

20 September 2010

Arabic

Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة  
لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية  
الدورة الخامسة

فيينا، ١٨-٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقت\*

النظر في الآليات الممكنة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية  
والبروتوكولات الملحق بها

التقرير المرحلي والدروس المستخلصة من البرنامج التجريبي لاستعراض  
تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية  
والبروتوكولات الملحق بها

تقرير من الأمانة

أولاً - مقدّمة

١- تشمل ولاية مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية جملة أمور منها تشجيع واستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.<sup>(١)</sup> وعملاً بالفقرة ٣ من المادة ٣٢ من الاتفاقية، يتفق المؤتمر على آليات لإنجاز أهدافه، بما في ذلك الاستعراض الدوري لتنفيذ الاتفاقية.

\* CTOC/COP/2010/1.

(1) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٢٢٢٥، الرقم ٣٩٥٧٤.



- ٢- وأعرب المؤتمر، في مقرره ١/٤، عن القلق بشأن استمرار وجود ثغرات في تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها، ورأى أن من الضروري استكشاف الخيارات المتعلقة بإيجاد آلية مناسبة وفعّالة لمساعدته في استعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها.
- ٣- وطلب المؤتمر، في ذلك المقرّر، إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة (المكتب) أن يعقد اجتماع خبراء حكوميا دوليا واحدا على الأقل، لكي يقدم هذا الاجتماع تقريراً إلى المؤتمر في دورته الخامسة عن الآليات المناسبة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها. وعملا بذلك المقرّر، عقد اجتماع خبراء في فيينا يوم ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. وبطلب من الخبراء، عقد اجتماع آخر في فيينا يومي ٢٥ و٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠. واتفق الخبراء على مجموعة من التوصيات ترد في التقرير الصادر عن الاجتماع (CTOC/COP/EG.1/2010/3). وأوصى الخبراء، على وجه الخصوص، بأن ينشئ المؤتمر فريقاً عاملاً مفتوح العضوية يُعنى بتنفيذ الاتفاقية وبروتوكولاتها بهدف استكشاف الخيارات المتعلقة بإيجاد آلية مناسبة وفعّالة تساعد المؤتمر في استعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها. ولو حظ أيضاً أنه يمكن للدول الأطراف المهتمة أن تعمل إلى جانب الأمانة، رهناً بتوفر الموارد من خارج الميزانية، على استكشاف سبل ووسائل لاستعراض تنفيذها للاتفاقية ولبروتوكولاتها.
- ٤- وعلى إثر اجتماع الخبراء الثاني، وضع البرنامج التجريبي لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقه بها بغية مساعدة الدول الأطراف على إجراء تقييم مُفصّل لامتها لأحكام مخنّرة في الاتفاقية وتبادل الخبرات وأفضل الممارسات في مجال تنفيذ الاتفاقية. ويقصد من برنامج الاستعراض، إضافة إلى هذه النواتج الفنية، أن يوفر أساساً لاختبار جدوى آلية الاستعراض وطرائقها. ومن خلال المعلومات المقدّمة عن الدروس المستخلصة والخبرات المكتسبة في سياق المشروع، سيكون المؤتمر أحسن استعداداً لاتخاذ قرارات مستنيرة بشأن آلية الاستعراض التي قد يودّ إنشاءها. والغرض من هذه الوثيقة هو تزويد المؤتمر بأحدث المعلومات عن الأعمال المنجزة حتى الآن في إطار برنامج الاستعراض التجريبي.

## ثانياً- خلفية برنامج الاستعراض التجريبي وأهدافه

- ٥- انطلق برنامج الاستعراض التجريبي على إثر قرار المكتب الموسّع للمؤتمر في دورته الرابعة المعقودة في ٣٠ آذار/مارس ٢٠١٠. ففي نيسان/أبريل ٢٠١٠، أعدت الأمانة، بطلب من المكتب، مذكرة مفاهيمية ودُعيت المجموعات الإقليمية إلى نشر المعلومات عن برنامج الاستعراض التجريبي. وقد أكّدت ثلاث عشرة دولة مشاركتها الطوعية في البرنامج،

في حين أبدت دول أخرى كثيرة اهتمامها بالانضمام في مرحلة لاحقة.<sup>(2)</sup> وأنشئ برنامج الاستعراض التجريبي ليكون مشروعاً للمساعدة التقنية الممولة من الموارد الخارجة عن الميزانية. ومن أجل اختبار جدوى آلية الاستعراض وطرائقها ينص برنامج الاستعراض التجريبي على أن يقدم مكتب المخدرات والجريمة المساعدة إلى الدول الأطراف المهتمة من أجل: (أ) إجراء تقييم مُفصّل لامتها لأحكام مختارة في اتفاقية الجريمة المنظمة؛ و(ب) تبادل الخبرات وأفضل الممارسات في مجال تنفيذ الاتفاقية.

٦- وعقد أول اجتماع للجهات صاحبة المصلحة الرائدة في فيينا من ٧ إلى ٩ تموز/يوليه ٢٠١٠. وضم الاجتماع منسقين خبراء من الدول المشاركة في برنامج الاستعراض التجريبي ومراقبين من الدول المهتمة. وناقش الخبراء مسائل فنية وتنظيمية تتعلق بالبرنامج، ومنها المنهجية ونطاق الاستعراض وطرائق التنفيذ. وقرروا أن أفضل وسيلة لإجراء اختبار أساليب الاستعراض المحتملة هي تنظيم برنامج الاستعراض التجريبي وفق مسارين متكاملين. وسيشترك المساران معاً في نقطة انطلاق واحدة، وهي عمليات التقييم الذاتي التي تجريها الدول المشاركة لتنفيذها لأحكام مختارة من الاتفاقية. غير أن المسارين سيختلفان من حيث الطرائق المتبعة والأهداف المنشودة منهما: فالمسار الأول سيكون مسار استعراض من جانب النظراء مع نقطة تركيز على المستوى القطري، أما المسار الثاني، وهو مسار استعراض من جانب خبراء، فسيتوخى تحليل الاتجاهات العامة وتقديم توصيات عامة.

