

شرح على
اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الاتجار غير المشروع
في المخدرات والمؤثرات العقلية
١٩٨٨

حررت في فيينا يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨



الأمم المتحدة

شرح على
اتفاقية الأمم المتحدة
لمكافحة الاتجار غير المشروع
في المخدرات والمؤثرات العقلية
١٩٨٨

حررت في فيينا يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨



الأمم المتحدة
نيويورك ، ١٩٩٩

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف كبيرة مقرونة بأرقام. ويعد ذكر رمز كهذا إشارة الى وثيقة من وثائق الأمم المتحدة.

E/CN.7/590

منشورات الأمم المتحدة
رقم المبيع A.98.XI.5
ISBN 92-1-648000-9

تصدير

أعدت هذه الشروح على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، ١٩٨٨، بناء على طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي، وهي تأتي في أنسب وقت لها. ذلك أن الذكرى العاشرة لاعتماد الاتفاقية - الأخيرة في سلسلة من معاهدات مكافحة إساءة استعمال المخدرات - تحل في نفس السنة التي تعقد فيها الجمعية العامة دورتها الاستثنائية المخصصة للجهود الدولية لمناهضة إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها.

ويشكل هذا المصنف واحدا في سلسلة طويلة من الشروح المتأخرة على الاتفاقيات الدولية لمكافحة المخدرات، التي يعود تاريخها الى زمن عصبة الأمم. ولئن كانت الدول الأطراف في أي معاهدة هي المفسر النهائي المعتمد لها، فإن من الإنصاف القول إن هذه الشروح قد استقبلت بالترحيب نظرا لإسهامها في تعزيز الفهم المشترك لمضامين تلك الاتفاقيات وأهدافها، ومن المؤكد أنها تضيء بعدا دوليا على ما كان يمكن أن يكون رؤية ضيقة - لكي لا نقول غير محايدة - للوضع.

وفي حالة الشروح التي نحن بصدها، استكمل التفسير القانوني المعتاد، بناء على طلب لجنة المخدرات والمجلس الاقتصادي والاجتماعي، بفرع تناول الجوانب العملية لتنفيذ الاتفاقية. واني لآمل أن تزيد هذه الميزة الإضافية الشروح نفعا على نفع.

وقد أتاحت الدورة الاستثنائية العشرون للجمعية العامة، المنعقدة في نيويورك من ٨ الى ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٨، فرصة سانحة للمجتمع الدولي لكي يستعرض العواقب الوخيمة التي تخلفها إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها على الفرد والمجتمع، وعلى الاقتصاد والأمة. كذلك أتاحت تلك الدورة لجميع الأمم فرصة لتأكيد التزامها بالتصدي لتلك المشاكل وبإستبانة التدابير والأولويات على صعيد المجتمع المحلي وعلى الأصعدة الوطنية والإقليمية والعالمية.

ويراودني الأمل في أن تكون هذه الشروح أداة نافعة تساعدنا على أن نرقى الى مستوى مواجهة هذا التحدي.

نيويورك، حزيران/يونيه ١٩٩٨

كوفي عنان

الأمين العام للأمم المتحدة

تمهيد

منشأ الشروح

بعد أن ذكر المجلس الاقتصادي والاجتماعي بأن الشروح السابقة - على الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ وبروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل لتلك الاتفاقية وعلى اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١ - عادت بنفع عظيم على عدد من الحكومات كمرشد لها في إعداد التدابير التشريعية والإدارية اللازمة لتطبيق هاتين الاتفاقيتين، طلب المجلس في قراره ٤٢/١٩٩٣ الى الأمين العام أن يعد شروحا على اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ التي كانت آنذاك قد دخلت حيز النفاذ منذ قرابة ثلاث سنوات. وكان المجلس، في طلبات مماثلة للشروح السابقة، قد أكد على فائدتها المحتملة في ضمان تفسير أكثر اتساقا للمعاهدات. وفي طلبه للشروح الحالية، ذكر المجلس على وجه التحديد أن ذلك العمل سيكون مصدر عون للدول، لا في تفسيرها لاتفاقية سنة ١٩٨٨ فحسب وإنما أيضا في تنفيذها لتلك الاتفاقية. وعلى ذلك فإن هذه الشروح قد نظمت على أسس مختلفة نوعا ما عن الأسس التي نظمت عليها سابقاتها، كما أن إجراءات الصياغة قد اقتضت نهجا مختلفا.

وكان الجانب الأكبر من مجموع النص قد أعد أولا بمعرفة أربعة من المحررين هم: هنري مازو، المدير المساعد السابق لشعبة حقوق الإنسان التابعة لأمانة الأمم المتحدة حيث كان مسؤولا عن الصكوك والإجراءات الدولية، وجون ف. سكوت، المدير السابق لمكتب المستشار القانوني ونائب مدير لدى وكيل الأمين العام للشؤون القانونية بأمانة الأمم المتحدة، وكان كلاهما قد عمل بمثابة خبير استشاري قانوني لمؤتمر المفوضين الذي اعتمد الاتفاقية، ووليام سي. غيلمور، أستاذ القانون الجنائي الدولي بجامعة إدنبره، وديفيد ماكلين، مستشار الملكة وأستاذ بشعبة القانون بجامعة شيفيلد. وتسجل لهم هنا بالشكر والتقدير مساهمتهم القيمة في هذه الشروح.

وكانت النصوص التي تعد بشأن مختلف المواد التقنية تعرض بانتظام - قصد الحصول على آرائهم وتقييماتهم - على طائفة متنوعة من الخبراء الحكوميين المنتمين الى جميع المناطق الجغرافية - كان كثيرون منهم قد ساهموا في عملية صياغة الاتفاقية وشاركوا في مؤتمر المفوضين.

وفضلا عن ذلك، يسجل التقدير البالغ، وخاصة فيما يتعلق بالشروح على المواد ١٢ و١٣ و١٥، لآراء أمانة الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات.

وتعزّز النهج المتعدد التخصصات الذي اعتمد تلبية لطبيعة محتويات الاتفاقية ذاتها، بفضل أفرقة استعراض تتألف من خبراء ودعاها الى الانعقاد قسم الشؤون القانونية التابع لبرنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات، وعكفت باستمرار على تنقيح المخطوط واستكماله. كذلك عمل قسم الشؤون القانونية بمثابة حلقة وصل مع قسم المعاهدات بمكتب الشؤون القانونية التابع لأمانة الأمم المتحدة، وذلك طوال عملية الصياغة.

وعهد بمهمة التنسيق الشامل للمشروع والإشراف على المخطوط الى بولسين ك بيبلي، الأمين السابق للجنة المخدرات طوال عدة سنوات، كما عمل أمينا للمؤتمر ولكتبه ولجنة الأولى.

وأخيرا يوجه الشكر الى جميع أولئك الآخرين، الذين تحول كثرتهم دون الإشادة بكل منهم على حدة، والذين أسهموا بطرق شتى في الإنجاز الناجح لتلك المهمة الطويلة والدقيقة - مهمة صياغة الشروح ومراجعتها وتبويبها للنشر.

بنية الشروح

تنقسم الشروح الى خمسة أجزاء وظيفية إضافة الى "مقدمة" تعطي صورة شاملة لنشوء اتفاقية سنة ١٩٨٨ منذ ظهور فكرتها في الجمعية العامة في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٤ وحتى اعتمادها في مؤتمر المفوضين في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨.

ويتناول "الجزء الأول"، وعنوانه "أحكام عامة" الديباجة والمادة ١ ("تعريف") والمادة ٢ ("نطاق الاتفاقية"). وبالرغم من أن ديباجة الاتفاقية ليس لها نفس المغزى القانوني لأي من موادها، فإن تفحصها، الى جانب تفحص المادة ٢، يوفر خلفية سليمة لفهم أهداف الاتفاقية، كما يوفر، مع المادة ١، مقدمة عامة لموضوع الاتفاقية.

وليست عناوين الأجزاء الأربعة المتبقية بحاجة الى إيضاح أو تفسير. فالجزء الثاني، وعنوانه "الأحكام الموضوعية"، يشمل المواد من ٣ الى ١٩، أي المواد الموضوعية أو الفنية، والتي يعد كثير منها معاهدات مصغرة قائمة بذاتها بشأن ومواضيع معينة. وتشكل الأدوار التي تضطلع بها لجنة المخدرات والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات والتقارير المطلوبة من الأطراف والرامية الى التحقق من التنفيذ السليم للاتفاقية، مواضيع "الجزء الثالث" وعنوانه "أحكام التنفيذ". ويشرح "الجزء الرابع" وعنوانه "أحكام ختامية" الأحكام الموحدة التي يضمها الكثير من الاتفاقيات متعددة الأطراف من أجل تنظيم جوانب تقنية من بينها الانضمام الى الاتفاقية كطرف فيها أو

تعديل الاتفاقية. أما مرفق الاتفاقية الذي يورد قوائم بالمواد التي تنظمها أحكام المادة ١٢ ، فهو يشكل "الجزء الخامس".

ويورد مرفقان لـ/الشروح معلومات أساسية بشأن "الأحكام الختامية" بالصيغة التي اعتمدت بها وعن مسألة التحفظات على الاتفاقية، ومسألة التطبيق الإقليمي للاتفاقية (وهما مسألتان لا تتناولهما الاتفاقية صراحة).

وتنشأ سمة خاصة ومميزة لـ/الشروح الحالية من طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن تكون تلك الشروح ذات فائدة مباشرة للأطراف في تنفيذها الفعلي لأحكام الاتفاقية. وأفضى ذلك، فضلا عن تفسير النص النهائي بالصيغة التي اعتمد بها - الذي يعد سمة قياسية من سمات الشروح القانونية، الى إدراج فرع أو فروع بعنوان "اعتبارات التنفيذ" حيث يكون ذلك مناسباً. وتعكس هذه الاعتبارات الممارسات الحكومية فيما يتعلق بالمسألة قيد البحث، كما تقدم أمثلة لتدابير التنفيذ العملي التي تتخذها أو توصى بها دوائر حكومية شتى أو هيئات دولية ذات نفوذ. وبالنظر الى طبيعة مضامين المواد، فقد قصرت تلك الاعتبارات على المواد من ٣ الى ١٩ ، أي على "الجزء الثاني" الذي يضم "الأحكام الموضوعية". وتبعاً لمضمون كل مادة، قد ينطبق الاعتبار على المادة في مجملها أو على أقسام فرعية مختلفة منها.

وأخيراً، يقتضي توضيحاً موجزاً نظامُ ترقيم الفقرات المتبع في هذه الشروح. فكل فصل يبدأ بسلسلة جديدة من أرقام الفقرات، حيث يشير العدد الأول أو العددين الأولان من الرقم الى رقم المادة (مثال ذلك أن الفصل الذي يتناول المادة ٧ يبدأ بالفقرتين ٧-١، ٧-٢ ... الخ، والفصل الذي يتناول المادة ١٩ يضم الفقرات من ١٩-١ الى ١٩-٢٤). ومن شأن ذلك أن ييسر الإشارة الى الفقرات دون حاجة الى ذكر فرع أو فصل، وأن يعرف الفقرة المراد الإشارة إليها على الفور. وتعين لتطبيق هذا النظام اللجوء الى بعض الاستثناءات: فرقمت فقرات المقدمة ١، ٢ ... الخ، ورقمت فقرات الديباجة ٠-١، ٠-٢ ... الخ، واستخدم الرقمان ٣٥ و ٣٦ على التوالي كعديدين أوليين لترقيم فقرات الفرع المعنون "نص الإثبات والفقرة الختامية" والجزء الخامس الذي يتناول الجدولين الأول والثاني المرفقين بالاتفاقية، (وذلك على اعتبار أن ٣٤ هو رقم آخر مادة مرقمة، ويتبع مرفقا /الشروح نظاماً مماثلاً. والأمل معقود على أن يجد قراء /الشروح ومن يرغبون في إبداء تعليقات على محتواها في نظام الترقيم هذا نظاماً ييسر الفهم سهل الاستخدام.

المحتويات

صفحة

iii	.....	تصدير
iv	.....	تمهيد
ix	.....	مذكرات ايضاحية
١	.....	مقدمة

الجزء الأول: أحكام عامة

١٣	الديباجة
----	-------	----------

المادة رقم

٢٥	.....	١- تعاريف
٣٩	.....	٢- نطاق الاتفاقية

الجزء الثاني : أحكام موضوعية

٤٩	.....	٣- الجرائم والجزاءات
٩٥	.....	٤- الاختصاص القضائي
١١٠	.....	٥- المصادرة
١٤١	.....	٦- تسليم المجرمين
١٦٢	.....	٧- المساعدة القانونية المتبادلة
١٩٥	.....	٨- إحالة الدعاوى
١٩٩	.....	٩- أشكال أخرى من التعاون والتدريب
٢١٢	.....	١٠- التعاون الدولي وتقديم المساعدة الى دول العبور
٢١٥	.....	١١- التسليم المراقب
٢٢٨	.....	١٢- المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية
٢٦٠	.....	١٣- المواد والمعدات
٢٦٥	.....	١٤- تدابير للقضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المخدرة وعلى الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية
٢٨٠	.....	١٥- الناقلون التجاريون

٢٨٧	المستندات التجارية ووسم الصادرات	١٦-
٢٩١	الاتجار غير المشروع عن طريق البحر	١٧-
٣١٠	مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة	١٨-
٣١٤	استخدام البريد	١٩-

الجزء الثالث : أحكام تنفيذية

٣٢٥	المعلومات التي تقدمها الأطراف	٢٠-
٣٣٢	اختصاصات اللجنة	٢١-
٣٣٨	اختصاصات الهيئة	٢٢-
٣٤٩	تقارير الهيئة	٢٣-

الجزء الرابع : بنود ختامية

٣٥٥	تطبيق تدابير أشد مما تقتضيه هذه الاتفاقية	٢٤-
٣٥٧	عدم الانتقاص من حقوق أو التزامات تعاهدية سابقة	٢٥-
٣٦١	التوقيع	٢٦-
٣٦٥	التصديق أو القبول أو الموافقة الإقرار الرسمي	٢٧-
٣٦٨	الانضمام	٢٨-
٣٧٠	الدخول حيز النفاذ	٢٩-
٣٧٣	الانسحاب	٣٠-
٣٧٥	التعديلات	٣١-
٣٧٩	تسوية المنازعات	٣٢-
٣٨٣	النصوص ذات الحجية	٣٣-
٣٨٥	الوديع	٣٤-
٣٨٧	نص التصديق والفقرة الختامية	

الجزء الخامس : الجداول المرفقة بالاتفاقية

٣٨٩	مرفق الاتفاقية	
-----	----------------	--

المرفقات

٤٠١	الأول - التاريخ التشريعي للأحكام الختامية	
٤٠٣	الثاني - المواضيع غير المدرجة بالاتفاقية	
٤٠٣	ألف - التحفظات	
٤٠٧	باء - التطبيق الاقليمي	

مذكرات إيضاحية

استخدمت في هذا المنشور مختصرات الأسماء التالية :

الانتربول	Interpol	المنظمة الدولية للشرطة الجنائية
مدأ	OAS	منظمة الدول الأمريكية
اليوبو	UPU	الاتحاد البريدي العالمي
الهو	WHO	منظمة الصحة العالمية

استخدمت في هذا المنشور الأسماء المختصرة التالية :

'الجمعية'	للجمعية العامة للأمم المتحدة.
'الهيئة'	للهيئة الدولية لمراقبة المخدرات.
'اللجنة'	للجنة المخدرات التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.
'المؤتمر'	لمؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، المنعقد في فيينا من ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر الى ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨.

'اتفاقية شنغن'
للاتفاقية التي يطبق بموجبها اتفاق شنغن المؤرخ ١٤ حزيران/يونيه ١٩٨٥ بين حكومات اتحاد دول بينيلوكس الاقتصادي وجمهورية ألمانيا الاتحادية والجمهورية الفرنسية بشأن الإلغاء التدريجي لإجراءات المراقبة عند الحدود المشتركة فيما بينها.

'الأمين العام'
للأمين العام للأمم المتحدة.

استخدمت الصيغ المختصرة التالية للمنشورات وغيرها من المراجع التي يكثر ورودها في النص :

'اتفاقية سنة ١٩١٢' لاتفاقية الأفيون الدولية، الموقعة في لاهاي في ٢٣ كانون الثاني/يناير ١٩١٢، والمنشورة في: عصبة الأمم، مجموعة المعاهدات، المجلد ٨، ص ١٨٧.

'اتفاقية سنة ١٩٢٥' لاتفاقية الأفيون الدولية، الموقعة في جنيف في ١٩ شباط/فبراير ١٩٢٥، والمنشورة في: عصبة الأمم، مجموعة المعاهدات، المجلد ٨١، ص ٣١٧.

'اتفاقية سنة ١٩٣١' لاتفاقية تحديد صنع المخدرات وتنظيم توزيعها، الموقعة في جنيف في ١٣ تموز/يوليه ١٩٣١، والمنشورة في: عصبة الأمم، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٣٩، ص ٣٠١.

'اتفاقية سنة ١٩٣٦' لاتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات الخطرة، الموقعة في جنيف في ٢٦ حزيران/يونيه ١٩٣٦، والمنشورة في: عصبة الأمم، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٩٨، ص ٢٩٩.

'اتفاقية سنة ١٩٤٨' للبروتوكول الذي أخضع للمراقبة الدولية المخدرات التي لا تتناولها اتفاقية ١٣ تموز/يوليه ١٩٣١ الخاصة بتحديد صنع المخدرات وتنظيم توزيعها، والمعدلة بالبروتوكول الموقع في ليك ساكسيس، نيويورك، في ١١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٦ - الموقع في باريس في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٤٨، والمنشور في: الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٤٤، ص ٢٧٧.

'بروتوكول سنة ١٩٥٣' لبروتوكول تحديد وتنظيم زراعة جنبة الخشخاش وإنتاج الأفيون والاتجار به دولياً وبالجملة واستعماله، الموقع في نيويورك في ٢٣ حزيران/يونيه ١٩٥٣، والمنشور في: الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٤٥٦، ص ٣.

'اتفاقية سنة ١٩٦١' للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، حررت في نيويورك في ٣٠ آذار/مارس ١٩٦١، ونشرت في: الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٢٠، العدد ٧٥١٥، ص ٢٠٤.

'اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة' للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، بصيغتها المعدلة بالبروتوكول المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، حررت في نيويورك في ٨ آب/أغسطس ١٩٧٥ ونشرت في: الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٧٦، العدد ١٤١٥٢، ص ١٠٥.

'اتفاقية سنة ١٩٧١' لاتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١، حررت في فيينا يوم ٢١ شباط/فبراير ١٩٧١ ونشرت في: الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٠١٩، العدد ١٤٩٥٦، ص ١٧٥.

'بروتوكول سنة ١٩٧٢' للبروتوكول المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، حرر في جنيف يوم ٢٥ آذار/مارس ١٩٧٢ ونشر في: الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٩٧٦، العدد ١٤١٥١، ص ٣.

‘اتفاقية سنة ١٩٨٨‘ لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، ١٩٨٨، حررت في فيينا يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨.

‘الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١‘ للشروح على الاتفاقية الوحيدة للمخدرات، ١٩٦١ (أعدتها الأمين العام عملا بالفقرة ١ من قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٩١٤ دال (د-٣٤) المؤرخ ٣ آب/أغسطس ١٩٦٢) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.73.XI.1).

‘الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١‘ للشروح على اتفاقية المؤثرات العقلية، التي حررت في فيينا يوم ٢١ شباط/فبراير ١٩٧١ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.76.XI.5).

‘الشروح على بروتوكول سنة ١٩٧٢‘ للشروح على البروتوكول المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، حررت في جنيف يوم ٢٥ آذار/مارس ١٩٧٢ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.76.XI.6).

‘الوثائق الرسمية، المجلد الأول...‘ للوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، فيينا، ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر-٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، المجلد الأول (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.94.XI.5).

‘الوثائق الرسمية، المجلد الثاني...‘ للوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، فيينا، ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر-٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، المجلد الثاني (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.91.XI.1).

يشار الى البلدان بالأسماء التي كانت تطلق عليها رسميا في الوقت المعني.

لا تنطوي التسميات المستخدمة في هذا المنشور، ولا طريقة عرض المادة التي يتضمنها، على الإعراب عن أي رأي كان من جانب أمانة الأمم المتحدة بشأن المركز القانوني لأي بلد أو إقليم أو مدينة أو منطقة، أو للسلطات القائمة فيها، أو بشأن تعيين حدودها أو تخومها.

* * *

مقدمة

منشأ الاتفاقية

١ - عند استعراض الوضع والاتجاهات فيما يتعلق بسوء استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها منذ أن دخلت حيز النفاذ كل من اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ في صيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١،^(١) لاحظت لجنة المخدرات في مداولاتها ومقرراتها والهيئة الدولية لمراقبة المخدرات في تقاريرها السنوية، مع بالغ القلق، أن الوضع آخذ في التدهور بسرعة وبلا هوادة. فبالاستناد الى المعلومات المتوافرة من الدول الأعضاء ومن الأمم المتحدة أثناء أوائل الثمانينيات تبين شيئا فشيئا أن إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها قد بلغا أبعدا لم يسبق لها مثيل. كذلك لاحظت الجمعية العامة، في قرارها ١٦٨/٣٦ الذي اعتمدت بموجبه عام ١٩٨١ الاستراتيجية الدولية لمكافحة إساءة استعمال المخدرات، أن "بلاء إساءة استعمال العقاقير مستمر في الانتشار وأنه اتخذ أبعادا وبائية في أجزاء عديدة من العالم".

٢ - وكان الاتجار غير المشروع بالمخدرات يتهدد صحة الأفراد ورفاههم، وينشر الفساد، ويحرض على التآمر الإجرامي، ويقوض النظام العام. كما كان يتهدد سيادة الدول وأمنها، ويلحق الاضطراب بالبنى الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمع. وكان في ظروف معينة يتسبب في نشوء أو دعم أشكال خطيرة أخرى من الجريمة المنظمة.

٣ - ولم يكن من الممكن، إزاء مشكلة الضخامة، أن يتوقع من الحكومات كل منها بمعزل عن غيرها، أن تجابه وتمنع آثار اتجار بالمخدرات واسع النطاق محكم التنظيم. ولم تعد المعاهدات السارية لمكافحة المخدرات، التي واصلت توفير إطار قانوني دولي سليم لتنظيم استعمال عدد من المخدرات والمؤثرات العقلية المحددة، تكفي وحدها نظرا لأنها كانت قد استحدثت لمواجهة وضع طرأت عليه منذ ذلك الحين تغيرات مذهلة. هذا فضلا عن أن أحكام القانون الجنائي التي تنص عليها لقمع الاتجار غير المشروع كانت محدودة في نطاقها.

٤ - وأثناء عقد الثمانينيات كان المجتمع الدولي عموما والدول الأطراف في المعاهدات الدولية لمكافحة المخدرات بوجه خاص، أكثر اقتناعا من أي وقت مضى بأنه قد آن أوان المضي قدما واتخاذ مبادرات جديدة لا لتكثيف الجهود وتنسيق الاستراتيجيات داخل الإطار القائم

(١) أدرجت في الذكريات الإيضاحية الواردة في مستهل هذا المنشور قائمة بالأسماء الكاملة لهذه الاتفاقية وغيرها من الصكوك والمنشورات التي تتكرر الإشارة إليها في هذه الشروح.

فحسب، بل أيضا لاستحداث وصياغة صك آخر يمكنها من التصدي بمزيد من القوة، عن طريق التعاون والعمل المتكافل، لمشكلة الاتجار بالمخدرات وجميع متضمناتها.

٥ - وقد جذبت عدة جوانب لمشكلة الاتجار غير المشروع اهتمام الهيئات المعنية في الأمم المتحدة وأولي الاعتبار لتطوير تدابير مضادة ممكنة. فاجتمع فريقا خبراء في عام ١٩٨٢ لدراسة أداء اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١ وملاءمتهما وسبل تعزيزهما. وتطرق تقريرهما الى مواضيع يذكر منها إمكانية دمج الاتفاقيتين أو استحداث أحكام جديدة تتعلق بإجراءات تسليم المجرمين أو بتدابير تستهدف حرمان تجار المخدرات من عائدات أنشطتهم غير المشروعة. ودعت لجنة المخدرات فريق خبراء بشأن مصادرة عائدات جرائم العقاقير الى الاجتماع مرتين في عامي ١٩٨٣ و١٩٨٤. وأسفر اجتماعه الثاني عن مجموعة من الاقتراحات (MNAR/1984/13) الرامية الى تضمين صك دولي مناسب عناصر أو أحكاما تستكمل بها الجزاءات المنصوص عليها في الاتفاقيات السارية المتعلقة بالحرمان من الحرية على أثر الإدانة بجرائم خطيرة ذات صلة بالمخدرات. وفي الاجتماع الحادي عشر للرؤساء التنفيذيين للأجهزة الوطنية لإنفاذ قوانين المخدرات، منطقة الشرق الأقصى،^(٢) في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٤، أعرب عن رأي مؤداه أن أي اتفاقية جديدة "يمكن أن تفيد كثيرا في تناول سبل ترشيد التعاون القضائي وغير القضائي، من أجل تيسير تعقب عائدات الجرائم المتعلقة بالعقاقير على الصعيد الدولي، وتجميدها ومصادرتها" (E/CN.7/1985/9)، كذلك وجه الاهتمام الى إجراءات تسليم المجرمين بهدف إدراج أحكام مناسبة بشأنها في أي اتفاقية مقبلة. وأجرت شعبة المخدرات دراسة هامة بحثت فيها ممارسات تسليم المجرمين الراهنة في حالة الجرائم ذات الصلة بالمخدرات واقترحت مبادئ توجيهية يستعان بها في إبرام معاهدات تسليم المجرمين وحددت مجالات أنشطة عملية ممكنة.^(٣) كما أولي الاعتبار لمواضيع ذات صلة من بينها إقرار تدابير مراقبة أشد إحكاما على بعض المواد الكيميائية التي لا غنى عنها لصنع المخدرات غير المشروعة ويسهل الحصول عليها في الأسواق المشروعة، وكذلك تجريم تهريب المخدرات في الطائرات والسفن، واستخدام أسلوب إنفاذ القوانين المتمثل في التسليم المراقب، والتعاون عبر الحدود من أجل تمكين أجهزة إنفاذ القوانين من جمع المعلومات والشواهد وتبادلها بشأن ما يجري اكتشافه من جماعات وعمليات الاتجار بالمخدرات.

