CTOC/COP/WG.3/2018/2

الأمم المتحدة

Distr.: General
4 April 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي

فيينا، ٢٨-٣١ أيار/مايو ٢٠١٨

البند ٣ من جدول الأعمال المؤقَّت*

مناقشة التحديات التي تُواجَه أثناء إجراءات تسليم المطلوبين

مناقشة التحديات التي تُواجَه أثناء إجراءات تسليم المطلوبين

ورقة معلومات أساسية من إعداد الأمانة

أولاً- مقدِّمة

١- أعدَّت الأمانة ورقة المعلومات الأساسية هذه لتسهيل المناقشات في إطار البند ٣ من جدول الأعمال المؤقَّت للاجتماع التاسع للفريق العامل المعني بالتعاون الدولي. وتقدِّم هذه الورقة لمحة عامة عن الاعتبارات العملية المتعلقة بممارسة المشاورات وتبادل المعلومات بين الدول المتعاونة في سياق تسليم المطلوبين، وتتناول ضرورة ضمان تأدية السلطات المعنية لوظائفها بكفاءة وعلى نحو فعال، بالاعتماد على القدرات المعززة، بما في ذلك من خلال المساعدة التقنية، حسب الاقتضاء.

٢- وتأخذ هذه الورقة أيضاً في الاعتبار بعض المواضيع الموصى بتناولها في الاجتماعات المقبلة للفريق العامل، على النحو الوارد في التقرير عن اجتماعه الثامن. وتتضمن هذه المواضيع تبادل الخبرات والآراء حول الممارسات المتعلقة بإجراء مشاورات قبل رفض طلبات التسليم، وبخاصة في الحالات التي تتخذ فيها المحكمة هذا القرار؛ وكيفية إدارة السلطات المركزية والسلطات الوطنية المختصة لتمكينها من المشاركة الفعالة في التعاون الدولي (انظر CTOC/COP/WG.2/2017/4–CTOC/COP/WG.3/2017/4، الفقرة ٣٨).

* CTOC/COP/WG.2/2018/1–CTOC/COP/WG.3/2018/1.

V.18-02043 (A) 110518 110518

الرجاء إعادة استعمال الورق

٣- وشـدَّد الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي، منذ بداية عمله، على أهمية المشاورات بين الدول متلقية الطلب والدول الطالبة في إجراءات التسليم.[(١)] كما شدَّد الفريق العامل في اجتماعه الثاني المنعقد في عام ٢٠٠٨، على أهمية الفقرة ١٦ من المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية، التي تتضمن الالتزام بالتشاور بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلب قبل رفض التسليم. واعتُبرت المشاورات المباشرة مفيدة للغاية لفهم ظروف القضية فهماً أفضل (انظر CTOC/COP/2008/18، الفقرة ١٩).

٤- وأوصى الفريق العامل، في اجتماعه الثالث المنعقد في عام ٢٠١٠، بين أمور أخرى، بضرورة أن تبذل الدول كل ما في وسعها لإقامة اتصالات مباشرة فيما بين السلطات المركزية في مختلف الدول والتشاور فيما بينها طوال مرحلة تحضير طلبات التعاون الدولي ومرحلة تنفيذها (انظر CTOC/COP/WG.3/2010/1، الفقرة ٣ (ك)).

٥- وأوصى الفريق العامل في اجتماعه السادس، المنعقد في فيينا يومي ٢٧ و٢٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٥، بأن تنظر الدول الأعضاء، في الحالات المناسبة، في تشجيع الممارسين على التشاور بصفة غير رسمية قبل تقديم طلب رسمي بشأن تسليم المطلوبين أو التماس المساعدة القانونية المتبادلة؛ وتحقيقاً لذلك، ينبغي للدول الأطراف أن تشجِّع المبادرات الرامية إلى إتاحة إرشادات واضحة عن إجراءاتها ومتطلباتها المتعلقة بتقديم تلك الطلبات (انظر CTOC/COP/WG.3/2015/4، الفقرة ٢ (هـ)).

٦- وفي الاجتماع الثامن للفريق العامل في عام ٢٠١٧ الذي تلا الاجتماع العاشر لفريق الخبراء الحكوميين العامل المؤقَّت المفتوح العضوية المعني بالمساعدة التقنية، أبرز المتكلمون دور المشاورات الثنائية غير الرسمية في تقليل الزمن اللازم لمعالجة وتنفيذ الطلبات الرسمية للمساعدة القانونية المتبادلة أو تسليم المطلوبين، وتحسين معدل نجاح تلك الطلبات. كما شدَّد عدة متكلمين على دور المشاورات الثنائية غير الرسمية في التوصل إلى فهم أفضل للمقتضيات القانونية للدول المتعاونة، ومن ثم التعجيل بتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة أو تسليم المطلوبين أو نقل الإجراءات الجنائية أو أشكال التعاون الدولي الأخرى في المسائل الجنائية. وبالإضافة إلى ذلك، أعرب العديد من المتكلمين عن تأييدهم لتبادل الرأي حول مشاريع طلبات المساعدة القانونية المتبادلة كوسيلة لجعل العملية أكثر مرونة وسرعة (انظر CTOC/COP/WG.2/2017/4–CTOC/COP/WG.3/2017/4، الفقرة ١٦).

٧- وعلاوةً على ذلك، عالج الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي باستمرار مسألة المشاورات في إجراءات التسليم بالاقتران مع دور ووظائف السلطات المركزية وتعزيزها في سياق التعاون الدولي في المسائل الجنائية. واستناداً إلى مداولات الفريق العامل، اعتمد مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية القرار ٨/١، المعنون "تعزيز فعالية السلطات المركزية المعنية بالتعاون الدولي في المسائل الجنائية من أجل التصدِّي للجريمة المنظَّمة عبر الوطنية".

(١) للاطلاع على لمحة عامة عن الولايات التي أُسندت إلى الفريق العامل والعمل الذي أنجزه، وعن التوصيات والتعقيبات التي قدَّمها الفريق العامل إلى مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية، انظر الوثيقة CTOC/COP/WG.3/2016/2.

وفي ذلك القرار، ركَّز المؤتمر لأول مرة على عرض مفصل للجوانب التشغيلية والعملية المتصلة بعمل السلطات المركزية، ودعا إلى العمل المتضافر لتحسين وتسهيل ذلك العمل، بوصفه واحداً من الشروط الأساسية للتعاون الدولي الفعال.

ثانياً- المشاورات وتبادل المعلومات بين الدولة متلقية الطلب والدولة الطالبة في إجراءات التسليم

ألف- المشاورات طوال عملية التسليم

٨- إنَّ عملية التسليم الاعتيادية في الدولة متلقية الطلب، بصفة عامة، عملية على مستويين تتضمن خطوات اتخاذ القرار من السلطات القضائية والسلطات التنفيذية، على النحو المنصوص عليه في التشريعات ذات الصلة.(٢) وفي هذا السياق، قد تُجرى مشاورات مع النظراء في الدولة الطالبة في مراحل مختلفة من إجراءات التسليم بغية تسهيل عملية اتخاذ القرار، ويمكن أن تشمل "التبيان الفعلي" والسبل الكفيلة بالرد على الأسئلة المقدمة من المحاكم في الدولة متلقية الطلب.

