

Distr.: General
14 October 2009
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



تقرير عن اجتماع الخبراء المعني بالآليات المحتملة لاستعراض
تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية،
الذي عُقد في فيينا يوم ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩

أولاً - مقدمة

١- استذكر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، في مقرّره ١/٤، المادة ٣٢ من الاتفاقية،^(١) التي تقضي بأن يتولى المؤتمر المسؤولية عن ترويج تنفيذ الاتفاقية واستعراضه وأن يتفق على الآليات اللازمة لتحقيق أهدافه. وأعرب المؤتمر، في قراره ١/٤ ذاته، عن القلق بشأن تواصل وجود ثغرات في تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحقّة بها؛^(٢) ورأى المؤتمر، واضعاً في اعتباره أن استعراض تنفيذ الاتفاقية هو عملية تدريجية ومستمرة، أن من الضروري استكشاف الخيارات المتعلقة بإيجاد آلية مناسبة وفعّالة لمساعدته في استعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحقّة بها.

٢- وطلب المؤتمر، في المقرّر ١/٤، إلى مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة أن يعقد اجتماعاً واحداً على الأقل لفريق خبراء حكومي دولي مفتوح العضوية في فيينا بحلول أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، على أن يقدّم هذا الاجتماع تقريراً إلى المؤتمر في دورته الخامسة عن الآليات اللازمة، حسب الاقتضاء، لاستعراض تنفيذ الاتفاقية والبروتوكولات الملحقّة بها.

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

(٢) المرجع نفسه، المجلدات ٢٢٣٧ و ٢٢٤١ و ٢٣٢٦، الرقم ٣٩٥٧٤.



٣- وطلب المؤتمر، في مقرّره ١/٤ ذاته، إلى الدول الأعضاء أن تقدّم تعليقاتها ووجهات نظرها إلى الأمانة تمهيداً لمداوالات الاجتماع المذكور آنفاً، وطلب إلى الأمانة أن تنسّق عرض وجهات النظر والتعليقات بما يكفل تيسير تلك المداوالات.

ثانياً- تنظيم الاجتماع

ألف- إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال

٤- في ٣٠ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، أقرّ الاجتماع جدول أعماله المؤقت، بما في ذلك تنظيم الأعمال المقترح (CTOC/COP/WG.1/2009/1)، والذي ينص على ما يلي:

١- المسائل التنظيمية:

(أ) افتتاح الاجتماع؛

(ب) إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال.

٢- النظر في الآليات المحتملة لاستعراض تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظّمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقّة بها.

٣- اعتماد تقرير الاجتماع.

باء- افتتاح الاجتماع

٥- شرحت الرئيسة، في كلمتها الافتتاحية، قرار المكتب الموسّع بتقصير مدة الاجتماع ليوم واحد، بدلاً من ثلاثة أيام حسبما كان مقرّراً في البداية.

٦- ولأن مدة الاجتماع ستكون يوماً واحداً فقط، فقد اتُّفق على أن تقدّم الرئيسة في نهاية اليوم ملخصاً شفويّاً للمداوالات، وأن يدرج باعتباره ملخصاً مقدّماً من الرئيس في تقرير تعدّه الأمانة لاحقاً وتضمّنه جوانب الاجتماع الإجرائية.

٧- ولاحظت الرئيسة، لدى إشارتها إلى التجميع الذي أعدته الأمانة للتعليقات والآراء المقدّمة من الدول ردّاً على مذكرة شفوية أرسلت في تموز/يوليه ٢٠٠٩ (CTOC/COP/WG.1/2009/2)، أن نسبة كبيرة من الدول المُجيبّة قد وافقت على ضرورة إنشاء آلية قوية ومتينة. واستذكرت الرئيسة أن الكثير من الردود قد أشار إلى أن المداوالات بشأن هذه الآلية ينبغي أن تستهدي بالمناقشات التي تدور في سياق اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة

الفساد،⁽³⁾ فوجّهت الانتباه إلى السمات المحددة لاتفاقية الجريمة المنظّمة، التي تنص خصوصاً على إطار فريد للتعاون بين الدول الـ ١٥٠ الأطراف فيها.

