

Distr.: General
27 April 2016
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة السابعة

فيينا، ٢٠-٢٤ حزيران/يونيه ٢٠١٦

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (استعراض المواد ٤٣-٥٠)

تقرير مواضيعي من إعداد الأمانة

ملخص

يحتوي هذا التقرير المواضيعي على معلومات عن تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد لدى ١٢٣ دولة طرفاً استعرضت خلال الدورة الأولى لآلية استعراض تنفيذ الاتفاقية، التي أنشأها مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد في قراره ١/٣.

أولاً - مقدمة التقرير ونطاقه وهيكله

١ - وفقاً لأحكام الفقرتين ٣٥ و ٤٤ من الإطار المرجعي لآلية استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، يعرض هذا التقرير المواضيعي معلومات عن تنفيذ الفصل الرابع من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، كما يستكمل وثيقتين سابقتين ويستند

* CAC/COSP/IRG/2016/1.



إليهما، وهما التقرير المواضيعي السابق عن تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية (CAC/COSP/IRG/2014/8)، والدراسة المواضيعية المعنونة "خلاصة عن حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي" (انظر الوثيقة CAC/COSP/2015/5)، التي حللت اتجاهات التنفيذ وأمثلة عليه في ٦٨ دولة طرفاً استعرضت في الدورة الأولى لآلية الاستعراض. وبغية تفادي التكرار، يركز هذا التقرير في المقام الأول على اتجاهات التنفيذ والأمثلة عليه التي استبينت في الاستعراضات القطرية المنجزة حديثاً وعددها ٥٥ استعراضاً.^(١) وإضافةً إلى ذلك، وكما هو الحال في التقارير المواضيعية السابقة، تبين الجداول والأشكال التجميعية التحديات والممارسات الجيدة لدى جميع البلدان التي شملها التحليل.

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

٢- عملاً بما طلبه فريق استعراض التنفيذ، يورد هذا التقرير تحليلاً لأشيع التحديات والممارسات الجيدة في سياق تنفيذ الفصل الرابع، مرتبةً وفقاً لترتيب مواد الاتفاقية ذات الصلة، ثم يتناولها بمزيد من التفصيل بخصوص المواد التالية: المادة ٤٤ بشأن تسليم المطلوبين، والمادة ٤٥ بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم، والمادة ٤٦ بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، والمادة ٤٧ بشأن نقل الإجراءات الجنائية، والمادة ٤٨ بشأن التعاون في مجال إنفاذ القانون، والمادة ٤٩ بشأن التحقيقات المشتركة، والمادة ٥٠ بشأن أساليب التحري الخاصة. وتغطي الجداول والأرقام الواردة أدناه عملية التحليل التي خضعت لها الاستعراضات المنجزة في ١٢٣ دولة من الدول الأطراف.

٣- واتساقاً مع الاتجاه الذي استبين في التقارير السابقة، أكد التحليل الوارد أدناه أن أشيع التحديات التي تعترض سبيل التعاون الدولي توجد في المستويات التشريعية والمؤسسية والتشغيلية (انظر الجدول ١). ولا يزال بعض الدول الأطراف يفتقر إلى الأدوات الأساسية اللازمة للتعاون، بما في ذلك التشريعات الوطنية، أو القدرة على اعتبار الاتفاقية أساساً قانونياً، أو لا تتوفر لديه نظم تكفل الكفاءة في التنسيق والتعاون بين الوكالات على الصعيد الوطني أو موارد بشرية كافية، مما قد يحد من قدرة تلك الدول بوجه عام على التعاون

(١) تستند البيانات المستخدمة في إعداد هذا التقرير إلى الاستعراضات القطرية التي أجريت حتى ١٥ نيسان/أبريل ٢٠١٦.

الفعال. وينبغي أيضاً أن تنظر دول أطراف عديدة في إيجاد وسائل لجمع البيانات الإحصائية، سواء باتباع أسلوب إدارة الحالات أو بأسلوب آخر، حتى تتمكن من تقييم تنفيذ الاتفاقية وتعزيزه.

الجدول ١

أشيع التحديات التي تواجه تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية، مرتبة بحسب مواده

المادة	التحديات المستبناة في سياق التنفيذ
تسليم المطلوبين (المادة ٤٤)	<ul style="list-style-type: none"> • محدودية القدرات وقلة الموارد • محدودية التنسيق فيما بين الوكالات • وجود ثغرات في الإطار القانوني الوطني
ازدواجية التجريم (المادة ٤٤، الفقرة ٢)	<ul style="list-style-type: none"> • خصوصيات النظام القانوني والقيود الدستورية • عدم رصد تطبيق مبدأ ازدواجية التجريم
الجرائم التي تُعدُّ مستوجبة للتسليم؛ استثناء الجرائم السياسية (المادة ٤٤، الفقرة ٤)	<ul style="list-style-type: none"> • جرائم الفساد ليست كلها مستوجبة للتسليم بحكم الحد الأدنى للعقوبات المقررة بشأنها • عدم الوضوح بشأن استثناء الجرائم السياسية من شرط التسليم • جرائم الفساد ليست جميعها مدرجة في المعاهدات
تعجيل الإجراءات أو تبسيط متطلبات الإثبات (المادة ٤٤، الفقرة ٩)	<ul style="list-style-type: none"> • صعوبة التعامل مع إجراءات التسليم المرهقة ومتطلبات الإثبات المرتفعة
التحيز بين التسليم والملاحقة القضائية (المادة ٤٤، الفقرة ١١)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم تطبيق مبدأ "إمّا التسليم وإمّا الملاحقة القضائية"، أو عدم السماح بتسليم المواطنين.
إنفاذ الأحكام الأجنبية (المادة ٤٤، الفقرة ١٣)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود تشريعات بشأن إنفاذ الأحكام الأجنبية • تعذر تطبيق الاتفاقية مباشرة للسماح بإنفاذ حكم في الحالات التي يرفض فيها التسليم على أساس الجنسية
شرط عدم التمييز (المادة ٤٤، الفقرة ١٥)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود تشريعات ملائمة تتناول الحق في رفض طلبات التسليم عندما تقدم بغرض التمييز
التشاور قبل رفض طلب التسليم (المادة ٤٤، الفقرة ١٧)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم اشتراط التشاور المسبق قبل رفض التسليم
الاتفاقات أو الترتيبات (المادة ٤٤، الفقرة ١٨؛ والمادة ٤٦، الفقرة ٣٠؛ والمادتان ٤٥ و ٤٧؛ والمادة ٤٨، الفقرة ٢؛ والمادة ٥٠، الفقرة ٢)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود معاهدات أو عدم كفايتها • عدم القدرة على تطبيق الاتفاقية مباشرة كأساس للتعاون الدولي

المادة	التحديات المستبانة في سياق التنفيذ
نقل السجناء المحكومين (المادة ٤٥)	<ul style="list-style-type: none"> • محدودية القدرات وقلة الموارد • انعدام التنسيق فيما بين الوكالات • وجود ثغرات في الأطر القانونية والتعاهدية ذات الصلة وخصائص تلك الأطر
المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)	<ul style="list-style-type: none"> • محدودية القدرات وقلة الموارد • وجود ثغرات في الإطار القانوني، أو عدم كفاية التدابير المعيارية القائمة • عدم وجود نظم لإدارة الحالات من أجل تتبع تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة في الوقت المناسب وضمان ذلك
الأشخاص الاعتباريون (المادة ٤٦، الفقرة ٢)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود تدابير تشريعية وعدم المواءمة بين الإطار القانوني والمعاهدات • عدم تنظيم متطلبات المساعدة القانونية المتبادلة فيما يتعلق بالجرائم التي يمكن مساءلة الأشخاص الاعتباريين بشأنها
أغراض المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦، الفقرة ٣)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم مواءمة الإطار القانوني بهدف زيادة المرونة في تنفيذ أوامر التجميد • ضعف ما يُقدّم من جوانب المساعدة القانونية المتبادلة لتحديد عائدات الجريمة وتعقبها وتجميدها واسترداد الموجودات المسروقة
الكشف التلقائي عن المعلومات (المادة ٤٦، الفقرة ٤)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود تدابير رسمية لنقل المعلومات إلى السلطات الأجنبية المختصة، دون طلب مسبق، متى كان من شأن هذه المعلومات أن تساعد على التحقيق في جرائم الفساد وملاحقة مرتكبيها مع ضمان سرية المعلومات المقدمة عند الطلب
السرية المصرفية (المادة ٤٦، الفقرة ٨)	<ul style="list-style-type: none"> • الافتقار إلى تدابير رسمية لتبادل المعلومات التلقائي والتعاون في المسائل المتعلقة بالمصارف والسجلات المالية
ازدواجية التجريم (المادة ٤٦، الفقرة ٩)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود تدابير لتوفير نطاق أوسع من المساعدة عملاً بالمادة ٤٦ في حال انتفاء ازدواجية التجريم
النقل المؤقت للمحتجزين والسجناء المحكومين (المادة ٤٦، الفقرات ٩ و ١٠ و ١١)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم وجود إجراءات لنقل الأشخاص واستقبالهم لأغراض تقديم المساعدة في الإجراءات ذات الصلة بجرائم الفساد و ضمانات عدم التعرض لهم
السلطات المركزية والإجراءات (المادة ٤٦، الفقرتان ١٣ و ١٤)	<ul style="list-style-type: none"> • عدم إبلاغ الأمين العام بالسلطة المركزية المعيّنة واللغة المقبولة لتنفيذ الطلبات • ضعف قدرة السلطة المركزية على تلقي طلبات المساعدة وتنفيذها