٩- وفي هذا الصدد، لا يعتبر مصطلح "التبيان الفعلي" مصطلحاً متخصصاً قانونيًّا، وإنما مفهوماً وصفيًّا، عند الإشارة إلى الحالات التي تبلغ فيها الدولة متلقية الطلب الدولة الطالبة بمتطلباتها القانونية، فضلا عن وجود أي مشاكل محتملة في طلب التسليم، وتتيح الفرصة لتوفير المزيد من المعلومات أو الأدلة التي تثبت القضية أو تعزز الضمانات اللازمة بعد التسليم المحتمل للهارب، حسب الاقتضاء. وقد تنطوي هذه الاتصالات على تبادل للمعلومات عن المتطلبات القانونية أو قد تتم هذه الاتصالات قبل صدور قرار السلطة القضائية المختصة في الدولة متلقية الطلب، أو في المرحلة التنفيذية من عملية التسليم التي تتخذ فيها السلطة التنفيذية القرار النهائي بشأن تسليم الهارب. وفي حال تعدد الطلبات، يقصد بالتبيان الفعلي إعلام الدولة الطالبة بطلبات مقدمة من أي دولة أخرى لتسليم الشخص نفسه بحيث يمكن أن تجرى مناقشة القضية التي ينبغي إعطاء الأولوية لها.

١٠- ويتناول التحليل الوارد أدناه الجوانب الموضوعية والعملية للتسليم التي تؤدي فيه المشاورات بين الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب دوراً تسهيليًّا في مراحل مختلفة من إجراءات التسليم، من المرحلة التي تسبق تقديم طلب التسليم إلى التسليم النهائي للشخص المطلوب تسليمه إلى الدولة الطالبة.

---

(٢) لا يغطي التحليل الحالي العملية المخصصة التي أنشأها مجلس الاتحاد الأوروبي بموجب القرار الإطاري للاتحاد الأوروبي 2002/584/JHA بشأن أوامر إلقاء القبض الأوروبية وإجراءات التسليم بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

باء- المشاورات قبل تقديم طلب التسليم

١- التوقيف المؤقَّت

١١- قد تنشأ أهمية المشاورات وتبادل المعلومات أولاً في الحالات العاجلة التي تُقدَّم فيها طلبات للتوقيف المؤقَّت لشخص مطلوب إلى حين بدء إجراءات التسليم الرسمية. وتماشياً مع الفقرة ٩ من المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية، يجوز للدولة الطرف متلقية الطلب، رهناً بأحكام قانونها الداخلي وما ترتبط به من معاهدات لتسليم المجرمين، وبناء على طلب من الدولة الطرف الطالبة، أن تحتجز الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمها، أو أن تتخذ تدابير مناسبة أخرى لضمان حضوره إجراءات التسليم، متى اقتنعت بأنَّ الظروف تسوغ ذلك وبأنها ظروف ملحة.(٣) وهذا الحكم مفيد للدول الأطراف التي قد تحتاج إلى أساس تعاهدي للتمكن من إصدار أمر للتوقيف المؤقَّت للشخص بهدف تسليمه في نهاية المطاف، حتى قبل تقديم طلب تسليم رسمي.(٤) ويشمل هذا الحكم الحالات التي يكون فيها من الضروري توقيف الشخص المطلوب، ولكن لا يوجد ما يكفي من الوقت لجمع جميع المستندات المطلوبة من أجل تقديم طلب تسليم رسمي. ومن الأمثلة على ذلك عندما يكون للدولة الطالبة ما يدعوها إلى الاعتقاد بأن الشخص يوشك على الفرار من الدولة متلقية الطلب. ويجوز أن يُقدَّم الطلب بأي وسيلة من الوسائل المنصوص عليها في القوانين الداخلية أو المعاهدات ذات الصلة، بما في ذلك الوسائل الكفيلة بإصدار سجل مكتوب.

١٢- وقد تكون طلبات التوقيف المؤقَّت، بحكم طبيعتها، ملحة، وقد يكون تجنب التأخير في تلك المرحلة أمراً حاسماً لنجاح قضية التسليم.(٥) ولذلك، فمن المهم تجهيز طلبات التوقيف المؤقَّت بأكثر الطرق الممكنة سرعةً وكفاءةً؛ وينبغي للدول الأطراف أن تضع إجراءات للإبلاغ بهذه الطلبات ولتنفيذها على نحو سريع. كما ينبغي للدول التي لديها سلطة مركزية أن تستحدث نظاماً يضمن أن تكون تلك السلطة على دراية فوراً بأيِّ طلب يُحال في هذا الخصوص. ومن الضروري إقامة اتصالات فعَّالة على الصعيد المحلي لتمكين الدولة متلقية الطلب من اتخاذ قرار بشأن الطلب والإبلاغ به في أقرب وقت ممكن، وعلى الصعيد الدولي للحد من التأخير في إبلاغ الدولة متلقية الطلب بأدلة كافية لضمان توقيف المطلوبين.

١٣- وبمجرد أن يتم التوقيف المؤقَّت، تبدأ عقارب الساعة بالدوران ويجب أن توفر الدولة الطالبة جميع المعلومات المطلوبة لتقديم طلب التسليم الرسمي، في أغلب الأحيان خلال ٤٠

---

(٣) انظر أيضاً الفقرة ٨ من المادة ٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدِّرات والمؤثِّرات العقلية لسنة ١٩٨٨؛ والفقرة ١٠ من المادة ٤٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد؛ والمادة ٩ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين. وفيما يتعلق بالصكوك الإقليمية، انظر، مثلاً، المادة ١٦ من الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بتسليم المجرمين لعام ١٩٥٧.

(٤) انظر أيضاً شروح على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدِّرات والمؤثِّرات العقلية ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XI.5)، الفقرة ٨ من المادة ٦، والفقرة ٦-٣٢ من الشروح.

(٥) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، الأدلة المنقحة الخاصة بالمعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، الفقرة ١٤٠. المتاحة على الرابط التالي: www.unodc.org.

إلى ٦٠ يوماً. ومع ذلك فإنَّ فترة ٩٠ يوماً غير نادرة الحدوث. ويؤدي عدم تقديم طلب التسليم في غضون الفترة الزمنية المحددة إلى الإفراج عن الشخص الموقوف مؤقَّتاً.

١٤- وبناء على ذلك، تُعَدُّ الاتصالات والمشاورات المبكرة والمستمرة بين السلطات المركزية للدول متلقية الطلب والطالبة هامةً من أجل ضمان أفضل تنسيق ممكن للتعامل مع المهل النهائية الضيقة والقيود الإجرائية. وبقدر من التخطيط والتبصر، يمكن معالجة عدد من المسائل التي يمكن معالجتها مسبقاً، بما في ذلك التدابير البديلة الممكنة (مثل الكفالة وتسليم جوازات السفر أو الإبلاغ المنتظم)، وإعداد المستندات الداعمة، والمواعيد النهائية لتقديم الملفات، ووصف العملية الإجرائية بكاملها في الدولة متلقية الطلب وما هو متوقَّع من الدولة الطالبة.(٦)

٢- تبادل المعلومات بشأن المتطلبات القانونية

١٥- قد تكون المشاورات في مرحلة مبكرة أيضا فرصةً جيدةً لتبادل المعلومات عن المتطلبات القانونية، بما في ذلك محتوى طلب التوقيف المؤقَّت أو تقديم طلب تسليم في المستقبل. ويُعَدُّ مثل هذا التبادل أمراً ذا أهمية خاصة في حال كان للدول المعنية تقاليد قانونية مختلفة أو نظم مختلفة.