٦ - وحثت الحاجة العاجلة الى اتخاذ إجراءات حاسمة والأخذ بنهج شامل إزاء كافة جوانب الاتجار غير المشروع، بحكومات عدد من بلدان أمريكا اللاتينية الى اعتماد إعلانين رسميين أرسلتا في عام ١٩٨٤ الى الجمعية العامة للنظر فيهما في دورتها التاسعة والثلاثين. فإعلان كيتو لمكافحة الاتجار بالمخدرات (A/39/407، المرفق)^(٤) دعا الى اتخاذ إجراءات تشريعية دولية يكون بوسعها أن تشن حملة فعالة على الاتجار غير المشروع فيما وراء الحدود الوطنية وتفرض عقوبات على المجرمين حيثما وجدوا، واقترح اعتبار الاتجار بالمخدرات جريمة ضد الإنسانية

(٢) تغير هذا الاسم في عام ١٩٨٦ الى 'رؤساء الأجهزة الوطنية لإنفاذ قوانين المخدرات، آسيا والمحيط الهادئ'.

(٣) صدرت تلك الدراسة في وقت لاحق بعنوان *Extradition for Drug-Related Offences* (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.85.XI.6).

(٤) وقع بالنيابة عن إكوادور وبنما وبوليفيا وبيرو وفنزويلا وكولومبيا ونيكاراغوا.

بكل ما ينطوي عليه ذلك من متضمنات قانونية. وفي إعلان نيويورك لمكافحة الاتجار بالمخدرات والاستعمال غير المشروع للمخدرات (A/39/55 و Corr.1 و Corr.2، المرفق)^(٤) حثت الأمم المتحدة على الدعوة بأسرع وقت ممكن الى انعقاد مؤتمر متخصص للنظر في المشاكل القانونية والمؤسسية المترتبة على الاتجار واعتماد خطة عمل دولية لمكافحة الاتجار بالمخدرات والنظر في اعتبار الاتجار بالمخدرات جريمة ضد الإنسانية.

٧ - وتضمن جدول أعمال الدورة التاسعة والثلاثين بندا عنوانه "الحملة الدولية لمكافحة الاتجار بالمخدرات". وأفضت المناقشات حول هذا البند الى اعتماد ثلاثة قرارات هامة. فأولا، اعتمدت الجمعية في قرارها ١٤٢/٣٩ إعلانا بشأن مكافحة الاتجار بالمخدرات وإساءة استعمال العقاقير جاء فيه، في جملة أمور، أن الاتجار بالمخدرات قد أصبح يشكل "نشاطا إجراميا دوليا يستلزم إيلاؤه اهتماما عاجلا وأولوية قصوى". وثانيا، طلبت الجمعية في قرارها ١٤٣/٣٩، طلبت الجمعية الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي، من خلال لجنة المخدرات، "أن ينظر في العناصر القانونية والمؤسسية والاجتماعية ذات الصلة بجميع جوانب مكافحة الاتجار بالمخدرات بما في ذلك إمكانية الدعوة الى عقد مؤتمر متخصص".

٨ - وثالثا، في قرارها ١٤١/٣٩، إذ وضعت الجمعية في اعتبارها إعلان كيتو وإعلان نيويورك، أعربت عن يقينها بأن اتساع نطاق الاتجار غير المشروع بالمخدرات وعواقبه يجعل من الضروري إعداد اتفاقية تتناول مختلف جوانب المشكلة في مجموعها، ولاسيما الجوانب التي لم تتطرق إليها الصكوك الدولية الراهنة. وطلبت بناء على ذلك أن تشرع لجنة المخدرات في إعداد مثل هذه الاتفاقية على سبيل الأولوية، وأرسلت إليها لهذه الغاية، كورقة عمل، نص مشروع اتفاقية مرفقا بالقرار.

الإعداد الأولي لمشروع اتفاقية

٩ - تناول مشروع الاتفاقية الذي أرسل الى اللجنة كورقة عمل، في ثماني عشرة مادة، طائفة واسعة من المسائل وجاء فيه على الأخص أن الاتجار غير المشروع يشكل "جريمة خطيرة ضد الإنسانية"، وأن الجرائم الوارد ذكرها في الاتفاقية لن تخضع لأي قانون ينص على السقوط بالتقادم ولا ينبغي أن تعتبر جرائم سياسية لأغراض تسليم المجرمين. وينبغي إنزال عقوبات جنائية صارمة بالأفراد المسؤولين عن الأنشطة غير المشروعة الوارد ذكرها في الاتفاقية. كذلك ارتثيت محاكمة المجرمين بمعرفة محكمة دولية مختصة وإحالة المنازعات المتعلقة بتفسير الاتفاقية أو تطبيقها أو الوفاء بأحكامها الى محكمة العدل الدولية. وسينشأ صندوق لمساعدة البلدان النامية المتضررة بالاتجار غير المشروع.

١٠- واستجابت اللجنة في دورتها الحادية والثلاثين لطلب الجمعية العامة فأجرى أعضاؤها تبادلاً مبدئياً لوجهات النظر حول ما ينبغي أن يكونه المحتوى الموضوعي للصك الجديد وكيفية صياغته. واعترف عموماً بأن الصك الجديد ينبغي أن لا يستنسخ أحكام الاتفاقيات السارية المفعول ولا أن يحد من الالتزامات التي تنص عليها بل ينبغي أن يركز على عناصر ملموسة ومبتكرة مكملة في جوهرها معاهدات مكافحة المخدرات القائمة ووثيقة الصلة بها. ولكي يكون ذلك الصك فعالاً حقاً ينبغي أن يصاغ بحيث تحظى أحكامه بقبول أكبر عدد من الدول مما ييسر انضمام الجميع إليه. ولهذه الغاية، ولكي تلبي اهتمامات جميع البلدان، ينبغي أن تكون أحكامه متوافقة بقدر الإمكان مع مختلف النظم الدستورية والقانونية ومتسقة مع مبادئ القانون الجنائي المقبولة عموماً. وينبغي أن يكفل الاحترام لسيادة الدول.

١١- وفيما يتعلق بالإجراء الذي ينبغي للجنة أن تتبعه لتنفيذ ولايتها، قررت اللجنة، إذ أدركت أن صياغة الصك الجديد ستشكل مهمة معقدة تتطلب خبرة متخصصة رفيعة المستوى، أن الخطوة الأولى ينبغي أن تكون التماس التعليقات والاقتراحات من الحكومات بشأن العناصر التي تود أن تراها مدرجة في مشروع الاتفاقية.

١٢- وبناء على ذلك طلبت اللجنة إلى الأمين العام في قرارها ١(٣١)^(٦) أن يعمم لهذا الغرض على الدول الأعضاء والدول الأطراف في معاهدات مكافحة المخدرات القائمة مجموعة من ١٧ وثيقة تضم نص مشروع الاتفاقية المرفق بقرار الجمعية العامة ١٤١/٣٩، وإعلاني كويتو ونيويورك وتقارير ومذكرات أخرى ذات صلة بالموضوع. وطلب إلى الأمين العام أن يصف ويجمع التعليقات الواردة من الحكومات، وكذلك الدراسات الأخرى ذات الصلة، ويعد تقريراً يحدد فيه العناصر التي ينبغي النظر في إدراجها في مشروع الاتفاقية. وفي تقريره E/CN.7/1986/2 و Corr.1 و Corr.2 و Add.1-3)، الذي تضمن تحليلاً منهجياً للإجابات الواردة من الحكومات ولمواد أخرى ذات صلة، حدد الأمين العام العناصر التي ارتئي عموماً أنها جديرة بأن تدرج في مشروع الاتفاقية، كما حدد عناصر أخرى تقتضي مزيداً من الدراسة قبل أن يتسنى اتخاذ قرار بإدراجها أو بعدم إدراجها. ومن جهة أخرى، استقبلت مجموعة من العناصر - هي نعت الاتجار بالمخدرات بأنه جريمة ضد الإنسانية، واستبعاد الاتجار بالمخدرات من أي قانون ينص على السقوط بالتقادم، وإنشاء محكمة جنائية دولية، وإنشاء صندوق جديد لتقديم المساعدة،^(٧) والاختصاص القضائي الإجباري لمحكمة العدل الدولية - التي تضمنها مشروع الاتفاقية الذي أرسل إلى اللجنة ليكون بمثابة ورقة عمل - استقبلت بمعارضة شديدة من كثير من الحكومات

(٦) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨٥، الملحق رقم ٣ (E/1985/23)، الفصل التاسع، الفرع ألف.

(٧) كان يوجد بالفعل صندوق للأمم المتحدة لمكافحة المخدرات، أنشأه المجلس الاقتصادي والاجتماعي بقراره ١٥٥٩ (د-٤٩) المؤرخ ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٧٠ بهدف مساعدة الحكومات والمنظمات الدولية في جهودها الرامية إلى الحد من إساءة استعمال المخدرات وقمع الاتجار غير المشروع بها. وعندما أنشئ برنامج الأمم المتحدة لمكافحة المخدرات عام ١٩٩٠، دمج الصندوق والبرنامج معاً.

التي بعثت برودها. وبدا أن إدراجها لا يفي بمعيار المقبولية الذي اعتبر أمراً جوهرياً إذا أريد للاتفاقية أن تصبح صكاً فعالاً.

١٣- ولئن لم تجادل الحكومات في ردودها في ضرورة أو مرغوبية الصك الجديد، فقد شددت على أنه بالنظر إلى أنه سيكون قاصراً على جانب واحد جوانب مكافحة المخدرات هو الاتجار غير المشروع بها، فسوف يكون من المهم ضمان أن الدول التي لم تصبح بعد أطرافاً في الاتفاقيات القائمة سوف تنضم إلى تلك الاتفاقيات. وفيما يتعلق بشكل الصك الجديد، أعربت بعض الحكومات عن تفضيل مؤكد لاعتماد بروتوكول أو صك إضافي يعدل الاتفاقيات الراهنة ويكملها. غير أنه بالنظر إلى الصعوبات القانونية التي تنطوي عليها تلك الصيغة فإن الفكرة لم تتابع ورجحت كفة الاقتراح الرامي إلى صوغ صك متميز.

١٤- وأعرب في الدورة الأربعين للجمعية العامة عن الارتياح للتأييد الذي حظيت به مبادرة الجمعية في كافة أنحاء العالم، لا من جانب الحكومات فحسب بل أيضاً من جانب المنظمات الدولية والإقليمية وغير الحكومية المعنية بمشكلة المخدرات. ويخص بالذكر ما لوحظ من تقدير لكون مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين قد أوصى في قراره ٢^(٨) بأن يوضع إعداد صك دولي جديد لمكافحة الاتجار غير المشروع في مصاف الأولويات المطلقة. وفي قرارها ١٢٢/٤٠، قررت الجمعية العامة، بعد الإشارة إلى القلق العام إزاء "الأثار المروعة والضارة المترتبة على إساءة استعمال العقاقير والاتجار بها"، وعملاً باقتراح كان الأمين العام قد أبداه في وقت سابق من السنة، الدعوة إلى انعقاد مؤتمر دولي على المستوى الوزاري في فيينا عام ١٩٨٧، حول إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها. وتقرر أن يعهد إلى المؤتمر بمهمة اعتماد مخطط شامل متعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في مجال مكافحة إساءة استعمال المخدرات،^(٩) يركز على المسائل العملية والموضوعية ذات الصلة المباشرة بمشاكل إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها، والعمل، في جملة أمور، على تأييد إعداد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع.

١٥- وفي قرارها ١٢٠/٤٠، أعربت الجمعية العامة عن تقديرها لاستجابة الدول الأعضاء لطلب الأمين العام تعليقاتها على مشروع الصك المقترح، وطلبت إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يصدر إلى لجنة المخدرات تعليمات بأن تتخذ، على أثر دراستها في دورتها الاستثنائية التاسعة لتقرير الأمين العام، قراراً بشأن العناصر التي يمكن إدراجها في الاتفاقية، ويطلب إلى الأمين العام أن يعد مشروع اتفاقية استناداً إلى تلك العناصر.

(٨) مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو، ٢٦ آب/أغسطس - ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥: تقرير أعدته الأمانة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.86.VI.1)، الفصل الأول، الفرع هـ.

(٩) "المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في مجال مكافحة إساءة استعمال المخدرات"، الذي اعتمده المؤتمر في ختام أعماله (تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18) الفصل الأول، الفرع ألف) ترد الإشارة إليه في الفقرة ٤ من المادة ١٤ من الاتفاقية باعتباره أحد الأسس التي يمكن أن تستند إليها الأطراف في اعتماد تدابير مناسبة تستهدف القضاء على الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية، أو خفض ذلك الطلب.

١٦- واعتمدت اللجنة في دورتها الاستثنائية التاسعة، المنعقدة في شباط/فبراير ١٩٨٦. استناداً الى دراستها لتقرير الأمين العام، القرار ١ (د-٩) تحت عنوان "توجيهات بشأن إعداد مشروع اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات".^(١٠) وفي ذلك القرار، زكت اللجنة ١٤ عنصراً للإدراج في مشروع أولي للاتفاقية، هي: التعاريف، حسبما يقتضيه الغرض من الاتفاقية؛ استبانة عائدات الاتجار بالمخدرات وتعقبها وتجميدها ومصادرتها؛ تعزيز الالتزامات فيما يتعلق بتسليم المجرمين المتورطين في جرائم ذات صلة بالاتجار بالمخدرات؛ تدابير رصد أو مراقبة مواد كيميائية ومذيبات وسلائف محددة تستخدم في التجهيز والصنع غير المشروعين للعقاقير الخاضعة للمراقبة؛ تدابير ضمان عدم استخدام الناقلين التجاريين في نقل المخدرات والمؤثرات العقلية غير المشروعة، بما في ذلك وضع نظام عقوبات؛ وسائل التعاون فيما بين البلدان، وخاصة بين أجهزة إنفاذ القوانين، في سبيل تبادل المعلومات، وإنشاء روابط اتصال مشتركة، والمساعدة في مجال التدريب وتبادل الخبرة المتخصصة، بما في ذلك تعيين موظفي اتصال معنيين بالعقاقير، حسب الاقتضاء، مع مراعاة المشاكل الخاصة لدول العبور؛ تعزيز التعاون فيما بين البلدان من أجل توفير المساعدة القانونية والقضائية المتبادلة في شؤون التحقيق والملاحقة؛ التسليم المراقب؛ مدى ملاءمة الجزاءات على الجرائم ذات الصلة بالاتجار غير المشروع بالمخدرات؛ تعزيز التعاون المتبادل فيما بين الدول في قمع الاتجار غير المشروع بالمخدرات في أعالي البحار؛ تدابير الحد من الزراعة غير المشروعة وغير المراقبة للمحاصيل المخدرة، بما في ذلك المنع وإبادة المحاصيل وإبدالها؛ توسيع نطاق المراقبة في مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة؛ منع تلقي وحيارة ونقل الأجهزة المعدة لأغراض صنع أو تركيب أو تجهيز المخدرات والمؤثرات العقلية على نحو غير مشروع؛ منع استخدام الطرود البريدية للنقل غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية. كذلك طلبت اللجنة الى الأمين العام أن يعد مشروعاً أولياً لاتفاقية يتضمن تلك العناصر المحددة وأن يعمم المشروع على أعضاء اللجنة وعلى الحكومات الأخرى المهتمة بالأمر من أجل إبداء التعليقات أو اقتراح تغييرات في النصوص.

١٧- وعملاً بطلب اللجنة، أعد الأمين العام مشروع نص يتألف من ١٤ مادة تناظر العناصر التي أوصت اللجنة بإدراجها وتفصل مضمينها الموضوعية^(١١). ودرست اللجنة في دورتها الثانية والثلاثين مشروع النص الأولي هذا، وكذلك مجموعة من التعليقات أو الاقتراحات بإدخال تعديلات على النص (E/CN.7/1987/2/Add.1) التي قدمتها الحكومات. ولم يتضمن المشروع ديباجة أو مواد تعالج آليات تنفيذ التدابير أو مواد ختامية، إذ اعتبرت صياغتها أمراً سابقاً لأوانه في تلك المرحلة ويتطلب مزيداً من التوجيهات من جانب اللجنة.

(١٠) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨٦. الملحق رقم ٣ (E/1986/23) الفصل العاشر، الفرع الف.

(١١) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CN.7/1987/2.

أعمال فريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية

١٨- بعد إجراء مناقشة عامة حول نهج مشروع النص ومضمونه ومناقشة لكل مادة على حدة، خلصت اللجنة الى استنتاج مؤداه أن من الضروري، بغية التعجيل بصوغ الاتفاقية لكي تدخل حيز التنفيذ بأسرع وقت ممكن بناء على طلب الجمعية العامة في قرارها ٢٦/٤١، إنشاء فريق خبراء دولي حكومي مفتوح العضوية تقتصر مهمته على استعراض وثيقة عمل يعدها الأمين العام لهذا الغرض. وستضم تلك الوثيقة مع المشروع الذي أعده الأمين العام، والتعليقات التي أبدتها عليه الحكومات وأعضاء اللجنة المشاركين في الدورة الثانية والثلاثين في شهر شباط/فبراير ١٩٨٧، ونتائج مناقشات تلك الدورة، وكذلك مناقشات الفريق العامل غير الرسمي الذي بحث المادة المتعلقة بالتعريف أثناء الدورة. كما ستتضمن تلك الوثيقة مشروع ديباجة، وفرعا يتناول آليات التنفيذ، ومشروع أحكام ختامية. ودعيت الدول الى تقديم تعليقات ينظر فيها فريق الخبراء. وأيد المجلس الاقتصادي والاجتماعي قرارات اللجنة في قراره ٢٧/١٩٨٧، وأكد على أن فريق الخبراء المنشأ ينبغي أن يجتمع، إن دعت الضرورة الى ذلك، مرتين أثناء عام ١٩٨٧.

١٩- وبناء على ذلك عقد فريق الخبراء دورتين في عام ١٩٨٧. وكان معروضا عليه وثيقة عمل (DND/DCIT/WP.1) أعدها الأمين العام. وطوال ما مجموعه ٣٩ جلسة عامة، شمل فريق الخبراء بالبحث جميع المواد الأربع عشرة التي ضمها المشروع، وأجرى تبادلًا أوليًا لوجهات النظر حول الديباجة وتدابير التنفيذ والأحكام الختامية.

٢٠- وأصدرت الجمعية العامة في دورتها الثانية والأربعين مزيدًا من التعليمات بهدف تسريع عملية إعداد مشروع الاتفاقية.^(١٢) ففي قرارها ١١١/٧٢، طلبت الى الأمين العام، بعد أن لاحظت أن الوقت الذي أتيج لفريق الخبراء لم يمكنه من إجراء دراسة شاملة لجميع المواد، أن ينظر في الدعوة الى انعقاد دورة ثالثة لفريق الخبراء الدولي الحكومي لمواصلة عمله بشأن مشروع الاتفاقية قبل انعقاد الدورة الاستثنائية العاشرة للجنة في شباط/فبراير ١٩٨٨. كما طلبت الى اللجنة أن تنظر في دورتها الاستثنائية العاشرة في مشروع الاتفاقية وتوافق عليه إن أمكن، وأن تعد توصيات بشأن تدابير تتخذ بهدف الانتهاء من إعداد مشروع الاتفاقية، بما في ذلك إمكانية الدعوة الى انعقاد مؤتمر موفضين في عام ١٩٨٨ لاعتمادها.

٢١- ودعيت الى الانعقاد من ٢٥ كانون الثاني/يناير الى ٥ شباط/فبراير ١٩٨٨ دورة ثالثة لفريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية، حيث عقدت ١٥ جلسة عامة. وواصل فريق الخبراء مناقشاته على أساس وثيقة العمل التي كانت قد عرضت عليه في دورته الأولى والثانية. وأتم فريق الخبراء مناقشته لعدد من المواد، ووافق على بعض النصوص المنقحة وأورد صيغا بديلة

(١٢) في الإعلان الذي اعتمده في ٢٦ يونيو/حزيران ١٩٨٧ المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها (تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والأدوية غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A.87.I.18، الفصل الأول، الفرع باء)، دعا المؤتمر الى التعجيل بوضع مشروع الاتفاقية في صيغته النهائية لضمان دخوله حيز النفاذ في أقرب تاريخ ممكن من أجل أن تستكمل به الصكوك الدولية القائمة.

عندما لم يتسن التوصل الى اتفاق. ولم يتسع الوقت لتناول التعاريف أو الديباجة أو مواد التنفيذ أو الأحكام الختامية.

أعمال الفريق الاستعراضي

٢٢- كان معروضا على اللجنة في دورتها الاستثنائية العاشرة، المنعقدة من ٨ الى ١٩ شباط/فبراير ١٩٨٨، تقارير الدورات الثلاث التي عقدها فريق الخبراء الدولي الحكومي.^(١٣) وأجرت اللجنة استعراضا مفصلا لمشاريع المواد التي أسفرت عنها اجتماعات فريق الخبراء وللمشاريع الأخرى التي عرضت عليها وقررت أن مواد معينة انعقد عليها قدر كبير من الاتفاق ينبغي إحالتها الى المؤتمر المزمع. ومن جهة أخرى، كان عدد من المواد التي يشكل موضوعها لب الاتفاقية بحاجة الى مزيد من الدرس. وكانت تلك هي المواد التي تناولت التعاريف؛ والأحكام الجزائية ومدى ملاءمة العقوبات؛ واستبانة عائدات الاتجار غير المشروع وتعبئها وتجميدها وضبطها ومصادرتها؛ وتسليم المجرمين؛ والمساعدة القانونية المتبادلة؛ وإنفاذ القوانين والتعاون والتدريب. لذلك قرر المجلس، بناء على توصية اللجنة، في قراره ٨/١٩٨٨، الدعوة الى انعقاد فريق لاستعراض مشاريع نصوص تلك المواد بغية عرضها على المؤتمر؛ وكان بوسع الفريق الاستعراضي علاوة على ذلك أن يستعرض مشروع الاتفاقية في مجمله توخيا للاتساق فيما بين أجزائه. كما كان عليه أن ينظر في المسائل التنظيمية المتعلقة بالمؤتمر وفي مشروع النظام الداخلي المؤقت المزمع إعدادهما من جانب الأمين العام.

٢٣- واجتمع الفريق الاستعراضي من ٢٧ حزيران/يونيه الى ٨ تموز/يوليه ١٩٨٨ حيث عقد ١٩ جلسة عامة ناقش خلالها مواد المشروع الذي أحيل إليه للنظر فيه والمسائل التنظيمية المتعلقة بالمؤتمر.^(١٤) ووافق الفريق الاستعراضي على أن يحيل الى المؤتمر نصوص المواد التي تحقق بصددها اتفاق في الرأي، وعلى أنه بالنسبة للمواد التي لم يتم الاتفاق بشأنها، تحال النصوص مشفوعة بصيغ بديلة. فقدمت الى المؤتمر باعتبارها المقترح الأساسي، تلك النصوص الى جانب النصوص التي وافقت اللجنة في دورتها الاستثنائية العاشرة على إحالتها الى المؤتمر.^(١٥) كما أرسل الى المؤتمر للنظر فيه عدد إضافي من الاقتراحات المقدمة من الفريق الاستعراضي فيما يتعلق بنص مشروع الاتفاقية.^(١٦)

(١٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقتان E/CN.7/1988/2 (الجزء ثانيا) و(الجزء رابعا).

(١٤) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/3.

(١٥) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

(١٦) المرجع نفسه، المرفق الرابع.

المؤتمر

٢٤- قرر المجلس بقراره ٨/١٩٨٨، بناء على توصية اللجنة، "أن يعقد، وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة، وفي إطار أحكام قرار الجمعية العامة ٣٦٦ (د-٤) المؤرخ ٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٩، مؤتمراً للمفاوضين لاعتماد اتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية".

٢٥- ووفقاً لقرار المجلس ٨/١٩٨٨، انعقد المؤتمر في فيينا من ٢٥ تشرين الثاني/نوفمبر إلى ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨، وشارك فيه ممثلون من ١٠٦ دول، كما حضره ممثلون لحركات تحرير وطني، ووكالات متخصصة في منظومة الأمم المتحدة، ومنظمات دولية حكومية، وأجهزة وهيئات مهتمة تابعة للأمم المتحدة، ومراقبون من منظمات غير حكومية. وأنشأ المؤتمر مكتباً له ولجنة لوثائق التفويض ولجنة صياغة، كما أنشأ لجنتين جامعتين (اللجنة الأولى واللجنة الثانية) وزع عليهما مواد مشروع الاتفاقية فأحيلت إلى اللجنة الأولى للديباجة والمواد من ١ إلى ٥ من النص الذي قدم أصلاً إلى المؤتمر،^(١٧) وإلى اللجنة الثانية المواد المتبقية. واتفق على أن يعمل المؤتمر على أساس اتفاق الرأي. وبالنسبة لكل مادة، كان معروفاً على اللجنة المعنية المقترح الأساسي المقدم إلى المؤتمر والتعديلات على ذلك المقترح المقدمة بالنيابة عن الحكومات. وعندما كانت المناقشة حول أحكام محددة تنتهي إلى استحالة التوصل إلى اتفاق، كانت تعقد مشاورات غير رسمية لإيجاد حل وسط بين وجهات النظر المتعارضة واقتراح نص جديد. وأنشئت في بعض الحالات أفرقة عمل غير رسمية يخصص منها بالذكر ما أنشئ للتوصل إلى اتفاق بشأن صياغة الأحكام المعقدة للمادة ٣ التي تتناول الجرائم والجزاءات أو لإعداد مجموعة الأحكام الختامية. وعلى الرغم من أن المشاورات غير الرسمية وأعمال أفرقة العمل غير الرسمية لا ترد بالتفصيل في الوثائق الرسمية، فقد لعبت دوراً حاسماً في تعزيز اتفاق الرأي حول مشاريع الأحكام. وكانت اللجنتان الجامعتان، بعد الاتفاق حول نص مادة معينة، تحيلانه إلى لجنة الصياغة. وكانتا تبلغان المؤتمر بنتائج أعمالهما في حين قدمت لجنة الصياغة إلى المؤتمر نصاً كاملاً لمشروع الاتفاقية. واعتمد المؤتمر ذلك النص يوم ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ بعنوان "اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية". وتتألف الاتفاقية من ديباجة و ٣٤ مادة إلى جانب مرفق يضم قائمتي مواد يكثر استخدامها في الصنغ غير المشروع للمخدرات أو للمؤثرات العقلية. وتتولى لجنة المخدرات، وفقاً للمادة ١٢، تعديل هاتين القائمتين من حين لآخر. وقد فتح باب التوقيع على الاتفاقية يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ وفقاً لأحكام المادة ٢٦، وظل مفتوحاً حتى يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩. وبُغِل العدد المطلوب من حالات التصديق والانضمام المودعة على نحو ما تنص عليه المادة ٢٩ يوم ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠ فدخلت الاتفاقية حيز النفاذ في ذلك التاريخ.

(١٧) أصبحت تلك المواد فيما بعد في النص النهائي المواد من ١ إلى ٨.

