

Distr.: General
25 September 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



الدورة الخامسة

مدينة بنما، ٢٥-٢٩ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٣
البنادان ٢ و٦ من جدول الأعمال المؤقت*
استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد
التعاون الدولي

تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (استعراض المادتين ٤٤ و ٤٥)

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

أولاً - مقدمة ونطاق التقرير وهيكله

- 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)، ومشروع المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القطرية، ومشروع المخطط النموذجي لتقارير الاستعراضات القطرية. وقد وضع فريق استعراض التنفيذ المبادئ 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 الاستعراض، أُعدت تقارير مواضيعية بغية جمع أعم وأنسب ما يرد في تقارير الاستعراضات القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة ومن الملاحظات والاحتياجات

* CAC/COSP/2013/1.

221013 V.13-86705 (A)



من المساعدة التقنية، مصنفة بحسب المواضيع، لإحالتها إلى فريق استعراض التنفيذ لكي يستند إليها في عمله التحليلي. ويرد في مذكرة منفصلة (CAC/COSP/2013/5) تحليل للاحتياجات من المساعدة التقنية ذات الصلة.

٣- ويحتوي هذا التقرير المواضيعي على معلومات عن تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية من قبل الدول الأطراف المستعرضة في العام الأول والثاني والثالث من الدورة الأولى لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية (آلية الاستعراض). ويستند هذا التقرير إلى المعلومات الواردة في تقارير الاستعراض الخاصة بـ ٤٤ دولة طرفاً، التي كانت قد اكتملت أو شارفت على الاكتمال في ١ أيلول/سبتمبر ٢٠١٣.

٤- ويرد هذا التقرير المواضيعي بشأن تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية في وثيقتين. فهذه الوثيقة الأولى تتناول الملاحظات العامة المتعلقة بالتحديات المواجهة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع والقضايا التي تتعلق بالدرجة الرئيسية بالمادتين ٤٤ و ٤٥ من الاتفاقية. (وترد الأمثلة عن التنفيذ في الأطر من ١ إلى ٥)، بينما تتناول الوثيقة الثانية (CAC/COSP/2013/10) تنفيذ المواد من ٤٦ إلى ٥٠ من الاتفاقية.

ثانياً - ملاحظات عامة بشأن التحديات المواجهة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية

٥- بناء على طلب من فريق استعراض التنفيذ، تتضمن هذه الوثيقة تحليلاً لأشيع التحديات المواجهة والممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع، مرتبة حسب كل مادة من مواد الاتفاقية. أمّا فيما يتعلق بالمادة ٤٤ (تسليم المجرمين)، التي تشمل مجموعة واسعة من التفاصيل، فقد استُخدم ترتيب إضافي حسب كل فقرة عند مناقشة تنفيذ تلك المادة.

٦- وقد أظهر تحليل أشيع التحديات التي برزت في تقارير الاستعراضات القطرية الـ ٤٤ وجود تحديات تعترض التعاون الدولي على المستويين التشريعي والعملي (انظر الجدول ١). وينبغي للدول الأطراف أن تواصل جهودها الرامية إلى سن قوانين تعنى بالتعاون الدولي واستعراض تلك القوانين وتحديثها، عند الاقتضاء، بما يتسق مع الاتفاقية. وشجعت الدول الأطراف على التصديق على الصكوك الثنائية ودون الإقليمية والإقليمية ذات الصلة وتطبيق الاتفاقية مباشرة، إذا أمكن ذلك. ولوحظ وجود تحديات في مجالات منها التعاون بين الولايات القضائية التي تتبع نظاماً قانونية متباينة، وشرط ازدواجية التجريم، وإنفاذ الأحكام، وأساليب التحرري الخاصة. وعلى الصعيد العملي، أشارت بعض الدول إلى أنها تفتقر إلى

الأدوات الحديثة والمعدات التقنية والموارد البشرية اللازمة لإنجاح التعاون. وأشار أيضاً إلى مسائل التبادل السريع للمعلومات وتحقيق التعاون الفعال فيما بين السلطات المركزية، وكذلك التنسيق فيما بين الأجهزة الوطنية ومسألة إدارة القضايا بكفاءة. وقد واجه عدد من الدول صعوبات في مجال التحقيقات المشتركة. ورئي عموماً أن إيجاد الآليات المناسبة لجمع الإحصاءات يشكّل أحد التحديات؛ وفي الوقت نفسه فإن توافر تلك المعلومات يعتبر عاملاً هاماً يساعد على تقييم كفاءة وفعالية التعاون الدولي.

الجدول ١

أشيع التحديات المواجهة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية

المادة من الاتفاقية	التحديات المستبانة في مجال التنفيذ
تسليم المجرمين (المادة ٤٤)	<ul style="list-style-type: none"> ● محدودية القدرات ● انعدام التنسيق فيما بين الأجهزة ● خصوصيات النظام القانوني ● عدم وجود إطار قانوني محدد، أو الحاجة إلى زيادة تطوير الإطار القانوني المحلي ● الحاجة إلى تنظيم منهجي للمعلومات عن قضايا تسليم المجرمين وإلى جمع البيانات الإحصائية ذات الصلة ● محدودية القدرات في مجال التكنولوجيا والموارد البشرية ● من أجل تنظيم جلسات الاستماع بشأن تسليم المجرمين
ازدواجية التجريم	● صعوبات في تطبيق شرط ازدواجية التجريم
(المادة ٤٤، الفقرة ٢)	● خصوصيات النظام القانوني والقيود الدستورية
التعجيل بالإجراءات أو تبسيط المتطلبات الإثباتية	● ضرورة تبسيط الإجراءات تماشياً مع الاتفاقية
(المادة ٤٤، الفقرة ٩)	● الافتقار إلى الأدوات اللازمة لكفالة اتخاذ إجراءات عاجلة
	● صعوبات في تطبيق إجراءات تسليم أكثر كفاءة
	● صعوبات في تقليل عدد الهيئات الإدارية والقضائية الضالعة في إجراءات التسليم السليبي
التسليم أو المحاكمة	● ضرورة إصلاح التشريعات من أجل كفالة تطبيق مبدأ "التسليم أو المحاكمة"
(المادة ٤٤، الفقرة ١١)	● ضرورة وضع تشريعات تتعلق بإنفاذ الأحكام الصادرة عن الدولة الطالبة
إنفاذ أحكام العقوبة الأجنبية	
(المادة ٤٤، الفقرة ١٣)	

التحدّيات المستبناة في مجال التنفيذ	المادة من الاتفاقية
<ul style="list-style-type: none"> • ضرورة إبرام المزيد من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف وتوسيع نطاق الاتفاقات القائمة، مع ضمان تماشي الصكوك مع معايير الاتفاقية • ضرورة تطبيق الاتفاقية مباشرة من أجل تعزيز فعالية تسليم المطلوبين 	الاتفاقات أو الترتيبات (المادة ٤٤، الفقرة ١٨)
<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود اتفاقات والافتقار إلى الخبرة 	نقل الأشخاص المحكوم عليهم (المادة ٤٥)
<ul style="list-style-type: none"> • محدودية القدرات والموارد • عدم وجود تشريعات محددة • وجود ثغرات في الإطار القانوني، أو عدم كفاية التدابير المعيارية القائمة من قبيل عدم الاعتراف بالمسؤولية الجنائية على الأشخاص الاعتباريين في إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة • ضرورة تحسين نظم إدارة القضايا من أجل الاستجابة إلى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة • ضرورة إبرام ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف تهدف إلى تعزيز فعالية عملية تقديم المساعدة القانونية المتبادلة • الحاجة إلى التنسيق فيما بين أجهزة السلطات المختصة في الاستجابة إلى طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المتلقاة وتقديم طلبات في هذا الخصوص 	المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)
<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود تشريعات محددة • وجود ثغرات في الإطار القانوني • عدم وجود تشريعات محددة أو معاهدات أو أحكام سوابق قضائية 	أغراض المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦، الفقرة ٣)
<ul style="list-style-type: none"> • تحديات عملية تُواجه في الإسراع في تبادل المعلومات في القضايا المستعجلة • تحديات تُواجه في جمع الإحصاءات • ضرورة توسيع نطاق الاتفاقات القائمة • عدم وجود تشريعات محددة بشأن تبادل المعلومات أو عدم وجود قواعد محددة بشأن التعاون في مجال إنفاذ القانون • صعوبات في إنشاء قنوات فعالة للاتصال بين السلطات المختصة • ضرورة تضمين التشريعات ذات الصلة صلاحيات إبرام اتفاقات مع السلطات النظرية 	نقل الإجراءات الجنائية (المادة ٤٧)
	التعاون في مجال إنفاذ القانون (المادة ٤٨، الفقرتان ١ و ٢)

التحديات المستبانة في مجال التنفيذ	المادة من الاتفاقية
<ul style="list-style-type: none"> ● قلة الخبرة في إجراء تحقيقات مشتركة في مجال مكافحة الفساد ● عدم وجود تشريعات محددة ومبادئ توجيهية واضحة بشأن اعتماد الاتفاقات ذات الصلة مع الأجهزة الأخرى المعنية بإنفاذ القانون ● ضرورة إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف أو توسيع ما هو قائم منها 	التحقيقات المشتركة (المادة ٤٩)
<ul style="list-style-type: none"> ● ضرورة وضع تشريعات تضع في الحسبان خصوصيات النظم القانونية ● انعدام التنسيق فيما بين الأجهزة ● محدودية القدرات (محدودية الموارد التكنولوجية) ● محدودية المعرفة بأحدث أساليب التحري الخاصة ● محدودية الموارد البشرية والمالية ● عدم وضوح المبادئ التوجيهية المتعلقة باستخدام أساليب التحري الخاصة بالنسبة للجهاز القضائي وأجهزة التحقيق 	أساليب التحري الخاصة (المادة ٥٠)

٧- أمّا أشيع الممارسات الجيدة التي أُبرزت في تقارير الاستعراضات القطرية الـ ٤٤ فكانت مرآة تعكس إلى حد بعيد التحديات الموجودة (انظر الجدول ٢). والعديد من التوصيات الرامية إلى معالجة ثغرات وتحديات محددة يمكن تبينها أيضاً ضمن أكثر الممارسات الجيدة ذكراً. ومن الأمثلة على تلك الممارسات، في الجانب التشريعي، اتباع نهج مرنة وواسعة النطاق في مسألة ازدواجية التجريم، والتصديق على المعاهدات الثنائية والإقليمية، واستخدام الاتفاقية كأساس قانوني. وفيما يتعلق بالجانب العملي أيضاً، توفر أشيع الممارسات الجيدة المستشهد بها، على ما يبدو، حلاً يمكن نقل تطبيقها على العديد من التحديات المستبانة. وتتنوع تلك الممارسات الجيدة، تدرّجاً من استخدام القنوات والأدوات الخاصة بالاتصالات غير الرسمية، إلى تبادل الموظفين ووصولاً إلى أساليب التنسيق فيما بين الأجهزة الوطنية وإنشاء اللجان ونظم إدارة القضايا لدى السلطات المركزية.