المادة	التحديات المستبانة في سياق التنفيذ
عقد جلسات الاستماع عن طريق التداول بالفيديو (المادة ٤٦، الفقرة ١٨)	• عدم وجود تدابير وطنية لتنظيم جلسات الاستماع المعقودة عن طريق التداول بالفيديو
السرية (المادة ٤٦، الفقرة ٢٠)	• عدم وجود تدابير تنص على سرية المعلومات والأدلة المرسلّة في سياق تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة
أسباب الرفض (المادة ٤٦، الفقرتان ٢١ و ٢٢)	• عدم وجود تدابير للنص رسمياً على أسباب رفض المساعدة في القانون والمعاهدات ولضمان إجراء مشاورات قبل رفض الطلبات أو تأجيلها
المشاورات (المادة ٤٦، الفقرة ٢٦)	• انعدام التدابير الملزمة بالتشاور قبل رفض طلبات المساعدة
الأشخاص الموافقون على تقديم الأدلة (المادة ٤٦، الفقرة ٢٧)	• عدم وجود تدابير لنقل الشهود الذين يوافقون على الإدلاء بشهادتهم وضمائمات عدم التعرض لهم
التكاليف (المادة ٤٦، الفقرة ٢٨)	• عدم وجود تدابير تعالج مسألة تكاليف المساعدة القانونية المتبادلة
نقل الإجراءات الجنائية (المادة ٤٧)	• عدم وجود إطار قانوني محدد أو عدم كفاية التدابير المعيارية
التعاون على إنفاذ القانون (المادة ٤٨، الفقرتان ١ و ٢)	• محدودية القدرات وقلة الموارد اللازمة للتنفيذ
	• التحديات العملية لسرعة تبادل المعلومات في الحالات التي تتطلب مراعاةً لعنصر الوقت
	• الافتقار إلى اتفاقات ملائمة وعدم استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للتعاون على إنفاذ القانون
	• صعوبة إنشاء قنوات اتصال فعالة بين السلطات المختصة بإنفاذ القانون
	• الافتقار إلى تدابير لتعزيز التعاون المباشر على إنفاذ القانون، ولا سيما من أجل تيسير الاتصالات وتبادل المعلومات والتعاون المباشر في التحقيقات
التحقيقات المشتركة (المادة ٤٩)	• محدودية الخبرة في إجراء التحقيقات المشتركة في مجال مكافحة الفساد
أساليب التحري الخاصة (المادة ٥٠)	• الافتقار إلى تشريعات كافية لتنظيم استخدام أساليب التحري الخاصة ومقبولية الأدلة المستمدة منها
	• عدم التنسيق بين الوكالات
	• عدم وجود أساس قانوني محدد لتطبيق أساليب التحري الخاصة في التحقيق في جرائم الفساد والتعاون الدولي بشأنها
	• محدودية القدرات
	• عدم وجود مبادئ توجيهية واضحة بشأن استخدام أساليب التحري الخاصة لدى أجهزة القضاء والتحقيق

٤ - ويستند الجدول ٢ أدناه إلى القائمة الأولية بالممارسات الدولية الجيدة الواردة في التقارير السابقة، بما في ذلك معلومات إضافية عن الحلول المبتكرة لتنفيذ الاتفاقية. وتتفاوت هذه الممارسات من تيسير الاتصالات غير الرسمية وتبادل الموظفين إلى إنشاء آليات تنسيق مشتركة بين الوكالات الوطنية ونظم لإدارة القضايا في السلطات المركزية. وقد استبين عدد من النهج العملية الجديدة التي يمكن أن تساعد على تعزيز تنفيذ الاتفاقية والمساهمة في وضع استراتيجيات جديدة لمكافحة الفساد.

الجدول ٢

أشيع الممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية

المادة	الممارسات الجيدة المستبانة في سياق التنفيذ
التسليم (المادة ٤٤، الفقرة ١) وازدواجية التجريم (المادة ٤٤، الفقرة ٢)	<ul style="list-style-type: none"> التدريب على استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المطلوبين. اتباع نهج مرّن حيال ازدواجية التجريم يركز على الفعل الأساسي المجرّم لا على تصنيفه وضع أطر قانونية جديدة لتعزيز التعاون الدولي الأخذ بنظم تميز التسليم دون وجود معاهدة استخدام قاعدة بيانات إلكترونية بكفاءة تتيح لمسؤول الحالة رصد التقدم المحرز في الطلب المقدم وتحديد إجراءات المتابعة المناسبة
تعزيز الإجراءات أو تبسيط متطلبات الإثبات (المادة ٤٤، الفقرة ٩)	<ul style="list-style-type: none"> تحديد الجرائم المستوجبة للتسليم بناء على حد أدن للعقوبة على الفعل المرتكب بدلاً من الاعتماد على قائمة بتلك الجرائم تبسيط إجراءات التسليم والقدرة على التعامل مع كم كبير من الطلبات المتعلقة بجرائم فساد تعزيز إجراءات التسليم باستخدام قنوات معيّنة في هذا الشأن، مثل المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول) والاتصالات الإلكترونية
التخفيف بين التسليم والملاحقة القضائية (المادة ٤٤، الفقرة ١١)	<ul style="list-style-type: none"> حواز تسليم الرعايا الوطنيين، مما يتيح تلافي المشاكل المتعلقة بتكرار المحاكمة على الجرم الواحد والولاية القضائية والتنسيق
الاتفاقات أو الترتيبات (المادة ٤٤، الفقرة ١٨؛ والمادة ٤٦، الفقرة ٣٠؛ والمادة ٤٧؛ والمادة ٤٨، الفقرة ٢)	<ul style="list-style-type: none"> التوسع الكبير في إبرام المعاهدات بشأن تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية ونقل الإجراءات الجنائية والتعاون على إنفاذ القوانين

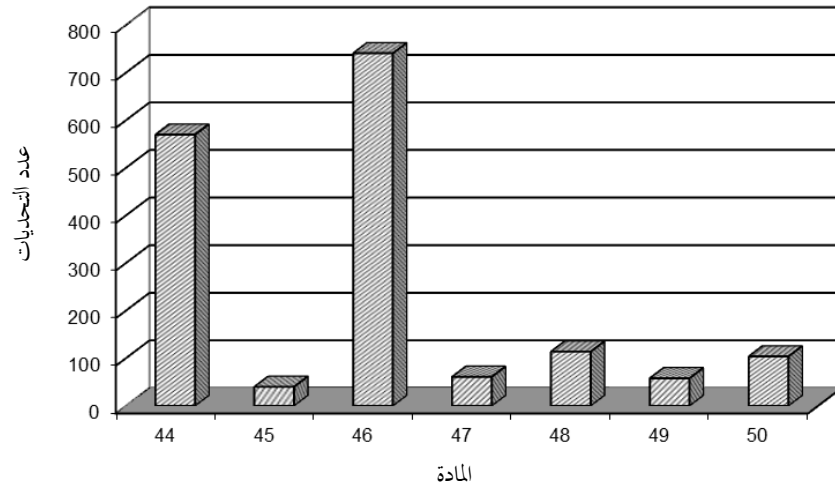
المادة	الممارسات الجيدة المستبانة في سياق التنفيذ
المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦)	<ul style="list-style-type: none"> • استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتبادل المساعدة القانونية • استحداث أدوات في هذا الشأن، مثل قاعدة بيانات إلكترونية بشأن طلبات المساعدة القانونية المتبادلة تتيح تتبع الطلبات وتحديد إجراءات المتابعة المناسبة • وضع إطار قانوني شامل ينظم التعاون الدولي في المسائل الجنائية
السرية المصرفية (المادة ٤٦، الفقرة ٨)	<ul style="list-style-type: none"> • تزويد الجهات المختصة بالتحقيق في جرائم الفساد بصلاحيات قانونية تلزم المؤسسات المالية، بموجب أمر قضائي، بتقديم المعلومات المتعلقة بموضوع الطلبات المقدمة من أجل متابعة تنفيذها
ازدواجية التجريم (المادة ٤٦، الفقرة ٩)	<ul style="list-style-type: none"> • تبادل المساعدة القانونية في غياب ازدواجية التجريم • تفسير شرط ازدواجية التجريم على نحو يركز على السلوك الأساسي المحرم لا على المسمى القانوني للجريمة
السلطات المركزية (المادة ٤٦، الفقرة ١٣)	<ul style="list-style-type: none"> • اضطلاع السلطة المركزية بدور استباقي في المشاركة في الاتصالات الرسمية وغير الرسمية مع الجهات الأجنبية النظيرة ذات الصلة
شكل الطلب (المادة ٤٦، الفقرة ١٤)	<ul style="list-style-type: none"> • وضع مبادئ توجيهية بشأن تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والتعامل معها، وتدريب الممارسين على هذه الإجراءات • جواز قبول الطلبات المقدمة عن طريق الفاكس والبريد الإلكتروني والطلبات الشفوية • جواز تسلّم الطلبات المقدمة بلغات أخرى غير اللغة الوطنية للدولة المتلقية
سرعة تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٤٦، الفقرة ٢٤)	<ul style="list-style-type: none"> • إجراء مشاورات غير رسمية مع السلطات الأجنبية قبل تقديم طلبات رسمية • استعراض مشاريع الطلبات قبل تقديمها رسمياً • قصر الإطار الزمني المحدد لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة نتيجة لحسن سير العمل في الجهاز القضائي • استخدام قنوات مثل الإنترنت أو الهيئات الإقليمية لتسهيل تبادل المساعدة بين النظراء في كل منطقة
المشاورات (المادة ٤٦، الفقرة ٢٦)	<ul style="list-style-type: none"> • إجراء مشاورات غير رسمية متكررة مع السلطات الأجنبية قبل رفض طلب للتعاون الدولي
التعاون في مجال إنفاذ القانون (المادة ٤٨، الفقرتان ١ و ٢)	<ul style="list-style-type: none"> • اتباع نهج مرن يفضي إلى التعاون الفعال مع سلطات إنفاذ القانون الوطنية الأخرى، ولا سيما في تعقب الموجودات وتجميدها