الجزء الأول
أحكام عامة

الديباجة والمادتان ١ و ٢

الديباجة

تعليقات عامة

١-٠ ليس لديباجة المعاهدة في حد ذاتها قوة ملزمة؛ ومع ذلك فإن لها مغزى قانونيا معترفا به وتشكل، وفقا للمادة ٣١ من اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات^(١٨)، أحد العناصر التي توضع في الاعتبار لأغراض التفسير.

٢-٠ وديباجة اتفاقية ١٩٨٨ أطول وأوسع شمولاً من نظيراتها في معاهدات مكافحة المخدرات السابقة، فهي لا تكتفي بعرض نوايا الأطراف والغرض من الصك الذي اتفقوا على إبرامه بل تتجاوز ذلك الى توضيح عدد من المبادئ التوجيهية العامة التي تستند إليها عدة أحكام من الاتفاقية على الأقل إن لم يكن كلها. ولئن كانت الديباجة انتقائية في هذا الصدد وتفتقر الى قدر من الانتظام من حيث أنها لا تلتزم بتتابع مواد الاتفاقية، فهي تتيح رؤية مفيدة لبعض هذه المواد وتلقي الضوء على معناها في السياق الشامل للاتفاقية.

٣-٠ ومن الجدير بالملاحظة أن مشروع الديباجة الذي أرسلته لجنة المخدرات الى المؤتمر^(١٩) لم يكن مثارا لأي اعتراضات هامة أو اختلاف شديد في الآراء عندما نظرت فيه اللجنة الأولى. ولم يدخل عليه سوى عدد محدود من التعديلات التي يتعلق أكثرها بالأسلوب ومن الإضافات^(٢٠) وكان المشروع، الذي أعده الأمين العام بناء على طلب اللجنة، يستند أساسا الى أسلوب سبق أن استخدم في حثيثيات قرارات اعتمدها أجهزة الأمم المتحدة المعنية بمشكلة المخدرات، أي الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجنة، ولم يكن بالتالي عرضة للجدل.

العبارة الاستهلالية

إن الأطراف في هذه الاتفاقية،

(١٨) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، صفحة ٣٣١.

(١٩) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني، ص ١٥٩-١٦٠.

(٢٠) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر المختصرة لاجتماعات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الاجتماع الثالث والثلاثون، الفقرات ٢٢-١٦٨.

الشرح

٤٠- تشمل "الأطراف" المشار إليها في هذه العبارة الاستهلاكية للديباجة الكيانات المسماة تحديداً في المادتين ٢٦ و ٢٧ من الاتفاقية على أنها تملك صلاحية التوقيع والتصديق على الاتفاقية أو قبولها أو الموافقة عليها أو إقرارها رسمياً أو الانضمام إليها.^(٣١) وهي لا تقتصر على الدول المعترف بها رسمياً في ذلك الوقت، وناميبيا،^(٣٢) بل تشمل أيضاً منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي لها صلاحية التفاوض وإبرام وتطبيق الاتفاقات الدولية في الشؤون المشمولة بالاتفاقية.^(٣٣)

الفقرة الأولى

إن يساورها بالغ القلق إزاء جسامة وتزايد إنتاج المخدرات والمؤثرات العقلية والطلب عليها والاتجار فيها بصورة غير مشروعة، مما يشكل تهديداً خطيراً لصحة البشر ورفاههم ويلحق الضرر بالأسس الاقتصادية والثقافية والسياسية للمجتمع،

الشرح

٥٠- تتجلى في القلق المعرب عنه في الفقرة الأولى من الديباجة نفس الاعتبارات التي حدثت بالجمعية العامة إلى الشروع في عملية إعداد مشروع اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع. ففي قرارها ١٤١/٣٩، أبدت الجمعية قلقها "إزاء تزايد الآثار السلبية التي يجرها الاتجار غير المشروع بالمخدرات على الصحة العامة وعلى التنمية الاقتصادية والاجتماعية للشعوب، ولا سيما الشباب". وكانت ضخامة ومدى استفحال مشكلة المخدرات عبر العالم، وكذلك آثارها الضارة، قد لوحظت في إعلان كيتو بشأن مكافحة المخدرات وإعلان نيويورك بشأن مكافحة الاتجار بالمخدرات واستعمالها غير المشروع، مما دفع الجمعية إلى اتخاذها قرارها.^(٣٤) وأعرب عن قلق مماثل إزاء ما يسببه تعاطي العقاقير من معاناة للبشر، وإزهاق للأرواح، وتمزيق اجتماعي، وإزاء آثاره على الهياكل الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والثقافية للدول، في الإعلان الذي اعتمده

(٢١) انظر أدناه الشروح على المواد ٢٦-٢٨.

(٢٢) لمعرفة الوضع الخاص لناميبيا في الوقت الذي انعقد فيه المؤتمر، انظر الفقرات ٢٦-٣ و ٢٦-٦ و ٢٦-٩ أدناه.

(٢٣) ترد إشارات محددة إلى منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية في المواد ٢٦-٢٩.

(٢٤) انظر المقدمة، الفقرتين ٦ و ٨.

عام ١٩٨٧ المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها.^(٢٥) وتزخر التقارير السنوية للهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، والقرارات التي اعتمدها لجنة المخدرات على مدى السنين باستنتاجات وتعايير ماثلة عن القلق.

٦-٠ وقد سلمت اتفاقية سنة ١٩٦١ في ديباجتها "بكون إدمان المخدرات آفة وبيلة تصيب الفرد، وخطرا اجتماعيا واقتصاديا يهدد الإنسانية"، في حين لاحظت اتفاقية سنة ١٩٧١ "بقلق مشاكل الصحة العامة والمشاكل الاجتماعية الناشئة عن إساءة استعمال بعض المؤثرات العقلية". أما الأسلوب المستخدم في اتفاقية سنة ١٩٨٨ فيحيط بالمدى الكامل لمشكلة المخدرات إذ تشمل المخدرات والمؤثرات العقلية وتستهدف الاتجار غير المشروع وكذلك الإنتاج والطلب غير المشروعين. وفيما يتعلق بالمعنى المقصود بـ"الاتجار غير المشروع"، تجدر الإشارة الى التعريف الوارد بالمادة ١، أي "الجرائم المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٣ من هذه الاتفاقية".

الفقرة الثانية

وإن يساورها أيضا بالغ القلق إزاء تغلغل الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية على نحو مطرد في مختلف فئات المجتمع، خاصة وأن الأطفال يستغلون في كثير من أرجاء العالم باعتبارهم سوقا غير مشروعة للاستهلاك ولأغراض إنتاج المخدرات والمؤثرات العقلية وتوزيعها والاتجار فيها بصورة غير مشروعة مما يشكل خطرا فادحا إلى حد يفوق التصور،

الشرح

٧-٠ لم يكن نص الفقرة الثانية من الديباجة واردا في المقترح الأساسي المعروض على اللجنة الأولى. وقد أدخل أثناء مناقشة الديباجة حيث قدمه ١٨ وفدا. وبالنظر الى الأهمية التي علقته على مضمونه، تقرر وضعه في مكان الصدارة من الديباجة. وقد اعتبر موضوع الفقرة، أي توريث الأطفال في الاتجار بالمخدرات، أمرا يدعو الى بالغ القلق.^(٢٦)

٨-٠ ويجد هذا القلق على الأطفال تعبيرا جوهريا عنه في الفقرة ٥ من المادة ٣، التي تنص على أن ظروف واقعية معينة، مثل التفرير بالقصر أو استغلالهم، أو ارتكاب إحدى الجرائم

(٢٥) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ يونيو/حزيران ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18)، الفصل الأول.

(٢٦) انظر البيان المنفصل الذي أدلى به ممثل بيرو (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر المختصرة لاجتماعات اللجنتين الجامعتين، للجنة الأولى، الاجتماع الثالث والثلاثين، الفقرتان ١٥١ و ١٥٢).

النصوص عليها في الفقرة ١ من تلك المادة في مؤسسة تعليمية أو في جوارها المباشر أو في أماكن أخرى يرتادها تلاميذ المدارس والطلبة لممارسة أنشطة تعليمية ورياضية واجتماعية، تجعل من ارتكاب تلك الجريمة أمرا بالغ الخطورة. وعلاوة على ذلك، تنص الفقرة ٧ على أن تعمل الأطراف على أن تضع محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى في اعتبارها الطابع الخطير لهذه الجرائم وتلك الظروف الواقعية "لدى النظر في احتمال الإفراج المبكر أو الإفراج المشروط عن الأشخاص المحكوم عليهم لارتكاب تلك الجرائم".

الفقرة الثالثة

وإن تدرك الروابط بين الاتجار غير المشروع وما يتصل به من الأنشطة الإجرامية الأخرى المنظمة التي تقوض الاقتصاد المشروع وتهدد استقرار الدول وأمنها وسيادتها،

الشرح

٩-٠ كان في مرحلة مبكرة من الأعمال التحضيرية أن جاء التأكيد على ضرورة إدراك الروابط بين الاتجار غير المشروع وما يتصل به من الأنشطة الإجرامية الأخرى المنظمة التي تقوض الاقتصاد المشروع وتهدد استقرار الدول وأمنها وسيادتها.^(٢٧) وارتثي في وقت لاحق أنه ينبغي إدراج إشارة مناسبة الى تلك المشكلة في ديباجة الاتفاقية.

١٠-٠ ودارت بعض المناقشات حول ما إذا كان ينبغي صياغة الفقرة الثالثة من الديباجة في عبارات عامة أو ينبغي تفصيل الأنشطة الإجرامية المستهدفة. وانعقد الاتفاق في النهاية على أن تكون عامة بقدر الإمكان وأن لا تخص بالذكر أي أنشطة إجرامية بعينها. وبلاستناد الى مصادر أخرى موثوقة،^(٢٨) يمكن استنتاج أن تهريب الأسلحة النارية والاتجار غير المشروع بها والأعمال الهدامة والإرهاب الدولي تندرج في عداد الأنشطة المذكورة. كما يمكن اعتبار الاحتيال الاقتصادي والتجاري نشاطا ينتمي الى تلك الفئة. وقد عمد الى تجنب استخدام كلمة "دولية" لنعنت هذه الأنشطة بهدف التنوية بأنها كثيرا جدا ما تكون أنشطة محلية ولاسيما في مراحلها الأولى. ومن

(٢٧) جاء التسليم بوجود تلك الروابط في الفقرة ٥ من الإعلان الصادر عن المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها (انظر الحاشية ٢٥ أعلاه).

(٢٨) انظر على سبيل المثال قرار لجنة المخدرات ٣ (د-٨) وقرار الجمعية العامة ١٢١/٤٠.

جهة أخرى كان من المفهوم والمسجل^(٢٩) أن عبارة "الأنشطة الإجرامية المنظمة" تشمل "جميع أشكال الأنشطة الإجرامية بما في ذلك الأنشطة الإجرامية الدولية".

١١-٠ وتقتضي مادتان من الاتفاقية بأن ينظر الأطراف في اتخاذ تدابير محددة بصدد أنشطة إجرامية أخرى. فبموجب الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) من الفقرة ٥ من المادة ٣، قد يشكل أمرا بالغ الخطورة التورط في جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من تلك المادة ترتكبها عصابة إجرامية ينتمي إليها المجرم، أو تورط الجاني في أنشطة إجرامية منظمة دولية أخرى. وبموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٩، ينبغي تيسير "التبادل المأمون والسريع للمعلومات المتعلقة بجميع جوانب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، بما في ذلك صلات الاتجار غير المشروع بأنشطة إجرامية أخرى، إذا رأت الأطراف المعنية الأخرى ذلك مناسبا".

الفقرة الرابعة

وإن تسلم أيضا بأن الاتجار غير المشروع هو نشاط إجرامي دولي يستلزم اهتماما عاجلا وأولوية عليا،

الشرح

١٢-٠ تستخدم الفقرة الرابعة تعبيراً بالغ العمومية لوصف الاتجار غير المشروع بأنه "نشاط إجرامي دولي". وكانت الجمعية العامة قد استخدمت في قرارها ١٤٢/٣٩ نفس التعبير في الإعلان الخاص بمكافحة الاتجار بالمخدرات وإساءة استعمال العقاقير، الذي اعتمد عام ١٩٨٤. وقد عمد الى تجنب استخدام تعبير أدق في الاتفاقية نظراً لأن التعبير "جريمة ضد الإنسانية" الذي كان قد استخدم في المشروع الأول للاتفاقية المقترحة، المرفقة بقرار الجمعية العامة،^(٣٠) اعتبرته دول كثيرة تعبيراً غير مستحب ولا يناسب سياق صك يستهدف على وجه التحديد قمع الاتجار غير المشروع بالمخدرات.

١٣-٠ وعلى الرغم من أن للنشاط الإجرامي المتمثل في الاتجار غير المشروع بعدا دوليا معترفا به، فقد ترك لكل طرف أمر البت في نوع الجريمة التي قد يشكلها بموجب القانون الجنائي لذلك الطرف. فالفقرة ١١ من المادة ٣ تنص بوضوح على أن ليس في تلك المادة ما ينال من المبدأ القاضي بأن "وصف" الجرائم التي تشير إليها لا يبت فيه إلا القانون الداخلي لكل طرف.

(٢٩) الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CONF.82/11، "الدباجة" (E/CONF.82/C.1/L.18/ Add.8)، الفقرة ٨.

(٣٠) انظر "المقدمة"، الفقرتين ٩ و١٢.

الفقرتان الخامسة والسادسة

وإن تدرك أن الاتجار غير المشروع يدر أرباحا وثروات طائلة تمكن المنظمات الإجرامية عبر الوطنية من اختراق وتلوين وإفساد هيكل الحكومات والمؤسسات التجارية والمالية المشروعة والمجتمع على جميع مستوياته،

وتصميما منها على حرمان الأشخاص المشتغلين بالاتجار غير المشروع مما يجنونه من متحصلات من نشاطهم الإجرامي، وبذا تقضي على الحافز الرئيسي الذي يدفعهم إلى فعلتهم هذه،

الشرح

١٤-٠ الفقرتان الخامسة والسادسة وثيقتا الارتباط فيما بينهما وينبغي قراءتهما على أنهما يمهدان للمادة ٥ الخاصة بالمصادرة وللمادة ٣ من حيث علاقتها بغسل الأموال.^(٣١) وتعد الملاحظات الوقائية الواردة بالفقرة الخامسة أساسا للتصميم المعرب عنه في الفقرة السادسة على حرمان الأشخاص المشتغلين بالاتجار غير المشروع من متحصلات أنشطتهم، مما يفضي بدوره الى اعتماد التدابير المنصوص عليها في المادة ٥. كذلك فإن مصادرة المتحصلات المتأتية من ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ تندرج في عداد الجزاءات المذكورة في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ من المادة ٣.

الفقرة السابعة

وإن ترغّب في القضاء على أسباب مشكلة إساءة استعمال المخدرات والمؤثرات العقلية، من جذورها، وضمنها الطلب غير المشروع على هذه العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية ثم الأرباح الهائلة المستمدة من الاتجار غير المشروع،

الشرح

١٥-٠ على الرغم من أن موضوع الاتفاقية هو الاتجار غير المشروع، فقد ارتئي من الضروري تضمين الديباجة فقرة تبرز الصلة بين إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها. وبالنظر

(٣١) انظر أيضا شروح الفقرتين الفرعيتين (أ) ('٥') و(ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

الى أن المشروع الأصلي خلا من حكم كهذا، فقد قدم اقتراح بهذا المعنى في اللجنة الأولى. وهذه الفقرة تمهد للفقرة ٤ من المادة ١٤ التي تقضي بأن يعتمد الأطراف، "بغية التخفيف من المعاناة البشرية والقضاء على الحوافز المالية للاتجار غير المشروع"، ما تراه ملائماً من التدابير "للقضاء على الطلب غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية أو التقليل منه".

١٦-٠ وقد أثارت بعض المناقشات الإشارة الى "الأسباب الجذرية" لإساءة استعمال المخدرات نتيجة لاختلاف وجهات النظر بين الدول حول هذا الموضوع. ومع ذلك فمن المقبول عموماً أنه ينبغي أن تؤخذ في الحسبان العوامل الاجتماعية والاقتصادية والثقافية، ولاسيما نقص التعليم والبطالة وسوء المسكن. وفي كثير من القرارات التي اعتمدها الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي واللجنة، طلب الى الدول أن تتقصى الأسباب الكثيرة الممكنة لإساءة استعمال المخدرات وأن تتخذ التدابير الملائمة للقضاء عليها أو للقضاء على أشدها خطورة على الأقل. والسببان المشار إليهما على وجه التحديد في هذه الفقرة، أي الطلب غير المشروع عليها والأرباح المستمدة من الاتجار غير المشروع، تنطبق إليهما على التوالي الفقرة ٤ من المادة ١٤، والمادة ٥.

الفقرة الثامنة

وإذ تضع في اعتبارها ضرورة اتخاذ تدابير رقابية على المواد، بما في ذلك السلائف والكيميائيات والمذيبات التي تستخدم في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية والتي أدت سهولة الحصول عليها إلى ازدياد الصنع السري لهذه العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية،

الشرح

١٧-٠ تمهد الفقرة الثامنة للمادة ١٢. فهي تورد قائمة ببعض فئات المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية، والتي تنظمها المادة المذكورة: السلائف^(٣٢) والكيميائيات والمذيبات.

١٨-٠ ولم يحظ بالقبول اقتراح بإضافة فقرة جديدة "وإذ تدرك ضرورة ملافاة أي أثر ضار بالأنشطة المشروعة للصناعات الكيميائية والصيدلانية"^(٣٣). فقد ارتئي أن الفحوى التقييدي لتلك

(٣٢) انظر الفقرة ١٢-٨ أدناه.

(٣٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CONF.82/11، "الدباجة" (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.8)

الفرع ثانياً، ص ص ٢١٣-٢١٦، الفقرة ٣ ("الفقرة السابعة").

الجملة كان من شأنه أن يدخل نوعا من شرط الوقاية في غير محله في الديباجة ولا نظير له في أي فقرة أخرى من فقراتها.

الفقرة التاسعة

وتصميما منها على تعزيز التعاون الدولي في مجال منع الاتجار غير المشروع عن طريق البحر،

الشرح

١٩-٠ تشكل الفقرة التاسعة اعترافا بضرورة تحسين التعاون الدولي في مجال الاتجار غير المشروع عن طريق البحر. فعلى حين أن المادة ١٠٨ من اتفاقية الأمم المتحدة بشأن قانون البحار، ١٩٨٢،^(٣٤) فرضت على الدول التزاما عاما بالتعاون في هذا المجال، فقد ارتئي من الضروري صوغ أحكام أكثر تفصيلا في السياق المحدد لاتفاقية سنة ١٩٨٨. ويلبى هذا الاهتمام في المقام الأول في المادة ١٧.^(٣٥)

الفقرة العاشرة

وإن تدرك أن القضاء على الاتجار غير المشروع هو مسؤولية جماعية على عاتق كل الدول، وأن من الضروري، لهذه الغاية، اتخاذ إجراءات منسقة في إطار من التعاون الدولي،

الشرح

٢٠-٠ ذكرت صراحة حقيقة أن استئصال الاتجار بالمخدرات "هو مسؤولية جماعية تقع على عاتق كافة الدول" في الإعلان الخاص بمكافحة الاتجار بالمخدرات وإساءة استعمال العقاقير، الذي اعتمده الجمعية العامة بقرارها ١٤٢/٣٩. وفي ذلك الإعلان دعيت الدول أيضا الى تنسيق استراتيجيات لبلوغ هذا الهدف. ويشكل العمل المتناسق في إطار التعاون الدولي عنصرا جوهريا من

(٣٤) الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بقانون البحار، المجلد السابع عشر (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A.84.V.3)، الوثيقة A/CONF.62/121، المرفق الأول.

(٣٥) انظر أيضا شروح الفقرتين الفرعيتين (أ) (٢٢) و(ب) (٢٢) من الفقرة ١ من المادة ٤.

عناصر الاتفاقية. وهو إذ يجد تعبيرا وإقرارا رسميا له في المادة ٢، يتخلل جميع المواد الموضوعية اللاحقة^(٣٦).

٢١-٠ وإذ تؤكد الديباجة في هذا الصدد على المسؤولية الجماعية لكافة الدول وليس فقط، بل وليس على الأخص، الدول المتضررة بالمشاكل المقترنة بالإنتاج أو الاتجار غير المشروع أو بإساءة الاستعمال، فهي تدرج الاتفاقية في فئة المعاهدات المتعددة الأطراف التي تستجيب لاهتمامات أو لمصالح عامة تؤثر في جميع الدول داخل المجتمع الدولي على نحو مماثل. والجمعية العامة لا تكف عن دعوة الدول الى أن تطبق مؤقتا، الى المدى الذي يمكنها أن تفعل ذلك، التدابير المنصوص عليها في الاتفاقية، وذلك ريثما تدخل حيز النفاذ بالنسبة لكل منها.^(٣٧) وعلاوة على ذلك فإن الفقرة الفرعية (و) من المادة ٢١ من الاتفاقية تجيز للجنة أن تسترعي نظر غير الأطراف الى القرارات والتوصيات التي تعتمدها بموجب هذه الاتفاقية كي تنظر هذه الأطراف في اتخاذ تدابير وفقا لها.

الفقرة الحادية عشرة

واعترافا منها باختصاص الأمم المتحدة في ميدان مراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية، ورغبة منها في أن تكون الأجهزة الدولية المعنية بهذه المراقبة داخلية في إطار هذه المنظمة،

الشرح

٢٢-٠ ترد فقرة مماثلة في ديباجة كل من اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١.

٢٣-٠ وقد أقر اختصاص الأمم المتحدة في مجال مراقبة المخدرات أصلا في بروتوكول سنة ١٩٤٦ الذي نقل الى الأمم المتحدة المهام التي كانت تمارسها عصابة الأمم في ذلك المجال قبل ذلك.

٢٤-٠ وتشمل الأجهزة الدولية لمراقبة المخدرات في إطار الأمم المتحدة، تحت إشراف الجمعية العامة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي الذي يتولى المسؤولية عن تنسيق أنشطة مراقبة المخدرات وإعداد مشاريع الاتفاقيات الدولية لتقديمها الى الجمعية؛ وهو يشرف على تنفيذها ويصدر توصيات بشأنها الى الحكومات. وتساعد المجلس في مهمته وتقدم له المشورة لجنة المخدرات باعتبارها جهاز الأمم المتحدة الرئيسي لتقرير السياسات بشأن مسائل مكافحة المخدرات. وتضطلع

(٣٦) انظر أدناه شرح المادة ٢.

(٣٧) انظر مثلا قرار الجمعية العامة ١٤٠/٤٤ ود/١٧/٢ و ١٤٦/٤٥.

الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات بالمهام التي تعهد إليها بها المعاهدات السارية في مجال مكافحة المخدرات وتشجع على الامتثال لأحكام تلك المعاهدات. كذلك يؤدي الأمين العام المهام التعاقدية التي تعهد إليه بها مختلف الصكوك. ويساعده في هذه الصفة برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات الذي أنشئ عملاً بقرار الجمعية العامة ١٧٩/٤٥.

٢٥-٠ وتعهد اتفاقية سنة ١٩٨٨ بمهام محددة الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي في المادة ٢٢؛ والى لجنة المخدرات في المواد ١٢ و٢٠ و٢١؛ والى الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات في المواد ١٢ و٢٢ و٢٣ و٣٢؛ والى الأمين العام في المواد ٥ و٧ و١٢ و١٧ و٢٠ و٢٣ ومن ٢٧ الى ٣١ و٣٤؛ والى محكمة العمل الدولية في المادة ٣٢.

الفقرة الثانية عشرة

وإن تعيد تأكيد المبادئ التوجيهية للمعاهدات السارية لمراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية ونظام المراقبة الذي تجسده،

الشرح

٢٦-٠ يرد بيان المبادئ التوجيهية للمعاهدات السارية لمراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية الذي يعاود تأكيده في الفقرة الثانية عشرة، في ديباجة كل من اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١. كذلك يرد تحليل مفصل وتوضيحي لنظام المراقبة المنشأ بموجب المواد الموضوعية لتلك الاتفاقيات بغية وضع تلك المبادئ موضع التنفيذ، في الشروح على تلك الاتفاقيات. وقد شُدد مراراً أثناء الأعمال التحضيرية لاتفاقية سنة ١٩٨٨ على أن الصك الجديد ينبغي أن يتضمن اعترافاً رسمياً بتلك المبادئ التوجيهية. كما شُدد على أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا ينبغي بحال أن تنتقص من أحكام المعاهدات السابقة. وكان القصد الواضح للأطراف هو أن تشكل الصكوك الأربعة في مجموعها إطاراً قانونياً شاملاً للعمل الدولي. وعلى ذلك فإن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تعدل أحكام الاتفاقيات ولا تنال من تطبيقها.^(٣٨)

الفقرة الثالثة عشرة

وإن تدرك الحاجة إلى تعزيز واستكمال التدابير المنصوص عليها في الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، وفي تلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٣ المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، واتفاقية

المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١، من أجل مقاومة ما للاتجار غير المشروع من جسامه ومدى ونتائج خطيرة،

الشرح

٢٧-٠ تنص المادتان ٣٥ و٣٦ من اتفاقية سنة ١٩٦١ ومن اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، والمادتان ٢١ و٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٧١، على اتخاذ تدابير لمكافحة الاتجار غير المشروع وتحتوي على أحكام جزائية للمعاقبة على جرائم المخدرات. وكان هناك رأي يذهب الى أن هذه الأحكام لم تعد تكفي للتصدي بفعالية للاتجار غير المشروع بالصورة التي تطور بها وتنوع منذ أن اعتمدت تلك الاتفاقيات. ومن ثم تبين أن من الضروري توسيع نطاق تلك الأحكام ومواءمتها للمقتضيات المتميزة لصك يقصد به تحديدا مكافحة الاتجار غير المشروع.

الفقرة الرابعة عشرة

وإن تدرك أيضا أهمية تقوية وتعزيز الوسائل القانونية الفعالية للتعاون الدولي في المسائل الجنائية لغرض منع الأنشطة الإجرامية الدولية في الاتجار غير المشروع،

الشرح

٢٨-٠ أدرجت الفقرة الرابعة عشرة كفقرة إضافية بناء على اقتراح اللجنة الأولى. وكانت في الأصل تورد وصفا مفصلا لوسائل التعاون القانونية المتوخاة، وذلك بسرد أمثلة للكيفية التي ينبغي بها دعم التعاون الدولي في مجالات المصادرة وتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة والتسليم المراقب. غير أنه ارتئي من غير المناسب الإفراط في فقرات الديباجة في تحديد الأشكال التي ينبغي أن يتخذها التعاون. وعلاوة على ذلك فإن قائمة بأشكال التعاون المحددة كان يمكن التشكيك في أمرها باعتبارها ناقصة. وكما يتضح فيما يلي، تستجيب عدة مواد، بما فيها المواد ٦ و٧ و١١ للاعتبارات المعبر عنها في هذه الفقرة.