الجدول ٢

أشيع الممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية

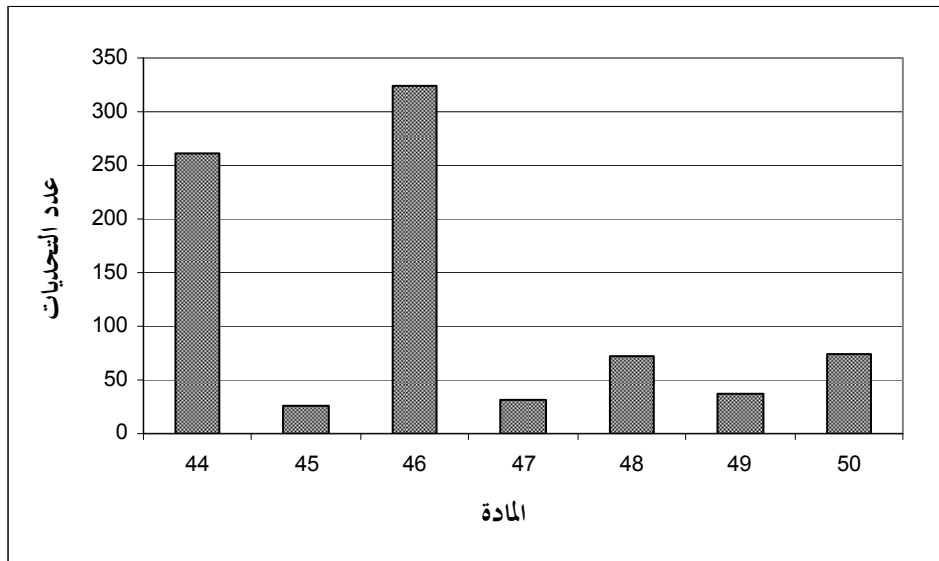
المادة من الاتفاقية	الممارسات الجيدة المستبناة في مجال التنفيذ
تسليم المجرمين (المادة ٤٤، الفقرة ١)	<ul style="list-style-type: none"> التدريب المتعلق بالاتفاقية والمقدم من ضمن جوانب مبادرة حكومية بشأن كيفية استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المجرمين إدراج عنصر بارز خاص بالتعاون الدولي ضمن مكونات الاستراتيجية الوطنية اتباع نهج مرن وواسع النطاق إزاء ازدواجية التجريم إنشاء أطر قانونية جديدة لتعزيز التعاون الدولي تطبيق نظم تسليم للمجرمين تستند إلى مجموعة من المعاهدات والاتفاقيات ومدعمة بإطار قانوني وطني متين مما يتيح استخدام التشريعات بكفاءة وعلى نحو استباقي التحوّل من معاهدات غير مرنة تستند إلى قوائم إلى اتفاقات قائمة أساساً على تعريف الحد الأدنى للعقوبة الاستخدام الكفء لقاعدة بيانات إلكترونية لتتبع مسار الطلبات الواردة والمرسلة بشأن تسليم المطلوبين مما يتيح للموظف المعني بالقضايا رصد التقدم المحرز في مسار الطلبات وتحديد إجراءات المتابعة المناسبة
التعجيل بالإجراءات أو تبسيط المتطلبات الإثباتية (المادة ٤٤، الفقرة ٩)	<ul style="list-style-type: none"> التعجيل بإجراءات التسليم من خلال قنوات مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) ومن خلال الاتصالات الإلكترونية الكفاءة والقدرة على التعامل مع حجم كبير من الطلبات المقدمة من السلطات المكلفة عادة بإنفاذ القانون والوكالات المتخصصة التي تتعامل مع الطلبات التي تنطوي على جرائم معقدة وخطيرة، بما فيها جرائم الفساد إنشاء لجنة تعنى بتسليم المجرمين
الاتفاقات أو الترتيبات (المادة ٤٤، الفقرة ١٨؛ والمادة ٤٦، الفقرة ٣٠)	<ul style="list-style-type: none"> احتواء عدد كبير من المعاهدات المتعلقة بتسليم المجرمين وتبادل المساعدة القانونية ومكافحة الفساد وغسل الأموال والجريمة المنظمة على أحكام بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية إبرام الدولة لاتفاقات مع بلدان يوجد فيها عدد كبير من مواطني تلك الدولة التوقيع على مذكرات تفاهم لتعزيز التنفيذ العملي للاتفاقات الثنائية

الممارسات الجيدة المستبانة في مجال التنفيذ	المادة من الاتفاقية
<ul style="list-style-type: none"> • أتباع العديد من الأساليب المتنوعة لتقديم المساعدة للدول الأجنبية طوال سير الإجراءات الجنائية بتطبيق الاتفاقية مباشرة أو بتطبيق أحكام القانون المحلي • استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للتعاون الدولي في مجال تقديم المساعدة القانونية المتبادلة • اعتماد إطار قانوني مخصص وشامل يتيح جملة أمور، ومنها إنفاذ الأحكام الأجنبية المتعلقة بالمصادرة • تطوير أدوات من قبيل قاعدة بيانات إلكترونية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة • إدراج بند خاص في الاستراتيجية الوطنية يعنى بالتعاون الدولي • كثرة المشاورات غير الرسمية مع السلطات الأجنبية قبل تقديم طلبات رسمية التماساً للمساعدة القانونية المتبادلة • استعراض مشاريع الطلبات قبل تقديم الطلبات الرسمية للحصول على المساعدة القانونية المتبادلة • قصر الفترة الزمنية اللازمة لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة • استخدام قنوات مثل الإنترنت بغرض التعجيل في تقديم المساعدة • التعاون الفعال مع سلطات إنفاذ القانون الوطنية الأخرى، خصوصاً فيما يتعلق باقتفاء أثر الموجودات وتجميدها • تقديم طلب انتساب إلى عضوية مجموعات أو شبكات دولية (مثل مكتب الشرطة الأوروبي (يوروبول) والمنظمة الدولية للشرطة الجنائية وغيرها) بغية تيسير التعاون • التعاون على المستوى المحلي بين جهاز الشرطة وسلطة الجمارك وسلطة مراقبة الحدود بموجب صلاحيات قانونية تمنح لتلك الهيئات الثلاث للتصرف بالنيابة عن بعضها البعض وتبادل المعلومات فيما بينها • إبرام اتفاق بشأن منح الخبراء الدوليين المعيّنين صلاحيات تتجاوز صلاحيات ضباط الاتصال وترتبط بأداء وظائف عامة محلية • اتخاذ تدابير تعاون راسخة على الصعيدين الوطني والدولي • إنشاء مجموعة شاملة من أدوات التحقيق في مجال إنفاذ القانون الدولي • وجود موظفي إنفاذ قانون مُلحَقين والاستخدام الواسع النطاق 	<p>المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)</p> <p>تنفيذ طلبات الحصول على المساعدة القانونية المتبادلة وعلى معلومات (المادة ٤٦، الفقرة ٢٤)</p> <p>التعاون في مجال إنفاذ القانون (المادة ٤٨، الفقرة ١)</p>

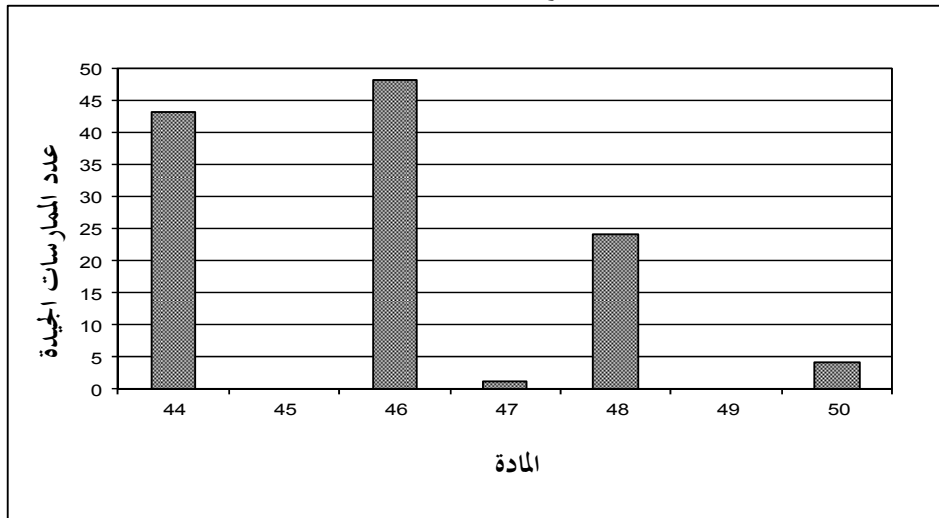
المادة من الاتفاقية	الممارسات الجيدة المستبانة في مجال التنفيذ
الاتفاقات أو الترتيبات (المادة ٤٨، الفقرة ٢)	<ul style="list-style-type: none"> • لقنوتات إنفاذ القانون غير الرسمية، فضلا عن التشجيع على تبادل المعلومات مع النظراء الأجانب • الاعتراف بالاتفاقية كأساس قانوني للتعاون في مجال إنفاذ القانون • تقديم المساعدة في مجال بناء القدرات إلى سلطات إنفاذ القانون في البلدان النامية • تعزيز قنوتات التعاون على الصعيد دون الإقليمي • إبرام صكوك إقليمية في مجالات التعاون الدولي، ومكافحة الفساد وغسل الأموال والجريمة المنظمة، تتضمن أحكاما بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية • المشاركة في الهيئات الإقليمية التي تعنى بتيسير تقديم المساعدة في مجال إنفاذ القانون

