجل دراسة ولايات وأولويات مختلف الوكالات واستكشاف خيارات التعاون والسعي إلى استبانه فرص الاضطلاع بأنشطة تشغيلية منسقة. وسوف يُدعى إلى المشاركة في الاجتماع شركاء دوليون يُعتد بهم، منهم المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا والمنظمة العالمية للجمارك ومكتب الشرطة الأوروبي ومنظمات دولية وإقليمية معنية أخرى.

باء- شبكات السلطات المركزية وأعضاء النيابة العامة المسؤولين عن مكافحة الجريمة المنظمة

٢٠- يقوم البرنامج العالمي لتعزيز قدرات الدول الأعضاء على منع ومكافحة الجريمة المنظمة والخطيرة التابع للمكتب، كاستراتيجية لتنفيذ قراراتي المؤتمر ٨/٥ و١/٦، بإنشاء شبكات إقليمية من السلطات المركزية وأعضاء النيابة العامة. وفي حين أن نهج الشبكات إقليمي النطاق، فإن هدف الشبكات يتمثل أيضاً في دعم مكاتب النيابة العامة الوطنية في

- (1) تشمل الدول الأعضاء في المركز الاتحاد الروسي وأذربيجان وأوزبكستان وتركمانستان وطاجيكستان وقيرغيزستان وكازاخستان.
- (2) تشمل الدول الأعضاء في المركز الإمارات العربية المتحدة والبحرين وعمان وقطر والكويت والمملكة العربية السعودية.
- (3) تشمل الدول الأعضاء المشتركة في الخلية أفغانستان وباكستان وجمهورية إيران الإسلامية.
- (4) تشمل الدول الأعضاء في المركز ألبانيا وبلغاريا والبوسنة والهرسك وتركيا والجلبل الأسود وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة وجمهورية مولدوفا ورومانيا وصربيا وكرواتيا وهنغاريا واليونان.

استبانته الممارسات الجيدة وتأسيس هياكل وتخصصات أكثر فعالية من أجل التصدي للتعقيدات والتنسيق اللازم للتعامل مع الجريمة العابرة للحدود.

٢١- واستُهلّت في آذار/مارس ٢٠١١ شبكة أعضاء النيابة العامة المتخصصين في مكافحة الجريمة المنظّمة (المعروفة باسمها الإسباني المختصر "رفكو REFCO")^(٥) بهدف تحسين التحقيق والملاحقة القضائية على المستوى عبر الوطني فيما يتعلق بالجريمة المنظمة من خلال تعزيز قدرات الوحدات المعنية بالجريمة المنظمة والوحدات المتخصصة وتدعيم التعاون العملي والقضائي على المستويين الإقليمي والأقليمي. ويتحقق ذلك على المستوى الإقليمي من خلال تعزيز الاتصال وبناء الثقة بين أعضاء النيابة العامة في الإقليم وإتاحة منصّة يمكنهم فيها تبادل الخبرات والحلول للمشاكل المشتركة لدى التحقيق في الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

٢٢- وبالنظر إلى أثر شبكة رفكو داخل الإقليم، عدّل مجلس أمريكا الوسطى للنيابات العامة نظامه الداخلي وأدمج رفكو باعتبارها المجلس الإداري لتنفيذ المبادرات الإقليمية في مجال الجريمة المنظمة. وعلاوة على ذلك، أوصت الجمعية العمومية لرابطة أعضاء النيابة العامة الإيبيرية-الأمريكية المعقودة في بنما في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ بإقامة شبكة من أعضاء النيابة العامة متخصصة في مكافحة الجريمة المنظمة في أمريكا الجنوبية استناداً إلى نموذج رفكو. وحددت منظومة تكامل أمريكا الوسطى^(٦) أيضاً رفكو باعتبارها المنصّة الرئيسية لتنفيذ خطتها الرئيسية لبناء القدرات للفترة ٢٠١٣-٢٠١٥.

