

Distr.: General  
14 August 2018\*  
Arabic  
Original: English

# مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي

فيينا، ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت\*\*

المشاكل التي تعترض تعجيل عملية تسليم المطلوبين، بما في ذلك الاعتبارات المتعلقة بالصحة والسلامة والمسائل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، فضلاً عن استراتيجيات التقاضي التي يلجأ إليها المتهمون لتأخير تلبية طلب التسليم

المشاكل التي تعترض تعجيل عملية تسليم المطلوبين، بما في ذلك الاعتبارات المتعلقة بالصحة والسلامة والمسائل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، فضلاً عن استراتيجيات التقاضي التي يلجأ إليها المتهمون لتأخير تلبية طلب التسليم

ورقة معلومات أساسية من إعداد الأمانة

أولاً - مقدمة

١- أعدت الأمانة ورقة المعلومات الأساسية هذه لتسهيل المناقشات في إطار البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت للاجتماع العاشر للفريق العامل المعني بالتعاون الدولي. وهي تقدم لمحة عامة عن الاعتبارات والجوانب العملية المتعلقة بطول إجراءات تسليم المطلوبين والحاجة إلى تعجيل التعاون بين الدول الأطراف المتلقية للطلب والدول الأطراف الطالبة في هذا المجال، مع مراعاة المسائل المتعلقة بحقوق الإنسان وتفاعلها مع الجهود الرامية إلى تعجيل التعاون الدولي.

٢- وتهدف هذه الورقة إلى تقديم الدعم لمواصلة مناقشات الفريق العامل للمسائل المتعلقة بتسليم المطلوبين. وفي ذلك السياق، يمكن النظر في البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت بالاقتران

\* تأخر تقديم التقرير بسبب تأخر غير متوقع في إجراء الموافقة الداخلية.

\*\* CTOC/COP/WG.3/2018/4



بالبند ٣ من جدول الأعمال ("مناقشة التحديات التي تواجه أثناء إجراءات تسليم المطلوبين"، مع التركيز على المشاورات وتبادل المعلومات أثناء إجراءات التسليم والمساعدة التقنية لدعم السلطات المركزية)، الذي نُوقِش في الاجتماع التاسع للفريق العامل (CTOC/COP/WG.3/2018/2). ويمثل البندان "سلسلة مواضيعية" لأنهما يسلطان الضوء على خصائص معينة لعملية تسليم المطلوبين، واعتبارات قانونية وعملية ذات صلة، وممارسات للتغلب على التحديات وحالات التأخير وأوجه القصور.

## ثانياً - إدارة الوقت واتجاهات التبسيط في إجراءات التسليم

٣- لا تتضمن معاهدات تسليم المطلوبين عادةً أحكاماً بشأن إجراءات النظر في طلبات التسليم. وكقاعدة عامة، تُحدد إجراءات النظر في طلب التسليم في التشريعات الوطنية في الدولة المتلقية للطلب ومن جانب السلطات المسؤولة عن النظر فيها. وتشمل دراسة أي طلب للتسليم تحديد ما إذا كان الطلب مستوفياً للمتطلبات المنطبقة، الموضوعية والإجرائية على السواء، و/أو ما إذا كان ينبغي الموافقة على الطلب أو رفضه.

٤- وتختلف الإجراءات المقررة بموجب القوانين الوطنية تبعاً للنظام القانوني المطبق. وعادةً ما يكون القرار بتسليم شخص لدولة أخرى نتيجة نظام متشعب يضم السلطة القضائية والسلطة التنفيذية.<sup>(١)</sup> وفي العديد من الدول، تنطوي عملية تسليم المطلوبين على عدة مراحل وعلى مجموعات مختلفة من السلطات. ففي البداية، تأتي المرحلة الإدارية الأولية والتي تتألف عادةً من النظر في استيفاء المتطلبات التقنية وتشتمل أحياناً أيضاً على تقييم مبدئي لما إذا كان ثمة احتمال للموافقة على الطلب. وتشمل هذه المتطلبات عادةً: ما إذا كان الطلب موجهاً إلى السلطة المسؤولة؛ وما إذا كان موقفاً عليه حسب الأصول؛ وما إذا كان يتضمن المعلومات اللازمة لتحديد هوية الشخص المطلوب والجرائم المنسوبة إليه؛ وما إذا كان مشفوعاً بالمستندات المطلوبة بموجب معاهدة التسليم السارية و/أو تشريعات الدولة المتلقية للطلب. وثانياً، يصدر قرار قضائي يبت فيما إذا كان طلب التسليم مستوفياً للشروط الموضوعية المنصوص عليها في التشريعات الوطنية ذات الصلة و/أو معاهدة التسليم المعمول بها. وأخيراً، يصدر قرار نهائي من السلطة التنفيذية بشأن قبول الطلب أو رفضه.<sup>(٢)</sup> وفي معظم البلدان، يكون الحكم الصادر من السلطة القضائية المختصة بعدم استيفاء المتطلبات القانونية للموافقة على التسليم ملزماً للسلطة التنفيذية، ويجب حينئذٍ رفض تسليم الشخص المطلوب. وفي حالة موافقة المحكمة على تسليم الشخص المطلوب، يظل للسلطة التنفيذية المختصة الصلاحية التقديرية لتحديد ما إذا كان الشخص المطلوب

(١) انظر دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، الفقرة ٩٥، الصادر عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة.

(٢) انظر على سبيل الاسترشاد Albin Eser, Otto Lagodny and Christopher L. Blakesley, eds., *The Individual as Subject of International Cooperation in Criminal Matters: A Comparative Study*, Rechtsvergleichende Untersuchungen zur gesamten Strafrechtswissenschaft Series, vol. 27, (Baden-Baden, Germany, Nomos Publishers, 2002), p. 701.

سيتم تسليمه للدولة الطالبة. ويمكن الطعن أو إعادة النظر في قرارات المحكمة أو السلطة التنفيذية، مما يفضي إلى قيام المزيد من إجراءات التقاضي.

٥- وغالباً ما يعزى التفاوت في الوقت اللازم لاستكمال إجراءات التسليم إلى الظروف التي قُدم فيها الطلب. وترتبط الأسباب الشائعة للتأخير بالطابع المعقد للقضية ومتطلبات الترجمة ومدة إجراءات الاستئناف والإجراءات الموازية المتعلقة بطلب اللجوء، وما يلزم من اتصالات في الاتجاهين بسبب غموض طلب التسليم. وتنبع المعلومات الوحيدة "القابلة للقياس"، المتاحة ضمن الإطار الخاص بالعمليات الحكومية الدولية للأمم المتحدة بشأن الإطار الزمني لإجراءات التسليم في مختلف الدول المتلقية للطلب، من نتائج الاستعراضات القطرية المنفذة خلال دورة الإبلاغ الأولى لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد. ومن ثم، وفيما يتعلق بالفقرة ٩ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ومتطلب السعي إلى تعجيل إجراءات تسليم المطلوبين، ظهرت تباينات كبيرة في متوسط مدة الإجراءات ذات الصلة، تراوحت من شهر إلى شهرين كحد أدنى إلى ١٢ و ١٨ شهراً كحد أقصى.<sup>(٣)</sup>

٦- وفي حالات عديدة، يعد الحد الزمني المحدد في التشريعات الوطنية لاحتجاز الشخص المطلوب تسليمه هو "الموعد النهائي" لاستكمال عملية التسليم. وتجدر الإشارة هنا إلى أنه وفقاً للفقرة ١ (و) من المادة ٥ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، لا يمكن حرمان أي شخص قانوناً من حريته إلا عندما يتم ذلك وفقاً للقانون وبشكل متناسب ولأغراض إبعاده أو تسليمه. ويصبح الاحتجاز غير قانوني إذا لم تكن إجراءات الإبعاد أو التسليم قيد التنفيذ فعلياً أو إذا لم تكن هناك جدية في تنفيذها.<sup>(٤)</sup>

٧- غير أن الممارسين في مجال تسليم المطلوبين في مختلف المناطق كثيراً ما يواجهون حالات من التأخير الشديد في الموافقة على طلبات التسليم. وقد نشأت هذه الحالات الفردية، والتي رغم كونها غير شائعة لا تزال تتسبب في إحباط وتترتب عليها تأثيرات أخرى في مجال التعاون الثنائي، نتيجة لعدم الاستجابة وتعقيد إجراءات النظر في طلبات التسليم على مختلف المستويات وفي مختلف الحالات في العديد من الدول المتلقية للطلب.

