

Distr.: General
12 May 2020
Arabic
Original: English

مؤتمر الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية



الفريق العامل المعني بالتعاون الدولي
فيينا، 7 و8 تموز/يوليه 2020
البند 2 من جدول الأعمال المؤقت*
استخدام هيئات التحقيق المشتركة ودورها
في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

استخدام هيئات التحقيق المشتركة ودورها في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية

ورقة معلومات أساسية من إعداد الأمانة

أولاً - مقدمة

1- تستخدم التحقيقات المشتركة باعتبارها شكلاً محدداً من أشكال التعاون الدولي لمكافحة الجريمة العابرة للحدود، ولا سيما الجريمة المنظمة عبر الوطنية. ولكن هذه الممارسة تطورت في معظمها على أساس ترتيبات مخصصة واستجابة لعدد من المشاكل التي أعاققت التعاون على إنفاذ القانون في السياقين الرسمي وغير الرسمي على حد سواء، وكان تنوع هيكل إنفاذ القانون أحد هذه المشاكل. وقد أدى هذا التنوع في هيكل إنفاذ القوانين إلى الارتباك بشأن أي جهاز من أجهزة إنفاذ القانون الأجنبي ينبغي الاتصال به، كما أدى إلى ازدواج الجهود، بل وإلى التنافس بين الوكالات في بعض الحالات، مما يحول دون استخدام الموارد المتاحة بكفاءة.

2- وفيما يتعلق بالمعايير الدولية، ركز ظهور صكوك رئيسية متعددة الأطراف تتناول مختلف أشكال الجريمة على التغلب على أوجه التنوع وأوجه القصور هذه وعلى تعزيز التعاون الدولي ذي الطابع التنفيذي بين أجهزة إنفاذ القانون، وكذلك بين السلطات المختصة الأخرى، مثل التعاون في إجراء التحقيقات وإنشاء أفرقة أو هيئات تحقيق مشتركة. ويشار في هذا الصدد إلى الفقرة 1 (ج) من المادة 9 في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988، والمادة 19 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، والمادة 49 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد.



3- وبوجه خاص فقد جرى التفاوض بشأن اتفاقية مكافحة الجريمة المنظمة واعتمادها قبل عشرين عاماً، في حقبة كانت فيها الدول الأطراف تبدي التزامها على إرساء قواعد ومؤسسات دائمة تقوم على التضامن وتقاسم المسؤوليات من أجل مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، بوسائل منها تعزيز آليات التعاون الدولي. واتضح ذلك على وجه الخصوص من خلال إدراج مجموعة واسعة من الأحكام المحددة والمركزة بشأن التعاون الدولي في المسائل الجنائية في النص النهائي للاتفاقية، تشمل ليس فقط الطرائق التقليدية للتعاون، وإنما تشمل كذلك أشكالاً أخرى للتعاون - العديد منها جديد وناشئ - مثل التحقيقات المشتركة.

4- وأظهرت التجربة العملية أنّ هذه العمليات المشتركة تثير مسائل تتعلق بالموقف القانوني للمسؤولين العاملين في ولاية قضائية أخرى وسلطاتهم، وبمقبولية الأدلة التي حصل عليها مسؤول من دولة طرف أخرى، وبإدلاء مسؤولين من ولاية قضائية أخرى بالشهادة في المحكمة، وبتبادل المعلومات بين دول أطراف قبل إجراء التحقيق وخلالها. ومن الممكن معالجة هذه المسائل العملية باستخدام نهج تخطيط التحقيقات التي تتصدى مسبقاً لتلك المسائل.

5- وأعدت الأمانة ورقة المعلومات الأساسية هذه لتسهيل المناقشات في إطار البند 2 من جدول الأعمال المؤقت للاجتماع الحادي عشر للفريق العامل المعني بالتعاون الدولي. وتقدم الورقة عرضاً عاماً للإطار الدولي المتصل بالتحقيقات المشتركة فيما يتعلق بالجريمة المنظمة عبر الوطنية، بما في ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، اتفاقية الجريمة المنظمة، والجوانب القانونية والعملية المتصلة به، بغية التمكين من إجراء مزيد من الحوار بشأن الممارسات الجيدة والتحديات المطروحة في هذا المجال.

ثانياً - مفاهيم التحقيقات المشتركة

6- من حيث المبدأ، أظهرت التجارب في جميع أنحاء العالم حتى الآن أن نطاق الجهود التعاونية التي تُبذل في إطار التحقيقات تحت عنوان "التحقيقات المشتركة" يمكن تصنيفها في فئتين، هما التحقيقات المتوازنة المشتركة وأفرقة التحقيق المشتركة.

7- وتشير التحقيقات المتوازنة المشتركة أساساً إلى تحقيقين منفصلين يجريان في دولتين مختلفتين بهدف مشترك. وتُدعم هذه التحقيقات عادة من خلال شبكة من موظفي الاتصال أو من خلال الاتصالات الشخصية. ويتمكن الموظفون الرسميون المعنيون، الذين لا يعملون من مواقع مشتركة، من العمل معاً استناداً إلى ممارسات تعاونية قائمة منذ فترة طويلة و/أو استناداً إلى تشريعات قائمة في مجال المساعدة القانونية المتبادلة، حسب طبيعة النظام القانوني المنطبق/النظم القانونية المنطبقة. ويجري تبادل الأدلة التي تُجمع أثناء التحقيق باستخدام الإجراءات الرسمية للمساعدة القانونية المتبادلة.

8- ومن ناحية أخرى، يُعرّف فريق التحقيق المشترك بأنه أداة للتعاون الدولي تستند إلى اتفاق بين السلطات المختصة -سواء السلطات القضائية (قضاة أو مدعين عامين أو قضاة تحقيق) أو سلطات إنفاذ القانون- في دولتين أو أكثر، ويُنشأ الفريق لفترة محدودة ولغرض محدد، لإجراء تحقيقات جنائية في دولة واحدة أو أكثر من الدول المعنية. ويمكن أن تصنف أفرقة التحقيقات أو توصف، حسب الصلاحيات العملية لأعضائها، بأنها غير فاعلة أو فاعلة. ويشتمل الفريق الفاعل على موظفين مسؤولين من ولاية قضائية أخرى، وله القدرة على ممارسة صلاحيات عملياتية متكافئة -أو بعض من تلك الصلاحيات على الأقل- تحت رقابة البلد المضيف في الإقليم أو الولاية القضائية التي يعمل فيها الفريق. وفي العادة يستند تعيين موظف أجنبي لإنفاذ القانون أو مدع عام أجنبي في فريق عمليات في

ولاية قضائية أخرى إما إلى تشريع وطني يتيح تعيين/تكليف موظف أجنبي، أو إلى اتفاق للمساعدة التقنية⁽¹⁾.

9- ولكن اتفاقية الجريمة المنظمة (المادة 19)، وكذلك اتفاقية مكافحة الفساد (المادة 49)، أدخلتا مفهوماً ثالثاً، هو مفهوم هيئات التحقيق المشتركة. وتختلف هيئة التحقيق المشتركة عن كل من فريق التحقيق المشترك والتحقيق المتوازي المشترك في أن المراد منها أن تمثل هيكلًا أكثر دواماً يُشكّل على أساس اتفاق ثنائي. وبينما تشكل أفرقة التحقيق المشتركة على الأرجح للتحقيق في قضايا جنائية معينة في غضون فترة زمنية محدودة (وإن كانت قابلة للتديد) (تتراوح عادة بين 6 أشهر و18 شهراً)، فإن هيئات التحقيق المشتركة ستكون أكثر ملاءمة للتحقيق في أنواع معينة من الجرائم (مثل الاتجار بالأشخاص) لا في قضايا منفصلة فقط، وتستمر في عملها على مدى فترة زمنية أطول (خمس سنوات أو أكثر مثلاً)⁽²⁾.

ثالثاً- الإطار المعياري

ألف- المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة: البنية والمحتوى والنطاق

10- تشجّع المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة⁽³⁾ الدول، دون أن تلزمها بذلك، على إبرام اتفاقات أو ترتيبات لمباشرة التحقيقات والملاحقات والإجراءات المشتركة في أكثر من دولة، حيثما يكون لعدد من الدول الأطراف ولاية قضائية على الجرائم المعنية. وبموجب هذه المادة، تنظر الدولة الطرف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف فيما يتعلق بإنشاء هيئات تحقيق مشتركة⁽⁴⁾.

11- وتقتضي المادة 19 من الدول الأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقات أو ترتيبات بشأن إنشاء هيئات تحقيق مشتركة. وعملياً، فالتعبير المستخدم "تنظر" يجعل الطلب شبه إلزامي، مما يعني أنّ الدول الأطراف يُطلب منها أن تنظر بجدية في اعتماد التدبير المحدد وأن تبذل جهداً حقيقياً لمعرفة ما إذا كان ذلك التدبير من شأنه أن يتوافق مع نظامها القانوني⁽⁵⁾.

