



Office of the Legal Adviser
S/249/2001
22 March 2001
ARABIC
Original: ENGLISH

استبيان بشأن التشريعات:

تحليل أولي للردود المقدمة في إطار الدراسة الاستقصائية للتدابير الوطنية الخاصة بتطبيق الأنظمة المناسبة على المواد الكيميائية المدرجة في الجداول بموجب اتفاقية الأسلحة الكيميائية

١- مقدمة

١-١ أصدر مؤتمر الدول الأطراف (المشار إليه فيما يلي باسم "المؤتمر") في دورته الخامسة ولاية تكليف بمهام جديدة لمساعدة الدول الأطراف في جهودها الرامية إلى سنّ تشريعات خاصة بتنفيذ الاتفاقية (C-V/DEC.20 بتاريخ ١٦ أيار/مايو ٢٠٠٠). وكإحدى المبادرات بموجب هذا التكليف، وزعت الأمانة "استبياناً بشأن التشريعات" على كل الدول الأطراف (S/194/2000) بتاريخ ٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٠. وكان للاستبيان هدفان مترابطان هما:

(أ) تحديد الآليات القانونية والإدارية التي وضعتها الدول الأطراف لتنفيذ الاتفاقية؛

(ب) تحديد المشكلات التي يواجهها بعض الدول الأطراف فيما يتصل بالتشريعات الخاصة بتنفيذ الاتفاقية ووسائل معالجتها.

٢-١ وقد صُممت الدراسة الاستقصائية خصيصاً لتلبية طلبات المساعدة التي ترد من العديد من الدول الأطراف التي هي الآن بصدد وضع تشريعات في هذا المجال. وتبحث هذه الدول عن أكثر السبل فعالية لتطبيق الأنظمة المناسبة على المواد الكيميائية المدرجة في الجداول وسلانفها، من أجل تيسير الإفادة بشأنها بمقتضى الاتفاقية ومن أجل تحسين مراقبة عمليات نقلها. وقد تجد الدول الأطراف أيضاً هذه الدراسة الاستقصائية مفيدة في التحضير لدورة المؤتمر الخاصة باستعراض الاتفاقية (الفقرة ٢٢ من المادة الثامنة والفقرة ٢٧ من الجزء

الثامن والفقرة ٢٦ من الجزء التاسع من المرفق المتعلق بالتحقق) التي ستقعد في أجل أقصاه ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٣.

٣-١ وحتى هذا التاريخ، قدمت الدول الأطراف الـ٥٢ التالية ردودا على الاستبيان: إثيوبيا، أذربيجان، الأرجنتين، إسبانيا، أستراليا، ألمانيا، أوروغواي، أوكرانيا، إيطاليا، باراغواي، باكستان، البرازيل، بلغاريا، بنغلاديش، بنما، البوسنة والهرسك، بيرو، بيلاروس، تركيا، توغو، الجزائر، جزر كوك، جمهورية كوريا، جنوب أفريقيا، جورجيا، الدانمرك، رومانيا، زمبابوي، سلوفاكيا، سلوفينيا، السويد، سويسرا، شيلي، الصين، عمان، الفلبين، فنلندا، كندا، كوبا، كوستاريكا، كينيا، لاتفيا، المكسيك، المملكة العربية السعودية، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، موناكو، ناميبيا، النرويج، النمسا، هنغاريا، هولندا، الولايات المتحدة الأمريكية.

٤-١ وبين الدول الأطراف التي ردت على الاستبيان ثلاث عشرة دولة لم يسبق لها أن قدمت معلومات عن التدابير التشريعية والإدارية التي اتخذتها، تنفيذاً للفقرة ٥ من المادة السابعة. وفي هذه الحالات، وقّرت الردود على الاستبيان التفاصيل الملموسة الأولى عن الوضع على الصعيد التشريعي في البلدان المعنية.

٥-١ وشرعت الأمانة في جمع الردود وفي تحليلها، بيد أن إنجاز هذه العملية سيستغرق بعض الوقت، لأن الاستبيان مفصل إلى حدّ ما ولأن الأمانة تطلب في بعض الحالات توضيحات للردود المقدمة. وستواصل الأمانة حتّى الدول الأطراف المتبقية على الرد على الاستبيان بالنظر إلى أن الهدف من هذه الدراسة هو تكوين صورة كاملة عن الوضع على صعيد التشريع في جميع الدول الأطراف، وإلى أن المعلومات التي تم تلقيها حتى الآن مفيدة. ويرد فيما يلي عرض لبعض النتائج التي برزت من التحليل الأولي للردود المقدمة حتى ١٤ آذار/مارس ٢٠٠١.