٨- وقد ركزت الاتجاهات والتطورات في قوانين تسليم المطلوبين وممارسات التسليم على مدار الخمسة والعشرين عاماً الماضية على أمور من بينها تبسيط المتطلبات المتعلقة بدراسة وتقييم طلبات التسليم والعملية المتبعة لتسليم الشخص المطلوب. ومما يبدو أن تبسيط عملية التسليم يجري

(٣) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي، الطبعة الثانية (فيينا، ٢٠١٧)، الصفحة ٢٠٥.

(٤) انظر المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، كوين ضد فرنسا (Quinn v. France, Application No. 18580/91, Judgment of 22 March 1995)؛ وسانشيز ريزي ضد سويسرا (Sanchez-Reisse v. Switzerland, Application No. 9862/82, Judgment of 21 October 1986)؛ وبوزانو ضد فرنسا (Bozano v. France, Application No. 9990/82, Judgment of 18 December 1986).

في جانبين، يتعلق الأول منهما بتبسيط الشروط الموضوعية والإجرائية للتسليم، وهو ما يبدو أنه يحدث من خلال تخفيف صرامة العوامل التالية:

- (أ) التطبيق الصارم لبعض أسباب رفض طلبات التسليم، التي من بينها جنسية الجاني واستثناء الجرائم السياسية من مجموعة الجرائم التي يجوز تسليم مرتكبيها؛
- (ب) شروط التسليم مثل ازدواجية التجريم وقاعدة التخصيص؛
- (ج) متطلبات الإثبات المحددة المطبقة في عملية التسليم.<sup>(٥)</sup>

ويركز الجانب الثاني على إجراءات التسليم "السريع" من خلال المواظبة على ممارسة التهيئة لعملية تسليم سلسلة (التسليم المبسط) كخيار متاح رهناً بمتطلبات معينة وعلى أساس موافقة الشخص المطلوب على هذه العملية المبسطة.

٩- ومن بين جملة أمور أخرى، تنص الفقرة ٨ من المادة ١٦ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة على أن تسعى الدول الأطراف رهناً بقوانينها الداخلية إلى تعجيل إجراءات التسليم فيما يتعلق بالجرائم الخاضعة للتسليم التي تشملها هذه المادة. ووفقاً لوثيقة الأعمال التحضيرية عن المفاوضات بشأن وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، فإن أحد الأمثلة على تنفيذ الفقرة ٨ من المادة ١٦ يمكن أن يتمثل في إجراءات تسليم سريعة ومبسطة، رهناً بأحكام القانون الداخلي للدولة الطرف المتلقية للطلب، فيما يتعلق بتسليم الأشخاص المطلوب تسليمهم، ورهناً بموافقة الدولة الطرف المتلقية للطلب وقبول الشخص المعني. وينبغي أن يفهم القبول، الذي ينبغي إبدائه طواعية ومع إدراك تام للعواقب، على أنه يتعلق بالإجراءات المبسطة لا بالتسليم ذاته.<sup>(٦)</sup> وتشير الملاحظات التفسيرية الواردة في وثيقة الأعمال التحضيرية إلى ضرورة عدم تفسير الفقرة ٨ من المادة ١٦ على أنها تمس على أي نحو بالحقوق القانونية الأساسية للشخص المطلوب.

١٠- وتُعد تشريعات التنفيذ ضرورية ليتسنى استخدام إجراءات التسليم المبسطة. ويمكن أن تنص هذه التشريعات على أنه في حالة قبول شخص ما بتسليمه، فليست هناك حاجة للمرور بجميع مراحل عملية التسليم التقليدية. ويتم إثبات القبول - وعند الاقتضاء، التنازل عن الحق في قاعدة التخصيص - أمام السلطة القضائية المختصة لدى الطرف متلقي الطلب. وفيما يتعلق بالعواقب القانونية للقبول، ينبغي أن يكون من بين المعلومات التي يتم تقديمها للشخص الأثار المترتبة على التنازل عن الضمانات التي يوفرها الإجراء العادي، وأيضاً احتمال عدم إمكانية الرجوع في القبول الذي يتم إبدائه.<sup>(٧)</sup> ومن المهم أن تتخذ الدول الأطراف جميع التدابير اللازمة

(٥) انظر الوثيقة A/CONF.203/9، الفقرات ٣٥-٣٩.

(٦) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.V.5، الصفحة ١٨٧.

(٧) انظر التقرير التفسيري للبروتوكول الإضافي الثالث للاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المجرمين (Explanatory report to the Third Additional Protocol to the European Convention on Extradition) (Council of Europe (Treaty Series, No. 209), paras. 33-35).

حتى تكفل عملياً وضوح هذه العواقب القانونية للشخص المطلوب، بما في ذلك من خلال تقديم المساعدة القانونية عند اللزوم.

١١ - وقد أُكِّدَت ممارسة تبسيط إجراءات التسليم على المستوى الوطني في سنوات العمل الأولى لمؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، أثناء رفع التقارير عن تنفيذ أحكام الاتفاقية على المستوى الوطني. وفيما يتعلق بما إذا كانت الدول تستطيع في حالات معينة تعجيل التسليم، أشارت غالبية الدول إلى أن الإجراءات المعجَّلة أو المبسَّطة كانت متاحة عندما لا يعترض الشخص المعني الاعتراض على التسليم (CTOC/COP/2005/2/Rev.1، الفقرة ٨٣).

١٢ - وعلى مستوى وضع السياسات، استعرض الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي في اجتماعه الثالث المعقود في تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠، المبادرات الرامية إلى تعجيل إجراءات التسليم وتبسيطها وأوصى بأن تنظر الدول في وضع إجراءات مبسَّطة لتسليم المطلوبين، وكذلك في تبسيط عمليات التسليم في الحالات التي يوافق فيها الشخص المطلوب على تسليمه، كما أوصى بأن تنظر الدول في استخدام إجراءات التسليم المبسَّطة على المستوى الإقليمي (CTOC/COP/WG.3/2010/1، الفقرة ٣ (م) و(ن)).

١٣ - ومن منظور مقارن، فإنَّ نحو نصف الدول الأطراف المستعرضة في إطار دورة الإبلاغ الأولى لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد يرتقي تبسيط الإجراءات في القوانين الداخلية، عادةً بناءً على قبول الشخص المطلوب بتسليمه، أو اتخذ تدابير ملموسة لتبسيط عملية التسليم وإقامة شبكات تعاون أكثر فعالية بغية تبادل المعلومات آتياً مع السلطات الأجنبية، إما قبل تقديم طلب التسليم الرسمي أو أثناء تقديمه.<sup>(٨)</sup>

١٤ - كما أنَّ الإجراءات المبسَّطة والأطر الزمنية الأقصر مقررّة بموجب عدد من الترتيبات المتعددة الأطراف أو الترتيبات الإقليمية، ومن بينها ما يلي: خطة لندن لتسليم المطلوبين؛ وأمر التوقيف الأوروبي؛<sup>(٩)</sup> وأمر التوقيف الخاص بالجماعة الكاريبية (المقر من خلال معاهدة أمر

(٨) حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الصفحة ٢٠٦.