12- وكذلك تمنح المادة 19 صلاحية قانونية لمباشرة التحقيقات والملاحقات والإجراءات المشتركة على أساس كل حالة على حدة، حتى في حال عدم وجود اتفاق أو ترتيب محدد. وهذا الشرط ليس ذا طابع إلزامي ("يجوز القيام بالتحقيقات المشتركة"). وتجزر القوانين الداخلية لمعظم البلدان من قبل مثل هذه الأنشطة المشتركة، أمّا فيما يتعلق بتلك الدول القليلة التي لا تجزّر قوانينها ذلك، فسيكون هذا الحكم مصدراً كافياً للصلاحية القانونية بشأن هذا النوع من التعاون على أساس كل حالة على حدة.

(1) أحد الأمثلة المميزة لصك متعدد الأطراف يتضمن حكماً يأذن بإنشاء أفرقة تحقيق مشتركة هو اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة 1988 (الفقرة 1 (ج) من المادة 9).

(2) انظر: Roger Britton and others, *Trafficking of Persons and Smuggling of Migrants: Guidelines on International Cooperation* (Vienna, UNODC Regional Programme Office for South-Eastern Europe, 2010), p. 41.

(3) تنص المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة على ما يلي: "تنظر الدول الأطراف في إبرام اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تجزّر للسلطات المختصة المعنية أن تنشئ هيئات تحقيق مشتركة، فيما يتعلق بالمسائل التي هي موضع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية في دولة أو أكثر. وفي حال عدم وجود اتفاقات أو ترتيبات كهذه، يجوز القيام بالتحقيقات المشتركة بالاتفاق في كل حالة على حدة. وتكفل الدول الأطراف المعنية الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها."

(4) من أجل تعليق على نص المادة 19 من الاتفاقية انظر: David McLean, *Transnational Organized Crime: A Commentary on the UN Convention and its Protocols*, Oxford Commentaries on International Law Series (Oxford, Oxford University Press 2007), p. 238ff.

(5) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، *الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية*، (فيينا، 2016)، الفقرة 12.

13- أما التحديد العام المفروض على الدول الأعضاء في الجملة الثالثة من المادة 19، فيراد منه كفاءة الاحترام التام لسيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها. ومن ثم، تتمتع الدول الأطراف بسلطة تقديرية واسعة فيما يتعلق بمسألة ما إذا كان ينبغي التحقيق في قضية ما بالاشتراك مع دول أطراف أخرى؛ ولكن إذا قررت الدول القيام بذلك، فإن احترام سيادة البلد المضيف أمر إلزامي⁽⁶⁾.

14- ولا تتضمن المادة 19 إشارة محددة إلى الجرائم التي تدخل في نطاقها كما هو الحال بالنسبة للمادة 16 (تسليم المجرمين) والمادة 18 (المساعدة القانونية المتبادلة) والمادة 21 (نقل الإجراءات الجنائية) والمادة 27 (التعاون في مجال إنفاذ القانون). ولكن في ضوء المادة 3 المتعلقة بنطاق انطباق الاتفاقية، تطبق المادة 19 قياساً على الجرائم المشمولة بالاتفاقية على النحو المنصوص عليه في المادة 3، أي الجرائم المقررة بمقتضى مواد الاتفاقية 5 و6 و8 و23 والتي تُعد جرائم ذات طابع عبر وطني (حسب التعريف الوارد في الفقرة 2 من المادة 3) وتضلع في ارتكابها جماعة إجرامية منظمة (حسب التعريف الوارد في الفقرة 2 (أ))؛ والجرائم الخطيرة (حسب التعريف الوارد في الفقرة 2 (ب)) التي تُعد ذات طابع عبر وطني، وتضلع في ارتكابها جماعة إجرامية منظمة؛ والأفعال المجرّمة وفقاً للبروتوكولات الثلاثة التي تكون الدول أطرافاً فيها (الفقرة 2 من المادة 1 من كل بروتوكول). وقد يُعزى عدم الإشارة إلى نطاق الجرائم المنطبقة في المادة 19 ببساطة إلى أن الدول التي تبرم اتفاقاً عاماً وفقاً للجملة الأولى من المادة 19 لن تقصر عادة نطاق هذا الاتفاق على الجرائم المنصوص عليها في الاتفاقية، بل ستجعله يشمل جرائم أخرى مرتبطة بها يلزم التحقيق فيها بوصفها عناصر من القضية الجنائية الكلية التي تخضع للفحص لأغراض إقامة العدل على نحو سليم.

15- وتسمح الإشارة في المادة 19 إلى "تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية" بالنظر في إجراء تحقيقات مشتركة في أي مرحلة من مراحل الإجراءات الجنائية المعنية ولدى السلطة المختصة في الدولة المعنية. ولكن تبين من التجربة أن من الحكمة اتخاذ قرار بإجراء تحقيقات مشتركة في أقرب فرصة ممكنة لكي يتسنى جمع ما يكفي من الأدلة والتشارك فيها.

باء - علاقة المادة 19 بالأحكام الأخرى من اتفاقية الجريمة المنظمة

16- تسعى اتفاقية الجريمة المنظمة إلى وضع إطار للتعاون الدولي يتسم بالكفاءة والمرونة ويستند إلى أوجه التكامل القائمة بين مختلف أشكال التعاون، بما في ذلك التحقيقات المشتركة. ويسر أوجه التكامل هذه الترابط بين المادة 19 والأحكام الأخرى ذات الصلة من الاتفاقية على النحو التالي.

1- الفقرة 5 من المادة 15 (التنسيق بين الدول الأطراف)

17- يُتوقع أن تفضي التحقيقات المشتركة إلى نتائج واعدة بوجه خاص في القضايا التي تمارس فيها عدة دول أطراف ولاية قضائية جنائية وترغب في التحقيق في قضية ما. وبالتالي، فإن للمادة 19 صلة مادية بالمادة 15 من الاتفاقية المتعلقة بالولاية القضائية، ولا سيما الفقرة 5 منها، التي هي ذات طابع إلزامي. وتلزم الفقرة المذكورة أخيراً الدول التي تصبح على علم بأن دولاً أطرافاً أخرى تجري تحقيقاً أو تقوم بملاحقة قضائية أو تتخذ إجراءً قضائياً بشأن السلوك ذاته، بأن تتشاور مع تلك الدول،

(6) انظر: Frank Zimmermann, "Article 49: Joint Investigations", in *the United Nations Convention against Corruption: A Commentary*, Cecily Rose, Michael Kubiciel and Oliver Landwehr, eds., Oxford Commentaries on International Law Series (Oxford, Oxford University Press, 2019), p. 497

حسب الاقتضاء، بهدف تنسيق ما تتخذه من تدابير. ويسفر هذا التنسيق في بعض الحالات الأخرى عن تخلي دولة طرف عن التحقيق أو الملاحقة لدولة أخرى. وفي حالات أخرى، قد يكون بوسع الدول المعنية متابعة مصالحها الخاصة من خلال التشارك في المعلومات التي جمعتها. على أنه يمكن، في حالات أخرى أيضاً، أن تتفق الدول على أن يُلاحق كل منها بعض الفاعلين أو بعض الجرائم، تاركة جوانب أخرى من التحقيق لغيرها من الدول المهتمة. وهذا الالتزام بالتشاور ذو طبيعة عملياتية ولا يحتاج إلى أي تشريع تنفيذ داخلي. وهذه الخطوات لا بد من أخذها في الاعتبار عندما تُنقل الإجراءات القضائية الجنائية بين الدول وعندما تعترم الدول الاضطلاع معاً بتحقيقات مشتركة.

18- وينبغي أن يُلاحظ أنّ عبارة "حسب الاقتضاء" توفر مرونة تتيح عدم التشاور إذا لم يكن مستصوباً. بيد أنّ نجاح التحقيق وملاحقة مرتكبي الجرائم الخطيرة يعتمد في الكثير من الحالات على التنسيق السريع للجهود بين السلطات الوطنية المعنية، ويمكن أن يكفل التنسيق بين الدول الأطراف عدم فقدان الأدلة الحساسة زمنياً⁽⁷⁾.