٧- ويعرض هذا التقرير لمحة عامة عن الأعمال التي أُجريت حتى الآن وخبرات الدول المشاركة في المسارين.

## ثالثاً- المسار الأول: استعراض النظراء

### ألف- خطوات العملية

٨- يمثل المسار الأول نموذج استعراض النظراء حيث تتولى استعراض تنفيذ صك دولي دولة أو أكثر من الدول الأطراف في نفس الصك وذلك بفحص تشريعات وممارسات الدولة الخاضعة للاستعراض. وقد اختارت عشر دول المشاركة في المسار الأول، وهي: إندونيسيا، إيطاليا، بيرو، رومانيا، السلفادور، شيلي، صربيا، الفلبين، المكسيك، نيجيريا.

(2) الدول الثلاث عشرة المتطوعة هي إندونيسيا، إيطاليا، بيرو، رومانيا، السلفادور، شيلي، صربيا، فرنسا، الفلبين، كولومبيا، المكسيك، نيجيريا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٩- وخلال اجتماع الجهات صاحبة المصلحة في تموز/يوليه ٢٠١٠، قرّرت الدول المشاركة في برنامج الاستعراض التجريبي أن تُتبع الطرائق التالية في الاستعراض في إطار المسار الأول. فستعيّن الحكومات الخبراء للمشاركة في العملية، آخذة في اعتبارها مجالات الخبرة ذات الصلة. وخلال المرحلة الأولى، ستُعَدُّ الدول المشاركة تقييماً ذاتياً لتنفيذها لأحكام محدّدة من الاتفاقية باستخدام برامجة التقييم الذاتي الشاملة (برامجة الاستقصاء الشامل) التي وضعها مكتب المخدرات والجريمة. وسيركّز الاستعراض على عدد من الأحكام الواردة في اتفاقية الجريمة المنظمة: المادة ٥، بشأن تجريم المشاركة في جماعة إجرامية منظمة؛ والمادة ١٠، بشأن مسؤولية الهيئات الاعتبارية؛ والفقرتان ١ و ٢ من المادة ١٢، بشأن المصادرة والضبط؛ والفقرات ١ و ٣ إلى ٥، و ١٠ من المادة ١٦، بشأن تسليم المجرمين؛ والفقرتان ٩ و ١٣ من المادة ١٨، بشأن المساعدة القانونية المتبادلة.

١٠- وسيتولّى استعراض التقييم الذاتي فيما بعد خبراء من بلدين نظيرين أحدهما دولة من نفس المنطقة وآخر دولة من منطقة مختلفة. وقد اختير هذا الترتيب تحديداً من أجل المساعدة على التغلب على بعض المشاكل الناشئة عن الاختلافات في النظم القانونية أو في اللغة. وتقرّر أن يُحافظ على سرّية المعلومات المستعرضة والوثائق المعدّة في إطار برنامج الاستعراض التجريبي ما لم توافق الدولة الخاضعة للاستعراض على خلاف ذلك.

١١- وستتيح المرحلة اللاحقة من الاستعراض للدول إجراء حوار نشيط لمناقشة التنفيذ وإيضاح أي مسائل معلقة. وستُجري الاتصالات بين الدول بواسطة البريد الإلكتروني أو الهاتف أو من خلال تنظيم مداوالات هاتفية أو مداوالات بالفيديو. ويمكن أيضاً القيام بزيارات ميدانية في إطار هذه المرحلة بناءً على تقدير الدولة الخاضعة للاستعراض، عند الاقتضاء، من أجل تعزيز فهم المعلومات المقدّمة وتحليلها. ويُترك تحديد برنامج الزيارات لتقدير الدولة الخاضعة للاستعراض. وبوجه خاص، قد تقرّر الدولة الخاضعة للاستعراض أمر تحديد الجهات الوطنية المعنية، التي ينبغي أن تجتمع مع فريق الاستعراض، والتي يمكن أن تشمل ممثلين للحكومة أو الجهاز القضائي أو المجتمع المدني.

١٢- أما المرحلة النهائية للعملية فهي إعداد تقرير قطري. وهذا التقرير تعدّه الدول القائمة بالاستعراض بالاشتراك مع الأمانة. ويجري إطلاع الدولة الخاضعة للاستعراض على مشروع التقرير وتتاح لها فرصة إبداء تعليقاتها عليه قبل وضعه في صيغته النهائية. ويجوز للمشاركين أيضاً، في حال اتفاق الدول على ذلك، أن يسعوا إلى صوغ توصيات لإدراجها في التقرير القطري النهائي. كما يمكن العمل مع الأمانة لوضع خطة تشمل جدولاً زمنياً بشأن تقديم المساعدة التقنية اللاحقة.

١٣- وستقوم الأمانة طيلة هذه العملية بمهمة ميسرة. وستستعرض التقييمات الذاتية للتأكد من اكتمالها وتنظيم الاتصالات بين الدول المشاركة خلال مرحلة الحوار النشط. وستساعد الأمانة أيضاً في صوغ تقارير قطرية، عند الاقتضاء، بتنظيم زيارات قطرية.

## باء- حالة عمليات الاستعراض والإطار الزمني

١٤- أثناء إعداد هذا التقرير كان هناك عمليتا استعراض قيد الاستكمال. ونظمت زيارتان قطريتان (إلى المكسيك وصربيا) في حين يجري التخطيط لثلاث زيارات إضافية أخرى. ومعظم عمليات الاستعراض المتبقية بلغت مرحلة الحوار النشط بين الدول المشاركة. أما المناقشات حول التقدم المحرز والدروس المستخلصة فيُتوقع أن تستمر خلال الاجتماع الثاني لفريق أصحاب المصلحة الرائدتين المزمع عقده في فيينا من ٢٩ أيلول/سبتمبر إلى ١ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٠. ويتوقع أن يستمر برنامج الاستعراض التجريبي حتى عام ٢٠١١ وهو الموعد الذي ينبغي أن تُستكمل فيه جميع عمليات الاستعراض ما لم يُتخذ قرار بتوسيع برنامج الاستعراض التجريبي ليشمل دولاً مهمة أخرى.

