

Distr.: General
30 October 2018
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي، المعقود في فيينا في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨

أولاً - مقدمة

١ - قرّر مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، في مقره ٢/٢، أن ينشئ فريقاً عاماً مفتوح العضوية لكي يعقد مناقشات موضوعية حول المسائل العملية المتعلقة بتسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية والتعاون الدولي لأغراض المصادرة. وقرّر المؤتمر، في مقره ٢/٣، أن يكون من عناصره الثابتة فريق عامل مفتوح العضوية معني بالتعاون الدولي. ويعقد الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي، الذي أنشئ عملاً بذلك المقر، مناقشات موضوعية حول المسائل العملية المتعلقة بمختلف أشكال التعاون الدولي، بما فيها تسليم المطلوبين وتبادل المساعدة القانونية والتعاون الدولي لأغراض المصادرة. وقد عقد الفريق العامل اجتماعه الأول أثناء دورة المؤتمر الثالثة، التي عقدت في فيينا من ٩ إلى ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٦. ودأب على عقد اجتماعاته مرة كل سنتين وأثناء دورات المؤتمر العادية. ولكن اجتماعاته صارت تُعقد سنوياً، منذ عام ٢٠١٤، استناداً إلى قرار المؤتمر ١/٧، الذي شجّع فيه المؤتمر الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي وفريق الخبراء الحكوميين العامل المعني بالمساعدة التقنية على النظر في عقد اجتماعات سنوية، حسب الاقتضاء، وعقد اجتماعاتهما تعاقبياً، من أجل ضمان استخدام الموارد استخداماً فعالاً. وعقد الفريق العامل اجتماعه التاسع في فيينا من ٢٨ إلى ٣١ أيار/مايو ٢٠١٨، بالتزامن مع الاجتماع الحادي عشر لفريق الخبراء الحكوميين العامل المعني بالمساعدة التقنية.

ثانياً - التوصيات

٢ - اعتمد الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي التوصيات التالية لكي يقرّها المؤتمر:
(أ) تشجّع الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية على أن تواصل بذل الجهود الرامية إلى تعجيل إجراءات التسليم وتبسيط ما يتصل بها من



متطلبات إثباتية وفقاً للفقرة ٨ من المادة ١٦ من الاتفاقية، وأن تشرع، بوجه عام وعند الاقتضاء، في مراجعات داخلية لاستكشاف الإصلاحات الممكن إدخالها على نظم التسليم لديها من أجل تبسيط إجراءات التسليم في الحالات التي يوافق فيها الشخص المطلوب على تسليمه إلى الدولة الطالبة والسعي إلى تقليل احتمالات التأخير في عملية التسليم؛

(ب) تُشجّع الدول على أن تبني علاقاتها في مجال تسليم المطلوبين على الثقة والأمانة المتبادلين وأن تسعى، لهذا الغرض، إلى تعزيز الاتصال والتنسيق، بوسائل منها الإكثار من إجراء مشاورات رسمية وغير رسمية في مختلف مراحل إجراءات التسليم، ولا سيما فيما يتعلق بتبادل المعلومات عن المتطلبات القانونية وهوية الشخص المطلوب؛

(ج) تُشجّع الدول على أن تنظر، إن لم تكن قد فعلت ذلك، في وضع آليات تنسيق مشتركة بين الوكالات لمناقشة الجوانب العملية المتعلقة بتنفيذ طلبات التسليم المتلقاة، ومناقشة سبل ووسائل تسريع تنفيذها؛

(د) تُشجّع الدول على تقوية ومواصلة تعزيز التعاون فيما بين سلطاتها المركزية، بما في ذلك فيما يتعلق بقضايا التسليم، من خلال الربط الشبكي والاتصالات المنتظمة فيما بينها؛

(هـ) ينبغي للدول الأطراف أن تواصل جهودها الرامية إلى تيسير المشاركة النشطة لسلطاتها المركزية في اجتماعات المؤتمر وأفرقة العاملة ذات الصلة، ولا سيما اجتماعات الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي؛

(و) ينبغي للدول، عند الاقتضاء، أن تستفيد من التبادل المنتظم للمعلومات المتعلقة بتقديم وإنفاذ التأكيدات والضمانات وأفضل الممارسات في إجراءات التسليم فيما يخص معاملة الشخص المطلوب تسليمه في الدولة الطالبة، وذلك بوسائل منها تبادل السوابق القضائية المهمة في مجال حقوق الإنسان في الحالات المماثلة؛