٢- حال التشريعات

١-٢ ثمة تشريعات خاصة بتنفيذ الاتفاقية سارية المفعول في ٩٢% من الدول الأطراف الـ٥٢ التي ردت على الاستبيان. وليس بين مجموع هذه الدول إلا ٨% لا توجد فيها أية تشريعات تتيح إنفاذ الاتفاقية.

٢-٢ ويقوم ٤٠% من الدول التي توجد لديها بالفعل تشريعات سارية المفعول بإعادة صياغتها أو بإعداد تشريعات أو لوائح تنظيمية إضافية لإكمال أو تحسين تشريعاتها أو أنظمتها المعمول بها بالفعل. وثمة أسباب عديدة لذلك. فقد أشار عدد من الدول التي ردت على الاستبيان إلى

أنها بصدد تعديل قوانينها الجزائية لاعتماد العقوبات المناسبة. وثمة دول أخرى تعمل على إقامة الأنظمة الجمركية الضرورية بحيث تشمل متطلبات الاتفاقية أو قرارات المؤتمر بشأن حدود التركيز المنخفض (C-IV/DEC.16 بتاريخ ١ تموز/يوليه ١٩٩٩؛ C-V/DEC.16 بتاريخ ١٧ أيار/مايو ٢٠٠٠؛ C-V/DEC.19 بتاريخ ١٩ أيار/مايو ٢٠٠٠)، أو على تعديل أو سنّ تشريعات تجسّد حظر عمليات نقل مواد الجدول ٢ الكيميائية من دول ليست أطرافاً في الاتفاقية أو إليها، ذلك الحظر الذي بدأ نفاذه في ٢٩ نيسان/أبريل ٢٠٠٠. وأصدرت دولة طرف واحدة بصفة مؤقتة مراسيم إدارية لتنفيذ الاتفاقية، ريثما يعتمد برلمانها تشريعات وطنية.

٣-٢ وترد المعايير الأساسية الثلاثة لتقييم التشريعات في الفقرة ١ من المادة السابعة، التي تقضي بأن تعتمد كل دولة طرف التدابير الضرورية لتنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية. وبصورة خاصة، يتعين على كل دولة طرف أن تقوم بما يلي: (أ) سنّ قوانين خاصة بالأنشطة المحظورة، بما في ذلك التشريعات الجزائية؛ (ب) إنفاذ هذه القوانين؛ (ج) توسيع نطاق تشريعاتها الجزائية بحيث تشمل أي أنشطة محظورة يقوم بها خارج أراضيها أشخاص طبيعون من رعاياها. وتبعاً للنظام القانوني للدولة المعنية، يمكن إنفاذ الاتفاقية مباشرة في نطاق الولاية القضائية لهذه الدولة أو قد تحتاج هذه الدولة إلى اعتماد تشريعات تنفيذ منفصلة. وبأخذ ذلك بالاعتبار، يكون الوضع فيما يخص الدول الأطراف التي ردت على الاستبيان والمعمول فيها بتشريعات خاصة بالتنفيذ كما يلي:

(أ) الأنشطة المحظورة:

- ١٣% من الدول المعنية لم تحظر عمليات نقل مواد الجدول ١ الكيميائية أو سلائفها إلى دول ليست أطرافاً في الاتفاقية أو منها؛
- ٣٦% من الدول المعنية لم تحظر عمليات نقل مواد الجدول ٢ الكيميائية أو سلائفها إلى دولة ليست طرفاً في الاتفاقية أو منها؛

(ب) الإنفاذ:

- ٦٥% منها فقط أفادت بأنها تنفذ المتطلبات المتعلقة بالشهادات التي تبين المستعمل النهائي؛
- ١٠% منها أفادت بأنه لا تطبّق فيها عقوبات على انتهاك متطلبات الاتفاقية فيما يتصل بمواد الجدول ١ أو الجدول ٢ أو الجدول ٣ الكيميائية أو سلائفها؛

(ج) ٢٩ % منها فقط أفادت بأنها وسّعت نطاق تشريعاتها بحيث يشمل الانتهاكات التي يرتكبها رعاياها خارج أراضيها.