## جيم- التعليقات الواردة من الدول المشاركة

### ١- التقييم الذاتي

١٥- اعتبر الخبراء المشاركون في المسار الأول لبرنامج الاستعراض التجريبي نسق التقييم الذاتي كافياً لبدء عملية الاستعراض. ورأوا في التقييم الذاتي نقطة انطلاق جيدة، لكنهم شددوا على ضرورة استكمال التقييم الذاتي بخطوات إضافية من أجل إجراء استعراض مُجدد. كما شددوا على أهمية توفير معلومات عن أفضل الممارسات وعن الأمثلة العملية للتنفيذ والتحديات القائمة، حسبما تقتضيه برامجه الاستقصاء الشامل. واقترح بعض المشاركين القيام، إضافة إلى التقييم الذاتي، بتوفير المعلومات المتعلقة بسمات وخصائص النظم القانونية في الدول المشاركة.

١٦- وسلّمت الدول الخاضعة للاستعراض، عموماً، بأن التقييم الذاتي عملية مفيدة ساعدت الدول على المشاركة في الحوار والتنسيق الوثيقين بين الوكالات في مجال مكافحة الجريمة المنظمة. وعلى وجه الخصوص، ثبت في عدة حالات أن إعداد التقييمات الذاتية وسيلة ممتازة لإنشاء محفل على الصعيد الوطني لتحفيز المناقشة بشأن سبل تحسين تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة. ووصف بعض المشاركين هذه التقييمات بأنها عملية تأمل ذاتي مثمرة ساعدت على كشف النقاب عن التحديات وإمكانيات التحسين.

١٧- وفي رأي المشاركين أن التحدي الرئيسي المائل في طريق إنجاز التقييمات الذاتية هو تحديد الخبراء الذين لديهم المزيج المناسب من المهارات والخبرات التي تمكنهم من إعداد تقييم ذاتي شامل للجهود التي تبذلها دولة ما من أجل مكافحة الجريمة المنظمة. ولوحظ أن الأحكام قيد الاستعراض في إطار برنامج الاستعراض التجريبي تشمل أنواعا كثيرة ومختلفة من الخبرة الفنية. ولذلك أُوصي بتقديم المساعدة المالية للمتحمسين من مشاركة عدّة خبراء لكل بلد مشارك لكي يتسنى تناول طائفة واسعة من المسائل المطروقة في الاستعراض. وعلاوة على ذلك، أشارت إحدى الدول المشاركة إلى أنها صادفت مشاكل في تركيب برامجية الاستقصاء الشامل. ويمكن حلّ مثل هذه المشاكل بسهولة في المستقبل بتزويد الأمانة بالعدد الكافي من الموظفين لتقديم المساعدة، وعند الاقتضاء، توفير التدريب على كيفية تثبيت البرامجية واستخدامها.

## ٢- مرحلة الحوار النشط والزيارات القطرية

١٨- اعتبرت الدول المشاركة الحوار النشط أهمّ عنصر في العملية. فهو أتاح للممارسين فرصة تبادل معلومات إضافية، وخصوصا فيما يتعلق بكيفية تطبيق الأحكام القانونية تطبيقا عمليا، وفرصة مناقشة بعض عناصر الاستعراض واكتساب فهم أدقّ للنظام القائم في الدولة الخاضعة للاستعراض. وهذا الشكل من التبادل ساعد أيضا على توثيق علاقات العمل بين الخبراء من مختلف الدول المعنية وعزز روح الثقة فيما بينهم. واعتبر الخبراء المشاركون من الدول المستعزضة والدول الخاضعة للاستعراض على السواء أن معرفة النظم القانونية الأخرى التي اكتسبوها من خلال هذه العملية مثرية جدا.

١٩- وتبيّن أيضا أن تبادل الاتصالات خلال مرحلة الحوار النشط مفيد في التحضير للزيارات القطرية. وشدّد المشاركون في هذا الصدد على أهمية إجراء مشاورات الحوار النشط قبل الزيارة القطرية بوقت طويل. وفي رأي المشاركين أن المداولات بالفيديو والمداولات الهاتفية وسيلة مفيدة على نحو خاص في بحث المسائل بقدر أكبر من التعمّق، وأوصي بتخصيص الوقت الكافي لهذه الاتصالات. واعتبر المشاركون أيضا أن من الضروري أن يكون الممارسون الذين سيشاركون فعلا في الزيارة القطرية طرفا في الحوار النشط.

٢٠- واعتُبرت الزيارات القطرية جانبا حاسما وإيجابيا جدا من برنامج الاستعراض التجريبي وهي في رأي المشاركين تضيف قيمة كبيرة إلى عملية الاستعراض. وعُدّت هذه الزيارات أفضل وسيلة للوصول إلى فهم كامل للبيئة المؤسسية والقانونية والتنفيذ العملي في الدولة الخاضعة للاستعراض. كما تتيح الزيارات القطرية فرصة لتقديم معلومات إضافية عن المسائل التي لا يتسنى سؤق أجوبة كاملة عليها خلال المداولات الهاتفية أو المداولات بالفيديو.

٢١- وتبيّن أن الزيارتين القطريتين اللتين جرتا وقت كتابة هذا التقرير تجربة تعلّم ذات فائدة متبادلة حيث تسنى للممارسين المشاركين في فريق الاستعراض الإلمام بنظم مؤسسية وقانونية أخرى وجمع معلومات عملية عن الكيفية التي تستخدم بها بعض أدوات مكافحة الجريمة المنظمة، مثل المصادرة، على صعيد الممارسة العملية. وأشار أحد المشاركين إلى أنه ينوي اقتراح قيام بلده بإصلاح تشريعي استناداً إلى ما تمكّن من دراسته خلال الاستعراض.