٨- ويؤكد التحليل الكمي للتقارير القطرية على الاتجاه المذكور أعلاه. ولم يكن من المستغرب أن الأرقام المتعلقة بالتحديات والممارسات الجيدة المستبانة بشأن كل مادة - ثم بشأن كل فقرة من المواد المختارة في الأجزاء الأخيرة من هذا التقرير - كانت مرتفعة في كلتا الفتحتين بشأن الأحكام ذاتها. فمن جهة، فيما يتعلق بالمادتين ٤٤ و ٤٦، تعزى الأرقام المرتفعة من التحديات والممارسات الجيدة، كما هو مبين في الشكلين الأول والثاني، إلى العدد الكبير من الفقرات المتضمنة في المادتين المذكورتين. ومن جهة أخرى، وكما هو مبين في الشكلين الثالث والرابع، تتجسد الأهمية العملية لمواضيع محددة، على مستوى الفقرات، في العدد الكبير من التحديات والممارسات الجيدة المستبانة في مجال تنفيذها. ومن الأمثلة على ذلك الفقرة ٩ من المادة ٤٤ التي تتناول مسألة تعجيل إجراءات التسليم وتبسيط المتطلبات الإثباتية من أجل تسليم المجرمين، والفقرة ١٣ من المادة ٤٦ التي تتناول السلطات المركزية. (لا تشدد عن تلك القاعدة إلا المادة ٤٨ إذ يبرز عدد أكبر من الممارسات الجيدة فيما يتعلق بالتعاون في مجال إنفاذ القانون من أجل تبادل المعلومات (المادة ٤٨، الفقرة ١) وعدد أكبر من التحديات فيما يتعلق بالاتفاقات والترتيبات ذات الصلة (المادة ٤٨، الفقرة ٢) وكذلك المادة ٥٠ المعنية بأساليب التحري الخاصة، التي يبرز بشأنها عدد من التحديات المستبانة دون أن يترافق ذلك مع عدد كبير من الممارسات الجيدة.)

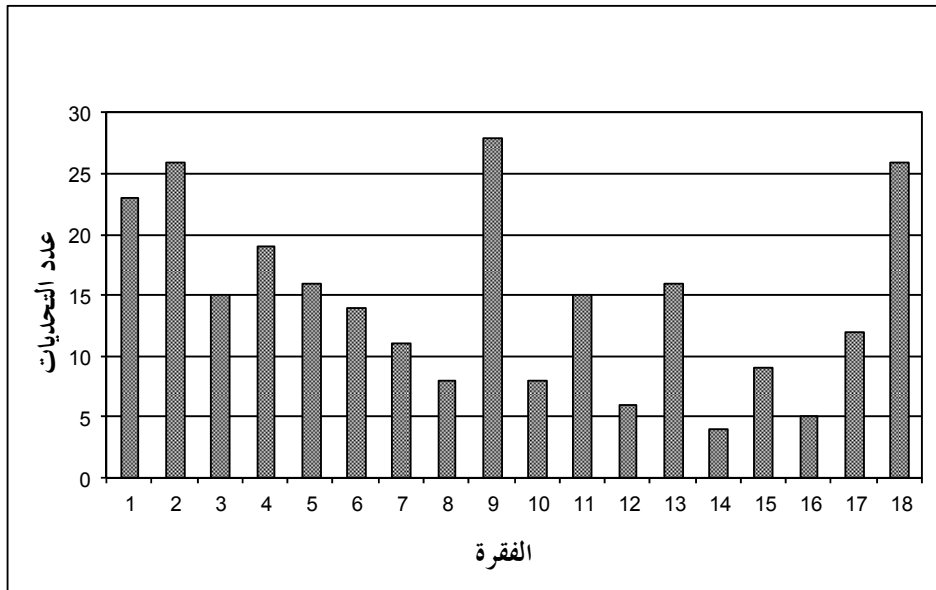
الشكل الأول
التحديات المواجهة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية، حسب المادة



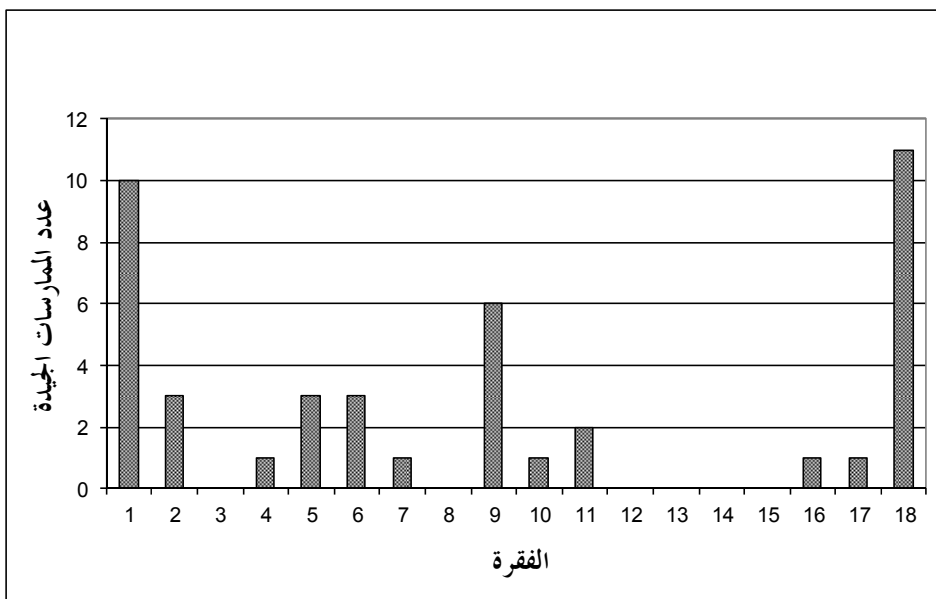
الشكل الثاني
الممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية، حسب المادة



الشكل الثالث
التحديات المواجهة في تنفيذ المادة ٤٤ من الاتفاقية، حسب الفقرة



الشكل الرابع
الممارسات الجيدة في تنفيذ المادة ٤٤ من الاتفاقية، حسب الفقرة



٩- لقد أثبت الترابط العام بين عدد التحديات ومضمونها وعدد الممارسات الجيدة ومضمونها أن آلية الاستعراض، بعد انقضاء السنة الثالثة من الاستعراضات القطرية، قد أدت وظائفها. فوفقاً للمبادئ التوجيهية لآلية الاستعراض وخصائصها، ينبغي للآلية أن تقوم بما يلي:

(أ) أن تتيح فرصاً لتقاسم الممارسات الجيدة والتحديات المستبناة (الفقرة ٣ ج) من الإطار المرجعي)؛ (ب) أن تحدّد، في أبكر مرحلة ممكنة، ما تواجهه الدول الأطراف من صعاب في الوفاء بالتزاماتها بمقتضى الاتفاقية وما تتبّعه من ممارسات جيّدة في جهودها الرامية إلى تنفيذ الاتفاقية (الفقرة ٣ ح) من الإطار المرجعي)؛ (ج) أن تساعد الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية تنفيذاً فعالاً (الفقرة ٣ د) من الإطار المرجعي). وتظهر الجداول والأشكال الواردة في هذا التقرير أن الاستعراضات القطرية تولّد معلومات وفيرة تتيح لآلية الاستعراض تحقيق تلك الأهداف.

ثالثاً- تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية

ألف- تسليم الجرمين

١٠- أدرجت معظم الدول الأطراف عملية تسليم الجرمين في نظمها القانونية المحلية، وذلك غالباً في الدستور أو في قانون الإجراءات الجنائية أو في قوانين خاصة بشأن التعاون الدولي. ولم يكن لدى دولتين طرفين تشريعات وطنية متعلقة بتسليم الجناة المطلوبين، وأشارت إحداهما إلى أنها بصدد النظر في اعتماد تشريعات من هذا القبيل؛ وقُدّمت للدولة الأخرى توصية بشأن النظر في وضع قانون لتسليم المطلوبين يتضمن جميع عناصر التسليم المنصوص عليها في الاتفاقية والصكوك الدولية الأخرى، ويمكن أن يشمل ذلك إدخال تعديل على الدستور. ومع بدء الاستعراض، كان بلدان قد اعتمدا تشريعات جديدة لم تكن وقتئذ قد دخلت حيز النفاذ. وفي بلد آخر، كان قانون التسليم قيد التقييم أثناء فترة الاستعراض القطري.