٢٣- والدعائم الأربع لأنشطة رفكو هي كما يلي:^(٧)

(أ) التحقيقات المشتركة العابرة للحدود: يضع أعضاء النيابة العامة ومسؤولو الشرطة المكلفون بالتحقيق في القضايا البارزة استراتيجية تحقيق مشتركة لتبادل المعلومات عن التحقيقات الجارية بغية تفكيك الجماعات الإجرامية المنظمة وضبط الموجودات المتأتية من الأنشطة غير المشروعة. وقد أدّى دعم رفكو إلى عمليات توقيف وضبط وأحكام بالإدانة في ١٢ قضية تتعلق بالجريمة المنظمة، حسبما يتضح من الأمثلة التالية:

١٤ في السلفادور، حُكم على متّجر بالمخدرات رفيع المستوى بالسجن لمدة ٨٠ عاماً. ونتيجة لذلك، أجرى أعضاء النيابة العامة في نيكاراغوا تحريات بشأن غسل

(5) Red de Fiscales Contra el Crimen Organizado. وتشمل الدول الأعضاء التي شاركت في المبادرة بنما والجمهورية الدومينيكية والسلفادور وغواتيمالا وكوستاريكا وكولومبيا والمكسيك ونيكاراغوا وهندوراس.

(6) Sistema de la Integración Centroamericana.

(7) تُتاح معلومات إضافية عن رفكو في الموقع www.refco.org.pa.

الأموال من أجل ضبط موجوداته. وقد دعمت رفكو تبادل المعلومات اللازمة لمصادرة ممتلكاته؛

٢٠٠٤ في بنما، تبادل أعضاء النيابة العامة المعلومات مع السلطات الكولومبية بشأن طلبات مختلفة للمساعدة القانونية المتبادلة في إطار قضية كبيرة متعلقة بالاتجار بالمخدرات، وذلك بغية تسريع العملية. وقد دعمت رفكو تبادل المعلومات من خلال الائتمار بواسطة الفيديو بين مراكز الاتصال في الشبكات دون تكلفة؛

٢٠٠٣ دعمت رفكو تنسيق التحقيقات بين أعضاء النيابة العامة في نيكاراغوا وهندوراس وكوستاريكا، مما أدى إلى ضبط ٥٤٣ ٩٤٠ دولاراً أمريكياً.

(ب) برنامج بناء القدرات الإقليمية: بالتعاون مع مدارس التدريب في مجال الادعاء العام، نظمت رفكو دورات تدريبية إقليمية من أجل التصدي للتحديات المشتركة، مثل غسل الأموال والاتجار بالمخدرات والابتزاز والعصابات ("maras")، في جملة أمور أخرى. وقد ثبت أن استخدام الائتمار بواسطة الفيديو هو طريقة فعّالة لإشراك المزيد من المشاركين دون تكلفة على المشروع. وحتى الآن، أُتيح التدريب لأكثر من ١٠٠٠ من أعضاء النيابة العامة في ١٢ حلقة عمل إقليمية؛

(ج) برنامج تبادل لأعضاء النيابة العامة المعنيين بالجريمة المنظمة: يعزز هذا البرنامج الاتصالات المباشرة التي تبني الثقة والفهم للنظم والمتطلبات القانونية لبلدان الإقليم واستبانة الممارسات الجيدة التي تساعد أعضاء النيابة العامة على قهر التحديات التي تنطوي عليها الملاحقة. وفي تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١١، شارك ١١ مكتباً للادعاء وأكثر من ١٠٠ من أعضاء النيابة العامة في هذه المبادرة كمرشدين أو موجهين على مدى ١٠ أيام. وشاركت مجموعة من ثمانية من أعضاء النيابة العامة في عمليات تبادل جرت في بنما وكوستاريكا والسلفادور والجمهورية الدومينيكية وكولومبيا. وشارك مجتمع الشرطة في الأمريكتين أيضاً بنشاط في هذا التبادل؛

(د) المساعدة التقنية: توفر رفكو الدعم لمكاتب الادعاء العام من أجل تعزيز الهياكل الوطنية وتطبيق القوانين الجديدة بفعالية ومساعدتها على التصدي على نحو أفضل للجريمة المنظمة عبر الوطنية على المستوى الإقليمي. وشملت النتائج ما يلي:

٢٠١٠ في السلفادور، دعمت رفكو تنفيذ تشريع بشأن التنصت كان قد اعتمد في عام ٢٠١٠ ولكنه لم يُستخدم. وفي حزيران/يونيه ٢٠١٣، نظمت رفكو اجتماعاً مع معهد تدريب أعضاء النيابة العامة دَعَم خلاله مدعون عامون من كولومبيا