٢٢- ومن وجهة نظر الدولة الخاضعة للاستعراض، تمثل الزيارات القطرية فرصة لإشراك أكبر عدد من الخبراء الوطنيين من ذوي الخبرة الواسعة في مختلف المجالات الخاضعة للاستعراض والذين لم يتمكّنوا من المشاركة بصفتهم منسقين. ولذلك أمكن لهؤلاء الخبراء أن يعرضوا ضروب النجاح والتحديات التي صادفوها في عملهم وأتاحوا لفريق الاستعراض فهم الوضع في البلد على نحو أفضل. وشدّدت الدول الخاضعة للاستعراض على أنها تعتبر العملية موضوعية ومفيدة. وأعربت عن تقديرها بوجه خاص لتركيز عمليات الاستعراض على تبادل أفضل الممارسات واكتساب فهم لضروب النجاح والتحديات التي تصادفها كل الدول المشاركة في جهودها الرامية إلى منع الجريمة المنظمة العابرة للحدود الوطنية ومكافحتها.

### ٣- التحديات القائمة

٢٣- إن التحدي الأكبر القائم أمام الدول المشاركة التي وضعت نصب عينها هدف إتمام عمليات الاستعراض بحلول موعد دورة المؤتمر الخامسة هو قصر المدة الزمنية التي اتفقت عليها هذه الدول. فقد بدا أن التنسيق والمشاورات الداخلية استغرقت وقتاً أطول ممّا توقعته الدول المشاركة في البداية. أما التحدي الثاني فيتعلق بالحاجة إلى توفير الترجمة التحريرية والشفوية عندما لا تشترك الدول المستعرضة والدول الخاضعة للاستعراض في نفس اللغات الرسمية. فالحواجز اللغوية زادت من صعوبة التواصل خلال الزيارات القطرية، فقد كانت في بعض الأحيان تحد من قدرة خبراء رئيسيين على تبادل ما لديهم من زادٍ وافٍ من الخبرة الفنية. وتباطأت وتيرة بعض عمليات الاستعراض بسبب الحاجة إلى ترجمة تشريعات. ونظراً إلى أن الحوار النشط بين الخبراء من الدول المستعرضة والدول الخاضعة للاستعراض يعد عنصراً من أقوى عناصر عملية الاستعراض فقد اعتبر المشاركون أن من الضروري التغلب على العوائق اللغوية بتوفير الترجمة التحريرية والشفوية كلما اقتضى الحال، وخصوصاً بلغات الأمم المتحدة الرسمية. وأخيراً أُشير إلى أن الخبراء القائمين بالاستعراض الآتين من دول ذات تقاليد قانونية مختلفة يجدون صعوبة أحياناً في فهم خصائص بعض النظم القانونية.

## ٤ - استنتاجات أولية

٢٤- سَلِّم كثير من المشاركون بأن الأمانة تؤدي دوراً أساسياً في الاستعراض بتوفير الخبرة الفنية المتخصصة وضمان المُضي في جميع عمليات الاستعراض بسلاسة من الناحيتين الفنية والعملية على السواء. وأوصي بأن تواصل الأمانة أداء ذلك الدور وبأن توفر مزيداً من المعلومات الخلفية عن خصائص النظم القانونية تيسيراً للتفاهم بين الدول المشاركة.

٢٥- وإجمالاً رَحَّب المشاركون ببرنامج الاستعراض التجريبي باعتباره فرصة سانحة للدول الأطراف للدخول في حوار متعمق حول تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة وتبادل المعلومات في جو إيجابي من الثقة وتقاسم الخبرات والممارسات الجيدة. وبفضل الثقة المتبادلة ساد جو يتسم بقدر عالٍ من الشفافية وأُتحت في ظلّه للدول المستعرضة فرصة مشاهدة بنى تحتية مُحاطة بحماية مشدّدة واللقاء بعدد من مقرري السياسات الرئيسيين. وساعدت روح الالتزام والحماس التي تحلّى به جميع المشاركين المعنيين في إحراز نتائج رائعة.

## رابعاً- المسار الثاني: استعراض الخبراء

## ألف- تحديد الطريقة المتبعة في المسار الثاني: محفل للمساعدة على التنفيذ

٢٦- سبقت الإشارة إلى أن المسار الثاني يُقصد منه أن يكون استعراض خبراء يهدف إلى تحليل الاتجاهات العامة وتقديم توصيات عامة. وبعد الاجتماع الأول لفريق أصحاب المصلحة الرائدتين الذي عُقد في تموز/يوليه ٢٠١٠، قرّرت خمسة بلدان متطوّعة المشاركة في المسار الثاني لبرنامج الاستعراض التجريبي، وهي: إندونيسيا ورومانيا وفرنسا وكولومبيا والولايات المتحدة الأمريكية. وقرّرت تلك الدول أن يشمل استعراضها الأحكام التالية من اتفاقية الجريمة المنظمة: المادة ٥، بشأن تجريم المشاركة في جماعة إجرامية منظمة؛ والمادة ١٠، بشأن مسؤولية الهيئات الاعتبارية؛ والفقرات ١ و٣ و٤ و٥ و١٠ من المادة ١٦، بشأن تسليم المجرمين؛ والفقرتان ٩ و١٣ من المادة ١٨، بشأن المساعدة القانونية المتبادلة.

٢٧- وخلال الاجتماع المعقود في تموز/يوليه ٢٠١٠، ناقشت الدول المشاركة الإجراءات المراد اتّباعها في المسار الثاني واتفقت عليها: فستقوم كل دولة بملاء استمارة تقييم ذاتي تعمّم على الدول الأخرى إضافة إلى ورقة تعدّها الأمانة عن مسائل مواضيعية. وبعد استعراض تلك الوثائق سيجتمع خبراء الدول المشاركة في المسار الثاني في فيينا لمناقشة المسائل المواضيعية المنبثقة عن التقييمات الذاتية والدروس الأولية المستخلصة من برنامج الاستعراض التجريبي.