المادة	الممارسات الجيدة المستبانة في سياق التنفيذ
	<ul style="list-style-type: none"> • العضوية في الأفرقة الدولية أو الهيئات والشبكات الإقليمية بهدف تيسير التعاون • التعاون على الصعيد الوطني في تبادل المعلومات بين أجهزة الشرطة والجمارك وسلطات الحدود • قبول الحكومات للاستعانة بالخبراء الأجانب أو تعيينهم أو تبادلهم للمساعدة على التعاون على إنفاذ القوانين • إنشاء شبكة من ضباط الاتصال في جميع أنحاء العالم والسماح لهم بالتصرف بالنيابة عن جهاز الشرطة التابع لأي شريك إقليمي آخر • وضع تدابير للتعاون على الصعيدين الوطني والدولي، إلى جانب تبادل الخبرات الفنية في مجال التحري والتحقيق في قضايا الفساد، بهدف مساعدة الأجهزة المناظرة المسؤولة عن إنفاذ القوانين • استخدام مجموعة شاملة من أدوات التحري والتحقيق في التعاون الدولي على إنفاذ القانون • ممارسة اللامركزية في التعامل مع الطلبات المقدمة للتعاون على إنفاذ القانون لضمان سرعة الاستجابة • تقديم المساعدة لبناء قدرات أجهزة إنفاذ القانون في البلدان النامية • تعزيز قنوات التعاون دون الإقليمي • اعتماد إرشادات بشأن تطبيق أساليب التحري الخاصة في إطار التعاون الدولي
	أساليب التحري الخاصة (المادة ٥٠)

٥- وكما لوحظ في التقارير السابقة، تشير الاستعراضات القطرية المنجزة حديثاً، والبالغ عددها ٥٥ استعراضاً، إلى أن التحديات والممارسات الجيدة المستبانة تنطبق عموماً على مجموعة صغيرة واحدة من المواد (انظر الشكلين الأول والثاني أدناه). ومن ثم، فلعل الدول تود الاستفادة من الممارسات الجيدة في البلدان الأخرى في جهودها الرامية إلى التصدي للتحديات.

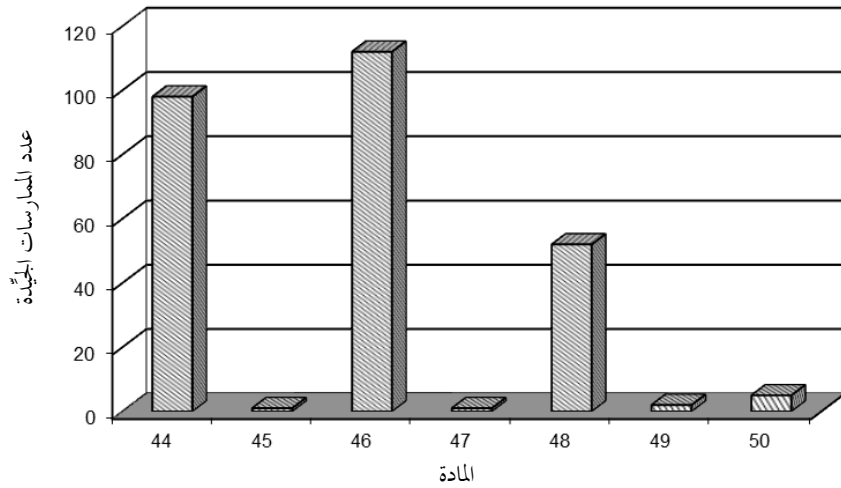
الشكل الأول

التحديات التي تواجه تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية، بحسب مواد



الشكل الثاني

الممارسات الجيدة في تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية، بحسب مواد



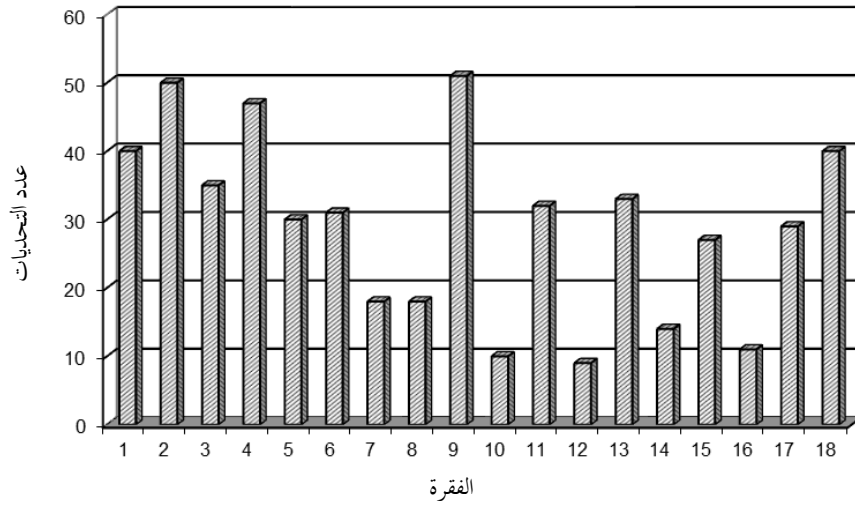
ثالثاً - تنفيذ الفصل الرابع من الاتفاقية

ألف - تسليم المطلوبين

٦ - بين الشكلان الثالث والرابع أدناه التحديات والممارسات الجيدة فيما يتعلق بتنفيذ أحكام المادة ٤٤ .

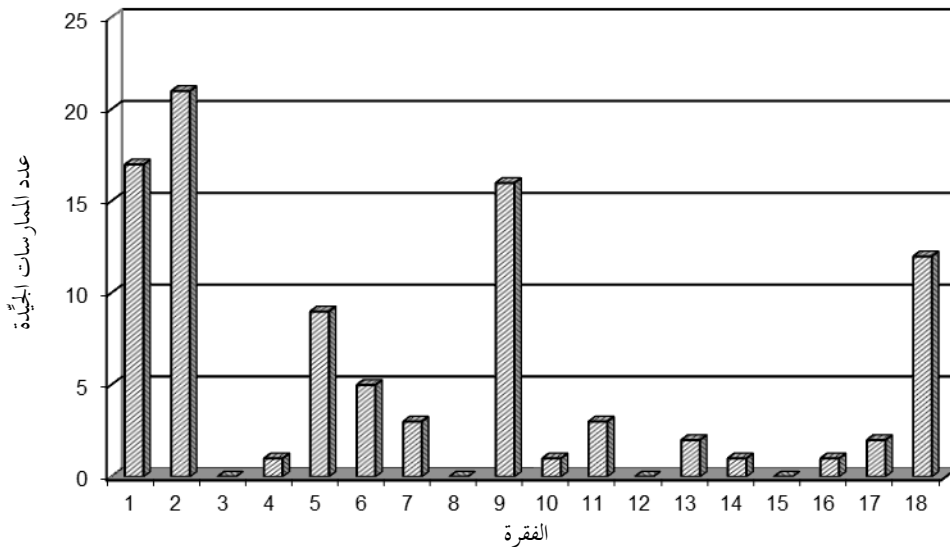
الشكل الثالث

التحديات التي تواجه تنفيذ المادة ٤٤ من الاتفاقية، بحسب فقراتها



الشكل الرابع

الممارسات الجيدة في تنفيذ المادة ٤٤ من الاتفاقية، بحسب فقراتها



٧- وتنظم غالبية الدول الأطراف المستعرضة تسليم المطلوبين في أحكام الدستور أو القوانين المتعلقة بتسليم المطلوبين أو التعاون الدولي أو في أحكام قانون الإجراءات الجنائية. وفي بعض الحالات، ينطبق اثنان أو أكثر من هذه المصادر على تسليم المطلوبين. وفي دول القانون الأنغلوسكسوني، كثيراً ما تتضمن التشريعات المعنية بتسليم المطلوبين قائمة بالدول

التي يمكن الموافقة على تسليم المطلوبين إليها، مثل دول الكومنولث أو الدول المبرم معها معاهدة بهذا الخصوص. وتشترط القوانين السارية في بعض البلدان وجود معاهدة أو اتفاق مع الدولة الأجنبية في هذا الشأن، بينما تنص تشريعات بلدان أخرى على تطبيق أحكام القانون في هذا الشأن في حال عدم وجود اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف، وإذا لم يشترط القانون وجود معاهدة للتسليم، فيمكن تقديم المساعدة على أساس مبدأ المعاملة بالمثل. وهناك نهج أقل انتشاراً يميز تطبيق اتفاقية مكافحة الفساد على طلبات التسليم المستندة إلى أحكامها بشرط استيفاء شرط ازدواجية التجريم.

٨- وفيما يتعلق بالترتيبات غير الملزمة والترتيبات الإقليمية، أشارت بلدان العينة الحالية إلى خطة لندن لتسليم المطلوبين داخل الكومنولث، والمقرر الإطاري 2002/584/JHA الصادر عن مجلس الاتحاد الأوروبي بشأن أمر الضبط والإحضار الأوروبي، وبروتوكول الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي الخاص بتبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية، واتفاقية أمريكا الوسطى لتسليم المطلوبين، ومعاهدة أمريكا الوسطى بشأن أوامر الضبط والإحضار وتبسيط إجراءات التسليم، واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن تسليم المطلوبين الموقعة في مونتفيدو في عام ١٩٣٣، واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن تسليم المطلوبين، واتفاقية الأمريكية لمكافحة الفساد، واتفاقية الاتحاد الأفريقي لمنع ومكافحة الفساد، والاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المطلوبين، ومعاهدة مجموعة البلدان الناطقة بالبرتغالية بشأن تسليم المطلوبين، إلى جانب المعاهدات المتعددة الأطراف المبرمة بهذا الخصوص، مثل الاتفاق المتعدد الأطراف المبرم بشأن تبسيط إجراءات التسليم بين الأرجنتين وإسبانيا والبرازيل والبرتغال، ومعاهدة تسليم المطلوبين المبرمة بين السوق الجنوبية المشتركة (ميركوسور) والبلدان المنتسبة (الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي والبرازيل وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات))، والاتفاق المبرم بشأن تسليم المطلوبين بين إكوادور وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو وفنزويلا (جمهورية-البوليفارية) وكولومبيا والمعاهدة المبرمة بشأن أحكام القانون الجنائي الدولي بين الأرجنتين وأوروغواي وباراغواي وبوليفيا (دولة-المتعددة القوميات) وبيرو.