(ز) إذا كان من المحتمل أن يرفض طلب التسليم، تُشجّع الدول، في ظروف معينة ولأسباب إنسانية تكون موجودة وقت اتخاذ القرار، على النظر في خيار تأجيل تسليم الشخص المطلوب؛

(ح) ينبغي للأمانة أن تشرع، رهنأ بتوفر موارد من خارج الميزانية، في تنفيذ أنشطة بحثية لإعداد ورقة مناقشة توفر فكرة عامة عن الاعتبارات العملية والتحديات التي تواجهها السلطات والدروس التي تعلمتها وأفضل الممارسات التي حددتها في التوفيق بين ضرورة احترام وحماية حقوق الإنسان للشخص المطلوب وفعالية إجراءات التسليم، وفي التعامل بكفاءة مع التداخل بين الإجراءات المتعلقة باللاجئين واللجوء من جهة وإجراءات التسليم من جهة أخرى؛

(ط) تُشجّع الدول الأطراف على مواصلة الاستعانة، حسب الاقتضاء وعند الانطباق، بالاتفاقية كأساس قانوني للتعاون الدولي في المسائل الجنائية، بما في ذلك تسليم المطلوبين؛

(ي) تُشجّع الدول الأطراف على أن تزود مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة بمعلومات محدثة عن أطرها القانونية والحالات الفعلية التي استخدمت فيها الاتفاقية

كأساس قانوني للتعاون الدولي، وذلك بهدف توسيع نطاق المعلومات المتاحة حالياً في بوابة إدارة المعارف المعروفة باسم بوابة الموارد الإلكترونية والقوانين المتعلقة بالجريمة (بوابة شيرلوك)، وأن تعد، رهنأ بتوافر موارد من خارج الميزانية، خلاصة للقضايا التي تتضمن المعارف المترابطة بشأن هذه المسألة، وتكون قابلة للتحديث على نحو منتظم.

ثالثاً - ملخص المداولات

المشاكل التي تعترض تعجيل عملية تسليم المطلوبين، بما في ذلك الاعتبارات المتعلقة بالصحة والسلامة والمسائل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، فضلاً عن استراتيجيات التقاضي التي يلجأ إليها المتهمون لتأخير تلبية طلب التسليم

٣- نظر الفريق العامل، أثناء جلسته الأولى والثانية المعقودتين في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، في البند ٢ من جدول أعماله، المعنون "المشاكل التي تعترض تعجيل عملية تسليم المطلوبين، بما في ذلك الاعتبارات المتعلقة بالصحة والسلامة والمسائل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، فضلاً عن استراتيجيات التقاضي التي يلجأ إليها المتهمون لتأخير تلبية طلب التسليم". وتولى تيسير المناقشة بشأن هذا البند من جدول الأعمال المناظرون كريستيان ساغر، رئيس وحدة المعاهدات الدولية في شعبة المساعدة القانونية الدولي. بمكتب العدل الاتحادي في سويسرا؛ وسون كزيوفاي، نائب مدير إدارة المعاهدات والقوانين في وزارة الشؤون الخارجية الصينية؛ وهايدي شافيز سانشيز، مديرة قسم تسليم المطلوبين في المديرية العامة للإجراءات الدولية التابعة لمكتب المدعي العام في المكسيك.

٤- وشدد المناظر من سويسرا على أهمية وفاء الدول بالتزاماتها بشأن حقوق الإنسان. بموجب القانون الدولي عندما تتصرف كدول طالبة في إجراءات تسليم المطلوبين. وأشار تحديداً إلى الالتزامات المنصوص عليها في الاتفاقية الأوروبية بشأن حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وهي اتفاقية واجبة التطبيق بصورة مباشرة في بلده، وإلى العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وركز على المعايير المدرجة في القانون الوطني لبلده والتي تنص على عدم التجاوب مع طلب التعاون في المسائل الجنائية، بما في ذلك تسليم المطلوبين، إذا كانت هناك أسباب تدعو إلى الاعتقاد بأن الإجراءات في البلد الطالب لا تفي بمتطلبات الصكوك الدولية المذكورة أعلاه. وأشار إلى أن الضمانات المتعلقة بحقوق الإنسان بموجب القانون السويسري تقتضي ربط تقديم المساعدة ببعض الشروط. وأشار أيضاً إلى أن الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان يمكن أن تؤخر إجراءات التسليم، ولكن حالات التأخير تلك يمكن تداركها من خلال التعاون المتبادل بين الدول المعنية. وشدد على أهمية رصد ما إذا كانت معاملة الشخص المسلم تتوافق مع الضمانات التي قدمتها الدولة الطالبة.

