

Distr.: General
25 March 2013
Arabic
Original: English

مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد



فريق استعراض التنفيذ

الدورة الرابعة

فيينا، ٢٧-٣١ أيار/مايو ٢٠١٣

البند ٢ من جدول الأعمال المؤقت*

استعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد

تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد على الصعيد الإقليمي

تقرير من إعداد الأمانة

ملخص

يحتوي هذا التقرير على معلومات تكميلية للتقارير المواضيعية المتعلقة بتنفيذ الفصلين الثالث (التحريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد (CAC/COSP/IRG/2013/6) إلى (CAC/COSP/IRG/2013/9).

* CAC/COSP/IRG/2013/1.



أولاً - مقدمة، ونطاق التقرير وهيكله

١ - اعتمد المؤتمر في قراره ١/٣ الإطار المرجعي لآلية الاستعراض (الوارد في مرفق ذلك القرار)، وكذلك مشروع المبادئ التوجيهية للخبراء الحكوميين والأمانة بشأن إجراء الاستعراضات القطرية ومشروع المخطط النموذجي لتقارير الاستعراض القطرية (الواردين في تذييل مرفق القرار ١/٣)، واللذين وضعهما فريق استعراض التنفيذ 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 عن التنفيذ من أجل جمع أعم وأنسب ما يرد في تقارير الاستعراض القطرية من معلومات عن التجارب الناجحة والممارسات الجيدة والتحديات المطروحة ومن الملاحظات والاحتياجات من المساعدة التقنية مصنفة بحسب المواضيع، لعرضها على فريق استعراض التنفيذ لكي يستند إليها في عمله التحليلي.

٣ - ويحتوي هذا التقرير على معلومات تكميلية للتقارير المواضيعية المتعلقة بتنفيذ الفصلين الثالث (التجريم وإنفاذ القانون) والرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية، الواردة في الوثائق CAC/COSP/IRG/2013/6 إلى CAC/COSP/IRG/2013/9، بشأن تنفيذ أحكام منتقاة من الفصل الرابع المتعلق بالتعاون الدولي تحديداً.

٤ - ويستند هذا التقرير الإقليمي إلى المعلومات الواردة في تقارير الاستعراض الخاصة بأربع وثلاثين دولة من الدول الأطراف المستعرضة في السنتين الأولى والثانية من الدورة الأولى لآلية الاستعراض، والتي كانت قد اكتملت أو شارفت على الاكتمال وقت صياغة التقرير.^(١) ويستند تحليل ما ورد من إشعارات بشأن تعيين سلطات مركزية تُعنى بالمساعدة القانونية المتبادلة (الجزء ثانياً-باء-أولاً أدناه) إلى الإشعارات الرسمية المرسلة من الدول الأطراف في الاتفاقية إلى الأمين العام للأمم المتحدة، عملاً بالفقرة ١٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية.

ثانياً - تنفيذ أحكام منتقاة من الفصل الرابع (التعاون الدولي)، بحسب المنطقة

٥ - استناداً إلى تقييم للمعلومات المتاحة، اختير بادئ الأمر موضوعان من التقرير المواضيعي المتعلق بالتنفيذ لإجراء تحليل أعمق لهما بحسب المنطقة: الأساس القانوني للتعاون الدولي، فيما يتعلق بتسليم المجرمين وتبادل المساعدة القانونية (الفقرات ٥-٧ من المادة ٤٤،

(1) تستند هذه البيانات إلى الاستعراضات القطرية التي أُجريت حتى ٤ آذار/مارس ٢٠١٣.

والفقرتان ١ و ٧ من المادة ٤٦ من الاتفاقية) وتعيين سلطات مركزية تُعنى بالمساعدة القانونية المتبادلة ودور تلك السلطات (الفقرة ١٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية). وسوف تتضمن التقارير الإقليمية مواضيع أخرى لدى استكمال استعراضات أخرى وتوافر بيانات إضافية.

٦- وتشمل عينة التقارير الأربعة والثلاثين التي استُخدمت في إجراء هذا التحليل الإقليمي ست دول أفريقية وعشر دول من آسيا والمحيط الهادئ وتسع دول من أوروبا الشرقية ودولتين من أمريكا اللاتينية والكاريبية وسبع دول من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى.

٧- وتبعاً للتوزيع القطري، لم تكن العينة وقت صياغة التقرير متوازنة فيما يتعلق بالنظم القانونية الممثلة. فهي تتألف عموماً، بصرف النظر عن الاختلافات الإقليمية والتاريخية، من ٢٣ ولاية قضائية تُطبّق القانون المدني وتسع ولايات قضائية تُطبّق القانون العام ونظامين مختلطين. وهكذا فإنّ الاتجاهات التي تعرّضها هذه الوثيقة تمثل ملاحظات أولية يمكن أن تتغير في السنوات المقبلة عند توافر عينة من التقارير القطرية تنسم بقدر أكبر من التوازن.

ألف- تنفيذ الفقرات ٥-٧ من المادة ٤٤ والفقرتين ١ و ٧ من المادة ٤٦ :

الأساس القانوني للتعاون الدولي

٨- تتناول المادة ٤٤ من الاتفاقية الأساس القانوني لتسليم المجرمين فيما يخص الجرائم المشمولة بالاتفاقية وتتضمّن عدداً من الأحكام التي تكفل خضوع الجرائم المشمولة بالاتفاقية للتسليم. فالفقرة ٤ تنص على أنّ جميع الدول الأطراف ملزمة، في جملة أمور أخرى، بأنّ تعتبر الجرائم المشمولة بالاتفاقية مدرّجة في معاهدات تسليم المجرمين القائمة بين الدول الأطراف. وهذا يعني من الناحية العملية إمكانية استخدام الاتفاقية مقرّنة بأيّ معاهدة ثنائية أو إقليمية لتسليم المجرمين من أجل إتاحة إمكانية تسليم المجرمين عن الجرائم المشمولة بالاتفاقية. فبمقتضى الفقرتين ٥ و ٦(أ)، يجوز للدول الأطراف التي تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة أن تعتبر الاتفاقية الأساس القانوني للتسليم فيما يخص الجرائم المشمولة بالاتفاقية، وعليها أن تبلغ الأمين العام للأمم المتحدة بذلك وقت التصديق على الاتفاقية أو الانضمام إليها. أمّا الدول الأطراف التي لا تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة فعليها أن تعتبر الجرائم التي تنطبق عليها الاتفاقية جرائم خاضعة للتسليم فيما بينها بموجب الفقرة ٧.

٩- وصحيح أنّ المادة ٤٦ من الاتفاقية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة لا تتضمن أحكاماً أو مقتضيات معادلة، إلا أنّ عدداً من التقارير القطرية ناقشت الأساس القانوني للمساعدة القانونية المتبادلة، وبخاصة فيما يتصل بالحاجة إلى أساس تعاهدي واستخدام

الاتفاقية أساساً قانونياً للمساعدة القانونية المتبادلة. وفضلاً عن ذلك، أشارت الدول إلى تعبير "المعاهدة المصغرة" الوارد في الفقرات ٩ إلى ٢٩ من المادة ٤٦. وتنص الفقرة ٧ على أن تلك الأحكام تطبق على الطلبات المقدمة بمقتضى المادة ٤٦ إذا كانت الدول الأطراف المعنية غير مرتبطة بمعاهدة لتبادل المساعدة القانونية، وتُشجّع الدول الأطراف بشدّة على تطبيق تلك الفقرات بدلاً من الأحكام المقابلة في معاهدة ثنائية بين دولتين طرفين.