٩- واستخدمت غالبية الدول الأطراف في العينة الحالية نهج العتبة في تعريف "الجرائم المستوجبة للتسليم" في تشريعاتها أو معاهداتها، حيث عرفت على أنها الجرائم التي يعاقب عليها بالحرمان من الحرية لفترة لا تقل عن سنة واحدة. ومن ثم، فإن جميع جرائم الفساد في معظم الدول تستوجب التسليم عموماً؛ وقدّمت توصيات في بعض الدول للتأكد من اعتبار تلك الجرائم مستوجبة للتسليم. وحاد بعض الدول الأخرى عن هذا النهج قليلاً حيث تختلف عتبة التسليم فيما بين رعاياها والأشخاص من غير رعاياها. وأفاد بعض الدول

الأطراف بانخفاض معدل حالات التسليم لديها، وأشارت دولتان إلى أنهما لم تتلقيا في السنوات الخمس الماضية أي طلبات تسليم.

١٠ - ويستخدم بعض الدول نهج القوائم لتحديد الجرائم المستوجبة للتسليم في تشريعاتها أو معاهداتها، وإن كان بوسعها أن تعتبر الجرائم غير المدرجة في تلك القوائم مستوجبة للتسليم في بعض الحالات متى استوفت شرط ازدواجية التجريم. وأوصيت الدول التي لم تشمل قوائمها جميع جرائم الفساد بأن تدرج في معاهدات جديدة جميع الجرائم المشمولة باتفاقية مكافحة الفساد بوصفها جرائم تستوجب التسليم حرصاً على تطبيق المعاهدات على نحو يتماشى مع الاتفاقية أو أن تضيف هذه الجرائم إلى المعاهدات القائمة أو أن تنظر في اعتماد نهج العتبة.

١١ - ولم يتمكن سوى عدد قليل للغاية من البلدان من تأكيد أن كل الجرائم المشمولة بالاتفاقية مدرجة ضمن الجرائم المستوجبة للتسليم في جميع معاهدات تسليم المطلوبين التي هي طرف فيها على النحو المتوخى في الفقرة ٤ من المادة ٤٤ من الاتفاقية. واعتبر غسل الأموال في بعض في الحالات الاستثنائية مشمولاً بأي معاهدة مبرمة لتسليم المطلوبين بموجب تشريعات ذات صلة. وأكدت بعض الدول الأطراف أنها أدرجت الجرائم المشمولة بالاتفاقية باعتبارها تستوجب التسليم في المعاهدات الجديدة التي أبرمتها لتسليم المطلوبين بعد انضمامها إلى الاتفاقية.

١٢ - واعتبرت غالبية الدول الأطراف "الجرائم الفرعية" جرائم تستوجب التسليم من خلال حكم صريح في القانون الوطني أو بتطبيق الاتفاقية مباشرة.

١٣ - وأفادت غالبية الدول بأن ازدواجية التجريم تعد شرطاً قياسياً لموافقتها على التسليم، وإن كان بوسع بعضها التنازل عن هذا الشرط إذا ما كفلت لها الدولة الطالبة المعاملة بالمثل في هذا الشأن. وأمکن لدول أطراف أخرى تحقيق نفس الهدف بتطبيق الاتفاقية مباشرة، ويستبعد البعض تطبيق هذا الشرط في الأحوال التي يعتبر فيها الفعل المرتكب مستوجباً للتسليم بمقتضى معاهدة في هذا الشأن أو التي تنص فيها معاهدة لتسليم المطلوبين على استبعاد تطبيق مبدأ ازدواجية التجريم. وأبدت شواغل في أربعة من بلدان العينة الحالية إزاء عدم تجريم جميع أفعال الفساد، مما قد يؤدي إلى ظهور مشاكل تتعلق بشرط ازدواجية التجريم.

١٤ - ولا ترفض أغلب الدول الأطراف طلباً للتسليم لمجرد أن الجريمة تتعلق بأموال مالية. ولا يجيز القانون صراحة تسليم مرتكبي الجرائم المتعلقة بالأموال المالية إلا في بعض البلدان. ولا تجيز أحكام القانون في بلد واحد صراحة تسليم مرتكبي الجرائم المتعلقة بقضايا الضرائب والمكوس والجمارك وتحويل العملات الأجنبية، ولكن سلطاته الوطنية أوضحت أنها لا ترفض التسليم إذا كانت هذه الجرائم مرتبطة أيضاً بجرائم أخرى تستوجب التسليم (التسليم التبعي)

لأن هذه الأحكام تفسر في إطار التزاماته التعاهدية بموجب الاتفاقية. ولم يتخذ عدد قليل من البلدان أي تدابير محدّدة لتنفيذ هذا الحكم، وقد قدّمت إليها توصيات لتشجيعها على اعتماد تدابير محدّدة في هذا الشأن.

١٥ - ولا توافق غالبية الدول الأطراف على طلبات التسليم إذا ما شعرت أن وراء الطلب ممارسة للتمييز. وأوضحت أن هذا الرفض نابع من أحكام دستورية عامة تحظر التمييز أو لوائح محدّدة في هذا الشأن في القوانين المتعلقة بالتسليم أو قوانين الإجراءات الجنائية أو معاهدات التسليم. ولا توجد أحكام محدّدة بشأن رفض الطلبات من هذا القبيل إلا في بلدين فقط.

١٦ - وباستثناء أربعة بلدان، فإنّ الدول الأطراف من العينة الحالية أجمعت تقريباً على أن من أسباب رفض طلبات التسليم اعتبار أن الجريمة المرتكبة سياسية أو ذات دوافع سياسية. ولم يرد تعريف للجريمة السياسية في معظم معاهدات التسليم التي عرضتها الدول الأطراف، وهنا يحدد مفهوم "الجريمة السياسية" وفقاً لظروف كل حالة على حدة، وكثيراً ما يُستند في هذا الشأن إلى معايير يضعها فقهاء القانون. ولا تعامل جرائم الفساد في أغلبية الدول على أنها جرائم سياسية، وقد قدّمت في الوقت نفسه توصيات لدول أخرى بضرورة توضيح أحكام القانون في هذا الصدد، ومنها توصيات بتعريف الجرائم السياسية في التشريعات أو رصد تطبيق هذا الاستثناء.

١٧ - ولا تجيز معظم الدول الأطراف التي خضعت للاستعراضات القطرية المنجزة حديثاً تسليم رعاياها بأيّ حال من الأحوال أو تشترط لتسليمهم وجود معاهدات سارية تنص صراحة على ذلك. وتجزئ بعض الدول تسليم رعاياها إذا كانت هناك معاهدة تسمح بذلك، شريطة أن يسمح لهم لاحقاً بقضاء العقوبة في بلدهم، أو في حال موافقة الشخص المطلوب تسليمه. ولا تجيز دول أخرى تسليم رعاياها إلاّ لدول من نفس منطقتها. غير أن القانون يجيز بوجه عام في عدد من الدول تسليم الرعايا الوطنيين. ولا تجيز إحدى دول العينة الحالية تسليم رعاياها إذا كانت الحكومة الطالبة ذات طابع استبدادي أو تتخذ شكلاً غير ديمقراطي.

١٨ - وفي معظم الدول الأطراف، يؤدي رفض أيّ طلب للتسليم استناداً إلى الجنسية إلى بدء الملاحقة القضائية الوطنية، على النحو المتوخى في الفقرة ١١ من المادة ٤٤. وفي بعض الدول، يُنظّم تطبيق مبدأ "إمّا التسليم وإمّا المحاكمة" في التشريعات أو الدستور؛ وفي دول أخرى، يُطبّق هذا المبدأ على أساس معاهدات أو باعتباره من المبادئ العامة للقانون. واستيفاء شرط ازدواجية التجريم من الاعتبارات التي يحدد بناء عليها مدى الالتزام ببدء إجراءات الملاحقة. ولا تلزم القوانين السلطات في بضع من بلدان العينة الحالية بإحالة الموضوع إلى الجهات المختصة، وقد قدّمت توصيات في هذا الشأن.

الإطار ١

مثال على تنفيذ المادة ٤٤ من الاتفاقية

أكدت إحدى الدول الأطراف أنها لا تعتبر جرائم الفساد من الجرائم السياسية، لأنَّ جرائم الفساد السياسي لا تُعرَّف عادةً في المعاهدات. وقد دعت، على صعيدها الإقليمي، إلى إصدار إعلان يؤكد المبدأ المنصوص عليه في الفقرة ٤ من المادة ٤٤، وهو عدم جواز اعتبار جرائم الفساد جرائم سياسية.

١٩- وأشارت عدة دول أطراف إلى إمكانية تسليم مواطنيها مؤقتاً بشرط إعادتهم إلى أراضيها بعد المحاكمة من أجل قضاء فترة العقوبة التي تفرضها عليهم الدولة الطالبة (المادة ٤٤، الفقرة ١٢). وتناولت بعض الدول هذه المسألة في سياق المعاهدات أو الترتيبات الإقليمية.

٢٠- وليس في إمكان العديد من الدول الأطراف إنفاذ حكم قضائي أجنبي في حال رفض طلب التسليم (المقدم بغرض إنفاذه) استناداً إلى الجنسية. وقد تبين أن ما يقرب من نصف الدول الأطراف من العينة الحالية إما لا توجد لديها أي لوائح تنظيمية لإنفاذ الأحكام القضائية الأجنبية وإما تطبق أحكاماً في هذا الصدد في إطار معاهدات ثنائية فحسب.