١٦- وعلى سلطات الملاحقة القضائية والهيئات المسؤولة عن تقديم طلبات التسليم إدراك إمكانية رفض طلب لأي سبب من الأسباب في حالة معينة. وقد ترغب سلطات الدولة التي تطلب التسليم الاتصالَ بالهيئة الدبلوماسية أو السلطة المركزية للدولة متلقية الطلب مسبقاً لمناقشة احتمالية التحجج بسبب محتمل لرفض الطلب، وتحديد ما إذا كان من الممكن تجاوزه. وقد تساعد هذه المشاورات الدولة الطالبة على إعداد طلب يلبِّي جميع متطلبات الدولة متلقية الطلب، وقد تمكِّن هذه المشاورات الدولة الطالبة من اتخاذ قرار بشأن تقديم طلب التسليم أم لا. ومع ذلك، تجدر الإشارة إلى أنَّه في بعض الحالات، قد يكون من المهم تقديم طلب التسليم حتى عندما يكون هناك احتمال كبير لرفضه، لأنَّ تقديم الطلب قد يكون شرطاً أساسيًّا للمحاكمة في الدولة متلقية الطلب بدلاً من التسليم.

جيم- المشاورات أثناء إعداد وتقديم طلب التسليم

١- صحة الطلب: توضيحات بشأن المتطلبات والشروط القانونية

١٧- أثناء إعداد طلب التسليم، قد تساعد الاتصالات الجارية بين السلطات المركزية وكذلك تبادل مشاريع الطلبات على ضمان نقل الطلب بدقة إلى الدولة متلقية الطلب. وبالإضافة إلى ذلك، يمهِّد فتح قنوات الاتصال بين الدول المتعاونة، أثناء إعداد طلب التسليم، الطريقَ للتبادل الفعَّال للمعلومات عن المتطلبات والشروط القانونية التي يجب الوفاء بها. ويكتسي هذا الأمر أهميةً خاصةً في الوفاء بشرط ازدواجية التجريم (المنصوص عليه في الفقرة ١ من المادة ١٦ من اتفاقية

(٦) انظر دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة (فيينا، ٢٠١٢)، الصفحة ٥٧.

الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية)، وفي ضمان تحقيق شروط التشريعات الداخلية للدولة متلقية الطلب (المشار إليها في الفقرة ٧ من المادة ١٦ من الاتفاقية).

١٨- وأثناء إعداد طلب التسليم، قد تكون المشاورات هامةً بوصفها وسائل تسمح لكل من الدول متلقية الطلب والطالبة بالاستفادة من التسهيلات ومزايا الأحكام المختلفة (مثلاً الفقرة ٤ من المادة ٢ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، بشأن التسليم التبعي،(٧) والفقرة ٢ من المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية).(٨)

١٩- ومن المهم بالنسبة للدولة الطالبة أن تتشاور مع الهيئة الدبلوماسية أو السلطة المركزية للدولة متلقية الطلب، لأنَّ هذه السلطة ستكون قادرة على تفسير العملية والمحافظة على مشاركة الدولة الطالبة فيها. ولهذه المشاركة أهمية خاصة بالنسبة لوضوح ودقة المفاهيم والمصطلحات القانونية الواردة في طلب التسليم ومستنداته الداعمة، وكذلك جودة الترجمات المقدَّمة.

٢- الطلبات المتزامنة: طلبات التسليم وأوامر التوقيف الأوروبية

٢٠- في حال تزامُن طلبات تسليم نفس الشخص، تحدِّد الدولة متلقية الطلب الدولة الطالبة التي ستسلم الشخص إليها وذلك حسب تقديرها، وتأخذ الدولة متلقية الطلب في الاعتبار بعض المعايير، بما فيها المعايير التالية: (أ) ما إذا كانت الطلبات قد أجريت تبعاً لمعاهدة؛(٩) (ب) مصالح الدول الطالبة؛ (ج) ما إذا كانت الطلبات تتعلق بجرائم مختلفة؛ (د) الجسامة النسبية للجريمة المرتكبة؛ (هـ) وقت ومكان ارتكاب كل جريمة؛ (و) تواريخ الطلبات؛ (ز) جنسية الشخص والضحايا؛ (ح) الترتيب الزمني الذي وردت فيه الطلبات. ويُعتبَر كل معيار تذكيراً بالمصالح التي قد تكون موجودة في قضية معينة، ويجب أن تنظر فيه الدولة متلقية الطلب، في كثير من الأحيان بالتشاور مع الدولة الطالبة. وقد يكون الاعتماد على مثل هذه المشاورات مفيداً أيضاً من أجل شرح أسباب القرار النهائي للدولة متلقية الطلب.

٢١- وقد كان حكم المحكمة العليا التابعة للاتحاد الأوروبي في قضية ألكسي بيتروهين مثالاً مهمًّا من السوابق القضائية، التي استندت فيها محكمة بذاتها إلى المشاورات بوصفها مسار العمل الموصى به. ويؤثِّر الحكم الصادر تأثيراً كبيراً على التعاون بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان غير الأوروبية بشأن المسائل المتعلقة بتسليم المطلوبين، ولا سيما على تنفيذ طلب التسليم المقدَّم من بلد غير أوروبي إلى دولة عضو في الاتحاد الأوروبي ضد واحد من رعايا دولة أخرى عضو في الاتحاد الأوروبي.(١٠)

(٧) إذا تضمن طلب التسليم عدَّة جرائم منفصلة تعاقب قوانين الطرفين على كل منها، ولكن بعض تلك الجرائم لا تستوجب التسليم، يجوز أن يوافق الطرف متلقي الطلب على التسليم من أجل هذه الجرائم الأخيرة، شريطة أن يكون المطلوب تسليمه قد ارتكب جرماً واحداً على الأقل من الجرائم التي تستوجب التسليم.

(٨) إذا كان طلب التسليم يتضمَّن عدة جرائم خطيرة منفصلة، وبعض منها غير مشمول بالمادة ١٦، يجوز للدولة الطرف متلقِّية الطلب تطبيق هذه المادة أيضاً فيما يتعلق بتلك الجرائم الأخيرة.

(٩) انظر المادة ١٦ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين.

(١٠) للاطلاع على لمحة عامة عن وقائع القضية، انظر نص حكم المحكمة في الموقع التالي: http://curia.europa.eu.