٥- وعرض المناظر من الصين إطار بلده القانوني الذي ينظم عملية تسليم المطلوبين وإجراءات التسليم. وقدم تفاصيل عن الشروط القانونية السارية، ولا سيما شرط ازدواجية التجريم، وعدم تسليم المواطنين، وعدم تسليم المطلوبين لجرائم سياسية، وعدم التمييز، وحظر التعذيب، وقاعدة التخصيص. وأشار إلى تعدد السلطات المحلية المعنية بتنفيذ طلبات التسليم، وتناول السبل اللازمة

لكفالة التعاون فيما بين مختلف السلطات، بما في ذلك فيما يتعلق بحقوق الإنسان. ورأى أن الاحترام والثقة المتبادلين والاتصال والتنسيق المعززين وتحسين النظم القانونية المحلية تمثل شروطاً أساسية لتحسين ممارسات التسليم والتغلب على التحديات العملية. وأشار أيضاً إلى الحاجة إلى تعزيز الإرادة السياسية، لا سيما فيما يتعلق بإبرام معاهدات ثنائية.

٦- وقدمت المناظرة من المكسيك عرضاً للمؤسسات المسؤولة عن التعامل مع طلبات تسليم المطلوبين في بلدها، وأشارت إلى ما تشكله عملية الإصلاح الحالية للنظام القضائي من تحديات وفرص في هذا السياق. وأعطت أمثلة على حالات تسليم المطلوبين أعطيت فيها ضمانات بعدم فرض عقوبة الإعدام أو بتخفيفها إلى السجن مدى الحياة.

٧- وخلال المداولات، أشار العديد من المتكلمين إلى المتطلبات القانونية فيما يتعلق بتسليم المطلوبين والخطوات المتبعة في عمليات التسليم في بلدانهم. وتبين أن النظم المطبقة في بلدان معظم المتكلمين تتألف من مستويين ينطوي أحدهما على عملية التقييم القضائي والثاني على القرار التنفيذي. وأشار المتكلمون أيضاً إلى التحديات الرئيسية التي تعترضهم في إجراءات التسليم والتي يمكن أن تسبب حالات تأخير وتحد من فعالية التعاون. وشملت تلك التحديات وجود اختلافات بين النظم القانونية في الدول المتلقية للطلب والدول الطالبة؛ وتباين اشتراطات الأدلة الإثباتية التي يلزم استيفائها للموافقة على طلب التسليم؛ وتحديد الجناة، ولا سيما في القضايا العابرة للحدود التي تنطوي على جرائم سيبرانية؛ والاعتبارات الإنسانية، بما فيها ما يتعلق بالحالة الصحية للجاني الفار من العدالة؛ وظروف السجن في الدولة الطالبة.

٨- ولفت بعض المتكلمين الانتباه إلى الحدود الزمنية المطبقة في بلدانهم على إجراءات التسليم، وبينوا أن شروط التسليم المبسطة ساعدت على تعجيل عمليات التسليم وزادت من فعالية التعاون. وأشار عدد من المتكلمين إلى أن القوانين المحلية في بلدانهم تقيد فترة احتجاز الشخص المطلوب بالإطار الزمني اللازم لإنجاز عملية التسليم. وأشار متكلمون آخرون إلى أن تشريعهم الوطنية لا تفرض مثل ذلك الإطار الزمني. وشدد أحد المتكلمين على ضرورة التأكد من حضور الشخص المطلوب أثناء إجراءات تسليمه.

٩- وشدد كثير من المتكلمين على أهمية إجراء مشاورات بين السلطات والممارسين المعنيين من أجل تعجيل عملية التسليم. وأبرزوا فائدة المشاورات غير الرسمية كوسيلة لتبادل المعلومات بشأن المتطلبات والمعايير القانونية والجوانب الخاصة بعملية التسليم مثل تحديد هوية الشخص المطلوب.