الفقرة الخامسة عشرة

ورغبة منها في عقد اتفاقية دولية شاملة وفعالة وعملية، ترمي على وجه التحديد إلى مكافحة الاتجار غير المشروع وتأخذ في الاعتبار الجوانب المختلفة للمشكلة ككل، وخاصة الجوانب التي لم تتطرق إليها المعاهدات السارية في مضمار مراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية،

الشرح

٢٩-٠ استعيرت صياغة الفقرة الخامسة عشرة من قرار الجمعية العامة ١٤١/٣٩ الذي استهلكت فيه الجمعية عملية إعداد الاتفاقية. وكما سيتضح فيما بعد في الشروح على كل مادة، تفي الاتفاقية بالمعايير المنصوص عليها في هذه الفقرة من الديباجة. والاتفاقية متميزة ومحددة بمعنى أنها تتخذ محوراً لمحتواها الموضوعي مكافحة الاتجار غير المشروع وعواقبه الوخيمة بالتوافق مع عنوانها. وهي شاملة من حيث أنها تتناول شتى جوانب مشكلة الاتجار غير المشروع كما عُرِفَ بالفقرة الفرعية (أ) من المادة ١، وعلى وجه الخصوص وكما ذكر في الشروح على الفقرة الثالثة عشرة أعلاه، تلك الجوانب التي لم تتطرق إليها المعاهدات القائمة. وهي يقصد بها أن تكون فعالة وعملية حيث أنها تورد بالتفصيل التزامات الأطراف باتخاذ تدابير عملية وملائمة لتحقيق أغراضها وتقر إجراءات لرصد التنفيذ السليم لأحكامها.

العبارة الختامية

تتفق بهذا على ما يلي:

الشرح

٣٠-٠ اعتمد المؤتمر الاتفاقية يوم ١٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٨ وفتح باب التوقيع عليها في اليوم التالي.^(٣٩) ومن بين الـ ١٠٦ دول^(٤٠) التي شاركت في المؤتمر، وقعت ٤٣ دولة على الاتفاقية يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨.^(٤١)

(٣٩) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CONF.82/14، الفقرة ٢١، انظر أيضا الفقرة ٢٥ من "المقدمة".

(٤٠) للاطلاع على القائمة الكاملة، انظر الوثيقة الختامية (الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/14، الفقرة ٧).

(٤١) الأرجنتين، الأردن، اسبانيا، اسرائيل، أفغانستان، إيران (جمهورية - الإسلامية)، إيطاليا، باراغواي، البرازيل، بنما، بوليفيا، بيرو، تركيا، الجزائر، جزر البهاما، جمهورية تنزانيا المتحدة، الدانمرك، زائير، السنغال، سورينام، السويد، شيلي، الصين، غانا، غواتيمالا، الفلبين، فنزويلا، قبرص، الكرسي الرسولي، كندا، كوت ديفوار، كولومبيا، ماليزيا، مصر، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، موريتانيا، موريشوس، النرويج، نيكاراغوا، هندوراس، الولايات المتحدة الأمريكية، اليمن، يوغوسلافيا.

المادة ١

تعريف

تعليقات عامة

١-١ بعض التعابير المدرجة بالمادة ١ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ وردت لها من قبل تعريف في اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١. وعادة ما نقلت تلك التعاريف حرفيا الى المادة ١ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، وذلك باستثناء الحالات التي اتفق فيها المؤتمر على وجود سبب محدد للامتناع عن ذلك كما هو الحال مثلا في تعريف "الاتجار غير المشروع" (انظر الفقرة ١-١٤ أدناه).

٢-١ ومن التعابير التي عرفت في الاتفاقيتين السابقتين ما لم تشمله المادة ١ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ على الرغم من استخدامها في تلك الاتفاقية. وهذا هو الحال مثلا بالنسبة لتعابير "الزراعة" و"التصدير"^(٤٢) و"الاستيراد"^(٤٣) و"الصنع" و"الإنتاج"، التي ترد في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، التي تورده قائمة بالأفعال التي ينبغي تجريمها.^(٤٤) وفي تلك الحالات ، تنطبق التعاريف الواردة في الاتفاقيتين السابقتين على التعابير المستخدمة في اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، الأمر الذي يحبذ أن الفقرة الفرعية (أ) (١٤) من الفقرة ١ من المادة ٣ ، تنشئ رابطة صريحة مع أحكام اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و١٩٧١.

٣-١ ومن الجدير بالملاحظة أن هذه الشروح تورد تفاصيل عن تعريف التعابير المدرجة في المادة ١ وهي بصدد تحليل مواد موضوعية معينة. ومن ذلك مثلا أنه سيرد مزيد من البحث حول معنى تعبير "المصادرة" في الفرع المخصص للمادة ٥ ، وتعبير "التسليم المراقب" في إطار المادة ١١ ، وتعبير "دولة العبور" في إطار المادة ١٠. وتقتصر الشروح علاوة على ذلك تعريف لتعابير مستخدمة في الاتفاقية ولكنها ليست معرفة في المادة ١ أو في الاتفاقيتين السابقتين. ومن أمثلة ذلك تعبير "السمسرة" الفقرة ٣-٢٥) ، و"الكيميائيات" (الفقرة ١٢-١) ، و"تحويل الأموال أو نقلها" (الفقرات ٣-٤٧ الى ٣-٤٩) ، و"التسليم" (الفقرة ٣-٢٤) ، و"الإرسال" (الفقرة ٣-٢٦) ، و"التوزيع" (الفقرة ٣-٢٢) ، و"الاستخراج" (الفقرة ٣-١٦) ، و"المعدات" (الفقرتان ٥-١١ و ١٣-١) ، و"الموانئ الحرة" و"مناطق التجارة الحرة" (الفقرة ١٨-١) ، و"التحريض" و"الحث" (الفقرات ٣-٧٢ الى

(٤٢) تستخدم اتفاقنا سنتي ١٩٦١ و١٩٧١ تعبير "export" وليس "exportation" كما في الاتفاقية الحالية.

(٤٣) تستخدم اتفاقنا سنتي ١٩٦١ و١٩٧١ تعبير "import" وليس "importation" كما في الاتفاقية الحالية.

(٤٤) تبحث هذه التعابير في الفقرات ٣-١٤ و ٣-١٥ و ٣-٢٨ و ٣-٢٩ أدناه.

٣-٧٥)، و"المواد" (الفقرتان ٥-١١ و ١٣-١)، و"العرض" و"العرض للبيع" (الفقرات ٣-١٩ الى ٣-٢١)، و"التنظيم" (الفقرة ٣-٣٣)، و"النظام العام" (الفقرة ٧-٥٠)، و"السلائف" (الفقرة ١٢-١)، و"المستحضرات" (الفقرات ٣-١٧ و ٣-١٨ و ١٢-٤٣ الى ١٢-٤٥)، و"المذيبات" (الفقرة ١٢-١)، و"النقل" (الفقرة ٣-٢٧).

الجزء الاستهلاكي والفقرة الفرعية (أ)

تستخدم المصطلحات التالية في كل مواد هذه الاتفاقية، إلا إذا أُشير صراحة إلى خلاف ذلك أو اقتضى السياق خلاف ذلك:

(أ) يقصد بتعبير "الهيئة" الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات التي أنشئت بموجب الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، وتلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١؛

الشرح

١-٤ أنشئت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات^(٤٥) بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ التي تتضمن أحكاماً مفصلة بشأن تكوين الهيئة ووظائفها،^(٤٦) ومدة ولاية أعضائها ومكافآتهم،^(٤٧) ونظامها الداخلي،^(٤٨) والخطوات التي يتعين على الهيئة اتخاذها في إدارة نظم المراقبة التي أنشأتها الاتفاقية،^(٤٩) والتقارير التي تعدها الهيئة.^(٥٠) وقد طرأت على هذه الأحكام تعديلات هامة بموجب بروتوكول سنة ١٩٧٢، يخص بالذكر منها زيادة أعضاء الهيئة من ١١ الى ١٣ عضواً،^(٥١) وإطالة مدة الولاية من ثلاث سنوات الى خمس،^(٥٢) وإضافة أحكام وتعديل أحكام أخرى تتعلق

(٤٥) حلت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات محل جهازين أنشأتهما معاهدات سابقة في مجال المخدرات هما: اللجنة المركزية الدائمة وهيئة الإشراف المعنية بالمخدرات.

(٤٦) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ٩.

(٤٧) المرجع نفسه، المادة ١٠.

(٤٨) المرجع نفسه، المادة ١١.

(٤٩) المرجع نفسه، المواد ١٢-١٤.

(٥٠) المرجع نفسه، المادة ١٥.

(٥١) اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، الفقرة ١ من المادة ٩.

(٥٢) اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، الفقرة ١ من المادة ١٠.

بوظائف الهيئة.^(٥٣) وتتضمن اتفاقية سنة ١٩٨٨ مزيداً من الأحكام بشأن وظائف الهيئة^(٥٤) وبتقاريرها.^(٥٥)

الفقرة الفرعية (ب)

(ب) يقصد بتعبير "نبات القنب" أي نبات من جنس القنب؛

الشرح

١-٥ كانت لجنة الصياغة التابعة للمؤتمر هي التي تبنت، بناء على مشورة رئيس اللجنة الثانية، في تعريف "نبته القنب"، شأنه شأن تعاريف سائر المخدرات والمؤثرات العقلية.^(٥٦) والتعريف هو ذاته التعريف الذي جاء في اتفاقية سنة ١٩٦١^(٥٧) التي عُرِفَ فيها أيضاً "القنب"^(٥٨) و"راتنج القنب".^(٥٩) ولم يتكرر تعريف هذين الأخيرين في نص اتفاقية سنة ١٩٨٨، التي اهتمت أحكامها ذات الصلة^(٦٠) بزراعة النبتة في مجموعها. ويتكون جنس القنب من نوع وحيد هو *Cannabis sativa* L.، الاسم العلمي المستخدم في اتفاقية سنة ١٩٢٥ للإشارة إلى نبات القنب الهندي.

الفقرة الفرعية (ج)

(ج) يقصد بتعبير "شجيرة الكوكا" جميع أنواع الشجيرات من جنس إريتروكسيلون؛

(٥٣) اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، الفقرتان ٤ و٥ من المادة ٩، والمواد ١٢ و١٤ و١٤ مكرراً.

(٥٤) اتفاقية سنة ١٩٨٨، المادة ٢٢.

(٥٥) المرجع نفسه، المادة ٢٣.

(٥٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرة ٨٩.

(٥٧) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (ج) من المادة ١.

(٥٨) ويعرّف بأنه "الأطراف الزهرة أو المتعرة من نبتة القنب (ولا يشمل البذور والأوراق غير المصحوبة بأطراف) التي لم يستخرج الراتنج منها، أي كانت تسميتها (اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١). واستخدم في اتفاقية سنة ١٩٢٥ تعبير "القنب الهندي".

(٥٩) ويعرّف بأنه "الراتنج المفصول، الخام أو المنقى، المستخرج من نبتة القنب" (اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (د) من المادة ١).

(٦٠) انظر المادة ٣، الفقرة الفرعية (أ) ('٣') من الفقرة ١، والمادة ١٤، الفقرة ٢.

الشرح

٦-١ وهنا أيضا يكرر التعريف نظيره في اتفاقية سنة ١٩٦١^(٦١) حيث يرد كذلك تعريف لـ "ورقة الكوكا" لا يقتضي وجوده نص اتفاقية سنة ١٩٨٨^(٦٢) ويوجد زهاء مائتي نوع من جنس الـ *Erythroxylon* يتسم اثنان منهما، *Erythroxylon coca* Lamarck و *Erythroxylon novaranatense* (Morris) Hieronymus، بالأهمية للأغراض الراهنة نظرا لاحتواء أوراقهما للكوكايين وغيره من مشتقات الإكغونين.

الفقرة الفرعية (د)

(د) يقصد بتعبير "الناقل التجاري" أي شخص أو هيئة عامة أو خاصة أو هيئة أخرى تعمل في مجال نقل الأشخاص أو البضائع أو المواد البريادية ويتقاضى نظير ذلك مقابلا أو أجره أو يجني منه منفعة أخرى؛

الشرح

٧-١ يتصل تعريف "الناقل التجاري" على الأخص بالمادة ١٥ نظرا لأن الناقلين التجاريين هم موضوع تلك المادة. ويشمل التعريف الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين والكيانات الخاضعة للقانون العام وللقانون الخاص أيا كان الشكل القانوني الذي تتخذه رابطة الأعمال المعنية.^(٦٣) وبالمثل فإن الإشارة في آخر التعريف إلى "مقابلا أو أجره ... أو منفعة أخرى"، يقصد بها شمول جميع أشكال المكافأة، نقدية كانت أم لم تكن. وأحكام المادة ١٥، التي تشمل فيما تشمله محل العمل الرئيسي للناقل التجاري وموظفيه، تجعل من الواضح أن المادة معنية بكيانات تشتغل بالنقل بصفة منتظمة، بخلاف شخص يحمل بضائع مقابل مكافأة في مناسبة منعزلة؛ وتؤدي العبارة "... تعمل في مجال نقل ..." هذا المعنى.

الفقرة الفرعية (هـ)

(هـ) يقصد بتعبير "اللجنة" لجنة المخدرات التابعة لمجلس الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي؛

(٦١) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (هـ) من المادة ١.

(٦٢) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (و) من المادة ١.

(٦٣) للاطلاع على مناقشة هذا التعريف في اللجنة الثانية، انظر: الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثالثة، الفقرات ٥٦-٩١.

الشرح

٨-١ وفقاً للمادة ٦٨ من ميثاق الأمم المتحدة، تندرج اللجنة في عداد اللجان الوظيفية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي. وقد أنشئت اللجنة في عام ١٩٤٦ بقرار المجلس ٩ (أولاً) الذي حدد أيضاً ولاية اللجنة. وقد وسّعت تلك الولاية في وقت لاحق عام ١٩٩١ بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٣٨/١٩٩١، وقرار الجمعية العامة ١٨٥/٤٦ جيم، الفرع "سادس عشر". كذلك تعهد اتفاقيات ١٩٦١ و ١٩٧١ و ١٩٨٨ الى اللجنة بوظائف^(٦٤) وإن لم تتضمن أي أحكام تتعلق بعضويتها أو إجراءاتها نظراً لأن المجلس الاقتصادي والاجتماعي والجمعية العامة هما اللذان يتوليان أمر تنظيمهما.

الفقرة الفرعية (و)

(و) يقصد بتعبير "المصادرة"، الذي يشمل التجريد عند الاقتضاء، الحرمان الدائم من الأموال بأمر من محكمة أو سلطة مختصة أخرى؛

الشرح

٩-١ تعود أهمية هذا التعريف في المقام الأول الى علاقته بالمادة ٥ التي تتناول موضوع المصادرة.^(٦٥) وتأتي الإشارة الى "التجريد" تلبية لاحتياجات بعض النظم القانونية الوطنية التي تعتبر أن "التجريد" تعبير أفضل من "المصادرة". ومن جهة أخرى فإن الصيغتين الفرنسية والاسبانية لا تتضمنان العبارة "الذي يشمل التجريد عند الاقتضاء" نظراً لأنه ارتثي أن تعبير *"confiscation"* بالفرنسية و *"decomiso"* بالاسبانية هما التعبيران المناسبان دون غيرهما. وقد شُدّد على الأخص على أنه ينبغي تجنب التعبير *"confiscación"* في الاسبانية في سياق المادة ٥. وأثبتت اللجنة الأولى في المحضر تفسيرها لكلمة "أموال" حسبما استخدمت في هذا التعريف على أنها تشمل أيضاً "العائدات"، واعتبارها أن كلمة "الدائم" تدل على أن المصادرة، نظراً لكونها النتيجة النهائية لعملية قانونية، تتميز عن التدابير المؤقتة.^(٦٦)

(٦٤) انظر مثلاً، في اتفاقية سنة ١٩٨٨، المواد ١٢ و ٢٠ و ٢١ و ٢٣.

(٦٥) انظر أيضاً المادة ٣، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤.

(٦٦) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/11، "المادة ٣"، (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.2)، الفرع "الثالث"، ص ١١٦، الفقرة ٥٠.

الفقرة الفرعية (ز)

(ز) يقصد بتعبير "التسليم المراقب" أسلوب السماح للشحنات غير المشروعة أو المشبوهة من المخدرات أو المؤثرات العقلية أو المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني المرفقين بهذه الاتفاقية أو المواد التي أحلت محلها، بمواصلة طريقها إلى خارج إقليم بلد أو أكثر أو عبره أو إلى داخله، بعلم سلطاته المختصة وتحت مراقبتها، بغية كشف هوية الأشخاص المتورطين في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ من الاتفاقية؛

الشرح

١٠-١ ترد الأحكام الموضوعية المتعلقة بالتسليم المراقب في المادة ١١ التي يذكر نصها بوضوح أن قرارات استخدام ذلك الأسلوب تتخذ لكل حالة على حدة.^(٧٧) وذلك هو السبب في أنه تسنى الاتفاق على تعريف واسع له في المادة ١. فقد ارتئي أن بعض الدول قد تمانع في الموافقة على استخدام التسليم المراقب فيما يتعلق بمواد تستخدم في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية على الرغم مما يحققه ذلك الأسلوب من فائدة في أغراض من بينها اكتشاف مواقع المختبرات السرية. وبناء على ذلك فإن الأحكام الموضوعية في صيغتها المعتمدة تكفل عدم إجبار أي دولة على الموافقة على استخدام التسليم المراقب في الحالات التي ترى فيها لأي سبب من الأسباب أن استخدامه غير مناسب. وتكفل الإشارة إلى الشحنات "المشبوهة" إمكانية استخدام هذا الأسلوب أيضا في حالة شحنات المواد التي يشتبه فحسب في أنها ربما يعتمز استخدامها على نحو غير مشروع.^(٧٨) والأسلوب، بموجب هذا التعريف، لا ينطبق على شحنات النقد أو المعدات (انظر الفقرة ١١-٢٨ أدناه).

الفقرات الفرعية (ح) و(ط) و(ي)

(ح) يقصد بتعبير "اتفاقية سنة ١٩٦١" الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١؛

(٦٧) المادة ١١، الفقرة ٢.

(٦٨) انظر الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة العاشرة، الفقرات ١-٧.

(ط) يقصد بتعبير "اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة" الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١؛

(ي) يقصد بتعبير "اتفاقية سنة ١٩٧١" اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١؛

الشرح

١١-١ تقدم هذه التعاريف عناوين مختصرة مفيدة للنصوص السابقة.^(٦٩) هذا ولم تورد اتفاقيتا ١٩٦١ و١٩٧١ عناوين مختصرة لاتفاقيات سابقة.

الفقرة الفرعية (ك)

(ك) يقصد بتعبير "المجلس" مجلس الأمم المتحدة الاقتصادي والاجتماعي؛

الشرح

١٢-١ أنشئ المجلس الاقتصادي والاجتماعي بموجب المادة ٦١ من ميثاق الأمم المتحدة. ويضطلع المجلس بعدد من المهام بموجب هذه الاتفاقية؛ منها مثلاً أنه يتلقى تقارير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات،^(٧٠) ويعيد النظر، بناء على طلب أي طرف، في أي قرار تتخذه اللجنة بموجب المادة ١٢ بتعديل محتويات الجدول الأول أو الجدول الثاني.^(٧١) وفي الحالة الثانية يكون للمجلس أن يقر أو يبطل أي قرار كهذا.

الفقرة الفرعية (ل)

(ل) يقصد بتعبير "التجميد" أو "التحفظ" الحظر المؤقت على نقل الأموال أو تحويلها أو التصرف فيها أو تحريكها، أو وضع اليد أو الحجز عليها بصورة مؤقتة، على أساس أمر صادر من محكمة أو سلطة مختصة؛

(٦٩) انظر المذكرات الإيضاحية في مستهل هذه الشروح.

(٧٠) المادة ٢٣، الفقرة ١.

(٧١) المادة ١٢، الفقرة ٧.

الشرح

١٣-١ في مشروع النص المعروف على المؤتمر، أعطي تعريف منفصل (في صيغتين بديلتين) لكل من التعبيرين "التجميد" و"التحفظ".^(٧٢) وقد تستخدم نظم قانونية وطنية مختلفة أحد هذين التعبيرين أو كليهما، وهما يستخدمان في أحكام المادة ٥ كبديلين.^(٧٣) وتقرر بناء على ذلك ضم التعريفين، بما في ذلك الإشارة بالنسبة لكليهما إلى الطابع المؤقت للإجراء المتخذ. وارتئي أن هذا القرار يساعد أيضا على الحد من صعوبات الترجمة التي تنجم عن الفصل بين اللفظين. وبالمثل استخدم كلا اللفظين "الحراسة" و"المراقبة" بالنظر إلى اختلاف فحوى كل منهما باختلاف الاستعمال القانوني الشائع في مختلف الدول.

الفقرة الفرعية (م)

(م) يقصد بتعبير "الاتجار غير المشروع" الجرائم المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٣ من هذه الاتفاقية؛

الشرح

١٤-١ يظهر تعبير "الاتجار غير المشروع"^(٧٤) في عنوان الاتفاقية وفي الأغلبية العظمى لفقرات الدباجة وفي عدة مواد متفرقة في كافة أجزاء الاتفاقية. وفي المشروع الذي قدم إلى المؤتمر، كان تعبيرا رئيسيا في الأحكام الموضوعية مشفوعا بتعريف مطول.^(٧٥) وفي النهاية قرر المؤتمر تعريف

(٧٢) يعني التجميد (البديل ألف) حظر نقل العائدات أو تحويلها أو التصرف فيها أو تحريكها بأمر من محكمة أو سلطة أخرى مناسبة؛ ويعني التجميد (البديل باء) الحظر المؤقت لنقل الأموال أو تحويلها أو التصرف فيها أو تحريكها. ويعني التحفظ (البديل ألف) تولي حراسة أو مراقبة العائدات بناء على أمر من محكمة أو سلطة أخرى مناسبة؛ ويعني التحفظ (البديل باء) تولي حراسة أو مراقبة الأموال من جانب سلطة مختصة. (الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق، الصفحتان ١٦٣-١٦٤).

(٧٣) تنطوي الفقرة ٣ من المادة ٥ على استثناء حيث لا يستخدم إلا تعبير "التحفظ". غير أن السياق يتعلق بسجلات مصرفية أو مالية أو تجارية وليس بأموال أو عائدات. وفي الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٢ من المادة ٧، في سياق المساعدة القانونية المتبادلة، تستخدم كلمة "الضبط" وحدها في العبارة المألوفة "التفتيش والضبط".

(٧٤) كان تعبير "الاتجار غير المشروع" مدرجا بين تعريفات المادة ١ من اتفاقية سنة ١٩٦١ (الفقرة الفرعية ١ (د))، المادة ١ من اتفاقية سنة ١٩٧١ (الفقرة الفرعية (ي)). ففي اتفاقية سنة ١٩٦١ عُرِف بأنه "زراعة المخدرات أو الاتجار بها خلافا لأحكام هذه الاتفاقية"، بينما عُرِف في اتفاقية سنة ١٩٧١ بأنه "صنع المؤثرات العقلية أو الاتجار بها خلافا لأحكام هذه الاتفاقية".

(٧٥) "الاتجار غير المشروع" يعني [يشمل] [في جملة أمور] [بمنز] أي مخدر أو مؤثر عقلي، أو زراعته، [أو حصده، أو إنتاجه، أو تصنيعه]، أو صنعه، أو استخراجه، أو تحضيره، [أو تهيئته]، أو عرضه، أو عرضه للبيع، أو توزيعه [أو حيازته]، [أو توريده]، [أو تخزينه]، أو شراؤه، [أو اقتناؤه]، أو بيعه، [أو وصفه كدواء]، أو تسليمه تحت أي شروط مهما كانت، أو السمسة بشأنه، أو إرساله، أو إرساله بالبريد، أو إرساله بطريق العبور، أو نقله، أو استيراده، أو تصديره، [أو الاتجار به بأي شكل آخر]، خلافا لأحكام الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، ولأحكام تلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، ولأحكام اتفاقية المؤثرات العقلية

"الاتجار غير المشروع" بالإشارة إلى الجرائم المنصوص عليها في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٣. ومن جهة أخرى فإن كثيرا من الأحكام المفصلة من الاتفاقية لا تستخدم التعبير "الاتجار غير المشروع" بتعريفه الواسع بل تكتفي بالإشارة إلى "الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣". وقد استخدمت تلك الصياغة بهدف قصر الالتزامات المترتبة على تلك الأحكام على الجرائم الأشد خطورة مقارنة بجرائم حيازة المخدرات أو شرائها أو زراعتها لأغراض الاستهلاك الشخصي، التي كان من المسلم به أنها أقل خطورة في طابعها. ويرد التعبير "الاتجار غير المشروع" في المادة ١٠ (التعاون الدولي وتقديم المساعدة إلى دول العبور)، والمادة ١٧ (الاتجار غير المشروع عن طريق البحر)، والمادة ١٨ (مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة)، والمادة ١٩ (استخدام البريد)، والمادة ٢٠ (المعلومات التي تقدمها الأطراف)، والمادة ٢٤ (تطبيق تدابير أشد مما تقتضيه هذه الاتفاقية). وفي هذه المادة الأخيرة، يبدو أنه ينبغي إعطاء التعبير معنى أوسع من المعنى المحدد في التعريف، نظرا لأن التدابير الأشد ربما تتجاوز كثيرا الحدود المرسومة في الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٣. وترد العبارة "الاتجار غير المشروع" في المخدرات والمؤثرات العقلية وإساءة استعمالها" في الفقرة الفرعية (ب) ('١') من الفقرة ٥ من المادة ٥، وإن أتى ذلك في سياق تحديد الهيئات الدولية الحكومية التي قد ينالها نصيب من قيمة الأموال المصادرة.