دال- المشاورات قبل بت السلطة القضائية المختصة في طلب التسليم

١- المتطلبات الإثباتية

٢٢- هناك اختلافات وتباينات في المستندات التي يجب تقديمها إلى الدولة متلقية الطلب، وفي المتطلبات الإثباتية ذات الصلة اللازمة للموافقة على طلب التسليم. وقد تنشأ هذه الاختلافات والتباينات عن التقاليد والنظم القانونية الخاصة بالدولة متلقية الطلب وقد تتأثر أيضاً بالمتطلبات المحددة للمعاهدة المنطبقة، ولا سيما إذا كانت ثنائية الأطراف. ويذكر من بين الاختلافات الرئيسية على صعيد تقديم الإثباتات في القوانين الداخلية أو معاهدات تسليم المطلوبين ما يلي: (أ) "عدم طلب دليل"، أي عدم طلب تقديم أدلة فعلية على الجريمة المزعومة، وإنما بيان بالجريمة، ومعلومات متعلقة بالعقوبة المطبَّقة، وأمر بتوقيف الشخص المعني، وبيان يوضح السلوك الإجرامي المزعوم؛ (ب) طلب تقديم "سبب محتمل"، أي طلب تقديم أدلة كافية لإيجاد أسباب معقولة للاشتباه في ارتكاب الشخص المطلوب للجريمة المزعومة؛ (ج) طلب "دليل ظاهري يثبت التهمة"، أي طلب تقديم أدلة إلى سلطات الدولة متلقية الطلب من شأنها أن تسمح لها بتكوين رأيها بأنَّ الشخص المطلوب كان سيخضع للمحاكمة لو كان ارتكب الجريمة المزعومة في أراضي الدولة المتلقية للطلب.

٢٣- وعلى الصعيد العملي، تبيَّن أنَّ الدليل الظاهري الذي يثبت التهمة يمثِّل عائقاً كبيراً أمام تسليم المطلوبين، ليس فقط بين النظم ذات التقاليد القانونية المختلفة فحسب، بل أيضاً بين الدول التي لها نفس التقاليد العامة ولكن تختلف قواعد الإثبات لديها. وعلاوةً على ذلك، فقد تنازلت عدة دول تطبِّق القانون الأنغلوسكسوني عن هذا الشرط في ظروف محددة. وعلى النحو الوارد في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية، ينبغي للدول الأطراف أن تسعى إلى تعجيل إجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل بها من متطلبات إثباتية (الفقرة ٨ من المادة ١٦).

٢٤- وتحقيقاً لذلك، يُعتَبر البحث مسبقاً في متطلبات الدولة متلقية الطلب، بالإضافة إلى استمرار الاتصالات مع السلطة المركزية لهذه الدولة، أمرين أساسيين للمضي قدماً بطلب التسليم. وقد تحتاج الدولة متلقية الطلب والدولة الطالبة إلى إجراء مشاورات لتقييم المعايير الإثباتية اللازمة لاستيفاء متطلبات التسليم والاتفاق على إظهار أكبر قدر ممكن من المرونة من أجل تسهيل التعاون الدولي الفعَّال. وإذا كان قانون التسليم ذو الصلة أو معاهدة التسليم السارية بين الدولتين ينصان على هذه المرونة، فإنَّ المشاورات ستساعد هاتين الدولتين في الاتفاق على أكبر قدر من الفعالية في تنفيذ الأحكام ذات الصلة بشأن الأدلة المطلوبة في قضية معينة.

٢- التدقيق القضائي لأسباب رفض التسليم: الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان

٢٥- بمجرد أن تقرر المحكمة أنَّ شروط التسليم مستوفاة — مثلاً أن تكون الجرائم تستوجب تسليم المطلوبين وازدواجية التجريم وكفاية الأدلة، حينما ينطبق ذلك — يمكن للمحكمة أن تنتقل إلى النظر فيما إذا كانت هناك أسباب لرفض التسليم. وفي الماضي، لم يكن بإمكان المحكمة القيام بذلك بمقتضى مبدأ عدم التحقيق، على النحو المطبَّق في السوابق القضائية في الولايات

المتحدة الأمريكية.(١١) ووفقاً لهذا المبدأ، لا يبدو أنه يُسمَح لمحكمة الدولة متلقية الطلب بالحكم أو "الإشراف على نزاهة النظام القضائي لدولة أخرى ذات سيادة"(١٢) ولم تنتهك هذه القاعدة في الماضي إلا في حالات نادرة، إلا أنَّه بدأ الطعن فيها بصورة أكثر تواتراً في ضوء الشواغل المتعلقة بحقوق الإنسان الدولية التي كثيراً ما تكون موجودة في إجراءات التسليم.

٢٦- ويجوز للمحكمة أن ترفض تسليم المطلوبين لأسباب مختلفة، منها ما يلي: أن تكون الدولة الطالبة قد حاكمت الشخص المطلوب تسليمه غيابيًّا؛ أو احتمال أن تفرض الدولة الطالبة عقوبة الإعدام على مرتكب الجريمة المطلوب تسليمه بشأنها؛ أو احتمال ألا تعامل الدولة الطالبة الشخص المطلوب وفقا لمعايير المحاكمة العادلة؛ أو احتمال أن تعرِّض الدولة الطالبة ذلك الشخص للتعذيب أو المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ أو احتمال أن تلاحق الدولة أو تعاقب الشخص على أساس نوع جنسه أو عرقه أو ديانته أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية (انظر الفقرة ١٤ من المادة ١٦ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية).

٢٧- وستحتاج المحكمة القائمة بالتسليم إلى الحصول على معلومات تثبت احتمال وقوع انتهاكات لحقوق الإنسان إذا تمت الموافقة على طلب التسليم. وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي للدولة الطالبة أن تكون في وضع يمكِّنها من الرد على ادعاءات إساءة المعاملة المحتملة للشخص المطلوب بعد تسليمه. وفي هذا الصدد، يساعد التبيان الفعلي على الحفاظ على الاتصالات بين الدول المتعاونة. ويكفل كذلك أن يُعرَض الملف على المحكمة في جلسة التسليم وأن يناقش الممثل القانوني للدولة الطالبة التسليم في تلك الجلسة. وعلاوةً على ذلك، يمكن أن يستند التبيان الفعلي أيضاً إلى المعلومات المقدَّمة إلى الدولة الطالبة فيما يتعلق بالأطر الزمنية والمواعيد النهائية لتقديم الطعون أو الاستعراضات في الحالات المختلفة للتدقيق القضائي ضمن عملية التسليم، أو إلى المعلومات المتعلقة بإجراءات اللجوء ذات الطابع الإداري التي تتزامن مع عملية التسليم.

هاء- المشاورات في "المرحلة التنفيذية" من عملية التسليم

١- المشاورات قبل رفض التسليم: الاعتبارات والتأكيدات المتعلقة بحقوق الإنسان

٢٨- في نظام عادي لتسليم المطلوبين يشمل السلطتين القضائية والتنفيذية، تشارك السلطة التنفيذية في بداية العملية للتحقق من مراعاة طلب التسليم للإجراءات الرسمية اللازمة. ولكن السلطة التنفيذية، في العديد من النظم القانونية، تشترك أيضاً في نهاية عملية التسليم. وترتبط ممارسة السلطة التنفيذية لصلاحيتها التقديرية في نهاية عملية التسليم ارتباطاً وثيقاً بمجموعة متنوعة من الاعتبارات المتعلقة بحقوق الإنسان، ولكن هناك أيضاً اعتبارات سياسية يجب أخذها في الاعتبار.(١٣) بيد أنَّ الصلاحية التقديرية للسلطة التنفيذية ليست مطلقة. فإذا اتخذت السلطة

---

(١١) انظر M. Cherif Bassiouni, *International Extradition: United States Law and Practice*, 4th ed., (New York, Oceana Publications, 2002)، الصفحة ٥٦٩.