١٠- وأشار أيضاً إلى ما تضطلع به المشاورات من دور محوري في توفير التأكيدات والضمانات بشأن معاملة الشخص المطلوب بعد تسليمه إلى الدولة الطالبة. وتمحورت المناقشة حول فئتين أساسيتين من الضمانات: الضمانات التي يمكن رصد مدى تنفيذها بسهولة، والضمانات التي يواجه رصدها بعض التحديات. فعلى سبيل المثال، يمكن بسهولة رصد الضمانات المتعلقة بعدم فرض عقوبة الإعدام أو عدم تنفيذها، أو إعادة محاكمة الشخص إذا كان قد صدر في حقه حكم غيابي. ولكن يصعب الرصد الفعال للضمانات المتعلقة بعدم تعرض الشخص المطلوب للتعذيب أو لغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة في الدولة الطالبة. وأشار عدد

من المتكلمين إلى ضمانات محددة بشأن مسائل دينية أو بشأن حماية حقوق الإنسان للأشخاص الذين ينتمون إلى أقليات إثنية أو أقليات ذات ميول جنسية مختلفة، والذين يمكن أن يتعرضوا، في ظل ظروف معينة، للخطر أثناء وجودهم في السجن. وقيل إنه يمكن أيضاً التماس ضمانات لأسباب إنسانية من قبيل سن أو صحة الشخص المطلوب، ولكن التماس ذلك النوع من الضمانات، حسبما أشار أحد المتكلمين، قد يؤدي إلى تأجيل التسليم وليس إلى رفض طلب التسليم.

١١- وبين أحد المتكلمين أنه يمكن التماس ضمانات، في بعض الحالات، خارج نطاق علاقات التسليم بين الدولة متلقية الطلب والدول الطالبة في سياق ترحيل المطلوب إلى دولة ثالثة. وأشار المتكلم إلى حالة كان فيها قانون الدولة الطالبة لا ينص على توفير ضمانات بشأن عدم تنفيذ عقوبة الإعدام، فاختارت الدولة المتلقية للطلب التماس عفو تنفيذي فيما يتعلق بمعاملة الشخص المطلوب تسليمه.

١٢- ورأى متكلم آخر أنه بعد الموافقة على طلب التسليم يمكن، عند اللزوم وحسب الاقتضاء، إشراك هيئة إشراف دولية، مثل اللجنة الدولية للصليب الأحمر أو اللجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، من أجل رصد كيفية معاملة الشخص المسلم. ويمكن لتلك الهيئة أن تطبق معايير ثابتة وأن ترصد بكفاءة وموثوقية كيفية معاملة الأشخاص المسلمين بعد الموافقة على طلبات تسليمهم. وقال المتكلم نفسه إنَّ منتديات أخرى تعكف حالياً على مناقشة هذه المسألة، ولا سيما مجلس أوروبا. وأشار إلى أنَّ المنتديات الأخرى تعتبر من المسلم به أنَّ الضمانات بشأن معاملة الشخص المطلوب تسليمه مسألة تخص الدول المتعاونة في إطار علاقاتها الثنائية، وأنها لا تلجأ إلا في الحالات الاستثنائية إلى اللجنة الدولية للصليب الأحمر لما لها من خبرة واسعة في معالجة المسائل المتعلقة بالوصول إلى السجناء.

١٣- وأشار متكلم آخر إلى التوجيه رقم 2013/48/EU الصادر عن البرلمان الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي والمؤرخ ٢٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٣ والمتعلق بالحقوق في الحصول على محام في الإجراءات الجنائية وفي إجراءات أوامر إلقاء القبض الأوروبية، وبحق الشخص في إبلاغ طرف ثالث عند حرمانه من حريته وفي الاتصال بأطراف ثالثة وبالسلطات القنصلية أثناء احتجازه.^(١)

١٤- وشدد بعض المتكلمين على أنَّ اتفاقية الجريمة المنظمة قد استُخدمت بنجاح، في بعض حالات التسليم، كأساس قانوني للتعاون الدولي. وأكد متكلمون آخرون من جديد على ضرورة مواصلة استخدام الاتفاقية في التعاون الدولي على مكافحة أنواع الجرائم التي تندرج ضمن نطاق تطبيقها.

١٥- ورأى أحد المتكلمين أنَّ على الدول التي لا تقبل تسليم أحد مواطنيها أن تنظر، عندما تجيز قوانينها الداخلية ذلك، في تسليمه إلى الدولة الطالبة لغرض وحيد وهو المثل أمام المحكمة بشرط إعادته، إذا أُدين، إلى بلده الأصلي لقضاء الحكم الصادر بحقه نتيجة المحاكمة أو الإجراءات

(١) *Official Journal of the European Union*, L 294, 6 November 2013, pp. 1–12

التي طُلب تسليمه من أجلها. ولوحظ أنّ هذا الإجراء منصوص عليه في الفقرة ١١ من المادة ١٦ من اتفاقية الجريمة المنظمة.