١- اشتراط أساس تعاهدي للتعاون الدولي

(أ) تسليم المجرمين

١٠- من أصل ٣٤ بلداً هناك تسعة بلدان فقط تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة.

١١- ولم يلاحظ، وقت إعداد التقرير، أي اتجاه إقليمي فيما يتعلق باشتراط وجود أساس تعاهدي من عدمه. وشملت البلدان التسعة التي تشترط وجود أساس تعاهدي دولتين أفريقيتين وثلاث دول من أوروبا الشرقية ومثلها من منطقة آسيا والمحيط الهادئ ودولة واحدة من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى. وتقتصر الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة هذا الشرط، بوجه عام، على الطلبات التي تتلقاها من خارج الاتحاد. أما داخل الاتحاد الأوروبي فيطبق القرار الإطاري بشأن أمر التوقيف الأوروبي، مما يعني عن الحاجة إلى وجود أساس تعاهدي. ولا تشترط أي دولة من أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي، في هذه العينة، وجود أساس تعاهدي. وأشارت دولة واحدة من بين دول أوروبا الشرقية الثلاث التي تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة إلى أن لديها مشروع قانون قيد الدراسة وقت استكمال التقرير القطري يتيح إمكانية التسليم على أساس المعاملة بالمثل. وأشارت دولة أخرى طرف من آسيا والمحيط الهادئ إلى أنها عموماً تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، ولكن يمكن للحكومة أن تقرر سريان قانون تسليم المجرمين على الدول غير المرتبطة معها بمعاهدة من خلال نشر إشعار بذلك في الجريدة الرسمية.

١٢- ولم يتأكد من خلال هذه العينة توقع أن تكون دول القانون العام عموماً هي التي تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة. ذلك أن خمس دول من أصل الدول التسع التي تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة تتبع القانون المدني، وثلاثاً منها لديها نظاماً للقانون العام ودولة واحدة ذات نظام مختلط. ولا يُعرف ما إذا كان هذا التوزيع سيتأكد من خلال تزايد عينة الدول، لا سيما فيما يتعلق بدول القانون العام.

١٣- وأشارت بعض الدول، ممن لا تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، وأكثرها من دول القانون المدني من أوروبا الشرقية وأمريكا اللاتينية والكاريبسي، إلى أنها تسلم المجرمين على أساس مبدأ المعاملة بالمثل. وتسلم بعض الدول المجرمين على أساس ترتيبات تتعلق بكل حالة على حدة، وتطبق واحدة منها معياري العلاقات الجيدة والمصلحة الوطنية، بينما لم تورد دول أخرى في تقاريرها أيّ اشتراطات محدّدة تعتمد عليها في حال عدم وجود معاهدة.

(ب) المساعدة القانونية المتبادلة

١٤- خلافاً لتسليم المجرمين، تقدّم جميع الدول تقريباً المساعدة القانونية المتبادلة في غياب معاهدة. والأساس القانوني الأشيع في حال عدم وجود معاهدة هو مبدأ المعاملة بالمثل، الذي يطبّقه ما يناهز نصف عدد الدول المستعرضة، بما فيها دول القانون المدني ودول القانون العام والدول التي لديها نظام مختلط، من جميع المناطق. وأشارت دولة واحدة إلى أنّ تطبيق مبدأ المعاملة بالمثل شائع جداً. وتشمل الأسس الأخرى المطبّقة المحاملة بين الدول والعلاقات الجيدة وترتيبات متّخذة بناءً على كل حالة على حدة.

١٥- وذكرت دولة واحدة فقط أنّها من الناحية العملية تشترط دائماً لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة وجود معاهدة. ومع ذلك لا تشترط هذه الدولة وجود أساس تعاهدي لتسليم المجرمين، ومن ثمّ فهي تعتمد معياراً للمساعدة القانونية المتبادلة أكثر صرامة من المعيار الخاص بالتسليم. وأفادت بعض الدول بأنّها لم تتخذ بعدُ موقفاً واضحاً من هذه المسألة.

٢- اتفاقية مكافحة الفساد باعتبارها أساساً قانونياً، والتطبيق المباشر للاتفاقية

في طلبات التعاون الدولي

(أ) تسليم المجرمين

١٦- من المهم، فيما يتعلق بالدول التي تجعل تسليم المجرمين مشروطاً بوجود معاهدة، معرفة ما إذا كان من الممكن استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المجرمين. وهذه الدول يقع عليها أيضاً شرط الإبلاغ المنصوص عليه في الفقرة ٦ من المادة ٤٤. وهكذا فإنّ خمس دول أطراف، من أصل الدول الأطراف التسع التي أشارت إلى أنها تشترط وجود أساس تعاهدي لتسليم المجرمين، تعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً للتعاون في مجال تسليم المجرمين، منها ثلاث من دول القانون المدني، ودولة واحدة تُطبّق القانون العام ودولة واحدة ذات نظام مختلط، تنتمي إلى ثلاث مناطق. وأفادت اثنتان من الدول الأطراف بأنهما لا تتخذان الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين (إحدهما تُطبّق القانون العام والأخرى تُطبّق القانون المدني، من منطقتين

مختلفين). وقد قامت جميع هذه الدول السبع إلا واحدة بإبلاغ الأمين العام بقرارها. أما في الدولتين المتبقيتين (واحدة تُطبَّق القانون العام وأخرى تُطبَّق القانون المدني)، فإن المناقشات جارية بشأن إمكانية اتخاذ الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين.

١٧- ولئن كانت الاتفاقية لا تشير تحديداً إلى الدول الأطراف التي لا تشترط وجود أساس تعاهدي لتسليم المجرمين في هذا السياق، إلا أن العديد من تلك الدول ترى من المناسب الإبلاغ عما إذا كان من الممكن أن تقبل اتخاذ الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين. فقد ذكّرت سبع عشرة دولة من الدول الخمس والعشرين التي لا تشترط وجود أساس تعاهدي أن من الممكن أن تعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين. ولم تبلغ الأمين العام بذلك إلا خمس من تلك الدول، بينما أشارت الدول الأخرى إلى أن اشتراط الإبلاغ المنصوص عليه في الفقرة ٦ لا يسري عليها. وذكّرت اثنتان من تلك الدول أنهما لا تقبلان الاتفاقية أساساً قانونياً إلا عندما تكون المعاملة بالمثل مكفولة فيما يخص استخدام الاتفاقية. وأوضحت دولة واحدة أن الاتفاقية لا يمكن أن تُتخذ أساساً قانونياً لتسليم المجرمين. ولم يتخذ في دولتين قرار بشأن إمكانية اعتبار الاتفاقية أساساً قانونياً. واعتبرت خمس دول لا تشترط أساساً تعاهدياً أن مسألة إمكانية اتخاذ الاتفاقية أساساً قانونياً هي مسألة لا تعنيها.