٢١- ولا يستخدم الكثير من الدول الأطراف الاتفاقية كأساس لتسليم المطلوبين. ومن بين البلدان التي يمكنها استخدام الاتفاقية كأساس قانوني، استخدمها بالفعل بلد واحد في حالتين على الأقل لتسليم مطلوبين، أمّا معظم البلدان الأخرى، فلم تتلق أو ترسل بعد أي طلب للتسليم استناداً إلى الاتفاقية. ولا يُشترط في عدد قليل من بلدان العينة الحالية وجود أساس تعاهدي، ويُطبَّق فيها مبدأ المعاملة بالمثل في حالات تسليم المطلوبين. ولا تشترط بعض بلدان القانون الأنغلو سكسوني الاستناد إلى معاهدة لتسليم المطلوبين بين بلدان الكومنولث، ولكنها تشترط ذلك لتسليم المطلوبين إلى البلدان الأخرى. وقد أحاز عدد قليل من الدول الأطراف للسلطات المختصة إصدار إعلان مخصص لإدراج بلدان أخرى في فئة "البلدان الجائز تسليم المطلوبين إليها" أو "بلدان المجاملة القضائية". وقد أبرمت معظم الدول الأطراف ما بين ١٠ معاهدات و ١٠٠ معاهدة لتسليم المطلوبين. بيد أن بعض الدول الأطراف أفادت بأنها لم تبرم أي معاهدات ثنائية أو أبرمت أقل من ١٠ معاهدات.

٢٢- وقد أفادت بعض الدول بأنها بصدد التفاوض على معاهدات ثنائية جديدة من أجل تعزيز فعالية تسليم المطلوبين.

٢٣- وكانت هناك اختلافات كبيرة في متوسط مدة إجراءات التسليم، حيث تراوحت بين شهرين وثمانية عشر شهراً. ولدى عدة بلدان أطر زمنية في تشريعاتها تضع حدوداً زمنية

صارمة لفترات الاحتجاز وتقديم الطعون وسير الإجراءات ككل. وأكدت إحدى الدول أنها تنظر حالياً في إجراء إصلاحات لزيادة سرعة الإجراءات.

٢٤- ويتوخى نحو نصف الدول الأطراف المستعرضة اتباع إجراءات مبسطة لتسليم المطلوبين في حال موافقة الشخص المطلوب تسليمه أو بناء على اتفاق للتعاون المتميز مع بلدان محدّدة. وفي مثل هذه الحالات، يمكن تقديم طلب شفوي أو تحريري إلى القاضي لوقف إجراءات التسليم مشفوع بإقرار بالموافقة على التسليم، ويعد هذا الإقرار نهائياً ولا يجوز سحبه. وذكرت عدة دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي أنّ طلبات التسليم المقدّمة بموجب أمر الضبط والإحضار الأوروبي يمكن تسويتها في غضون ثلاثة أشهر، في حين أنّ الطلبات المقدّمة من الدول التي لا تنتمي إلى الاتحاد الأوروبي تحتاج إلى سنة واحدة تقريباً لمعالجتها. وقدمت تقديرات مماثلة فيما يخص البلدان المنضمة إلى اتفاق شينغين. ويتوخى أمر الضبط والإحضار الخاص ببلدان الشمال الأوروبي اتباع إجراءات مبسطة تتيح تسليم الشخص المطلوب في غضون ثلاثة أيام في حال موافقته أو في غضون ثلاثة أسابيع في الحالات الأخرى.

٢٥- ولا يُشترط في بعض الدول الأطراف تقديم أيّ أدلة على ارتكاب الجريمة، في حين تضع بلدان كثيرة أخرى معايير من قبيل "السبب المرجح" أو "الوجهة الظاهرة". وليس هناك اختلاف يذكر فيما يتعلق بضمانات اتباع الإجراءات القانونية الواجبة. وتعتبر معظم البلدان أنّ هذه الضمانات كافية إذا نصّ عليها الإطار القانوني الوطني في أيّ من أجزائه متى كانت منطبقة على إجراءات التسليم. ولدى بعض البلدان أيضاً لوائح تنظيمية في هذا الشأن في قوانينها الخاصة بالتسليم. ووجدت اختلافات كبيرة بشأن الحق في الطعن على قرار التسليم، حيث تبيحه بعض البلدان، ولا تبيحه بلدان كثيرة أخرى. ولدى جميع الدول الأطراف تقريباً تدابير تكفل حضور الشخص المطلوب، إما عن طريق قوانين الإجراءات الجنائية، أو قوانين التعاون الدولي، أو معاهدات تسليم المطلوبين.

٢٦- وينظّم تطبيق شرط التشاور مع الدولة الطالبة قبل رفض التسليم في إطار تشريعات أو معاهدات مبرمة أو يطبّق كعرف عام. وينظّم القانون في عدد من بلدان العينة الحالية طلب المعلومات الإضافية فقط لا التشاور قبل رفض الطلب، ولا توجد لدى عدد قليل من البلدان لوائح مناسبة تنظم أيّاً من هذه الأمور.

٢٧- ولم يقدّم سوى عدد قليل من دول العينة الحالية إحصاءات بشأن حالات التسليم، بينما قدمت بعض الدول أمثلة منها. وقد تأكد الاتجاه السابق بأنّ غالبية البلدان ليس لديها إحصاءات محدّدة بشأن تسليم مرتكبي جرائم الفساد. وأفاد عدد من البلدان بأنه لم يسجل أيّ حالات لتسليم مطلوبين بشأن جرائم فساد حتى الآن.

باء- نقل الأشخاص المحكوم عليهم

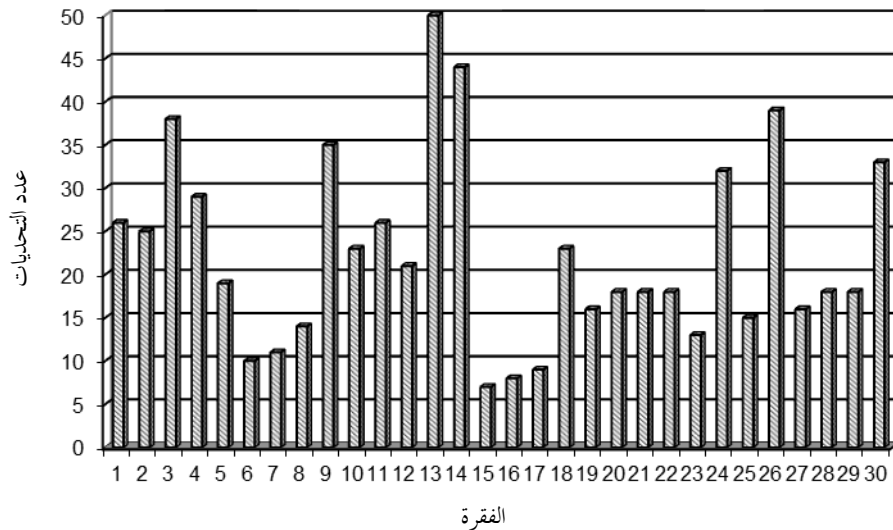
٢٨- لدى معظم الدول الأطراف إطار قانوني لنقل السجناء المحكومين منصوص عليه في الاتفاقات الثنائية والإقليمية. وقد سن بعضها قوانين بشأن نقل السجناء أو أحكاماً في هذا الصدد ضمن قوانين أخرى. وتُظهر التقارير السابقة أن عدد المعاهدات المبرمة بشأن هذه المسألة يختلف اختلافاً كبيراً، إذ أبرمت بعض البلدان ما قد يصل إلى ٢٨ اتفاقاً ثنائياً. أما بلدان العينة الحالية، فقد تراوح عدد الاتفاقات الثنائية التي أبرمتها بين اتفاق واحد و ١٠ اتفاقات. وهناك دولتان لم تنضمَّ بعد إلى أيِّ اتفاق من هذا القبيل. ومن بين الاتفاقات الإقليمية المشار إليها في هذا الشأن اتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بتنفيذ أحكام السجن الجنائية في الخارج واتفاقية المجلس الأوروبي بشأن نقل السجناء المحكومين وخطة الكومنولث لنقل المجرمين المدانين داخل بلدانه. ويمكن لبعض البلدان أيضاً نقل السجناء المحكومين في حال عدم وجود معاهدة: وعموماً، لم تقدّم أيُّ إحصاءات في هذا الصدد، إلا أن العديد من التقارير القطرية الواردة تضمنت أمثلة على تلك الحالات.

جيم- المساعدة القانونية المتبادلة

٢٩- يبين الشكلان الخامس والسادس أدناه التحديات والممارسات الجيدة في تنفيذ أحكام المادة ٤٦.

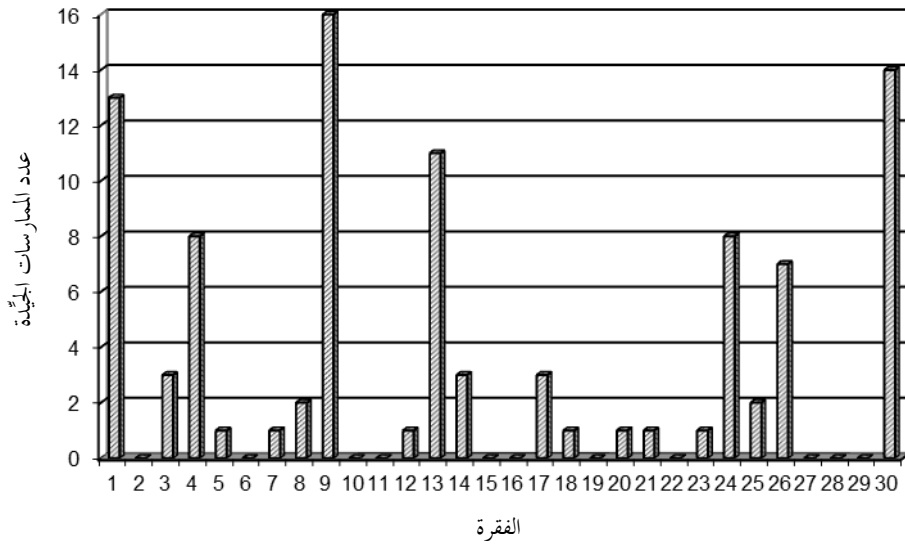
الشكل الخامس

التحديات التي تواجه تنفيذ المادة ٤٦ من الاتفاقية، بحسب فقراتها



الشكل السادس

الممارسات الجيدة في تنفيذ المادة ٤٦ من الاتفاقية، بحسب فقراتها



٣٠- وما زالت الاتجاهات المتعلقة بأوجه التشابه والاختلاف في تنفيذ المادة ٤٦ كما هي إلى حد بعيد مقارنة بالتقارير المواضيعية السابقة. واعتمدت ست وأربعون دولة طرفاً من العينة الحالية تشريعات تنظم إجراءات المساعدة القانونية المتبادلة ومتطلباتها، بدرجات مختلفة من التفصيل. وفي كثير من الحالات، كان من الصعب تقييم مدى فعالية تنفيذ المادة ٤٦ في الدول الأطراف بسبب عدم وجود بيانات بشأن عمليات التنفيذ وأمثلة عليها.