وغواتيمالا وهندوراس والمحامي العام لكوستاريكا استعراض دور ووظائف مختلف الوحدات المتخصصة في السلفادور التي تتصدى للجريمة المنظمة من أجل الحصول على هيكل أكثر فعالية وتنسيقاً؛

٢٤ في هندوراس، جاء إنشاء وحدة مكافحة الابتزاز نتيجة مباشرة للمشورة المتلقاة من مكتب الادعاء في السلفادور وحلقة العمل التابعة لرفكو بشأن التحقيق في جرائم الابتزاز؛

٣٤ في بنما، دعمت رفكو تنفيذ مبدأ المحاكمة الحضورية.

٢٤ - وعقب النجاح الذي حققته رفكو، أنشئت شبكة السلطات المركزية وأعضاء النيابة العامة في غرب أفريقيا وذلك في إطار البرنامج العالمي لتعزيز قدرات الدول الأعضاء على منع ومكافحة الجريمة المنظمة والخطيرة والبرنامج الإقليمي لغرب أفريقيا (٢٠١٠-٢٠١٤) التابع للمكتب وتنفيذ خطة العمل الإقليمية للجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا من أجل التصدي لتفاقم مشكلة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والجريمة المنظمة وتعاطي المخدرات في غرب أفريقيا (٢٠٠٨-٢٠١١)، وسوف تخلف الشبكة في نهاية المطاف خطة العمل الإقليمية هذه.

٢٥ - وقد خرجت الشبكة المذكورة إلى حيز الوجود نتيجة لاجتماع عُقد في داكار في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٢ من أجل استعراض تنفيذ إعلان باماكو وإطارها الاستراتيجي المتعلق بالإفلات من العقاب والعدالة وحقوق الإنسان المعتمدين في كانون الأول/ديسمبر ٢٠١١. وفي إطار الهدف الاستراتيجي ١، أقرت الدول بأنه ينبغي اتخاذ إجراءات محددة، بما في ذلك الدعوة إلى التصديق على الصكوك ومواءمتها مع القوانين الوطنية؛ وإجراء استعراض للتصديقات على الاتفاقيات الإقليمية المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين وتنفيذها؛ وتعزيز شبكات المساعدة القانونية المتبادلة فيما بين القضاة؛ ووضع استراتيجية إقليمية لتيسير مقاضاة الأشخاص المتورطين في الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

٢٦ - وتهدف الشبكة إلى دعم السلطات المركزية وأعضاء النيابة العامة المعنيين بالجريمة المنظمة من خلال أنواع الأنشطة نفسها التي يُضطلع بها في إطار رفكو. وسوف تشمل النتائج المحددة للشبكة ما يلي:

(أ) إنشاء نقاط اتصال من أجل تيسير طلبات المساعدة القانونية المتبادلة ودعم

إنشاء سلطات مركزية، حيثما لا توجد؛

- (ب) تعزيز فهم الصكوك القانونية الإقليمية والدولية القائمة بشأن التعاون القضائي في المسائل الجنائية؛
- (ج) توفير التدريب لتحسين المهارات من أجل تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المطلوبين ومصادرة العائدات الإجرامية والاستجابة لتلك الطلبات بمزيد من الفعالية والكفاءة، وذلك من خلال استخدام دراسات الحالات وتوفير التدريب والأدوات لتدريب المدربين، وكذلك تبادل الممارسات الجيدة؛
- (د) تبادل المعلومات والطرائق بشأن الاتجار بالمخدرات وأشكال الجريمة المنظمة الأخرى فيما بين البلدان داخل الإقليم ومع بلدان الأقاليم الأخرى، بحيث يراعي أعضاء النيابة العامة الروابط العابرة للحدود والدولية لمثل هذه الجرائم؛
- (هـ) تيسير التدريب بشأن الملاحقة القضائية المتعلقة بمختلف أنواع الأنشطة الإجرامية المنظمة وتعزيز القدرات بشأن الملاحقة القضائية المتعلقة بالقضايا المعقدة؛
- (و) تحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية؛
- (ز) دعم التعاون العملي بشأن قضايا محددة، حسب الاقتضاء.

