

Distr.: General  
1 August 2012  
Arabic  
Original: English

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



فريق الخبراء الحكوميين العامل المعني بالمساعدة التقنية

فيينا، ١٧ و ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٢

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت\*

وضع استراتيجيات وطنية للتصدّي

للجريمة المنظمة عبر الوطنية

وضع استراتيجيات وطنية للتصدّي للجريمة المنظمة عبر الوطنية

مذكرة من الأمانة

أولاً - مقدمة

١ - عملاً بمقرّر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية ٦/٢، أنشئ فريق الخبراء الحكوميين العامل المعني بالمساعدة التقنية للاضطلاع بالوظائف التالية: (أ) استعراض الاحتياجات للمساعدة التقنية من أجل مساعدة المؤتمر بالاستناد إلى قواعد المعلومات التي تنشئها الأمانة؛ و(ب) تقديم توجيه بشأن الأولويات بالاستناد إلى البرامج المتعددة السنوات التي يوافق عليها مؤتمر الأطراف وتوجيهاته؛ و(ج) مراعاة المعلومات المتعلقة بأنشطة المساعدة التقنية التي تضطلع بها الأمانة وكذلك الدول، وبمشاريع وأولويات الدول وسائر كيانات منظومة الأمم المتحدة والمنظمات الدولية، في المجالات التي تشملها اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها، وذلك حسبما يكون مناسباً ومتوافقاً من تلك المعلومات؛ و(د) تيسير حشد الموارد الممكنة. وقرّر المؤتمر في مقرّره ٣/٤ أن يكون هذا الفريق العامل عنصراً ثابتاً من عناصر المؤتمر.

\* CTOC/COP/WG.2/2012/1.



٢- وقد أعدت الأمانة هذه الورقة لتقديم معلومات أساسية بشأن وضع استراتيجيات وطنية للتصدّي للجريمة المنظّمة عبر الوطنية ومساعدة الفريق العامل في المناقشات التي سيجريها بهذا الشأن.

## ثانياً - مسائل للمناقشة

٣- لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في مدى الحاجة إلى إعداد استراتيجيات وخطط عمل وطنية شاملة بشأن الجريمة المنظّمة والمزايا الممكنة لذلك. وفي سياق هذا النقاش، لعلّ الفريق العامل يودّ أن يتبادل الخبرات والممارسات الجيدة بشأن الاستراتيجيات وخطط العمل التي تمّ إعدادها بشأن أشكال محددة من الجريمة المنظّمة، وخصوصاً الأفعال المحرّمة وفقاً للبروتوكولات. وعلى وجه الخصوص، لعلّ الفريق العامل يودّ أن ينظر في المسائل التالية كأساس للمداولات:

٤- هل سيكون تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظّمة أيسر إذا اعتبرتھا الدول إطاراً يمكن على أساسه بناء استراتيجيات متكاملة وشاملة، مع مراعاة التكامل القائم بين الاتفاقية وبروتوكولاتها، وأنّ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، وبروتوكول مكافحة صنع الأسلحة النارية وأجزائها ومكوّناتها وذخيرتها والاتجار بها بصورة غير مشروعة، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، وبروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، تتناول أشكالاً مختلفة من الجريمة المنظّمة وتتطلب استجابات قانونية وعملياتية خاصة؟

٥- ولماذا يبدو أنّ عدداً محدوداً من الدول فقط قام بإعداد استراتيجيات شاملة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية؟ وما هي المزايا التي عادت على الدول التي انخرطت في عملية لوضع استراتيجيات متكاملة ومنسّقة تتعلق بالأفعال التي تجرّمها البروتوكولات وأشكال أخرى من الجريمة المنظّمة، وما هي التأثيرات، الإيجابية أو السلبية، التي كانت لهذه الاستراتيجيات على النظم الوطنية للعدالة الجنائية لدى تلك الدول، وكذلك على التعاون الإقليمي والدولي؟

٦- وإذا كان من المفيد وجود استراتيجيات وخطط عمل بشأن أشكال محددة من الجريمة المنظّمة، فهل تظنّ هناك فائدة للدول من وجود استراتيجية شاملة؟

٧- وهل تقوم الدول بانتظام بمراقبة الأشكال والأنماط الجديدة للجريمة المنظّمة وتقييم تدابير تصديّها لها؟ وإذا كانت الإجابة بالنفي، هل يقلل ذلك من قدرتها على الاستجابة في الوقت المناسب وبفعالية، وعلى التعاون بعضها مع بعض؟