(٩) القرار الإطاري 2002/584/JHA بشأن أمر التوقيف الأوروبي وإجراءات التسليم بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (Official Journal of the European Communities, L. 190, 18 July 2002). ويلغي القرار الإطاري شرط التحقق من ازدواجية التجريم فيما يتعلق بقائمة كبيرة تضم ٣٢ نوعاً عاماً من الجرائم، بما في ذلك الجرائم ذات الصلة بالجريمة المنظمة عبر الوطنية. وبناءً على أمر التوقيف الأوروبي، نُقل إجراء التسليم خارج نطاق اختصاص السلطة التنفيذية ووضِع في أيدي السلطة القضائية. وللحصول على المزيد من المعلومات، انظر Michael Plachta, "European arrest warrant: revolution in extradition?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 11, No. 2 (2003), pp. 178 ff; Nicola Vennemann, "The European arrest warrant and its human rights implications", *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, vol. 63 (2003), pp. 103 ff; Rob Blekxtoon and Wouter van Ballegooij, eds., *Handbook on the European Arrest Warrant* (Cambridge, Cambridge University Press, 2004) وبالرغم من انتقاد أمور من بينها الاستخدام غير المناسب لأمر التوقيف الأوروبي فيما يخص الجرائم البسيطة (انظر Nina M. Schallmoser, "The European Arrest Warrant and Fundamental Rights: risks of violation of fundamental rights through the EU Framework Decision in light of the ECHR", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 22, No. 2 (2014), p. 137; Michaela del Monte,

التوقيف الخاص بالجماعة الكارينية)؛ واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن تسليم المطلوبين (المادة ٢١)؛ والبروتوكول الإضافي الثالث للاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المطلوبين؛ ونظام دعم أوامر التوقيف في بلدان الكومنولث؛<sup>(١٠)</sup> والاتفاق المتعدد الأطراف بشأن تسليم المطلوبين بين بلدان الشمال الأوروبي. وإضافة إلى ذلك، تُدرج الترتيبات المتعلقة بإجراءات التسليم المبسطة، على نحو متزايد ومنسق، في المعاهدات أو الاتفاقات الثنائية بشأن التسليم.<sup>(١١)</sup>

## ثالثاً - الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان في إجراءات التسليم

### ألف - الدولة المتلقية للطلب

#### ١ - معايير المحاكمة العادلة في إجراءات التسليم المطبقة لدى الدولة المتلقية للطلب

١٥ - تشير الفقرة ١٣ من المادة ١٦ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة إلى حقوق الإنسان فيما يتعلق بالإجراءات القانونية الواجبة وعدالة إجراءات التسليم الداخلية في الدولة الطرف المتلقية للطلب، وفيما يلي نص هذه الفقرة:

تُكفل لأي شخص تُتخذ بحقه إجراءات فيما يتعلق بأي من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة معاملة منصفة في كل مراحل الإجراءات، بما في ذلك التمتع بجميع الحقوق والضمانات التي ينص عليها قانون الدولة الطرف التي يوجد ذلك الشخص في إقليمها.

١٦ - وفي العديد من البلدان، ثمة حقوق وضمانات منطبقة بموجب النظم القانونية الداخلية على الإجراءات الجنائية العادية، تعتبر عادةً قابلة لأن تنسحب على إجراءات قضائية أخرى أو لأن تُكفّف بما يناسب إجراءات أخرى، بما فيها إجراءات التسليم. وقد تجسد الاتجاه إلى توطيد حقوق الأفراد ووضعهم القانوني في الإجراءات المتعلقة بالتعاون الدولي، بما في ذلك إجراءات التسليم، في الوثيقة الختامية للمؤتمر السادس عشر للرابطة الدولية للقانون الجنائي، المعقود في بودابست في الفترة الممتدة من ٥ إلى ١١ أيلول/سبتمبر ١٩٩٩، والتي تنص على ما يلي:

*European Added Value of Revising the European Arrest Warrant, European Added Value Assessment, (EAVA 6/2013 (Brussels, European Parliament Research Service, 2014, p. 19)*، ويُعد الإجراء السريع الذي تكفله أطر زمنية صارمة من القيم المضافة الكبرى لأمر التوقيف الأوروبي مقارنة بنظم التسليم في بلدان أخرى. ووفقاً للبيانات الإحصائية المتاحة، بلغ متوسط مدة إجراءات التسليم في القضايا التي قبل فيها الشخص بتسليمه ١٤,٧ يوماً في عام ٢٠٠٥؛ و١٤,٢ يوماً في عام ٢٠٠٦؛ و١٧,١ يوماً في عام ٢٠٠٧؛ و١٦,٥ يوماً في عام ٢٠٠٨؛ و١٦ يوماً في عام ٢٠٠٩. وفي القضايا التي لم يقبل فيها الشخص بالتسليم: ٤٧,٢ يوماً في عام ٢٠٠٥؛ و٥١ يوماً في عام ٢٠٠٦؛ و٤٢,٨ يوماً في عام ٢٠٠٧؛ و٥١,٧ يوماً في عام ٢٠٠٨؛ و٤٨,٦ يوماً في عام ٢٠٠٩. انظر ( Report from the European Commission to the European Parliament and the Council on the implementation since 2007 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the "European arrest warrant and the surrender procedures between member States" (Brussels, 2011).

(١٠) انظر، Edmund P. Aughterson, *Extradition: Australian Law and Procedure* (Sydney, Law Book, 1995)، p. 235، بشأن تسليم الهاربين بين نيوزلندا وأستراليا.

(١١) انظر المادة ٦ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (مرفق قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٥، ومرفق قرارها ٨٨/٥٢).

في إجراءات تسليم المطلوبين وفي إجراءات المساعدة المتبادلة التي تستدعي اتخاذ تدابير قسرية في الدولة المتلقية للطلب، ينبغي أن يحظى الأفراد المعنيون بهذه الإجراءات بالحد الأدنى الآتي من الحقوق:

- الحق في إبلاغهم بالتهمة الموجهة إليهم والتدابير المطلوب اتخاذها، إلا إذا كان تقديم مثل هذه المعلومات يُحتمل أن يربط التدابير المطلوب اتخاذها
- الحق في الاستماع إلى الحجج التي يسوقونها للاعتراض على تدابير التعاون الدولي
- الحق في الاستعانة بمحام وفي الحصول على المساعدة المجانية من أحد المحامين في حالة عدم امتلاكهم للإمكانات المادية الكافية لدفع تكاليف محاميهم، وأيضاً الحق في الاستعانة مجاناً بمرجم شفوي إذا لم يكن باستطاعتهم فهم اللغة المستخدمة في المحكمة أو التحدث بها
- الحق في طلب تعجيل الإجراءات
- في حالة الاحتجاز لغرض التسليم، التمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها أي شخص آخر يُحرَم من حريته في أية قضية جنائية محلية

١٧- ووفقاً للفقرة ١ من المادة ٢٣ من القانون النموذجي بشأن تسليم المطلوبين<sup>(١٢)</sup>

تُعقد جلسة الاستماع بشأن التسليم أمام [السلطة القضائية المختصة في البلد المعتمد للقانون] وفقاً لأي قواعد إجرائية محددة قد تكون منطبقة، بعد إجراء التعديلات اللازمة، في إجراءات التسليم في [البلد المعتمد للقانون] [خيار بديل: يُشار إلى قواعد محددة].

وهذا النص مشفوع بمحاثة تشير - على سبيل الإرشاد وعرض منهج موصى به - إلى أنه ينبغي للقائمين على صياغة التشريعات على المستوى الوطني أن يأخذوا في الحسبان أن المبدأ الذي يقوم عليه هذا الحكم ليس تحويل إجراءات التسليم إلى محاكمة مصغرة قبل تسليم الشخص المطلوب إلى سلطات الدولة الطالبة. فجلسة الاستماع بشأن التسليم لا تهدف إلى البت النهائي في إدانة الشخص أو براءته، وإنما تهدف إلى تقرير ما إذا كان الشخص المطلوب ينبغي إرساله إلى الدولة الطالبة أم لا لمقاضاته أو معاقبته على التهم الجنائية الموجهة إليه في تلك الدولة. ويُترك تقييم مدى قوة الأدلة في تحديد إدانة أو براءة الشخص للمحكمة المختصة في الدولة الطالبة.

٢- تعدد الطعون والمراجعات في إجراءات التسليم: التحدي المرتبط بتحقيق التوازن

بين الإجراءات القانونية الواجبة والتعاون الدولي في إجراءات التسليم

١٨- هناك أولويتان متضادتان في عملية المراجعة القضائية والطعون في ممارسة التسليم ولكل منهما تأثير مختلف على سرعة التسليم وإمكانية التنبؤ بنتائجه. فمن ناحية، ينبغي للسلطات في الدولة المتلقية للطلب ضمان تنفيذ إجراءات التسليم مع الالتزام التام بالقانون وبما يتماشى مع

(١٢) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، القانون النموذجي بشأن تسليم المجرمين (٢٠٠٤).

المتطلبات الإجرائية التي تنص عليها التشريعات الداخلية لتلك الدولة. ومن ناحية أخرى، ينبغي أن تمتاز عملية التسليم بالفعالية والكفاءة وأن تخدم إقامة العدل ومصالح إنفاذ القانون، مع مراعاة ضرورة حماية حقوق الشخص المطلوب. ولذلك، يتمثل التوازن الذي ينبغي تحقيقه في قضايا التسليم في ضمان التعامل مع طلب التسليم المقدم من الدولة الطالبة في الوقت المناسب وبطريقة فعالة، مع القيام في الوقت نفسه بضمان التمتع بالحق في الوصول إلى سبل العدالة.