2- المادة 18 (المساعدة القانونية المتبادلة)

19- قد تكون المادة 18 من الاتفاقية، المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة، ذات صلة أيضاً في سياق التحقيقات المشتركة. وأثناء المفاوضات المتعلقة بوضع اتفاقية الجريمة المنظمة، استند مشروع النص ذي الصلة للحكم المتعلق بالتحقيقات المشتركة (المادة 14 مكرراً) إلى اقتراح قدمته إيطاليا في الدورة الرابعة للجنة المخصصة لوضع اتفاقية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية المكلفة بإجراء تلك المفاوضات، ورُبط بمشروع الحكم المقابل المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة (المادة 14). وجرى النظر في مرحلة لاحقة في مسألة إدراج مادة منفصلة بشأن التحقيقات المشتركة. وفي الدورة الخامسة للجنة المخصصة، تعهدت إيطاليا بالنظر في تقديم إعادة صياغة ممكنة للمادة 14 مكرراً. وقررت اللجنة المخصصة، في دورتها العاشرة، أن التحقيقات المشتركة ينبغي تناولها في مادة منفصلة من الاتفاقية⁽⁸⁾.

20- ومن الناحية العملية، وكما هو موضح أيضاً في الإرشادات المتعلقة باستخدام النسخة المطورة من أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي أعدها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة⁽⁹⁾، فإن تقديم طلب المساعدة القانونية المتبادلة لا يمثل في معظم الدول شرطاً قانونياً لإنشاء فريق للتحقيق المشترك، على الرغم من أن القانون الداخلي للدولة قد يشترط طلب المساعدة القانونية المتبادلة كشرط مسبق لإنشاء فريق للتحقيق المشترك. وبغض النظر عن هذا النهج، فإن أفرقة التحقيق المشتركة، بمجرد إنشائها وتشغيلها، يراد منها أن تعمل خارج إطار المساعدة القانونية المتبادلة.

21- ولكن لأن أفرقة التحقيق المشتركة/هيئات التحقيق المشتركة لا يمكنها أن تعمل إلا في إقليم الدول التي هي أطراف في اتفاق إنشائها، فإن تعاون الدول الأخرى سيُلتمس من خلال تقديم طلبات المساعدة القانونية المتبادلة (أو، بدلاً من ذلك، باستخدام صك ينفذ مبدأ الاعتراف المتبادل). وفي

(7) انظر الأعمال التحضيرية عن المفاوضات بشأن وضع اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية والبروتوكولات الملحق بها (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.06.V.5)، الصفحة 159.

(8) المرجع نفسه، الصفحة 231، الحاشيتان 1 و2، والصفحة 232.

(9) www.unodc.org/mla/en/index.html

الممارسة العملية، تعمل الجهات المشاركة في فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة بالتنسيق فيما بينهما، على الرغم من أن الطلب يقدم رسمياً من إحدى هذه الجهات⁽¹⁰⁾.

3- المادة 21 (نقل الإجراءات الجنائية)

22- يمكن أيضاً اعتبار التحقيقات المشتركة التي تجرى على أساس المادة 19 من الاتفاقية بديلاً عن نقل الإجراءات الجنائية عملاً بالمادة 21. ويعد هذا النقل، تتركز الإجراءات عادة في دولة طرف واحدة، في حين يمكن لعدة دول أطراف أن تواصل تحقيقاتها بموجب المادة 19 ولكنها تجريها بصورة مشتركة وعلى نحو منسق ("الإجراءات المتطابقة"). ومع ذلك، فهذان الخياران لا يستبعد أحدهما الآخر. والأهم من ذلك، يمكن للدول الأطراف أن تقرر إجراء تحقيقات مشتركة من أجل معرفة أي منها هو الأقدر على إقامة الدعوى القضائية وأن تنقل الإجراءات إلى تلك الدولة بمجرد توفر المعلومات الكافية. وعند نقل الإجراءات إلى إحدى الدول الأطراف، ينبغي للدول الأخرى أن تواصل تقديم المساعدة إلى تلك الدولة، بوسائل منها إجراء التحقيقات المشتركة، عند الاقتضاء.

4- المادة 27 (التعاون في مجال إنفاذ القانون)

23- أثناء المفاوضات المتعلقة بوضع اتفاقية الجريمة المنظمة، وقبل اتخاذ القرار النهائي بشأن ضرورة وضع حكم منفصل بشأن التحقيقات المشتركة، خصصت مناقشات لتحديد ما إذا كان ينبغي تناول مسألة التحقيقات المشتركة في سياق الفقرة 2 (ج) من المادة 19 من مشروع الاتفاقية (التي أقرت فيما بعد في النص النهائي للاتفاقية بوصفها المادة 27، بشأن "التعاون في مجال إنفاذ القانون")⁽¹¹⁾.

24- ومن الناحية العملية، يقوم أعضاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة في كثير من الحالات بتنفيذ تدابير التحقيق والأنشطة التنفيذية المطلوبة. وعندما يحضر الأعضاء المعينون ويشاركون في التحقيقات خارج دولتهم الأصلية، فهم يعملون بمركز "أعضاء معارين في فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة".

5- المادة 4 (صون السيادة)

25- تقتضي المادة 19 من الاتفاقية من الدول الأطراف التي تشارك في التحقيقات المشتركة أن تحترم احتراماً تاماً سيادة الدولة الطرف التي سيجري ذلك التحقيق داخل إقليمها. ومن هذا المنظور، ترتبط المادة 19 أيضاً بالمادة 4 من الاتفاقية، التي هي الوسيلة الرئيسية لصون السيادة الوطنية في تنفيذ أحكام الاتفاقية.

26- والمنطلق هنا هو أنه ينبغي احترام قوانين الدولة التي تجري فيها التحقيقات المشتركة. ولا تؤثر مشاركة المسؤولين الأجانب في تلك التحقيقات بأي حال من الأحوال على تطبيق تشريعات البلد المضيف. ولا ينطبق الاستثناء إلا عندما تسمح قوانين البلد المضيف على وجه التحديد بتطبيق القانون الأجنبي. ولما كان أعضاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة لا يتمتعون في أحيان كثيرة

(10) انظر الدليل العملي بشأن أفرقة التحقيق المشتركة الصادر عن شبكة الخبراء الوطنيين المعنية بأفرقة التحقيق المشتركة، بعنوان Network of National Experts on Joint Investigation Teams, "Joint investigation teams: practical guide", document .No. 6128/1/17 REV 1 (Brussels, 2017), p. 18

(11) انظر الأعمال التحضيرية، الصفحة 231، الحاشية 2، والصفحة 232، والصفحة 267 وما بعدها.

بالدراية الكافية بقوانين البلد المضيف، فإن العملية المشتركة ينبغي أن يقودها عادة ممثل (مدع عام أو قاض أو موظف لإنفاذ القانون) عن الدولة الطرف التي ستجري العملية في إقليمها.

27- وترد في الفقرة 2 من المادة 4 من الاتفاقية عبارات إضافية تشير إلى السيادة الوطنية، فتبيّن أنّ الاتفاقية لا تبيح لأيّ من الدول الأطراف أن تؤدي داخل إقليم دولة أخرى وظائف يناط أدائها حصراً بالسلطات المختصة لتلك الدولة بمقتضى قانونها الداخلي. وفي الممارسة العملية، يعني هذا أنه في الحالات التي يقوم فيها وكلاء لإحدى الدول الأطراف بأداء وظائف داخل إقليم دولة أخرى، فلا بدّ من أن يتم هذا بموافقة تلك الدولة الأخيرة وذلك من أجل عدم انتهاك مبدأ السلامة الإقليمية⁽¹²⁾.

28- ومن حيث المبدأ، لا ينبغي للمسؤولين الأجانب أن يمارسوا مهاماً تتدرج ضمن مهام السلطة العمومية، لأن هذه المهام تمثل، داخل إقليم البلد المضيف، امتيازاً سيادياً للسلطات المختصة في ذلك البلد، وهي السلطات الوحيدة التي يمكن أن تدعي التمتع بشرعية أداء هذه المهام، إلا إذا نص تشريع البلد المضيف صراحة على السماح بذلك. وبالمثل، يحتاج المسؤولون الأجانب إلى إذن لأداء جميع الأنشطة الأخرى التي تخضع لقيود قانونية، مثل الحق في حمل الأسلحة⁽¹³⁾.

جيم - التنفيذ والإنفاذ

1- خلاصة للحالات الجارية: آلية استعراض تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحق بها

29- في وقت صياغة ورقة المعلومات الأساسية هذه، كانت الأمانة تعد، وفقاً لتوصية ذات صلة من الفريق العامل⁽¹⁴⁾، أقرها مؤتمر الأطراف في اتفاقية الجريمة المنظمة، خلاصة للحالات التي استُخدمت فيها الاتفاقية كأساس قانوني للتعاون الدولي، بغية توسيع نطاق المعلومات المتاحة في بوابة إدارة المعارف المعروفة باسم بوابة الموارد الإلكترونية والقوانين المتعلقة بالجريمة (بوابة شيرلوك).