٨- وما هي العناصر التي ينبغي أن تتضمنها الاستراتيجية الشاملة؛ وما هي المسائل التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار لدى إعداد استراتيجية وطنية، أيضا فيما يتعلق بالاستراتيجيات الإقليمية القائمة؟

### ثالثا- صوب تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية بمزيد من الشمولية والفعالية: الاستراتيجيات والنهج الوطنية تجاه الجريمة المنظّمة، بما في ذلك المزايا والنهج الممكنة

٩- من أجل التصديّ بفاعلية للطبيعة الدائمة التطور والمعقّدة للجريمة المنظّمة عبر الوطنية وما تخلفه من عطل اقتصادية واجتماعية، توجد حاجة لنهج متعدد الجوانب ومنسّق على الصّعد كافة - الوطني والإقليمي والعالمي.

١٠- وتوفّر اتفاقية الجريمة المنظّمة إطارا عريضا لدعم التدابير المتّخذة في مجال العدالة الجنائية بهدف منع الأنشطة غير المشروعة للجماعات الإجرامية والتصديّ لها وحرمانها من موجوداتها.

١١- ويتطلب تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظّمة من الدول أن تُفعّل الاتفاقية. وفي هذا الصدد، تتطلّب تدابير التصديّ الفعّالة للجريمة المنظّمة عبر الوطنية ومنعها أيضا إشراك طائفة من المؤسسات الحكومية والقضائية والتنسيق معها، وكذلك مع الأوساط الأكاديمية والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

١٢- بيد أنّ دولاً كثيرة لم تتّبع نهجا متكاملا وشاملا بشأن التصديّ للجريمة المنظّمة عبر الوطنية، كما أنّ عددا محدودا من الدول فقط وضع استراتيجيات وخطط عمل شاملة بشأن الجريمة المنظّمة.

١٣- وعلاوة على ذلك، يبدو أنّ الدول وجدت من المفيد وضع خطط عمل وطنية تتعلق على نحو أعمّ بمنع الجريمة ومكافحة الفساد ومحاربة الإرهاب. وهناك بعض الدول التي وضعت أيضا استراتيجيات وخطط عمل بشأن أشكال محدّدة من الجريمة المنظّمة. فهناك على سبيل المثال استراتيجيات لمكافحة المخدّرات، وهي تصديّ لعرض المخدّرات والطلب عليها على نحو غير مشروع، واستراتيجيات وطنية تصديّ للأفعال الجرميّة وفقا للبروتوكولات.

١٤ - وفيما يخصّ الأفعال المحرّمة وفقا للبروتوكولات، فعلى الرغم من أن دولاً كثيرةً وضعت استراتيجيات وخطط عمل وطنية من أجل تنفيذ بروتوكول الاتجار بالأشخاص، فإنّ عدداً محدوداً من الدول فقط وضع استراتيجيات لتنفيذ بروتوكول تهريب المهاجرين. وفي الوقت ذاته، وضعت بعض الدول استراتيجيات وخطط عمل وطنية متكاملة لمكافحة الاتجار بالأسلحة النارية وصنعها بصورة غير مشروعة.

١٥ - ولا تتضمن المادة ٢ من اتفاقية الجريمة المنظّمة تعريفاً دقيقاً للجريمة المنظّمة عبر الوطنية، كما أنّها لا تدرج أنواع الجرائم التي قد تكون مشمولة بهذا التصنيف. وقد قصدت بغياب التعريف هذا السماح بالتطبيق الواسع النطاق للاتفاقية على أنواع جديدة من الجرائم، بيد أنه يتطلب أيضاً أن تقوم الدول برصد وتقييم المخاطر الجديدة والناشئة التي تثيرها الجماعات الإجرامية.

١٦ - ومن المهم ملاحظة أنه بالإضافة إلى أحكام التجريم وغيرها من الأحكام القانونية والرقابية (بما فيها تلك المتعلقة بالتعاون الدولي في المسائل الجنائية)، تحتوي اتفاقية الجريمة المنظّمة على عدد من الأحكام التي يمكن أن تكون مفيدة في صوغ استراتيجية عريضة والتي توجد أيضاً في الاستراتيجيات الرامية إلى التصديّ للأفعال التي تتناولها البروتوكولات المكتملة للاتفاقية.