١٩- وتوجد نهج وطنية مختلفة بشأن سبل الانتصاف القانوني في إجراءات التسليم. ففي بعض البلدان، يقتصر اللجوء لسبل الانتصاف على المرحلة القضائية في إجراءات التسليم؛ وفي بلدان أخرى، يكون مقتصرًا على المرحلة الإدارية، ومن ثمّ تعتبر المحاكم محاكم إدارية. ولكن بعض البلدان تتيح اللجوء لسبل الانتصاف في كلا المرحلتين. وقد تقوم البلدان التي تقرر نظام المراجعة القضائية المزدوج في إجراءات التسليم بإدراج حكم مستقل في تشريعها المتعلقة بالتسليم يمكن الشخص المطلوب من اللجوء إلى المحكمة الإدارية المختصة، والطعن (عادةً بموجب الأحكام الدستورية الداخلية) في قرار السلطة التنفيذية المختصة بتسليمه للدولة الطالبة.

٢٠- وقد أثار الممارسون مخاوف بشأن احتمال قيام الأشخاص المطلوبين في بعض الحالات بتقديم طعون متتالية لغرض إبطاء وإطالة العملية، مما يترتب عليه إساءة استخدام الحق في المراجعة القضائية في إجراءات التسليم. وفي هذا السياق، فإنّ استراتيجيات التقاضي لإبطال طلب التسليم التي يمكن للشخص المطلوب اتباعها تشمل اعتبارات حقوق الإنسان التي تدور حول إمكانية تعرضه لشتى أشكال إساءة المعاملة، أو سائر انتهاكات حقوق الإنسان، في الدولة الطالبة؛ والحجج التي تطعن في مدى كفاية الأدلة الداعمة لطلب التسليم المقدمة من الدولة الطالبة.<sup>(١٣)</sup>

٢١- وبغية مواجهة خطر إساءة الاستعمال المحتملة للحق في المراجعة القضائية في سياق إجراءات التسليم، أُلحقت بالمادة ٢٥ من القانون النموذجي الصادر عن المكتب المعني بالمخدرات والجريمة بشأن تسليم المطلوبين "الطعن/التظلم طلباً لإجراء مراجعة قضائية" التوصية التالية: رغبة في تحقيق الاقتصاد في الموارد القضائية وتسريع عملية التسليم دون النيل من فعالية المراجعة القضائية، يوصى، كلما كان ذلك متسقاً مع المبادئ الدستورية الأساسية، باعتماد آلية طعن واحدة تُستعرض في إطارها المسائل الوقائية والقانونية الملائمة، تجنباً للمراجعات المتكررة والجزئية.<sup>(١٤)</sup>

(١٣) توجد اختلافات في متطلبات الإثبات ذات الصلة اللازمة للموافقة على طلب التسليم. وقد تنشأ هذه الاختلافات عن التقاليد والنظم القانونية للدول المتعانة، وقد تتأثر أيضاً بالمتطلبات المحددة المنصوص عليها في المعاهدة المنطبقة. ووفقاً لما تنص عليه الفقرة ٨ من المادة ١٦ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة، ينبغي للدول الأطراف أن تسعى إلى تبسيط متطلبات الإثبات فيما يتعلق بإجراءات التسليم (انظر CTOC/COP/WG.3/2018/2، الفقرات ٢٢-٢٤).

(١٤) انظر أيضاً تقرير مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة عن اجتماع فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالممارسة الفعالة فيما يخص أنشطة التسليم، المعقود في فيينا من ١٢ إلى ١٦ تموز/يوليه ٢٠٠٤، الصفحة ١٥.



## ٣- إجراءات اللجوء الموازية

٢٢- تتقاطع إجراءات التسليم واللجوء بعدة طرائق إذا كان الشخص المطلوب تسليمه لاجئاً أو طالباً للجوء. ويعد الفصل في التسليم ووضع اللاجئ إجراءات منفصلين مختلفين في الأغراض ويخضعان لمعايير قانونية مختلفة. ولا يعني هذا أن العمليتين ينبغي أن تسيرا على نحو منعزل، إذ إنَّ لتحديد ما إذا كان الشخص المطلوب مؤهلاً لوضع اللاجئ أم لا عواقب مهمة على نطاق التزامات الدولة المتلقية للطلب بموجب القانون الدولي فيما يتعلق بذلك الشخص، ومن ثم على القرار الذي سيتخذ بشأن طلب التسليم. وفي الوقت نفسه، قد يكون للمعلومات المتعلقة بطلب التسليم أثر على الفصل في طلب اللجوء. وبغية الوصول إلى قرار مناسب في إجراءات اللجوء أو إجراءات التسليم، يتعين على السلطات المسؤولة النظر في جميع العوامل ذات الصلة.<sup>(١٥)</sup>

٢٣- ومن منظور الحماية الدولية، يتمثل الشاغل الرئيسي في حالات التسليم المتعلقة باللاجئين أو طالبي اللجوء في ضمان حصول المحتاجين ومن يستحقون الحماية الدولية على هذه الحماية والاستفادة منها، مع القيام في الوقت نفسه بتجنب إساءة استخدام نظام اللجوء من جانب الأشخاص الذين يسعون للتستر خلفه لغرض التهرب من تحمل المسؤولية عن الجرائم الخطيرة.

٢٤- وينبغي التنسيق بين إجراءات التسليم وعمليات اللجوء بطريقة تمكن الدول من الاعتماد على التسليم كأداة فعّالة في منع الإفلات من العقوبة ومكافحة الجريمة عبر الوطنية بطريقة تتسق تماماً مع التزاماتها بتوفير الحماية الدولية. ويتطلب القيام بذلك إجراء تقييم صارم لأهلية الشخص المطلوب للحصول على الحماية كلاجئ، بناءً على التحقق الدقيق من جميع الوقائع ذات الصلة، وإيلاء الاعتبار الواجب لمتطلبات العدالة الإجرائية وفقاً للالتزامات الدولية للدول وقوانينها الداخلية.

## (أ) أثر التفاعل بين إجراءات اللجوء والتسليم

٢٥- في حالة المطالبة بتسليم لاجئ من جانب بلده الأصلي، يُحظر على الدولة المتلقية للطلب، بموجب الفقرة ١ من المادة ٣٣ من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المعتمدة في عام ١٩٥١، أو القانون الدولي العرفي، تسليم الشخص المطلوب. وينطبق حظر الإعادة إلى خطر الاضطهاد بموجب قانون اللاجئين الدولي على أي صورة من صور النقل بالقوة، بما في ذلك التسليم أو الإبعاد أو النقل غير الرسمي أو "عمليات التسليم خارج نطاق القانون". ويتضح ذلك من نص الفقرة ١ من المادة ٣٣ من الاتفاقية، الذي يشير إلى الطرد أو الرد "بأية صورة من الصور".

٢٦- وينطبق مبدأ عدم الإعادة القسرية على أي شخص يُعد لاجئاً بموجب شروط الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، أي كل شخص يستوفي معايير الشمول المذكورة في الفقرة ٢ من المادة ١ ألف من الاتفاقية ولا ينطبق عليه أي من الأحكام المتعلقة بالاستثناءات الواردة

(١٥) مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "Guidance note on extradition and international refugee protection" (جنيف، ٢٠٠٨)، الفقرتان ٦١ و٦٢.