الفقرة الفرعية (ن)

(ن) يقصد بتعبير "المخدر" أية مادة، طبيعية كانت أو اصطناعية، من المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١، ومن تلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة ببروتوكول ١٩٧٢ المعدل للاتفاقية الوحيدة للمخدرات لسنة ١٩٦١؛

الشرح

١٥-١ يردد هذا التعريف تعريف اتفاقية سنة ١٩٦١ في جوهره. وبخلاف عنوانها، لم يستخدم نص اتفاقية سنة ١٩٦١ تعبير narcotic drug وإن تضمن تعريفا لتعبير drug يعطيه نفس فحوى نظيره المستخدم الآن في اتفاقية سنة ١٩٨٨. ومن الجدير بالذكر أن خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا ونبات القنب لا تندرج في إطار ذلك التعريف وإن ذُكرت في الفقرة ٢ من المادة ١٤

لسنة ١٩٧١. [ويشمل الاتجار غير المشروع أيضا حيازة أي مخدرات أو مؤثرات عقلية لغرض ممارسة أي من الأنشطة الآتية الذكر] كما يشمل استهلاك مثل هذه المواد أو إساءة استخدامها، [كما يشمل الاتجار بمواد من الدرجة بالقائمة ألف والقائمة باء، خلافا لأحكام المادة ٨ من هذه الاتفاقية]. وتنظيم أو إدارة أو تمويل أو تسهيل العمليات أو الأنشطة الآتية الذكر يعتبر أيضا، لأغراض هذه الاتفاقية، من قبيل الاتجار غير المشروع. (الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، E/CONF.82/3، المرفق، ص ص ١٦٢-١٦٣). وتناظر القائمة ألف والقائمة باء "الواردتان في المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر الجدولين الأول والثاني المرفقين بالاتفاقية بالصيغة التي اعتمدت بها فيما بعد.

من اتفاقية سنة ١٩٨٨ باعتبارها أمثلة لفئة "النباتات المحتوية على مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية". وعلى الرغم من أن أحكاما معينة من اتفاقية سنة ١٩٦١ لا تنطبق إلا على المخدرات الطبيعية دون المخدرات التركيبية، فإن هذا التمييز، وإن تردد في التعريف الوارد في اتفاقية سنة ١٩٨٨، ليس تمييزا جوهريا لأغراض هذه الاتفاقية الأخيرة.

الفقرة الفرعية (س)

(س) يقصد بتعبير "خشخاش الأفيون" أية شجيرة من فصيلة الخشخاش المنوم؛

الشرح

١٦-١ يتبع تعريف "خشخاش الأفيون" نظيره الوارد في اتفاقية سنة ١٩٦١ وليس التعريف الوارد في بروتوكول سنة ١٩٥٣، الذي يتضمن هو أيضا أي نوع من الخشخاش الذي يمكن استخدامه في إنتاج الأفيون. ويتمثل الوضع بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨ في أن الجريمة التي تنص عليها الفقرة الفرعية (أ) ('٢') من الفقرة ١ من المادة ٣، تقتصر على خشخاش الأفيون حسبما هو معرف في المادة ١. ومن جهة أخرى فإن الالتزام الذي تنشئه الفقرة ٢ من المادة ١٤ ينص على اتخاذ التدابير الملائمة "لمنع الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مواد مخدرة [...] مثل خشخاش الأفيون". فإذا تبين أن نباتا ما لا يعتبر صنفا من نوع الخشخاش المنوم L. ولكن من نوع آخر من جنس الخشخاش ينتج مواد مخدرة، فعندئذ يندرج هو أيضا في فئة النباتات التي تخضع لهذا الالتزام.

الفقرة الفرعية (ع)

(ع) يقصد بتعبير "المتحصلات" أي أموال مستمدة أو حصل عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣؛

الشرح

١٧-١ في النص الذي عرض على المؤتمر، كان التعريف المقترح لـ "المتحصلات" في الواقع صيغة بديلة لتعريف "الأموال" حيث أدرج كلاهما تحت عنوان مشترك هو "الأموال".^(٧٦) ولم يتضمن

(٧٦) الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني، ص ١٦٤. وكان الفرق الوحيد بين الصيغتين البديلتين أن تعريف الأموال كان يتضمن أيضا إشارة إلى "الأصول".

مشروع أي من التعريفين أي إشارة الى مصدر الأموال أو منشئها. وترتب على قرار إدراج إشارة كهذه أن غدا من المهم تعريف "المتحصلات" و"الأموال" كل منهما على حدة.

١٨-١ وأثار جدلا إدراج العبارة "بطريق مباشر أو غير مباشر" إذ سجل عدد من الممثلين شكوكهم حول هذه النقطة.^(٧٧) وربما كان إدراجها قد أسهم فيما وصفه أحد الممثلين بأنه "انعدام التساوق المنطقي" بين التعريف والنص الموضوعي.^(٧٨) ففي حالتين، لم تتمكن صياغة الاتفاقية من الربط بوضوح بين النص وبين التعريف الوارد في الفقرة الفرعية ع من المادة ١. الحالة الأولى في المادة ٣ حيث يستخدم النص في عدد من المواضع^(٧٩) عبارة "أموال" [...] مستمدة من "جريمة؛ والحالة الثانية في نص الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٥ حيث يطالب كل طرف باتخاذ ما يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة "المتحصلات المستمدة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣". ويبدو أن عبارة "مستمدة من" في الفقرة ١ من المادة ٥ تتضمن معنى تعريف المتحصلات ومن ثم فهي تعني "مستمدة أو حصل عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، من". الوضع أقل وضوحا في سياق المادة ٣ حيث لا تستخدم كلمة "متحصلات" بحد ذاتها (انظر الفقرة ٣-٤٦ أدناه).

الفقرة الفرعية (ف)

(ف) يقصد بتعبير "الأموال" الأصول أيا كان نوعها، مادية كانت أو غير مادية، منقولة أو ثابتة، ملموسة أو غير ملموسة، والمستندات القانونية أو الصكوك التي تثبت تملك تلك الأموال أو أي حق متعلق بها؛

الشرح

١٩-١ تضمنت المشاريع الأولى للاتفاقية تعريفا لتعبير "المتحصلات"،^(٨٠) غير أنه تبين أن الأمر يحتاج الى تعريفين، أحدهما (وهو تعريف "الأموال") يؤكد شمول جميع الأصول أيا كان نوعها، والثاني (وهو تعريف "المتحصلات") يشير الى منشأ الأموال. ويصلح الأسلوب المستخدم لمختلف

(٧٧) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CONF.82/11، "المادة ٣"، E/CONF.82/C.1/L.18/ Add.2 الفرع ثالثا، الفقرة ٥٠، والوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السادسة، الفقرات ٦٤-٦٦.

(٧٨) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السادسة، الفقرة ٦٦.

(٧٩) الفقرات الفرعية (ب) ('١' و'٢') و(ج) ('١') من الفقرة ١ من المادة ٣.

(٨٠) انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانيا.

تصانيف الأموال التي تعتمد عليها النظم القانونية الوطنية. وفي بعض النظم، ليست المستندات القانونية لحق ملكية الأموال مجرد شواهد بل لها قيمة في حد ذاتها، وذلك أمر يراعيه التعريف.

الفقرة الفرعية (ص)

(ص) يقصد بتعبير "المؤثرات العقلية" أية مادة، طبيعية كانت أو اصطناعية، أو أية منتجات طبيعية مدرجة في الجدول الأول والثاني والثالث والرابع من اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١؛

الشرح

٢٠-١ يردد هذا التعريف نظيره المستخدم في اتفاقية سنة ١٩٧١. وليس لتقسيم المواد المعنية الى مواد طبيعية ومواد اصطناعية أو لاعتبارها منتجات طبيعية أي مغزى قانوني في سياق هذه الاتفاقية.^(٨١)

الفقرة الفرعية (ق)

(ق) يقصد بتعبير "الأمين العام" الأمين العام للأمم المتحدة؛

الشرح

٢١-١ كما في حالة اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و١٩٧١، للأمين العام للأمم المتحدة نوعان من المهام بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨. ويتعلق النوع الأول من المهام بتطبيق الأحكام الموضوعية من الاتفاقية، كما في المادة ٥ (تلقني نصوص القوانين واللوائح، الأمر الذي يتضمن واجب توفير المعلومات المتاحة حسب الاقتضاء)،^(٨٢) والمادة ٧ (تلقني مختلف أنواع المعلومات التي يقتضيها التشغيل العملي للمساعدة القانونية المتبادلة)،^(٨٣) والمادة ١٢ (الواجبات المقترنة بأعمال الهيئة واللجنة والمجلس

(٨١) كما لم يكد يكون لها أي مغزى في نص سنة ١٩٧١ (انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، شرح الفقرة الفرعية (هـ) من المادة ١).

(٨٢) الفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة ٤ من المادة ٥.

(٨٣) الفقرة ٨ من المادة ٧ (السلطات المعينة)، والفقرة ٩ من تلك المادة (متطلبات الترجمة).

بصدد الجدول الأول والجدول الثاني،^(٨٤) وكذلك بتطبيق الأحكام المتعلقة بالمعلومات عن الصادرات،^(٨٥) والمادة ١٧ (تلقي أنباء تعيين السلطة أو السلطات التي ستكلف بالرد على طلبات الاستفسار عند نشوء الحاجة الى اتخاذ خطوات بشأن اتجار غير مشروع عن طريق البحر)،^(٨٦) والمادة ٢٠ (تلقي شتى أنواع المعلومات التي تقدمها الأطراف)،^(٨٧) والمادة ٢٣ (توزيع تقارير الهيئة).^(٨٨) ويتعلق النوع الثاني من المهام بواجباته كوديع للاتفاقية. وقد عهد الى الأمين العام بهذا الدور بموجب المادة ٣٤ كما عهد إليه بواجبات أخرى مماثلة بموجب أحكام ختامية أخرى.^(٨٩)

الفقرة الفرعية (ر)

(ر) يقصد بتعبيري "الجدول الأول" و"الجدول الثاني" قائمتا المواد اللتان تحملان هذين الرقمين والمرفقتان بهذه الاتفاقية، بصيغتهما التي تعدل من حين إلى آخر وفقاً للمادة ١٢؛

الشرح

٢٢-١ أشار المشروع المعروض على المؤتمر الى "القائمة ألف" و"القائمة باء" اللتين عدلتا الى "الجدول الأول" و"الجدول الثاني" (Schedule) أثناء المناقشات، على غرار التعبير الذي كرسته اتفاقيتا سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ (ثم عدل Schedule الى Table بناء على اقتراح لجنة الصياغة وظل النص العربي على ما هو عليه). (انظر شرح المادة ١٢ في الفقرة ١٢-٨ أدناه للاطلاع على تفاصيل أنواع المواد المدرجة في الجدول الأول وفي الجدول الثاني، وعلى استخدام التعبير "سليفة").

الفقرة الفرعية (ش)

(ش) يقصد بتعبير "دولة العبور" الدولة التي يجري عبر إقليمها نقل المخدرات والمؤثرات العقلية ومواد الجدول الأول والجدول الثاني، والتي ليست مكان منشئها ولا مكان مقصدها النهائي.

(٨٤) الفقرات ٣ و ٦ و ٧ من المادة ١٢.

(٨٥) الفقرة ١٠ من المادة ١٢.

(٨٦) الفقرة ٧ من المادة ١٧.

(٨٧) الفقرة ١ من المادة ٢٠.

(٨٨) الفقرة ٢ من المادة ٢٣.

(٨٩) انظر المواد ٢٧ الى ٣٢.

الشرح

٢٣-١ يرد بيان الأسس التي قامت عليها أحكام اتفاقية ١٩٨٨ فيما يتعلق بدول العبور، وبعض النقاش حول مدى ملاءمة تعريف هذا التعبير، في شرح المادة ١٠ أدناه (انظر على الأخص الفقرتين ٣-١٠ و ٤-١٠).

المادة ٢

نطاق الاتفاقية

تعليقات عامة

١-٢ أثناء المناقشات التي دارت في مختلف مراحل الأعمال التحضيرية، شدد على أنه إذا أريد إعداد صك يحظى بقبول أكبر عدد ممكن من الدول، فمن المستصوب تضمين عدة مواد، إن لم يكن كل المواد، شروطا وقائية مناسبة مع مراعاة وجود نظم قانونية وطنية مختلفة والقوانين الداخلية للدول المعنية. كذلك أدلي بفكرة مؤداها أنه بالإضافة الى إدراج تلك الشروط الوقائية، ربما كان من المرغوب فيه استحداث مادة منفصلة عامة التطبيق وتشملها الاتفاقية برمتها، تكفل أن لا يترتب على الالتزامات التي تأخذها الأطراف على عاتقها أي انتهاك كان للمبادئ القانونية التي يسلم بها الجميع، مثل مبدأي المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول. وقد ارتثي أن ذلك يتسم بأهمية خاصة بالنظر الى المدى الذي تذهب إليه الأحكام الجزائية للاتفاقية والى طابعها المبتكر في كثير من الحالات.

٢-٢ وقد اقترح رسمي باستحداث مادة جديدة بهذا المعنى من جانب ممثل المكسيك في الفريق الاستعراضي المعنى بمشروع الاتفاقية.^(٩٠) وقدّم النص المقترح الى اللجنة الأولى للنظر فيه باعتباره المادة ١ مكررا.^(٩١) غير أنه بالنظر الى الاعتراضات القوية التي أبداه بعض الممثلين بصفة غير رسمية، فإن ذلك النص لم يناقش في صورته الأصلية. وقدمت، بعد التشاور فيما بين الوفود، صياغة منقحة أشد إيجازا وأقل مثارا للجدل.^(٩٢) وأصبحت الصياغة المنقحة إطارا للنص النهائي للمادة ٢ كما اعتمدت في وقت لاحق.

٣-٢ ومن أجل تبديد الشكوك التي أثيرت حول ضرورة مادة كهذه بالنظر الى الشروط الوقائية العديدة المدرجة في كافة أجزاء الاتفاقية،^(٩٣) ولتهدئة المخاوف الممكنة من أنها قد تفسر على أنها

(٩٠) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، الفصل الثالث، الفقرة ١٢٠.

(٩١) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/11 "المادة ١ مكررا" (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.6) الفرع ثانيا، الفقرة ٣، ص ص ٢٢٦-٢٢٩.

(٩٢) الاقتراح المنقح (الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/11 "المادة ١ مكررا" (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.6) الفرع ثانيا، الفقرة ٣، ص ص ٢٢٧-٢٢٨) قدمه اثنان وأربعون وفدا.

(٩٣) تنص اتفاقية سنة ١٩٨٨ على طائفة متنوعة من الشروط الوقائية أو المقيّدة (انظر الفقرات ١ و ٢ و ٥ و ١٠ من المادة ٣، والفقرة ٧ من المادة ٥، والفقرتين ٨ و ١٠ من المادة ٦، والفقرة ٤ من المادة ٧، والفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من

شرط وقائي عام وشامل يمكن الأطراف من التهرب من التزاماتهم، شرح ممثل كندا، بوصفه أحد مقدمي الاقتراح المنقح، الأساس المنطقي الذي بني عليه.^(٩٤) فذكر أن أيا من المبادئ المنصوص عليها في المادة المقترحة يذهب الى أبعد مما تذهب إليه المبادئ الواردة في سائر مواد الاتفاقية، وأن من المفيد تأكيد تلك المبادئ العامة في مستهل الصك لكي لا يكون هناك أي لبس. فلئن كانت تلك المادة، التي لا نظير لها في اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و١٩٧١، تعتبر ضرورية، فإن ذلك يرجع الى أن الصك الحالي أوسع كثيرا في نطاقه، وخاصة فيما يتعلق بأحكامه الجزائية. ومن جهة أخرى، يتعين أن يكون مفهوما بوضوح أن المادة لا يقصد بها "الإعفاء من الالتزامات التي يظلم بها عملا بالاتفاقية، ولا يراد منها أن تذهب الى أبعد من مبادئ القانون الدولي الثابتة التي تحظى بقبول الجميع".^(٩٥)

٢-٤ وأدخل المزيد من التعديلات على الاقتراح المنقح بغية إضفاء طابع أكثر إيجابية على صياغته. واعتمد في النهاية مشروع معدل^(٩٦) يشدد على التزامات الأطراف بموجب الاتفاقية، وذلك دون أي اعتراض أو تحفظ من جانب أي وفد. وهو يشكل الآن المادة ٢.

٢-٥ والمادة ٢ سمة مميزة لاتفاقية سنة ١٩٨٨. وعلى الرغم من أنها لا تعد شرطا وقائيا شاملا ينظم جميع مواد الاتفاقية سواء منها ما يتضمن أو لا يتضمن شرطا وقائيا في حد ذاته، فهي تحمل طابع بيان للمبادئ التوجيهية للتفسير السليم والتطبيق الصحيح للمواد الموضوعية للاتفاقية. واختيار كلمة "نطاق" لعنوانها يقوم في حد ذاته دليلا على دورها إذ يشير الى أنها إنما ترمي الى تحديد هدف الاتفاقية وغايتها مع الإشارة في الوقت نفسه الى السياق القانوني الذي يتعين على الأطراف الوفاء بالتزاماتهم في إطاره.

الفقرة ١

١- تهدف الاتفاقية إلى النهوض بالتعاون فيما بين الأطراف حتى تتمكن من التصدي بمزيد من الفعالية لمختلف مظاهر مشكلة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية الذي له بعد دولي. وعلى الأطراف أن تتخذ، عند

المادة ٩؛ والفقرة ١ من المادة ١١؛ والشروح الواردة أدناه على هذه المواد). وبالمقارنة بذلك، تضمنت اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة شروطا وقائية في ثلاث مواد (المواد ٣٥ و٣٦ و٣٨ مكررا)، وتضمنت اتفاقية سنة ١٩٧١ شروطا وقائية في مادتين (المادتين ٢١ و٢٢).

(٩٤) الوثائق الرسمية ...، المجلد الثاني، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الرابعة والعشرون، الفقرات ٨٦-٩٣.

(٩٥) المرجع نفسه، الفقرة ٩٣.

(٩٦) الوثائق الرسمية ...، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/11، "المادة ١ مكررا" (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.6)، الفرع ثانيا، الفقرة ٣، والفرع رابعا، الفقرة ١٣.

الوفاء بالتزاماتها بمقتضى الاتفاقية، التدابير الضرورية، بما في ذلك التدابير التشريعية والإدارية، وفقا للأحكام الأساسية لنظمتها التشريعية الداخلية.

الشرح

٦-٢ باختيارهم إعلان "هدف" الاتفاقية في مادتها ٢، رفعت الأطراف الى مستوى مادة ملزمة بيانا ألقنا مثوله في فقرات ديباجة المعاهدات. وهذا البيان، في جوهره وأسلوبه، يوجز نوايا الأطراف كما ذكرت في الديباجة، ويتحدد أكبر في الفقرة العاشرة منها حيث يجري التسليم بأن القضاء على الاتجار غير المشروع يتطلب "اتخاذ إجراءات منسقة في إطار التعاون الدولي"، وفي الفقرة الرابعة عشرة حيث يعترف أيضا بـ"أهمية تقوية وتعزيز الوسائل القانونية الفعالة للتعاون الدولي في المسائل الجنائية لغرض منع الأنشطة الإجرامية الدولية في الاتجار غير المشروع".

٧-٢ والكلمة الرئيسية في الجملة الأولى هي كلمة "التعاون". وقد صيغت الاتفاقية برمتها وهذا الهدف نصب الأعيان. وقد تجدر ملاحظة أن كلمتي "التعاون" و"يتعاون" تردان في عدد من المواد. بل إنه حيث لا تستخدمان صراحة، قد يعتبر أنهما واردتان ضمنا؛ ولا تكاد توجد أي مادة يمكن تنفيذها بفعالية وبالكامل دون شكل من أشكال التعاون الدولي على الصعيد الثنائي أو متعدد الأطراف. وفي المشروع الأصلي للاتفاقية المقترحة، جاء أن الاتفاقية تشكل "صكا للتعاون الدولي". وعلى الرغم من أن هذه الصيغة لم يحتفظ بها في النص النهائي للمادة، فإن هذا الوصف للاتفاقية يظل صادقا إذ أن الأطراف مدعوون صراحة، في عدة مواد، الى إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف من أجل تعزيز فعالية التعاون الدولي المطلوب عملا بتلك المواد.^(٩٧)

٨-٢ ومن الممكن أن يستدل من الأعمال التحضيرية أن الأسلوب المستخدم في الجملة الثانية لا يعني أن الالتزامات التي تأخذها الأطراف على عاتقها بموجب الاتفاقية هي رهن بالقانون الداخلي. فقد سُدد بالنيابة عن مقدمي النص الذي نظرت فيه اللجنة الأولى أصلا، وهو نص لا يختلف اختلافا جوهريا عن المشروع الذي اعتمد، على "أن تلك الجملة لا يجوز تفسيرها بأي حال من الأحوال بأنها تنتقص من الالتزامات المحددة التي تأخذها الأطراف على عاتقها. وإنما المراد بها أن توضح أنه رغم اتخاذ الأطراف التزامات على عاتقها، فإن على كل منها أن تقرر أي قوانين ستلزمها وأي مؤسسات ستحتاج الى إنشائها للوفاء بتلك الالتزامات."^(٩٨)

٩-٢ والجملة بيان وقائمي مؤداه أن الأطراف ملزمة باتخاذ تدابير لكي تستحدث في الشكل الذي تراه مناسبة نوع التشريعات الذي يفني بمقتضىات الاتفاقية. وهذه التدابير، أيا كانت

(٩٧) انظر المواد ٥ و٦ و٧ و٩ و١١ و١٤ و١٧.

(٩٨) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الرابعة والعشرون، الفقرة ٨٨.

طبيعتها أو تسميتها في النظم القانونية التي تخص الأطراف (فقد تتألف من قوانين أو لوائح أو ما عدا ذلك من تشريعات)، تتخذها الأطراف "وفقا للأحكام الأساسية لنظمها التشريعية الداخلية".^(٩٩) وينبغي أن تفهم هذه العبارة على أنها تشير إلى الهيئات التشريعية وإجراءات وضع القوانين التي تقرها كل دولة بموجب القانون الأساسي للبلاد. فهي تشمل إذن المؤسسات والإجراءات كليهما.

٢-١٠ وتتضمن أحكام أخرى من الاتفاقية عبارات مماثلة مؤداها أن التدابير التي يطلب من الأطراف اعتمادها ستتخذ أشكالاً مختلفة وفقاً للنظم القانونية لتلك الأطراف، وأن للأطراف الحرية في أن تمارس سلطاتها التقديرية فيما يتعلق بطرق تنفيذ تلك التدابير. ومن تلك العبارات ما يوجد مثلاً في الفقرة ٩ من المادة ٣، المتعلقة بتوخي الحيطة من جانب الأطراف في الإفراج بكفالة أو الإفراج قبل المحاكمة، كل طرف بما "يتفق ونظامه القانوني"؛ أو في الفقرة ١١ من المادة ٣ حيث ينص على أن تكون "ملاحقة ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم وفقاً للقانون [الداخلي لكل طرف]"؛ أو في الفقرة ١ من المادة ٩ بشأن التعاون الدولي الوثيق "بما يتفق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية". وينبغي التمييز بين هذه العبارات وبين الشروط الوقائية^(١٠٠) التي تحد من التزامات الأفراد في حالة وجود تضارب مع قواعد دستورية أو تشريعية داخلية، وذلك بالنص على أن يعتمد الأطراف تدابير معينة "شريطة..." أو "إلى المدى الذي تتيحه..." أو "دون إخلال ب..." المبادئ الأساسية لنظمها القانونية الداخلية. وفي بعض الحالات، يجمع بين نوعي الشروط هذين عندما يكون التدبير مطلوباً "إذا كان قانون [الطرف] يسمح بذلك وطبقاً لمقتضيات هذا القانون".^(١٠١)

٢-١١ وتوحي الجملة الثانية من الفقرة ١ بأنه ليس في الاتفاقية أي حكم يعتبر نافذاً من تلقاء نفسه. ولكي تستطيع الأطراف الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية، يجب عليها أن تضمن قانونها الداخلي، من خلال تدابير تشريعية وإدارية مناسبة، العناصر الموضوعية ذات الصلة من أحكام الاتفاقية.

الفقرة ٢

٢- على الأطراف أن تفي بالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية بشكل يتمشى مع مبادئ المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول ومع مبدأ عدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى.

(٩٩) قد تبدو العبارة المستخدمة في النص الفرنسي "compatibles avec" أشد تقييداً من "in conformity with" المستخدمة في النص الانجليزي. غير أنه لم يكن هناك أثناء المناقشات ما يشير إلى أي قصد لهذا المعنى. كما يبدو في أجزاء أخرى من الاتفاقية أن العبارتين "in conformity with" و "consistent with" يمكن استخدامهما بالتبادل.

(١٠٠) انظر الحاشية (٩٣) أعلاه.

(١٠١) انظر الفقرة ١٠ من المادة ٦ والفقرتين ٤ و ٩ من المادة ٥.

الشرح

٢-١٢ تردد الفقرة ٢ عددا من مبادئ القانون الدولي الراسخة التي يتفق عليها الجميع وتتعلق بالمساواة في السيادة والسلامة الإقليمية للدول وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. وهذه المبادئ وثيقة الصلة فيما بينها والتي كرستها ميثاق الأمم المتحدة (الفقرتان ١ و٧ من المادة ٢)، أكد عليها من جديد وفصلت في وثائق رسمية لاحقة يخص منها بالذكر "إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة" الذي اعتمده الجمعية العامة بقرارها ٢٦٢٥ (د-٢٥).

٢-١٣ ويمكن الأساس المنطقي لمعاودة ذكر هذه المبادئ في المادة ٢ في أن الاتفاقية، كما سبق ذكره أعلاه، تتجاوز كثيرا ما سبقها من معاهدات مكافحة المخدرات في المسائل المتعلقة بإنفاذ القوانين والمساعدة القانونية المتبادلة.

٢-١٤ وكما سيتضح بمزيد من التفصيل في الشروح على المواد المعنية، توخيت العناية في كافة أجزاء الاتفاقية لضمان عدم نشوء نزاعات أو احتكاكات بين الأطراف نتيجة لعدم الامتثال الصارم لتلك المبادئ. ذلك أنه يتعين تقديم طلب رسمي والحصول على ترخيص للشروع في إجراءات أو عمليات معينة تقتضي موافقة صريحة مسبقة من جانب الأطراف.

٢-١٥ وقد حظيت هذه المشكلة باهتمام خاص في عدد من المواد. فالمادة ٩ (أشكال أخرى من التعاون والتدريب) تقتضي من الأطراف توخي الحذر في تطبيق أشكال التعاون الزمعة. فهي تنص مثلا على إنشاء فرق مشتركة "إذا اقتضت الحال وإذا لم يتعارض ذلك مع القانون الداخلي". وهي تؤكد على أن موظفي كل طرف المشتركين في تلك الفرق عليهم "أن يلتزموا بتوجيهات السلطة المختصة للطرف الذي ستجري العملية داخل إقليمه"؛ وفي كل هذه الحالات، يبدأ التعاون وينفذ "بناء على اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف". كذلك فإن اللجوء إلى أسلوب التسليم المراقب على الصعيد الدولي، حسبما تنص عليه المادة ١١، رهن هو الآخر بموافقة مسبقة أو ترتيب مسبق بين الأطراف.