٤-٢ وأشارت بعض الدول التي ردت على الاستبيان إلى أنها تنفذ متطلبات الاتفاقية تنفيذا تاما، بالرغم من أن قوانين الحظر الضرورية ليست سارية المفعول لديها، وذلك، على سبيل المثال، من خلال نظام ترخيص لا تُصدر الرخص بموجبه إلا لأغراض غير محظورة بموجب الاتفاقية. ويمكن ملاحظة ما يلي في هذا الصدد: إن منع الانتهاكات جانب واحد من جوانب تنفيذ الاتفاقية، في حين أن ملاحقة المنتهكين جانب مغاير إلى حد كبير. ولكل دولة طرف أن تتساءل عما إذا كان بإمكانها، بموجب قوانينها، أن تلاحق شخصا و/أو تعاقبه لانتهاكه حكما من أحكام الاتفاقية؟

٣- الجوانب العملية لمراقبة المواد الكيميائية المدرجة في الجداول

تحديد المرافق والمعامل الخاضعة للإعلان

١-٣ تشير الردود على الاستبيان إلى أن تحديد الصناعة الخاضعة للإعلان لا يزال يمثل مشكلة. ففي العديد من الدول، ليست قواعد البيانات المتصلة بالصناعة محدّثة، أو لا تضم رابطة الصناعة الوطنية كل من يقومون بأنشطة في مجال الصناعة الكيميائية. وأفادت إحدى الدول بأن مسك الصناعة لمثل هذه السجلات المفصلة ليس ممارسة معتادة وأنه يصعب التغلب على هذه العقبة.

التركيز المنخفض لمواد الجدول ٢ ومواد الجدول ٣ الكيميائية وسلانفها

٢-٣ تتفاوت عتبات الإعلان المفاد بها فيما يخص المواد المنخفضة التركيز من صفر إلى ٢٠٠ كم بالنسبة إلى مواد الجدول ٢ الكيميائية ومن صفر إلى ٥ أطنان بالنسبة إلى مواد الجدول ٣ الكيميائية. وتختلف أيضا حدود التركيز المفاد بها من ١% إلى ٣٠% بالنسبة إلى مواد الجدول ٢ الكيميائية، ومن صفر% إلى ٣٠% بالنسبة إلى مواد الجدول ٣ الكيميائية. وأفادت إحدى الدول الأطراف بأنها غير قادرة على ممارسة مراقبة فعلية للمخاليط المحتوية على مواد منخفضة التركيز من مواد الجدول ٢ الكيميائية بسبب افتقارها إلى الخبرة وإلى البرامج الحاسوبية الكافية. وإن عدد المواد الكيميائية الخاضعة للمراقبة كبير جدا، وقد يكون لمخلوط واحد ذي تركيز منخفض أسماء تجارية مختلفة يصل عددها إلى ١٠.

تدابير مراقبة الواردات/الصادرات ودور الإدارات الجمركية

٣-٣ أفادت أغلبية الدول التي ردت على الاستبيان بأنها أعمّلت تدابير لمراقبة الواردات/الصادرات من خلال إصدار الرخص أو الأذون. وواضح أن إدارة الجمارك الوطنية تمثل عاملا حاسما في التنفيذ. وأفادت ثلاث دول بأنها عيّنت ممثلا للجمارك في هيئاتها الوطنية. ويتّصل بعدم فعالية تدابير الرقابة الجمركية زهاء ٧٢% من المشكلات التي أفادت بها الدول. وفي حالتين، لا تُراقب الواردات والصادرات من المواد المدرجة في الجداول الكيميائية لأن اللوائح التنظيمية الضرورية لذلك لم توضع. وأشارت دولتان إلى أن البيانات الجمركية لا يمكن التعويل عليها، أو أنها لا تشير إلى درجة نقاء المواد؛ ولذلك يجري استخدام نظام مواز لطلب المعلومات مباشرة من الشركات المعنية. وهذا الحل مرض بالنسبة إلى إحدى الدولتين المعنيتين وليس مرضيا بالنسبة إلى الدولة الأخرى. وأشارت خمس دول إشارة محددة إلى أن رموز النظام المنسق للمنظمة العالمية للجمارك غير كافية لتتبع الواردات والصادرات من المواد الكيميائية المدرجة في الجداول. وحلّت دولة منها هذه المشكلة باستخدام رموز النظام المنسق مع أرقام التسجيل في دائرة المستخلصات الكيميائية، من أجل التمكن من تحديد المواد الكيميائية المدرجة في الجداول. ونجحت دولة أخرى في حل المشكلة من خلال دراسات استقصاء وأنشطة إرشاد واسعة قامت بها هيئتها الوطنية. ومن المؤسف أنه لا تتوفر لكل الهيئات الوطنية الموارد الضرورية للجوء إلى هذا الحل.