فيها.<sup>(١٦)</sup> ويقرر المبدأ حداً إلزامياً للتسليم، ما لم تقرر السلطات في الدولة المتلقية للطلب أن الشخص المطلوب يندرج في نطاق أحد الاستثناءات المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٣٣ من الاتفاقية.<sup>(١٧)</sup>

٢٧- ويتطلب تطبيق ذلك الحكم الأخير تقييماً لكل حالة على حدة من جانب بلد اللجوء بأن الشخص المعني يشكل خطراً حالياً أو مستقبلياً على أمن البلد المضيف أو مجتمعه. وكون الشخص قد أدين بارتكاب جرم بالغ الخطورة لا يعني في حد ذاته استيفاء اشتراط أنه يمثل "خطراً على المجتمع". ويعتمد تحديد ما إذا كان هذا هو الحال على طبيعة وظروف هذا الجرم المعين والعوامل الأخرى ذات الصلة (مثل وجود دليل على الجريمة أو احتمال معاودتها).<sup>(١٨)</sup>

٢٨- وإذا كان البلد الذي يطلب التسليم بلداً غير البلد الأصلي للاجئ، يجب على الدولة المتلقية للطلب أن تنظر مع ذلك فيما إذا كان تسليم اللاجئ سيكون متسقاً مع التزاماتها بعدم الإعادة القسرية. بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي. ولضمان هذا الاتساق، يلزم أن تتأكد الدولة المتلقية للطلب من أن التسليم لن يعرض اللاجئ لخطر من مخاطر الاضطهاد أو التعذيب أو أي أذى آخر غير قابل للجبر في ذلك البلد، أو خطر الإبعاد اللاحق إلى البلد الأصلي أو إلى بلد ثالث يوجد فيه خطر من هذا القبيل.

٢٩- ويحظى طالبو اللجوء بحماية من الإعادة القسرية بموجب الفقرة ١ من المادة ٣٣ من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين والقانون الدولي العرفي طوال مدة إجراءات اللجوء. ولا يجوز للدولة المتلقية للطلب تسليم أي طالب لجوء إلى بلده الأصلي ما دام طلب لجوئه قيد النظر فيه، بما يشمل مرحلة الطعن في القرار ذي الصلة. وإذا كان البلد المطالب بتسليم الشخص الطالب للجوء ليس البلد الأصلي لهذا الشخص، تكون الدولة المتلقية للطلب مطالبة بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي بتقييم أي مخاطر تنجم عن تسليم الشخص إلى ذلك البلد.

(١٦) يشمل ذلك المادة ١ واو، التي تنطبق على الأشخاص الذين توجد أسباب جدية للاعتقاد بأنهم ارتكبوا بعض الجرائم أو الأفعال الخطيرة.

(١٧) "على أنه لا يسمح بالاحتجاج بهذا الحكم [المادة ٣٣، الفقرة ١] لأي لاجئ تتوفر دواع معقولة لاعتباره خطراً على أمن البلد الذي يوجد فيه أو لاعتباره يمثل، نظراً لإدانته بموجب حكم نهائي صدر بحقه لارتكابه جرمًا استثنائي الخطورة، خطراً على مجتمع ذلك البلد". وخلافاً للمادة ١ واو، التي تخص الأشخاص غير المؤهلين للحصول على وضع لاجئ، تستهدف الفقرة ٢ من المادة ٣٣ من تقرر أنهم لاجئون. ومن ثم، فإن المادة ١ واو والفقرة ٢ من المادة ٣٣ هما حكمان قانونيان متميزان بخدمان أغراضاً مختلفة تماماً. فالفقرة ٢ من المادة ٣٣ تنطبق على اللاجئين الذي أصبحوا يشكلون تهديداً في غاية الخطورة على بلد اللجوء بسبب خطورة الجرائم التي ارتكبوها. وهي تهدف إلى حماية سلامة البلد الذي يوجد فيه اللاجئ وترتكز على تقييم أن اللاجئ المعني يشكل تهديداً كبيراً، فعلياً أو مستقبلياً. ولهذا السبب، لطالما اعتبرت الفقرة ٢ من المادة ٣٣ تدبيراً يتخذ كمالأذ أخير.

انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "Background note on the application of the exclusion clauses: article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees" الفقرة ١٠.

(١٨) انظر مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، "مذكرة بشأن التأكيدات الدبلوماسية والحماية الدولية للاجئين" (Note on diplomatic assurances and international refugee protection) (٢٠٠٦)، الفقرة ١٢.

٣٠- وفي حال تقديم طلب تسليم من البلد الأصلي للاجئ تم الاعتراف بأنه لاجئ بالمعنى الوارد في اتفاقية عام ١٩٥١ في الدولة المتلقية للطلب، فإن تحديد وضع اللاجئ من قبل سلطات اللجوء ينبغي أن يكون ملزماً لأجهزة ومؤسسات الدولة التي تتعامل مع طلب التسليم. وبناءً على ظروف كل حالة معينة، قد يتعين على سلطات التسليم أن تنظر فيما إذا كان الشخص المطلوب يقع ضمن أحد الاستثناءات المقررة لمبدأ عدم الإعادة القسرية المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٣٣ من الاتفاقية. وفي حالة اتخاذ هذا القرار في إطار عملية التسليم، ينبغي للسلطات المعنية أن تقيم وضع الشخص المطلوب في ضوء المعايير الموضوعية المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٣٣، وينبغي أن يوفر إجراء التسليم التدابير الوقائية والضمانات الإجرائية اللازمة لتطبيق هذا الحكم.

٣١- وقد تُثار تساؤلات بشأن أهلية الحصول على وضع اللاجئ نتيجة إجراءات التسليم المتعلقة بأحد اللاجئين. وتبعاً للظروف، قد يؤدي ذلك إلى إعادة النظر في وضع اللاجئ في سياق إجراءات الإلغاء أو الإبطال. ولا يؤدي كل طلب تسليم يتم تقديمه بشأن أحد اللاجئين إلى النظر في اعتبارات الإلغاء أو الإبطال، إذ يعتمد تقرير ما إذا كانت هناك حاجة لإعادة النظر في وضع اللاجئ الذي يتمتع به الشخص المطلوب على طبيعة المعلومات المتاحة. ويلزم أن تقيم السلطات في الدولة المتلقية للطلب مدى موثوقية طلب التسليم وأي معلومات مقدمة فيما يتعلق به، وأيضاً مدلوله فيما يخص أهلية الشخص المطلوب للحصول على الحماية الدولية كلاجئ. وقد تفرض التشريعات الوطنية أطراً زمنية و/أو متطلبات أخرى لإعادة فتح باب النظر في التحديد النهائي لوضع اللجوء.

٣٢- ولا ينبغي رفض طلب اللجوء فقط بسبب تقديمه بعد طلب تسليم تسلّمته السلطات في الدولة المتلقية لطلب التسليم، أو بعد علم طالب اللجوء بوجود طلب لتسليمه. ولا يجوز رفض الدخول في إجراءات اللجوء إلا إذا تقرر أن الفرد المعني قد وجد بالفعل الحماية بما يتماشى مع معايير الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين في بلد آخر أو أنه سيكون من حقه الوصول إلى إجراء تحديد وضع اللجوء والحصول على الحماية في بلد آخر. وفي جميع الحالات الأخرى، يتطلب الأمر إجراء تقييم موضوعي لطلب اللجوء في الدولة المتلقية لطلب التسليم.<sup>(١٩)</sup>

#### (ب) تسلسل إجراءات اللجوء وإجراءات التسليم

٣٣- في حالة تقديم طلب التسليم من السلطات في البلد الأصلي لطالب اللجوء، يلزم الفصل في مسألة وضع لجوئه حتى تكون الدولة المتلقية للطلب في وضع يتيح لها تقرير ما إذا كان يمكن تسليم الشخص المطلوب بصورة قانونية. وينبغي ذلك على التزام الدولة المتلقية للطلب بضمان احترام مبدأ عدم الإعادة القسرية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي. فمن جهة، يتمتع الشخص المطلوب، بصفته طالب لجوء، بحماية من الإعادة القسرية إلى بلده الأصلي طوال مدة إجراءات اللجوء، بما في ذلك في مرحلة الطعن في القرار ذي الصلة. ومن جهة أخرى، يختلف نطاق

(١٩) المرجع نفسه، "Guidance note on extradition and international refugee protection"، الفقرة ٨٨.

التزامات الدولة المتلقية للطلب فيما يتعلق بعدم الإعادة القسرية بموجب القانون الدولي بناءً على ما إذا كان الشخص المطلوب لاجئاً أم لا. ويترتب على ذلك أن مسألة وضع اللجوء يلزم أن تتضح أولاً قبل تحديد ما إذا كانت المتطلبات القانونية للتسليم قد تم استيفائها. ونتيجة لذلك، ففي الحالات التي قد تؤدي إلى تسليم شخص طالب للجوء إلى بلده الأصلي، يجب تنفيذ إجراءات اللجوء وإصدار قرار نهائي بشأن طلب اللجوء قبل البت في طلب التسليم.