١٨- ومع أن غالبية الدول أشارت إلى أنها يمكن أن تعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين، لم يبدُ أن ذلك يحدث كثيراً على صعيد الممارسة. فقد ذكّرت إحدى الدول أنها يمكن أن تعتبر الاتفاقية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين، لكنها عملياً تبت فيما إذا كانت ستعاون حسب كل حالة على حدة لعدم وجود أساس تعاهدي. وأشارت بعض الدول إلى أن المعاهدات الثنائية لتسليم المجرمين تطبَّق عموماً قبل اللجوء إلى المعاهدات المتعددة الأطراف. وأفادت دولة واحدة من أوروبا الشرقية بأنها لم تستخدم الاتفاقية أساساً قانونياً بعد، لكنها استخدمت اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية أساساً قانونياً لتسليم المجرمين. وفي إحدى الدول الآسيوية يمكن اعتبار الاتفاقية أساساً تعاهدياً لتسليم المجرمين وأبلغ الأمين العام بذلك، لكن يبدو أن الوعي بإمكانية استخدام الاتفاقية دون اللجوء إلى معاهدة لتسليم المجرمين محدود. وقد عقدت حكومة تلك الدولة دورات تدريبية أولية حول استخدام الاتفاقية كأساس قانوني لتسليم المجرمين. وقُدِّمت، في دولة أفريقية يمكنها استخدام الاتفاقية أساساً قانونياً، توصية بأن تعمد تلك الدولة الطرف إلى استخدام الاتفاقية عملياً من أجل التصدي للتحديات الناشئة من قلة عدد معاهدات تسليم المجرمين التي أبرمتها.

(ب) المساعدة القانونية المتبادلة

١٩ - يختلف الوضع فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة. فرغم أن دولة واحدة فقط هي التي تشترط وجود أساس تعاهدي لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، أشارت نحو ٢٠ دولة إلى أنها يمكن أن تستخدم الاتفاقية كأساس قانوني للمساعدة القانونية المتبادلة. وتوزّع هذه الدول على جميع المناطق وجميع النظم القانونية، وتشمل دولة أشارت إلى أنها تشترط وجود أساس تعاهدي لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة. ولم تتضمن عدّة تقارير أية معلومات عن هذه المسألة. ولم تُشر إلا دولة واحدة فقط من آسيا إلى عدم إمكانية استخدامها للاتفاقية كأساس قانوني لأنها تعتبر جميع أحكامها غير تلقائية النفاذ، بينما تلقت دولة أخرى من المنطقة ذاتها توصية ببحث إمكانية استخدام المادة ٤٦ من الاتفاقية أساساً قانونياً للمساعدة القانونية المتبادلة.

٢٠ - ويبدو في الممارسة العملية أن استخدام الاتفاقية أساساً قانونياً للمساعدة القانونية المتبادلة قد أصبح ممارسة شائعة. فقد أفادت خمس دول بأنها قدّمت و/أو تلقت طلبات استناداً إلى الاتفاقية. وتشمل تلك الدول دولة من أوروبا الشرقية وأخرى من أفريقيا وثلاثاً من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى. وأشارت دولة واحدة من أوروبا الشرقية تلقت طلبات استناداً إلى الاتفاقية إلى أن تلك الطلبات قدّمت في سياق "الربيع العربي". كما ذكرت دولة من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى أن ما تلقت من طلبات استناداً إلى الاتفاقية ورد من خارج أوروبا. وأشارت إحدى الدول إلى أنها تلقت، منذ تصديقها على الاتفاقية، ستة طلبات بشأن المساعدة القانونية المتبادلة استناداً إلى الاتفاقية من أربع دول مختلفة لا ترتبط معها بأيّ معاهدات ثنائية للمساعدة القانونية المتبادلة. وبالتالي يبدو أن الاتفاقية تُستخدم بين دول لا ترتبط فيما بينها بمعاهدات ثنائية للمساعدة القانونية المتبادلة أو بين دول لم تتعاون فيما بينها من قبل. وقد أدت الاتفاقية، في تلك الحالات، إحدى وظائفها الرئيسية، وهي توفير إطار لتيسير التعاون الدولي عند عدم وجود معاهدة ثنائية، أو سدّ الفوارق بين النظم القانونية.

٢١ - وتتناول الفقرة ٧ من المادة ٤٦ تحديداً دور المادة ٤٦ في توفير إطار للمساعدة القانونية المتبادلة؛ علماً بأن تلك الفقرة تُلزم الدول بأن تطبّق مباشرة "المعاهدة المصعّرة" المنصوص عليها في الفقرات ٩ إلى ٢٩ إذا كانت الأطراف غير مرتبطة بمعاهدة ثنائية، وتشجعها على تطبيق هذه الأحكام بصورة تكمل ما هو سار من المعاهدات الثنائية للمساعدة القانونية المتبادلة. وتنطبق الفقرات ٩ إلى ٢٩ على الطلبات المقدّمة استناداً إلى الاتفاقية كأساس قانوني. إلا أن التقارير المقدّمة بشأن الطلبات المشار إليها آنفاً لم تتناول هذا الأمر

صراحةً. وفضلاً عن ذلك، فإن أهمية الفقرة ٧ من المادة ٤٦ تتجاوز نطاق هذه الحالات. فهي تجعل أحكام الفقرات ٩ إلى ٢٩ منطبقة على طلبات المساعدة القانونية المتبادلة عندما تتعاون الدول استناداً إلى أساس قانوني مختلف، مثل المعاملة بالمثل أو الترتيبات المتخذة حسب كل حالة على حدة. ففي هذه الحالة تنطبق الفقرات ٩ إلى ٢٩ كما لو أنها معاهدة ثنائية. وعلاوة على ذلك، توفر الفقرات ٩ إلى ٢٩ إطاراً يمكن للدول الأطراف أن تستخدمه، إذا ما اتفقت على ذلك، عندما تتعاون استناداً إلى المعاهدات القائمة فيما بينها في مجال المساعدة القانونية المتبادلة بدلاً من تلك المعاهدات. وأكد أقل من نصف الدول تحديداً أنها يمكن أن تطبق الفقرات ٩ إلى ٢٩ على طلباتها الخاصة بتبادل المساعدة القانونية في تلك الحالات، من بينها دول تُطبق القانون العام ودول تُطبق القانون المدني على السواء وتنتمي إلى جميع المناطق. وذكرت دولتان أنه لا يمكنهما أن تفعلا ذلك. ولم يتضمن ما يناهز نصف عدد التقارير القطرية معلومات محدّدة عن هذه المسألة. ولم يقدم أيُّ مثال لتطبيق تلك الأحكام عملياً في الاستعراضات التي أجريت حتى الآن.

باء- تنفيذ الفقرة ١٣ من المادة ٤٦، بشأن السلطات المركزية المعنية بالمساعدة القانونية المتبادلة

١- تعيين السلطات المركزية

٢٢- يستند التحليل التالي إلى الإشعارات الرسمية التي بعثت بها الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، بمقتضى الفقرة ١٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية. ويمكن الوصول إلى دليل جميع الإشعارات المتلقاة على الموقع الشبكي التالي:

www.unodc.org/unodc/en/legal-tools/directories-of-competent-national-authorities.html

