ORGANIZATION OF
AFRICAN UNITY
SECRETARIAT
P. O. Box 3243

ORGANISATION DE L'UNITE
AFRICAINE
SECRETARIAT
B. P. 3243

منظمـــة الوحـدة الافريقيـ ADDIS ABABA

مجلس الوزراء

الدورة العاديـــة السابعة عشـرة

CM/ 390

يونيو ١٩٧١

—

تقرير السكرتير العام الادارى

عن

التعاون بين الدول الافريقيـة فى النواحى القانونيـة

—

تقرير السكرتير العام الادارى

عن

التعاون بين الدول الافريقية فى النواحى القانونية

—

لمسنا فى مناسبات عدة اثناء الاجتماعات العامة والمؤتمرات الاقليمية التى تعقدها فى افريقيا منظمة البوليس الدولى الجنائى ـ الصعاب التى تواجه الحكومات الافريقية فى مكافحتها الجرائم التى يعاقب عليها القانون الدولى العام • وترجع هذه الصعاب بلاشك الى قلة المعاهدات المبرمة بين الدول الافريقية ـ ثنائية كانت او متعددة الاطراف ـ بشأن تسليم المجرمين •

والاتفاقية الوحيدة المتعددة الاطراف القائمة الان بشأن التعاون القانونى هى تلك التى وقعتها دول منظمة الاوكام (اليوام سابقا) فى تاناناريف فى ١٢ سبتمبر سنة ١٩٦١ •

والرغم من وجود اتفاقيات ثنائية بشأن التعاون القانونى وتسليم المجرمين الا ان هذه الاتفاقيات قليلة العدد ومازالت هناك دول افريقية عديدة لم تبرم مع غيرها اى نوع من الاتفاقات سواء بشأن التعاون القانونى او حتى بشأن تسليم المجرمين •

ان التطور السريع لوسائل المواصلات وقيام علاقات وثيقة متزايدة بين الدول الافريقية ـ يخلق موقفا يجعل الحملة ضد المجرمين الذين نص عليهم القانون العام اموا على جانب كبير من الصعوبة • فما على هؤلاء المجرمين بعد ارتكاب جرائمهم فى دولة الا مجرد اللجوء الى دولة اخرى ليست بينها

وبين الدولة الاولى معاهدة لتسليم المجرمين وهكذا يفرون من العدالة .

ومن ثم فالتعاون بين الدول الافريقية امر لا غنى عنه لكى تتبدل هذه الاوضاع .

ان التعاون الدولى فى حلقة مكافحة الجرائم الدولية اصبح الان ممكنا فى كل ارجاء العالم من خلال جهود منظمة البوليس الدولى الجنائى (الانتربول) .

غير انه ان ثبتت كفاءة امكانات الانتربول الا انها لا تكفى للقضاء على الجرائم الدولية التى تتضاعف بقدر تشعب سبل الحياة فى المجتمع وتعقدها . ان غالبة المجرمين يستخدمون ذكاءهم للوصول الى افضل طرق التحايل على القانون او جعل تطبيقه عسيرا ان لم يكن مستحيلا عن طريق استغلال الاساليب الحديثة التى ينتهجها المجتمع من اجل رفاهية افراده .

وقد يكون هذا هو السبب الذى حدا بالسكرتارية العامة لمنظمة الانتربول لان تطالب — على اساس التجارب التى اكتسبتها فى هذا المضمار وخاصة فى اوربا — من الحكومة الامبراطورية الاثيوبية التكرم بعرض مشكلة امكانية ابرام معاهدة بين الدول الافريقية بشأن تسليم المجرمين على مؤتمر رؤساء دول وحكومات منظمة الوحدة الافريقية . وعقب هذه الدعوة وجهت الحكومة الاثيوبية — فى مذكرتها الاولى — اهتمام الدول الاعضاء فى المنظمة الى العقبة الهائلة الناشئة عن عدم وجود معاهدات لتسليم المجرمين بين غالبية الدول الافريقية ، كما وجهت الاهتمام الى الاخطار الناجمة عن ذلك فيما يتعلق بكفاءة الحملة المضادة للجرائم التى ترتكب ضد القانون العام

فى القارة الافريقية وتظهر هذه المذكرة فى الوثيقة رقم (CM/ 167) التى وزعت على كل الدول الاعضاء .