٣٤- وبصفة عامة، من الحكمة المضي في إجراءات التسليم وإجراءات اللجوء بصورة متوازنة، الأمر الذي يؤدي فوائد من حيث كفاءة الإجراءات، ولأن عملية التسليم قد تؤدي إلى توفر معلومات لها تأثير على أهلية الشخص المطلوب للحصول على وضع اللاجئ، ومن ثم يلزم أن تأخذها السلطات المعنية بمنح اللجوء في الحسبان. غير أنه قد يكون من الضروري الامتناع عن اتخاذ أي قرار بشأن طلب التسليم لحين البت بشكل نهائي في طلب اللجوء.<sup>(٢٠)</sup>

٣٥- وفي حال المطالبة بتسليم شخص طالب للجوء من جانب بلد غير بلده الأصلي، يمكن تسليم الشخص المطلوب، في ظل ظروف معينة، قبل البت بشكل نهائي في طلب لجوئه في الدولة المتلقية لطلب التسليم. وحتى يكون هذا الحدث متسقاً مع القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون اللاجئين الدولي، ينبغي للدولة المتلقية لطلب التسليم: (أ) أن تتحقق من أن تسليم الشخص إلى الدولة الطالبة لن يعرض طالب اللجوء لخطر الاضطهاد أو التعذيب أو أي أذى آخر غير قابل للجبر؛ (ب) أن تضمن أن طالب اللجوء يمكنه الاستفادة من إجراءات مستوفية لمعايير الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين ومعايير النزاهة والكفاءة المتعارف عليها دولياً للبت في طلب لجوئه، وذلك وفاء بالمسؤولية الأساسية للدولة المتلقية لطلب التسليم عن التيقن من البت في طلب اللجوء بما يتماشى مع هذه المعايير.

٣٦- وفي حال تحقق الشرطين، يجوز تعليق إجراءات اللجوء التي بدأت بالفعل في الدولة المتلقية لطلب التسليم. وعندها، يُستأنف النظر في طلب اللجوء ويُنتقل إلى مرحلة الفصل النهائي فيه بعد انتهاء الملاحقة القضائية، سواءً بالإدانة والعقوبة، أو بالتبرئة. ويمكن أن يُنظر في طلب اللجوء إما في الدولة المتلقية لطلب التسليم التي عُلّق فيها النظر في طلب اللجوء في بداية الأمر، من خلال الموافقة على الدخول من جديد إلى تلك الدولة، أو من خلال نقل المسؤولية عن دراسة طلب اللجوء إلى الدولة التي طلبت التسليم، شريطة تطبيق معايير إجرائية مماثلة في تلك الدولة.<sup>(٢١)</sup>

### (ج) تبادل المعلومات

٣٧- ينبغي تبادل المعلومات المُجمّعة لغرض إجراءات التسليم مع مسؤولي الهجرة لغرض البت في طلبات اللجوء أو إعادة النظر فيها. ومن ناحية أخرى، ينبغي للدول أن تضمن سرية المعلومات المتعلقة بوضع اللجوء للشخص المعني في سياق الإجراءات التي قد تؤدي إلى تسليم ذلك الشخص. وفي مثل هذه الحالات، قد يسوغ الحق المشروع للدولة الطالبة في ملاحقة الأشخاص المسؤولين

(٢٠) المرجع نفسه، الفقرة ٦٦.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ٦٨.

عن الأفعال الإجرامية الإفصاح عن بعض البيانات الشخصية. ومع ذلك، يلزم أن تنظر الدولة المتلقية للطلب في المخاطر المحتملة على صعيد الحماية، التي قد تتأني عن تبادل المعلومات عن الشخص المطلوب مع السلطات في الدولة الطالبة، خاصة إذا كانت الدولة الأخيرة هي البلد الأصلي للاجئ.<sup>(٢٢)</sup>

٣٨- وعند التعامل مع طلب تسليم يتعلق بشخص طالب للجوء، يلزم أن تكفل السلطات المسؤولة الاحترام الواجب للسرية. وكقاعدة عامة، لا ينبغي تبادل أي معلومات تخص طلب اللجوء أو كون هذا الطلب قد قُدم، مع الدولة الطالبة للتسليم، سواءً كانت أم لم تكن هي البلد الأصلي للشخص المطلوب.<sup>(٢٣)</sup>

## باء- الدولة الطالبة

### ١- حماية حقوق الإنسان في الدولة الطالبة: لمحة عامة عن حقوق الإنسان ذات الصلة

٣٩- لقد كانت جهود تبسيط إجراء التسليم وتوسيع نطاق حقوق الشخص الخاضع لذلك الإجراء تجري معاً على نحو متزامن عبر عملية متوازنة ولكنها مترابطة.<sup>(٢٤)</sup> ويبدو توسيع بُعد حقوق الإنسان في عملية التسليم مرتبطاً بإجراء تمحيص أدق لنظام العدالة الجنائية المطبق لدى الدولة الطالبة. غير أنه لا تزال توجد آراء متباينة حول المعايير الدقيقة لحقوق الإنسان في عملية التسليم، وصحة التأكيدات، وما إذا كان التمحيص ينبغي أن يكون مهمة قضائية أو تنفيذية. ومن المحتمل أيضاً أن يكون لإثارة مسألة حقوق الإنسان في عملية التسليم تأثير متناقض على تبسيط العملية: إذ قد يؤدي ذلك إلى إبطاء عملية التسليم بسبب إخضاعها لقيود كبيرة ولكنه في ذات الوقت يبرر زيادة تبسيط الشروط الموضوعية والإجرائية للتسليم.<sup>(٢٥)</sup>

٤٠- وتتطلب مصالح إنفاذ القانون وإقامة العدل أن تتم عمليات التسليم بأقصى فاعلية ممكنة، مع مراعاة الحاجة إلى حماية حقوق الشخص المطلوب. واعتبارات حقوق الإنسان متأصلة في دواعٍ معينة لرفض طلبات التسليم مُقرّة في التشريعات الداخلية للدول المتلقية للطلب أو معاهدات التسليم المعمول بها التي تكون هذه الدول أطرافاً فيها. وتجسيدا لهذا الواقع، تنص الفقرة ٧ من المادة ١٦ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة على أن أسباب رفض التسليم وشروطه الأخرى (مثل الحد الأدنى للعقوبة اللازمة لاعتبار الجرم خاضعاً للتسليم) تخضع لمعاهدة تسليم المطلوبين المنطبقة والسارية بين الدولة الطالبة والدولة المتلقية للطلب، أو قانون الدولة المتلقية للطلب. وفي بعض

(٢٢) المرجع نفسه، الفقرة ٥٨.

(٢٣) المرجع نفسه، الفقرة ٦٩.

(٢٤) انظر John Dugard and Christine van den Wyngaert, "Reconciling extradition with human rights", *American Journal of International Law*, vol. 92, No. 2 (1998), pp. 187 ff.

(٢٥) انظر Neil Boister, "Global simplification of extradition: interviews with selected extradition experts in New Zealand, Canada, the U.S. and E.U.", *Criminal Law Forum*, 15 November 2017, p. 10.

الدول، ترتبط الأسباب القانونية لرفض التسليم بالالتزامات الدستورية فيما يتعلق بحماية الحقوق والحريات الأساسية للشخص المطلوب تسليمه.

٤١- وتفرض التزامات الدولة المتلقية للطلب بعدم الإعادة القسرية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان حظراً إلزامياً على التسليم إذا كان تسليم الشخص المطلوب سيؤدي إلى تعريضه لخطر التعذيب أو غير ذلك من الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان.<sup>(٢٦)</sup> وتنص المادة ٣ من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة لعام ١٩٨٤ صراحةً على أنه لا يجوز لأية دولة طرف أن تطرد أي شخص أو تعيده ("أن ترده") أو تسلمه إلى دولة أخرى، إذا توافرت لديها أسباب حقيقية تدعو إلى الاعتقاد بأنه سيكون في خطر التعرض للتعذيب. ويُعد حظر الإعادة قسراً إلى خطر التعذيب جزءاً من القانون الدولي العرفي، وقد بلغ رتبة القواعد الآمرة للقانون الدولي، وهو يفرض حظراً مطلقاً على أية صورة من صور الإعادة بالقوة إلى خطر التعذيب، على نحو ملزم لجميع الدول، بما فيها الدول غير الأطراف في الصكوك ذات الصلة.