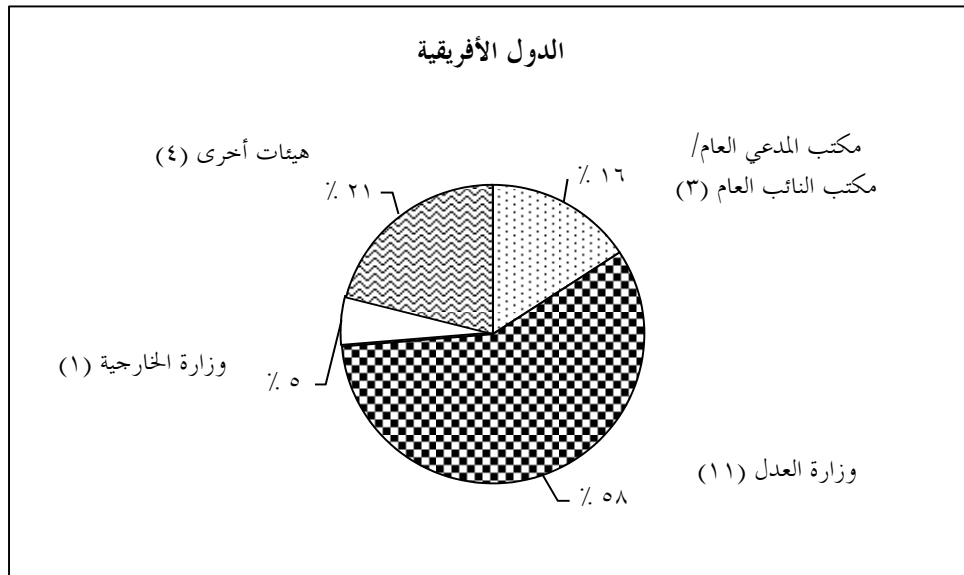
٢٣- أبلغت مائة واثنان^(٢) من الدول الأطراف الأمانة رسمياً باسم سلطاتها المركزية المسؤولة عن تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة. وتشمل هذه الدول ٢٦ دولة من آسيا والمحيط الهادئ و٢٣ دولة من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى، و١٨ دولة من أمريكا اللاتينية والكاريبية، و١٨ دولة أفريقية و١٧ دولة من أوروبا الشرقية. ولم يسجّل أيُّ تباين ملحوظ بين المناطق فيما يتعلق بعدد الإشعارات المتلقاة.

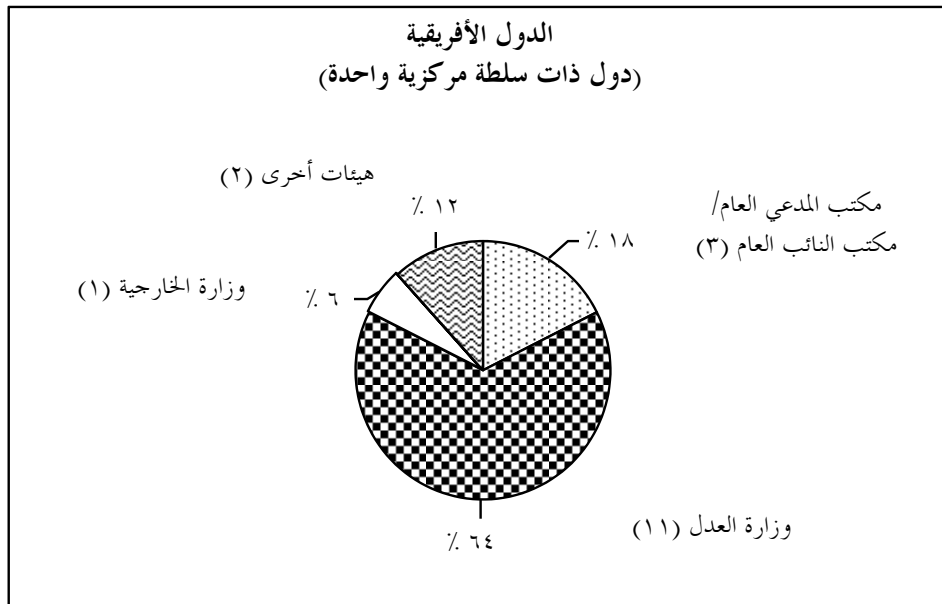
(2) حتى ٥ آذار/مارس ٢٠١٣.

٢٤- وقد عيّن نصف عدد الدول الأطراف وزارة العدل سلطةً مركزية، يليها مكتب المدعي العام. واستخدمت بعض الدول الأطراف إمكانية تعيين أكثر من سلطة مركزية المنصوص عليها في الاتفاقية، سواء لمنطقة خاصة أو إقليم خاص ذي نظام مستقل للمساعدة القانونية المتبادلة، أو لأسباب أخرى (لمزيد من التفاصيل بشأن المعايير المستخدمة، يرجى الاطلاع على الوثيقة CAC/COSP/IRG/2013/9).

(أ) الدول الأفريقية

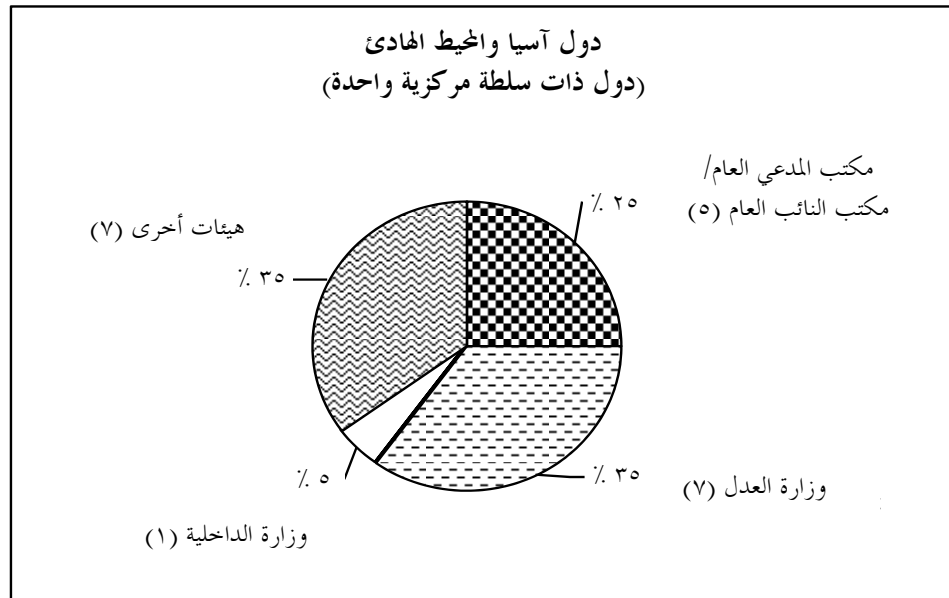
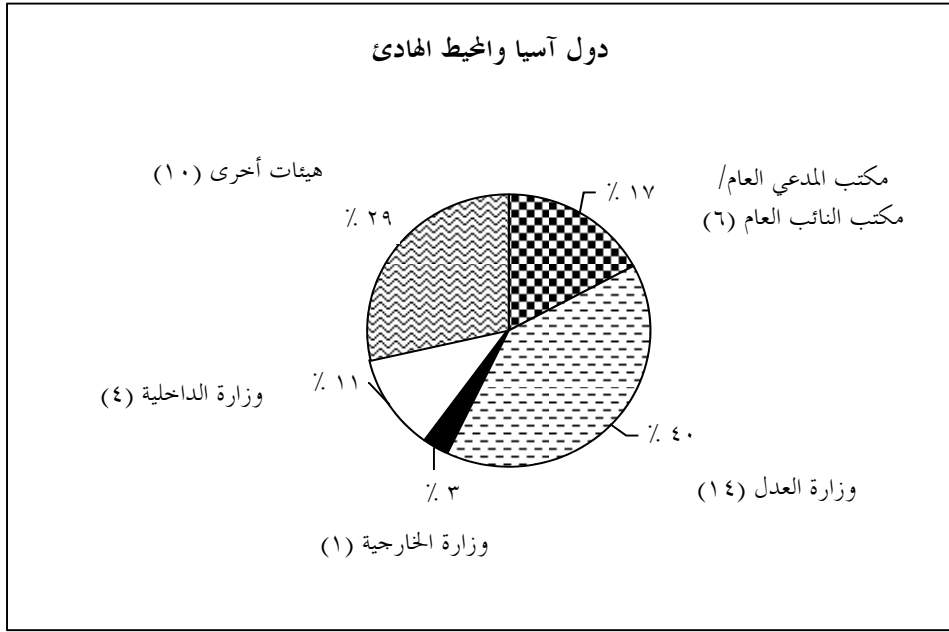
٢٥- من أصل الدول الثماني عشرة الأفريقية الأطراف التي أبلغت الأمانة بتعيين سلطاتها المركزية، عيّنت ١٧ دولة سلطة مركزية واحدة فقط، وهي وزارة العدل في ٥٨ في المائة من الحالات. ولم تقرر إلا دولتان تعيين سلطتين. وهذا الرقم أقل بكثير من المتوسط العام للدول الأطراف المائة واثنين.