ومن ثم اقترحت الحكومة الامبراطورية الاثيوبية ان يدرج لاول مرة فى جدول اعمال الدورة العادية الثامنه لمجلس الوزراء بند تحت عنوان " ابرام معاهدات ثنائية و / أو معاهدة متعددة الاطراف لتسليم المجرمين بين الدول الافريقية .

وتقدمت الحكومة الامبراطورية الاثيوبية بمذكرتها الثانية فضلا عن المعاهدة الاوروبية لتسليم المجرمين - لكى يتناولها مجلس رؤساء الدول والحكومات الاعضاء كوثيقة يمكن ان تتخذ اساسا لمناقشاته التى ترمى مستقبلا الى ابرام المعاهدة الافريقية لتسليم المجرمين .

وجدت الدورة العادية الثامنه لمجلس الوزراء انها لم تتلقى معلومات كافية عن هذه المسألة وقررت ارجاء دراستها الى الدورة العادية التاسعة .

ثم تقرر فى الدورة العادية التاسعة لمجلس الوزراء التى انعقدت فى كنشاسا فى الفترة من ٤ الى ١٠ سبتمبر سنة ١٩٦٧ - بناء على اقتراح تقدمت به المغرب - ان يتسع نطاق المسألة ليتضمن مشكلة التعاون القانونى برمتها وهى المشكلة التى يعتبر تسليم المجرمين جانبا من جوانبها .

وفى نهاية تلك الدورة اتخذ القرار رقم .... CM/ RES 107 (IX)

ان المجلس :

" (٢) يوصى بان ينقل الاقتراح الاثيوبى وكل المقترحات الاخرى المرتبطة بنفس المسألة - بعد المناقشة التى وسعت نطاق الموضوع ليشمل مجال

التعاون الافريقى فى الشئون القانونية الى الدول الاعضاء فى ختام الدورة الحالية ٠ ٠

(٣) يدعو الدول الاعضاء لان تشرع فى اجراء دراسة عاجلة لهذه المقترحات العديدة ولان تنقل ملاحظاتها ومقترحاتها الى السكرتارية العامة ٠٥

(٤) يكلف السكرتارية العامة بمهمة تجميع الملاحظات والمقترحات ونقلها مرة اخرى للدول الاعضاء التى يطلب منها تقديم ارائها للسكرتارية العامة قبل نهاية يونيوسنة ١٩٦٨ ٠

" (٥) يكلف اخيرا السكرتيرالعام الادارى باعداد تقرير يربط فيه بين الاراء المختلفة للدول الاعضاء فى هذا المجلس لعرضه على مجلس الوزراء قبل انعقاد المؤتمر التالى لرؤساء الدول والحكومات ٠

وبعد اتخاذ هذا القرار اعدت السكرتارية العامة وثيقة للدول الاعضاء تتضمن نص الاقتراح الاثيوبى والنص الكامل للقرار رقم (CM/ RES 107 (IX) ٠٠٠٠) كما دعت السكرتارية العامة الدول الاعضاء لدى تقديم هذه الوثائق لان تتقدم بملاحظاتها بشأن الاقتراح الاثيوبى قبل حلول ٣١ ديسمبر سنة ١٩٦٧ ٠

واستجابة للدعوة التى وجهتها السكرتارية العامة قامت تسع دول بتقديم ملاحظاتها ومقترحاتها ، حيث تولت السكرتارية العامة تجميعها ونقلها على الفور للدول الاخرى الاعضاء فى المنظمة ٠

وفى ذلك الوقت طلبت السكرتارية من الدول الاعضاء تقديم ملاحظاتها

بشأن مقترحات الحكومة الامبراطورية الاثيوبية قبل نهاية يونيو سنة ١٩٦٨ حتى يمكن اعداد التقرير العام الذي كان قد طلبه المجلس بمقتضى الفقرة (٥) من القرار رقم (..... CM/ RES 107 (IX)) لعرضه على الدورة العادية الحادية عشرة لمجلس الوزراء المزمع عقدها في الجزائر في سبتمبر سنة ١٩٦٨ .