١١- أمّا البلدان التي لديها تشريعات بشأن تسليم الجناة المطلوبين، فلم تكن تلك التشريعات تنظّم مسألة التسليم بنفس المستوى من التفصيل. ولدى أحد البلدان عدد محدود من المواد المتعلقة بتسليم المطلوبين في دستوره. وفي بلدين آخرين، اقتصرتا التشريعات الوطنية على الإشارة إلى جرائم غسل الأموال. وفي أحد ذينك البلدين طُبقت بعض الأحكام العامة الواردة في الدستور على جميع الجرائم، أما المسائل العملية الأخرى فتُحلّ على أساس المعاملة بالمثل؛ وقُدّمت توصية بضرورة وضع تشريعات تنطبق على جميع الجرائم المقررة وفقاً للاتفاقية. أما البلد الآخر فكان يخطط لاعتماد مشروع قانون لمكافحة الفساد يتضمن أحكاماً متعلقة بتسليم المطلوبين تختص بمجال الفساد فقط. وفي إحدى الدول الأطراف، لا ينظّم القانون المحلي إلا طلبات تسليم المطلوبين إلى بلدان أخرى، ولوحظ أن تلك التشريعات

يمكن أن تُطبَّق على طلبات تسليم المطلوبين المتلقاة، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. ومع ذلك، قُدِّمت توصية بتحديد إجراءات وأحكام بشأن طلبات تسليم المطلوبين المتلقاة.

١٢- والفرق الرئيسي بين الدول الأطراف ناتج عن انتمائها لنظم قانونية مختلفة. فالدول التي يتيح دستورها التطبيق المباشر للمعاهدات الدولية التي صدقت عليها لا يلزمها اعتماد تشريعات مفصلة في مجال تسليم المطلوبين. وهناك دول أطراف أخرى لا يمكنها إنفاذ المعاهدات إلا بسنّ تشريعات تنفيذية. وأكدت إحدى الدول الأطراف امتثالها لمعظم أحكام الاتفاقية بالإشارة إلى أحكام مماثلة أو مكافئة جداً واردة في اتفاقية إقليمية لمكافحة الفساد هي طرف فيها.

١٣- وفي حين تعتمد بعض الدول اعتماداً كبيراً على المعاهدات، فإنّ دولاً أخرى أشارت إلى أهمية الترتيبات غير الملزمة في ممارستها لتسليم المطلوبين والترتيبات التي تتم على المستوى دون الإقليمي، والتي تتوفر في كثير من الأحيان نهجاً إزاء التسليم المتبادل للهاربين ذا طابع رسمي أقل من ذلك الذي توفره المعاهدات الكاملة. وتطبَّق إحدى الدول الأعضاء في الكومنولث خطة لندن لتسليم المطلوبين داخل مجموعة الكومنولث، في حين أفادت دولة أخرى بأنه يمكنها تطبيق خطة لندن لكن يلزمها وضع تلك الخطة ضمن تشريع يُدرج في قانون تسليم المطلوبين بنفس طريقة إدراج معاهدة تسليم المطلوبين، وهو ما لم تفعله بعد. وبالنسبة للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، فإنّ القرار الإطارى 2002/584/JHA الذي أصدره المجلس بشأن أمر التوقيف الأوروبي يؤدي بوجه عام إلى وجود نظام ذي مستويين: نظام مبسّط يطبَّق على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ونظام قواعد عامة يطبَّق على الدول الأخرى. وتفرِّق دولة واحدة عضو في الاتحاد الأوروبي بين ثلاث فئات من الدول: دول الاتحاد الأوروبي؛ ودول محددة من خارج الاتحاد الأوروبي مشاركة في تسليم المطلوبين؛ وجميع الدول الأخرى التي يتعين إجراء ترتيبات خاصة معها.

١٤- و"الجرائم التي يجوز تسليم مرتكبيها" هي، في غالبية الدول الأطراف، الجرائم التي يُعاقب عليها بالحرمان من الحرية لفترة لا تقل عن سنة واحدة أو بعقوبة أشد. ويستند معظم المعاهدات في تحديد "الجرائم التي يجوز تسليم مرتكبيها" إلى شرط الحد الأدنى للعقوبة المذكور أعلاه بدلا من أن تستند إلى قائمة بالجرائم. وقد تخلّت بعض الدول الأطراف عن تطبيق قاعدة السنة الواحدة فقلّصت الحد الأدنى للعقوبة (ليصبح ستة أشهر) أو زادت (ليصبح سنتين)؛ وجعلت بعض المعاهدات الثنائية الحد الأدنى للعقوبة لمدة سنتين. وفي الحالات التي يُطلب فيها تسليم المطلوبين من أجل إنفاذ حكم، عادة ما يكون الحد الأدنى ستة أشهر (وهو أربعة أشهر في ثلاث دول أطراف).

١٥- وأشارت إحدى الدول إلى أن اعتمادها المتزايد على نهج شرط الحد الأدنى للعقوبة في عملية التفاوض بشأن المعاهدات الدولية الجديدة قد أضفى عنصراً مروناً مهماً على عمليات التسليم. وقُدِّمت توصيات في بعض البلدان التي تتبع نهج الحد الأدنى للتأكد من تطبيق ذلك الحد على طائفة أوسع من جرائم الفساد. وأشار إلى أن التحديات الناجمة عن ذلك الحد الأدنى يمكن معالجتها بزيادة نطاق العقوبات المنطبقة للتأكد من أن جميع الجرائم المحددة وفقاً للاتفاقية سوف تصبح خاضعة لمبدأ التسليم. وفي أحد البلدان، قُدِّمت توصية بشأن ضرورة إقرار حد أدنى للعقوبة لا يقل عن ١٢ شهراً وذلك من أجل كفالة إمكانية التسليم على الأقل فيما يتعلق بمرتكبي جميع الجرائم الإلزامية بالتسليم المشمولة بالاتفاقية، أو أن يُذكر في قانون التسليم أو في جميع المعاهدات أن مرتكبي جميع الجرائم المشمولة بالاتفاقية يمكن تسليمهم. ويستند بلد آخر، بالرغم من أن تشريعاته لا تتضمن شرط الحد الأدنى للعقوبة، إلى المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (مرفق قرار الجمعية العامة ٤٥/١١٦) التي تمنح سلطة تقديرية للدول في أن تجعل الحد الأدنى من العقوبة سنة واحدة أو سنتين؛ ولكن ذلك البلد لم يقرر بعد ما إذا كان سيُطبَّق حد السنة الواحدة أم السنتين. وصدرت توصيات أيضاً بشأن المعاهدات التي تستخدم نهج قائمة الجرائم: فإما أن تُستعرض تلك المعاهدات الثنائية التي تستخدم ذلك النهج ويُوسَّع نطاقها لتشمل جميع الجرائم المشمولة بالاتفاقية؛ وإما أن تُدرج الجرائم المتصلة بالفساد في معاهدات تسليم المطلوبين في المستقبل وتُطبَّق الاتفاقية بطريقة مباشرة.

١٦- ولم يتمكن سوى عدد قليل جداً من البلدان من التأكيد بأن كل جريمة من الجرائم التي تنطبق عليها الاتفاقية تعتبر مدرجة كجريمة يجوز تسليم مرتكبيها بموجب أي معاهدة لتسليم المطلوبين قائمة بين الدول الأطراف، على النحو المتوخى في الفقرة ٤ من المادة ٤٤ من الاتفاقية. إلا أن بعض الدول الأطراف أكدت أنها أدرجت تلك الجرائم بوصفها جرائم تستوجب تسليم مرتكبيها عند إبرام معاهدات جديدة لتسليم المطلوبين.

١٧- وقد أجازت غالبية الدول الأطراف تسليم المطلوبين في "الجرائم الفرعية" إذا كانت الجريمة الرئيسية تفي بشرط الحد الأدنى للعقوبة. وفي دولة واحدة كان على الأشخاص المطلوب تسليمهم إبداء موافقتهم الصريحة حتى يتم تسليمهم في جرائم فرعية. وفي بلدين آخرين لا يعتبر تسليم المطلوبين في جرائم فرعية جائزاً إلا إذا كان الحد الأقصى للعقوبة المفروضة على كل تلك الجرائم مجتمعة يصل إلى السجن لمدة سنتين. وفي بلدين رأى المستعرضون أن العقوبات الشديدة المفروضة على مرتكبي جرائم الفساد تخفف من الحاجة

إلى تسليم مرتكبي الجرائم الفرعية. وأكدت تسع دول أطراف عدم إمكانية تسليم مرتكبي الجرائم الفرعية.

١٨- ويبدو أن من بين الشروط القياسية لقبول التسليم شرط ازدواجية التجريم، مع أن هذا الاشتراط ليس مطلقاً لدى عدّة دول أطراف. وثمة دولة طرف واحدة منها فقط لا تشترط ازدواجية التجريم عملياً في غياب قانون لتسليم المطلوبين. وتمكّنت دول أخرى من التغلّب على ذلك الشرط، إذا ضمنت الدولة الطالبة التعامل بالمثل بشأن الموضوع نفسه، بالتطبيق المباشر للاتفاقية، أو عندما ينظر إلى سلوك ما على أنه يستوجب تسليم مرتكبيه بموجب معاهدة لتسليم المطلوبين. وثمة دولة طرف واحدة فقط ذهبت إلى أن انعدام ازدواجية التجريم يُعدّ سبباً اختيارياً (لا إلزامياً) لرفض طلب التسليم. وتشترط دولة أخرى أيضاً ازدواجية التجريم فيما يتعلق بدول محددة، ولكنها لا تشترط إبرام اتفاقات لتسليم المطلوبين مع دول أخرى، بيد أن الجريمة يجب أن تكون قد ارتكبت داخل الولاية القضائية للدولة الطرف لكي تشكل جريمة تستوجب تسليم مرتكبيها في إطار تلك الاتفاقات.

١٩- وذكرت دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي أن جريمة الفساد مشمولة في القرار الإطاري الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن مذكرة التوقيف الأوروبية باعتبارها واحدة من الجرائم التي تؤدي إلى التسليم إذا كانت العقوبة في الدولة العضو المصدرة للمذكرة هي السجن أو الحبس لمدة أقصاها ثلاث سنوات على الأقل، وفقاً لما يحدده قانون الدولة العضو المصدرة، دون التحقق من استيفاء شرط ازدواجية تجريم الفعل.