٤٢- وبالمثل، فإن حظر الحرمان التعسفي من الحياة وحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة بموجب المادتين ٦ و ٧ على الترتيب من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ومعاهدات حقوق الإنسان الإقليمية الأخرى<sup>(٢٧)</sup> يشمل أيضاً حظر الإعادة القسرية إلى خطر التعرض لمثل هذه المعاملة كجزء من التحريم المطلق وغير القابل للتقييد لمثل هذه المعاملة بموجب الأحكام ذات الصلة. وينطبق أيضاً الحظر المقرر بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان على الإعادة القسرية إلى خطر حقيقي بالتعرض "الأذى غير قابل للجبر" على البلد المتوخى نقل الشخص إليه أو على أي بلد آخر قد ينقل الشخص إليه لاحقاً.

٤٣- وقد استقرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في سوابقها القضائية على أن الالتزام بعدم الإعادة القسرية متأصل في الالتزام بعدم إخضاع أي شخص للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة اللاإنسانية أو المهينة بموجب المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وأن هذا الالتزام يكون قائماً متى كان هناك خطر حقيقي بالتعرض لهذه المعاملة نتيجة

(٢٦) انظر Guy Goodwin-Gill, *The Principle of Non-Refoulement: Its Standing and Scope in International Law* (Geneva, Division of International Protection, United Nations High Commissioner for Refugees, 1993), p. 2.

(٢٧) الحق في الحياة مكفول، على سبيل المثال، بموجب المادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمادة ٤ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة ٤ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمادة ٥ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان. ومن بين الأحكام الواردة في صكوك حقوق الإنسان الإقليمية التي تحظر التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية؛ والفقرة ٢ من المادة ٥ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان؛ والمادة ٥ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب؛ والمادة ٢ من اتفاقية البلدان الأمريكية لمنع التعذيب والمعاقبة عليه.

النقل بالقوة، بما في ذلك التسليم.<sup>(٢٨)</sup> وقد تكونُ فقه قضائي مماثل في إطار عمل لجنة الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.<sup>(٢٩)</sup>

٤٤ - وتبعاً للظروف القائمة، قد يُرفض أيضاً التسليم لأسباب إنسانية (مثل تقدم الشخص المطلوب في العمر أو مرضه الشديد)<sup>(٣٠)</sup> من خلال استخدام المواد المتعلقة بحالات العسر الشديدة في القوانين الداخلية؛<sup>(٣١)</sup> أو على أساس المفاهيم الأساسية للعدالة والإنصاف في الدولة المتلقية للطلب.<sup>(٣٢)</sup> ومن الأمور ذات الصلة أيضاً حظر التسليم في حال توقع وقوع انتهاكات جسيمة للحق في المحاكمة العادلة<sup>(٣٣)</sup> في الدولة الطالبة. وتبين وثيقة الأعمال التحضيرية لاتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة أنه عند النظر في طلب تسليم بموجب حكم صادر غيابياً، وهو الأمر الممكن في بعض الدول، على الدولة الطرف المتلقية للطلب أن تأخذ في الاعتبار ما إذا كان الشخص المطلوب تسليمه قد حُكم عليه بعقوبة في محاكمة منصفة أم لا (على سبيل المثال، ما إذا كانت قد كُفلت للمتهم نفس الضمانات التي كان سيتمتع بها لو كان حاضراً في المحاكمة وفر طواعيةً من العدالة أو امتنع عن المثول في المحاكمة).

(٢٨) انظر، على سبيل المثال، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، سورينغ ضد المملكة المتحدة ( *Soering v. the United Kingdom*, Application No. 14038/88, Judgment of 7 July 1989, Series A, No. 161 ) و كروز فاراس وآخرون ضد السويد ( *Cruz Varas and Others v. Sweden*, Application No. 15567/89, Judgment of 20 March 1991, Series A, No. 201 ) وفيلفراجاه وآخرون ضد المملكة المتحدة ( *Vilvarajah and Others v. the United Kingdom*, Application No. 13163/87 and others, Judgment of 30 October 1991, Series A, No. 215 ) وشاهال ضد المملكة المتحدة ( *Chahal v. the United Kingdom*, Application No. 22414/93, Judgment of 15 November 1996, European Human Rights Reports 23 (1997), p. 413 ) وأحمد ضد النمسا ( *Ahmed v. Austria*, Application No. 25964/94, Judgment of 17 December 1996, European Human Rights Reports 23 (1997), p. 278 ).

(٢٩) انظر لجنة حقوق الإنسان، كندلر ضد كندا ( *Kindler v. Canada*, Communication No. 470/1991, Decision of 30 July 1993, *Human Rights Law Journal*, vol. 14 (1993), p. 307 ) وشيتات ضد كندا ( *Chitat Ng. v. Canada*, Communication No. 469/1991, Decision of 5 November 1993, *Human Rights Law Journal*, vol. 15 (1994), p. 149 ) و كو كس ضد كندا ( *Cox v. Canada*, Communication No. 539/1993, Decision of 31 October 1994, *Human Rights Law Journal*, vol. 15 (1994), p. 410 ).

(٣٠) انظر المادة ٤ (ح) من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين. وانظر أيضاً المادة ٢٦، الفقرة ٤ (ج) والمادة ٢٩، الفقرتين ١ (ب) و ٢ من القانون النموذجي بشأن تسليم المجرمين.

(٣١) انظر على سبيل المثال، المادة ٧٣ (قيود على المساعدة ("النظام العام") من القانون الألماني ( *Gesetz über die internationale Rechtshilfe in Strafsachen-IRG* ) المتعلق بالتعاون الدولي في المسائل الجنائية)؛ والمادتين ٢١ و ٢٢ من القانون النمساوي ( *Auslieferungs- und Rechtshilfegesetz-ARHG* )؛ والمادة ١٨ من القانون البرتغالي بشأن التعاون القضائي الدولي في المسائل الجنائية (القانون رقم 144/99).

(٣٢) يمكن أن ينطبق ذلك، على سبيل المثال، إذا كان يحتمل أن تنطوي محاكمة الشخص المطلوب على انتهاك لمبدأ عدم جواز المعاقبة على ذات الجرم مرتين (انظر أيضاً المادة ٣ (د) من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين؛ والمادة ٨ من القانون النموذجي بشأن تسليم المجرمين).

(٣٣) وفقاً لما تكفله المادة ١٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والمادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمادة ٨ من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، والمادة ٧ من الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، والمواد ٦ و ٧ و ١٤ و ١٦ من الميثاق العربي لحقوق الإنسان.

٤٥- وتشير الفقرة ١٤ من المادة ١٦ من اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة تحديداً إلى قضايا حقوق إنسان معينة تتعلق بالتمييز، إذ تنص على عدم وجود أي التزام على أي دولة بالتسليم إذا كانت تلك الدولة تعتقد بأن طلب التسليم مقدّم بغرض ملاحقة أو معاقبة شخص بسبب نوع جنسه أو عرقه أو ديانتته أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية أو أن الامتثال للطلب سيلحق ضرراً بوضعية ذلك الشخص لأي سبب من تلك الأسباب. واستناداً إلى مبدأ عدم الإعادة القسرية المنصوص عليه في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، يتيح الحكم لأي دولة طرف رفض التسليم إذا رأت أن طلب التسليم تمييزي في غرضه أو إذا كان من الممكن أن يلحق ضرراً بالشخص موضوع الطلب بسبب أحد الأسباب التمييزية المذكورة.<sup>(٣٤)</sup> وتجدر الإشارة إلى أنه رغم صمت اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة بصفة عامة عن الأسباب الداعية لرفض التسليم، فإنها تشير إلى القوانين الداخلية للدول الأطراف بموجب الفقرة ٧ من المادة ١٦، وتضع استثناءً في حالتين (بصيغة ملزمة): الدواعي التمييزية في الفقرة ١٤ والطبيعة المالية للجرم ("اعتبار أنه ينطوي على مسائل مالية") في الفقرة ١٥ من المادة ١٦.