جيم - الحضور

٨- كانت الدول التالية الأطراف في الاتفاقية ممثلة في الاجتماع: الاتحاد الروسي، الأرجنتين، الأردن، إسبانيا، أستراليا، إستونيا، إسرائيل، أفغانستان، إكوادور، ألمانيا، إندونيسيا، إيطاليا، باراغواي، البرتغال، بلجيكا، بلغاريا، بنما، بوركينا فاسو، بولندا، بيرو، بيلاروس، تركيا، تونس، الجبل الأسود، جمهورية تنزانيا المتحدة، الجمهورية الدومينيكية، الجمهورية العربية السورية، جنوب أفريقيا، رومانيا، زمبابوي، السلفادور، سلوفاكيا، السودان، السويد، سويسرا، شيلي، الصين، العراق، عُمان، غواتيمالا، فرنسا، الفلبين، فنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، فنلندا، قطر، كازاخستان، كرواتيا، كندا، كوستاريكا، كولومبيا، الكويت، كينيا، لبنان، ماليزيا، مصر، المكسيك، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية، موناكو، ناميبيا، النرويج، النمسا، هنغاريا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٩- وكانت الجماعة الأوروبية، وهي منظمة تكامل اقتصادي إقليمية طرف في الاتفاقية، ممثلة في الاجتماع.

١٠- وكانت الدول التالية الموقعة على الاتفاقية ممثلة بمراقبين: أندورا، أنغولا، إيران (جمهورية-الإسلامية)، إيرلندا، باكستان، الجمهورية التشيكية، جمهورية كوريا، اليابان، اليمن.

١١- كما كانت فلسطين، وهي كيانٌ يحتفظ ببعثة مراقب دائم، ممثلة بمراقب.

١٢- وكانت هيئتا الأمم المتحدة التاليتان ممثلتين بمراقبين: لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين.

١٣- ومُثل بمراقب معهد الأمم المتحدة الأقليمي لأبحاث الجريمة والعدالة، وهو أحد معاهد شبكة الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية.

١٤- ومُثلت بمراقب منظمة فرسان مالطة العسكرية المستقلة، وهي كيانٌ يحتفظ بمكتب مراقب دائم في المقر.

(3) المرجع نفسه، المجلد ٢٣٤٩، الرقم ٤٢١٤٦.

١٥- وكانت المنظمات الحكومية الدولية التالية ممثلة بمراقبين: المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية-الأفريقية، مجلس أوروبا، يوروجست، المركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، المنظمة الدولية للهجرة، منظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ترتيب فاسنار بشأن ضوابط تصدير الأسلحة التقليدية والسلع والتكنولوجيات المزدوجة الاستخدام.

ثالثاً- ملخص الرئيس

ألف- تنظيم الاجتماع

١٦- أيد الاجتماع القرار الذي اتخذته المكتب الموسع والقاضي بتقصير مدة الدورة ليوم واحد، وأحاط علماً بموعد الاجتماع التالي، الذي سيعقد في فيينا يومي ٢٥ و ٢٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٠.

١٧- ومن شأن هذا الترتيب أن يتيح للخبراء فرصة الاستفادة من الدروس المستخلصة من عملية التفاوض الموازية بشأن آلية لاستعراض اتفاقية مكافحة الفساد، لأن اجتماع كانون الثاني/يناير سيعقد بعد اختتام الدورة الثالثة لمؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الذي سيعقد في الدوحة من ٩ إلى ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٩.

باء- أهمية وجود آلية للاستعراض والحاجة إليها

١٨- حث الاجتماع عموماً إنشاء آلية استعراض لترويج تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة وتعزيزه. ورأى بعض المتكلمين أنه لا ينبغي أن تُحوّل الموارد بعيداً عن هذا الهدف السامي.