٢-١٦ ومن شأن إبرام اتفاقات أو ترتيبات رسمية أو غير رسمية بين الأطراف على نحو ما توصي به عدة مواد كوسيلة للتنفيذ العملي لأحكام معينة من الاتفاقية ولتعزيز التعاون، أن يسهم في تقوية الاحترام لمبدأي المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية المشار إليهما في الفقرة ٢.

٢-١٧ ويمكن القول عموما بأن الطرف ليس له حق اتخاذ إجراء لإنفاذ القوانين في أراضي طرف آخر دون الحصول على موافقة مسبقة من ذلك الطرف. فمبدأ عدم التدخل يمنع أي تعدد على أراضي الغير، بما في ذلك العمليات المؤقتة أو المحدودة (ما يعرف باسم "عمليات الدخول والخروج الخاطفة"). وهو يحرم أيضا ممارسة الضغط على نحو يتعارض مع القانون الدولي بهدف

إكراه أي طرف على "النزول عن ممارسة حقوقه السيادية".^(١١٦) من ذلك مثلا أنه ليس من المسموح به إقدام طرف، بدون ترخيص، على إجراء مسح داخل أراضي طرف آخر بهدف اكتشاف مناطق الزراعة غير المشروعة للنباتات المخدرة، أو على رش مناطق كهذه بهدف إبادة محاصيلها.

١٨-٢ ولن يكون من المجدي وضع قائمة شاملة بالانتهاكات الممكنة لتلك المبادئ، التي قد تنجم عن تطبيق تعسفي أو جزائي لأحكام معينة من الاتفاقية. فالوقائع التي تكون سببا في نشوء نزاع سيتعين معالجتها والبت فيها على أساس كل حالة على حدة وعلى ضوء ما يجد من تطورات على القانون الدولي مع مراعاة الظروف الخاصة لكل واقعة.^(١١٧)

١٩-٢ وقد شدد مقدمو النص المقترح على أن الإشارة إلى "السلامة الإقليمية للدول" لا يجوز بأي حال أن يتخذها الأطراف منطلقا لتأكيد ادعاءات خاصة بحق ملكية أراض أو مياه.^(١١٨)

الفقرة ٣

٣- لا يجوز لأي طرف أن يقوم، في إقليم طرف آخر، بممارسة وأداء المهام التي يقتصر الاختصاص بها على سلطات ذلك الطرف الآخر بموجب قانونه الداخلي.

الشرح

٢٠-٢ الفقرة ٣ تربطها بسابقتها رابطة نظرية وهي مكملة لها من حيث متضمناتها العملية. ففي حين أن الفقرة ٢ تقر بأسلوب توكيدي قواعد سلوك يتعين على الأطراف الالتزام بها في إطار الوفاء بالتزاماتهم بموجب الاتفاقية، فإن الفقرة ٣ تعرض بأسلوب سلبى ما لا ينبغي للأطراف أن تفعله إذا أرادت الامتثال للمعايير العرفية المقبولة في القانون الدولي. والممارسة الخاصة للولاية الإقليمية حق ملازم للسيادة وتؤدي نفس الوظيفة التي يؤديها حظر التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى والاحترام الواجب للسلامة الإقليمية. والواقع أن الامتثال لهذه المبادئ يشكل

(١١٦) "إعلان مبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة" (قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥)، المرفق. "المبدأ الخاص بواجب عدم التدخل في الشؤون التي تكون من صميم الولاية القومية لدولة ما وفقا للميثاق"، الفقرة ٢.

(١١٣) انظر المادة ٣٢ وشروحها أدناه.

(١١٤) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني...، المحاضر المختصرة لاجتماعات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الاجتماع الرابع والعشرون، الفقرة ٨٩.

ضمانا للممارسة المستقلة للولاية ولأداء الوظائف التي تعتبرها الدولة مندرجة في إطار السلطان الداخلي للدولة (domaine réservé).

٢١-٢ ومع ذلك، فبالموافقة على الارتباط بالالتزامات التي تفرضها الاتفاقية في مسائل يمكن في غياب ذلك الارتباط أن تعتبر منتمية إلى السلطان الداخلي للدولة، يُمنع الطرف، إذا لم يوجد شرط وقائي محدد، من الاستشهاد باستثناء الولاية الخالصة فيما يتعلق بتنفيذ أحد أحكام الاتفاقية. ومن شأن تأويل شامل بأن القانون الداخلي ينبغي أن يقدم في جميع الحالات أن يلغى هدف الاتفاقية والغرض منها.

٢٢-٢ ويرد تفصيل الظروف التي تخول الأطراف إنشاء اختصاص توجيهي في المادة ٤ التي تنص على إنشاء ذلك الاختصاص على أساس إقليمي أو أساس يتجاوز حدود إقليم الدولة. ويجب تمييز إنشاء اختصاص توجيهي يتجاوز حدود إقليم الدولة، وهو أمر مقبول على نطاق واسع بموجب القانون الدولي، من سلطة ممارسة اختصاص واتخاذ إجراءات إنفاذ في الخارج، مما يعد - كما تؤكد الفقرة ٣ من المادة ٢ - أمراً لا يجيزه القانون الدولي إلا عندما يمارس بموافقة الدولة المعنية.

٢٣-٢ وليس من المسموح به إجراء تحريات أو تحقيقات، بما في ذلك العمليات السرية، في أراضي دولة أخرى بدون موافقتها فيما يتعلق بجرائم تنص عليها المادة ٣. وتوضح المواد ٧ (المساعدة القانونية المتبادلة) و ٩ (أشكال أخرى من التعاون والتدريب) و ١٧ (الاتجار غير المشروع عن طريق البحر)، الظروف التي تتيح اتخاذ إجراءات على أسس تعاونية.

٢٤-٢ وبالمثل، ليس هناك حق عام في المطاردة المستمرة عبر الحدود الوطنية. ويمكن أن يكون ذلك الحق موضوع اتفاقات محددة بين دول مجاورة، كما هي الحال مثلاً بين بلجيكا وهولندا ولكسمبرغ منذ سنة ١٩٦٢، وبين أطراف اتفاقات شينغن منذ سنة ١٩٩٠. ومن الجدير بالذكر أنه في تلك الحالات، يتعين تسليم المجرم الذي يتم القبض عليه على أثر ممارسة حق المطاردة المستمرة إلى السلطات المحلية المختصة التي يكون لها أن تحتجزه إلى حين الشروع في إجراءات تسليمه. ويجدر أيضاً أن يظل نصب الأعين أنه، على نحو ما يؤكد قانون السوابق الدولي، يوجد للعمومية والاقتضارية اللتين تتسم بهما السيادة الإقليمية ومتضمناتها فيما يتعلق بالاختصاص والوظائف نظيرهما في التزام الدولة بأن تحمي داخل أراضيها حقوق الدول الأخرى، وبوجه أخص "واجبها أن لا تسمح عن علم بأن تستخدم أراضيها في إتيان أفعال تتعارض مع حقوق الدول الأخرى".^(١٠٥)

الجزء الثاني
الأحكام الموضوعية

المواد من ٣ الى ١٩

الجرائم والجزاءات

تعليقات عامة

٣-١ تتسم المادة ٣ بأهمية مركزية لتعزيز غايات الاتفاقية حسبما عرضت في الديباجة،^(١٠٦) ولتحقيق غرضها الأساسي على نحو ما ذكر في الفقرة ١ من المادة ٢: "النهوض بالتعاون فيما بين الأطراف حتى تتمكن التصدي بمزيد من الفعالية لمختلف مظاهر مشكلة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية الذي له بُعد دولي".^(١٠٧) ولهذه الغاية، فهي تطالب الأطراف بتشجيع ما يلزم من قوانين لسن مجموعة حديثة من القواعد التي تطبق على الجرائم الجنائية ذات الصلة بشتى جوانب الاتجار غير المشروع، وبضمان معاملة تلك الأنشطة غير المشروعة باعتبارها جرائم خطيرة من جانب السلطة القضائية وسلطة الادعاء لكل دولة.

٣-٢ ويتمثل الأساس الفلسفي الذي تنهض عليه المادة ٣ في القول بأن تحسين نظم العدالة الجنائية الداخلية فيما يتعلق بالاتجار غير المشروع هو شرط مسبق لتعزيز التعاون الدولي. ومن جهة أخرى فإنه ولئن كان قد تقرر أن تتناول الفقرة ٢ من المادة ٣ جرائم حيازة أو شراء أو زراعة مخدرات أو مؤثرات عقلية للاستهلاك الشخصي، فقد تبين أنه ينبغي، لأسباب مختلفة من بينها اعتبارات التكلفة والإمكانية الإدارية، قصر عدد من الإجراءات الرئيسية مثل تسليم المجرمين (المادة ٦)، والمصادرة (المادة ٥)، والمساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٧)، على جرائم الاتجار الأشد خطورة، المنصوص عليها في الفقرة ١. وكما جاء في موضع آخر: "تركز المادة على تلك الجرائم التي يترتب عليها أقوى تأثير دولي، وتفرض في حالتها أهم الالتزامات الدولية".^(١٠٨)

٣-٣ وارتئي على الصعيد العملي أنه نظرا لنطاق المادة ٣ وطموحها وطبيعة الالتزامات المفروضة، فإن كثيرا من الدول الراغبة في أن تصبح طرفا في الاتفاقية ستواجهها ضرورة اشتراع قوانين تنفيذ معقدة لكي تكون في وضع يمكنها من الامتثال لأحكامها بالكامل. وفي حين أن المهم التأكيد على أن الاتفاقية تسعى إلى إقرار معيار مشترك أدنى للتنفيذ، فليس ثمة ما يمنع الأطراف

(١٠٦) انظر أعلاه، شرح الديباجة.

(١٠٧) انظر أيضا أعلاه، شرح الفقرة ١ من المادة ٢.

(١٠٨) تقرير وفد الولايات المتحدة إلى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية (101st Congress, Senate, Exec. Rept. 101-15, p. 26).

من اعتماد تدابير أشد صرامة من التدابير التي يطلبها النص إن هي رأت ذلك مناسباً،^(١٠٩) رهنا دائماً بشرط أن تكون تلك المبادرات متسقة مع معايير القانون الدولي العام واجبة التطبيق، وخاصة معايير حماية حقوق الإنسان. ومن المهم علاوة على ذلك أن لا تُغفل حقيقة أن الأشخاص المتورطين في نشاط الاتجار غير المشروع كثيراً ما يخالفون قوانين أخرى غير القوانين ذات الصلة المباشرة بالمخدرات. فكما جاء في "المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير": "والاتجار غير المشروع بالعقاقير لا ينتهك فحسب القوانين الوطنية والاتفاقيات الدولية الخاصة بالعقاقير، بل قد ينطوي أيضاً في حالات عديدة على أنشطة أخرى معادية للمجتمع، كالجريمة المنظمة، والتآمر، والرشوة والفساد، وتهديد الموظفين الحكوميين، والتهرب من الضرائب، وانتهاك القانون المصرفي، وتحويل الأموال بصورة مخالفة للقانون، وارتكاب مخالفات جنائية للوائح الاستيراد والتصدير، وجرائم تشمل الأسلحة النارية وجرائم العنف".^(١١٠) وعلى ذلك فإن كفاءة الأجزاء الأخرى ذات الصلة من نظام العدالة الجنائية قد يكون لها تأثير هام على فعالية جهود إنفاذ قوانين المخدرات.

الفقرة ١، العبارة الاستهلاكية

١- يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لتجريم الأفعال التالية في إطار قانونه الداخلي، في حال ارتكابها عمداً:

الشرح

٣-٤ يشكل تجريم ومعاقبة الاتجار غير المشروع أحد السمات الأساسية للاتفاقية، واتخاذ إجراءات بموجب الفقرة ١ أمر ملزم لجميع الأطراف.

٣-٥ تتضمن الأحكام العقابية المناظرة في مواد اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١^(١١١) الشرط الوقائي "مع مراعاة أحكامها الدستورية". وعلى الرغم من أن عبارة مماثلة قد استخدمت في السياق الخاص للفقرة الفرعية (ج) من الفقرة (١) من المادة (٣) من اتفاقية سنة ١٩٨٨، فقد اعتبر هذا الشرط غير ملائم لهذه الاتفاقية نظراً لأن من قاموا على صياغتها حرصوا على أن تكون جميع نصوصها إلزامية بحيث لا تترك للأطراف أي مجال للتهرب. أما في سياق اتفاقية سنة ١٩٦١، فقد سجلت أمانة الأمم المتحدة أنها لا تعلم

(١٠٩) انظر أدناه شروح المادة ٢٤، انظر أيضاً المادة ٣٩ من اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ٢٣ من اتفاقية سنة ١٩٧١، وكلتاها تأخذ بنهج مماثل إزاء تلك المسألة.

(١١٠) تقرير المؤتمر الدولي بإساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها، فيينا ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18) الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٢٣.

(١١١) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ٣٦، الفقرة ١، اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، المادة ٣٦، الفقرة الفرعية (أ)؛ اتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ٢٢، الفقرة الفرعية (أ)؛

بوجود أي حدود دستورية قد يترتب عليها منع أي طرف في تلك الاتفاقية من تنفيذ أحكامها ذات الصلة،^(١١٣) بحيث لا تكاد تكون هناك أي ضرورة لهذا الشرط الوقائي.

٦-٣ ويتمثل التزام الطرف بأن يتخذ التدابير اللازمة "لتجريم [أفعال معينة] في إطار قانونه الداخلي". وقد وقع الاختيار على هذه العبارة التي لا تشير إلى أي تصنيف للجرائم ("جنايات" مثلاً) يمكن أن يرد في نظام قانوني معين، من أجل إتاحة الفرصة لمختلف النهج المأخوذ بها في القوانين الداخلية بشأن الاتجار غير المشروع وغيره من جرائم المخدرات. وحيث يراعى التمييز في أي نظام قانوني بين الجرائم الجنائية وحالات انتهاك اللوائح التنظيمية،^(١١٤) فإن الاتفاقية تشير إلى الفئة الأولى.

٧-٣ ومختلف أنواع السلوك المدرجة بالفقرة ١ من المادة ٣ لا يُطلب تجريمها إلا "في حال ارتكابها عمداً"، بمعنى أن الطلب لا يشمل السلوك غير المقصود. ويتمشى ذلك مع المبادئ العامة للقانون الجنائي من حيث أنه يشترط إثبات توافر عنصر العمد في كافة العناصر الوقائية للسلوك المحرّم. ولن يكون من الضروري إثبات أن الفاعل كان يعلم أن السلوك مخالف للقانون. وبشكل إثبات عنصر النية موضوع حكم محدد تنص عليه الفقرة ٣ من المادة ٣. وبطبيعة الحال، يعود إلى الأطراف كل على حدة أمر النص في قوانينها الداخلية على ضرورة فرض عقوبات على التصرفات الناجمة عن الإهمال أو اللامبالاة، بل وعلى فرض مسؤولية كاملة دون إثبات توافر أي عنصر من عناصر الخطأ.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ) ('١')

(أ) '١' إنتاج أي مخدرات أو مؤثرات عقلية، أو صنعها، أو استخراجها، أو تحضيرها، أو عرضها، أو عرضها للبيع، أو توزيعها، أو بيعها، أو تسليمها بأي وجه كان، أو السمسرة فيها، أو إرسالها، أو إرسالها بطريق العبور، أو نقلها، أو استيرادها، أو تصديرها خلافاً لأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ أو اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة أو اتفاقية سنة ١٩٧١؛

الشرح

٨-٣ ترد في الفقرة الفرعية (أ) ('١')، كما في مواضع أخرى من المادة ٣،^(١١٥) إشارة صريحة إلى أحكام الاتفاقيات السابقة. وقد دفع البعض بأن نص اتفاقية سنة ١٩٨٨ ينبغي أن يكون من

(١١٢) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١٣ من الشرح على المادة ٣٦.

(١١٣) مثال ذلك، الـ *Ordnungswidrigkeiten* الألمانية.

(١١٤) المادة ٣، الفقرة الفرعية (أ) ('٢') من الفقرة ١، والفقرة ٢.

هذه الناحية قائما بذاته ومستقلا عن المعاهدات السابقة، الأمر الذي يصدق بوجه خاص بالنسبة للدول التي تصبح أطرافا في اتفاقية سنة ١٩٨٨ دون أن تكون أطرافا في أي من الاتفاقيات السابقة. غير أن الرأي الغالب جاء محبذا للربط الصريح فيما بينها: فالاتفاقيات السابقة، بإقرارها نظاما دوليا لمراقبة المخدرات، توفر معايير يمكن بها قياس الطابع غير المشروع للأنشطة المدرجة بالاتفاقية الجديدة؛ كما ارتئي أن من المرغوب فيه للغاية أن يُتوخى الاتساق في المعاملة.^(١١٧) ومن شأن ما ترتب على ذلك من إيراد إشارات في النص أن يحدد الفئات المعنية من المخدرات والمؤثرات العقلية، وأن يميز بين أوجه الاستعمال المشروعة وأوجه الاستعمال غير المشروعة.

٣-٩ وفيما يتعلق بوصف أنواع معينة من السلوك بأنها "مخالفة لأحكام" اتفاقيات سابقة، تجدر ملاحظة أن هذه الاتفاقيات، إذ تنفذ بالضرورة على مستوى القانون الدولي العام، لا تحرّم في حد ذاتها أي سلوك يأتيه أي فرد أو مجموعة أفراد. فاتفاقية سنة ١٩٦١ تطالب الأطراف باعتماد تدابير كفيلة بجعل أنواع معينة من السلوك جرائم يعاقب عليها،^(١١٨) ومن ثم فهي ليست معاهدة نافذة من تلقاء نفسها. وكما جاء شرحه على لسان المستشار القانوني، كان اعترافا بهذه الحقيقة أن صيغت اتفاقية سنة ١٩٧١ بأسلوب أقل حسما: فعلى الدولة الطرف أن تعامل "كل فعل مخالف لقانون أو نظام تم إقراره تنفيذا لالتزاماتها بموجب هذه الاتفاقية" باعتباره جريمة تستوجب العقاب.^(١١٩)

٣-١٠ ومن جهة أخرى، فمن الواضح أن الإشارة إلى أحكام الاتفاقيات السابقة كان يقصد بها تضييق نطاق أسلوب الفقرة الفرعية البالغ الاتساع لولا ذلك. وربما تمثل التفسير السليم في أن أنواع السلوك المدرجة يتعين تجريمها في الظروف التي تستوجب وفاء أطراف الاتفاقيات السابقة بالتزاماتها. من ذلك مثلا أن المخدرات المدرجة بالجدول الثاني لاتفاقية ١٩٦١ تخضع لنظام أقل صرامة إذ يضع في الاعتبار وجود تجارة تجزئة مشروعة واسعة في تلك المخدرات.^(١٢٠) ومن الواضح أنه لم يكن مقصودا أن تفرض المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ أي متطلبات إضافية بأن تجعل الأطراف من عرض هذه المخدرات للبيع جريمة جنائية. وبالمثل، فبموجب اتفاقية سنة ١٩٧١، للدولة الطرف أن تصدر إشعارا بتحريم استيراد مواد معينة مدرجة بالجدول الثاني والثالث والرابع لتلك الاتفاقية؛ ويتعين على سائر الأطراف أن تتخذ التدابير الكفيلة بعدم تصدير أي من المواد المحددة في الإشعار إلى البلد المعني.^(١٢١) ومؤدى ذلك أن "تصدير" المواد المشار إليها في الفقرة الفرعية (أ) ('١') من المادة ٣ يجب أن يفسر بالرجوع إلى حكم المادة ١٣ من اتفاقية سنة ١٩٧١.

(١١٥) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، الفصل الثالث، الفقرة ٣٥.

(١١٦) في الفقرة ١ من المادة ٣٦ من اتفاقية سنة ١٩٦١، توصف الأنشطة المعنية بأنها "مخالفة لأحكام هذه الاتفاقية".

(١١٨) اتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ٢٢، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١.

(١١٩) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ٢، الفقرة ٢، والمادة ٣٠، الفقرة ٦.

(١٢٠) اتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ١٣.

٣-١١ وقصارى القول إن مفعول الإشارات الى اتفاقيات سابقة هو الإدراج بالإشارة للنظم الواجبة التطبيق على فئات معينة من المخدرات والمؤثرات العقلية. ولهذا الغرض، فإن طرفا في اتفاقية سنة ١٩٨٨ سيتعين عليه عند تنفيذ إلزامها تجريم سلوك معين أن يراعى أحكام الاتفاقيات السابقة حتى وإن لم يكن طرفا فيها.

٣-١٢ وقد صيغ نص الفقرة الفرعية (أ) ('١') من الفقرة ١ على غرار الفقرة ١ من المادة ٣٦ من اتفاقية سنة ١٩٦١. ومن بين أنواع الأنشطة المدرجة في هذا الحكم، تعالج "الزراعة" و"الحيازة" و"الشراء" كل على حدة في الفقرتين الفرعيتين (أ) ('٢' و'٣') من الفقرة ١ وفي الفقرة ٢. وببمسر أسلوب العرض هذا، في حالة الزراعة والحيازة والشراء، الإشارة الى الغرض من هذه الأنشطة، والى المعاملة الخاصة - المشار إليها في الفقرة ٢ - لتلك الأفعال في حالة إتيانها للاستهلاك الشخصي.

٣-١٣ وتورد اتفاقية سنة ١٩٦١ تعريفا لبعض أنواع الأنشطة المدرجة في الفقرة الفرعية (أ) ('١') وسيكون من المفيد تفحص كل من هذه التعاريف على حدة.

"الإنتاج"

٣-١٤ يعرف "الإنتاج" في اتفاقية سنة ١٩٦١^(١٢١) بأنه "فصل الأفيون وأوراق الكوكا والقنب وراتنج القنب عن نباتاتها". وهذا التعريف خاص بالمنتجات والنباتات التي يُحصل عليها منها ولا يمكن تعميمه بالنظر الى أنه في صكوك دولية أخرى، وكذلك في كثير من القوانين الوطنية وفي الصناعة الصيدلانية، يعتبر "الإنتاج" و"الصنع" عادة مترادفين. وتعبير الإنتاج ليس مستخدما في اتفاقية سنة ١٩٧١.

"الصنع"

٣-١٥ يعرف الصنع" في كلتا اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١. ففي ١٩٦١، عُرّف بأنه "جميع العمليات، غير الإنتاج، التي يحصل بها على المخدرات، وتشمل التنقية وتحويل المخدرات الى مخدرات أخرى".^(١٢٢) وفي اتفاقية سنة ١٩٧١، يعني "الصنع" "جميع العمليات التي يمكن أن يحصل بها على مؤثرات عقلية، وتشمل التنقية وتحويل المؤثرات العقلية الى مؤثرات عقلية أخرى ... [وكذلك]... صنع مستحضرات غير المستحضرات التي تركيبها الصيدليات

(١٢١) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ١، الفقرة الفرعية (أ).

(١٢٢) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (أ).

بناء على وصفه طبيباً".^(١٢٣) وقد عرضت الشروح على الاتفاقيات السابقة لهذين التعريفين وأفاضت في بحثهما.^(١٢٤)

"الاستخراج"

٣-١٦ استخدم تعبير "الاستخراج"، بدون تعريف، في اتفاقية سنة ١٩٦١. والاستخراج هو فصل وجمع مادة أو أكثر من مزيج أيا كانت الوسيطة: مادية أو كيميائية أو جمعا بينهما.

"التحضير"

٣-١٧ تورد اتفاقية سنة ١٩٦١ تعريفاً لكلمة "preparation"،^(١٢٥) ولكن التعريف يشير إلى الاسم ("المستحضر") (وهو مستخدم في عدد من مواد اتفاقية سنة ١٩٦١)^(١٢٦) الذي يشير إلى نتيجة عملية التحضير وليس إلى عملية التحضير نفسها. لذلك يمكن إغفال تعريف اتفاقية سنة ١٩٦١ بالنسبة للأغراض الراهنة.

٣-١٨ و"التحضير" الذي يشار إليه أيضاً بتعبير "الخلط" أو "التركيب" يعني مزج مقدار معين من مخدر ما بمادة أو أكثر (محاليل منظمة أو مخففة) وتقسيمه فيما بعد إلى وحدات أو تعبئته لأغراض علاجية أو علمية. ويؤيد هذا التفسير تعاقب الكلمات المستعملة إذ تأتي كلمة "تحضير" مباشرة قبل كلمة "العرض" أو عبارة "العرض للبيع".

"العرض" و"العرض للبيع"

٣-١٩ ربما كان الشبه بين التعبيرين "العرض" و"العرض للبيع" - الذي ييسر أمر بحثهما معاً - مضللاً. ولا يوجد وجه شبه بينهما في اللغة الفرنسية: "l'offre" و"la mise en vente".

٣-٢٠ ف"عرض" الشيء هو تقديمه أو إتاحتها لكي يتلقاه شخص آخر. وعلى الرغم من أن تزويد شخص بمخدرات أو مؤثرات عقلية على سبيل الإهداء لا يرد ذكره في الفقرة الفرعية، فإن علمية تقديم الهدية تتضمن عادة "عرضها"، أو "تسليمها" في حالة عدم إعطاء متلقيها فرصة رفضها.

(١٢٣) اتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ١، الفقرة الفرعية (ط). ويعرف "المستحضر" في الفقرة الفرعية (و)؛ ولكن انظر مناقشة الكلمة في الفقرتين ٣-١٧ و٣-١٨ أدناه.

(١٢٤) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح المادة ١، الفقرة الفرعية (ن)؛ والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، شرح المادة ١، الفقرة الفرعية (ط).

(١٢٥) "كل مزيج جامد أو سائل به مخدر" (اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ١، الفقرة الفرعية (ق)).

(١٢٦) مثلاً، الفقرتان ٣ و٤ من المادة ٢.

٢١-٣ ويشمل "العرض للبيع" أي عرض للسلع أو دلالة أخرى على توافرها للشراء. ويبدو أنه يشمل أيضا الإغراء بالشراء، مثلا يطرح السؤال "هل يهكم أن تشتري السلعة س؟"

"التوزيع"

٢٢-٣ على الرغم من أن تعبير "التوزيع" يمكن استخدامه عندما يقتسم أي شيء بين أي عدد من الأشخاص، فقد يكون من الأنسب الإشارة الى فكرة "التوزيع التجاري" الذي ينطوي على ضمان انتقال السلعة من صانعها الى مستوردها ومنه الى بائعها بالتجزئة. وبعبارة أخرى، يشير التوزيع الى حركة السلعة عبر سلسلة الإمداد.^(١٢٧)

"البيع"

٢٣-٣ كلمة "البيع" لا تحتاج الى تفصيل وإن كان من الجدير بالملاحظة أن كلمة "الشراء" غير واردة في هذه الفقرة الفرعية.^(١٢٨)

"التسليم بأي وجه كان"

٢٤-٣ من الواضح أن تعبير "التسليم" يشمل التسليم المادي للسلع الى شخص أو الى جهة مقصودة، وليس من المهم أن يكون ذلك نتيجة لبيع أو إهداء أو ترتيب يقضي بأن يحمل المتلقي السلع أو ينقلها الى مكان آخر. وفي بعض النظم القانونية، يعتبر نقل سندات ملكية السلع أو مفاتيح المخازن التي تحفظ فيها السلع بمثابة "تسليم" للسلع ذاتها. وإدراج العبارة "بأي وجه كان" مؤداه أنه قد يكون من الصواب شمول هذه التفسيرات الموسعة لمفهوم التسليم.