٢٨- وناقشت الدول المشاركة في المسار الثاني خبراتها وأفكارها في اجتماع استثنائي عقد في فيينا من ١ إلى ٣ أيلول/سبتمبر ٢٠١٠. ويرد أدناه عرض موجز لنتائج هذه المناقشات وما تمخّص عنها من استنتاجات أولية تتعلق بطريقة استعراض الخبراء ويتوخّى من هذا العرض مساعدة المؤتمر في مناقشته للآليات الممكنة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها.

## باء- تقييم الطريقة المتبعة في المسار الثاني

٢٩- إجمالاً، شدّد المشاركون في اجتماع الخبراء على الطابع التعاوني وغير الرسمي الذي اتسمت به عملية الاستعراض التي خضعوا لها في إطار المسار الثاني. واعتبروا أن الاستعراض في إطار المسار الثاني لم يقف عند حد تقييم تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة، بل ساعد على استجلاء مختلف الخيارات في تنفيذ المواد المختارة. وعلاوة على ذلك، أعرب المشاركون عن استحسانهم للمناقشات التي دارت خلال اجتماع الخبراء لما اتّسمت به من طابع عملي وغير انتقادي ولاتخاذها منحى قائماً على تقديم المساعدة التقنية. وأخيراً خلص الخبراء إلى أن نهج المسار الثاني يشدّد على أن التنفيذ عملية تدريجية وأن كل بلد، سواء نفذ اتفاقية الجريمة المنظمة رسمياً أو لا يزال بعيداً عن بلوغ هذه الغاية، يمكن أن يستفيد من المناقشات المتعمّقة التي تعززت خلال عملية الاستعراض ضمن المسار الثاني.

## ١- إعداد التقييم الذاتي والورقة المتعلقة بالمسائل المواضيعية

٣٠- أشار المشاركون في المسار الثاني إلى أن إعداد التقييم الذاتي كان عبئاً مرهقاً ومستنزفاً لموارد كثر الطلب عليها أصلاً. غير أنه لوحظ أن قصر المدة الزمنية التي أجري خلالها الاستعراض التجريبي ساهم جزئياً في هذا التصور. وعلاوة على ذلك، أعرب أحد الخبراء عن خشيته من أن التقييم الذاتي لن يوفر المعلومات الكافية لإجراء مناقشة ذات معنى. غير أن المشاركين أقرّوا بأن استخدام التقييم الذاتي كنقطة انطلاق يفسح المجال لمناقشة متعمّقة. ففي الحالات التي تبيّنت فيها صعوبة التنفيذ، كان التقييم الذاتي مفيداً جداً في استهداف المشاكل ومساعدة الخبراء على التركيز على استنباط الحلول بسرعة. وبالمثل، في الحالات التي كانت فيها المشاكل قليلة أو معدومة فيما يتعلق بالتنفيذ "على الورق"، أمكن للخبراء تجاوز مرحلة استعراض التنفيذ ومناقشة مسائل أخرى ذات صلة لا تقل أهمية.

٣١- وعلّق بعض المشاركين بأن التقييم الذاتي منطلق ضروري ولكنه ينبغي، لأغراض المسار الثاني، حثّ الدول بوجه خاص لا على التركيز على الجواب بـ "نعم" أو "جزئياً" أو "لا"

فحسب فيما يتعلق بتنفيذ بعض الأحكام، بل التركيز أيضا على الأسباب الكامنة وراء مستويات التنفيذ هذه، من خلال تقديم نصوص إضافية كالقوانين والسياسات وأحكام المحاكم.

٣٢- ومن خلال ورقة المسائل المواضيعية التي وزّعت على الخبراء والتي أعدت استنادا إلى التقييمات الذاتية الواردة من البلدان المشاركة عُرضت معلومات مصنّفة حسب المادة المقابلة في اتفاقية الجريمة المنظمة، ثم حسب البلد، مع ملخص لتنفيذ تلك المادة بوجه عام في بداية كل باب. وأشار المشاركون إلى أن ورقة المسائل المواضيعية التي أعدتها الأمانة مفيدة، غير أنهم اقترحوا توجيه اهتمام أكبر إلى تحديد المواضيع والاتجاهات، وكذلك اقتراح الحلول والمساعدة التقنية المحددة الهدف. ومن هذه الحلول أن يُسمح للأمانة بأن تسأل الدول المستهدفة أسئلة محددة عن تقييماتها الذاتية بغية تحسين نوعية المعلومات المتاحة واستيعاب مستوى التفاصيل المطلوبة للتحليل المواضيعي. ومن الخيارات المقترحة أن يجري تعميم قائمة أسئلة أعدتها الأمانة على فريق الخبراء برمته من أجل المتابعة.

٣٣- وأخيراً اعتبر الخبراء أن استخدام التقييمات الذاتية وورقة المسائل المواضيعية المستندة إليها كأساس للحوار ساعد الفريق على مواصلة التركيز على المواضيع المتفق عليها.

## ٢- مناقشات الخبراء

٣٤- أشار المشاركون إلى أن مناقشات الخبراء التي دارت في إطار المسار الثاني اتّسمت إلى حدّ بعيد بطابع عملي وعززت تبادل الخبرات بين البلدان المستعرضة والدول الخاضعة للاستعراض بشأن طائفة واسعة من المواضيع المتصلة بالأحكام قيد الاستعراض - ولم تكن تبادلًا من جانب واحد قائما على أسئلة وأجوبة. فخلال مناقشة تنفيذ المادة ١٦ بشأن تسليم المجرمين، مثلا، تساءل أحد الخبراء عما إذا كان يجب، في سياق طلب تسليم المجرمين، أن يتوافر شرط ازدواجية التجريم وقت حدوث الجرم أو ما إذا كان يجب أن يتوافر وقت تلقّي طلب التسليم. واستطاع الخبراء بعد ذلك تبادل خبراتهم فيما يتعلق بهذه المسألة.