(١٢) United States Court of Appeals, Seventh Circuit, *Flynn v. Schultz*, 748 F2d 1186, No. 84-2427 (1984).

(١٣) انظر المادة ٢٦ من القانون النموذجي بشأن تسليم المجرمين.

القضـائية قراراً نهائياً بعدم الموافقة على طلب التسـليم، فلا بد للسـلطة التنفيذية أن ترفض طلب التسـليم. وبناء على ذلك، تُعدُّ الرقابة التي تمارسـها السـلطة القضـائية قبل اتخاذ القرار التنفيذي استشارية إذا كانت قد وافقت على التسليم، وملزمة إذا كانت قد رفضت التسليم.

٢٩- وبناء على ذلك، ومع ممارسة السلطة التقديرية في السماح بتسليم الشخص المطلوب إلى الدولة الطالبة أم لا، قد تبحث السـلطة التنفيذية المختصـة للدولة متلقية الطلب في قابلية تطبيق أسباب رفض التسليم المنصوص عليها في معاهدة تسليم المجرمين المعنية أو تشريعات التسليم. وتنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية نفسـها أنَّه، قبل رفض التسـليم، تتشاور الدولة الطرف متلقية الطلب، حيثما اقتضى الأمر، مع الدولة الطرف الطالبة لكي تتيح لها فرصـة وافرة لعرض آرائها ولتقديم المعلومات ذات الصـلة بادعاءاتها (الفقرة ١٦ من المادة ١٦). وتشير مذكِّرة تفسيرية لهذا الحكم إلى أنَّه يجب فهم وتفسير عبارة "حيثما اقتضى الأمر" بروح من التعاون الكامل، وينبغي، بقدر الإمكان، ألا تمس بطابع الفقرة الإلزامي. ويتعين على الدولة الطرف متلقية الطلب أن تولي، لدى تطبيق هذه الفقرة، الاعتبار الكامل لضـرورة تقديم الجناة للعدالة من خلال التعاون في مجال تسليم المجرمين.(١٤)

٣٠- وقد تتيح المشاورات في "المرحلة التنفيذية" من إجراءات التسليم أيضاً فرصة للنظر فيما إذا كان تقديم الدولة الطالبة لتأكيدات خاصة في بعض الحالات يسمح بالموافقة على تسليم المطلوبين مع توفير درجة مقبولة من الحماية للشخص المطلوب. ويمكن أن تشمل هذه التأكيدات ما يلي:

(أ) تأكيدات بألاَّ تفرض الدولة الطالبة عقوبة الإعدام أو ألاَّ تنفذها إذا كانت مفروضة، إذا كانت عقوبة الجريمة المطلوب التسليم بشأنها يمكن أن تكون الإعدام؛

(ب) تأكيدات بألاَّ يتعرض الشخص المطلوب تسليمه للمعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، أو يُلاحَق أو يُعاقَب بعد التسليم على أساس نوع جنسه أو عرقه أو دينه أو جنسيته أو أصله العرقي أو آرائه السياسية؛

(ج) تأكيدات بأن يحصـل الشـخص المطلوب على فرصـة إعادة محاكمته في حال حضوره، إذا كان قد أُدين غيابياً في الدولة الطالبة؛

(د) تأكيدات بأن يصـدر الحكم عن محكمة مسـتقلة ومحايدة تكون عموماً مخوَّلة بموجب قواعد الإدارة القضـائية للبت في المسـائل الجنائية، إذا كان الشـخص المطلوب عرضـة للمحاكمة أو الحكم في الدولة الطالبة من محكمة عادية أو محكمة استثنائية.

٣١- وقد تسـلِّم بعض الدول الأفراد إذا تلقت تأكيدات من الدولة الطالبة بأنها لن تسـتخدم التعذيب ضدهم. ومع ذلك، استنتج المقرر الخاص المعني بمسألة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسـية أو اللاإنسـانية أو المهينة في تقريره إلى الجمعية العامة (A/60/316)، أنَّ الدول لا تستطيع أن تلجأ إلى التأكيدات الدبلوماسية بوصفها وسيلة لدرء التعذيب وإساءة المعاملة عند

(١٤) انظر الأعمال التحضيرية عن المفاوضات بشأن وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحقة بها (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.V.5)، الصفحة ١٨٨.

وجود أسباب تدعو للاعتقاد بأنَّ شخصاً ما معرضٌ لخطر التعذيب أو إساءة المعاملة لدى عودته. ويرى المقرر الخاص أن التأكيدات الدبلوماسية غير موثوقة وغير فعَّالة في الحماية من التعذيب وإساءة المعاملة لأنها عادة ما تُطلَب من دول يُمارَس فيها التعذيب المنهجي. وعلاوةً على ذلك، فقد ثبت أن آليات الرصد بعد عودة المطلوبين لا تضمن عدم تعرضهم للتعذيب. فالتأكيدات الدبلوماسية غير ملزمة قانوناً، لذا فليس لها أي أثر قانوني ولا تستتبع مساءلة إذا لم يلتزم بها؛ ولا يملك الشخص الذي تستهدف التأكيدات حمايته أية حماية إذا ما انتهكت تلك التأكيدات.(١٥)

٢- قاعدة التخصيص

٣٢- إنَّ المبادئ الدولية المعترف بها على نطاق واسع والتي تجسِّد قاعدة التخصيص تقيِّد سلطة الدولة الطرف الطالبة على الشخص المسلَّم لها من خلال عملية تسليم. ووفقاً لهذه القاعدة، لا تجوز مقاضاة شخص مسلَّم أو الحكم عليه أو احتجازه أو إعادة تسليمه إلى دولة أخرى أو إخضاعه لأي إجراء آخر يقيِّد حريته الشخصية على أي جريمة ارتكبت قبل التسليم غير تلك التي طُلب التسليم بشأنها والموافقة عليها.(١٦)

٣٣- وترتبط ممارسة المشاورات بقاعدة التخصيص على نحو مزدوج. أولاً، قبل تسليم الشخص المطلوب تسليمه إلى الدولة الطالبة، تطلب السلطة التنفيذية المختصة للدولة متلقية الطلب من نظيرتها في الدولة الطالبة تأكيدات باحترام القاعدة بعد التسليم. وفي الواقع، ينبغي أن تنص تشريعات الدولة متلقية الطلب على أنَّ أحد شروط الموافقة على طلب التسليم يتمثل في إعطاء الدولة الطالبة تعهد تخصيص أو تأكيد.