جيم - آليات مصادرة الموجودات

٢٧- يعمل البرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال وعائدات الجريمة وتمويل الإرهاب التابع للمكتب مع الدول الأعضاء من أجل تعزيز قدراتها على كشف الموجودات غير المشروعة ومصادرتها، وذلك من خلال وضع تشريعات بشأن مصادرة الموجودات وزيادة مهارات الممارسين وإقامة الشبكات. ويدعم البرنامج تطوير وتشغيل آليتين لمصادرة الموجودات - وهما شبكة الجنوب الأفريقي المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، حيث عُيِّن موجهٌ لدعم أمانة الشبكة، والشبكة المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات التابعة لفرقة العمل المعنية بالإجراءات المالية المتعلقة بغسل الأموال في أمريكا الجنوبية، التي قُدِّم لها دعم مستمر. وتشجّع هاتان الآليتان الإقليميتان، المستندتان إلى شبكة كامدين المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات التابعة لليوروبول، التضافر وتبادل المعلومات والتعاون بين أعضاء النيابة العامة والمحققين وسلطات إنفاذ القانون المعنيين بمصادرة الموجودات واستردادها على المستويين الوطني والإقليمي. ودَعَم البرنامج العالمي أيضاً الجهود الرامية إلى استهلال شبكة إقليمية لمصادرة الموجودات من أجل أعضاء النيابة العامة والمحققين في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، وكذلك في غرب أفريقيا. وطُرحت أيضاً اقتراحات بشأن

إنشاء نظم مشاهمة للبلدان الناطقة بالإنكليزية في منطقة الكاريبي والبلدان الناطقة بالروسية في آسيا الوسطى.

دال - مكافحة التجارة غير المشروعة بالأسلحة النارية

٢٨- وضع المكتب المشروع العالمي بشأن الأسلحة النارية بغية مساعدة الدول الأعضاء على التصديق على بروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوناتها والذخيرة والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمل لاتفاقية الجريمة المنظمة. وتقدّم المساعدة التقنية في إطار هذا البرنامج على سبيل الأولوية من أجل تطوير التشريعات وبناء القدرات بغية تعزيز المواثيق الإقليمية وتعزيز قدرات التحقيق والملاحقة للأخصائيين الممارسين في مجال العدالة الجنائية.

٢٩- ويوفّر المشروع العالمي بشأن الأسلحة النارية المساعدة القانونية المتخصصة من أجل استعراض التشريعات الوطنية وتقييمها وتطويرها أو تعديلها بغية ضمان الامتثال لبروتوكول الأسلحة النارية وتعزيز المواثيق التشريعية على المستويين دون الإقليمي والإقليمي.

٣٠- وتهدف المساعدة التقنية إلى تعزيز تدابير العدالة الجنائية للتصدي للاتجار بالأسلحة النارية، بما في ذلك بناء القدرات لكشف الإحرام المرتبط بالأسلحة النارية وحالات الاتجار غير المشروع بهذه الأسلحة وروابطها بالجريمة المنظمة والتحقيق فيها وملاحقة مرتكبيها، وذلك من خلال الاستخدام الفعال لآليات إنفاذ القانون الدولي والتعاون القضائي وتعزيز تبادل المعلومات. وبغية دعم هذا العمل المتعلق بالمساعدة القانونية والتقنية، يقوم المكتب حالياً بوضع سلسلة من الأدوات المتخصصة بشأن الأسلحة النارية، مثل القانون النموذجي الخاص بالأسلحة النارية المتاح بالإنكليزية والفرنسية والإسبانية. ويجري أيضاً وضع مقرر دراسي تدريبي شامل عن الأسلحة النارية ودورات متخصصة للمحققين وأعضاء النيابة العامة وواضعي النصوص القانونية والمجتمع المدني والسلطات المعنية بمراقبة نقل الأسلحة النارية. وسوف تستفيد بلدان غرب أفريقيا وأمريكا اللاتينية من ١٠ دورات تدريبية خلال الفترة ٢٠١٣-٢٠١٤.

خامساً - استشراف المستقبل

ألف - التعاون بين الوكالات

٣١- ثبت أن برنامج مراقبة الحاويات هو تدبير فعّال من تدابير التصدي في مجال الإنفاذ من أجل عرقلة تدفق المخدرات غير المشروعة والسلع غير القانونية عبر الحدود التجارية البحرية. ورغم فعالية الاعتراض عند الحدود، فإن تفكيك الشبكات المسؤولة عن كل عملية يمثل الهدف الأهم الذي كثيراً ما يتطلب تحقيقه الحصول على أدلة من ولايات قضائية أجنبية.