30- وأشار أحد الأمثلة في الخلاصة إلى التحقيقات المشتركة التي أجريت على أساس المادة 19 من الاتفاقية وشملت التعاون بين سلطات إسبانيا والبرازيل والبرتغال في التحقيق المتعلق بجماعة إجرامية منظمة ضالعة في الاتجار بالكوكايين من البرازيل عبر البرتغال إلى إسبانيا. وقدمت سلطات إسبانيا والبرازيل معلومات لتيسير التحقيق الذي قاده البرتغال. وأنشئت أفرقة تحقيق مشتركة بموجب المادة 19 لاعتراض المحادثات الهاتفية، وإجراء عمليات المراقبة والتفتيش، وحجز الموجودات. وأدين المشتبه فيه في نهاية المطاف بتهمة الاتجار بالمخدرات بظرف مشدد وحكم عليه بالسجن لمدة 14 عاماً. وصودرت جميع الموجودات المحتجزة.

31- وسيجري بحث مسألة التحقيقات المشتركة وما يتصل بها من استعراض لتنفيذ المادة 19 من الاتفاقية في سياق المجموعة التي تتناول "إنفاذ القانون والنظام القضائي" في إطار الآلية المنشأة حديثاً لاستعراض تنفيذ اتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحق بها (الأعوام من السابع إلى العاشر

(12) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، (فيينا، 2016)، الفقرة 48.

(13) انظر: Zimmermann, "Article 49", p. 499. انظر أيضاً: Sebastian Trautmann and Otto Lagodny, "Commentary on §93 IRG" in *Internationale Rechtshilfe in Strafsachen*, Wolfgang Schomburg and others, eds., 5th ed. (Munich, Germany, Beck, 2012), marginal No. 4.

(14) قرار المؤتمر 3/9، المرفق الثالث، الفقرة الفرعية (ي).

من خطة العمل المتعددة السنوات لتشغيل الآلية⁽¹⁵⁾. وستعمل الآلية على أساس الإجراءات والقواعد التي اعتمدها المؤتمر في قراره 1/9 الذي اعتمده في دورته التاسعة في تشرين الأول/أكتوبر 2018.

2- التجارب المماثلة الناتجة عن الاستعراضات التي أجرتها آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد

32- لأغراض المقارنة، أفضى الانتهاء من عمليات الاستعراض في إطار الدورة الأولى من آلية استعراض تنفيذ اتفاقية مكافحة الفساد، التي ركزت على جملة أمور منها استعراض تنفيذ الفصل الرابع (التعاون الدولي) من الاتفاقية، إلى تحديد النهج الوطنية إزاء التعاون الدولي واكتساب المزيد من المعارف بشأن العوائق التي تحول دون تحقيق التعاون وبشأن الوسائل العملية اللازمة للتغلب عليها.

33- وفيما يتعلق تحديداً بتنفيذ المادة 49 من الاتفاقية، المتعلقة بالتحقيقات المشتركة، أفادت 38 دولة طرفاً بأنها أطراف في اتفاقات أو ترتيبات تسمح بإنشاء هيئات تحقيق مشتركة. وذكر أكثر من نصف الدول أن تشريعاتها وممارساتها الداخلية (بما في ذلك التطبيق المباشر للاتفاقية) تمكنها من إجراء تحقيقات مشتركة تبعاً للحالة، وأكد عدد كبير منها أنها قد قامت بذلك فعلاً عدة مرات. وأبرزت بعض الدول الأطراف العقبات التي واجهتها لدى تبادل الأدلة بين الولايات القضائية التي تتبع القانون الأنغلو-سكسوني وتلك التي تتبع القانون المدني. ولتفادي تلك الصعوبات، كثيراً ما اضطلع بتحقيقات متوازنة، وتم تبادل الأدلة المتحصل عليها عن طريق تلك التحقيقات من خلال المساعدة القانونية المتبادلة⁽¹⁶⁾.

رابعاً- النهج الإقليمية

34- على الصعيد الإقليمي، ومع التركيز على سياق الاتحاد الأوروبي، يمكن الاطلاع على الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي لإنشاء أفرقة التحقيق المشتركة بين الدول الأعضاء في المادة 13 من اتفاقية الاتحاد الأوروبي لعام 2000 بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية وفي القرار الإطاري للمجلس المؤرخ 13 حزيران/يونيه 2002 بشأن أفرقة التحقيق المشتركة. وسيتوقف نفاذ القرار الإطاري بمجرد أن تصدق جميع الدول الأعضاء على اتفاقية الاتحاد الأوروبي. وحتى ذلك الحين، يحدد القرار الإطاري، بوصفه التشريع الساري، الإطار القانوني لأفرقة التحقيق المشتركة في الاتحاد الأوروبي.

35- ويمكن أيضاً إنشاء أفرقة التحقيق المشتركة وهيئات التحقيق المشتركة على أساس صكوك أخرى، ولا سيما مع السلطات المختصة في الدول خارج الاتحاد الأوروبي. وأحد الأمثلة على ذلك الاتفاق المتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة الأمريكية لعام 2003 (المادة 5). ومن ناحية أخرى، لا يمكن استخدام أمر التحقيق الأوروبي لطلب إنشاء فريق من أفرقة التحقيق المشتركة.

36- وتشمل الصكوك الإقليمية الأخرى البروتوكول الإضافي الثاني الملحق بالاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، الذي ينظم التحقيقات المشتركة في المادة 20 منه؛ واتفاقية المساعدة القانونية والعلاقات القانونية في المسائل المدنية والأسرية والجنائية لعام 2002

(15) قرار المؤتمر 1/9، المرفق، التذييل.

(16) مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، حالة تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد: التجريم وإنفاذ القانون والتعاون الدولي، الطبعة الثانية (فيينا، 2017)، الصفحتان 254 و 255.

(اتفاقية كيشيناو) (المادة 63) والاتفاق الإطاري للسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي لعام 2010 (ميرسكور)⁽¹⁷⁾.

37- وتتضمن اللائحة التنظيمية الجديدة (الاتحاد الأوروبي) 1727/2018 بشأن وحدة التعاون القضائي التابعة للاتحاد الأوروبي (يوروجست)، التي دخلت حيز النفاذ في 12 كانون الأول/ديسمبر 2019، أحكاماً محددة بشأن دور يوروجست فيما يتعلق بأفرقة التحقيق المشتركة⁽¹⁸⁾. وبموجب تلك اللائحة التنظيمية الجديدة، تتمثل إحدى المهام التنفيذية ليوروجست في "توفير الدعم التنفيذي والتقني والمالي لعمليات الدول الأعضاء وتحقيقاتها عبر الحدود، بما في ذلك لأفرقة التحقيق المشترك؛ وإنشاء فريق تحقيق مشترك وفقاً لصكوك التعاون ذات الصلة" (الفقرتان 1 (و) و 2 (د) من المادة 4، على التوالي). ويتمتع الأعضاء الوطنيون في يوروجست بسلطة المشاركة في أفرقة التحقيق المشتركة، بما في ذلك تشكيلها (الفقرة 1 (د) من المادة 8).

38- ومن الناحية العملية، ينطوي الدعم الذي تقدمه يوروجست لأفرقة التحقيق المشتركة بوجه خاص، على تقييم مدى ملاءمة القضية لإنشاء فريق التحقيق المشترك؛ والمساعدة في صياغة اتفاق لفريق التحقيق المشترك؛ والدعم القانوني والعملية طوال عمر فريق التحقيق المشترك، بما في ذلك دعم العمليات المشتركة؛ وتنسيق استراتيجيات التحقيق والادعاء؛ وتسوية الولاية القضائية؛ والدعم المالي.

39- وتتظم اللائحة التنظيمية الصادرة عن الاتحاد الأوروبي 794/2016 المؤرخة 11 أيار/مايو 2016، والتي دخلت حيز النفاذ في 1 أيار/مايو 2017، مشاركة وكالة الاتحاد الأوروبي للتعاون في مجال إنفاذ القانون (اليوروبول) في التحقيقات المشتركة. وتشير الفقرات 1 (ج) '2' و (د) و (ح) و 5 من المادة 4 من اللائحة إلى مهام اليوروبول المتمثلة في تنسيق وتنظيم وتنفيذ إجراءات التحقيق والإجراءات التنفيذية من أجل دعم وتعزيز الإجراءات التي تتخذها السلطات المختصة في الدول الأعضاء، وتنفذ في سياق أفرقة التحقيق المشتركة وفقاً للمادة 5، وبالتنسيق مع يوروجست، عند الاقتضاء؛ والمشاركة في أفرقة التحقيق المشتركة، وكذلك اقتراح إنشائها؛ ودعم أنشطة الدول الأعضاء وعملياتها وتحقيقاتها في مجال تبادل المعلومات عبر الحدود، فضلاً عن أفرقة التحقيق المشتركة، بوسائل منها تقديم الدعم التنفيذي والتقني والمالي.