٣١- ولا يشترط معظم الدول وجود أساس تعاهدي لتبادل المساعدة القانونية، ولكن بإمكانها تقديم هذه المساعدة القانونية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل. وتيسر ست دول أطراف من العينة الحالية تلبية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة في المقام الأول من خلال معاهدات ثنائية ومتعددة أطراف، أو وفقاً لظروف كل حالة على حدة. ولا يشترط المعاملة بالمثل ووجود أساس تعاهدي معاً لتقديم المساعدة سوى عدد قليل من الدول. ويمكن لبعض الدول تقديم المساعدة استناداً إلى الصكوك المتعددة الأطراف القائمة أو تطبيق التشريعات الوطنية على أساس مبدأ المعاملة بالمثل في حال عدم وجود أي معاهدات بينها وبين البلدان الطالبة. وأكدت تسع وثلاثون دولة طرفاً من العينة الحالية قدرتها على استخدام الاتفاقية كأساس قانوني للمساعدة القانونية المتبادلة.

الإطار ٢

مثال على تنفيذ الفقرة ١ من المادة ٤٦

لا تقتصر إحدى الدول تطبيق المادة ٤٦ على التعاون الدولي في المسائل الجنائية فحسب، بل وسعت من نطاق تطبيقها ليشمل أيضاً التعاون الدولي في المسائل الإدارية.

٣٢- وليس بإمكان اثنتين وثلاثين دولة طرفاً من العينة الحالية تلبية طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بشأن الجرائم المزعومة المتعلقة بأشخاص اعتباريين. وفي عدد قليل من الدول، لا يمكن إلاً تقديم أنواع محدودة من المساعدة في هذا الصدد.

٣٣- وقد تكررت الإشارة إلى أن إرسال المعلومات تلقائياً إلى السلطات الأجنبية، على النحو المتوخى في الفقرتين ٤ و ٥ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، يعد ممارسة جيدة. ولكن لوحظ أن الإجراءات المعمول بها لتبادل المعلومات دون طلب مسبق ليست منظمة على نحو محدد في معظم الحالات. غير أن هناك خمس دول عاجلت مسألة الحق في تبادل المعلومات تلقائياً معالجة تفصيلية في تشريعها الوطنية، وأشارت دول كثيرة أخرى إلى أنها تتبادل المعلومات تلقائياً بالاستناد إلى أحكام الاتفاقية مباشرة.

٣٤- ولا تعوق السرية المصرفية تقديم المساعدة في معظم الدول الأطراف من العينة الحالية، وإن كان لدى بعض منها مشاكل إجرائية في تقديم المستندات المصرفية الأصلية.

٣٥- ويُشترط في ٢٢ دولة من الدول الأطراف تحقق ازدواجية التجريم لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، بيد أن بعضها يستخدم نهجاً مرناً في ذلك الشأن، فيسمح بتقديم بعض أنواع المساعدة في حال انتفاء ازدواجية التجريم.

٣٦- وفي دولتين، يمكن للنائب العام التنازل عن اشتراط ازدواجية التجريم باستخدام سلطته التقديرية. وفي دولة أخرى، لا ينطبق شرط ازدواجية التجريم إلاً على الطلبات التي تستند إلى مبدأ المعاملة بالمثل. وأفادت إحدى الدول بأنها تشترط ازدواجية التجريم كعرف متبع، غير أنه يمكن، في حال انتفاء ازدواجية التجريم، تقديم المساعدة القانونية المتبادلة استناداً إلى الاتفاقية. وفي عدة الدول، تخضع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة المنطوية على تدابير قسرية لمبدأ ازدواجية التجريم، في حين يمكن اتخاذ التدابير غير القسرية حتى في غياب ازدواجية التجريم.

٣٧- وفيما يتعلق بنقل الأشخاص المحتجزين لأغراض المساعدة في التحقيقات، يطبق العديد من الدول أحكام الفقرات ١٠-١٢ من المادة ٤٦ من الاتفاقية تطبيقاً مباشراً في حال

عدم تنظيم هذه المسألة في معاهدات ثنائية أو متعددة أطراف. ولدى أربع عشرة دولة من دول العينة الحالية أحكام قانونية وطنية توفر ضمانات لعدم التعرض لهؤلاء الأشخاص في إقليمها. ولوحظ في معظم الحالات أن المتطلبات الإجرائية والتدابير الوقائية المتعلقة بنقل السجناء قد عولجت معالجة وافية.

٣٨- وواصلت السلطات المركزية الاضطلاع بدور حاسم في التعاون بين الدول الطالبة والدول متلقيمة الطلبات. وبوجه عام، فإن السلطات المركزية مسؤولة عن تزويد نظرائها بأحدث ما لديها من المبادئ التوجيهية ومعلومات الاتصال وإجراءات المتابعة. وفي أغلب الأحيان، كانت وزارة العدل هي السلطة المركزية المعيّنة، يليها عن كئيب مكتب النائب العام. وفي إحدى الدول، أنشئت لجنة خاصة لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وفي دولة أخرى، كانت الهيئة الوطنية لمكافحة الفساد هي السلطة المركزية المعيّنة لأغراض المساعدة القانونية المتبادلة بموجب الاتفاقية. وفي إحدى الدول، أنيطت مهام السلطة المركزية بكل من وزارة العدل والهيئة الوطنية لمكافحة الفساد. وفي عدد قليل من الدول، كان مكتب النائب العام هو السلطة المركزية المعيّنة لتلقي الطلبات السابقة على المحاكمة، ووزارة العدل هي السلطة المركزية المسؤولة عن طلبات المساعدة القانونية أثناء فترة المحاكمة وفيما يتعلق بتنفيذ الأحكام القضائية. ومع ذلك، لم تخطر الأمين العام بالسلطات المركزية المعيّنة لمعالجة المسائل المتصلة بتبادل المساعدة القانونية إلا ٢٨ دولة فحسب من دول العينة الحالية.

٣٩- وفيما يتعلق بقنوات تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، تسمح معظم الدول الأطراف بالاتصال المباشر بين السلطات المركزية، في حين يشترط بعضها استخدام القنوات الدبلوماسية. وأفادت ثلاث وعشرون دولة بأن في إمكانها قبول الطلبات العاجلة عن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول).

٤٠- وفيما يتعلق بلغة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وشكلها، تشترط معظم الدول الأطراف أن ترفق بطلبات التعاون المقدّمة إليها ترجمات لها بلغاتها الرسمية. وتوافق بعض الدول على تلقي الطلبات باللغة الإنكليزية، في حين يقبل عدد قليل من الدول الأطراف الطلبات إذا ما قدمت بلغاتها الرسمية أو بالإنكليزية أو بإحدى لغات الأمم المتحدة الرسمية الأخرى.

الإطار ٣

أمثلة على تنفيذ الفقرة ١٤ من المادة ٤٦ من الاتفاقية (بشأن اللغات)

تقبل إحدى الدول في العادة الطلبات المقدّمة إليها بلغتها الوطنية، ولكنها تميز استخدام الإنكليزية في بعض الظروف الاستثنائية.

وأفادت إحدى الدول بأنها تقبل الطلبات المقدّمة باللغتين الإنكليزية والفرنسية واللغات الرسمية للبلدان المجاورة.

٤١- وعموماً، لا تقبل الدول الطلبات إلاّ كتابة. بيد أن ١٩ دولة طرفاً من دول العينة الحالية تقبل الطلبات الشفوية، على أن يعقبها تأكيد مكتوب. وأكدت العديد من الدول أن بوسعها قبول الطلبات المقدّمة إلكترونياً أيضاً.

٤٢- وتسعى غالبية الدول إلى تنفيذ الطلب وفقاً للإجراءات المحدّدة فيه. وتتحدى بالمرونة في هذا الصدد ما دامت الإجراءات المطلوبة لا تتعارض مع التشريعات الوطنية أو المبادئ الدستورية. وعادة ما يتخذ القرار بشأن هذه الإجراءات وفقاً لظروف كل حالة على حدة. ومع ذلك، أفادت بعض البلدان بأنها لا تستطيع تنفيذ الطلبات إلاّ وفقاً للإجراءات المقررة في قوانينها الوطنية.

٤٣- وتميز القوانين الوطنية الاستماع إلى الشهود بتقنية التداول بالفيديو في ١٩ دولة طرفاً، الأمر الذي يمكن تعجيل الإجراءات مع ضمان حماية الشهود. وأشارت بعض الدول إلى أن استخدام تقنية التداول بالفيديو ليس محظوراً في التشريعات الوطنية. وأفادت ثلاث دول بأن استخدام هذه التقنية جائز في سياق تبادل المساعدة القانونية عند الطلب، إلاّ أن الأدلة المقدّمة من خلالها لا تقبل في المحاكمات الوطنية. وتحظر التشريعات الوطنية صراحة الاستماع إلى أقوال الشهود عن طريق التداول بالفيديو في دولتين.

٤٤- وفي الغالبية العظمى من الدول، يكفل القانون الوطني أو المعاهدات أو تطبيق الاتفاقية مباشرة احترام قاعدة خصوصية المعلومات (أي عدم استخدام المعلومات والأدلة إلاّ في التحقيقات أو الإجراءات المذكورة في الطلب) وسرية الطلبات.