٣٢- ويسعى المكتب إلى دعم سلطات إنفاذ القانون عن طريق استنباطه بعض فرص التحقيق التي تسنح في غالبية عمليات ضبط السلع غير المشروعة. وهو يهدف أيضاً إلى أن يبيّن لهذه السلطات كيف يُمكنها، من خلال تأسيس الإجراءات والممارسات وتقديم التدريب المناسب وتوفير المعدات البسيطة، أن تستخدم مبادرات ناجحة، من قبيل برنامج مراقبة الحاويات، كنقطة انطلاق في سبيل تفكيك شبكات الجريمة المنظمة.

٣٣- ونادراً ما تُكتشف الشحنات غير المشروعة، مثل المخدرات الخاضعة للمراقبة والسلع المزيفة والنباتات والحيوانات المهددة بالانقراض والنفائيات السامة وغير ذلك من السلع الإجرامية البارزة التي تُنقل في حاويات شحن، في نقطة منشئها. فكثيراً ما تكون السلع المهروبة قد قطعت آلاف الكيلومترات من مكان إرسالها إلى نقطة وصولها المفترضة.

٣٤- وفي بعض الحالات، تقوم وحدات مراقبة الموانئ بإبلاغ الضبطيات للسلطة الوطنية المختصة، بيد أنه لا يُعرف في الوقت الراهن مدى استعداد هذه الأخيرة لإجراء تحقيق شامل أو مدى قدرتها على ذلك، كما أن الوضع يتفاوت من بلد إلى بلد في هذا الصدد. وفي الحالات التي يكون فيها بلد منشأ السلع مختلفاً عن البلد الذي ضُبِطت فيه، فمن غير المرجح أن جميع محاور التحقيق الممكنة سوف تُستكشف، وذلك على الرغم من أنه يتعيّن على المهريين، لكي ينقلوا كميات كبيرة من السلع غير المشروعة، أن يكونوا على قدر عالٍ من التنظيم، كما أن أنشطتهم سوف تشكل بصورة شبه أكيدة جرائم خطيرة.

٣٥- وتعزّز اتفاقية الجريمة المنظمة استخدام التعاون في مجال إنفاذ القانون وأساليب التحري الخاصة وتؤكد على فوائد التعاون الدولي وتبادل الخبرة التحليلية بين الدول الأعضاء.^(٨) وبناء على ذلك، فإن البرنامج العالمي لتعزيز قدرات الدول الأعضاء على منع

(٨) اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، المواد ٢٠ و ٢٧ و ٢٩ و ٣٠.

ومكافحة الجريمة المنظمة والخطيرة التابع للمكتب يُستخدم كوسيلة لتقديم التعاون التقني في هذه المجالات الرئيسية. ويُقترح، من خلال هذا البرنامج، العمل بالتآزر مع مبادرات المكتب الخاصة بالمساعدة التقنية، مثل برنامج مراقبة الحاويات وقسم المختبر والشؤون العلمية، من أجل تقديم التدريب في مجال التحقيق لوكالات إنفاذ القانون، وحسب الاقتضاء، توفير المعدات لمساعدة التحقيقات التي تعقب الضبطيات. ويُمكن لمثل هذا التدريب أن يشمل ما يلي:

(أ) السيطرة على مسرح الجريمة وإدارته؛

(ب) الفحص الكامل لأغراض التحليل الجنائي، بما في ذلك الفحص لكشف بصمات الأصابع والحمض الخلوي الصبغي، وأخذ عينات من المخدرات لأغراض المقارنة والربط بضمبطيات مخدرات أخرى؛ وأخذ عينات من المواد الكيميائية؛ وأخذ صور فوتوغرافية لأساليب الإخفاء والتعبئة؛

(ج) بحث جميع البيانات المتاحة المتعلقة بمصدري السلع، بما في ذلك إقامة خطوط اتصال مع المحققين في بلد المنشأ بغية تحديد الجناة من خلال بيانات من قبيل سجلات الهاتف وغيرها من سجلات الاتصالات؛

(د) التحليل الاستخباراتي الجنائي لاستبانة الثغرات الاستخباراتية وسدّها؛

(هـ) تبادل التفاصيل مع المكتب المركزي الوطني التابع للإنتربول المعني من أجل ضمان أن جميع البيانات مسجلة في قواعد بياناته؛

(و) توفير التوجيه بشأن إنشاء أفرقة تحقيق مشتركة بين البلدان المتضررة.