40- وفي ميدان أنشطة الاتحاد الأوروبي الرامية إلى مكافحة الاحتيال والفساد، فإن المساعدة التشغيلية والتقنية التي يقدمها المكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال في أفرقة التحقيق المشتركة ذات الصلة قد تضيف القيمة إلى أنشطة التحقيق. ويمكن للمكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيال أن يقدم الدعم المستقل لفريق من أفرقة التحقيق المشتركة عندما يعمل باعتباره جهة الاتصال المباشر للمفوضية ويقدم المساعدة إلى السلطات القضائية وسلطات الشرطة في الدول الأعضاء. ويمكن أن تقدم هذه المساعدة بعدة طرائق (المشورة القانونية؛ وتحليل البيانات ومعالجتها؛ وجهة اتصال المفوضية لسلطات الشرطة والسلطات القضائية فيما يتعلق بمسائل رفع الحصانة، وصيانة الخرمات، والالتزام بالسرية؛ والتنسيق

(17) Acuerdo Marco de Cooperación entre los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados para la Creación de Equipos Conjuntos de Investigación, adopted 2 August 2010.

(18) حلت اللائحة التنظيمية (الاتحاد الأوروبي) 1727/2018 أيضاً محل قرار مجلس الاتحاد الأوروبي 2009/426/JHA المؤرخ 16 كانون الأول/ديسمبر 2008 بشأن تعزيز يوروجست وتعديل القرار 2002/187/JHA الذي أنشأ يوروجست بهدف تعزيز مكافحة الجرائم الخطيرة.

وتبادل المعلومات بين الدول الأعضاء في المسائل الجمركية التي تختلط فيها هذه المسائل بالجوانب الجنائية للتحقيق المشترك⁽¹⁹⁾.

41- وأنشئت شبكة الخبراء الوطنيين المعنية بأفرقة التحقيق المشتركة (شبكة أفرقة التحقيق المشتركة) في تموز/يوليه 2005. ومنذ منتصف كانون الثاني/يناير 2011، كان لشبكة أفرقة التحقيق المشتركة أمانة، تستضيفها يوروجست، وتعزز أنشطة شبكة أفرقة التحقيق المشتركة وتدعم الخبراء الوطنيين في عملهم. والهدف من شبكة أفرقة التحقيق المشتركة، التي تتألف من خبير وطني واحد على الأقل لكل دولة عضو، هو تيسير عمل الممارسين في المجال. وتشجع شبكة أفرقة التحقيق المشتركة على استخدام أفرقة التحقيق المشتركة، وتيسر إنشاءها وتسهم في تبادل الخبرات وأفضل الممارسات. ويتألف خبراءها الوطنيين من ممثلين عن سلطات إنفاذ القانون وسلطات الادعاء العام و/أو السلطات القضائية في الدول الأعضاء. وكذلك عينت هيئات مؤسسية مثل يوروجست، واليوروبول، المكتب الأوروبي لمكافحة الاحتيايل، والمفوضية الأوروبية، ومجلس الاتحاد الأوروبي جهات اتصال لشبكة أفرقة التحقيق المشتركة.

خامساً- القوانين غير الملزمة

42- توفر الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الجريمة المنظمة، التي وضعها مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة لتعزيز ومساعدة الجهود التي تبذلها الدول الأعضاء لكي تصبح أطرافاً في اتفاقية الجريمة المنظمة والبروتوكولات الملحقة بها وتنفيذ أحكامها، مزيداً من التوجيه بشأن وضع تشريعات تنظم التحقيقات المشتركة.

43- ويوفر الفصل الرابع من الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الجريمة المنظمة أساساً قانونياً للتدابير الرامية إلى تعزيز التعاون التنفيذي والتقني بين وكالات إنفاذ القانون في الدول الأطراف، ولا سيما التحقيقات المشتركة. وفي التعليق على المادة 18 بشأن التحقيقات المشتركة، يُلاحظ أن من المرجح أن تكون هناك حاجة إلى وضع تشريعات بشأن وضع النموذج المدمج/الفعال لأفرقة التحقيق المشتركة/هيئات التحقيق المشتركة، حيث إنه يتطلب الاستعانة على مستوى العمليات بموظفين من ولايات قضائية أجنبية. ولأغراض النموذج المدمج/الفعال، تشمل المسائل التي قد يلزم تعريفها بعبارة قانونية ما يلي: الصلاحيات المتكافئة بين موظفي إنفاذ القانون الوطنيين والأجانب؛ وإدارة العمليات والجهة التي تقع على عاتقها؛ وجمع موظفي إنفاذ القانون الأجانب للأدلة (وبخاصة باستخدام وسائل الإكراه) ومدى قبولها في أية إجراءات لاحقة؛ وإمكانية قيام أحد أعضاء الفريق بجمع الأدلة في ولايته القضائية الوطنية دون الحاجة إلى طلب رسمي للمساعدة القانونية المتبادلة؛ والمسؤوليتان المدنية والجنائية لموظفي إنفاذ القانون الأجانب؛ وتبادل المعلومات العملية والرقابية على هذه المعلومات بعد تبادلها.

44- وتشير المادة 19 من الأحكام التشريعية النموذجية لمكافحة الجريمة المنظمة إلى "منح صلاحيات لموظفي إنفاذ القانون الأجانب في التحقيقات المشتركة". وقد يكون أحد الخيارات المفيدة، من الناحية العملية، أن تقوم الدول التي تود القيام بتحقيقات مشتركة بالنظر في وسيلة تكفل منح الصلاحيات لفترة قصيرة من الزمن، وإن كانت المادة 19 من الاتفاقية لا تشترط هذا. وتشمل

(19) انظر: Stefan de Moor, "The difficulties of joint investigation teams and the possible role of OLAF", *European*

Criminal Law Associations' Forum, No. 3 (2009), p. 97

الاعتبارات الأخرى ما يلي: ضمان الوضوح فيما يتعلق بالإشراف وأدوار الموظفين المنتدبين ومسؤولياتهم؛ وكفالة وضع حدود الأنشطة التي يمكن للموظفين المنتدبين أداؤها. وهناك مسألة أخرى هي ما إذا كان الموظفون الذين يقومون بسلوك مسموح به في إطار تحقيق مشترك مسؤولين جنائياً أو مدنياً عن هذا السلوك. وتقتصر المادة 19 منح بعض أشكال الحماية للموظفين الأجانب المنتدبين، تكون مكافئة لأشكال الحماية التي يتمتع بها موظفو إنفاذ القانون المعينون محلياً.

45- وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي، وُضع اتفاق نموذجي لتيسير إنشاء أفرقة التحقيق المشتركة⁽²⁰⁾. ويمكن تنزيل هذه الوثيقة، بجميع اللغات الرسمية وفي شكل قابل للتحرير، على موقعي يوروجست ويوروبول. ويمثل الاتفاق النموذجي لأفرقة التحقيق المشتركة خط أساس مشتركاً غير ملزم يمكن للممارسين تكييفه مع الاحتياجات المحددة لقضية معينة. ومن ثم، تعاد صياغة نصوص الأحكام الموحدة أحياناً لكي تجسد متطلبات التشريعات الوطنية أو الترتيبات المخصصة. ويقدم الاتفاق النموذجي أيضاً قائمة مفيدة تشمل معظم النقاط التي يلزم تناولها لكي يؤدي فريق التحقيق المشترك أنشطته على نحو آمن. وفي الممارسة العملية، تستخدم نموذج الاتحاد الأوروبي في الغالبية العظمى أفرقة التحقيق المشتركة التي أنشئت بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وعلاوة على ذلك، ثبت أن هذا النموذج مرناً بما فيه الكفاية ليكون أساساً للمناقشات مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مع إخضاعه لبعض التكيف مع الأسس القانونية المختلفة. وكذلك وضعت بعض الدول الأعضاء اتفاقات نموذجية ثنائية قد تكون مفيدة في توقع المسائل التي يحتمل أن تنشأ في هذا السياق المحدد وتعجل بالمناقشات بشأن مضمون اتفاق أفرقة التحقيق المشتركة⁽²¹⁾.

سادساً - القيمة المضافة للتحقيقات المشتركة ونماذجها

46- على الرغم من أن المساعدة القانونية المتبادلة يمكنها أن تيسر التحقيقات والملاحقات القضائية للجريمة المنظمة عبر الوطنية بقدر كبير، فإن التعاون على نحو أوثق في شكل تحقيقات مشتركة قد يبرهن على أنه أسلوب أكثر فعالية، وبخاصة في القضايا المعقدة. وأظهرت التجربة أنه عندما تحقق دولة ما في جريمة ذات بعد عابر للحدود، ولا سيما فيما يتعلق بالجريمة المنظمة عبر الوطنية، يمكن أن يستفيد التحقيق من مشاركة سلطات من دول أخرى يُكشف فيها عن صلات بالجرائم المعنية، أو عندما يكون التنسيق مفيداً على نحو آخر.