مناطق التجارة الحرة

٤-٣ لفتت دولتان طرفان لديهما مناطق تجارة حرة الانتباه إلى حالتها الخاصة وأشارت إلى عدم وضوح التزاماتهما بموجب الاتفاقية فيما يخص السلع العابرة. وأشارت دولة عضو في الاتحاد الأوروبي إلى أنه لا يمكن جمع الأرقام الخاصة بالواردات/الصادرات بالنسبة لعمليات النقل فيما بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. وفيما يلي مثالٌ سيّق على التباينات في البيانات المقدّمة: يصدرُ البلد ألف (وهو ليس عضوا في الاتحاد الأوروبي) مادة من مواد الجدول ٢ الكيميائية إلى البلد باء (وهو عضو في الاتحاد الأوروبي) ويُدْرَج ذلك في بياناته التي يعلن عنها للمنظمة. وقبل التخليص الجمركي للمادة الكيميائية في البلد باء، يبيع تاجر في البلد جيم (وهو أيضا عضو في الاتحاد الأوروبي) المادة الكيميائية بصورة مباشرة إلى البلد دال (وهو ليس عضوا في الاتحاد الأوروبي)، دون جلب المادة الكيميائية إلى البلد جيم. فلا البلد باء ولا البلد جيم يدرجان بيانات عن ذلك في إعلاناتهما المقدمة إلى المنظمة، ولكن البلد دال يفعل ذلك. وهكذا لا تكون هناك أي صلة ظاهرة بين صادرات البلد ألف وواردات البلد دال في البيانات المقدمة إلى المنظمة.

التشريعات المتكاملة

٥-٣ اتبعت ١٨% من الدول التي لديها تشريعات سارية المفعول النهج المتكامل فيما يتعلق بالتشريعات، وحققت نتائج إيجابية. وذكرت هذه الدول في ردها على الاستبيان عدة مزايا للنهج المتكامل، منها ما يلي:

- (أ) احترام صلاحيات مختلف الهيئات الحكومية المشاركة في تنفيذ الاتفاقية؛
- (ب) إتاحة استخدام البنية الحكومية القائمة كوسيلة فعالة لمراقبة المواد الكيميائية المدرجة في الجداول؛
- (ج) تخفيف العبء الإداري؛
- (د) التمكين من التنسيق الأفضل؛
- (هـ) إتاحة إدماج نظام الاتفاقية في النظام القائم لإصدار أذون الاستيراد/التصدير.

التأخر في سنّ تشريعات التنفيذ

٦-٣ ذكرت الدول التي ردت على الاستبيان أسباباً شتى لتأخرها في إعمال التدابير الضرورية. فقد عزت إحدى الدول الأطراف ذلك إلى المهام التي يقع عبؤها على كاهل القطاع العام والسلطة التشريعية. وأشارت دولتان إلى أن تعقّد التشريعات وتضارب المتطلبات القانونية داخلياً يحولان دون سنّ التشريعات اللازمة. وثمة دولة أخرى لا تزال تدرس سيرة التكامل في هذا المجال. وأفادت دولة تتبّع النهج المتكامل على نحو فاعل بأنّ المشاورات الضرورية مع كل الأطراف المعنية (الصناعات الكيميائية والصيدلانية، والقوات المسلحة، وشتى الوزارات المسؤولة عن الإشراف على النظم الأخرى في المجال الكيميائي) تمثل عملية طويلة الأمد. وبالنسبة إلى دولة أخرى من الدول التي ردت على الاستبيان، تبين أنّ المصاعب تكثفت مهمة إنشاء آليات مراقبة لا تتداخل أو لا تتضارب مع اتفاقيات دولية أخرى أو مع تشريعات وطنية قائمة.

٧-٣ وذكرت إحدى الدول الأطراف أن عدم وجود هيئة وطنية لديها هو سبب عدم وجود تشريعات تنفيذ فيها وعدم مراقبتها لأي جانب من جوانب الأنشطة المتصلة بالمواد الكيميائية المدرجة في الجداول. وأشارت دولة طرف أخرى إلى أنها لمّا تزل بصدد إقامة بنية هيئتها الوطنية وتنظيمها وتجهيزها بالعاملين. وتركز دولة طرف أخرى على تحديد الصناعة الخاضعة للإعلان قبل معالجة الجوانب العملية لمراقبة المواد الكيميائية المدرجة في الجداول. وقد أدت

التغيرات السياسية والاقتصادية والافتقار إلى برلمان في واحدة من الدول الأطراف إلى تأخرها في سنّ التشريعات اللازمة.