٣٤- ثانياً، بعد التسليم، يجوز توسيع نطاق التسليم ليشمل أي جريمة أخرى إذا وافقت الدولة متلقية الطلب على ذلك بين جملة أمور أخرى. وقد يُحدَّد مفهوم موافقة الدولة متلقية الطلب عن طريق المشاورات. وقد ترغب بعض الدول في الوفاءَ بالتزامها بإعطاء موافقتها تلقائيًّا إذا كان بالإمكان التسليم بشأن الجريمة الأخرى وفقاً للمعاهدة المنطبقة. وكبديل عن ذلك، قد ترغب بعض الدول في إدراج أسباب أخرى لتحديد ما إذا كان ينبغي منح الموافقة إذا كان طلب الملاحقة أو العقاب متعلقاً بأعمال إجرامية منفصلة تماماً ينبغي أن تكون قد أُدرِجت في طلب التسليم الأصلي.

٣٥- وإذا لم تكن تشريعات التسليم الخاصة بالدولة متلقية الطلب أو معاهدة التسليم المنطبقة تتضمن حكماً يحدِّد السلطة المعنية في الدولة متلقية الطلب التي تمنح الدولة الطالبة الموافقة على تقديم اتهامات جنائية جديدة ضد الشخص الذي جرى تسليمه، قد يلزم إجراء مشاورات لتأكيد الاختصاص المؤسسي في هذا الشأن. وفي العديد من الدول، السلطة التنفيذية هي التي تمنح تلك الموافقة، إذ لا يعود للسلطة القضائية أي صلاحية في هذه المسألة بعد تسليم الشخص المطلوب.

(١٥) انظر دليل المساعدة القانونية المتبادلة وتسليم المجرمين، مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة (فيينا، ٢٠١٢)، الصفحة ٥١.

(١٦) انظر المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، المادة ١٤؛ والقانون النموذجي بشأن تسليم المجرمين، المادة ٣٤.

إلا أنَّه يجب، في دول أخرى، إشراك السلطة القضائية لضمان عدم تعرض الشخص المسلَّم للمزيد من التدابير القسرية من جانب الدولة الطالبة.

٣٦- وفيما يتعلق بالمتطلبات المستندية لطلب الموافقة، ينبغي أن تصدر الدولة الطالبة طلباً تكميليًّا يلبِّي المتطلبات الشكلية والجوهرية للطلبات العادية، وأن تقدم أيضاً محضراً قانونيًّا لأي أقوال أدلى بها الشخص الذي جرى تسليمه بشأن الجريمة المعنية. وعادةً ما تكون قنوات نقل طلب موافقة الدولة متلقية الطلب هي نفس القنوات المستخدمة لنقل طلب التسليم نفسه. وعموماً، يكون طلب الموافقة مصحوباً بالمستندات التي تدعم التسليم بشأن الجرائم الإضافية.

٣٧- وفي المناقشة بشأن منح الموافقة على الإعفاء من قاعدة التخصيص، هناك عوامل تؤخذ في الاعتبار بشأن الظروف التي تمنح فيها السلطة المختصة الموافقة. ويمكن أن تشمل هذه العوامل ما إذا تمت الموافقة على التسليم فيما يتعلق بالجرائم التي تُطلب الموافقة بشأنها، وما إذا كانت الدولة الطالبة على علم بتلك الجرائم (أو ربما كان من المتوقع على نحو معقول أن تكون على علم بها) في الوقت الذي قُدِّم فيه طلب التسليم، وما إذا كانت مصلحة العدالة تقتضي منح الموافقة. وبصورة عامة، ينبغي للدول أن تبذل كل ما بوسعها للتأكد من أنها ليست ملزمة بتقديم طلبات للحصول على الإعفاء من قاعدة التخصيص.

٣- بدائل رفض التسليم

٣٨- يمكن أن ينتج عن رفض التسليم لأسباب مختلفة إجراء مزيد من المشاورات مع السلطات المختصة في الدولة الطالبة التي تسعى لإيجاد بدائل للتسليم بغية تجنب إفلات المجرمين من العقاب.

٣٩- وتنص اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية على ثلاثة بدائل عند رفض التسليم على أساس جنسية الشخص المطلوب تسليمه. وتنص الفقرة ١٠ من المادة ١٦ من الاتفاقية على واجب الدولة الطرف، عندما ترفض تسليم أحد رعاياها، تطبيق مبدأ التسليم أو المحاكمة، وإحالة القضية، بناء على طلب الدولة الطالبة، دون إبطاء لا مبرر له إلى سلطاتها المختصة بقصد الملاحقة.

٤٠- وعلى الصعيد العملي، يمكن تسهيل هذا البديل ودعمه من خلال إنشاء ولاية جنائية للدولة متلقية الطلب لهذا الغرض (انظر الفقرة ٣ من المادة ١٥ من الاتفاقية)، واستخدام أدوات وآليات التعاون الدولي مثل نقل الإجراءات الجنائية والمساعدة القانونية المتبادلة لنقل المستندات الجنائية ذات الصلة إلى الدولة متلقية الطلب وقيام هذه الدولة بالفصل فيها (انظر CTOC/COP/WG.3/2017/2، الفقرة ٢٣).

٤١- ويرد البديل الثاني لرفض تسليم الرعايا في الفقرة ١١ من المادة ١٦ من الاتفاقية. ويتيح هذا الحكم تسليم المواطنين المشروط إلى الدولة الطالبة بشرط أن يقتصر غرض التسليم على المحاكمة وأن يعاد المواطن سريعاً بعد المحاكمة إلى الدولة متلقية الطلب لقضاء أي حكم صادر بحقه نتيجة تلك المحاكمة، وذلك ضمن حدود قانون الدولة متلقية الطلب.

٤٢- ويتسم نص حكم التسليم المشروط المذكور أعلاه بالمرونة، ويتيح للدولتين المتعاونتين تحديد الشروط الدقيقة التي يمكن أن تشمل مثلاً القيود الزمنية المفروضة على بدء الإجراءات في الدولة الطالبة، وتوافر المحامين من الدولة متلقية الطلب، وظروف وأحوال الاحتجاز المؤقّت.(١٧)

٤٣- ويتصل البديل الثالث برفض تسليم أحد المواطنين المطلوبين من أجل إنفاذ العقوبة في الدولة الطالبة. وتتيح الفقرة ١٢ من المادة ١٦ من الاتفاقية للدولة متلقية الطلب أن تنظر، بناء على طلب من الدولة الطالبة، في إنفاذ حكم أجنبي، أو ما تبقى منه، في أراضيها. ويحدد قانون الدولة متلقية الطلب مثلاً إمكانية الإفراج المبكر أو المشروط أو مدى انطباق أي عفو عام. وسيكون إنفاذ الحكم الأجنبي دونَ إخلالٍ بمبدأ عدم جواز المحاكمة على الجرم ذاته مرتين.(١٨)

٤٤- وتُعَدُّ المشاورات بين الدول الطالبة والدول متلقية الطلب مفيدةً في هذا السياق بوصفها وسيلةً للسماح بالترتيبات العملية وضمان إنفاذ الحكم في الدولة متلقية الطلب، مما من شأنه تحسين آفاق إعادة التأهيل الاجتماعي للشخص المحكوم. وقد تكون الصكوك الإقليمية المخصصة لنطاق التطبيق ذات صلة بالموضوع، حسب مقتضى الحال (مثل الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالصلاحية الدولية للأحكام الجنائية واتفاقية البلدان الأمريكية المتعلقة بقضاء عقوبات السجن الجنائية في الخارج).