وبالرغم من قلة عدد الردود التي تلقتها السكرتارية العامة قبل الدورة العادية الحادية عشرة للمجلس ـ الا انها تمكنت من تقديم تقرير موقف تضمن الخطوط العريضة للردود التي تلقتها . ولقد صدر هذا التقرير العام في الوثيقة CM/ 233 ANNEX 1 , CM/ 233 (XI) CM/ 233 ANNEX II .

ورغم ان هذا البند ادرج ضمن جدول اعمال الدورة العادية الحادية عشرة لمجلس الوزراء التي انعقدت في الجزائر ، الا انه لم يناقش لان المجلس رأى ان عدد الدول التي بعثت بملاحظاتها ومقترحاتها غير كاف .

ولم يدرج الموضوع ضمن بنود جدول اعمال الدورة العادية الثانية عشرة لنفس السبب ـ بيد انه قبل تلك الدورة بعثت كل من ثولتا العليا وليبيريا بملاحظاتها ومقترحاتها للسكرتارية العامة التي قامت على الفور بنقلها الى الدول الاعضاء في المذكرة (ORG _ 120) بتاريخ ١٣ يونيو سنة ١٩٦٩ .

واكدت السكرتارية العامة في هذه المذكرة التي بعثت بها الى الدول الاعضاء نصوص القرار رقم (..... (IX) CM/ RES 107) وطلبت

من الدول التى لم تتقدم بعد بتعليقاتها ومقترحاتها حول مشروع اتفاقية بشأن التعاون الافريقى فى النواحى القانونية ان تقوم بذلك .

واعدت السكرتارية العامة لمنظمة الوحدة الافريقية بعد ذلك تقرير موقف (CM/ 291) تمت مناقشته فى الدورة العادية الثالثة عشرة لمجلس الوزراء وهى الدورة التى انعقدت فى اديس ابابا فى الفترة من ٢٧ اغسطس الى ٦ سبتمبر سنة ١٩٦٩ .

لخصت السكرتارية العامة الموقف فى هذه الوثيقة ووجهت اهتمام الدول الاعضاء مرة اخرى الى العدد غير الكافى من الحكومات التى اعربت عن وجهات نظرها بصدد المشكلات التى تمثلها امكانية ابرام اتفاقية - داخل اطار منظمة الوحدة الافريقية - حول التعاون فى النواحى القانونية ، كما حثت كل الدول على ان تقدم تعليقاتها ومقترحاتها بشأن هذه المسألة .

واثناء الدورة العادية الثالثة عشرة تقدمت الحكومة الامبراطورية الاثيوبية - التى ندين لها بمبادرة تضمين جدول اعمال المجلس هذا البند - للسكرتارية العامة بالنصوص القانونية " المتبعة فى تسليم المجرمين فى ثلاث عشرة دولة من الدول الاعضاء فى المنظمة ، لكى تقوم السكرتارية بدورها بنقل هذه النصوص الى الدول الاعضاء .

وفى نهاية المناقشات التى دارت حول الابرام المنتظر لاتفاقية تتناول التعاون فى النواحى القانونية ، اتخذت الدورة العادية الثالثة عشرة لمجلس الوزراء القرار رقم (CM/ RES 198 (XIII) ....) بتأجيل دراسة هذه المسألة للدورة العادية الرابعة عشرة . وفى الوقت ذاته ناشد

المجلس " كل الدول الاعضاء التى لم تنفذ بعد القرار رقم ..... (CM/ RES 107) ان تقدم للسكرتارية العامة باسرع مايمكنها تعليقاتها ومقترحاتها بشأن ابرام معاهدة تعاون فيما بين الدول الافريقية فى النواحى القانونية "٠

ومن ثم دخلت هذه المشكلة مرة اخرى ضمن جدول اعمال الدورة العادية الرابعة عشرة لمجلس الوزراء التى عقدت فى اديس ابابا فى فبراير مارس سنة ١٩٧٠ ، وردت فى الوثيقة (CM/ 319) التى لخصت فيها السكرتارية الموقف الخاص بمشروع اتفاقية التعاون فى النواحى القانونية ٠

وقرر هذه الدورة (القرار رقم (CM/ DEC / 108) مايلى :

أ ـ ارجاء دراسة هذه المسألة الى الدورة العادية الخامسة عشرة "٠

ب ـ ان يعد السكرتير العام الادارى استفتاء يستهدف تحديد مجالات التعاون والمشكلات ـ التى ستشكل مستقبلا اساس اتفاقيين الدول الافريقية حول التعاون فى النواحى القانونية ، بما فى ذلك مشكلة تسليم المجرمين ـ كما اقترحت اثيوبيا فى الاصل "٠