١٩- وناقش الاجتماع جهود جمع البيانات الجارية فيما يتعلق بتنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحق بها وسلّم بالحاجة إلى تكوين صورة كاملة عن التنفيذ ومشاكله. وأعرب عن الترحيب بالبرامج الشاملة التي قُدمت باعتبارها تقدماً مُحرزاً في هذا الاتجاه، ولكن ذكر أن إدخال البيانات في الحاسوب ليس أمراً كافياً: فهناك حاجة إلى مقارنة البيانات ومضاهاتها، والاضطلاع بعمل تحليلي، واستعراض التنفيذ بالاستناد إلى هذا الأساس.

٢٠- وجرى التسليم على نطاق واسع بأهمية وجود آلية للاستعراض والحاجة إليها، بغية تعزيز تنفيذ الصكوك تنفيذاً فعالاً وتشخيص المشاكل وضمان أن تلبي المساعدة التقنية حقا الاحتياجات ذات الأولوية.

٢١- وذكر أن آلية الاستعراض ينبغي أن تكون أداة لتعزيز (أ) السياسات الوطنية لتنفيذ الصكوك المستعرضة؛ (ب) والمساعدة التقنية التي تُكَيَّف لتوافق كل صك من الصكوك؛ (ج) ومبادرات التعاون الدولي. وفي هذا الصدد، تم التشديد على أهمية اتباع نهج إقليمي بخصوص التنفيذ. واقترح أن تستخدم الاجتماعات الإقليمية لدراسة الأفكار بشأن استعراض مختلف الصكوك.

جيم- مبادئ آلية الاستعراض

٢٢- أشار عدة متكلمين إلى المبادئ التي ينبغي أن تستند إليها آلية الاستعراض، وهي أنها ينبغي أن تكون شفافة وناجعة وغير تدخلية ونزيهة وغير تخصمية وغير عقابية ومرنة. وإضافة إلى ذلك، لا ينبغي لها أن تنتقد الدول أو المناطق ولا أن تصنفها تصنيفاً تراتبياً، بل أن تسهم في حل المشاكل. وينبغي لها، علاوة على ذلك، أن تحترم سيادة الدول وتحسّد تنوُّع النظم القانونية.

٢٣- ورأى بعض المتكلمين أن المعلومات التي تقدّمها الدول ينبغي أن تظل طي الكتمان، في حين أن الدروس المستفادة والممارسات الجيدة ينبغي تقاسمها مع سائر الأطراف. وحيد متكلمون آخرون نشر التقارير، بما في ذلك التقارير القطرية، إذا ما أُنْفِق على ذلك.

دال- التوقيت وسير العمل

٢٤- رأى عدة متكلمين أن القرارات بشأن منهجية آلية الاستعراض لا ينبغي أن تتخذ في عجلة من الأمر، نظراً إلى التعقيدات التي ينطوي عليها استعراض مجموعة واسعة من الصكوك القانونية مثل اتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الثلاثة الملحق بها.

٢٥- وأشار عدة متكلمين إلى أن نتائج هذا الاجتماع والاجتماع التالي المقرر عقده في كانون الثاني/يناير ٢٠١٠ ينبغي أن تمكّن المؤتمر من اتخاذ قرار، في دورته الخامسة، بأن يعهد إلى فريق عامل بوضع إطار مرجعي لآلية الاستعراض.

هاء- طرائق الاستعراض: آلية وحيدة أم عدة آليات

٢٦- حيد عدة متكلمين اتباع نهج تدريجي لاستعراض الصكوك الأربعة. وذكر أنه لا يلزم أن تُستعرض جميع الأحكام منذ البداية؛ بل ينبغي أن ينظّم الاستعراض في مراحل

مختلفة، من خلال إعطاء الأولوية إلى جوانب الاتفاقية وبروتوكولاتها التي ينبغي أن تُعالج أولاً. واقترح أن تخضع للاستعراض في كل سنة مجموعة محددة من الدول.