١٧ - وتسلّم المادة ٢٨ بأهمية جمع المعلومات وتبادلها وتحليلها، وهي أمور أساسية من أجل وضع سياسات سليمة ومستندة إلى الأدلة بشأن منع الجريمة المنظّمة عبر الوطنية والتصديّ لها.<sup>(١)</sup> وعلى صعيد إنفاذ القانون، تُشكّل القدرة على جمع البيانات والمعلومات وتقييمها وتحليلها جزءاً من عملية الاستخبارات الجنائية التي تُمثل عنصراً مشتركاً في جميع أعمال إنفاذ القانون وركيزتها الأساسية.

١٨ - وعلى الصعيد القضائي، فإنّ المدّعين العامّين والقضاة والسلطات المركزية والمسؤولين الإصلاحيين وغيرهم يحتاجون أيضاً إلى المعلومات والبيانات المحدّثة بشأن مسائل متباينة، والتي قد تشمل الأشكال والأنماط الجديدة للجريمة المنظّمة وأساليب التحريّ وعواقبها القانونية المحتملة، وفهم المتطلبات والإجراءات القانونية للدول الأخرى لأغراض التعاون الدولي، والممارسات الجديدة والجيدة، بما في ذلك في إدارة القضايا، وهو ما يرتبط بوظائفهم المحدّدة. وهذا المجال وثيق الصلة أيضاً بمسألة بناء القدرات والتدريب الواردة في المادة ٣٠ من الاتفاقية.

(١) يتضمّن القرار ١٣/٢٠٠٢ للمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن تدابير تعزيز منع الجريمة منعا فعّالاً أيضاً أمثلة على الخطوات العملية التي ينبغي للحكومات اتخاذها لبناء تلك القاعدة المعرفية.

١٩- وعلى الصعيد الاستراتيجي، تتسم القدرة على إعداد تقييمات ذات مغزى للمخاطر بأهمية حاسمة بالنسبة لفهم المخاطر والتهديدات التي تثيرها الجريمة المنظّمة. ويُجري عدد من الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية بانتظام وبصفة دورية تقييمات وطنية لتحديات الجريمة الخطيرة والمنظّمة باستخدام نهج متعدّد الوكالات. وعلى الصعيد الإقليمي، على سبيل المثال، يُجري مكتب الشرطة الأوروبي تقييما إقليميا سنويا لمخاطر الجريمة المنظّمة بالنسبة للاتحاد الأوروبي. وتساعد مثل تلك التقييمات الدول والمناطق على استبانة عوامل الخطر وأنواع الجريمة ومركبيها والمتعاونين معهم وعلى الحصول على المعلومات والتحليلات اللازمة لدعم العمل الشرطي المستند إلى الاستخبارات والسياسات القائمة على الأدلة. وتسمح المعلومات المتأتية من مثل تلك التقييمات بدورها بتحديد الأولويات وتخصيص الموارد الملائمة للتصدي لتلك التهديدات. وبعبارة أخرى، يمكن لتلك التقييمات أن توفر أدلة مهمة تسترشد بها الاستراتيجيات الوطنية.

٢٠- وقد استحدث مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة منهجية بشأن كيفية إجراء تلك التقييمات، وهو ما يحتويه الدليل الإرشادي بشأن إعداد واستخدام تقييمات تحديات الجريمة الخطيرة والمنظّمة (دليل تقييمات تحديات الجريمة الخطيرة والمنظّمة ونميطة التدريب)،<sup>(٢)</sup> الموجه إلى مقرري السياسات ومسؤولي إنفاذ القانون والممارسين.<sup>(٣)</sup>

٢١- وتسهم تلك المنشورات الوطنية في التقييمات الإقليمية والمواضيعية لمخاطر الجريمة المنظّمة عبر الوطنية التي يجريها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بصفة دورية والتي تتحرى التحديات التي تشكّلها الجريمة المنظّمة داخل المناطق وكذلك مجالات محدّدة للجريمة المنظّمة. وتنظر التقييمات الإقليمية لمخاطر الجريمة المنظّمة عبر الوطنية بصورة منهجية في سلسلة من تدفقات الأثر عبر الوطنية، وتقدّم وصفا للضالعين في أسواق الممنوعات وماهية هذه الأسواق ومكائنها وأوقاتها وأسبابها وطرق عملها. وهي متأصلة في قواعد البيانات الإحصائية للمكتب ولكنها تعتمد كذلك على البيانات التي تبلغ عنها الدول. وتزوّد التقارير متّخذي القرارات، من خلال ما تتضمنه من تفاصيل وتقديرات بشأن أنواع

(2) انظر الموقع الشبكي: [www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html#Manuals\\_Handbooks\\_Best\\_Practices](http://www.unodc.org/unodc/en/organized-crime/tools-and-publications.html#Manuals_Handbooks_Best_Practices).