واعدت السكرتارية العامة ـ كما طلب منها ـ استفتاء حول التعاون بين الدول الافريقية فى النواحى القانونية وقدمته الى سائر الدول الاعضاء مع مذكرة تفسيرية ، وكانت هاتان الوثيقتان هما موضوع المذكرة رقم ..... (ORG / 120 / 1 / 847_70) الصادرة فى يونيو سنة ١٩٧٠٠

وعقب المناقشات التى دارت فى الدورة العادية الخامسة عشرة حول

ابرام اتفاق بشأن التعاون بين الدول الافريقية في النواحي القانونية ـ تصور مجلس الوزراء (القرار رقم ..... (XV) CM/ DEC 127) مايلي :

١ـ ارجاء دراسة هذه المسألة وخاصة القرار رقم .....
(..... (XIV) CM/ DEC 108) .

٢ـ دعوة الدول الاعضاء التي لم ترد بعد على الاستفتاء الذي اعدته السكرتارية وفقا للقرار رقم (..... (XIV) CM/ DEC 108) لان تتقدم بردودها باسرع مايمكنها للسكرتارية العامة قبل الدورة العادية السادسة عشرة للمجلس .

٣ـ التوصية بتشكيل لجنة خبراء تضم تسعة اعضاء تقوم بدراسة التقرير العام الذي اعدته السكرتارية وتقدم لمجلس الوزراء مشروع اتفاق او اتفاقات حول التعاون في النواحي القانونية .

٤ـ دعوة السكرتير العام الاداري لاعداد تقرير عن الاعباء المالية المترتبة على تأليف لجنة الخبراء لتقديمه الى الدورة العادية السادسة عشرة لمجلس الوزراء " .

وتم تناول التقارير الواردة في الفقرتين ٣ و ٤ من القرار رقم (..... (XV) CM/ DEC 127) في الوثيقة رقم (..... 1 REV 366 CM/) التي وزعت على الدول الاعضاء في ٢٢ يناير سنة ١٩٧١ .

وفي هذه الاثناء بعثت دول بردودها على الاستفتاء الذي اعدته السكرتارية العامة وفقا للقرار رقم (..... (XIV) CM/ DEC 108)

وهذه الدول هي : جابون ـ بوتسوانا ـ جامبيا ـ موريشوس ـ تشاد نيجيريا ـ تونس ـ النيجر ـ المغرب ـ السودان ـ رواندا ـ داهومي بوروندي .

ومنذ ذلك الوقت الذي اعربت فيه الحكومة الاثيوبية عن وجهة نظرها بشأن ابرام اتفاق حول التعاون الافريقي في الشئون القانونية في مذكرتيها اللتين كانتا سببا في ادراج المسألة ضمن جدول اعمال المجلس واللتين قدمتا الى الدول الاعضاء تحت رقم (..... CM/ 167 _ 1 & 2) اعربت حكومات واحد وعشرين دولة عضو ـ فـ وفقا للقرار (..... CM/ RES 107 (IX)) والقرار رقم (.... CM/ DEC 108 (XIV)) عن وجهات نظرها ـ بطريقة او باخرى ـ بشأن ابرام معاهدة متعددة الاطراف لتسليم المجرمين او اتفاق عام للتعاون في النواحي القانونية داخل اطار منظمة الوحدة الافريقية وكانت تلك هي حكومات الدول الاعضاء التالية :

موريتانيا ـ السنغال ـ الصومال ـ داهومي ـ بوروندي ـ نيجيريا المغرب ـ تونس ـ بوتسوانا ـ تنزانيا ـ النيجر ـ رواندا ـ السودان جابون ـ تشاد ـ موريشوس ـ جامبيا ـ كينيا ـ غانا ـ ليبيريا فولتا العليا .