(ب) دول آسيا والمحيط الهادئ

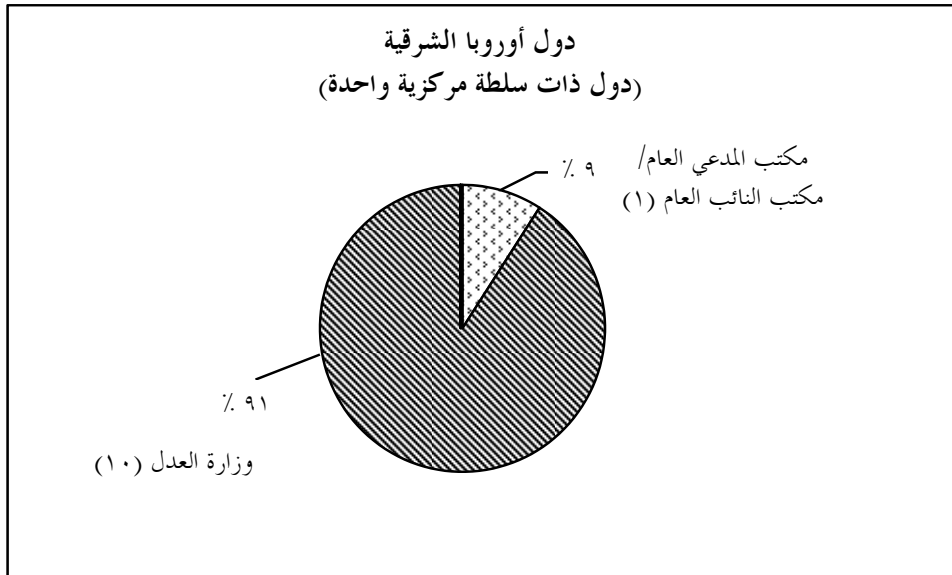
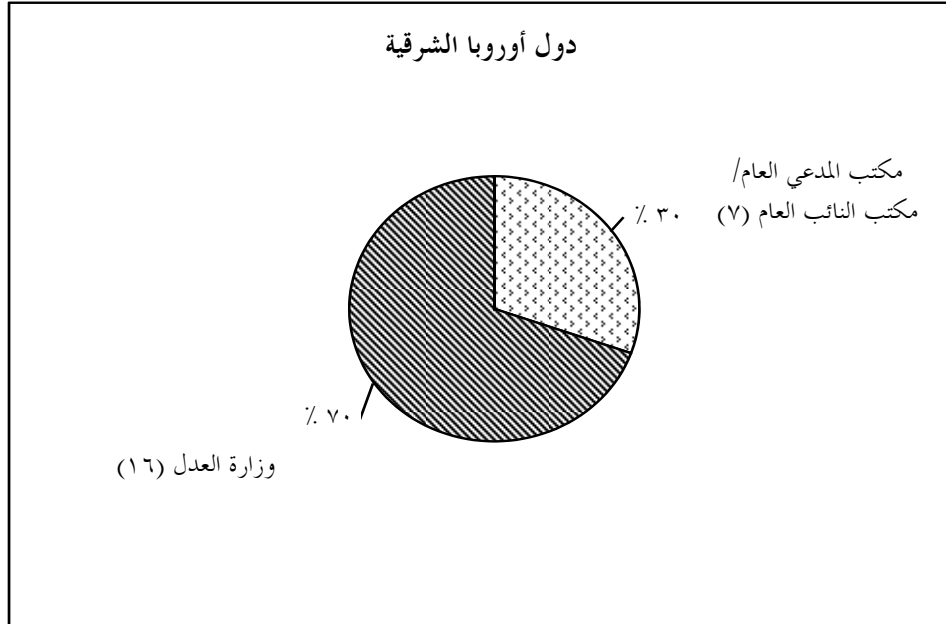
- ٢٦- عيّنت ٢٠ دولة من دول آسيا والمحيط الهادئ الست والعشرين الأطراف التي أبلغت الأمانة بتعيين سلطتها المركزية، سلطةً مركزية واحدة، بينما عيّنت ست منها أكثر من سلطة مركزية. وتناهز نسبة الدول الأطراف التي عيّنت أكثر من سلطة مركزية واحدة ضعف المتوسط العام.
- ٢٧- وتُعتبر نسبة الدول الأطراف التي عيّنت وزارة العدل أدنى بكثير من المتوسط العام، بينما تفوق نسبة "الهيئات الأخرى" المتوسط العام بكثير. وعيّنت دولة طرف واحدة وزارة الخارجية سلطةً مركزية.



(ج) دول أوروبا الشرقية

٢٨- عيّنت ١١ دولة من دول أوروبا الشرقية السبع عشرة الأطراف التي أبلغت الأمانة بتعيين سلطتها المركزية سلطةً مركزيةً واحدة، بينما عيّنت الدول الست الأخرى أكثر من سلطة مركزية واحدة. وتمثل نسبة الدول التي عيّنت أكثر من سلطة مركزية واحدة ثلاثة أضعاف المتوسط العام.

٢٩- ولم يُعيّن في المنطقة إلا نوعان من الهيئات لأداء مهام السلطات المركزية، وهما وزارة العدل ومكتب المدعي العام. وفضلاً عن ذلك، ثمة تفضيل واضح لوزارة العدل، التي يمثّل تعيينها نسبة مئوية أعلى بكثير من المتوسط العام.