٢٠- وتنص غالبية الدول الأطراف على مبدأ ازدواجية التجريم صراحةً في تشريعاتها الوطنية، في حين أكدت ثلاث دول على تطبيقها لذلك المبدأ في الممارسة العملية أو استناداً إلى معاهدات ثنائية انضمت إليها. ويُجيز مشروع قانون مكافحة الفساد، في دولة طرف واحدة، تسليم المجرمين في ظل انعدام ازدواجية التجريم. وقد أعربت دولة طرف أخرى عن اهتمامها بتعديل تشريعاتها لإزالة شرط ازدواجية التجريم فيما يخص بعض، أو جميع، الجرائم المنصوص عليها في قوانين العقوبات الخاصة بها.

٢١- وقد بذلت معظم الدول الأطراف جهوداً لتطبيق نهج مرن إزاء مبدأ ازدواجية التجريم: فعادة ما يُعتبر مبدأ ازدواجية التجريم متحققاً بغض النظر عن المصطلحات المستخدمة في وصف الجريمة ذات الصلة أو أنواع مماثلة من الجرائم. وأعربت دولتان عن القلق من أن انعدام التجريم الكامل لجميع الأفعال المجرّمة في الاتفاقية قد ينتج عنه بروز مشاكل في سياق شرط ازدواجية التجريم. وذكرت دولة واحدة أنها لم تواجه أية عقبات في

التعاون مع غيرها من الدول، أحياناً أو عطاءً، بسبب أعمال هذا المبدأ. وسلطت دولة أخرى الضوء على أن عدم وجود تعريف "للموظفين العموميين الأجانب" و"موظفي المؤسسات الدولية العمومية" في تشريعاتها الوطنية، مقروناً بقراءة صارمة لمبدأ ازدواجية التجريم، يعني انعدام إمكانية تسليم المطلوبين في الجرائم المنصوص عليها في المادة ١٦ من الاتفاقية.

٢٢- ويمكن لغالبية الدول الأطراف أن ترفض طلبات التسليم استناداً إلى الأنماط ذاتها من الأسباب. وقد اختلفت إحدى الدول الأطراف عن غيرها في أن بإمكانها أن ترفض التسليم إذا وجدت دلائل على أن من شأن محاكمة الشخص المطلوب أو تنفيذ العقوبة الجنائية الأجنبية محلياً تسهيل التأهيل الاجتماعي للشخص المطلوب. ولدى معظم الدول الأطراف قائمة مستفيضة بأسباب رفض التسليم في تشريعاتها، في حين تستعمل بعض الدول الأسباب المنصوص عليها في معاهدات، أو تستخلص تلك الأسباب من المبادئ العامة للقانون الدولي في غياب معاهدة قابلة للتطبيق. كما أدرجت بعض الدول الأطراف قائمة بأسباب الرفض في دساتيرها.

٢٣- ولا يمكن لمعظم الدول الأطراف أن ترفض طلب تسليم مطلوب بمجرد أن الجريمة تتعلق بأمور مالية. وفي بعض البلدان لا يوجد مثل هذا العائق في تشريعاتها الوطنية، بينما تنص تشريعات بلدان أخرى صراحةً على أن الجرائم المتعلقة بأمور مالية تستوجب هي أيضاً تسليم مرتكبيها. ولم تُتخذ في بلدين أي تدابير محددة من أجل تنفيذ هذا الحكم، وقُدِّمت لهما توصية لضمان امتثالهما لأحكام الاتفاقية. وفي ثلاثة بلدان، حُلف عدم وجود تشريعات أو ممارسات درجة من عدم اليقين بشأن مدى إمكانية رفض طلب التسليم استناداً إلى هذا السبب. وقدم أحد البلدان أمثلة على تسليم المطلوبين في جرائم مرتبطة بأمور مالية. وتحدد تشريعات دولتين طرفين بعض الفئات من الجرائم التي لا تستوجب تسليم مرتكبيها بسبب طابعها المالي؛ بيد أنهما لا ترفض تسليم المطلوبين إذا كانت أركان جريمة معينة تشكل أيضاً عملاً من أعمال الفساد وفقاً للاتفاقية.

٢٤- وأغلبية الدول الأطراف قد لا توافق على طلب التسليم (أو أنها قد ترفضه) عندما توجد أسباب تحملها على الاعتقاد بأن الطلب قد قُدِّم بهدف مقاضاة الشخص المعني بسبب جنسه أو عرقه أو دينه أو جنسيته أو أصله الإثني أو آرائه السياسية. وفي عدة دول أطراف، اعتُبر وجود مواد دستورية عامة تحظر التمييز في حالات كهذه كافياً لتنفيذ هذا الحكم. وفي دول أخرى، مع أن التصديق على اتفاقيات حقوق الإنسان أو معاهدات تسليم المطلوبين ذات الصلة يعتبر من حيث المبدأ كافياً لتنفيذ الحكم، قُدِّمت في الوقت نفسه توصية لها بأن تأخذ في الاعتبار أحكام القانون الدولي عند سن القانون المتعلق بتسليم المطلوبين أو أن تضمن تطبيقها في الممارسة العملية. وفي ثمان دول أطراف لم يُؤخذ خطر التمييز على أساس

الجنس في الاعتبار، وإن أعلنت إحدى تلك الدول أن قانونها الجديد المتعلق بتسليم المطلوبين سوف يتناول هذا النوع من التمييز تحديداً. وفي واحدة من تلك الدول لم يكن التمييز بسبب الأصل الإثني أو الآراء السياسية من ضمن أسباب رفض التسليم. ولم تشر التشريعات المحلية في ثلاث دول إطلاقاً إلى شرط "عدم التمييز". وأفادت إحدى الدول بأنه سبق أن رفض طلب تسليم شخص مطلوب إلى إقليمها استناداً إلى مخاوف من حدوث تمييز.

٢٥- وقد أدرجت جميع الدول الأطراف تقريباً الطابع السياسي للجريمة المرتكبة ضمن أسباب رفض طلب التسليم. ووفقاً لإحدى الدول الأطراف كان هذا السبب هو أشيع أسباب رفض طلبات التسليم المتلقاة (إضافة إلى الحالات التي تتعذر فيها ملاحقة مرتكب الجريمة بسبب التقادم). وأشارت دولتان طرفان إلى أن بعض معاهداتهما المتعلقة بتسليم المطلوبين تتضمن أيضاً تعريفاً للجريمة السياسية. وأدرجت دولة واحدة تعريفاً للجريمة السياسية في تشريعاتها، كما وضعت قائمة مفصلة بالجرائم التي لا يمكن اعتبارها جرائم سياسية، بما في ذلك عدة جرائم متعلقة بالفساد. ولم تحدّد أيٌّ من الدول الأطراف الأخرى تعريفاً لمفهوم "الجريمة السياسية" في نص تشريعي، حيث تُتخذ القرارات بشأن رفض طلب التسليم استناداً إلى هذا السبب على أساس كل حالة على حدة، وكثيراً ما يُعتمد فيها على المعايير المبيّنة في الاجتهادات القضائية. ففي إحدى الدول، على سبيل المثال، تعتبر الجريمة سياسية إذا تبيّن، بعد تقدير دوافع الجاني والأساليب المستخدمة في ارتكاب الجريمة وما عداها من الملابس الأخرى، أن كفة البعد السياسي للفعل أرجح من كفة ركنه الجنائي. ويشير دستور إحدى الدول الأطراف إلى أنه لا يجوز التسليم "لأسباب سياسية"، وهو تعبير رأى المستعرضون أنه غامض من حيث نطاق تطبيقه الفعلي. وقد أكّدت غالبية الدول الأطراف على أن الجرائم المجرّمة في الاتفاقية لا تُعامل تحت أيّ ظرفٍ من الظروف كجرائم سياسية. وقدّمت توصيات في بعض التقارير القطرية بشأن توضيح القانون للتأكد من عدم اعتبار الجرائم المتعلقة بالفساد جرائم سياسية أو لرصد تطبيق الاستثناء وإجراء ما يلزم لتوضيح القانون عند الاقتضاء. واستبعدت دولتان طرفان إمكانية التدرّج بالطبيعة السياسية لأيّ جريمة حيثما وُجد التزام دولي بتسليم المطلوبين أو محاكمتهم. ولم يكن لدى دولة طرف واحدة أيّ استثناءات خاصة بالجرائم السياسية، وكذلك لم يكن لدى دولة طرف أخرى استثناءات خاصة بالجرائم السياسية عموماً، ولكنها لا تلي طلبات التسليم التي يقصد منها معاقبة شخص ما على آرائه السياسية. وتعدّ الحصول على معلومات من دولتين.

٢٦- ولا يمكن لمعظم الدول الأطراف تسليم رعاياها، وبعض الدول لا يمكنها تسليمهم ما لم تنص المعاهدات السارية على هذه إمكانية صراحةً. وست دول يمكنها تسليم

رعاياها. وتستبعد إحداها تسليم رعاياها إلا إذا كان الشخص المعني سيلقى "محاكمة أفضل" في المكان الذي ارتكبت فيه الجريمة. ولا تسلّم دولة أخرى من تلك الدول رعاياها إلا بشرط تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل في هذا المجال. كما يخضع تسليم الرعايا في دولتين طرفين للسلطة التقديرية للوزارة المعنية.