١٦- وأشار متكلم آخر إلى تحديات محددة تواجه عمليات التسليم، مثل عدم إبرام معاهدات ثنائية، وعدم الاتساق في ترتيبات التسليم، والمشاكل المتعلقة بمبدأ "إما التسليم وإما المحاكمة". وناقش التطورات الأخيرة في قانون تسليم المطلوبين والممارسة العملية في مجال التسليم، وأشار بوجه خاص إلى السياق الأوسع نطاقاً للإصلاحات التي تنفذها بلده على نظم العدالة الجنائية والسجون، وإلى التطورات التي حدثت في مجال رقمنة بيانات العدالة الجنائية. وعرض أيضاً المنهجيات الجديدة التي تتبعها سلطات بلده في قضايا استرداد الموجودات وفي صوغ الطلبات المتعلقة بها.

مسائل أخرى

١٧- نظر الفريق العامل في البند ٣ من جدول أعماله المعنون "مسائل أخرى"، أثناء جلسة بعد الظهر يوم ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨.

١٨- وأبلغت الأمانة الفريق العامل بنتائج اجتماع الخبراء الحكومي الدولي السابع المفتوح المشاركة لتعزيز التعاون الدولي في إطار اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد، الذي عُقد في فيينا في ٨ حزيران/يونيه ٢٠١٨.

١٩- وأبلغت الأمانة الفريق العامل أيضاً بأعمال مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة في ميدان التعاون الدولي في المسائل الجنائية، مع الإشارة بصفة خاصة إلى أنشطة المساعدة التقنية وتطوير وتحديث الأدوات ذات الصلة وتقوية شبكات التعاون القضائي وتعزيز التعاون فيما بينها.

رابعاً- تنظيم الاجتماع

ألف- مدة الاجتماع

٢٠- اجتمع الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، وعقد جلستين. وتولى رئاسة الجلستين السيد توماس باروز (الولايات المتحدة الأمريكية).

باء- الكلمات

٢١- تكلم في إطار البند ٢ من جدول أعمال الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي ممثلو الدول التالية الأطراف في اتفاقية الجريمة المنظمة: الاتحاد الروسي، إندونيسيا، جنوب أفريقيا، رومانيا، إسرائيل، شيلي، غامبيا، فرنسا، فنزويلا (جمهورية-البوليفارية)، كازاخستان، كندا، مصر، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، النرويج، النمسا.

٢٢- وتكلم في إطار البند ٣ من جدول الأعمال ممثل الدولة التالية الطرف في الاتفاقية: إيطاليا.

٢٣- وتكلم في إطار البند ٤ من جدول الأعمال ممثلاً الدولتين التاليتين الطرفين في الاتفاقية: البرازيل وتشيكيا.

جيم- إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال

٢٤- أقرّ الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي، في جلسته الأولى المعقودة في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، جدول الأعمال التالي:

١- المسائل التنظيمية:

(أ) افتتاح الاجتماع؛

(ب) إقرار جدول الأعمال وتنظيم الأعمال.

٢- المشاكل التي تعترض تعجيل عملية تسليم المطلوبين، بما في ذلك الاعتبارات المتعلقة بالصحة والسلامة والمسائل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، فضلاً عن استراتيجيات التقاضي التي يلجأ إليها المتهمون لتأخير تلبية طلب التسليم.

٣- مسائل أخرى.

٤- اعتماد التقرير.

دال- الوثائق

٢٥- عُرضت على الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي الوثيقتان التاليتان:

(أ) جدول الأعمال المؤقت وشروحه (CTOC/COP/WG.3/2018/4)؛

(ب) المشاكل التي تعترض تعجيل عملية تسليم المطلوبين، بما في ذلك الاعتبارات المتعلقة بالصحة والسلامة والمسائل الأخرى المتعلقة بحقوق الإنسان، فضلاً عن استراتيجيات التقاضي التي يلجأ إليها المتهمون لتأخير تلبية طلب التسليم (CTOC/COP/WG.3/2018/5).

خامساً- اعتماد التقرير

٢٤- في ١٦ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠١٨، اعتمد الفريق العامل هذا التقرير عن اجتماعه، بصيغته المعدلة شفويًا.