(3) نظّم مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة برنامجا تدريبيا تجريبيا لصالح محلّين من بليز وبنما وترينيداد وتوباغو وكوستاريكا حيث جرى تدريبهم على استخدام أساليب التحليل الاستراتيجي لكي يتمكنوا من إعداد تقييماتهم الوطنية الذاتية لتحديات الجريمة الخطيرة والمنظّمة. وواكب الدورات اجتماعات لإذكاء الوعي على مستوى الوزراء ورؤساء الوكالات من أجل تشجيع التكليف بإجراء مثل تلك التقييمات الوطنية.

تدفقات الاتجار وأحجامها وقيمتها، كأساس يُستند إليه لدى وضع السياسات وترتيب الأولويات. وهي توسّع نطاق النقاش، من خلال مناقشة التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية والسياسية الواسعة النطاق للجريمة المنظّمة عبر الوطنية، بحيث يشمل أصحاب المصلحة من خارج مجال العدالة الجنائية.

٢٢- وعلى الصعيد الدولي أيضا، في عام ٢٠١٠، أصدر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أول تقييماته لمخاطر الجريمة المنظّمة عبر الوطنية.<sup>(٤)</sup> ومن شأن زيادة عدد التقييمات الوطنية لمخاطر الجريمة الخطيرة والمنظّمة التي تعدها الدول الأعضاء أن تساعد بدرجة كبيرة في أيّ عمل من هذا النوع في المستقبل من خلال توفير البيانات الدقيقة للمساهمة في تكوين الصورة العالمية.

٢٣- وللأوساط الأكاديمية والصحفيين والجمهور المدني أيضا دور مهم في توفير المعلومات والبحوث وإثراء المناقشات والحوارات بشأن طائفة من المسائل القانونية والاقتصادية المتعلقة بالجريمة والجريمة المنظّمة.

٢٤- وتُتسم المادة ٣١ من اتفاقية الجريمة المنظّمة بالأهمية من حيث إنها تقدّم أمثلة على المجالات التي يمكن للدول أن تضع فيها ممارسات وسياسات وطنية تهدف إلى منع الجريمة المنظّمة وأن تعزّز تلك الممارسات والسياسات وتقيّمها. وعلى وجه التحديد، تشير المادة ٣١ (٢) إلى ضرورة أن تسعى الدول الأطراف "إلى تقليل الفرص التي تتاح حاليا أو مستقبلا للجماعات الإجرامية المنظّمة لكي تشارك في الأسواق المشروعة بعائدات الجرائم، وذلك باتخاذ ما يلزم من التدابير التشريعية أو الإدارية أو التدابير الأخرى". ثم تقترح أن يركّز ذلك، في جملة أمور، على تدعيم التعاون بين أجهزة إنفاذ القانون أو أعضاء النيابة العامة والهيئات الخاصة ذات الصلة، بما فيها قطاع الصناعة؛ والعمل على وضع معايير وإجراءات مصمّمة لصون سلامة الهيئات العامة والهيئات الخاصة ذات الصلة؛ واتخاذ التدابير لمنع إساءة استغلال الجماعات الإجرامية المنظّمة للشخصيات الاعتبارية والإعانات والرخص التي تمنحها السلطات للأنشطة التجارية.

٢٥- وبالنظر إلى طبيعة الجريمة المنظّمة المتّسمة بالعمولة والمدفوعة بقوى السوق، هناك حاجة متزايدة لأن تعمل الدول مع القطاع الخاص وقطاع الصناعة لضمان سلامة الأسواق العامة والخاصة على السواء. وفي بعض الحالات، مثل الجريمة السيبرانية واستغلال الأطفال في

(4) [www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html](http://www.unodc.org/unodc/data-and-analysis/TOC-threat-assessments.html)

المواد الإباحية، يجب أن يكون القطاع الخاص شريكا رئيسيا في أي استراتيجية وطنية أو نهج وطني للتصدّي لتلك الجرائم.<sup>(5)</sup>

٢٦- وكثير ما يُنظر إلى الجريمة المنظّمة والاتّجار باعتبارهما جريمتين "بلا ضحايا"، وقد لا يرى الشخص العادي صلة بين الأنشطة غير المشروعة للجماعات الإجرامية وحياته الشخصية. وينبغي عمل المزيد لزيادة الوعي بالتأثير الاقتصادي والعلل الاجتماعية التي تعزى لهما من أجل مساعدة المجتمعات الأشدّ تأثراً على استبانة الصلة القائمة بالضرورة بين المشاكل التي تواجهها يوميا والأفعال التي تقوم بها هذه الجماعات.