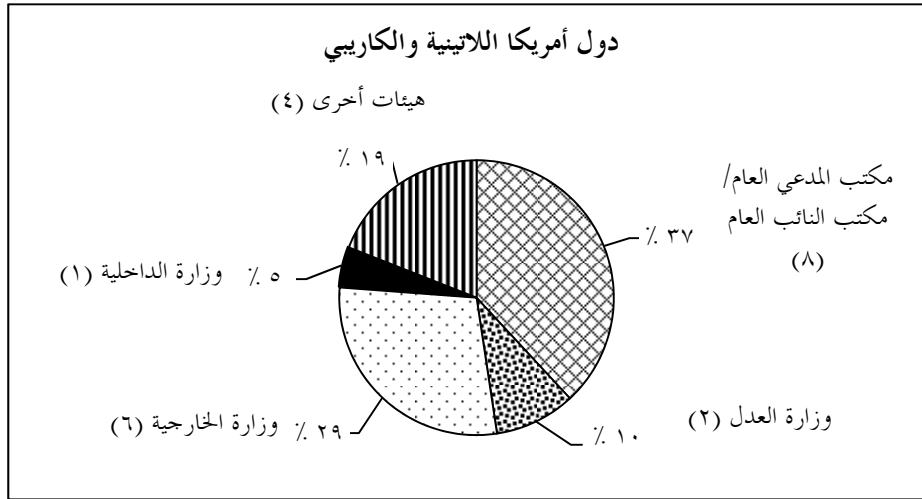


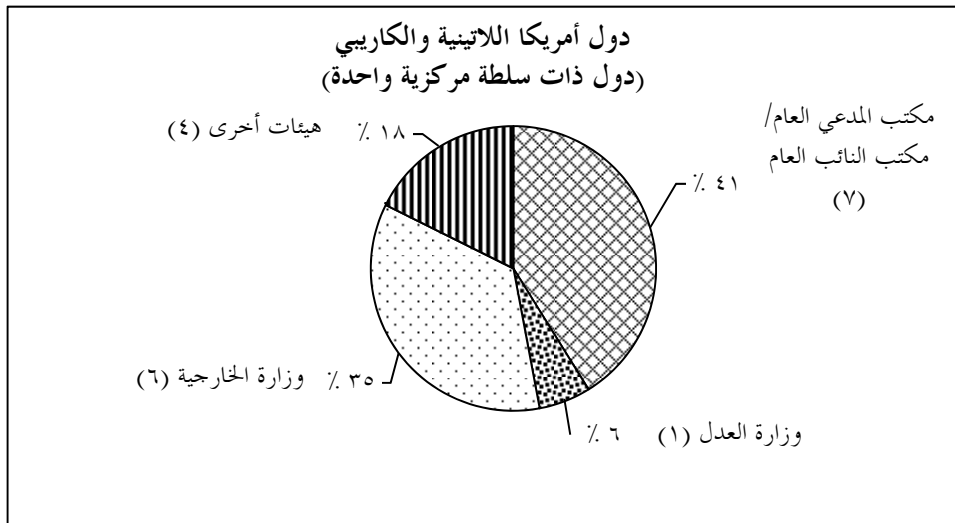
(د) دول أمريكا اللاتينية والكاريبية

٣٠- عيّنت ١٧ دولة من دول أمريكا اللاتينية والكاريبية الثماني عشرة الأطراف التي أبلغت الأمانة بتعيين سلطتها المركزية سلطةً مركزية واحدة. ولم تعيّن إلا دولة واحدة سلطتين مركزيّتين. وهذه النسبة أدنى بكثير من المتوسط العام.

٣١- وهذه هي المنطقة الوحيدة التي لم تعيّن فيها وزارة العدل في الأغلب الأعم كسلطة مركزية، بل على العكس من ذلك لم تعيّن سلطتها مركزية إلا دولتان (وعيّنت الوزارة في إحدى الدول إلى جانب مؤسسة أخرى).

٣٢- ويُعتبر مكتب المدعي العام أكثر الهيئات تعييناً في المنطقة لأداء مهام السلطة المركزية، تليه وزارة الخارجية. وتمثّل منطقة أمريكا اللاتينية والكاريبية المنطقة الوحيدة التي بلغت فيها وزارة الخارجية هذا الرقم المرتفع من التعيينات. فمن بين جميع المناطق الأخرى، لم تعيّن إلا دولتان وزارة الخارجية سلطةً مركزية (واحدة من أفريقيا والأخرى من آسيا والمحيط الهادئ)، عيّنت فيهما وزارة الخارجية إلى جانب مؤسسة أخرى).





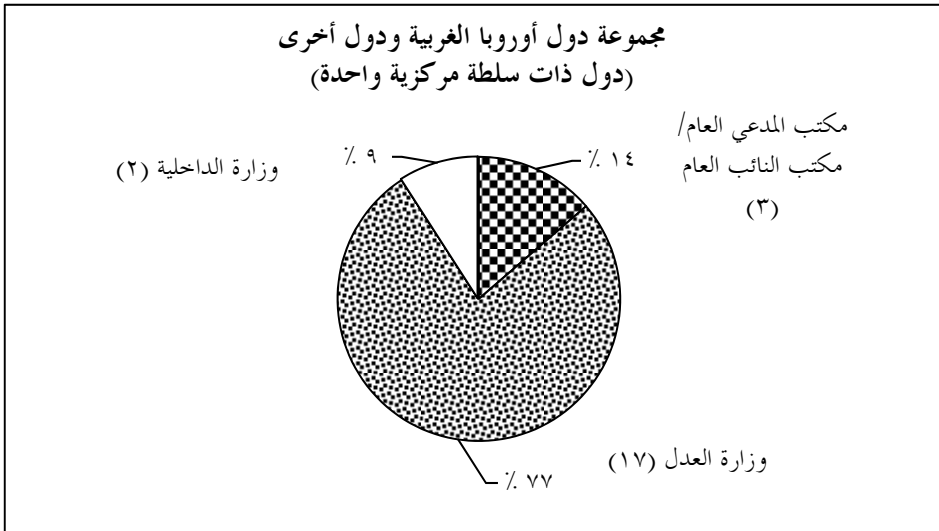
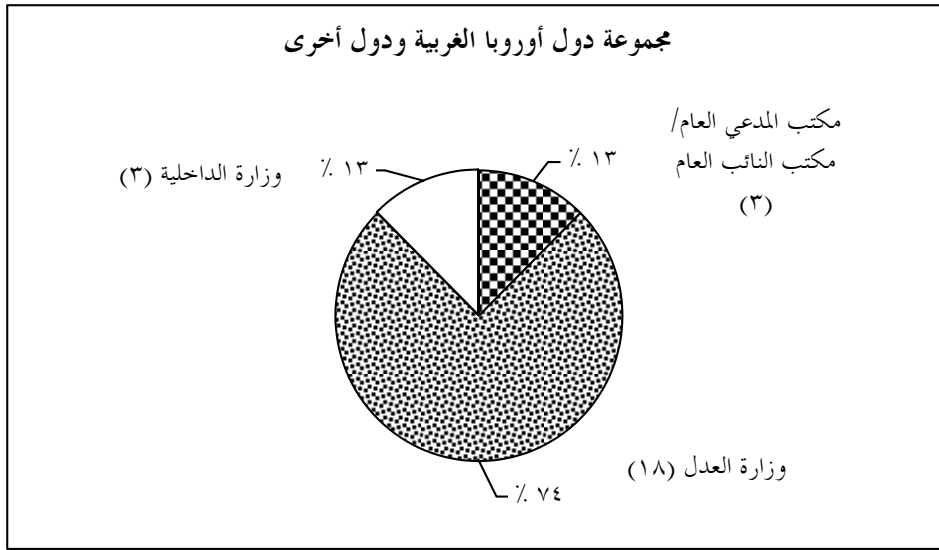
(هـ) مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى

٣٣- عيّنت ٢٢ دولة من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى الثلاث والعشرين الأطراف التي أبلغت الأمانة بتعيين سلطاتها المركزية سلطةً مركزية واحدة فقط. ولم تعين إلا دولة واحدة سلطتين مركبتين، وهو رقم أدنى بكثير من المتوسط العام.

٣٤- وقد آثرت غالبية واسعة ونسبة أعلى بكثير من المتوسط العام تعيين وزارة العدل سلطةً مركزية.

٣٥- ويمثل مكتب المدعي العام ووزارة الداخلية نسبة ١٣ في المائة من السلطات المركزية لكل منهما بالمنطقة. ولا تمثل وزارة الداخلية كسلطة مركزية إلا نسبة ٩ في المائة من دول المنطقة إذا لم نأخذ في الحسبان سوى الدول الأطراف التي عيّنت سلطةً مركزية واحدة. ومع ذلك فهذه النسبة أعلى من المتوسط العام وهو ٣ في المائة.