47- وتتمثل إحدى المزايا الكبيرة للتحقيقات المشتركة في إمكانية التجاوز الفعلي للإجراءات المرهقة لمعاهدات المساعدة القانونية المتبادلة، إذ يُمكن أعضاء فريق التحقيق، الذين يعملون على أرض أجنبية، من أن يطلبوا على نحو مباشر من سلطات بلدانهم الأصلية أن تتخذ تدابير التحقيق اللازمة⁽²²⁾. وهذا أمر يتسم بأهمية حاسمة لأن تلك السلطات ستكون عندئذ ملزمة باتخاذ التدابير المطلوبة ضمن نفس الشروط التي تنطبق إذا طُلب منها ذلك كجزء من تحقيق محلي.

48- ويختلف أساس هذه النهج التشاركية والتعاونية وممارسات التحقيق المشتركة باختلاف النظام القانوني المعني وتشمل إما إجراء تحقيقات مشتركة على أساس اتفاقات عامة أو مخصصة؛ أو

The Model Agreement on the Establishment of a Joint Investigation Team, annexed to Council resolution 2010/C- (20) .70/01 of 26 February 2010

(21) انظر: 8، "Joint investigation team"، p. 8، Network of National Experts on Joint Investigation Teams،

(22) Stefano Betti، "New prospects for inter-state co-operation in criminal matters: the Palermo Convention"، *International Criminal Law Review*, vol. 3, No. 2 (January 2003), pp. 151, 157-158

التشريعات القائمة المتعلقة بالمساعدة القانونية المتبادلة ومعاهدات المساعدة القانونية المتبادلة؛ أو مذكرات التفاهم بين وكالة وأخرى؛ أو ترتيبات التعاون المرنة التي تستند إلى ممارسات تعاونية طويلة الأمد بمساعدة من شبكات موظفي الاتصال و/أو التشريعات القائمة للمساعدة القانونية المتبادلة.

49- وبالمقارنة بالأشكال التقليدية لإنفاذ القانون والتعاون القضائي، تظهر التحقيقات المشتركة قيمتها وفوائدها المضافة: فهي تمكن من جمع المعلومات والأدلة وتبادلها مباشرة دون الحاجة إلى استخدام القنوات التقليدية للمساعدة القانونية المتبادلة. ويمكن التشارك في المعلومات والأدلة التي يتم جمعها وفقاً لتشريعات الدولة التي يعمل فيها الفريق وذلك بالاعتماد حصرياً على الاتفاق المتعلق بإنشاء هيئات تحقيق مشتركة أو الاتفاق المتعلق بفريق التحقيق المشترك. وعلاوة على ذلك، يحق للأعضاء المعارين في الفريق أو الهيئة (أي الأعضاء الذين ينتمون إلى دولة غير الدولة التي يعمل فيها فريق التحقيق المشترك أو هيئة التحقيق المشتركة) أن يحضروا تدابير التحقيق التي تجرى خارج دولتهم الأصلية وأن يشاركوا فيها- ضمن الحدود التي ينص عليها التشريع الوطني و/أو يحددها قائد فريق التحقيق المشترك. وتشمل الفوائد الأخرى للتحقيقات المشتركة تقليص عدد الطلبات ذات الصلة واستخدام الموارد المتاحة على أفضل وجه ممكن.

50- وعلى الرغم من أن التجربة أظهرت حتى الآن أن التحقيقات المشتركة تقتصر عادة على الأشكال الأكثر خطورة للإجرام، فإنها قد تكون مفيدة أيضاً حتى في القضايا المرتبطة بأشكال أقل خطورة من الإجرام. ويعزى ذلك إلى أن فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة يمكن أن يبسرا التعاون في قضية محددة وأن يعدا أيضاً الأساس لأفرقة تحقيق مشتركة في المستقبل من خلال بناء الثقة المتبادلة وتوفير الخبرة في مجال التعاون عبر الحدود.

51- ويشجع في الممارسة العملية استخدام نموذجين من التحقيقات المشتركة. وأي من النموذجين يمكن استخدامه أساساً لتنفيذ المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة⁽²³⁾:

(أ) النموذج الأول يتكوّن من تحقيقات متسقة متوازية ذات هدف مشترك، مع مساعدة من شبكة من موظفي الاتصال أو من خلال الاتصالات الشخصية، تُستكمل بطلبات المساعدة القانونية المتبادلة الرسمية من أجل الحصول على أدلة. وقد يكون الموظفون الرسميون المعنيون عاملين في مواقع غير مشتركة، ولكنهم قادرون على التشارك في العمل استناداً إلى ممارسات تعاونية قائمة منذ فترة طويلة و/أو استناداً إلى تشريعات قائمة في مجال المساعدة القانونية المتبادلة، حسب طبيعة النظام القانوني المنطبق/النظم القانونية المنطبقة؛

(ب) النموذج الثاني يتكوّن من أفرقة تحقيقات مشتركة مدمجة تضم موظفين مسؤولين من ولايتين قضائيتين على الأقل. ويمكن علاوة على ذلك تصنيف هذه الأفرقة باعتبارها إما غير فاعلة وإما فاعلة من حيث دورها. وقد يكون أحد الأفرقة المدمجة على نحو غير فاعل، على سبيل المثال، فريقاً يُدمج فيه موظف أجنبي مسؤول من جهاز لإنفاذ القانون مع موظفين مسؤولين من الدولة المضيفة للقيام بدور استشاري أو تشاوري أو بدور مساند يقوم على تقديم المساعدة التقنية إلى الدولة المضيفة. بينما يتضمن الفريق المدمج على نحو فاعل موظفين مسؤولين من ولايتين قضائيتين على الأقل، ويكون قادراً على ممارسة صلاحيات عملياتية متكافئة - أو بعض الصلاحيات العملياتية على الأقل - تحت رقابة البلد المضيف في الإقليم أو الولاية القضائية التي يعمل فيها الفريق.

(23) انظر مكتب الأمم المتحدة المعني بالمخدرات والجريمة، الدليل التشريعي لتنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، الفقرة 596.

سابعاً- الاعتبارات العملية والقانونية

- 52- ينبغي أن تُراعى سلسلة من الاعتبارات العملية والقانونية لكي تعمل التحقيقات المشتركة على أتم وجه وعلى نحو أكثر كفاءة. وتشمل تلك الاعتبارات مسائل قانونية، وكذلك مسائل تتعلق بالموقف وبالثقة فيما بين أجهزة إنفاذ القانون، ومسائل إجرائية. وهناك أيضا عدد من المشاكل العملية في تنظيم التحقيقات المشتركة، منها الافتقار إلى المعايير المشتركة والممارسات المقبولة، ومسائل تتعلق بالإشراف على التحقيق، وكذلك الافتقار في بعض الحالات إلى آليات لإيجاد حل سريع لهذه المشاكل.
- 53- وفي الغالبية العظمى من التحقيقات المشتركة، تجري تحقيقات متوازية في الدول المعنية. ولكن هذه التحقيقات يمكن أن تكون قد فُتحت في دولة واحدة فقط أو في عدة دول معنية عند النظر في إنشاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة. وفي مثل هذه الحالات، كثيراً ما تكون الخطوة الأولى هي بدء التحقيقات المحلية في الدول الأخرى المعنية.
- 54- وعندما تكون التحقيقات الوطنية جارية بالفعل، قد تكون المرحلة التي وصلت إليها عاملاً حاسماً يؤخذ في الاعتبار عند النظر في إنشاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة. وقد تكون السلطات الوطنية أكثر ميلاً إلى إجراء تحقيق مشترك عندما تكون تحقيقاتها في مراحلها الأولية وتكون التحقيقات ذات الصلة التي تجري في البلدان الأخرى في مرحلة مماثلة.
- 55- وعندما يتبين أن للقضية عناصر تشمل أكثر من بلدين، يؤخذ في الاعتبار أيضاً مستوى انخراط كل منها. وفي بعض الأحيان، يُتفق في المرحلة الأولى على عدم إنشاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة بين جميع البلدان المعنية بل بين أكثر البلدان انخراطاً فقط، وأن يُلتزم تعاون البلدان الأخرى المعنية عن طريق المساعدة القانونية المتبادلة.
- 56- ولكن في قضايا الجريمة عبر الوطنية يلزم الوضوح والاتساق في كيفية إجراء التحقيقات المشتركة وتبادل المعلومات. وأظهرت التجربة أن التحقيقات المشتركة أنشئت فيما يتعلق بعدد من الجرائم، بما في ذلك الاتجار بالمخدرات والاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين وعدد مختلف من أشكال الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وكذلك الجرائم السيبرانية والفساد والإرهاب. وقد تخلق طبيعة هذه الجرائم والتحديات التي تطرحها على المحققين مشاكل محددة تعترض إجراء التحقيقات المشتركة.
- 57- وبناء على ذلك، قد يرغب أعضاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة في النظر في ترتيبات إضافية لإجراء تحقيقات مشتركة في قضايا الاتجار بالأشخاص وتهريب المهاجرين من أجل ضمان المعاملة المناسبة لضحايا هذا الاتجار والمهاجرين المهربين وحمايتهم على النحو الواجب. وفي قضايا الاتجار بالمخدرات، قد يلزم أيضاً أن تركز ترتيبات محددة ضمن التحقيقات المشتركة على التعامل مع العينات ومواصلة فحصها الجنائي، بما في ذلك تغطية النفقات المتعلقة بذلك. وفيما يتعلق بغسل الأموال، كثيراً ما تلزم ترتيبات محددة للتصدي للتحديات التي تواجهها التحقيقات المالية ولمعالجة المسائل العملية المتصلة بتحديد عائدات الجرائم وتعقبها وتجميدها أو حجزها ومصادرتها وإدارتها وتقاسمها بين أعضاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة (وعند الاقتضاء مع الدول غير المشاركة في فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة)، بما في ذلك الحاجة إلى اتخاذ تدابير عاجلة لمنع تبديد الموجودات. وفيما يتعلق بالجريمة السيبرانية، قد تلزم ترتيبات محددة لوصف وتحديد شروط مشاركة الأطراف من القطاع الخاص مثل مقدمي خدمات الاتصالات.