٣٦- وقد بدأ نشاط رائد في هذا المجال ببحوث جرت عقب جميع ضبطيات الكوكايين والمهيروين على مدى الاثني عشر شهراً السابقة في وحدات مختارة من وحدات مراقبة الموانئ بغية استبانة نطاق التحقيقات التي جرت وجودتها وتحديد الإجراءات التالية. وعلى أساس هذا التقييم، سوف تُنشأ آليات من أجل إحالة الضبطيات في حينها إلى فريق التحقيق المناسب وإلى الإنتربول. وفي الوقت نفسه، يجري تقييم قدرة النظراء وتحديد مجالات المساعدة التقنية المناسبة لكل بلد. وبناء على هذه المعلومات، سيُوضَع جدول زمني بالأنشطة، بما في ذلك التدريب على إجراء التحقيقات وإدارة ملفات القضايا الخاضعة لعدّة ولايات قضائية وعقد الاجتماعات بين المحققين من البلدان ذات الصلة بالتحقيق وتوريد المعدات، مثل عدد الفحص لأغراض التحليل الجنائي.

٣٧- ومن المعقول توقّع أن هذا النهج سيؤدي إلى إلقاء القبض على الأشخاص ذوي الصلة بالضبطيات التي تجري في الموانئ وإلى تفكيك الشبكات. وقد تؤدي التحقيقات إلى المزيد من الضبطيات متى فُهمت طرائق العمل على نحو أفضل.

٣٨- ويُمكن للأنشطة المضطلع بها في نطاق هذه المبادرة أن تعمل جنباً إلى جنب مع مبادرات أخرى للمكتب، مثل رفكو وشبكة السلطات المركزية وأعضاء النيابة العامة في غرب أفريقيا والبرنامج العالمي لمكافحة غسل الأموال وعائدات الجريمة وتمويل الإرهاب والبرنامج العالمي بشأن الأسلحة النارية. وفيما يلي الفوائد الأخرى التي يرجح لها أن تترتب على هذه المبادرة:

(أ) تعزيز اتباع نهج متكامل داخل برامج المكتب؛

(ب) عرقلة الجماعات الإجرامية المنظمة المسؤولة عن نقل هذه الشحنات إلى أقصى حد عن طريق الحصول على أدلة لتحديد الجناة والقبض عليهم؛

(ج) تقوية الشراكات مع الإنترنت من خلال الإسهام بشكل ملموس في جدول أعمالها الجديد بشأن سياستها الأفريقية وتدابيرها العملية للتصدي.

٣٩- وعقب تقييم المرحلة الرائدة من هذا المشروع في بلدان مختارة، ثمة إمكانية لتمديده إلى بلدان يعمل بها برنامج مراقبة الحاويات والقيام بتحقيقات بشأن جميع السلع غير المشروعة التي تكتشفها الأفرقة المشتركة لوحدة مراقبة الموانئ.

باء- التعاون الأقليمي

٤٠- سيواصل المكتب استراتيجيته الرامية إلى دعم إنشاء وتنفيذ شبكات من السلطات المركزية وأعضاء النيابة العامة في مناطق أخرى، وقد أعربت عدّة دول بالفعل عن اهتمامها بإنشاء مثل هذه الشبكات. وبعد ذلك سيشعر المكتب في ربط الشبكات بعضها ببعض. فعلى سبيل المثال، يُرتأى عقد اجتماع أقليمي في عام ٢٠١٥ بين رفكو وشبكة السلطات المركزية وأعضاء النيابة العامة في غرب أفريقيا لمناقشة الصلات القائمة بين منطقتيهما من زاوية الاتجار بالمخدرات.