٣٦- ولم يعين أيُّ من مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى من الدول الأطراف وزارة الخارجية أو أيُّ مؤسسة أخرى في فئة "هيئات أخرى" لأداء مهام السلطة المركزية.



٢- دور ومهام السلطات المركزية في تيسير المساعدة القانونية المتبادلة وفقاً للفقرة ١٣ من المادة ١٦ من اتفاقية مكافحة الفساد

٣٧- لم يوفر تحليل المعلومات الخاصة بالسلطات المركزية استناداً إلى التقارير القطرية الأربعة والثلاثين، ولا سيما بشأن تنفيذ الفقرة ١٣ من المادة ٤٦ من الاتفاقية، معلومات عن تعيين السلطات المركزية فحسب، بل أتاح أيضاً معلومات عن دورها ومهامها وعن العلاقات التي تربطها بشبكات التعاون القضائي التي أنشئت في بعض المناطق.

٣٨- فصحيحٌ أن عدداً من الهيئات الحكومية تُشارك عادةً في عملية المساعدة القانونية المتبادلة، إلا أن وجود سلطة مركزية يسهّل بقدر عظيم التواصل فيما بين الدول الأطراف، من حيث إنها تكفل سرعة إحالة الطلب إلى السلطة المناسبة. على أن مسؤوليات السلطة المركزية ودورها الفعليّ يختلفان من دولة إلى أخرى. ذلك أن الإجراءات والتّظيم القانونية والشروط المنظّمة لمقبولية الطلب تتباين من بلد إلى آخر.

٣٩- وسوف تساعد دراسة مختلف السيناريوهات المطبّقة حسب المنطقة في استبانة الممارسات الجيدة التي تمكّن السلطات المركزية من تحسين آليات تيسير المساعدة القانونية المتبادلة والحد من التأخر في الإجراءات.

٤٠- وقد أولي اهتمام خاص بهيكل السلطة المركزية ودورها. وهكذا أوكلت بعض الدول إلى سلطتها المركزية دوراً شكلياً تقتصر مسؤوليتها في إطاره على تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وإرسالها، بينما تتولى سلطات مركزية أخرى مسؤولية تنفيذ الطلبات والتنسيق الفني بين المؤسسات الوطنية أو متابعة الطلب معها. ولهذه الأدوار المختلفة أيضاً تأثير على تواصل السلطات المركزية مع نظيراتها الأجنبية وكذا على مشاركتها في شبكات التعاون الإقليمية أو الدولية التي يمكن أن تساعد في تيسير عملية المساعدة القانونية المتبادلة.

(أ) الدول الأفريقية

٤١- كما ذكر أعلاه، عيّنت غالبية الدول الأفريقية وزارة العدل سلطةً مركزية تتولى مسؤولية تلقي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وإرسالها. وسُجّلت بعض الاختلافات فيما يتعلق بالتنفيذ الفعلي للطلبات والمهام الفنية للسلطة المركزية المعيّنة. ففي إحدى الدول حُدّد الغرض من تعيين السلطة المركزية في جميع الاتفاقات الثنائية، ألا وهو تعزيز أهمية إقامة الشبكات في مجال التعاون الدولي. وعلى الرغم من أن تلك الدولة تتيح إمكانية توجيه طلبات المساعدة القانونية المتبادلة وأي مراسلات متعلقة بها مباشرة إلى السلطة المركزية التي تعيّن الدول الأطراف، فأما تتيح أيضاً إمكانية إرسال تلك الطلبات والمراسلات عن طريق القنوات الدبلوماسية. وفي دولة أخرى، يحدّد تسلسل سير العمل أن وزارة الخارجية تتلقّى الطلب فترسله إلى وزارة العدل، وهي السلطة المركزية المعيّنة، التي تتولى إحالة الطلب إلى المدعي العام. وللحكومة صلاحية البت النهائي في ما إذا كان الطلب سينفذ.

٤٢- وعيّنت دولة واحدة المدير العام لوزارة العدل والتطوير الدستوري كسلطة مركزية تحال إليها طلبات المساعدة. وبعد منح الموافقة بموجب القانون الداخلي فيما يتعلق بمسائل

المساعدة القانونية المتبادلة، تحال الطلبات إلى السلطات المختصة من أجل تنفيذها. ويتمثل دور السلطة المركزية، حسبما هو محدد في هذه الدولة، في تشجيع تنفيذ الطلبات بسرعة وبصورة سليمة.

(ب) دول آسيا والمحيط الهادئ

٤٣ - عيّنت عدة دول أطراف من هذه المنطقة وزارة العدل سلطةً مركزية تقوم بمعالجة الطلبات وفقاً للإجراءات المتبعة والمتطلبات الإثباتية. ولا تشترط غالبية الدول في هذه المنطقة أن توجه إليها الطلبات والمراسلات المتصلة بها عن طريق القنوات الدبلوماسية.

٤٤ - وتجدر الإشارة إلى أن معاهدة رابطة أمم جنوب شرق آسيا المتعلقة بتبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية تأثيراً في تعيين السلطات المركزية للدول الأطراف في المعاهدة.

٤٥ - وعيّنت وزارة الخارجية في إحدى الدول سلطةً مركزية أول الأمر قبل إجراء تعديل تشريعي عُيّن بمقتضاه مكتب المدعي العام سلطةً مركزية فيما يتعلق بجميع أشكال التعاون الدولي. ويضطلع المكتب بدور إحالة الطلبات إلى وزارة العدل لكي تبت في مدى مقبوليتها.

٤٦ - وعيّنت إحدى الدول هيئة النزاهة سلطةً مركزية بالنسبة للحالات المتصلة بالفساد.

٤٧ - وتفصل دولة طرف أخرى بين السلطات المركزية تبعاً لموضوع الطلب: ففي حين تتولى وزارة العدل مسؤولية المساعدة القانونية المتبادلة بوجه عام، فإنها مكلفة أيضاً بالتعاون الدولي في المسائل المدنية. أما وزارة الأمن العام فتختص بتسليم ونقل الأشخاص المحكوم عليهم، في حين يختص مكتب المدعي العام بالمسائل الجنائية.

٤٨ - ويُعتبر النائب العام السلطةً المركزية في عدد من الدول فيما يتعلق بالمسائل المتصلة بالمساعدة القانونية المتبادلة. ويؤدي مدير النيابة العامة، في إحدى تلك الدول، دور المكتب الذي يتصرف بناء على تعليمات النائب العام فيما يتعلق بطلبات تبادل المساعدة القانونية في المسائل الجنائية بمقتضى أحكام القانون الداخلي. ويتلقى النائب العام الطلبات الواردة الخاصة بالمساعدة القانونية المتبادلة ويرسل الطلبات الصادرة بشأنها دون أن يقوم بأي دراسة فنية للطلبات.

(ج) دول أوروبا الشرقية

٤٩ - تشهد هذه المنطقة تعدد المكاتب المعيّنة سلطةً مركزية. ففي العديد من الحالات عيّنت وزارة العدل بهذه الصفة. وفي إحدى الحالات تتولى المحاكم مسؤولية العمل الفني

فعلياً، بينما تتولى مكاتب النيابات العامة مسؤولية تقديم المساعدة القانونية المتبادلة. وفي دولة أخرى عُيِّنت وزارة العدل التي تتعاون على نحو نشيط مع وزارة الخارجية. وتعالج الطلبات الواردة، في دولة أخرى عُيِّنت فيها وزارة العدل سلطة مركزية، من لدن مكتب المدعي العام (الذي أصبح جزءاً من وزارة العدل). ويحدد مكتب المدعي العام السلطة المختصة بتنفيذ الطلبات ومتابعة سير عملية التنفيذ. وقد أُفيد عن ضرورة الإسراع بإخطار المسؤولين المختصين من مكتب المدعي العام الذي يباشر الإجراءات الجنائية أو يتحقق من مدى قانونية ومسوغات بدء تلك الإجراءات، وذلك من أجل متابعة سير تنفيذ الطلبات من خلال قاعدة بيانات.