٤٦- وتحفظ الفقرة ١٤ من المادة ١٦ للدولة الطرف المتلقية للطلب القدرة على رفض التسليم استناداً إلى هذه الأسباب، ما لم يكن سبب الرفض غير منصوص عليه في معاهدة التسليم المبرمة مع الدولة الطرف الطالبة، أو في القانون الداخلي الذي يحكم التسليم في حال عدم وجود أية معاهدة.<sup>(٣٥)</sup> ويتداخل بند عدم التمييز ولكنه لا يتطابق تماماً مع الممارسة المتعارف عليها في التسليم والمتمثلة في منع إعادة الأفراد إذا كان التسليم المطلوب بشأن جرم تعتبره الدولة المتلقية للطلب جرمًا ذا طابع سياسي.<sup>(٣٦)</sup>

## ٢- التأكيدات الدبلوماسية

٤٧- في ظروف معينة، يمكن للتأكيدات الدبلوماسية التي تقدمها الدولة الطالبة أن تكون بمثابة القوة الدافعة لحل المشاكل المتعلقة بعملية التحقق من اعتبارات حقوق الإنسان التي كثيراً ما تكون مستهلكة للوقت في سياق عملية التسليم. ويمكن اتباع ممارسات مختلفة لتقديم هذه التأكيدات في هذا الشأن، وفقاً لما ورد في تقرير الاجتماع الثاني للفريق العامل المعني بالتعاون الدولي، المعقود في فيينا من ٨ إلى ١٠ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٨. وقد وافقت بعض البلدان داخلياً بشكل مسبق على أنواع معينة من الضمانات عن طريق إشراك السلطة التي ستتحمل المسؤولية النهائية. وأحالت بلدان أخرى المسألة إلى محاكمها العليا لتقوم بتحديد الضمانات عند طلبها. كما قدم بعض

(٣٤) انظر أيضاً المادة ٣ (ب) من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين؛ والمادة ٥ من القانون النموذجي بشأن تسليم المجرمين.

(٣٥) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الفقرة ٥٢٩.

(٣٦) انظر التحليل الوارد أسفل الحكم المناظر للمادة ٦، الفقرة ٦، من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ في التعليق على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع E.98.XI.5)، الفقرة ٦-٢٢.



البلدان تأكيدات مقتصرة على دوائر النيابة العامة، دون التأثير على سيادة سلطاتها القضائية (CTOC/COP/2008/18، الفقرة ١٨).

٤٨- وقد خضعت الشروط التي يُسمح للدولة المتلقية للطلب بموجبها بنقل شخص إلى بلد آخر على أساس التأكيدات الدبلوماسية للنظر والدراسة من قبل المحاكم الدولية والإقليمية والوطنية في قضايا انطوت على تسليم المطلوبين في حالات يمكن فيها تعرضهم لخطر عقوبة الإعدام أو لانتهاكات جسيمة للمحاكمة العادلة إضافة إلى الطرد أو الترحيل. وأدت هذه الدراسة إلى وضع معايير واضحة، وبت من الراسخ تماماً الآن أن التأكيدات الدبلوماسية يمكن الاعتماد عليها فقط في الحالتين التاليتين: (أ) إذا كانت تُعد وسيلة مناسبة لاستبعاد الخطر الذي يمكن أن يتعرض له الفرد المعني؛ (ب) إذا تسنى أن تعتبرها الدولة المتلقية للطلب، بحسن نية، تأكيدات يمكن الاعتماد عليها.

٤٩- وعند تحديد الأهمية التي يمكن إيلاؤها للتأكيدات الدبلوماسية، ينبغي للدولة المتلقية للطلب أن تراعي عدداً من العوامل، من بينها درجة وطبيعة الخطر الذي يتعرض له الفرد المعني، ومصدر الخطر بالنسبة له، وما إذا كانت التأكيدات سيتم تطبيقها بفعالية أم لا. ويعتمد هذا على أمور من بينها ما إذا كان التعهد المقدم ملزماً لأجهزة الدولة المسؤولة عن تطبيق تدابير معينة أو توفير الحماية، وما إذا كانت السلطات في الدولة الطالبة في وضع يتيح لها ضمان الالتزام بالتأكيدات المقدمة. وينبغي إجراء التقييم في ضوء الوضع العام لحقوق الإنسان في الدولة الطالبة في الوقت ذي الصلة، وعلى وجه الخصوص، في ضوء أي ممارسة تتعلق بالتأكيدات الدبلوماسية أو التعهدات المماثلة. (٣٧)

٥٠- ورغم أن تحديد مناسبة وموثوقية التأكيدات الدبلوماسية في القضايا المنطوية على عقوبة الإعدام يُعد مسألة واضحة نسبياً، فإن استخدام هذه التأكيدات في القضايا المنطوية على خطر التعذيب أو غيره من صور سوء المعاملة غالباً ما يكون أكثر إشكالية. وفي تقرير تناول أمثلة من بينها ممارسة الدول في القضايا المنطوية على تقديم تأكيدات دبلوماسية، أعرب المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة عن وجهة نظر مفادها

... أن التأكيدات الدبلوماسية لا يعول عليها وليست فعالة في الحماية من التعذيب وسوء المعاملة: فعادة ما تطلب هذه التأكيدات من دول يمارس فيها التعذيب بصورة منهجية؛ وتبين أن آليات رصد الأمور بعد العودة ليست بضمان ضد التعذيب؛ كما أن التأكيدات الدبلوماسية ليست ملزمة قانوناً، وبالتالي فإنها لا تنطوي على أي أثر قانوني ولا أي محاسبة في حالة انتهاكها؛ ولا يجد الشخص الذي تهدف التأكيدات إلى حمايته أي ملاذ عند انتهاكها. وبذلك يرى المقرر الخاص أن الدول لا تستطيع أن تلجأ إلى التأكيدات الدبلوماسية بوصفها وسيلة لدرء التعذيب وسوء المعاملة عند وجود أسباب تدعو

(٣٧) انظر المذكرة بشأن التأكيدات الدبلوماسية (Note on diplomatic assurances)، الفقرة ٢١.

للاعتقاد بأنَّ شخصاً ما معرض لخطر التعذيب أو سوء المعاملة لدى عودته (A/60/316)،  
الفقرة ٥١).

## رابعاً - الاستنتاجات والتوصيات

٥١ - لعل الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي يود أن يوصي مؤتمر الأطراف بتشجيع الدول الأطراف على أن تواظب على تبادل الممارسات الفضلى والدروس المستفادة في مجال التسليم بغية التغلب على المشاكل العملية وحالات التأخير التي تعيق التعاون الفعال والآتي في حينه. وفي هذا الصدد، لعل الفريق العامل يود أن يوصي مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بما يلي:

(أ) دعوة الدول الأطراف التي لم تستهل مراجعات داخلية بشأن إمكانية إصلاح نُظم التسليم الخاصة بها وبشأن تيسير ممارستها المتعلقة بالتسليم إلى القيام بذلك لأغراض منها معالجة القضايا التالية: كيفية التعامل مع ضغط الوقت في إجراءات التسليم لضمان عدم المساس بحقوق الإنسان؛ وكيفية تحقيق التوازن بين الحاجة إلى تسريع معالجة طلب التسليم والشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان؛

(ب) دون الإخلال بالحقوق الأساسي في المراجعة أو الطعن من قبل الشخص المطلوب، أو بفعالية المراجعة القضائية في إجراءات التسليم، تشجيع الدول الأطراف على تبسيط أو ترشيد الإجراءات عن طريق النص على تشديد القيود القانونية من أجل تعجيل الإجراءات والإجراءات التنفيذية والوثائق المقدمة من الشخص المطلوب؛ وعن طريق تقييد عدد الطعون التي يمكن التماسها أثناء عملية التسليم وعدد المحاكم التي يمكن الطعن في القرارات ذات الصلة لديها وفقاً للمبادئ القانونية السارية في الدول الأطراف؛

(ج) تشجيع الدول الأطراف، نظراً للتداخل الكبير بين إجراءات التسليم وإجراءات اللجوء، على ضمان إمكانية التوفيق فيما بين القرارات الصادرة في كل من الإجراءات، وإدارة الإجراءات المتوازية على أساس نموذج مرن لضمان التعامل بكفاءة مع الظروف غير المألوفة أو القضايا المعقدة؛

(د) تشجيع الدول الأطراف على تخصيص الموارد الكافية للسلطات المعنية التي تعالج مسائل التسليم لتجنب حالات التأخير المواجهة في إجراءات التسليم أو التغلب عليها.