٤- الترتيبات اللوجستية للتسليم، بما في ذلك الترتيبات المتعلقة بالتكاليف

٤٥- بحلول الوقت الذي تقرر فيه الدولة متلقية الطلب الموافقة على التسليم، ينبغي اتخاذ ترتيبات تتيح تسليم الشخص المطلوب إلى الدولة الطالبة. وقد تودُّ الدول المتعاونة الشروع في إجراء مشاورات أو الرجوع إلى إجراءات التسليم. فعلى سبيل المثال، تنص معاهدات عديدة على وجوب تسليم الشخص المطلوب إلى المسؤولين في الدولة الطالبة في مكان مغادرة يناسب أولئك المسؤولين. وتتطلب بعض الدول مهلة زمنية محددة متفقاً عليها للإفراج عن الشخص المعني. ويمكن الاتفاق على المهلة الزمنية بين الطرفين على نحو متبادل وعلى أساس كل حالة على حدة.

٤٦- وتحدد المادة ١٧ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين مسؤولية التكاليف المختلفة التي تنطوي عليها عملية التسليم. وتتحمل الدولة متلقية الطلب التكاليف المتكبدة على أراضيها، بينما تتحمل الدولة الطالبة تكاليف نقل الشخص المسلَّم من الدولة متلقية الطلب إلى الدولة الطالبة بعد تسليمه.

٤٧- وقد ترغب بعض البلدان في النظر في تسديد التكاليف المتكبدة نتيجة سحب طلب التسليم أو إلقاء القبض المؤقّت. وقد تكون هناك أيضاً حالات تتشاور بشأنها الدولة الطالبة

---

(١٧) انظر: David McClean, *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford Commentaries on International Law Series (New York, Oxford University Press, 2007)، الصفحة ١٨٥.

(١٨) انظر الأعمال التحضيرية، الصفحة ١٨٧.

والدولة متلقية الطلب وتتعلق بتسديد الدولة الطالبة لتكاليف استثنائية، لا سيما في الحالات المعقدة التي تنطوي على تفاوت كبير في الموارد المتاحة للدولتين.

٤٨- وثمة مسألة أخرى تتمثل فيما إذا كانت تكاليف أي إجراءات في الدولة متلقية الطلب تشمل الموارد اللازمة من أجل توفير التمثيل القانوني، إما من سلطات الدولة متلقية الطلب أو من محام خاص، في إجراءات من هذا القبيل. وتنص معاهدات حديثة عديدة بصورة جلية على أن تقوم وزارة العدل أو سلطة مكافئة في الدولة متلقية الطلب بإسداء المشورة وتقديم المساعدة وتوفير التمثيل المطلوب للدولة الطالبة في إجراءات التسليم. وعلى أي حال، قد تكون المشاورات بين الدول متلقية الطلب والطالبة مثمرة ومفيدة لتوضيح المسائل ذات الصلة على نحو مفصل.

٤٩- ويتطلب نقل الشخص المطلوب من الدولة متلقية الطلب إلى الدولة الطالبة بعد الموافقة على التسليم اتخاذ إجراءات منسَّقة بين السلطات المختصة، ويمكن أن تتضمن في معظم الأحيان ترتيبات العبور.

٥٠- وبمجرد اتخاذ القرار، يحرِّك أمر التسليم الأحداث التي يمكن أن تحدث بسرعة كبيرة، ويجب أن تكون الدولة الطالبة مستعدة للعمل بسرعة. ويجب النظر في التخطيط الدقيق فيما يخص توقيت النقل ومساراته ومسؤوليته.

٥١- وعلاوةً على ذلك، قد تكون هناك حاجة إلى إجراء مشاورات لتحديد الدولة التي ستكون مسؤولة عن نقل الشخص وأي مسار سيُستخدَم. وينبغي تخطيط المسار بعناية، مع أخذ جنسية الشخص في الاعتبار. ويُعَدُّ المسار المباشر الخيار الأفضل. وإذا لم يكن بالإمكان استخدام المسار المباشر، فيجب على الأقل تفادي التوقف في بلد ثالث كي لا تتاح للسجين فرصة لممارسة حقوق المواطنة أو السعي للتحايل على عملية التسليم.

ثالثاً- السلطات المركزية

ألف- القيمة المضافة والمهام العملية وتسهيل المشاورات

٥٢- ما فتئ المجتمع الدولي يؤكد على أهمية السلطات المركزية في تسهيل التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وفي هذا الصدد، يجري حثُّ الدول الأعضاء باستمرار على أن تنشئ أو أن تعزز، حسب الاقتضاء، سلطات مركزية لها كامل الصلاحيات ومجهزة بالكامل للنظر في طلبات التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وتكتسي القدرة على تقديم طلبات التعاون الدولي والرد عليها بسرعة أهميةً خاصة، بالنظر إلى الطبيعة الخطيرة للجرائم وطابعها عبر الوطني. لذا، تؤدي تسمية سلطة مركزية يمكن للدول الأطراف الأخرى أن تحددها بوضوح وتتواصل معها لغرض طلب التعاون، دوراً محورياً في تنفيذ الأحكام ذات الصلة من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظَّمة عبر الوطنية.

٥٣- وأفضل طريقة لدعم الاتصالات والمشاورات بين الدول متلقية الطلب والطالبة، على النحو المبيَّن أعلاه، هي عبر السلطات المركزية المكلَّفة بمهمة تلقي وإحالة طلبات التسليم. ومن شأن الاتصال المباشر بين تلك السلطات أن يعزز الفعالية أو الترتيبات ذات الصلة وأن يجنب الغموض والتأخير في التعاون.

٥٤- ومن الممارسات الجيدة في هذا الصدد إجراء اتصالات غير رسمية مع الشركاء الاعتياديين أو المحتملين على نحو مسبق، لا سيما عند إعداد طلبات التسليم كوسيلة للتحقق من أوجه عدم الاتساق واستعراض تنفيذ المتطلبات الواجبة التطبيق. وعلاوةً على ذلك، تُعدُّ اتصالات المتابعة، بعد تقديم الطلب، هامةً من أجل بناء الثقة المتبادلة وتجنب الإحباط الناجم عن عدم اتخاذ إجراءات لتنفيذ الطلب. وقد أهاب مؤتمر الأطراف في الاتفاقية في قراره ٨/١ بالدول الأطراف أن تزود السلطات المركزية بالموظفين والمعدات والصلاحيات اللازمة لكي تضطلع تلك السلطات بدور تنسيقي فعَّال بين مختلف الأجهزة الحكومية داخل الدولة الطرف ومع الدول الأطراف الأخرى من أجل ضمان التنفيذ الفعَّال للاتفاقية بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية. وفي نفس القرار، شدَّد المؤتمر على أهمية إجراء الاتصالات والمشاورات بين السلطات المركزية لدى الدول الأطراف المقدمة للطلبات والمتلقية لها، عند الاقتضاء، دعماً للتعاون الدولي الفعَّال في المرحلة السابقة لتقديم طلبات التعاون الدولي من أجل ضمان أنَّ الطلب المقدَّم كافٍ قانونيًّا ووقائيًّا بمقتضى القانون الوطني للدولة الطرف متلقية الطلب، وكذلك في المرحلة التالية لتقديم الطلب من أجل توضيح مسائل محددة والسماح بإجراء مشاورات قبل رفض طلب المساعدة كليًّا أو جزئيًّا، بما يتسق مع أحكام الفقرة ١٦ من المادة ١٦ والفقرة ٢٦ من المادة ١٨ من الاتفاقية.