٣٥- واتفق الخبراء على أن عملية الاستعراض في إطار المسار الثاني توفرّ محفلا يتيح للممارسين التحوار المباشر مع الشركاء المحتملين في مجال المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين وغيرها من المجالات. واعتُبر ذلك مفيدا بصفة خاصة في الحالات التي لا توجد فيها علاقات سابقة. كما أدت عملية الاستعراض في إطار المسار الثاني إلى تهيئة سياق يتسنى في ظلّه للبلدان المشاركة بإجراء اتصالات مفصّلة بشأن إجراءات العمل فيما يتعلق بعدد من المسائل الهامة، بما في ذلك فيما يتعلق بازواجية التجريم وتسليم المجرمين. فعلى سبيل المثال،

أبلغ أحد البلدان أن طلب التسليم يمكن أن ينفذ في سياق علاقات ودية وأن هناك سعياً دائماً إلى إيجاد سبل لتنفيذ الطلبات. كما أوضح بلد آخر للمشاركين أنه يتقبل إلى حد بعيد وسائل الاتصال السريعة لأغراض قضايا تسليم المجرمين ودعا الدول الأخرى إلى الانخراط في اتصالات مباشرة مع مكتب ذلك البلد.

٣٦- ولاحظ المشاركون أن المناقشة التي دارت في سياق عملية المسار الثاني ليست في الواقع عملية منفردة وشاملة لاستعراض التنفيذ، بل هي وسيلة لتصوّر الوضع العام بسرعة وتحديد المواضيع والاتجاهات الشاملة. وعلى سبيل المثال، لم يكن هناك إلا تبادل محدود خلال مناقشة المادة ١٨ بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، ولوحظ أن ذلك ينم عن كون المساعدة القانونية المتبادلة تتم بصورة جيدة عموماً. واتفق المشاركون على أن نوع المعلومات العامة المستقاة من عملية المسار الثاني لا يمكن استخلاصها من عمليات الاستعراض المكتبي إلا بعد سنوات من التحاليل الفردية والتحليل الجامعة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن سهولة وسرعة الاستعراض في إطار المسار الثاني تهيئه لأن يكون بمثابة منصّة انطلاق للبلدان التي قد تكون أكثر تردداً من عمليات الاستعراض الفردية أو قد ترغب في الخضوع للاستعراض فوراً.

٣٧- ولاحظ المشاركون أن طريقة الاستعراض في المسار الثاني استفادت كثيراً من مساعدة الأمانة التي تلقت جميع المعلومات ذات الصلة من الدول الأطراف وقدمت تحليلاً أولياً استناداً إلى الردود الواردة في قائمة التقييم الذاتي المرجعية وإلى الأسئلة والأجوبة المقدّمة أثناء الحوار بين الخبراء. ورئي أن ذلك يمكن أن يعدّ جانباً إيجابياً في نظر بعض الدول الأطراف التي لا تحبذ فكرة الخضوع للتقييم من جانب دولة أخرى من خلال طريقة استعراض النظراء والتي ربما تفضّل تقييماً أكثر حيادية وأقل تدخلاً تجريه الأمانة.

٣٨- ومع أن الخبراء يرون أن طرح أسئلة مباشرة عن مسائل محدّدة في إطار المسار الثاني أمرٌ قد يُنظر إليه على أنه ذو طابع تدخلي مفرط فإن هذا الشكل من الاستعراض يتيح للممارسين أن يكشفوا بأنفسهم ثغرات التنفيذ في بلدهم وتحديد الاحتياجات من المساعدة التقنية في الوقت نفسه. ورأى المشاركون أن ذلك أفضل من أن تبلغهم الأمانة أو بلد آخر عن حالة التنفيذ لديهم. وعلاوة على ذلك، أتاحت المناقشات في إطار المسار الثاني محفلاً تسوّى في ظله للبلدان والأمانة أن تناقش على الفور المجالات المحددة وإمكانيات المساعدة التقنية.

٣٩- واتفقت البلدان المشاركة في المسار الثاني من عملية الاستعراض التجريبي على أنه محفل ممتاز للمساعدة في التنفيذ وتبادل الخبرات. فعلى سبيل المثال تمكن خبيرٌ من بلد صادف

صعوبة في تنفيذ المادة ١٠ بشأن مسؤولية الهيئات الاعتبارية من استفسار نظير له من بلد آخر لديه نظام قانوني مماثل عن كيفية نجاح هذا البلد في التغلب على المشكلة ذاتها.

٤٠- ولوحظ أن وجود إطار لمناقشات من هذا القبيل على مستوى الخبراء أمر بالغ الأهمية. فلو جرت المناقشات في إطار الأمم المتحدة التقليدي لكانت إثارة المسائل علنا أمرا أشد صعوبة. وشدد المشاركون على أنه يجب أن يكون الإطار صغيرا وغير رسمي وموات للمناقشات، أي لا يقوده رئيس أو فريق مناقشة. وعلى هذا النحو أمكن للخبراء أن يناقشوا بصراحة وبتفصيل أحكام الاتفاقية قيد الاستعراض وما صادفوه من نجاح وصعوبات في تنفيذها.

٤١- وأخيراً اعتبر المشاركون أن المناقشات ساعدت في تحديد مسائل متصلة باتفاقية الجريمة المنظمة قد لا تكون خاضعة للاستعراض مباشرة. فقد اتفق المشاركون خلال المناقشات، على سبيل المثال، على أن أجهزة بلدانهم القضائية ستستفيد أيضا من أنشطة التوعية والتدريب على تطبيق اتفاقية الجريمة المنظمة.

٤٢- وقارن المشاركون المناقشات التي دارت في إطار المسار الثاني باجتماع لفريق خبراء مفتوح العضوية مثل الفريق المعني بالتعاون الدولي الذي أنشأه المؤتمر، واعتبروا أن العمليتين تختلفان من حيث الأهداف والنتائج ولن تكرر إحدهما الأخرى، بل يمكن في الواقع أن تكونا متكاملتين. ونظرا إلى أن استعراض الخبراء في إطار المسار الثاني يشمل اتفاقية الجريمة المنظمة برمتها ولا ينصب اهتمامه على بعض المواضيع فقط، مثل التعاون الدولي أو الاتجار بالأشخاص، فسيكون محور تركيزه أوسع نطاقا من الناحية العملية. وعلاوة على ذلك، فإن هدف آلية استعراض هو تحديد المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية، في حين أن هدف فريق عامل هو مناقشة المسائل واعتماد التوصيات بصورة مشتركة. وأخيرا لوحظ أن المناقشات في الأفرقة العاملة غالبا ما تعود باستمرار وبصورة متكررة إلى نفس المسائل وأن السبيل الأجدى والأكفأ هو إجراء مناقشات راسخة وملموسة تستند إلى مواضيع أو أحكام سبق انتقاؤها باتفاق من الفريق. واقترح أن يكلف فريق عامل بعد عملية الاستعراض بمعالجة المسائل المعلقة الناشئة.