"السمسرة"

٢٥-٣ "السمسار" وكيل يستخدم لإجراء مساومات أو إبرام عقود بالنيابة عن شخص آخر. وهو يعمل كوسيط أو مفاوض أو "مسو للخلافات". وتقتصر بعض النظم القانونية هذا التعبير على الأشخاص الذين لا يملكون السلع بأنفسهم: فالوكيل المالك "عامل" (factor) وليس سمسارا. وفي نظم قانونية أخرى، يعتبر السمسار مشاركا في الجرم الرئيسي.

(١٢٧) قارن عنوان المادة ٣٠ في اتفاقية سنة ١٩٦١، "التجارة والتوزيع".

(١٢٨) انظر أدناه شرح المادة ٣، الفقرة الفرعية (أ) (٣) من الفقرة ١.

“الإرسال” و“الإرسال بطريق العبور”

٢٦-٣ يشمل كلا التعبيرين “الإرسال” و“الإرسال بطريق العبور” إرسال السلع في طريقها إما الى جهة مقصودة محددة ومعروفة للمرسل أو الى ناقل يحملها الى جهة مقصودة قد يجهلها المرسل.

“النقل”

٢٧-٣ يشمل “النقل” النقل بأي وسيلة “براً أو بحراً أو جواً”. ويبدو أنه لا يشترط وجود عقد للنقل إذ يندرج النقل المجاني في نطاق هذه الفقرة.

“الاستيراد” أو “التصدير” “importation” و “exportation”

٢٨-٣ لا تورد اتفاقية سنة ١٩٨٨ تعريفاً لتعبير “importation” و “exportation”، وإن كان تعبيرا “import” و “export” قد عُرِّفا في اتفاقية سنة ١٩٦١^(١٢٩) حيث تعنيان “نقل المخدرات ماديا من دولة الى أخرى أو من إقليم الى آخر في الدولة ذاتها”، وحيث يشير الجزء الأخير من التعريف الى أقاليم محددة ككيانات منفصلة بالنسبة لنظام الشهادات والإجازات المنصوص عليها في المادة ٣١ لاتفاقية سنة ١٩٦١.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ) (٢)

٢’ زراعة خشخاش الأفيون أو شجيرة الكوكا أو نبات القنب لغرض إنتاج المخدرات خلافاً لأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ أو اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة؛

الشرح

٢٩-٣ تشمل الفقرة الفرعية (أ) (٢’) الزراعة الفعلية للنباتات^(١٣٠) المحددة لغرض إنتاج المخدرات. وتتناول الفقرة ٢ من المادة ٣ موضوع الزراعة للاستهلاك الشخصي. وتتسم بالأهمية الإشارة في هذه الفقرة الفرعية الى اتفاقية سنة ١٩٦١ والى تلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة، إذ تعد أنشطة زراعة معينة أنشطة مشروعة بموجب هذين النصين. فلئن كانت المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٦١ تحظر زراعة خشخاش الأفيون وجنبه الكوكا ونبته القنب، فهي لا تشترط تطبيق ذلك

(١٢٩) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ١، الفقرة الفرعية ١ (م).

(١٣٠) للاطلاع على تعريف “خشخاش الأفيون” و“جنبه الكوكا” و“نبته القنب” انظر المادة ١ لاتفاقية سنة ١٩٦١.

الحظر في جميع الحالات. وحيث يسمح بزراعة هذه المحاصيل لأغراض مشروعة يتعين تطبيق نظام للمراقبة.^(١٣١) وتورد اتفاقية سنة ١٩٦١ أحكاما تنص على إبادة جنبات الكوكا المزروعة بشكل غير مشروع، كما تنص اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة على إبادة خشخاش الأفيون ونباتات القنب المزروعة بشكل غير مشروع.^(١٣٢)

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ) ('٢')

'٣' حيازة أو شراء أية مخدرات أو مؤثرات عقلية لغرض ممارسة أي نشاط من الأنشطة المذكورة في البند '١' أعلاه؛

الشرح

٣-٢٩ تقضي الفقرة الفرعية (أ) ('٣') بأن يشرع الطرف تجريم حيازة أو شراء أي مخدرات أو مؤثرات عقلية سواء أكان هدف المشتري أم لم يكن حيازتها بالفعل، وحيث تكون الحيازة أو الشراء بغرض ممارسة أنشطة تنص الفقرة الفرعية (أ) ('١') من الفقرة ١ من المادة ٣ على تجريمها. ولا يشمل هذا الحكم الحيازة لغرض الاستهلاك الشخصي الذي تتناوله الفقرة ٢ من المادة ٣.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ) ('٤')

'٤' صنع أو نقل أو توزيع معدات أو مواد، أو مواد مدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، مع العلم بأنها ستستخدم في أو من أجل زراعة أو إنتاج أو صنع المخدرات أو المؤثرات العقلية بشكل غير مشروع؛

(١٣١) انظر اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ٢٣ (خشخاش الأفيون - انظر أيضا المادة ٢٥ بصدده)، والمادة ٢٦ (جنبات الكوكا - انظر أيضا المادة ٢٧ بشأنها)، والمادة ٢٨ (القنب).

(١٣٢) انظر الفقرة ٢ من المادة ٢٦ لاتفاقية سنة ١٩٦١ والفقرة ٢ من المادة ٢٢ لاتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة؛ وللاطلاع على خلاصة لتدابير المراقبة الواجبة التطبيق على خشخاش الأفيون وجنبات الكوكا ونباتة القنب، انظر الفقرة ٧ من المادة ٢ لاتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة.

الشرح

٣-٣١ يقضي الحكم الوارد بالفقرة الفرعية (أ) ('٤') بتجريم أفعال معينة ويشكل نظيراً للأحكام التنظيمية التي تنص عليها المادتان ١٢ و١٣. فالمادة ١٢ تنص على أن على الأطراف أن تتخذ ما تراه مناسباً من تدابير لمنع تحويل مواد مدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني لغرض الإنتاج أو الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية. وتعرض المادة ١٣ لمسألة الاتجار بالمواد والمعدات وتحويل استعمالها إلى إنتاج المخدرات والمؤثرات العقلية بصورة غير مشروعة. وتستخدم الفقرة الفرعية الحالية عدداً من التعابير التي سبق أن نوقش معناها.^(١٣٣) وينبغي أن تقارن هذه الفقرة الفرعية بالفقرة الفرعية (ج) ('٢') من الفقرة ١ من المادة ٣ التي تعالج حيازة المعدات والمواد المدرجة باعتبار ذلك أمراً يختلف عن صنعها أو نقلها أو توزيعها. ففي حين أن الحكم الخاص بالحيازة يخضع لشرط الوقاية الوارد في الفقرة الفرعية (ج)، فإن تجريم أفعال الصنع والنقل والتوزيع أمر ملزم لجميع الأطراف.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ) ('٥')

'٥' تنظيم أو إدارة أو تمويل أي من الجرائم المذكورة في البنود '١' أو '٢' أو '٣' أو '٤' أعلاه؛

الشرح

٣-٣٢ يركز هذا الحكم على قيادة جماعات الاتجار غير المشروع بالمخدرات. وقد ارتئي أنه يتسم بأهمية بالغة بالنسبة للجهود الرامية إلى فض الشبكات الرئيسية للاتجار بالمخدرات وأن قيمته تنبثق من إمكانات الوصول إلى من يحتلون أرفع مستويات الاتجار غير المشروع بالمخدرات. ومن الجدير بالذكر أن هذا الحكم يعزز ويوسع نطاق الفقرة الفرعية (أ) ('٢') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦ لاتفاقية سنة ١٩٦١، التي قصرت على العمليات المالية المتعلقة بالاتجار، كما كان هذا الإلزام خاضعاً فيها لشرط تقييدي صُدِّرت به الفقرة، وهو "في حدود الأحكام الدستورية والنظام القانوني والتشريع الوطني في كل دولة طرف".^(١٣٤) وفي حكم تال من أحكام الاتفاقية، بالفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣، يتصدره شرط وقائي، تعرض الاتفاقية بصورة أعم، لمختلف أنواع المشاركة في ارتكاب جرائم من بينها التواطؤ عليها وتيسيرها. أما الفقرة الفرعية الحالية فتلزم الأطراف، بدون أي شرط وقائي، بتجريم أنواع معينة من السلوك من بينها ما قد يُظن، لولا ذلك، أنها تندرج في إطار الحكم الوارد في الفقرة الفرعية (ج) ('٤').

(١٣٣) بالنسبة لـ"الزراعة" انظر الفقرة ٣-٢٩ أعلاه؛ و"التوزيع" انظر الفقرة ٣-٢٢؛ و"الصنع" انظر الفقرة ٣-١٥؛ و"الإنتاج" انظر الفقرة ٣-١٤، و"النقل" انظر الفقرة ٣-٢٧.

(١٣٤) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح الفقرة الفرعية (أ) ('١') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦، والفقرات ٨-٦ من شرح الفقرة الفرعية (أ) ('٢') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦.

٣٣-٣ ولم يعرف أي من تعبير "التنظيم" و"الإدارة"، ولكنهما كفيلا بوصف أنشطة تلك الأطراف الفاعلة في الجريمة المنظمة التي تظل بمنأى عن المشاركة المباشرة في الاتجار غير المشروع لكي تتولى إدارة أنشطة مرسومها. ويشمل "التمويل" توفير رأس المال اللازم لتنفيذ العمليات غير المشروعة وهو يبدو أضيق مفهوما من تعبير "العمليات المالية" المستخدم في اتفاقية سنة ١٩٦١؛^(١٣٥) وسوف تعالج أنواع أخرى من السلوك المشمول بهذا التعبير الأخير في أحكام المواد المتعلقة بغسل الأموال في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ)

٣٤-٣ كما ذكر أعلاه في إطار الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١، "يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لتجريم [أفعال معينة] في إطار قانونه الداخلي، في حال ارتكابها عمدا، وتلي ذلك قائمة شاملة نسبيا بأنشطة ذات تأثير دولي. وتسعى هذه الفقرة الفرعية الى تعزيز واستكمال التدابير العقابية التي تنص عليها الصكوك السابقة المتعددة الأطراف والتي تم التفاوض عليها تحت رعاية الأمم المتحدة. والمقصود بوجه خاص في هذا السياق هي المادة ٣٦ في كل من اتفاقية سنة ١٩٦١ وتلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة، والمادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٧١. وتوضح العلاقة الوثيقة مع تلك الصكوك بصفة خاصة في الفقرتين الفرعيتين الأوليين اللتين تصفان الأنشطة المحرمة المعنية بأنها "مخالفة لأحكام" تلك الاتفاقيات.

٣٥-٣ ويكفل أسلوب الصياغة هذا أن الدول الكثيرة التي أصبحت أطرافاً في اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة وفي اتفاقية سنة ١٩٧١ وطبقتهما بالفعل في نظمها القانونية الداخلية سيكون لديها الإطار الأساسي للامتثال، بما في ذلك النظام اللازم للبت في أي المواد تخضع للمراقبة ولأي أغراض مشروعة يمكن صنع هذه المواد أو حيازتها أو نقلها. ومن جهة أخرى فإنه حتى بالنسبة لتلك الدول، سيكون من الضروري تفحص ما هو موجود بالفعل من قوانين من أجل التحقق من الامتثال الكامل للالتزامات المنصوص عليها في الفقرتين الفرعيتين (أ) ('١') و('٢'). ومرد ذلك الى أن تلك الالتزامات هي التزامات مطلقة وأنها، بخلاف الأحكام العقابية السابقة، غير خاضعة لما للشروط الوقائية من مفعول تقييدي.

٣٦-٣ ويعد الانضمام الى اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية سنة ١٩٧١ وتنفيذهما تنفيذا فعليا خطوة مستصوبة للغاية بالنسبة لأي دولة على وشك أن تصبح - أو أصبحت - طرفاً في اتفاقية سنة ١٩٨٨. ذلك أنه في السياق الراهن ستكون المهمة التي تواجه أي دولة ليست طرفاً في سائر الاتفاقيات ذات الصلة في مجال مكافحة المخدرات مهمة أشد تعقيدا وإلحاحا. فالأمر سيتطلب إجراء فحص دقيق لدى ملاءمة القوانين الداخلية السارية فيما يتعلق بتصنيف وتنظيم الأنشطة المشروعة في مجال زراعة وإنتاج وصنع وتجارة المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد الكيميائية المستخدمة في صنعها. وسوف يتعين اتخاذ إجراءات ملائمة من جانب أي دولة تخلص الى أن وضعها الراهن في هذا المجال ليس سليما. وبالنسبة لتلك الدول التي تفكر في

(١٣٥) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ٣٦، الفقرة الفرعية أ ('٢') من الفقرة ٢.

استحداث تغييرات تشريعية هامة، يمكن النظر في صياغة قانون وطني وحيد بشأن هذه المسائل.^(١٣٦)

٣-٣٧ وعند السعي الى معرفة المدى الذي يذهب إليه القانون الجنائي الداخلي الساري في الامتثال لمتطلبات الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن الالتزامات قد توخي عمدا في صياغتها قدر من العمومية. ومن ثم فإن كل طرف يتاح له قدر كبير من المرونة في البت في أفضل السبل لبلوغ الهدف المنشود مع مراعاة تقاليده الأخلاقية والثقافية والقانونية. ويحظى هذا العامل المهم بمزيد من التأكيد في الفقرة ١١.^(١٣٧) وعلى ذلك فليس من الضروري أن تذكر القوانين الجنائية الداخلية ذات الصلة على وجه التحديد كل فئة متميزة وكل عنصر يرد ذكره في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١. والمطلوب هو أن يكفل القانون الجنائي لدى كل طرف، عندما يؤخذ في مجمله، تغطية شاملة. ونظرا لأن الهدف يتمثل في تجريم أفعال معينة، فإن اللجوء الى إنشاء جرائم إدارية في هذا السياق لن يفي بشروط الاتفاقية.

٣-٣٨ ومن المجالات التي يرجح أن يتبين فيها قصور القانون القائم، المجال الذي تتناوله الفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ١. ويجدر التذكير بأن هذا الحكم الجديد يقتضي تجريم الإتيان العمدي لصنع أو نقل أو توزيع معدات أو مواد، أو مواد مدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني (وهي مواد يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية) مع العلم بأنها ستستخدم في أو من أجل زراعة أو إنتاج أو صنع مواد تجري مراقبتها بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ أو اتفاقية سنة ١٩٧١. ويتبين من تضمين هذا النص شرطا محددًا بأن يكون وجه الاستخدام النهائي للمواد معروفا، إضافة الى الشرط الوارد في مقدمة الفقرة الفرعية (أ) في مجملها ومؤده أن يكون الجرم قد ارتكب عمدا، مدى الصعوبة التي ينطوي عليها إقحام القانون الجنائي في مجالات يغلب فيها النشاط التجاري المشروع. ومن المهم عند تطوير نهج وطني مناسب إزاء هذا الموضوع، ملاحظة العلاقة الوثيقة مع تدابير القانون الجنائي المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ج) ('٢') من الفقرة ١ من المادة ٣، ومع التدابير التنظيمية وغيرها من التدابير التي يتعين على الأطراف اتخاذها عملا بأحكام المادتين ١٢ و١٣.^(١٣٨)

٣-٣٩ وثمة مجال آخر ينطوي على صعوبة من حيث التنفيذ الفعلي هو المجال الذي تعرض له الفقرة الفرعية (أ) ('٥')، أي تنظيم أو إدارة أو تمويل أي من الجرائم الخطيرة المذكورة في مواضع أخرى من الفقرة الفرعية (أ).

(١٣٦) انظر مثلا، برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات "قانون نموذجي بشأن تصنيف المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف، والقواعد التنظيمية الواجبة التطبيق على زراعتها وإنتاجها وصنعها والاتجار بها بطرق مشروعة" *Model Legislation* (حزيران/يونيو ١٩٩٢)، المجلد الأول.

(١٣٧) انظر أدناه شرح المادة ٣، الفقرة ١١.

(١٣٨) انظر أدناه، شروح المادتين ١٢ و١٣.

٤٠-٣ وعند تناول هذه المسائل، استطاعت بعض الدول أن تعتمد كثيراً أو كلية على أحكام عامة الصياغة، بالاقتران في أحيان كثيرة مع جريمة التآمر التي لم تتحدد معالمها بعد.^(١٣٩) وفي حالات أخرى، استكملت آليات تقليدية في القانون الجنائي أو أبدلت باستراتيجيات تشريعية جديدة تستهدف على وجه التحديد التصدي للأبعاد المالية والتنظيمية للاتجار غير المشروع أو للجريمة المنظمة على وجه أعم.^(١٤٠)

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) '١' تحويل الأموال أو نقلها مع العلم بأنها مستمدة من أية جريمة أو جرائم منصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ) من هذه الفقرة، أو من فعل من أفعال الاشتراك في مثل هذه الجريمة أو الجرائم، بهدف إخفاء أو تمويه المصدر غير المشروع للأموال أو قصد مساعدة أي شخص متورط في ارتكاب مثل هذه الجريمة أو الجرائم على الإفلات من العواقب القانونية لأفعالها؛

'٢' إخفاء أو تمويه حقيقة الأموال، أو مصدرها، أو مكانها أو طريقة التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة بها، أو ملكيتها، مع العلم بأنها مستمدة من جريمة أو جرائم منصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ) من هذه الفقرة، أو مستمدة من فعل من أفعال الاشتراك في مثل هذه الجريمة أو الجرائم؛

الشرح

٤١-٣ تستهدف أحكام الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ غسل الأموال، وشأنها شأن الفقرة الفرعية (أ) تجعل من تجريم أفعال معينة أمراً ملزماً لجميع الأطراف. ومضمون هاتين الفقرتين الفرعيتين وأسلوب صياغتهما يدينان بالكثير لتشريع الولايات المتحدة الساري آنذاك في هذا المجال.^(١٤١) وفي جميع الحالات التي تشملها هذه الأحكام، لا يشمل التجريم إلا السلوك الذي

(١٣٩) انظر أدناه، شرح الفقرة الفرعية (ج) الفقرة ١، المادة ٣. (انظر أيضاً، إيطاليا، المرسوم رقم ٣٠٩ المؤرخ ٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠).

(١٤٠) أنشأ قانون الولايات المتحدة جرائم جنائية خاصة لتلك الأنشطة، يخص منها بالذكر The criminal law categories of the continuing criminal enterprise, 21 USC s.848, and racketeer influenced and corrupt organizations, 18 USC s.1961-1964. كذلك فإن المادة 222-34 للقانون الجنائي الفرنسي لعام ١٩٩٤ أنشأ جريمة محددة في هذا الشأن.

(١٤١) 18 USC 1956-57 الذي ألغي وأبدل في وقت لاحق.

"يرتكب عمدا".^(١٤٧) وتنقسم الفقرة الفرعية (ب) الى جزأين يتناول أولهما على وجه التحديد أفعال تحويل الأموال أو نقلها، ويتناول الثاني على وجه أعم ما يتخذ من خطوات لإخفاء أو تمويه الأموال والحقوق المصلحة فيها.

٤٢-٣ ويمتنع النص عن الحديث عن مسالة واجهت المشرعين ببعض الصعوبات أثناء الفترة التالية لسنة ١٩٨٨. فلئن كان الأسلوب، وبوجه خاص الإشارة الى "النقل"، يمكن أن ينطبق على الشخص الذي يرتكب الجريمة الأصلية فإن البعض يذهب الى أن غسل الأموال فعل متميز عن الجريمة الأصلية وأن جريمة غسل الأموال هي في جوهرها جريمة يرتكبها شخص آخر على سبيل مساعدة مرتكب الجريمة الأصلية. ويبدو أن الاتفاقية لا تلزم الأطراف بوجهة نظر معينة إزاء هذا الأمر.

٤٣-٣ وفي جميع الحالات، لا بد أن يكون المجرم قد علم أن الأموال المعنية قد استمدت من جريمة تنص عليها الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ (أو من أكثر من جريمة من هذا النوع) أو من فعل مشاركة في مثل هذه الجريمة (أو الجرائم). وليس تفسير الإشارات الى "فعل مشاركة" في جريمة أو جرائم خلواً من الصعوبة. ففي الفقرة الفرعية ج ('٤') من الفقرة ١ من هذه المادة، تنص الاتفاقية على تجريم المشاركة، ولكن هذا الحكم يخضع لشروط وقاية بحيث يمكن وجود أطراف لا ينص قانونها على اعتبار فعل المشاركة جريمة في حد ذاته. ومن جهة أخرى فإن نص هذا الحكم يشير الى "فعل" مشاركة وليس الى "جريمة" مشاركة. ويبدو أن على الطرف أن ينشئ جريمة غسل أموال بمقتضى أحكام الفقرة الفرعية (ب) أيا كانت القيود التي ينص عليها نظامه القانوني فيما يتعلق بإنشاء جرائم مشاركة.

٤٤-٣ ويجب أن تتعلق معرفة المجرم بجريمة (الجريمة الأصلية) أو بفعل مشاركة في جريمة. ويبدو أن مسألة مكان ارتكاب الجريمة الأصلية أو إتيان فعل المشاركة لم تكن محل نظر أثناء المفاوضات. وتنشأ هذه المسألة حيث يجري شخص تحويل أموال في دولة ما مع العلم بأن هذه الأموال متأتية من جريمة في دولة أخرى. ويمكن سرد أمثلة أشد تعقيدا من ذلك، ومنها مثلا أن يكون تحويل الأموال قد أجري بين دولتين، أو أن ترتكب الجريمة الأصلية في دولة ما ويكون هناك فعل مشاركة في دولة أخرى. ونص الحكم لا يورد ذكر أي قيود إقليمية، وهو ما يتفق مع الممارسة حديثة العهد عندما يتيح تشريع التنفيذ إمكانية أن تكون الجريمة الأصلية قد ارتكبت في دولة غير الدولة المشتعة.

٤٥-٣ ويجب أن يكون علم المجرم هو أن الأموال متأتية من "أي" من الجرائم المنصوص عليها. ويشير ذلك الى أنه لا ضرورة لأن يثبت أن الشخص كان على علم بالجريمة المحددة التي ارتكبت. ومن جهة أخرى فإن العلم بأن الأموال متأتية من جريمة منظمة ما أو من جريمة ابتزاز أموال بالعنف غير محددة المعالم - لن يكون كافيا. وبطبيعة الحال، فإن الأمر متروك للأطراف أن يعرفوا غسل الأموال بما يشاؤون من صيغ عامة، كأن يكون ذلك بمد نطاقه ليشمل حالات أخرى غير الحالات التي تكون الجريمة الأصلية فيها جريمة اتجار بالمخدرات.

٤٦-٣ وتستخدم معظم التشريعات الحديثة في هذا المجال تعبير "العائدات" أو "المتحصلات" لوصف الأموال المتأتية، بطريق مباشر أو غير مباشر، من نشاط إجرامي. وتعرّف كلمة "المتحصلات" في اتفاقية سنة ١٩٨٨، بهذا المعنى ذاته، بأنها "أي أموال مستمدة أو حصل عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣".^(١٣) وربما كان خاطئاً قرار الامتناع عن استخدام تعبير "متحصلات" في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣، غير أنه لا يثير السؤال عما إذا كانت الإشارة الى كون الأموال "مستمدة من" جرائم معينة يمكن تفسيرها على أنها تشمل أموالاً "حصل عليها بطريق مباشر أو غير مباشر" من تلك الجرائم. وعندما يفسر تعبير "مستمدة من" تفسيراً واسعاً فربما كان من الممكن أيضاً شمول حالات معينة من الأموال "المستمدة بطريق غير مباشر".

٤٧-٣ تتناول الفقرة الفرعية (ب) ('١') مسألة "تحويل الأموال أو نقلها". وفي حالة الأصول المادية، يمكن استخدام هذين التعبيرين بحيث يشملان نقل الأصول الى شخص آخر دون تغيير، وتحويل الأصول الى شكل آخر غير الذي كانت عليه (مثلاً ببيعها أو صرفها بحيث تتمثل قيمة الأموال فيما يرد من نقود أو أصول أخرى). وكثيراً ما يحدث أن تتخذ الأموال شكل نقود يمكن تحويلها إما الى عملات أخرى أو الى أموال من نوع آخر، كأن يكون ذلك مثلاً بإيداعها في مصرف أو بشراء أسهم أو سندات. ومن الممكن في شكلها الجديد نقلها، ربما إلكترونياً، الى اختصاص قضائي آخر.

٤٨-٣ وعادة ما ينظر الى "نقل" الأموال على أنه فعل يأتيه المحوّل وليس المحوّل إليه أو متلقيها. أما في حالة "تحويل" الأموال (بصرفها مثلاً) فيمكن أن يعتبر الطرفان طرفين فاعلين. ومن جهة أخرى، يبدو من تناول "الحصول" على الأموال على حدة، أن المتلقي ليس مشمولاً بهذا الحكم.

٤٩-٣ ولا يكفي أن يؤتى فعل التحويل أو النقل عمداً (انظر الفقرتين ٧-٣ و ٤١-٣ أعلاه) أو أن يكون مع العلم بمصدر الأموال (انظر الفقرتين ٤٤-٣ و ٤٥-٣ أعلاه)؛ بل يجب أن يكون الفعل قد ارتكب لتحقيق أحد الغرضين المذكورين في النص. وواضح أن هذين الغرضين متداخلات الى حد بعيد. فأحدهما يعبر عنه من حيث الأموال: غرض إخفاء أو تحويه الأصل غير المشروع للأموال. وأي تحويل أو نقل للأموال قد يترتب عليه إخفاء أو تمويه لأصلها؛ والمطلوب هو أن ينفذ التحويل أو النقل لهذا الغرض وبهذا الدافع. أما الغرض الآخر فيعبر عنه من حيث مساعدة "أي شخص" (ونظراً لأن النص لا يتحدث عن "أي شخص آخر" فإن من الممكن أن يشمل المجرم نفسه) على التهرب من العواقب القانونية لتورطه في ارتكاب الجريمة أو الجرائم. وفي حالات كثيرة سيكون كلا الغرضين واضحين: إذ تموّه الأصول غير المشروعة للأموال بغية الحد من احتمالات مصادرتها ومن إدانة المجرم في آن معاً.