٥٥- وينبغي متابعة الاتصالات المعزَّزة التي تشمل إجراء مشاورات شخصية، لا سيما بين البلدان ذات الأعباء القضائية الثقيلة و/أو مع البلدان التي يمثل فيها التعاون تحدياتٍ خاصة، أو بين بلدان القانون المدني وبلدان القانون الأنغلوسكسوني. وعندما تكون الاجتماعات الشخصية غير ممكنة، ينبغي تتبع القضايا الجارية مع الولايات الأخرى من خلال استخدام التداول بالفيديو على فترات منتظمة. وفي القرار ٨/١ أيضاً، شجَّع المؤتمر بقوة الدول الأطراف على تسهيل التعاون في العمل بين السلطات المركزية بسبل من بينها إقامة الشبكات الإقليمية أو استخدام الوسائط الافتراضية مثل تقنيات التداول عن طريق الفيديو، وشدَّد على الأهمية الخاصة للتعاون بين السلطات المركزية من أجل استعراض تنفيذ الطلبات ومناقشة معوقات التعاون واستبانة حلول للتغلب على تلك التحديات.

٥٦- وبالإضافة إلى مهام السلطات المركزية الأساسية المتمثلة في إرسال الطلبات وتلقيها، يسهِّل العديد من تلك السلطات عملية التعاون الدولي من خلال ما يلي: توفير المعلومات بشأن القوانين والإجراءات الوطنية للدول الأخرى قبل تقديم طلب رسميًّا؛ وممارسة الرقابة على نوعية الطلبات الواردة والصادرة؛ وممارسة التحقق المزدوج من المتطلبات الإجرائية، وكذلك تلك المتعلقة باعتماد وتوثيق المستندات الداعمة؛ وتقديم الخدمات الاستشارية إلى السلطات المختصة على الصعيدين المحلي والدولي. وبالإضافة إلى ذلك، قد تؤدي السلطة المركزية، بوصفها جهة تنسيق مركزية واحدة ممكنة للطلبات الواردة والصادرة، دور الجهة المتلقية والمقدِّمة للمعلومات الإحصائية المتعلقة بالطلبات.

باء- تقديم المساعدة التقنية على الصعيدين الإقليمي والعالمي لدعم السلطات المركزية

٥٧- يتوقف مدى قدرة السلطات المركزية على القيام بدور تنسيقي فعَّال في كثير من الأحيان على توافر الموارد فيما يتعلق بالبنى التحتية وفرص التوظيف والتدريب. وقد واصلت هيئات الأمم المتحدة ذات الصلة تكليف مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة بمهام منها تقديم المساعدة التقنية إلى الدول الأعضاء من أجل تعزيز قدرة الخبراء والموظفين لدى السلطات المركزية على التعامل مع طلبات التعاون الدولي على وجه السرعة، ووضع أدوات لتسهيل التعاون الدولي في المسائل الجنائية ومساعدة السلطات المركزية على تعزيز قنوات الاتصال وتبادل المعلومات.

٥٨- وحثَّ المؤتمر، في قراره ٨/١، الدول الأطراف على أن تقوم، بما في ذلك بالتعاون مع مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، بتعزيز التدريب والمساعدة التقنية من أجل تسهيل التعاون الدولي في إطار الاتفاقية، وشجَّع في هذا الصدد الدول الأطراف على إعطاء الأولوية للجهود الرامية إلى تعزيز المعارف والقدرات لدى السلطات المركزية وسائر المؤسسات ذات الصلة.

٥٩- وقد أشير مراراً إلى ممارسة تعيين موظفي اتصال في بلد واحد لتسهيل التعاون مع السلطات المركزية في البلدان الأخرى بوصفها ممارسةً جيدةً للحصول على نتائج تشغيلية أفضل. ويمكن تعزيز فعالية تعيين موظفي اتصال أو قضاة اتصال عن طريق توفير التدريب المتخصص بشأن الاتفاقية وغيرها من الصكوك الدولية السارية والنظام القانوني والقوانين الوطنية للبلد المضيف. وهناك شرط لا بد منه للنجاح في ممارسة تعيين موظفي اتصال أو قضاة اتصال في الولايات الأجنبية أو المنظمات الحكومية الدولية وهو وجود ولايات واضحة ومحددة جيداً بشأن دورهم ومهامهم.

٦٠- ويمكن استخدام آليات التنسيق والشبكات الإقليمية في تعزيز التفاعل والمشاركة فيما بين السلطات المركزية وتقديم صورة أفضل عن الاحتياجات والأولويات الفعلية.[١٩] ويجب عقد الاجتماعات غير الرسمية لشبكات التعاون القضائي الإقليمية بصفة منتظمة من أجل تحقيق تعاون أفضل وتسهيل تبادل الممارسات الجيدة والدروس المستفادة والمعلومات.

رابعاً- الاستنتاجات والتوصيات

٦١- لعل الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي يودُّ أن يوصي مؤتمر الأطراف بتشجيع الدول الأطراف على تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة باستمرار فيما يتعلق بالمشاورات وتبادل المعلومات في مراحل مختلفة من إجراءات تسليم المطلوبين من خلال المنتديات الدولية والإقليمية ودون الإقليمية.

---

(١٩) واصل البرنامج العالمي لتعزيز قدرات الدول الأعضاء على منع ومكافحة الجريمة المنظَّمة والخطيرة، التابع لمكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، تقديم الدعم إلى شبكة غرب أفريقيا للسلطات المركزية والمدعين العامين لمكافحة الجريمة المنظَّمة؛ وشبكة السلطات المركزية والنيابات العامة في بلدان المنشأ والعبور والمقصد من أجل التصدي للجريمة المنظَّمة عبر الوطنية في آسيا الوسطى وجنوب القوقاز، وشبكة التعاون القضائي لمنطقة البحيرات الكبرى، وغيرها من الشبكات.

٦٢- ولعل الفريق العامل يودُّ أيضاً أن يوصي مؤتمر الأطراف بأن يواصل تعزيز المناقشات المركَّزة بشأن احتياجات التدريب وبناء القدرات للسلطات المركزية فيما يتعلق بأداء مهامها المتمثلة في تسهيل عملية التعاون الدولي في المسائل الجنائية، ولا سيما فيما يتعلق بتسليم المطلوبين، وبأن يهيب بالدول الأطراف تقديم الدعم المالي لأعمال المساعدة التقنية، بما في ذلك تلك التي يقوم بها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدِّرات والجريمة، من أجل تعزيز المعارف والقدرات داخل السلطات المركزية.