وطي اية حال يمكن اجمال تعليقات ومقترحات الدول الاعضاء بشأن اتفاقية التعاون الافريقي في الشئون القانونية كمايلي :

رأت غالبية الدول التي تقدمت بوجهات نظرها حول الاقتراح الاثيوبي المقدم للسكرتارية العامة ـ وفقا للقرار رقم (....(IX) 107 CM/ RES)

او التى تقدمت بردودها على الاستفتاء الذى اعدته السكرتارية عملا بالقرار (CM/ DEC 108 (XV)) ـ انه يتعين تشجيع الدول الاعضاء التى ليست لديها قوانين لتسليم المجرمين على ان تسن مثل هذه القوانين كخطوة اولى نحو جعل مكافحة الدول الافريقية لجرائم القانون العام اكثر فعالية .

كما احست غالبية هذه الدول ان ابرام اكبر عدد ممكن من المعاهدات الثنائية لتسليم المجرمين لابد وان يلقى تشجيعا اذ ان مثل هذه المعاهدات الثنائية تدخل تحسينات ايجابية على قوانين تسليم المجرمين التى تشرع داخل كل دولة . ورحبت هذه الدول ايضا بفكرة ابرام معاهدات متعددة الاطراف ذات طابع اقليمى او شبه اقليمى كلما امكن ذلك .

واعربت غالبية هذه الدول عن شكوكها من توفر الفرصة والامكانية لقيام الدول الاعضاء فى منظمة الوحدة الافريقية بابرام اتفاق عام حول التعاون فى النواحى القانونية .

واستندت هذه الدول فى شكوكها الى تباين الظروف السياسية والاجتماعية والى الاختلافات فى التقاليد والعادات الثقافية واللغة فضلا عن الانظمة التى خلفها الاستعمار .

اما الدول التى لم تؤمن بامكانية ابرام معاهدة متعددة الاطراف للتعاون فى النواحى القانونية ـ فقد رأت ان هذه الخلافات تصبح اقل ان اقتصرت الاتفاقية المقترحة على تسليم المجرمين .

وفيما يتعلق بالاختلافات من حيث اللغة والنظم القانونية فقد اعتبرت

احدى الدول الاعضاء ان هذه الاختلافات لاتشكل ـ فى حقيقة الامر ـ عقبة واستندت فى هذا الرأى الى خبرتها والى تجربة اوروبا مع الاتفاقية الاوروبية لتسليم المجرمين التى انضمت اليها دول تسير وفق القانون الرومانى واخرى تطبق القانون العام .

واعربت عدة دول ـ يصل عددها الى عشرة ـ عن رغبتها وامليها فى ان تواصل الجهود الرامية الى ابرام اتفاقية متعددة الاطراف للتعاون فى النواحى القانونية تضم كل الدول الافريقية الاعضاء فى منظمة الوحدة الافريقية .

بيد ان بعض هذه الدول لم تغفل الصعاب التى ينطوى عليها مثل هذا الاتجاه غير انها اعربت عن احساسها بان هذه الصعاب لا تبرر التخلى عن الفكرة الاساسية وهى ابرام اتفاقية متعددة الاطراف حول التعاون فى النواحى القانونية .

اما بعض الدول التى رحبت بفكرة ابرام اتفاق عام حول التعاون فى النواحى القانونية فقد رأت ان يقتصر مجال هذا الاتفاق على تسليم المجرمين .

ورأت غالبية المنادين بعقد اتفاق عام حول التعاون فى النواحى القانونية ان مثل هذا الاتفاق يجب ان يتضمن بالاضافة الى تسليم المجرمين المجالات التالية :

الدخول الى المحاكم ، تطبيق الاحكام ، عقد المحاكمات العلنية وتبادل الوثائق والمعلومات .

واعربت دول اخرى عن وجهات نظرها بشأن مضمون الاتفاقية المقترحة لتسليم المجرمين وبشأن الاتفاق العام حول التعاون فى النواحى القانونية - من خلال تحديدها - على سبيل المثال - الجرائم التى يتعرض مرتكبيها للطرد والتسليم للجهات المختصة ، والظروف الواجب توافرها لتنفيذ عملية التسليم والاسلوب الذى يجب ان يتبع فى تعريف وتحديد الجرائم التى يتعرض مرتكبيها للتسليم ، وتقدمت هذه الدول بقائمة تضم هذه الجرائم او تحدد بصفة عامة فئات الجرائم التى يتعرض مرتكبيها لذلك .