٤١- ومن خلال البرنامج العالمي لتعزيز قدرات الدول الأعضاء على منع ومكافحة الجريمة المنظّمة والخطيرة، يوفّر المكتب الإشراف والخبرة، بالتعاون مع أقسام أخرى والمكاتب الإقليمية، من أجل دعم إنشاء وتنفيذ هذه الشبكات. وبعد ذلك، سيتعيّن تكييف كل شبكة

تبعاً لاحتياجات منطقتها وضمن دعم الحكومات المعنية والمنظمات الإقليمية ذات الصلة، وكذلك المجتمع الدولي.

٤٢- وقد استعرضت أمثلة لأنواع مختلفة من شبكات أعضاء النيابة العامة وفوائدها في سياق تنفيذ البرنامج الإقليمي لأفغانستان والبلدان المجاورة التابع للمكتب وخلال اجتماع مع أعضاء مجلس التعاون لدول الخليج العربية في حزيران/يونيه ٢٠١٣.

٤٣- وفيما يتعلق بالأسلحة النارية، يعتزم البرنامج العالمي بشأن الأسلحة النارية، اعتماداً على التجربة الإيجابية التي تمثلت في مبادرة "خلاصة لقضايا الجريمة المنظمة"، أن يواصل تعزيز التعاون الإقليمي وتبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة بشأن التحقيق في الاتجار بالأسلحة النارية وأشكال الجريمة المنظمة وسائر الجرائم الخطيرة المتصلة به وما يتعلق بذلك من ملاحقة قضائية، وذلك عن طريق دعم إنشاء شبكات من خبراء الأسلحة النارية.

٤٤- وقد كشف البرنامج العالمي بشأن الأسلحة النارية عن أهمية إدماج عناصر من المشروع في البرامج الإقليمية الجديدة التي يضعها المكتب. وثمة إمكانية أيضاً لوضع مشاريع مشتركة مع سائر كيانات الأمم المتحدة والمنظمات الحكومية الدولية.

سادساً- التحديات التي تعترض التنفيذ الناجح

٤٥- خلال تنفيذ برامج المساعدة التقنية، وكذلك خلال المناقشات التي جرت في المؤتمرات والاجتماعات، بما في ذلك اجتماعات لهيئات حكومية دولية، جرى تحديد العقبات والتحديات التالية التي تعترض نجاح التحقيقات التي تُجرى عقب ضبطيات المخدرات غير المشروعة والأفعال الإجرامية المنظمة التي تشمل عدّة ولايات قضائية ووكالات:

- ضرورة جمع أدلة تدين الجناة الرئيسيين، لا الجناة الذين يُقبض عليهم وبحوزتهم السلع المهربة فقط، من أجل تحريك دعاوى قضائية تؤدي إلى تفكيك العصابات؛
- عدم كفاية تحليل المعلومات التي تربط الأفعال الإجرامية المنظمة بأفراد وعصابات؛
- ضرورة تحسين تنسيق التحقيقات الشاملة لعدّة ولايات قضائية ووكالات مختلفة التي تُجرى عقب الضبطيات؛
- ضرورة زيادة تبادل المعلومات فيما بين المحققين وأعضاء النيابة العامة والموظفين المعنيين المضطلعين بتحقيقات عابرة للحدود بشأن أفعال إجرامية منظمة؛
- عدم كفاية الأدلة التي تُجمع من الولايات القضائية الأجنبية؛

- ضرورة تحسين التنسيق بين التحقيقات الشاملة لعدّة ولايات قضائية وتخطيط استراتيجيات الملاحقة؛
- عدم ملائمة التشريعات الوطنية الخاصة باستخدام أساليب التحري الخاصة؛
- عدم كفاية التدريب المقدم من أجل تعزيز المهارات المهنية لوكالات إنفاذ القانون وأعضاء النيابة العامة والقضاة بشأن تطبيق أساليب التحري الخاصة؛
- ضرورة تأمين مسارح الجريمة على نحو أفضل وضمان ردود مهنية من أوائل المتدخلين والمحققين الرئيسيين؛
- عدم ملائمة التعامل مع الأدلة وتخزينها وعرضها على نحو يمثل متطلبات الادعاء والمحاكمة؛
- الافتقار إلى الإرادة السياسية اللازمة للمضي قدماً في قضايا غسل الأموال والملاحقة القضائية المتعلقة بها بشكل نشط؛
- الافتقار إلى التنسيق وتبادل المعلومات بين الوكالات الوطنية وعدم كفاية الموارد البشرية والمالية.