٢٧- وتشجّع المادة ٣١ الدول الأطراف أيضا على بذل الجهود لزيادة وعي الجماهير بوجود الجريمة المنظّمة عبر الوطنية وأسبابها وجسامتها والخطر الذي تشكّله، وذلك من خلال وسائل الإعلام والتدابير التي تسمح بمشاركة الجمهور في منع الجريمة المنظّمة عبر الوطنية ومكافحتها.<sup>(٦)</sup>

#### رابعاً- صوب تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية بمزيد من الشمولية والفعالية: العناصر الممكنة للاستراتيجيات الوطنية

٢٨- يمكن للاستراتيجيات الوطنية أن تشمل نطاق التهديد/الخطر الناجم عن الجريمة المنظّمة عبر الوطنية وطبيعته وحجمه؛ وغاية الاستراتيجية وأهدافها والتدابير أو الآلية الموضوعية لتنفيذ تدابير تصدّي منسّقة، من قبيل وضع إطار مؤسسي، بما في ذلك لجان أو هيئات تنسيق وطنية لوضع خطط العمل ورصدها.

٢٩- وفي المرحلة التالية، يجوز لتلك الاستراتيجيات/الخطط أن تتضمن الحاجة إلى وضع أطر قانونية جديدة أو منقّحة واتخاذ تدابير رقابية (بما في ذلك في إطار مكافحة غسل الأموال)، وجمع البيانات وتبادلها، وتعزيز القدرات الاستخباراتية، والبحث والتحليل، والاتصال والتنسيق فيما بين أصحاب المصلحة، والتعليم العام وإذكاء الوعي، والتعاون

(5) في نيسان/أبريل ٢٠١٠، عقد مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة مؤتمرا بشأن الشراكات بين القطاعين العام والخاص لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية لغرض تسليط الضوء على بعض الممارسات الجيدة في مجالات محدّدة من الجريمة المنظّمة. وبالنظر إلى أهمية القطاع الخاص في الأسواق العالمية، فإنّ هذا المجال يستحق المزيد من الاستكشاف والتطوير.

(6) أطلق مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إعلان خدمة عامة وحملة إعلامية لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، استعدادا للدورة السادسة للمؤتمر. وبإمكان المكتب دعم الدول التي ترغب في استخدام إعلان الخدمة العامة كركيزة يمكن أن تستند إليها حملات التوعية الوطنية التي تضطلع بها هي نفسها.

والشراكات على الصعيدين الإقليمي والدولي، بما في ذلك إدارة الحدود، والمنع، وتطوير قدرات المؤسسات/الأجهزة الحكومية ذات الصلة وموظفيها، وتعريف الولايات والمساءلة، إلى جانب الرصد والإشراف والتقييم.

٣٠- وينبغي ملاحظة الحاجة إلى إيجاد تآزر بين الاستراتيجيات الوطنية والإقليمية المعنية بمكافحة الجريمة المنظّمة. فقد توفر استراتيجية إقليمية إطاراً، إلى جانب الإطار الذي توفّره اتفاقية الجريمة المنظّمة، يؤخذ في الاعتبار لدى إعداد الاستراتيجيات الوطنية.

٣١- ويمكن جعل استراتيجية إقليمية أكثر فعالية من خلال التنسيق بين الاستراتيجيات الوطنية ضمن منطقة ما وتنفيذها. ويتسم ذلك بقيمة خاصة بالنسبة للمناطق التي تواجه تهديداً مشتركاً من أنشطة الجريمة المنظّمة.

٣٢- وقد وضعت بعض المنظمات الإقليمية، من خلال أعضائها، استراتيجيات إقليمية لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية من أجل تشجيع أعضائها على وضع استراتيجيات وخطط عمل وطنية شاملة. وبغية تعزيز التعاون الإقليمي والدولي على التصديّ بأكبر قدر من الفعالية للتهديدات التي تشكّلها الجريمة المنظّمة عبر الوطنية، لعل الدول الواقعة في نفس المنطقة تودّ أن تنظر في إمكانية تعزيز تعاونها وتنسيقها بفضل وجود استراتيجيات وطنية وإقليمية على السواء.