كما تقدمت بعض هذه الدول بعدد من المبادىء التى يجب ان تحكم الاتفاق المقترح سواء اقتصر على تسليم المجرمين او شمل التعاون القانونى برمته ، ومن بين هذه المبادىء : عدم اعتبار اغتيال الساسة ومصرعهم جرائم سياسية ، عدم تسليم الاشخاص المتهمين بجرائم ذات طابع سياسى ، عدم تسليم الرعايا ، مبدأ المعاملة بالمثل فيما يتعلق بتسليم المجرمين ، قصر تسليم المجرمين على الاشخاص المتهمين والذين تتضمن الاحكام الصادرة ضدهم حرمانهم من الحرية ، فضلا عن مبدأ ابرام العقود .. وما الى ذلك .

ومن ناحية اخرى فان غالبية ساحقة تمثلت فى واحد وعشرين دولة كانت قد تقدمت بملاحظاتها ومقترحاتها الى السكرتارية العامة بشأن الاتفاق المقترح حول التعاون فى النواحى القانونية بين الدول الاعضاء - رأت ان تصور توحيد اجراءات تسليم المجرمين فى الاتفاق ليس ممكنا ولا عمليا نظرا لان تلك

الاجراءات ترتبط ارتباطا وثيقا بقوانين كل دولة ولان اى توحيد يتطلب اجراء تعديلات على تشريعات العديد من الدول الاعضاء .

غير ان سبع دول رأت ـ لاسباب عملية ـ ان هناك فائدة كبيرة فى توحيد اجراءات تسليم المجرمين فى سائر الدول الاعضاء التى ستدخل اطرافا فى الاتفاق المقترح بشأن التعاون الافريقى فى النواحى القانونية .

فضلا عن ذلك تتعين الاشارة الى ان عددا من الدول لم يعرب عن رأى فى هذا الشأن .

اما فيما يتعلق بالاسلوب الذى يجب ان يتبع لتحقيق ابرام اتفاقية متعددة الاطراف لتسليم المجرمين او ابرام اتفاق عام يشمل التعاون القانونى بكافة مجالاته ـ فقد رأت كل الدول ـ باستثناء ثلاث ـ ان افضل سبيل هو ان تكلف لجنة من الخبراء بمهمة دراسة المسألة وتقديم اقتراح وتقرير لمجلس الوزراء ولاجتماع رؤساء الدول والحكومات .

ووجهة النظر هذه تبررها الطبيعة المتخصصة للمشكلة وما يترتب عليها من اثار سياسية خطيرة . بيد ان دولتين او ثلاث رأت ضرورة الابقاء على الاسلوب الحالى وان تترك السكوتارية العامة مهمة اعداد تقرير عام واقتراح على اساس وجهات نظر الدول الاعضاء .

وتجدر الاشارة فى هذا الصدد الى ان الدورة العادية الخامسة عشرة لمجلس الوزراء اوصت بتشكيل لجنة خبراء وطلبت من السكوتارية العامة اعداد تقرير عن الاعباء المالية المترتبة على تشكيل هذه اللجنة حتى يتمكن مجلس الوزراء على اساس هذا التقرير من اتخاذ قرار نهائى فى الدورة العادية السادسة عشرة .

فضلا عن ذلك اختلفت وجهات النظر حول اى اتفاقية من الاتفاقيات القائمة يمكن ان تتخذ اساسا للاتفاق الافريقى المقترح بشأن تسليم المجرمين او التعاون فى النواحى القانونية ـ وتعددت فى هذا الشأن الاراء بين من ينادى بالاتفاقية الاوروبية لتسليم المجرمين ومن ينادى بالمشروع التونسى لاتفاقية تسليم المجرمين بين الدول الافريقية ، او المنادين بالنظام المتبع فى الكومنولث لتسليم المجرمين او باتفاقية تسليم المجرمين بين السنغال والمغرب .

واكتفت بعض الدول بمجرد اقتراح ضرورة الاخذ بهذه الاتفاقيات كأساس لمناقشات اعداد مشروع اتفاق بين الدول الافريقية بشأن تسليم المجرمين او بشأن التعاون فى النواحى القانونية .

AFRICAN UNION UNION AFRICAINE

African Union Common Repository **http://archives.au.int**

Organs Council of Ministers & Executive Council Collection

1971-06

Report of the Secretary General on interAfrican legal co-operation

Organization of African Unity

https://archives.au.int/handle/123456789/7618

Downloaded from African Union Common Repository