٢٧- وتم التأكيد على أن كل صك من الصكوك القانونية الأربعة يتسم بخصائص قد تستدعي اتباع نهج مختلفة. فعلى سبيل المثال، يختلف دور المجتمع المدني في تنفيذ بروتوكول منع وقمع ومعاقبة الاتجار بالأشخاص، وبخاصة النساء والأطفال، عن دوره في تنفيذ الاتفاقية ذاتها. وتم التأكيد أيضاً على أن كل بروتوكول هو صك محدد وقائم بذاته نسبياً وله عضويته الخاصة. ولا تتضمن جميع البروتوكولات أحكاماً تقع حصراً ضمن نطاق القانون الجنائي، وهناك حاجة، من ثم، إلى مؤهلات تقنية محددة لاستعراض تنفيذها. ولوحظ أن البروتوكولات تعتبر مكملة لاتفاقية الجريمة المنظمة وأن أحكام الاتفاقية ستطبق، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على البروتوكولات، ما لم يُنص فيها على خلاف ذلك تحديداً.

٢٨- وحبذ معظم المتكلمين الأخذ بآلية وحيدة مقترنة بآليات فرعية، أو فصول فرعية، يمكن أن تشمل عناصر محددة لتجسد الجوانب المحددة لكل بروتوكول.

واو- أهمية عمليات استعراض التنفيذ الأخرى

٢٩- شدد العديد من المتكلمين على الترابط والتكامل بين آليتي الاستعراض المحتملتين لاتفاقية مكافحة الفساد واتفاقية الجريمة المنظمة. وقال أحد المتكلمين أنه لا يرى سبباً للفصل بين الآليتين المنصوص عليهما في الاتفاقيتين، وأعرب عن تحيده للأخذ بآلية وحيدة. وشدد عدة متكلمين آخرين على ضرورة أن يكون هناك تلاقح بين العمليتين.

٣٠- غير أن الكثيرين حذروا من القيام تلقائياً بنقل آلية استعراض تناقش في سياق الفساد إلى إطار يخص الجريمة المنظمة، مشددين على السمات الخاصة لاتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحقه بها. ورأوا أن آلية الاستعراض ينبغي أن تُعد خصيصاً لتلائم نطاق اتفاقية الجريمة المنظمة وأهدافها المحددة.

٣١- وتتجسد السمات الخاصة لاتفاقية الجريمة المنظمة في شمولها وقيمتها العملية. وارثني أنه يلزم جمع المعلومات وبلورة تفاهم بشأن الاستخدام الفعلي للاتفاقية في التحقيقات والملاحقات القضائية والإدانة، أو بشأن أسباب عدم استخدامها. كما جرى التشديد على أن تركيز الاتفاقية القوي على التعاون الدولي، بما في ذلك التعاون بشأن مجموعة واسعة من أشكال الجريمة الخطيرة التي لم ترد صراحة في الاتفاقية ولا في البروتوكولات الملحقه بها، يعد سمة من السمات الخاصة التي ينبغي أن تؤخذ بعين الاعتبار في آلية الاستعراض.

٣٢- وطلب عدة متكلمين أن تُحلّل الخبرات التي اكتسبتها منظمات حكومية دولية أخرى في استعراض تنفيذ صكوك مختلفة لكي يستفيد منها المؤتمر. وذكر ممثل عن مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة إمكانية تحديث المذكرة المقدّمة من الأمانة بشأن الآليات المحتملة لاستعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحقّة بها (CTOC/COP/2008/3). وذكر بعض المتكلمين أن الخبرة المكتسبة من عملية الاستعراض التي أطلقتها لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة تعاطي المخدرات ضمن إطار منظمة الدول الأمريكية، على سبيل المثال، يمكن أن تشكّل نقطة مرجعية.

رابعاً- اعتماد تقرير الاجتماع

٣٣- مثلما ورد في الفرع ثانياً-باء أنفاً، اتُفق على أن مدة الاجتماع لا تتيح وقتاً لإعداد تقرير واعتماده. وتلت الرئيسة، بدلاً من ذلك، ملخصاً مقدّماً من الرئيس وأتفق على أن يُدرج الملخص في التقرير الذي ستُعده الأمانة وتُضمّنه جوانب الاجتماع الإجرائية.