٢٧- وذكرت غالبية الدول الأطراف أن رفض تسليم مطلوب لهذه الأسباب سيفضي إلى ملاحقته قضائياً بموجب القانون الداخلي، وفقاً للفقرة ١١ من المادة ٤٤ من الاتفاقية. وبينما تنص تشريعات أو دساتير بعض الدول على مبدأ التسليم أو المحاكمة، فإن دولاً أخرى تطبقه بوصفه مبدأ عاماً من مبادئ القانون. وأوردت بعض الدول الأطراف حالات اتخذت فيها إجراءات جنائية محلية عندما رفضت طلبات تسليم على أساس جنسية الشخص المطلوب لتسليمه. وفي إحدى الدول تتوقف إمكانية إقامة الدعاوى محلياً كبديل للتسليم على الحصول على الشكوى المقدمة من الضحية أو الإدانة الرسمية من قبل سلطات البلد الذي ارتكبت فيه الجريمة. وتبين أن مبدأ التسليم أو المحاكمة في دولتين من الدول المذكورة أعلاه، التي يخضع فيها تسليم رعاياها للسلطة التقديرية للوزارة المعنية، غير وارد فيهما أو غير إلزامي.

الإطار ١

مثال على تطبيق الفقرة ١١ من المادة ٤٤ من الاتفاقية

تخيّر إحدى الدول الأطراف مواطنيها بين أن يُسلّموا أو يُحاكموا محلياً. فإذا اختار الشخص الخيار الثاني، حوكم محلياً بعد التشاور مع الدولة الطالبة بشرط تخلي الأخيرة عن ولايتها القضائية في هذا الشأن ونقلها لجميع الأدلة المتاحة.

٢٨- وأشارت خمس دول أطراف فقط إلى إمكانية تسليم مواطنيها مؤقتاً بشرط إعادتهم إلى الدولة بعد المحاكمة لقضاء فترة العقوبة التي تفرضها عليهم الدولة الطالبة، وذلك حسبما هو متوخى في الفقرة ١٢ من المادة ٤٤. وتطبق اثنتان من تلك الدول الخمس التسليم المشروط في سياق القرار الإطاري الصادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن أمر التوقيف الأوروبي؛ وكانت دول أخرى أطرافاً في اتفاقات ثنائية تنظّم التسليم المشروط أو أنها تتوخى إدراجه في تشريعاتها الوطنية.

٢٩- والعديد من الدول الأطراف لا يبدو أنها قادرة على إنفاذ الأحكام القضائية الأجنبية عندما ترفض طلب التسليم (المقدم لغرض إنفاذ عقوبة) لأسباب تتعلق بجنسية الشخص المطلوب تسليمه، وذلك وفقاً للفقرة ١٣ من المادة ٤٤ من الاتفاقية. أما الدول الأطراف التي

يمكنها تنفيذ الأحكام الأجنبية عندما ترفض طلب تسليم فتتصرف استناداً إلى التشريعات الوطنية أو المعاهدات الإقليمية أو التطبيق المباشر لاتفاقية مكافحة الفساد. وقد ذكرت إحدى الدول الأطراف، على وجه الخصوص، أنها ليست في وضع يمكنها من تنفيذ أمر قضائي أجنبي، حيث أنه إذا كان الشخص المحكوم عليه، بصرف النظر عن جنسيته، موجوداً على أراضيها، فليس بإمكان السلطات المختصة في هذه الدولة إلا أن تبدأ إجراءات جنائية جديدة بشأن الوقائع ذاتها.

٣٠- وفيما يتعلق بالأساس القانوني لتلقي أو إرسال طلب تسليم، لا يُشترط في أغلبية الدول الأطراف وجود معاهدة كأساس للتسليم. وهو ما يصح أيضاً على بعض الدول الأطراف التي تنتمي إلى العرف القانوني المسمى بـ "القانون العام"، والذي عادةً ما يشترط وجود معاهدة. وقد مكّنت أربع دول أطراف، على وجه التحديد، سلطاتها المختصة من إصدار إعلان مخصص وذلك لغرض اعتبار البلدان الأخرى إما "بلدان تسليم" أو "بلدان مجاملة قضائية" في حالة عدم وجود معاهدة؛ أو مكّنت تلك السلطات من وضع ترتيبات مخصصة أخرى. والعديد من الدول الأطراف، التي يُسمح فيها بالتسليم بصرف النظر عن وجود معاهدة، يشترط المعاملة بالمثل، باستثناء دولة طرف واحدة أخضعت التسليم لمصلحتها الخاصة ولجوودة علاقتها بالدولة الطالبة. إلا أن تلك الدولة الطرف أفادت، من أجل تسليط الضوء بشكل غير مباشر على أهمية وجود معاهدات سارية كأساس للتسليم، بأنها واجهت مشاكل كبرى فيما يخص فرار جناة مطلوبين إلى بلدٍ في منطقتها لم تعقد معه معاهدة تسليم.

الإطار ٢

مثال على تطبيق الفقرة ٧ من المادة ٤٤ من الاتفاقية

تطبق إحدى الدول الأطراف ما يُسمى بـ "مبدأ المعاملة التفضيلية" وكان هذا المبدأ قد وضع أصلاً فيما يتعلق بقانون العمل وحقوق الإنسان، إلا أن الاجتهاد القضائي في تلك الدولة الطرف وسّع نطاقه ليشمل التعاون الدولي. ووفقاً لذلك، تُفسّر أحكام المعاهدات الدولية، كالاتفاقية مثلاً، بالطريقة الأكثر ملاءمة لتحقيق التعاون الدولي.

٣١- وعلى الرغم من أن غالبية الدول الأطراف لا تشترط وجود معاهدة كأساس لتسليم المطلوبين فإن جميعها يعتمد عملياً وبدرجات متفاوتة على المعاهدات (الثنائية أو المتعددة الأطراف). وقد أفادت إحدى الدول بأنها عقّدت معاهدات تسليم ثنائية مع ١٣٣ دولة أو منظمة متعددة الأطراف، مثل الاتحاد الأوروبي، وأن ٣٠ معاهدة جديدة قد دخلت حيز

النفاز منذ بدء سريان الاتفاقية. وذكرت بعض الدول صراحة أن أدائها المفضلة لتسليم المطلوبين هي المعاهدات الثنائية. ولم تبرم ثلاث دول بعد أي اتفاقات تسليم ثنائية. واعتبرت إحدى الدول الأطراف عدة معاهدات ثنائية صالحة وقابلة للتطبيق بالرغم من أن القوة الاستعمارية السابقة هي التي كانت قد أبرمتها. وعادةً ما تتخذ المعاهدات الإقليمية شكل معاهدات تسليم مكتملة الأركان، أو معاهدات للمساعدة القانونية المتبادلة تتضمن أحكاماً بشأن تسليم المطلوبين. وقد لوحظ بوجه عام أن المعاهدات الثنائية أبرمت في الغالب مع بلدان منتمية إلى المنطقة نفسها أو ناطقة باللغة نفسها.

الإطار ٣

مثال على تطبيق الفقرة ٦ من المادة ٤٤ من الاتفاقية

اعتمدت إحدى الدول الأطراف لوائح مختصة بتنفيذ الأحكام المتعلقة بالتسليم في الاتفاقية. وتقضي هذه الأحكام، من بين أمور أخرى، بأن يُعتبر أي بلد يكون طرفاً في الاتفاقية في أي وقت معين بمثابة "بلد تسليم" وهذا يكفل لتلك الدولة الطرف القدرة على الوفاء بالتزاماتها الدولية بموجب الاتفاقية دون الحاجة إلى تعديل لوائحها التنظيمية في كل مرة تصبح فيها دولة جديدة طرفاً في الاتفاقية.

٣٢- مع أن دولاً أطرافاً كثيرة تستطيع، من حيث المبدأ، أن تستخدم الاتفاقية كأساس لتسليم المطلوبين، فقد تبين، من حيث الممارسة، أن الاتفاقية نادراً ما استُخدمت لهذا الغرض. وأشارت دولة طرف واحدة إلى أنها سبق أن قدمت طلبات تسليم مطلوبين باستخدام الاتفاقية كأساس لذلك. وكانت دولة طرف أخرى تستطيع استخدام اتفاقية مكافحة الفساد كأساس قانوني للتسليم ولكنها لم تفعل ذلك بعد، إلا أنها سبق أن استخدمت اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية كأساس قانوني لتسليم مطلوبين. وفي دولة واحدة، أمكن استخدام اتفاقية مكافحة الفساد لتوسيع نطاق معاهدة ثنائية بشأن الجرائم التي يجوز تسليم مرتكبيها، على الرغم من عدم إمكانية اعتبار تلك الاتفاقية وحدها أساساً قانونياً. ودفعت إحدى الدول الأطراف بأن المعاهدات الثنائية غالباً ما تكون أقدر من الاتفاقية على تنظيم الأمور المتعلقة بالتسليم تنظيمًا أكثر شمولية وتفصيلاً. وقدّمت دولة طرف أخرى تفسيراً مختلفاً، وهو أن الممارسين المهنيين يفتقرون عموماً إلى المعرفة بإمكانية استخدام الاتفاقية كأداة قانونية للتعاون الدولي. ولم تتخذ ثلاث دول أطراف بعد موقفاً واضحاً. وكان بإمكان دولتين طرفين أن تستخدماً الاتفاقية كأساس قانوني بالنص على ذلك في إطار قانون موجود بخصوص تسليم المطلوبين، ولكنهما لم تفعل ذلك.

٣٣- وأعربت غالبية الدول الأطراف عن استعدادها لاستكشاف إمكانيات إبرام معاهدات جديدة لتعزيز فعالية التسليم. وعرض عدد قليل منها أسماء الدول التي تجري معها مفاوضات بشأن إبرام معاهدات من هذا القبيل. وأشارت إحدى الدول الأطراف إلى سياستها العامة الراهنة المتبعة بشأن إيلاء الأولوية للمفاوضات التي تجريها مع الدول الأطراف التي يوجد فيها عدد كبير من مواطنيها. وأشار أحد البلدان التي لم ترم حتى الآن معاهدات ثنائية لتسليم المطلوبين إلى أنه قد بدأ في إجراء مناقشات أولية مع عدة بلدان مجاورة. وقُدِّمت إلى عدد من البلدان توصيات بشأن استعراض المعاهدات القائمة وإبرام معاهدات تسليم جديدة. وقُدِّمت مثل تلك التوصيات على الأخص إلى البلدان التي لا تستطيع استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للتسليم. وأوصيت عدة بلدان باستخدام الاتفاقية كأساس قانوني للتسليم، لكي تعوّض محدودية عدد المعاهدات الثنائية المبرمة.