٤٥- وتتفق أسباب رفض المساعدة المنصوص عليها في معظم الدول الأطراف مع الاتفاقية. وتميز الدول بين أسباب الرفض الإلزامية والاختيارية في المعاهدات أو القوانين المنطبقة، مع إبقاء التدابير الإلزامية في أضيق الحدود الممكنة.

٤٦- وفي معظم الدول، لا يجوز رفض الطلب لمجرد أن الجريمة تنطوي أيضاً على أمور مالية. وتقدم معظم البلدان أيضاً أسباباً للرفض أو التأجيل. وإذا لم تكن قد أدرجت أحكاماً محدّدة في هذا الشأن في تشريعاتها أو معاهداتها، فإنها تطبق الاتفاقية مباشرة أو تمتثل لأحكامها في الممارسة العملية. ومع ذلك، صدرت توصيات محدّدة إلى بعض الدول بإدراج أحكام في هذا الصدد في التشريعات الوطنية.

الإطار ٤

أمثلة على تنفيذ الفقرة ٢٢ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

يرفض أحد البلدان الطلبات المتعلقة بالأمور المالية كمبدأ عام، ولكن هذا المبدأ لا ينطبق على الطلبات المستندة إلى الاتفاقية.

٤٧- ويبدو أن التشريعات أو المبادئ التوجيهية الداخلية في معظم البلدان لم تتطرق إلى الأحكام المتعلقة بضرورة تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة والرد على طلبات الإفادة بآخر المستجندات في الوقت المناسب، ولكن يبدو في الوقت نفسه أن هذه الأحكام تنفذ على نطاق واسع في إطار الممارسة العملية.

٤٨- ويتوقف طول الوقت الفاصل بين تلقي الطلب وتنفيذه على طبيعة الطلب ومدى تعقده. وقد يصل متوسط الوقت اللازم للرد على الطلبات إلى ستة أشهر، والحد الأقصى إلى سنة واحدة. وبالنظر إلى ندرة الموارد ومحدودية القدرات في العديد من الدول، فإن بعضها يعطي الأولوية للطلبات المتعلقة بجرائم جنائية خطيرة أو بأدلة معرضة لخطر الإخفاء أو الإتلاف أو بمخاطر تهدد سلامة الشهود أو الجمهور العام. وتعطي بعض الدول أيضاً الأولوية للطلبات التي تشير الدولة الطالبة إلى أنها عاجلة عند تقديمها. ولوحظ أن للتشابه بين النظم القانونية التي تتبادل المساعدة تأثيراً إيجابياً على التعجيل بمعالجة الطلبات.

٤٩- وفي حين أن معظم الدول ليست لديها تشريعات محدّدة بشأن إجراء المشاورات قبل رفض الطلبات أو تأجيلها، إلا أن بعض الدول يمكن أن تجري هذه المشاورات عن طريق تطبيق الاتفاقية مباشرة. وهناك دول أخرى تجريها كعرف متبع.

٥٠- وفي الغالبية العظمى من الدول تتناول التشريعات الوطنية أو المعاهدات ضمانات عدم التعرض للشهود، ولكن هذه الأحكام لا تطبق في كل الأحوال في الممارسة العملية. وقد أوصيت بعض الدول بتعديل التشريعات ذات الصلة بما يتماشى مع الاتفاقية فيما يتعلق بالفترة التي تنتهي بعدها ضمانات عدم التعرض.

٥١ - وكانت القاعدة العامة هي أن تتحمل الدولة المتلقية لطلب المساعدة القانونية المتبادلة التكاليف العادية لتنفيذه، مع إمكانية وضع ترتيبات أخرى بشأن سداد التكاليف الاستثنائية. وأحياناً تحدد الترتيبات المناسبة وفقاً لظروف كل حالة على حدة. وتتوخى المعاهدات والتشريعات وبعض الشبكات المعنية بالمساعدة القانونية المتبادلة إجراء مشاورات بشأن النفقات الاستثنائية التي تتكبدها الدولة متلقية الطلب.

الإطار ٥

مثالان على تنفيذ الفقرة ٢٨ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

تتحمل إحدى الدول التكاليف العادية لتنفيذ الطلبات، ولكنها لا تتحمل التكاليف المتصلة باستدعاء الشهود إلى أراضي الدول الطالبة. وأفادت إحدى الدول بأنَّ العرف المتبع لديها هو أن تتحمل تكاليف توفير المساعدة مهما كانت بالغة الارتفاع (الرسوم القضائية على سبيل المثال).

٥٢ - وفيما يتعلق بتقديم نسخ من السجلات أو الوثائق أو المعلومات الحكومية إلى الدول الأطراف التي تطلب الاطلاع عليها، أشارت معظم الدول إلى أنَّ الوثائق المتاحة للاطلاع العام يمكن تقديمها. وأفادت بعض الدول بأنَّ لديها أحكاماً خاصة في معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة بشأن سجلات الجهات الحكومية. وتبين وجود اختلافات في سبل ووسائل الحصول على المعلومات وتقديمها إلى الدول التي تطلبها، وذكرت إحدى الدول إنها يمكن أن تقدم المعلومات السرية إلى الدول التي تطلبها بشرط تقديم ضمانات لاحترام السرية. وأفادت دولة أخرى بأنها تحتاج إلى استصدار أمر من محكمة لتقديم المعلومات غير المتاحة للاطلاع العام.

الإطار ٦

مثال على تنفيذ الفقرة ٢٩ من المادة ٤٦ من الاتفاقية

أفادت إحدى الدول بأنه يجوز تقديم المعلومات غير المتاحة للاطلاع العام المحفوظة لدى أيِّ جهة عامة تتبعها إلى أيِّ بلد يطلبها إذا كان قانونها الوطني يميز إحالة هذه المعلومات إلى الجهات العامة الأخرى لديها.

٥٣ - وكما لوحظ في التقارير المواضيعية السابقة، كان من الصعب على بعض الدول تقديم إحصاءات بشأن تنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة في الممارسة العملية أو تقديم

أمثلة على كيفية تقديمها. وقد أوصيت بعض الدول بوضع نظام مركزي لتتبع التنفيذ وتجميع الإحصاءات في هذا الشأن.

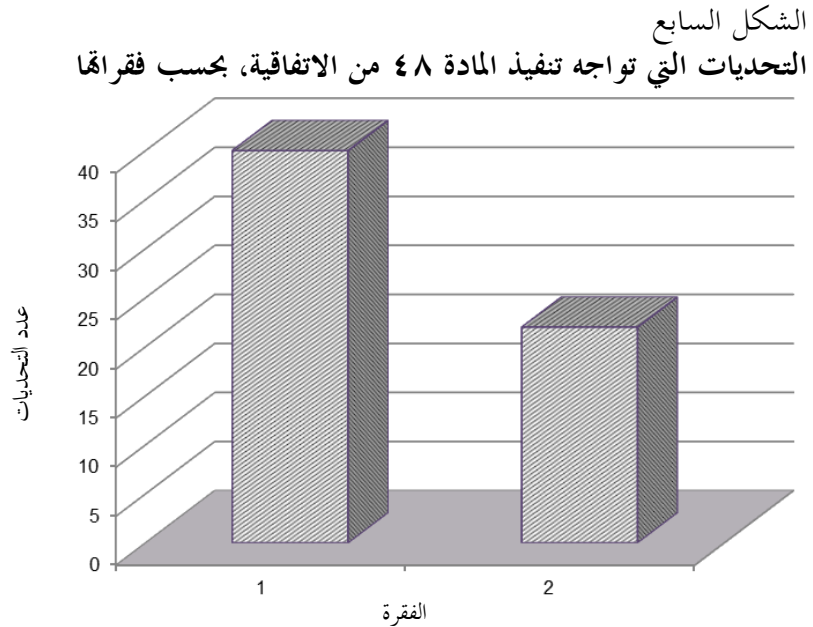
٥٤ - ويتراوح عدد المعاهدات الثنائية والإقليمية التي صدقت عليها بلدان العينة الحالية في هذا الشأن بين صفر و٤٨ معاهدة. ولا تزال هناك تحديات قائمة على كل من المستويين التشريعي والعملي. وكثيراً ما يشار، في هذا الصدد، إلى استخدام الاتفاقية كأساس لطلب الحصول على المساعدة القانونية وإلى تطبيق أحكامها التلقائية النفاذ مباشرة باعتبارهما من الممارسات الجيدة.

دال- نقل الإجراءات الجنائية

٥٥ - أشارت غالبية الدول الأطراف إلى أن نظمها القانونية لا تشمل أيّ حكم ينظم نقل الإجراءات الجنائية دولياً. وأفادت بلدان أخرى بوجود أحكام محدّدة في تشريعاتها تجيز هذا النقل أو أشارت إلى أن إمكانية نقل الإجراءات متواخاة في أحكام معاهدات ثنائية أو متعددة الأطراف. وذكر بعض البلدان أن الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بنقل الدعاوى الجنائية هي من الصكوك الرئيسية المستخدمة في تيسير نقل الإجراءات بين الدول.