### ٣- حجم الفريق العامل وتشكيله

٤٣- تتضمن جميع المواد التي اختيرت للاستعراض في إطار البرنامج التجريبي أحكاما إلزامية، لكنها تتعلق بمواضيع مختلفة وتهم وكالات وخبراء حكوميين مختلفين أشد الاختلاف.

فالخبير في تجريم المشاركة في جماعة إجرامية منظّمة (مثل مدّع عام)، على سبيل المثال، قد لا يكون بالضرورة على علم بجميع جوانب تقديم وتلقّي طلبات المساعدة القانونية المتبادلة مثل عضو في السلطة المركزية. وهذا الأمر قد لا يثير الإشكال عند ملء قائمة التقييم الذاتي المرجعية لأن الزملاء قد يتقاسمون المهام، ولكن اجتماع الخبراء لا يحضره جميع الخبراء. وذهب المشاركون عموماً إلى أن الاستعراض قد سار بصورة جيدة في إطار البرنامج التجريبي، غير أنهم أشاروا إلى أن أتباع نهج مواضيعي أنسب لآلية استعراض عالمية. وفي هذا السياق، اتفق الخبراء على أن السبيل الأمثل هو أن يشارك في الاجتماع المذكور خبير في كل مادة من المواد الخاضعة للاستعراض. ومن حيث حجم الفريق العامل، خلص المشاركون إلى أن الفريق يكبر حجمه بقدر زيادة تجانسه من حيث الخبرات الفنية وبقدر زيادة تركيزه على الحكم المعني، بحيث يحافظ على مناقشة مركّزة وهادفة ورفيعة المستوى.

٤٤ - وارتأى خبير من أحد البلدان أن من الضروري أن يحضر الحوار بين الخبراء ثلاثة أو أربعة خبراء/ممارسين على الأقل: اثنان على الأقل من السلطة المركزية (أحدهما لديه خبرة فنية في المسائل القانونية الموضوعية والجوانب التشريعية والآخر لديه خبرة فنية في التعاون القضائي الدولي) وخبير واحد ممن لديهم الخبرة العملية من الجهاز القضائي. وسيكون من المفيد أن يشارك ممثلو جهاز إنفاذ القانون وموظفون قضائيون على السواء نظراً لتعقّد عملية الاستعراض.

٤٥ - ولاحظ المشاركون أن هناك بالفعل، في كثير من الحالات، أفرقة إقليمية تتناول بعض هذه المواضيع، ومن ثم أشاروا إلى قيمة الانخراط في فريق أقاليمي أو دولي من شأنه توفير روابط ومعلومات جديدة. وارتئ أن الحجم الأمثل هو بلدان أو ثلاثة بلدان لكل مجموعة إقليمية (١٠ إلى ١٥ في المجموع). وفي هذا الصدد، سيتعيّن أن يكون نطاق المواد المراد استعراضها مركّزا نوعاً ما لكي تكون المناقشة مفيدة للجميع.

٤٦ - وأخيراً سلّم جميع المشاركين بقيمة حضور مراقبين في اجتماع الخبراء وأعربوا عن تقبلهم لفكرة حضور هؤلاء المراقبين في المناقشات الموضوعية والإجرائية على السواء.

#### ٤ - نطاق المضامين الخاضعة للاستعراض

٤٧ - اتفق الخبراء، كما سبقت الإشارة إلى ذلك، على أنه سيكون من الصعب جداً في سياق آلية استعراض عالمي استعراض مختلف أنواع المواد، ولاحظوا أنه سيكون من الأفضل التركيز حصيصاً على أنواع الأحكام المراد استعراضها مرة واحدة، وذلك من أجل تشجيع

مناقشة متعمّقة دون استنزاف الموارد البشرية. وفي هذا الصدد، اتفق المشاركون على أن من الضروري أن يحدّد المؤتمر المسائل ويرتب أولوياتها.

٤٨- ولاحظ أحد المشاركين أن مسائل إنفاذ القانون، مثل تقنيات التحقيق المشترك والمصادرة والضبط، متماثلة في كثير من الصكوك الدولية، بما في ذلك الصكوك المتعلقة بالفساد والإرهاب. ولوحظ في الوقت ذاته عدم وجود هيئة أو آلية لمعالجة تلك المسائل الجامعة، ورئي أنه في حال بحث هذه الأحكام المحددة فإن ذلك البحث يمكن أن ينطبق في سياقات خارج اتفاقية الجريمة المنظمة.

## ٥- الإطار الزمني

٤٩- من الأمور التي نوقشت وجرى الاتفاق عليها هي أن جميع الإسهامات الواردة من الخبراء بخصوص تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة ستضاف إلى ورقة المسائل المواضيعية بعد الاجتماع، على أن يعاد عقب ذلك توزيع الورقة على الخبراء المشاركين. وبذلك يتاح للمشاركين في عملية الاستعراض على المسار الثاني سجل للمناقشات ويتسنى لهم التشاور فيما بينهم في المستقبل وتسمح لهم فرصة أخرى لتقييم الإجراءات المتبعة في إطار المسار الثاني.

٥٠- واعتبر المشاركون، إجمالاً، أن عملية الاستعراض من النوع المتوخى في إطار المسار الأول ستنتهي عندما يتحقق امتثال جميع الدول الأطراف، أما الاستعراض وفق المسار الثاني فيمكن أن يكون عملية مستمرة تتطلب إسهامات من الممارسين بشأن المسائل والممارسات المتعلقة بالتنفيذ.