٣٤- وظهرت اختلافات كبيرة فيما يتعلق بمتوسط مدة إجراءات التسليم، الذي يتراوح بين ١,٥ شهر إلى ٤ أشهر و١٢ شهراً إلى ١٨ شهراً. ولوحظ أنّ القرار الإطاري الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن أمر التوقيف الأوروبي قد ساهم في تقصير تلك المدة في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، على الرغم من عدم وجود أيّ إحصاءات محددة عن ذلك. وكثيراً ما تتوقف الاختلافات في الإطار الزمني للتسليم على الظروف التي قُدِّم فيها الطلب، مثل مدى تعقيد القضية وإجراءات الاستئناف وإجراءات اللجوء الموازية. فقد أشار أحد بلدان الاتحاد الأوروبي، على سبيل المثال، إلى احتياجه إلى وقت أطول عموماً (سنة واحدة على وجه التقريب) حتى يسلم المهربين من العدالة إلى بلدان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي. ويمكن في بلد آخر إنجاز الإجراءات الذي يستغرق عادة اثني عشر شهراً في أربعة أشهر إذا قُدِّمت الوثائق الداعمة لطلب التسليم على نحو سليم. وتباينت الأطر الزمنية المحددة لتسوية قضايا التسليم تبايناً كبيراً في تشريعات بلدان معينة، إذ حدّدت تشريعات أحد تلك البلدان المهلة اللازمة من تاريخ تلقي طلب التسليم حتى عقد جلسة الاستماع الخاصة بالتسليم بـ ٣٠ يوماً وحددت بعدها مهلة ١٥ يوماً لإنجاز التسليم؛ في حين حددت تشريعات بلد آخر المهلة بستة أشهر مع إمكانية تمديد تلك المهلة لستة أشهر أخرى.

٣٥- ويتوخّى حوالي نصف الدول الأطراف المستعزّة تبسيط الإجراءات. وتستند تلك الإجراءات إما إلى موافقة الشخص المطلوب على تسليمه وإمّا إلى علاقات تعاون متميزة مع بلدان محددة أو مع شركاء في معاهدات؛ وهذه هي المنهجية الأكثر استخداماً في البلدان التي لديها قانون عام أو خليط من النظم القانونية. وفي دولة واحدة، كانت تلك الإجراءات متاحة لغير رعاياها فقط. وبينما تستغرق قضية التسليم في إحدى الدول، عقب الإجراءات العامة، ما

متوسطه ستة أشهر، بلغ متوسط مدة الإجراءات المبسطة ثلاثة أشهر. ووفقاً لدولة طرف أخرى، فإن إجراءات التسليم المبسطة تُستخدم في ما يقرب من نصف القضايا، ومن الممكن أن تؤدي إلى السماح بالتسليم في غضون بضعة أيام إن لم يكن بضع ساعات. وكان بمقدور إحدى الدول استلام طلبات التسليم في قضايا مستعجلة عن طريق الإنترنت. وقد طبقت تلك الدولة أيضاً إجراءات التسليم المبسطة الواردة في المادة ٦ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين.

٣٦- وواجه بلدٌ عدّة عقبات في الحصول على تعاون من بلدان أخرى، من بين تلك العقبات حالات تأخر في تلقي المساعدة بسبب ارتفاع تكاليف الإجراءات وتعقدها. وقدم بلد آخر عدة طلبات تسليم تتعلق بجرائم فساد، ولم يُوافق على أيٍّ منها نتيجة لاختلاف النظم القانونية. وأشارت صراحةً أربعة بلدان إلى أنها لم تتلق أو ترسل أيّ طلبات تسليم بشأن جرائم تتعلق بالفساد.

٣٧- وسُجّلت درجة متدنية من الاتساق من حيث متطلبات الإثبات الدنيا التي تنص عليها القوانين الوطنية للسماح بالتسليم. فبينما لا تشترط بعض الدول الأطراف أية أدلة لإثبات ارتكاب الجريمة، يحدد البعض الآخر عدداً من المعايير التي تتمثل في بيان "أسباب مرجحة" أو تقديم "دعوى ظاهرة الوجاهة". وغالباً ما تمثلت الإجراءات المبسطة فيما بين الشركاء في المعاهدات بتقليل عبء الإثبات بحيث لا يلزم تقديم دعوى ظاهرة الوجاهة. وقُدّمت توصيات في مثل تلك الحالات لتقليل عبء الإثبات في إجراءات التسليم. مما يُيسر على الدول الطالبة صياغة طلب تسليم تُتاح له فرص نجاح أكبر، ما لم يكن فريق الاستعراض الخاص بتلك الدولة مقتنعاً بأن تلك المعايير مطبقة بقدر كافٍ من المنطقية والمرونة.

الإطار ٤

مثال على تطبيق الفقرة ٩ من المادة ٤٤ من الاتفاقية

أبلغت إحدى الدول الأطراف، بصفتها عضواً في منظمة دون إقليمية، عن ترتيبات التسليم التي تطبقها مع البلدان المنتمية لنفس المنظمة، وأكدت عدم فرض أيّ متطلبات تخص الإثبات. بل إنّ التسليم يتم فيها من خلال نظام للاعتراف المتبادل بأوامر التوقيف، وقد حظي ذلك النظام بثناء المستعرضين حيث إنه ييسر بدرجة كبيرة تسليم المهارين من العدالة على نحو سريع وفعال.

وقد حددت بعض الولايات القضائية مواعيد نهائية لاستعراض طلبات تسليم المطلوبين من جانب السلطات المسؤولة. وذكرت دولة واحدة أنها قد أنشأت مؤجراً وحدة مخصصة داخل سلطتها المركزية بغية التعجيل بتنفيذ طلبات التسليم، كما أنشأت لجنة مختصة بتسليمهم تتألف

من السلطة المركزية وسلطة الادعاء والشرطة والإنتربول وإدارة العلاقات الدولية وذلك بغرض تعزيز وتبسيط إجراءات التسليم ومناقشة القضايا الرئيسية التي تعترض هذه العملية وإيجاد حلول لها. ولتسهيل تسليم المطلوبين إلى البلدان التي تطبق نظاماً قانونياً مختلفاً؛ ولتسريع هذه العملية، يجب على القاضي أن يقبل كدليل قاطع شهادة صادرة عن سلطة مختصة مكلفة بالحاكمة في الدولة الطالبة، تبين أن لديها أدلة كافية تسوّغ مقاضاة الشخص المعني.

وبغية التعجيل في إجراءات تسليم المطلوبين، وضعت دولة طرف دليلاً للتسليم ومخططاً للإجراءات اللازمة، كما أعدت قائمة مرجعية للتسليم توفر اليقين الإداري والقانوني في القضايا التي تتضمن إرسال طلبات تسليم مطلوبين ومعالجتها. واتخذت سلطات تلك الدولة أيضاً خطوات لتوعية جميع أصحاب المصلحة المعنيين، ولا سيما الموظفون القضائيون، بشأن ما ينطبق من قوانين وإجراءات والإطار الزممي الواجب الالتزام به في هذا المجال.

٣٨- وقد رأت غالبية الدول الأطراف أن الضمانات الرئيسية لمراعاة الأصول القانونية مرسّخة في دستورها أو في قانون الإجراءات الجنائية الخاص بها. وذكرت دولة طرف واحدة فقط أن الضمانات المعنية مكفولة في ظل "مبادئ القانون العام". ورأى المستعرضون أن الضمانات المتعلقة بالإجراءات العامة كافية إذا اعتبرت منطبقة على إجراءات التسليم. وذكر عدد قليل من الدول الأطراف صراحةً إمكانية تطبيق معاهدات حقوق الإنسان ذات الصلة، بما في ذلك العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وقدمت بعض الدول قائمة بالحقوق والضمانات المطبقة في نظمها القانونية الداخلية. وهي تتضمن، في جملة أمور، افتراض البراءة، ومبدأ عدم جواز المحاكمة على ذات الجريمة مرتين، والحق في الاستعانة بمحامٍ، والحق في الاستعانة بمترجم شفوي، والحق في استئناف حكم المحكمة الذي يفرض احتجازاً أولياً وفي أمر المحكمة الذي يأذن بالتسليم. ولكن الحق في استئناف حكم المحكمة الذي يأذن بالتسليم غير مكفول في جميع الدول الأطراف. وقُدّمت توصيات تحضّ الدول على توفير إمكانية الاستئناف في إجراءات التسليم. وكانت هناك دولة طرف واحدة لم تتخذ أيّ تدابير محددة لتنفيذ الحكم، وقدمت إليها توصية لضمان التنفيذ. ويطبّق قانون تسليم المطلوبين في إحدى الدول الأطراف مجموعة متكاملة من ضمانات حقوق الإنسان على عملية التسليم، ومن بينها حقوق الفرد المتعلقة بظروف اعتقاله حين تسليمه. وقد رفضت دولة طرف تسليم أحد المطلوبين لأنه كان قد حوكم غيابياً في بلد أجنبي على الرغم من أن مكان إقامته ووجوده كان معروفاً.