ألف - التخطيط للتحقيقات المشتركة

58- من الممكن معالجة المسائل العملية والتحديات التي تواجهها التحقيقات المشتركة باستخدام نُهج تخطيط التحقيقات التي تعترف بها وتعالجها مسبقاً. وتتطلب أفرقة التحقيق المشتركة/هيئات التحقيق المشتركة، في المقام الأول، أن تحدد السلطات المختصة في الدول المعنية غرضاً مشتركاً ومصالحة مشتركة لوضع إطار التعاون هذا، مما يفترض مسبقاً إقامة صلات التحقيق في الدول المختلفة والتحقق منها. وتشمل الاعتبارات العملية التي ينبغي أن تُراعى لتقييم الحاجة إلى إنشاء فريق تحقيق مشترك/هيئة تحقيق مشتركة، على سبيل المثال، تعقيد وتطور الشبكة/الأنشطة الإجرامية التي يجري التحقيق فيها، وعدد وتعقيد تدابير التحقيق التي يتعين تنفيذها في الدول المعنية، ومدى ترابط التحقيقات في الدول المعنية.

59- وكخطوة ثانية، ينبغي التوصل إلى اتفاق بين السلطات المختصة في الدول المعنية لإنشاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة. وقد يلزم أن يُسبق ذلك القرار، حيثما ينطبق ذلك، بإحالة طلب رسمي لإنشاء فريق التحقيق المشترك. وعندما يتخذ القرار بصياغة اتفاق من هذا القبيل، ينبغي أن تُبذل الجهود لضمان أن يكون مضمون الاتفاق واضحاً وموجزاً.

60- وأثناء فترة عمل فريق التحقيق المشترك، يمكن تعديل الاتفاق الأولي باتفاق متبادل بين الأطراف في حالة الحاجة إلى تغيير في المضمون (مثلاً التغييرات في الجرائم التي يتم التحقيق فيها، أو إشراك طرف جديد، أو تكوين الفريق، أو الأغراض المحددة للفريق، أو تمديد فترة عمله).

61- ويتعين على السلطات المتعاونة، عند التخطيط للتحقيقات المشتركة، أن تعالج مجموعة متنوعة من المسائل قبل الضلوع في أي عمل أو في سياق الأنشطة المشتركة، حسب الاقتضاء. وتشمل تلك المسائل تحديد معايير اتخاذ القرار بشأن التحقيق المشترك، مع توفير ضمانات باحترام مبدأ التناسب وحقوق الإنسان للمشتبه فيه؛ وتحديد معايير اختيار مكان إجراء التحقيق المشترك (أي قرب الحدود أو قرب مكان المشتبه بهم الرئيسيين)؛ وتسمية محقق رئيسي لتوجيه التحقيق ومتابعته؛ ووصف كيفية إدارة التحقيق وإجرائه؛ وتحديد ووصف الأدوار والمهام التنفيذية المختلفة لكل عضو، فضلاً عن العمليات الخاصة/أساليب التحقيق التي ستستخدم أثناء التحقيق؛ وتحديد أي مسائل تتعلق بالإدارة والمعدات والموارد والتكاليف.

باء - إنشاء فريق تحقيق مشترك أو هيئة تحقيق مشتركة

62- يمكن إنشاء أفرقة أو هيئات تحقيق مشتركة عندما يتطلب التحقيق الجنائي إقامة تعاون وثيق بين دولتين أو أكثر. وتتألف هذه الأفرقة من ممثلي وكالات إنفاذ القوانين أو السلطات المختصة الأخرى لدى الدول المعنية. وتبعاً لهوية الدول المنخرطة وطبيعة الوقائع قيد التحقيق، يمكن أن يشمل أعضاء تلك الأفرقة والهيئات المدعين العامين والقضاة وموظفي إنفاذ القانون والخبراء. ويجري تناول مسألة الاختصاص التي تنشأ دوماً عندما يلتقي ممثلو السلطات من دول مختلفة للعمل بشأن المسائل التنفيذية بتسمية ممثل للدولة المضيفة كرئيس للفريق أو الهيئة وباشرتراط أن يضطلع الفريق/الهيئة بعملياتهما وفقاً لقانون تلك الدولة المضيفة. وعلاوة على ذلك، يأخذ أعضاء الفريق أو الهيئة في الاعتبار الشروط التي حددتها سلطات كل منهم، لدى قيامهم بمهامهم⁽²⁴⁾.

(24) انظر A/CONF.203/9، الفقرة 17.

- 63- وفي معظم الحالات، يتطلب نوعان من الظروف على وجه الخصوص تشكيل فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة: أولاً، عندما تجري تحقيقات صعبة وشاقة وترتبط بدول أخرى؛ وثانياً، عندما يُجري عدد من الدول الأعضاء تحقيقات تقتضي ملائمة قضاياها عملاً منسقاً ومتضافراً⁽²⁵⁾.
- 64- وينشأ الفريق أو الهيئة في الطرف المتعاون الذي يتوقع أن تُجرى أغلب التحقيقات فيه. وفي الممارسة العملية، يجوز للأطراف أن تتفق على أن تقوم إحداها، مثلاً الدولة الأكثر تضرراً أو التي لديها منظور عام أكمل لأنشطة الجماعة الإجرامية المنظمة، بأخذ قسم أكبر من المبادرة و/أو تتولى بحكم الواقع تنظيم التعاون بين السلطات الوطنية. وقد يكون هذا الترتيب مفيداً لضمان التنسيق المناسب داخل فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة، مع الامتثال التام لامتيازات السلطات الوطنية.

جيم - تشغيل فريق تحقيق مشترك أو هيئة تحقيق مشتركة

- 65- تعمل أفرقة التحقيق المشتركة وهيئات التحقيق المشتركة لفترات زمنية محددة، ويمكن تمديد عملها وتوسيعه بالتراضي. وتتطلب التحقيقات المشتركة التنسيق الفعال للأنشطة التنفيذية التي يقوم بها أعضاؤها. وفي الممارسة العملية، يمكن السعي إلى إيجاد المزيد من الحلول غير الرسمية لزيادة الكفاءة. ويمكن استخدام الاجتماعات الدورية بين أعضاء فريق التحقيق المشترك أو هيئة التحقيق المشتركة للتنسيق والتخطيط. ومهما كان الترتيب الذي يفضل اتباعه، يوصى بتسجيل الترتيبات العملية المتعلقة بأي أنشطة تنفيذية لا يأتي بيانها بالفعل في اتفاق فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة.
- 66- وقد تنشأ مسائل قانونية معقدة أثناء تشغيل أفرقة التحقيق المشتركة/هيئات التحقيق المشتركة. وعلى وجه الخصوص، لا ينبغي إضعاف الوضع القانوني للمشتبه فيه (ولا سيما حقه أو حقها في محاكمة عادلة وفي الدفاع الفعال) نتيجة لمشاركة مسؤولين من دول مختلفة في التحقيق المشترك. ولذلك ينبغي للاتفاقات المبرمة بموجب المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة أن تحدد بوضوح ما هو القانون الذي سينطبق (هو عادة قانون الدولة المضيفة). وبالإضافة إلى ذلك، ينبغي أن تطبق الآليات الرسمية للرقابة (مثلاً متطلبات الإذن القضائي لتدابير تحقيق محددة) كما هو الحال في الإجراءات الجنائية العادية⁽²⁶⁾.
- 67- وتوجد تحديات أخرى طالما ظل هناك عدم وضوح فيما يتعلق بهوية الدولة التي ستجري فيها المحاكمة لاحقاً. وقد يؤدي تطبيق تشريعات البلد المضيف على جمع الأدلة إلى مشاكل تتعلق بمقبولية الأدلة في دولة أخرى. وتنظم القوانين الوطنية هذه المسألة. وفي الممارسة العملية، قد يؤدي التركيز المبكر المحتمل للإجراءات في إحدى الدول الأطراف إلى إيجاد حلول أو قد يكون مستصوباً في ظروف معينة.
- 68- وثمة مسألة أكثر تحديداً تنبغي معالجتها وهي ما إذا كانت المعلومات التي يتم تبادلها في إطار التحقيقات المشتركة ستخضع لقاعدة التخصيص أو لأي قيد أو تحديد آخر، لا سيما في ضوء الإجراءات الجنائية التي تتخذ لاحقاً على الصعيد المحلي. وبموجب مبدأ التخصيص، لا يجوز من