## ٦- استنتاجات أولية

٥١- قرّر المشاركون في اجتماع الخبراء بشأن المسار الثاني منذ البداية بأن هدفهم من المشاركة في البرنامج التحريبي هو اختبار طريقة الاستعراض من أجل غرض واحد، هو تيسير مناقشة المؤتمر لهذا الموضوع. واتفقوا في هذا الصدد على تبادل وجهات نظرهم بصراحة، دون إصدار أحكام أو التوصية باتخاذ إجراءات. وشددوا على أنه ينبغي أن تركز المناقشات على مزايا ومثالب عملية الاستعراض في إطار المسار الثاني، دون التوصية باعتمادها.

٥٢- وأعجب الخبراء المشاركون في المسار الثاني، إجمالاً، بما اتّسم به من مرونة. وفيما يتعلق بحجم فريق الخبراء ونوعه، ذُكر أنه قد يكون إقليمياً أو دولياً، كبيراً أو صغيراً. ويمكن اختيار الأحكام المراد استعراضها من صكوك مختلفة أو من صك واحد، ويمكن أن تكون

إلزامية أو اختيارية وأن تتناول مجالا واحدا أو مجالات متنوعة. وبقي اختيار الجهة التي ستجري الاستعراض مفتوحا ويمكن أن تشمل خبراء مستقلين أو الأمانة أو خبراء من الدول الأطراف. وعلاوة على ذلك، يمكن إبداء المرونة في تحديد عمق الاستعراض حيث تشمل الخيارات المتكافئة في هذا الصدد استعراضا مكتيبيا بسيطا واجتماع خبراء واحد يعقد مرة واحدة وسلسلة اجتماعات و/أو زيارة قطرية. وأخيرا فإن معرفة ما إذا كان هذا النوع من الاستعراض سيتخذ شكل نشاط ينفذ مرة واحدة لكل بلد أو آلية مؤقتة تابعة للمؤتمر أو عملية استعراض مفتوحة تُجرى مرة واحدة كل بضع سنوات كلها أمور يمكن أن ينظر فيها وتناقش وتعتمد في إطار الاستعراض من نمط المسار الثاني.

٥٣- غير أن الخبراء شعروا بعد يومين من المناقشات أن الاستعراض من نمط المسار الثاني يكون أشد فعالية كمحفّل تسيير لا كآلية استعراض. وفي هذا الصدد لوحظ أن عملية المسار الثاني وإن كانت مكتملة تماما لآلية من قبيل استعراض النظراء، لكن لا يفضل أن تكون آلية مستقلة أو أن تستخدم على نطاق عالمي لأن اجتماع الخبراء من النوع المتوخى في إطار المسار الثاني لن يكون فعالا إلا في ظروف استثنائية جدا. وعلى سبيل المثال، أبدى المتطوعون للمشاركة في برنامج الاستعراض التجريبي استعدادهم للمشاركة الكاملة. لكن لولا العلانية والصراحة في تبادل الخبرات والمعلومات عن صعوبات التنفيذ لما أمكن لاجتماع خبراء من هذا القبيل أن يسير على ما يرام. وعلاوة على ذلك، وعلى نطاق أوسع، فمن المؤكّد أن بعض المشاركين في اجتماع الخبراء لن يساهموا بنفس القدر كما سيسفر عن استعراض للتنفيذ أكثر اتساما بطابع السطحية، هذا إن كان هناك استعراض أصلا.

٥٤- ثم إنه ليس من الواضح تماما للمشاركين في اجتماع الخبراء ماذا سيحدث إذا ما أشار استعراض يجرى في إطار هذه الآلية إلى مشاكل أخطر في التنفيذ. واقترح خبير من أحد البلدان أن تقدّم الدول المشاركة في الاستعراض توصيات بتحسين التنفيذ. غير أنه اتفق في النهاية على أن نسق المسار الثاني سيكون أفضل للنظر في المواضيع والاتجاهات العامة وليس لإجراء تقييمات فردية. ولذلك فإن تقديم توصيات بهذا الصدد للبلدان الخاضعة للاستعراض لن يدخل ضمن مهام عملية الاستعراض هذه.

## خامسا- الاستنتاجات

٥٥- إجمالاً رحّب المشاركون في المسارين ببرنامج الاستعراض التجريبي باعتباره فرصة سانحة للدخول في حوار متعمّق حول تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة وتبادل المعلومات في جو إيجابي من الثقة وتقاسم الخبرات والممارسات الجيدة بين الدول الأطراف في الاتفاقية.

وعلاوة على ذلك، سعت الدول المشاركة إلى إبداء وجهات نظرها بوعي وموضوعية بشأن العملية من أجل مساعدة المؤتمر على نحو أفضل في مناقشاته حول الآليات الممكنة لاستعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحق بها.

٥٦ - وشدد المشاركون أيضا على أن برنامج الاستعراض التجريبي ظل ينفذ ضمن مواعيد ضيقة جدا وأن الآراء التي أعرب عنها حتى الآن هي آراء أولية. ورغم ضيق الوقت الذي خصص لتنفيذ برنامج الاستعراض التجريبي حتى الآن، فقد أمكن حتى الآن في سياق هذا البرنامج القيام بزيارتين قطريتين في إطار المسار الأول،<sup>(3)</sup> وعقد اجتماع خبراء في إطار المسار الثاني. وأقر كثير من المشاركين بأن الأمانة قامت بدور أساسي في هذه الجهود، من الناحيتين الفنية والعملية على السواء. وأوصي بأن تواصل الأمانة الاضطلاع بهذه الدور.

٥٧ - وأخيرا أسفرت الثقة المتبادلة بين الدول المشاركة عن قدر عال من الشفافية ساهم في فعالية وكفاءة عمليات الاستعراض على المسارين معا. وساعدت روح الالتزام والحماس التي تحلّى به جميع الممارسين المعنيين في إحراز نتائج رائعة.

(3) جرت زيارتان قطريتان إلى المكسيك وصربيا.