٣٩- ولدى جميع الدول الأطراف تقريباً تدابير تكفل حضور الشخص المطلوب لإجراءات التسليم. وعلى وجه الخصوص، يمكن في جميع الأحوال الأمر باحتجاز الشخص عند الطلب. وتطبق غالبية الدول القواعد العامة لقانون الإجراءات الجنائية، في حين أدرجت بعض الدول ضمن قوانينها للتعاون الدولي أحكاماً محددة بشأن الاعتقال المؤقت أو الاحتجاز، أو أنها تشير إلى الأحكام ذات الصلة الواردة في معاهدات تسليم المطلوبين. ويحق للمحاكم المحلية، في أحد البلدان، النظر في مشروعية الاحتجاز خلال إجراءات التسليم على شاكلة نظرها في مشروعية الاحتجاز السابق للمحاكمة. وبينما يُفرض اعتقال شخص مطلوب، في بعض البلدان، إلى احتجازه بالضرورة، يمكن في بلدان أخرى الأمر بالإفراج عن الشخص المطلوب بكفالة في ظروف استثنائية، أهمها حين تكون فرص السماح بتسليمه ضئيلة أو لأسباب صحية، وإن بقي الاعتقال أثناء إجراءات التسليم هو القاعدة. ويمكن في بعض الحالات استخدام نظام الإشعار الأحمر الخاص بالإنتربول كوسيلة لتنفيذ أوامر اعتقال الهاربين من العدالة، أو على الأقل يمكن في الحالات المستعجلة استلام طلب بشأن أمر اعتقال عن طريق الإنتربول. ويمكن إصدار أمر بالاحتجاز لمدة تبدأ من ١٨ يوماً في بعض البلدان (يمكن أن تمتد إلى ٤٠ يوماً بناءً على الطلب) وتصل في بلدان أخرى إلى ستة أشهر (وفي هذه الحالة الأخيرة، يمكن لمشروع قانون أن ينص على تمديد تلك المدة لسنة واحدة كحد أقصى). وأبرم أحد البلدان مع بلدان مجاورة له خطة مبسطة لإصدار أوامر الاعتقال.

٤٠- ويبدو أنه لا يوجد اتساق في تفسير وتطبيق الاشتراط الخاص بعقد مشاورات مع الدولة الطالبة قبل رفض التسليم. وترى بعض الدول الأطراف أنه لا حاجة إلى سن تشريعات لتنفيذ ذلك الاشتراط؛ إماً لأنها تعتبر أن واجب التشاور هو أحد أشكال المحاملة أو الممارسة الدولية، وإماً لأنها تفسر أحكام الفقرة ١٧ من المادة ٤٤ من الاتفاقية (أو ما يماثلها من أحكام في معاهدات ثنائية أو إقليمية) على أنها واجبة التطبيق مباشرة ونافذة تلقائياً في نظامها القانوني. بيد أنه قُدمت توصيات في بلدان أخرى بشأن توضيح القانون بغية تضمين هذا الاشتراط أو دمجها في مبادئ توجيهية أو قواعد أخرى. ولدى دول أطراف أخرى تشريعات محددة في هذه المسألة. وقد دفعت إحدى الدول الأطراف بأن ممثلي الادعاء، بصفتهم ممثلين للدولة الطالبة أمام سلطات التسليم، ملزمون ضمناً بإطلاع الدولة الطالبة على جميع التدابير التي يتخذونها. وتشمل تشريعات بعض الدول الجوانب المتصلة بتلك المسألة مثل تقديم الدولة الطالبة معلومات إضافية أو أسباب للرفض. وذكرت دولة طرف أخرى أنه ليس للقاضي أن يتصل مباشرة بالسلطات الأجنبية، رغم إمكانية إجراء المشاورات عبر القنوات الدبلوماسية وتقديم نتائجها إلى القاضي أثناء جلسة الاستماع الخاصة بالتسليم.

وفي أربع دول، أدى عدم وجود تشريعات ومعاهدات ذات صلة وانعدام الممارسة إلى عدم تنفيذ ذلك الشرط.

الإطار ٥

مثال على تطبيق الفقرة ١٧ من المادة ٤٤ من الاتفاقية

أفادت إحدى الدول الأطراف بأن سلطتها المركزية المختصة بالتعامل مع طلبات التسليم الواردة والصادرة تبذل قصارى جهودها للتشاور مع الطرف الطالب إذا بدأ أن طلباً مقدماً وفقاً للاتفاقية يشوبه نقصان. ويتضمن ذلك إفراح الفرصة أمام الدولة الطالبة لاستكمال الطلب بأدلة أو تفسيرات إضافية. وتقوم السلطة المركزية بشكل روتيني بالاتصال بشركائها في المعاهدات التماساً لوجهات نظرهم وتشجيعاً لهم على توفير معلومات إضافية إذا بدأ أن من المرجح رفض طلب التسليم.

٤١ - وقدّمت بعض الدول الأطراف إحصاءات وأرقاماً بشأن عدد طلبات التسليم المرسلة والواردة على مدى السنوات القليلة الماضية، بما في ذلك النسبة المئوية للطلبات الموافق عليها. بيد أن تلك البيانات المقدمة كانت، في معظم البلدان التي جمعت إحصاءات عن طلبات التسليم، ذات طابع عام ولم تتضمن بياناً مفصلاً لطلبات التسليم الواردة والصادرة المتعلقة بالجرائم المتصلة بالفساد. وقدّرت إحدى الدول الأطراف نسبة الطلبات الواردة والصادرة المتعلقة بالجرائم المتصلة بالفساد بحوالي ٢٠ في المائة من مجموع الطلبات، في حين أشارت دولة أخرى إلى أن السنوات الست الماضية شهدت ١٣٢ حالة تسليم متعلقة بجرائم فساد. وأفادت دول أخرى، فيما يتعلق بطلبات التسليم السليبي، أنها لم تتلق أي طلبات لتسليم مرتكبي جرائم متعلقة بالفساد. وأوصيت دولتان طرفان بتنظيم إحصاءاتهما وجعلها مركزية الطابع واستخدامها على نحو أمثل. كما أوصيت دولتان طرفان بتبسيط نظام إدارة القضايا أو بمواصلة جهودها الرامية إلى إنشاء نظام لإدارة القضايا أو تعزيره، على أن يشمل قاعدة بيانات تضم إحصاءات وأمثلة عملية عن التعاون الدولي في قضايا الفساد، بما في ذلك تسليم المطلوبين، مما يعطي صورة أفضل عن كيفية تنفيذ الإطار القانوني ذي الصلة عملياً ويزيد كفاءة آليات التعاون الدولي.

باء- نقل الأشخاص المحكوم عليهم

٤٢ - لدى معظم الدول الأطراف الإطار القانوني اللازم لتنفيذ عمليات نقل الأشخاص المحكوم عليهم وفقاً للمادة ٤٥ من الاتفاقية، لا سيما من خلال اتفاقات ثنائية وإقليمية. ويتفاوت عدد المعاهدات التي أبرمتها الدول الأطراف بشأن هذه المسألة تفاوتاً كبيراً. فبينما

أبرمت إحدى الدول الأطراف ثمانية وعشرين اتفاقاً ثنائياً يشمل نقل الأشخاص المحكوم عليهم، كان عدد المعاهدات التي أبرمتها معظم الدول الأخرى أقل من ذلك. ولم تبرم ثنائي دول أطراف أي اتفاق من ذلك النوع. وكانت لدى بلد آخر، بصرف النظر عن عدد المعاهدات الثنائية، ترتيبات سارية مع أكثر من ١٠٠ بلد. وعلى غرار ما لوحظ فيما يتعلق بتسليم المطلوبين، برز اتجاه لدى الدول إلى إبرام اتفاقات ذات صلة مع الدول المجاورة أو الدول الناطقة باللغة نفسها. كما تبين استخدام الاتفاقات الإقليمية على نطاق واسع، وخصوصاً الاتفاقية المتعلقة بنقل المحكوم عليهم، وبرتوكولها الإضافي، واتفاقية الرياض العربية للتعاون القضائي، واتفاقية رابطة الدول المستقلة المتعلقة بتسليم المحكوم عليهم بالسجن ل قضاء ما تبقى من العقوبة، واتفاقية نقل الأشخاص المحكوم عليهم فيما بين الأعضاء في مجموعة البلدان الناطقة باللغة البرتغالية.

٤٣ - وبوسع معظم الدول الأطراف نقل المحكوم عليهم استناداً إلى قوانينها الوطنية. وفي إحدى الدول تقتصر هذه الإمكانية على الأشخاص المحكوم عليهم في جرائم غسل أموال أو جرائم متصلة بالمخدرات. بيد أن تلك الدولة الطرف نفسها ذكرت أن جميع عمليات النقل قد أجريت عملياً بموجب معاهدات. وذكرت دولة طرف أخرى تحديداً المعاملة بالمثل وازدواجية التجريم باعتبارهما شرطين لنقل المحكوم عليهم. وذكرت دولة طرف واحدة فقط أنها لجأت مرتين إلى القنوات الدبلوماسية لنقل أشخاص محكوم عليهم. ودفعت دولة طرف واحدة، لم تبرم أي معاهدات بعد، بأن تشريعها الوطني تمنع هذا النوع من عمليات النقل عندما يكون الشخص المعني يقضي حكماً بالسجن بموجب حكم إدانة داخل أراضيها - إلى أن يُخلى سبيل ذلك الشخص. بيد أن تلك الدولة الطرف أعربت عن عزمها تعديل تشريعها الوطني من أجل ضمان الامتثال للاتفاقية. وذكرت دولة أخرى أنها رفضت طلب نقل من ذلك النوع بسبب عدم وجود إطار قانوني. واعتمدت في بلدين تشريعات بشأن نقل السجناء ولكنها لم تدخل بعد حيز النفاذ.

٤٤ - وعموماً لم يمكن جمع إحصاءات عن عدد عمليات النقل التي نُفذت فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية. وقدمت دولة طرف واحدة إحصاءات أظهرت نقل ما بين ٢٠ و ٣٠ سجيناً كل سنة بسبب جرائم جنائية. وأشارت دولة طرف أخرى إلى أن آلاف السجناء قد نقلوا من أراضيها وإليها منذ عام ١٩٧٧. بموجب معاهدات ذات صلة. وذكرت دولة واحدة أنها لم تسجل حتى الآن أي حالات متعلقة بالفساد.