(25) انظر الفقرة 1 من المادة 20 من البروتوكول الإضافي الثاني الملحق بالاتفاقية الأوروبية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (Second Additional Protocol to the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters)؛ والفقرة 1 من المادة 1 من القرار الإطارى 2002/465/JHA بشأن أفرقة التحقيق المشتركة.

(26) انظر: Zimmermann, "Article 49", p. 500.

حيث المبدأ استخدام هذه المعلومات إلا للأغراض التي أنشئ الفريق من أجلها. ومع ذلك، فإن الاتفاق المنشأ لفريق التحقيق المشترك أو هيئة التحقيق المشتركة قد يسمح باستخدام المعلومات على نطاق أوسع وبمرونة أكبر.

69- وثمة مسألة أخرى كثيراً ما تنشأ في تحقيق مشترك وهي كيفية توضيح شروط الإفصاح المنصوص عليها في القوانين الوطنية لأعضاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة. وإحدى القيم التي تضيفها التحقيقات المشتركة، بالمقارنة مع تبادل طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، هي إمكانية تبادل المعلومات مباشرة بين أعضاء فريق التحقيق المشترك. ولكن التشريعات الوطنية قد تختلف أولاً من حيث مدى إمكانية (أو وجوب) إدراج المعلومات الواردة في الإجراءات واستخدامها كأدلة في المحكمة؛ وثانياً من حيث مدى إمكانية (أو وجوب) الإفصاح عن هذه المعلومات للأطراف المهتمة، ومرحلة الإجراءات التي يتعين فيها الإفصاح عن المعلومات. ولتيسير إجراء تحقيق مشترك، قد يكون من المستصوب توضيح القواعد المحلية المنطبقة التي تمر بمرحلة الإعداد (انظر الفقرات 62-64 أعلاه). وقد يرغب الممارسون أيضاً في التشاور وتبادل المعلومات ذات الصلة فيما بينهم بشأن القوانين الوطنية الواجبة التطبيق. وكمارسة شائعة، يمكن أيضاً أن يُرفق بالاتفاق الذي ينشئ فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة، نسخة أو موجز من القوانين المحلية ذات الصلة⁽²⁷⁾.

70- ويمثل تشغيل فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة مسعى مكلفاً بالنظر إلى أن طبيعة الأداة تطوي على تبادل نشط للمعلومات والأدلة، وزيادة الاتصال بين أعضاء فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة، وإمكانية إشراك موظفين مسؤولين بجانب في أنشطة التحقيق. ونتيجة لذلك، سيُتبع على الدول المعنية أن تكفل وجود موارد مالية كبيرة لتغطية نفقات الترجمة التحريرية والترجمة الشفوية، والسفر والبدلات اليومية للأعضاء المعارين، ونفقات حركة البيانات والاتصالات⁽²⁸⁾.

دال - تقييم وإغلاق فريق تحقيق مشترك أو هيئة تحقيق مشتركة

71- عندما تنتهي مدة الاتفاق المتعلق بالتحقيقات المشتركة، يُشجّع الممارسون على إجراء تقييم مشترك. وينبغي إيلاء اهتمام خاص إلى الحالات التي تحتاج فيها السلطات المختصة في إحدى الدول، بسبب اختلاف الأطر الزمنية، إلى إنهاء تحقيقاتها - وبالتالي وضع حد لمشاركتها في فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة - بينما تظل احتياجات التعاون مع الشركاء الآخرين قائمة.

72- وفي موعد سابق لإغلاق فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة على أبعد تقدير، قد يلزم النظر فيما بين الشركاء في تسوية الولاية القضائية والخطوات العملية المتصلة بها (مثل استعراض نطاق الإجراءات ذات الصلة، وتقاسم و/أو إمكانية نقل الولاية القضائية، وما إلى ذلك)، على الرغم من أن الترتيبات المقررة يمكن تنفيذها بعد إغلاق فريق التحقيق المشترك/هيئة التحقيق المشتركة. وكذلك ينبغي للأطراف أن تنتظر في إدراج آلية لتسوية المنازعات في الترتيبات العامة.

(27) انظر: 18، "Joint investigation team"، Network of National Experts on Joint Investigation Teams، p. 18.

(28) انظر: a، "The European Investigation Order and the Joint investigation Team: which road to Take - a"، Rosita Zaharieva،

"practitioner's Perspective"، ERA Forum، vol. 18، No. 3 (September 2017)، p. 403.

ثامناً - الاستنتاجات والتوصيات

73- تتضمن ورقة المعلومات الأساسية هذه الاعتبارات القانونية والعملية، وكذلك التحديات المتصلة باستخدام التحقيقات المشتركة، ولا سيما تنفيذ المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة. وهي تهدف إلى تيسير تبادل الآراء والخبرات بشأن أمور منها استخدام اتفاقية الجريمة المنظمة كأساس قانوني للتحقيقات المشتركة. وتستند ورقة المعلومات الأساسية أيضاً إلى مشروع تقرير فريق الخبراء العامل غير الرسمي المعني بالتحقيقات المشتركة، بما في ذلك استنتاجاته وتوصياته، وتمضي أبعد منه⁽²⁹⁾، مبيّنة الاتجاهات والأنماط الأحدث في ميدان التحقيقات المشتركة، فضلاً عن حالة التصديق الراهنة على اتفاقية الجريمة المنظمة.

74- ولعل الفريق العامل يود استخدام ورقة المعلومات الأساسية كمادة مرجعية لتوجيه انتباه مؤتمر الأطراف إلى ضرورة مواصلة تنفيذ أحدث الأعمال في هذا المجال، رهناً بتوافر الموارد. ويمكن لهذا العمل المحدّث أن ينفذ توصية سابقة أصدرها المؤتمر ووردت في قراره 8/5⁽³⁰⁾، ومن ثم يتخذ شكل "مصفوفة"، بناء على الحالات والتجارب المتاحة حالياً، تُحدّد المسائل القانونية والعملية التي يُمكن أن تُثار في سياق تنفيذ المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة واستحداث طرائق إجراء التحقيقات المشتركة، بما في ذلك من خلال إنشاء هيئات تحقيق مشتركة، وكذلك النظر في حلول محتملة لتلك المسائل، بما يشمل تجميع أمثلة عن ترتيبات أو اتفاقات أبرمتها دول أطراف لذلك الغرض، أو يتخذ شكل مبادئ توجيهية قانونية وعملية وتنفيذية بشأن تنفيذ المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة.

75- ولعلّ الفريق العامل يود أن ينظر في توصية المؤتمر بما يلي:

(أ) مواصلة تشجيع الدول الأطراف على استخدام المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة، حسب الاقتضاء، كأساس قانوني للتحقيقات المشتركة؛

(ب) تشجيع الدول الأطراف على تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة في ميدان التحقيقات المشتركة، ولا سيما الممارسات المتعلقة بتنفيذ المادة 19 من اتفاقية الجريمة المنظمة؛

(ج) تشجيع الدول الأطراف على تيسير أنشطة تدريب القضاة أو المدعين العامين أو موظفي إنفاذ القانون أو غيرهم من الممارسين المشاركين في التحقيقات المشتركة، ودعوة الأمانة إلى القيام، رهناً بتوافر الموارد، بوضع وتنفيذ أنشطة المساعدة التقنية في هذا المجال، بما في ذلك، حيثما ينطبق ذلك وحسب الاقتضاء، مواصلة تعزيز استخدام أداة كتابة طلبات المساعدة القانونية المتبادلة التي أُعيد تطويرها، وتتضمن جملة أمور منها، إرشادات بشأن كيفية صياغة طلب لإجراء تحقيق مشترك.

(29) CTOC/COP/2008/CRP.5.

(30) قرار المؤتمر 8/5، الفقرة 2 (د).