٥٠- وعُيِّنت عدة دول أطراف أكثر من سلطة مركزية واحدة. وتعمد بعض تلك الدول إلى تقسيم العمل تبعاً لوضع القضية. وهكذا تعالج وزارة العدل طلبات المساعدة القانونية المتبادلة فيما يخص طلبات المحاكم، بينما يعالج مكتب المدعي العام الطلبات الواردة من هيئات التحقيق السابق على المحاكمة. وتقسّم دولة أخرى العمل تبعاً لموضوع الطلب: وزارة العدل، باعتبارها السلطة المركزية، للطلبات الخاصة بالمسائل المدنية، بما في ذلك جوانب القانون المدني من القضايا الجنائية؛ ومكتب المدعي العام فيما يخص الطلبات المتعلقة بالمسائل الجنائية.

٥١- وعُيِّنت إحدى الدول مكتب المدعي العام سلطةً مركزيةً لمعالجة الطلبات الواردة استناداً إلى الاتفاقية. أما إدارة مكافحة الفساد فتعالج جميع الطلبات المتعلقة بالفساد. وعُيِّنت مؤسسات أخرى بمقتضى اتفاقيات أخرى، في حين أن السلطة المعنية فيما يتعلق بالمساعدة القانونية في المسائل الجنائية بمقتضى التشريع الداخلي هي وزارة العدل. ويُعتبر مكتب المدعي العام السلطة المسؤولة عن أيّ نشاط يتعلق بالتحقيق والبحث، وأيضاً عن أنشطة الشرطة. وفي الحالات التي تؤدي فيها وزارة العدل دور السلطة المركزية، يقتصر دورها على الجوانب الشكلية من الطلب وعلى اعتبارات السياسة العامة.

(د) دول أمريكا اللاتينية والكاريبي

٥٢- عُيِّنت كلتا الدولتين وزارة الخارجية سلطةً مركزيةً وحددت الإدارة المسؤولة عن معالجة الطلبات. وقد عُيِّنت تلك الإدارات في الدول الأطراف في معاهدات للمساعدة القانونية سلطةً مركزيةً فيما يتعلق بغالبية تلك المعاهدات، مما يمكنها من الإشراف على الطلبات الواردة والصادرة واستبانة مواطن الضعف في النظام. ويقتصر اختصاص السلطات المركزية على دور شكلي يتمثل في إحالة الطلبات إلى السلطات المسؤولة والإسهام في معالجة الطلبات.

(هـ) مجموعة دول أوروبا الغربية ودول أخرى

٥٣- عيّنت غالبية دول هذه المنطقة وحدة مسؤولة داخل وزارة العدل. وتتلقى السلطات المركزية الطلبات من السلطات المركزية الأخرى مباشرة وتسلمها إليها مباشرة. وتُعمد في إحدى الدول ثلاث طرائق لتسليم الطلب، إما بإرساله من السلطة المركزية إلى سلطة مركزية أخرى مباشرة، أو، عند الاقتضاء، عن طريق وزارة الخارجية، أو يمكن، في حال نصّ المعاهدات المنطبقة على ذلك، أن يوجّه الطلب مباشرة من قِبَل المحكمة أو هيئة النيابة العامة المختصة أو هيئة التحقيق المختصة الساعية إلى الحصول على المساعدة. ودور السلطة المركزية في هذه الدولة محدد بكيفية رسمية ولا تأخذ وزارة العدل في الحسبان موضوع الطلب، وإنما يقتصر دورها على إرسال الطلب فوراً إلى السلطة المختصة بتنفيذه، ما لم يكن التنفيذ من اختصاص وزارة العدل، عندما تتصرف الدولة بصفتها الدولة متلقية الطلب.

٥٤- وذكرت إحدى الدول أن إدارة المدعي العام هي السلطة المركزية المعيّنة فيما يتعلق بتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، وأنها حدّدت أيضاً في المعاهدات الثنائية للمساعدة القانونية المتبادلة. وتكفل هذه السلطة سرعة إحالة وتنفيذ ما يرد من طلبات المساعدة القانونية المتبادلة بصورة سليمة، مبدية مرونة من حيث وسائل التواصل (إما عبر البريد العادي، أو الفاكس، أو البريد الإلكتروني، أو عن طريق القنوات الدبلوماسية أو عن طريق المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (الإنتربول))، مما يمكن الدولة الأجنبية من تحديد أنسب قناة لإرسال الطلب تبعاً لمدى استعجاله. ويتيح الموقع الشبكي للمدعي العام معلومات مفصّلة عن كيفية الاتصال وعن كيفية مساعدة الدول الأجنبية في تبادل المساعدة، وروابط تحيل إلى التشريع الداخلي المتعلق بالمساعدة المتبادلة، ومعلومات عن المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف. وتحيل هذه السلطة المركزية الطلبات الأجنبية إلى سلطات إنفاذ القانون المناسبة أو إلى مديرية النيابات العامة من أجل تنفيذها، وتشجّع تنفيذ السلطة المختصة للطلب بسرعة وبصورة شاملة. ويتولى موظفو القضايا المسؤولة عن الطلبات إلى حين استكمالها ويتابعون بانتظام مع السلطة المختصة تنفيذ كل طلب ويواظبون على إبلاغ الدولة الأجنبية بكل ما يُستجد بشأنه. ويتمثل دور السلطة في الحالات التي تكون فيها الدولة دولة طالبة في الاتصال مع السلطة المركزية الأجنبية بشأن تقدّم النظر في الطلب. وعند إرسال الطلب، تتصل السلطة المركزية بالدولة الأجنبية للرد عن أي استفسارات قد تنشأ عند تنفيذ الطلب أو عند الحاجة إلى تحديث في غضون فترة زمنية معقولة.

٥٥- ويشارك عدد من السلطات المركزية في الشبكات والمنظمات الإقليمية أو الدولية (مثل يوروجست أو الشبكة القضائية الأوروبية أو الشبكة الإيبيرية-الأمريكية للتعاون

القضائي الدولي) من أجل تيسير المساعدة القانونية المتبادلة وتسريع العملية بطريقة غير رسمية. وما زال يتعين إضفاء الطابع الرسمي على الطلب عن طريق القنوات الرسمية استناداً إلى المعلومات التي تتيحها الشبكة الإقليمية أو الدولية. وقد جرى العرف في المنطقة على أن تتبادل السلطات القضائية (المحاكم، مكاتب النيابة العامة، قضاة التحقيق، وغيرهم) مراسلات مباشرة فيما بينها استناداً إلى هذه المنظمات والشبكات.

٥٦- وعُيِّن مساعد النائب العام في إحدى الدول لتابعة المسائل المتصلة بأنشطة شعبة الأمن الوطني تحديداً. وفيما يتعلق بطلبات المساعدة القانونية الرسمية يُشجَّع، في الحالات العاجلة، على التخاطب المباشر مع السلطة المركزية، وعلى استخدام قنوات إنفاذ القانون فيما يخص المساعدة غير الرسمية.