٨-٣ وتعزو إحدى الدول الأطراف المشكلات التي تواجهها في تنفيذ الاتفاقية إلى أن دورات المنظمة التدريبية لا توفرّ إلاّ باللغة الإنكليزية وأن حاجز اللغة يحول دون التوصل إلى فهم جيد للكيفية التي يمكن بها تنفيذ الالتزامات بموجب الاتفاقية تنفيذاً فعالاً. ونلاحظ أخيراً أن إحدى الدول التي ردت على الاستبيان أشارت إلى أنها ستستعين بالاستبيان كمجموعة شاملة من المبادئ التوجيهية لإعداد لوائحها التنظيمية.

٤ - الإستنتاجات الأولية والتوصيات

١-٤ سوف يكون من العسير تحقيق موضوع أحكام الاتفاقية والغرض منها فيما يتعلق بمراقبة المواد الكيميائية المدرجة في الجداول وسلائفها إذا لم تكن التشريعات الداخلية الكافية سارية المفعول في كل الدول الأطراف في الاتفاقية.

٢-٤ ولن يمكن تطبيق أحكام الاتفاقية بصورة موحّدة طالما بقيت التشريعات الوطنية الخاصة بالتنفيذ تعبر عن هذا التباين الواسع في التفسير بشأن الأنشطة الخاضعة للإعلان.

٣-٤ وإن الاتحادات الجمركية ومناطق التجارة الحرة والمبادرات الأخرى الرامية إلى إتاحة المزيد من الفرص التجارية في الاقتصاد العالمي الحالي تمثّل في بعض الحالات تحديات بالنسبة إلى الالتزامات المتعلقة بالإفادة والإنفاذ بموجب الاتفاقية. وقد تحتاج الدول الأطراف المشاركة في مثل هذه النظم القانونية الخاصة إلى تحديد كيفية توفيقها عملياً بين هذه الالتزامات وبين التزاماتها المتصلة بالتجارة والإفادة بالبيانات بموجب اتفاقية الأسلحة الكيميائية. والدول الأطراف التي نجحت في إيجاد حلول بهذا الصدد مدعوة إلى إعلام الأمانة بتجربتها حتى تتسنى استفادة الدول الأطراف الأخرى بها. وقد أبرزت اتصالات الأمانة مع هيئات أخرى من الهيئات التي تنفذ معاهدات أن صعوبات مشابهة تطرأ بالنسبة لبعضها فيما يتعلق بالالتزامات المتصلة بالتجارة. وتشير معلومات حديثة إلى أن أحد الاتحادات يعترزم الآن تعديل أنظمتها من أجل تمكين أعضائه من أن يتتبعوا ضمنه المواد الكيميائية المستعملة في صناعة المخدرات غير المشروعة. وستعلم الأمانة الدول الأطراف بالنتائج المحقّقة في هذه الحالة.

٤-٤ وبالنظر إلى حقوق السيادة للدول وإلى اعتباراتها السياسية الخاصة، فقد ترغب الدول الأطراف في المستقبل في التفكير في وضع إطار للتشريعات الوطنية الخاصة بتنفيذ الاتفاقية ولعناصرها الرئيسية التي ينبغي إرساؤها كحدّ أدنى. وثمة خيار بديل يتمثل في أن تتفق الدول

الأطراف على نموذج قانون أساسي يمكن أن يعدّه المجلس التنفيذي ويقره المؤتمر، كما تم فيما يتعلق باتفاقات المرافق.

٤-٥ وبصفة أعمّ، قد تنظر الدول الأطراف، مع تنامي السوق الدولية وتوحّدها، إلى النهج المتكامل فيما يتعلق بالتشريعات باعتباره وسيلة للوفاء بالتزاماتها بتنفيذ التدابير المتصلة بالتجارة في إطار شتى النظم المتعددة الأطراف التي هي أطراف فيها. وربما كانت الردود على الاستبيان بشأن التشريعات، التي تبيّن أن التكامل يخفف العبء الإداري ويعزز الاتساق ويتيح إنفاذاً أكثر فعالية، تشير إلى أن هناك نزعة إلى السير في هذا الاتجاه.

--- 0 ---