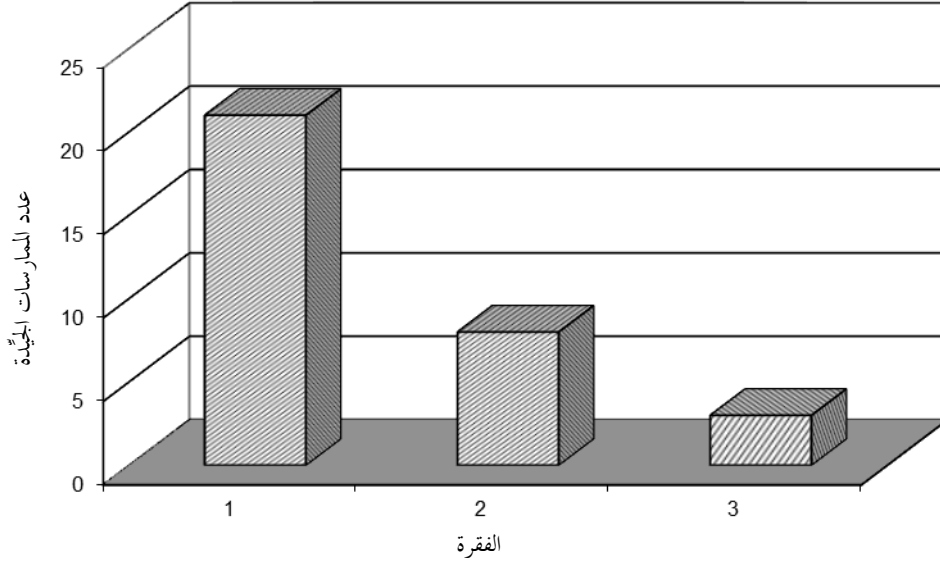
هاء- التعاون في مجال إنفاذ القانون

٥٦ - يبين الشكلان السابع والثامن أدناه عدد التحديات والممارسات الجيدة في تنفيذ أحكام المادة ٤٨.



الشكل الثامن

الممارسات الجيدة في تنفيذ المادة ٤٨ من الاتفاقية، بحسب فقراتها



٥٧- ولا يستند التعاون على إنفاذ القانون بالضرورة إلى التشريعات الوطنية، فهو يمارس بوجه عام في إطار اتفاقات أو ترتيبات شبكية أو ينظم وفقاً لظروف كل حالة على حدة أو بخصوص مواضيع محددة. وقد أبرم بعض مؤسسات إنفاذ القانون في دول العينة الحالية مذكرات تفاهم أو اتفاقات على مستوى الأجهزة. ومعظم وحدات الاستخبارات المالية أعضاء في مجموعة إيغمنت لوحدات الاستخبارات المالية أو تسعى إلى عضويتها، وكلها يستعين بالإنترنت. وأبرم بعض البلدان اتفاقات ثنائية بشأن التعاون على إنفاذ القانون، بينما تستند بلدان أخرى في هذا الشأن إلى معاهدات لتبادل المساعدة القانونية. وعلى الرغم من أن بعض الدول الأطراف يمكن أن تستخدم الاتفاقية كأساس قانوني للتعاون على إنفاذ القانون، فإن دولاً عديدة لم تستخدمها في هذا الشأن. وبالإضافة إلى المنظمات والشبكات الإقليمية المذكورة في التقارير السابقة، ذكرت الدول أيضاً رابطة مفوضي الشرطة الكاريبيين، والجماعة الكاريبية ولجنة الاستخبارات التابعة لها، ومركز الاتصالات الإقليمي المشترك، ومركز إدماج المعلومات الاستخباراتية الإقليمي، ومحل الجنوب الأفريقي لمكافحة الفساد، وشرطة الجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي، ولجنة المحيط الهندي، والرابطة الدولية لرؤساء الشرطة، ووحدة التعاون القضائي التابعة للاتحاد الأوروبي (اليوروجست)، والشبكة القضائية الأوروبية، وفرقة العمل المعنية بالجريمة المنظمة في منطقة بحر البلطيق، وترتيبات

"الكوميفروم" للتعاون المنظم (بين كولومبيا وبنما وكوستاريكا)، وشبكة التعاون القانوني والقضائي الدولي التابعة لجماعة البلدان الناطقة بالبرتغالية، ومنظمة شركاء أوروبا من أجل مكافحة الفساد، وشبكة نقاط الاتصال الأوروبية لمكافحة الفساد، ومركز إنفاذ القانون لجنوب شرق أوروبا، ومنظمة تعاون رؤساء الشرطة في شرق أفريقيا. وتشارك بعض الدول بنشاط في شبكة آسيا والمحيط الهادئ المشتركة بين الوكالات لاسترداد الموجودات، ومنظمة رؤساء الشرطة في جزر المحيط الهادئ، ونظام شينغين للمعلومات، ومكتب التعاون بين أجهزة الشرطة (الذي يضم بعض البلدان الأعضاء في اتفاق شينغين)، ورابطة وحدات الاستخبارات المالية في جزر المحيط الهادئ.

٥٨- وقدّمت عدة دول أطراف معلومات بشأن التحريات التي أجريت على نحو فعال بالتعاون مع دول أخرى.

٥٩- وأفاد ثلث الدول الأطراف بتعيين ضباط اتصال من الشرطة أو النيابة العامة لدى بلدان أخرى أو لدى منظمات دولية. ومن بين بلدان العينة الحالية، عيّنت ستة بلدان ملحقين قانونيين وشرطيين في عدد من البلدان.

الإطار ٧

الترتيبات التشريعية والترتيبات المؤسسية الأخرى بشأن تنفيذ المادة ٤٩ من الاتفاقية

لدى إحدى الدول الأطراف تشريعات محدّدة تميز تشكيل أفرقة تحقيق مشتركة مع الدول الأجنبية. كما وضعت تلك الدولة بروتوكولاً بشأن تبادل الأدلة الجنائية وأدلة الطب الشرعي بغية تيسير التعاون، كما أصدرت دليلاً عملياً لأجهزة الشرطة والنيابة العامة لتيسير التعاون الثنائي فيما بينها.

واو- التحقيقات المشتركة

٦٠- تبين أنّ ما يقرب من نصف الدول الأطراف لديها أحكام في قوانينها الوطنية تنظم إجراء التحقيقات المشتركة أو اعتمدت اتفاقات في هذا الشأن أو يمكنها تطبيق أحكام الاتفاقية مباشرة. ويمكن لدول أخرى إجراء تحقيقات مشتركة وفقاً لظروف كل حالة على حدة. ولدى قليل من دول العينة الحالية خبرات في إجراء تحقيقات مشتركة في قضايا الفساد. وأشارت بعض الدول إلى افتقارها للخبرات من هذا القبيل. وقد أنشأت إحدى

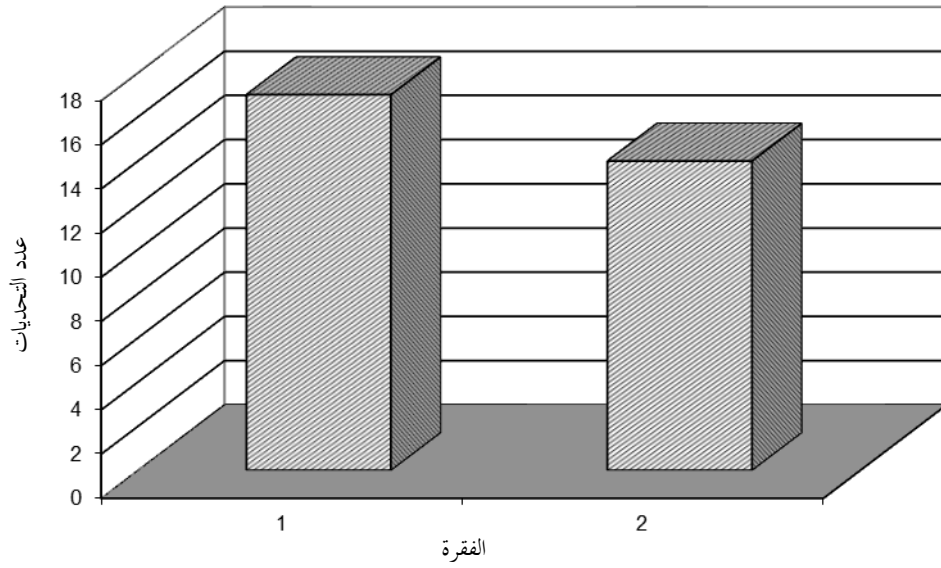
الدول مرارا أفرقة تحقيق مشتركة في إطار اليوروجست ونظام التحقيقات المشتركة في بلدان الشمال الأوروبي.

زاي- أساليب التحري الخاصة

٦١- يبين الشكل التاسع أدناه عدد التحديات التي تواجه تنفيذ المادة ٥٠.

الشكل التاسع

التحديات التي تواجه تنفيذ المادة ٥٠ من الاتفاقية، بحسب فقراتها



٦٢- وتبين أن أساليب التحري الخاصة من منظمة في التشريعات في غالبية دول العينة الحالية، ولكن بدرجات مختلفة من التفصيل. فلدى بعضها أحكام شاملة بشأن استخدام تلك الأساليب، بينما تقتصر الأحكام المشتقة في بعضها الآخر على بعض الجوانب المحدودة. وتجزئ العديد من الدول استخدام أساليب التحري الخاصة من الناحية العملية. ولا تأذن بعض الدول الأطراف من العينة الحالية باستخدام هذه الأساليب إلا بخصوص جرائم محددة. وفي بعض الدول، لا يتوفر سوى عدد محدود من أساليب التحري الخاصة. وفي عدد قليل من الدول، لا يُسمح إلا لبعض هيئات إنفاذ القانون باستخدام أساليب التحري الخاصة، ولا يشمل ذلك في جميع الحالات الهيئات المكلفة بالتحقيق في جرائم الفساد.

٦٣- ويشترط بعض الدول وجود اتفاقات أو ترتيبات دولية لاستخدام هذه الأساليب. وفي دول أخرى، يمكن استخدام هذه الأساليب على الصعيد الدولي دون وجود اتفاقات دولية في هذا الشأن ووفقاً لظروف كل حالة على حدة، في حين يشترط عدد من الدول الأطراف المعاملة بالمثل.

٦٤- وأشار العديد من الدول إلى أن قلة الموارد ومحدودية القدرات التكنولوجية وانعدام الوعي ومشاكل التنسيق بين الوكالات تمثل عقبات تعرقل استخدام أساليب التحري الخاصة بنجاح.

٦٥- وقد أوصي عموماً بسن تشريعات تتناول أساليب التحري الخاصة ومقبولية الأدلة المستمدة منها وإبرام المزيد من الاتفاقات لتعزيز استخدامها في سياق التعاون الدولي.