٥٠-٣ وتتسم صياغة الفقرة الفرعية (ب) ('٢') بقدر أكبر من العمومية إذ لا يرد صراحة أي ذكر لعنصر "الغرض" على الرغم من أنه وارد ضمناً في الأسلوب المستخدم. وتشمل الفقرة الفرعية

(١٤٣) المادة ١، الفقرة الفرعية (ع). انظر أيضاً الشروح الواردة في الفقرتين ١٧-١ و ١٨-١ أعلاه.

أي أفعال عمدية تؤتى مع العلم بالمصدر غير المشروع للأموال، مما يجعلها معادلة لإخفاء أو تمويه "حقيقة الأموال أو مصدرها أو مكانها أو طريقة التصرف فيها أو حركتها أو الحقوق المتعلقة بها أو ملكيتها". ومن الممكن أن يشمل "مصدر" الأموال مصدرها المادي (البلد الذي استوردت منه مثلاً) وكذلك مصدر الحصول عليها. وواضح أن بعض التعبيرات الأخرى تتداخل في معانيها؛ فحركة السلع تشمل عادة تغيير مكان وجودها.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١

٣-٥١ كما سبق أن رأينا، تعبر الفقرة الفرعية (أ) ('٥') من الفقرة ١ من المادة ٣ عن فكرة مؤداها أن أحد الشروط الرئيسية التي ينبغي توافرها في استراتيجية فعالة للتصدي للاتجار الدولي الحديث بالمخدرات، يتمثل في قدرتها على تزويد مجتمع إنفاذ القوانين بأدوات تمكنه من تقويض النفوذ المالي للجماعات والشبكات الإجرامية المتورطة في هذا الاتجار. ففي أواخر الثمانينيات برز اتفاق عريض في الرأي داخل المجتمع الدولي على أن تجريم غسل الأموال يشكل عنصراً أساسياً في استراتيجية كهذه. وعندما ينظر إلى الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ بالاقتران مع الفقرة الفرعية (ج) ('١') من الفقرة ١، يتبين أنها صيغت لتلبية تلك الحاجة على الرغم من أن تعبير "غسل الأموال" نفسه لم يرد في النص نظراً لحدائته النسبية آنذاك وصعوبات ترجمته. وبالنظر إلى عدم وجود صك سابق متعدد الأطراف تناول هذه المسألة، فإن المفهوم نفسه عبّر عنه بشيء من التفصيل.^(١٤٤) وعلى الرغم من ذلك فقد أتيح لأطراف اتفاقية سنة ١٩٨٨ قدر كبير من المرونة في البت في أفضل السبل للوفاء بالتزاماتهم في هذا المجال. وفي واقع الأمر، اشتزع البعض قوانين استخدم فيها أسلوب مماثل للأسلوب المستخدم في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣، في حين أن آخرين وجدوا من الأنسب اعتماد استراتيجيات بديلة من بينها تعديل نطق الجرائم الجنائية المنصوص عليها من قبل. وكلا النهجين مقبول ما دامت كافة أنواع السلوك المعني يتقرر تجريمها.

٣-٥٢ ومنذ أن صيغت اتفاقية سنة ١٩٨٨، سُجل تقدم هام في تحسين فهم طبيعة عملية غسل الأموال ومداهما وما تتهدد به من أخطار. واكتسبت إضافة إلى ذلك تجارب قيمة من التطبيق العملي للتشريعات الداخلية ذات الصلة ومن تنقيح وتطوير التدابير المضادة لغسل الأموال في طائفة متنوعة من المحافل.^(١٤٥) لذلك ربما كان من المفيد للغاية لمن يظلمون بالمسؤولية عن تنفيذ هذا الحكم الهام أن يكونوا على علم بتلك التطورات حتى يتمكنوا من البت فيما إذا كان أم لم يكن من المناسب استغلال المرونة التي تتيحها المادة ٢٤ باعتماد تدابير أشد طموحاً من التدابير التي تقتضيها الاتفاقية.

(١٤٤) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

(١٤٥) انظر W. Gilmore, *Dirty Money: the Evolution of Money Laundering Counter-Measures* (Strasbourg, Council of Europe Press, 1995); and R. Parlour, ed., *Butterworths Guide to Money Laundering Law and Practice* (London, Butterworths, 1995).

٣-٥٣ وتتمثل إحدى المسائل المطروحة في هذا الصدد في النطاق الذي ينبغي إضفاؤه على غسل الأموال في القانون المنفذ للاتفاقية. فعلى حين أن الإلزام الذي تنص عليه الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ يقتصر على تجريم غسل الأموال المتأتية من جرائم خطيرة للاتجار بالمخدرات، شهدت السنوات الأخيرة ظهور اتجاه يحدّ توسيع نطاق الجريمة الجنائية إلى ما يتجاوز جرائم المخدرات ذاتها. وقد ضُمّن هذا النهج، مثلا، في المادة ٦ من اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠ بشأن غسل عائدات الجريمة وتعقبها وضبطها ومصادرتها، كما تحبّذه التوصية الخامسة بين التوصيات الأربعين التي اعتمدها فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال في عام ١٩٩٠. وانعكست تلك السوابق الدولية على نحو متزايد على مضمين القانون الجنائي لدول معينة وسع بعضها نطاق الجريمة ليشمل جميع الجرائم في حين آثر البعض الآخر قصر ذلك على جرائم محدودة تنتم بالخطورة^(١٤٧). وتعكس هذه التطورات الداخلية والدولية إدراك عدد من المعلقين ومن موظفي إنفاذ القوانين وغيرهم من المسؤولين أن للنهج القاصر على المخدرات عددا من المساوئ. ومن هذه المساوئ مثلا ما قد ينشأ من صعوبات في إثبات أن عائدات معينة متأتية من أنشطة اتجار بالمخدرات وخاصة عندما يكون الأشخاص المعنيون متورطين في تشكيلة عريضة من الأنشطة الإجرامية^(١٤٧).

٣-٥٤ وثمة سؤال آخر ينبغي النظر فيه ويتعلق بما إذا كانت الشركات باعتبارها كيانات متميزة عن موظفيها ينبغي إخضاعها للمسؤولية الجنائية عن غسل الأموال. وذلك أمر لم تعرض له اتفاقية سنة ١٩٨١ ولا اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠. غير أنه دارت حوله بعض المناقشات على مستوى دولي. ففي سنة ١٩٩٠، اعتمدت فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي في توصيتها السابعة رأيا مؤداه أنه ينبغي فرض تلك المسؤولية حيثما أمكن ذلك^(١٤٨). وثمة سابقة أخرى مفيدة في المادة ١٤ من اللوائح النموذجية بشأن جرائم غسل الأموال المقترنة بالاتجار غير

(١٤٦) من ذلك مثلا أنه في ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٦، كانت خمس وعشرون دولة من بين الدول الأعضاء الست والعشرين في فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي، قد اشترعت تجريم غسل عائدات المخدرات، واشترعت ١٩ دولة عضوا تجريم أفعال غير ذات صلة بالمخدرات (انظر فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال، "التقرير السنوي: ١٩٩٥-١٩٩٦" باريس، ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٦، ص ١١). وعلى ضوء هذا الاتجاه وعوامل أخرى، غيرت فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي موقفها في إطار مراجعة لتوصياتها الأربعين الأصلية. والصياغة الجديدة لذلك الموقف، الواردة في التوصية ٤، نصها كما يلي: "ينبغي أن يتخذ كل بلد ما قد يكون ضروريا من تدابير، بما في ذلك التدابير التشريعية، للتمكين من تجريم غسل الأموال على نحو ما تنص عليه اتفاقية فيينا. وينبغي لكل بلد أن يوسع نطاق جريمة غسل عائدات المخدرات ليشمل سائر الجرائم الخطيرة. ويحدد كل بلد أي الجرائم الخطيرة يمكن اعتبارها جرائم أصلية لغسل الأموال". (فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال، "التقرير السنوي، ١٩٩٥-١٩٩٦"، باريس ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٦، المرفق الأول، ص ٣).

(١٤٧) انظر مثلا "غسل الأموال والمسائل ذات الصلة: ضرورة التعاون الدولي" (E/CN.15/1992/4/Add.5) و"تقرير وتوصيات المؤتمر الدولي المعني بمنع ومراقبة غسل الأموال واستخدام عائدات الجريمة: نهج عالمي" (E/CONF.88/7).

(١٤٨) في أيسلندا، تتحمل المؤسسات المالية مسؤولية جنائية مشتركة عن غسل الأموال (انظر "التقرير السنوي لفرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال، ١٩٩٤-١٩٩٥، باريس، ٨ حزيران/يونيه ١٩٩٥، ص ٩، الحاشية ٤٣: *Liability of Enterprises for Offences*، التوصية رقم R(88) التي اعتمدها لجنة وزراء مجلس أوروبا في ٢٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨ و *Explanatory Memorandum* (ستراسبورغ، مجلس أوروبا ١٩٩٠).

المشروع والجرائم ذات الصلة، التي وافقت عليها الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٩٢. ويساعد إنشاء نظام للمسؤولية الجنائية للشركات على تذكير عدد من الصعوبات التي قد تنشأ عندما يمارس غسل الأموال عبر أشخاص اعتباريين. فمثلاً، قد تجعل البنى الإدارية المعقدة من الصعب إن لم يكن من المستحيل تحديد هوية الشخص أو الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب الجريمة. وفي حالات كهذه قد يكون فرض المسؤولية على الشخص الاعتباري هو الخيار الوحيد إذا أريد ألا يقلت النشاط المعني من العقاب. وبالمثل، فإن عقابا يوقع على مؤسسة وليس على فرد يمكن أن يكون بمثابة حافز على إعادة تنظيم البنى الإدارية والإشرافية لضمان ردع السلوك المماثل.

٣-٥٥ وبالنظر الى الحقيقة المسلم بها على نطاق واسع، ومؤداها أن كثيراً من العمليات المتطورة لغسل الأموال تنطوي على صفات عبر وطنية بارزة، فإنه يعتبر عموماً أن من المهم للدولة أن تكون في وضع يمكنها من مقاضاة فرد لتورطه في تلك الأنشطة حتى عندما يكون النشاط الإجرامي الأساسي الذي يدر العائدات المعنية قد نفذ في مكان آخر. وفي حين أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تعرض هي ذاتها لهذه المسألة على وجه التحديد، فقد أصبح ذلك أمراً شائعاً في الممارسات الدولية منذ ذلك التاريخ. من ذلك مثلاً أن تعريف غسل الأموال الوارد في المادة ١ من التوجيه الخاص بمنع استخدام النظام المالي لأغراض غسل الأموال، الصادر عن مجلس وزراء الجماعات الأوروبية بتاريخ ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩١، والذي يستند كثيراً الى النهج المتبع في اتفاقية سنة ١٩٨٨، ينص أيضاً على "أن ينظر الى غسل الأموال على أنه كذلك حتى عندما تكون الأنشطة التي درت الأموال المراد غسلها قد ارتكبت في أراضي دولة عضو أخرى أو في أراضي بلد ثالث".^(١٤٩)

٣-٥٦ وتقتصر الأحكام المتعلقة بغسل الأموال في اتفاقية سنة ١٩٨٨ على إدخال تحسينات على النظم الوطنية للقانوني الجنائي مع ما يترتب على ذلك من فوائد بالنسبة لنطاق التعاون الدولي وفعاليتها. فهي لا تعرض لعناصر الاستراتيجية الرامية الى التصدي لغسل الأموال والتي تنطوي على فلسفة وقائية. ومن جهة أخرى، ينعكس هذا البعد من أبعاد الاستراتيجية الدولية الأوسع نطاقاً في عدد من السوابق الدولية والإقليمية، بما في ذلك إعلان مبادئ بازل بشأن منع الاستخدام الإجرامي للنظام المصرفي لأغراض غسل الأموال، الصادر في كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ عن لجنة بازل المعنية باللوائح المصرفية والممارسات الإشرافية؛ وتوجيه الجماعات الأوروبية لسنة ١٩٩١؛ واللوائح النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية، ١٩٩٢. كذلك تحتل فائدة تعزيز دور النظام المالي في محاولة لإنشاء مناخ قاس ومعاد لغاسلي الأموال - مكاناً مركزياً في البرنامج الذي أعدته فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي. وفي حين أنه يوجد عدد من الفروق الهامة بين هذه المبادرات المختلفة من حيث نطاقها وطموحها، فهي تكشف كلها عن نشوء مبادئ هامة مشتركة. كما أنها تبرز المدى الذي بلغه نمو اعتقاد مشترك بأن الجهود الفعالة للتصدي لغسل الأموال تقتضي إرادة جماعية من جانب القطاعين العام والخاص والتزامهما بالعمل معاً. وبالنظر الى هذه التطورات،

(١٤٩) انظر أيضاً المادة ٣ من اللوائح النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية بشأن جرائم غسل الأموال المقترنة بالاتجار غير المشروع والجرائم ذات الصلة؛ والفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٦ من اتفاقية مجلس أوروبا بشأن غسل عائدات الجريمة وتعقبها وضبطها ومصادرتها (ستراسبورغ، ١٩٩٠).

سيكون من الحكمة أن ينظر المسؤولون عن تنفيذ الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ في مدى مقبولية هذا البعد من أبعاد الممارسات الدولية الحديثة من وجهة نظر السياسة الوطنية ومدى ملاءمته للظروف المحلية.

٣-٥٧ وفي صميم الاستراتيجية الوقائية، وجد اعتراف عام بقيمة مطالبة المؤسسات التي وافقت على المشاركة في تنفيذها بأن تتخذ الخطوات اللازمة لتحديد هوية عملائها^(١٥٠) والاحتفاظ بسجلات هوية الصفقات وفتاتها المحددة أثناء فترة معلومة من الزمن^(١٥١) والمطالبة بتحديد هوية العملاء، الذي كثيرا ما يقترن بتحديد هوية صاحب حق الانتفاع، تعبر عن اعتقاد بأن مؤسسة الائتمان أو المؤسسة المالية المعنية توجد في وضع أفضل من الوضع الذي توجد فيه سلطات إنفاذ القوانين أو غيرها من السلطات، يمكنها من الحكم بما إذا كان عميل معين أو كانت صفقة معينة يتسم أو تتسم بحسن النية^(١٥٢) ويرى الاحتفاظ بسجلات على أنه مكمل هام لمبدأ "اعرف عميلك" من حيث أنه يكفل وجود أثر لمراجعة الحسابات يمكن السلطات من تحديد هوية غاسلي الأموال وتعقب حركة العائدات غير المشروعة بغية مصادرتها في النهاية^(١٥٣).

٣-٥٨ وثمة عنصر حاسم آخر في هذا النهج هو ضمان التعاون الكامل بين المؤسسات المعنية وهيئات الإشراف ذات الصلة^(١٥٤) وبين أولئك الذين عهد إليهم بمسؤولية مكافحة عمليات غسل الأموال. وكثيرا ما تذهب فلسفة التعاون الى حد إبلاغ هذه الفئة الأخيرة، بناء على مبادرتها، بأي حقيقة يمكن أن تكون مؤشرا الى غسل الأموال. وسوف يتعين على جميع الدول الراغبة في الأخذ بهذا النهج أن تقرر وظائف وسلطات دوائر مراقبة غسل الأموال التي سيرخص لها بتلقي تلك التقارير. وتعهد دول كثيرة بتلك المهمة الى جهاز مناسب لإنفاذ القوانين، في حين تؤثر أخرى إنشاء دائرة وطنية لهذا الغرض في إطار آخر قد يكون وزارة المالية مثلا. وفي تلك الحالة الأخيرة، سيتعين على أولئك المسؤولين عن استحداث هذه الاستراتيجية إيلاء اهتمام خاص لإقامة روابط فعالة بين دائرة الإبلاغ وبين السلطات الوطنية لإنفاذ القوانين ذات الصلة. ومن الشائع دعم نظام إبلاغ "الصفقات المشبوهة" بشرط يستهدف حماية نزاهة أي تحقيق لاحق ومؤداه أنه يجب أن ينبه العميل المعني أو أي طرف ثالث الى حقيقة أن تلك المعلومات قد بلغت الى السلطة المختصة^(١٥٥). وكثيرا ما يكون الإخلال بذلك الإلزام سببا في توقيع عقوبات جنائية.

٣-٥٩ ومن الأمور التي تراعى عند الاتصال بمؤسسات الائتمان والمؤسسات المالية وغيرها قصد إشراكها على هذا النحو ضرورة التحقق من أنها بالفعل في وضع يمكنها من القيام بذلك الدور

(١٥٠) انظر مثلا، المادة ٣ من توجيه الجماعات الأوروبية والمادة ١٠ من اللوائح النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية.

(١٥١) انظر مثلا، المادة ٤ من توجيه الجماعات الأوروبية.

(١٥٢) انظر مثلا، J. C. Westerweel and J. L. Hillen, *Measures to Combat Money Laundering in the Netherlands* (The Hague, Ministry of Finance, 1995), p. 4.

(١٥٣) انظر أدناه شرح المادة ٥.

(١٥٤) انظر مثلا، المادة ١٠ من توجيه الجماعات الأوروبية.

(١٥٥) انظر مثلا الفقرة ٣ من المادة ١٣ من اللوائح النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية.

بصورة كاملة وفعالة. ولهذه الغاية، كثيرا ما تزود بعنصر حصانة قانونية يعفيها من الملاحقة بسبب الإخلال بعقد أو بالتزامات قانونية أخرى مثل الالتزامات المتعلقة بسرية شؤون العملاء.^(١٥٦)

٦٠-٣ وترى بعض البلدان أن جهود إنفاذ القوانين الرامية الى مكافحة غسل الأموال سوف يعززها أن تكون السلطة الوطنية المختصة في وضع يمكنها من الاطلاع على جميع الصفقات النقدية الضخمة التي تجري على أراضيها الوطنية. ولهذه الغاية عمدت قلة من الدول التي أخذت بالنهج الوقائي الى استحداث نظام للإبلاغ الروتيني الإلزامي عن صفقات معينة تتجاوز عتبة محددة.^(١٥٧) ومن جهة أخرى لا يتوافق بعد إجماع على فائدة هذا النهج وإمكان تطبيقه.^(١٥٨) والأكثر شيوعا هو مطالبة الدول مؤسساتها المالية بالإبلاغ عن الصفقات المشبوهة أو غير المألوفة.

٦١-٣ وعلى خلاف ذلك، حظي بتقبل واسع النطاق رأي يقول بأنه إذا كان للنهج الوقائي أن يكون فعالا، فينبغي للمؤسسات المعنية أن تنشئ نظاما كفؤا للمراقبة والاتصالات الداخلية. فضلا عن ذلك، أصبح من الشائع دعوة المؤسسات المعنية الى تنظيم برامج تدريبية لموظفيها يطلعون فيها على المتطلبات القانونية ويساعدون على اكتشاف الصفقات التي قد تكون ذات صلة بغسل الأموال وتعلمهم أفضل طرق التصرف في مثل هذه الحالات.^(١٥٩)

٦٢-٣ وبالنظر الى طابع التدخل الشديد الذي يتسم به هذا البعد من أبعاد الجهد الدولي المتنامي لمكافحة غسل الأموال، فقد يكون من الحكمة التحقق بقدر الإمكان من أن الاستراتيجية المعتمدة تراعي الواقع التجاري لقطاعات الاقتصاد المتأثرة بها. وبناء على ذلك فمن المستصوب للغاية الدخول في حوار مع القطاعات الاقتصادية المعنية وإقامة تعاون وثيق معها بغية التخفيف الى أقصى حد ممكن من وقع الآثار السلبية لتلك الاستراتيجية على سير الأنشطة التجارية المشروعة.

٦٣-٣ وعند استحداث استراتيجية شاملة للتصدي لغسل الأموال، من المتوقع أن تترتب على ذلك زيادة في إغراء دوائر الاختصاص القضائي ذات اللوائح التنظيمية الأقل إحكاما. من ذلك مثلا أن المنظمات الإجرامية لإدارة الأموال غير المشروعة قد تسعى الى إجراء أولى عملياتها - أي عملية توظيفها - في دائرة اختصاص قضائي من هذا القبيل. ومن جهة أخرى، فإن اللجوء الى هذه الاستراتيجية للنقل الجغرافي للأموال ينشئ بدوره عنصر هشاشة يمكن أن تستغله سلطات إنفاذ القوانين. فعدد متزايد من البلدان يعمد الى إنشاء بنى قانونية تتيح اتخاذ إجراءات لتجريم فئات معينة من عمليات شحن النقد عبر الحدود. وتفرض بعض البلدان الإبلاغ الإلزامي عن تصدير أو استيراد عملات (أو كليهما) بما يتجاوز عتبة مقرر، ويمكن أن يترتب على عدم الامتثال إنزال

(١٥٦) انظر مثلا المادة ٨ من توجيه الجماعات الأوروبية.

(١٥٧) اعتمد هذا النهج كل من استراليا والولايات المتحدة.

(١٥٨) انظر مثلا "تقرير فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال" باريس، ٧ شباط/فبراير ١٩٩٠،

التوصية رقم ٢٤.

(١٥٩) انظر مثلا المادة ١١ من توجيه الجماعات الأوروبية.

عقوبات وإسقاط الحق في العملات. وفي دوائر اختصاص قضائي أخرى، أعطيت سلطات إنفاذ القوانين المعنية حق الاستيلاء على مبالغ نقدية كبيرة يجري استيرادها أو تصديرها في ظروف تبعث بدرجة معقولة الى الظن بأنها تشكل عائدات اتجار بالمخدرات. ومن البلدان الأخرى ما يمكنها الاستناد الى أحكام قوانين مراقبة صرف العملة لديها أو قوانين مماثلة. وبغية تضييق الخيارات المتاحة لغاسلي الأموال، يمكن النظر في توسيع نطاق تلك التدابير لتشمل صكوك معدل النقد والمعادن النفيسة والأحجار الكريمة وغير ذلك من النفائس التي يسهل بيعها.^(١٦٠)

٦٤-٣ وبغض النظر عن نتائج الاعتبارات الداخلية لطبيعة ونطاق جرائم غسل الأموال التي يمكن استحداثها، وما الى ذلك من أمور، ستواجه دول كثيرة تحديا كبيرا في تنفيذها فعليا. وسيتمتع على مجتمع إنفاذ القوانين أن ينظر في مدى ملاءمة أساليب التدريب التقليدية على ضوء ما سيكون، في بلدان كثيرة، بمثابة تفويض جديد.^(١٦١) ومن بين المسائل الكثيرة التي سوف يتعين معالجتها، تنمية وتعمد مهارات في مجال إجراء التحقيقات المالية، وإدارة الأصول، والتعاون الدولي، وتنسيق التحقيقات في جرائم غسل الأموال. وعند الإقدام على ذلك، سوف يرغب البعض في الحصول على التدريب والمساعدة التقنية من مصادر أخرى. وفي إطار منظومة الأمم المتحدة، سُمّ زمام القيادة المنسقة في هذا المجال لبرنامج الأمم المتحدة للمخدرات (انظر قرار الجمعية العامة ١٧٩/٤٥). وهو إذ يعمل منفردا أو بالاشتراك مع منظمات أخرى حسب الاقتضاء، يستجيب لطلبات تتعلق بأشكال مختلفة من المساعدة التي تتراوح من تنظيم برامج تدريب وتوعية الى نشر كتب تعليمية وغير ذلك من أدوات العمل المعدة لصالح المسؤولين عن إنفاذ القوانين (انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤١/١٩٩١).^(١٦٢)

الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١، العبارة الاستهلاكية

(ج) مع مراعاة مبادئه الدستورية والمفاهيم الأساسية لنظامه القانوني:

(١٦٠) انظر مثلا: فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال، "التقرير السنوي، ١٩٩٢-١٩٩١" ص ١٧؛ ونص التوصية رقم ٢٢ لفرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال والمذكرة التفسيرية التي اعتمدت بهذا الشأن (فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال، "التقرير السنوي، ١٩٩٥-١٩٩٦"، باريس، ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٦، المرفق ١، ص ٦، والمرفق ٢، ص ٤.

(١٦١) انظر أدناه، شرح الفقرة ٢ من المادة ٩.

(١٦٢) انظر أيضا *United Nations Drug Law Enforcement Training Manual: A Guide for Law Enforcement Officials* (دليل الأمم المتحدة للتدريب على إنفاذ قوانين العقاقير المخدرة: دليل للمسؤولين عن إنفاذ القوانين) (فيينا، ١٩٩١).

الشرح

٦٥-٣ في حين أن التزام الأطراف بالنص على تجريم الأفعال المدرجة بالفئتين الفرعيتين (أ) و(ب) من الفقرة ١، التزام غير مقيد، فإن الفقرة الفرعية (ج) تستهل بهذا "الشرط الوقائي". وهذا الشرط بالذات ينطوي على تضييف لشرط مماثل مستخدم في الفقرة ٢ من المادة ٣٦ من اتفاقية سنة ١٩٦١، يشير إلى "الأحكام الدستورية والنظام القانوني والتشريع الوطني في كل دولة طرف". ولم يكن من السهل تفسير هذه العبارة وجاء في الشرح الرسمي أنها تشير إلى المبادئ القانونية الأساسية للدولة ومفاهيم قانونها الداخلي المطبقة على نطاق واسع.^(١٣) وعلى الرغم من أن بعض الوفود أعربوا عن عدم ارتياحهم للأسلوب الجديد المستخدم في الشرط الوقائي، فقد حظي النص بقبول عام.

٦٦-٣ وكان الهدف الذي توخاه المؤتمر من إدراج شرط وقائي هو التسليم بالصعوبات التي تواجهها بعض الدول إزاء النطاق المحتمل للجرائم المحددة في الفقرة الفرعية (ج) من المادة ١. ففي بلدان معينة، ربما ينطوي تجريم بعض هذه الأفعال، إن هي عُرِّفت تعريفاً واسعاً، على انتهاك للضمانات الدستورية لحرية التعبير. وكان من الضروري تجاوز الإشارة إلى "المبادئ الدستورية" لإدراج إشارة إلى "المفاهيم الأساسية" للنظام القانوني للدولة الطرف. وهذه المفاهيم، سواء أكانت مجسدة في قانون تشريعي، أو في قرارات قضائية أو في ممارسات راسخة، قد يتعذر التوفيق بينها وبين النهج المتبع في الفقرة الفرعية (ج) إزاء جرائم محددة. وتلك هي الحال بوجه خاص فيما يتعلق بالتآمر وما يتصل به من جرائم لا تعرفها بعض النظم؛ وحيث يشكل التآمر مجرد الاتفاق على فعل دون تنفيذه، قد يُرتأى في بعض الدول أنها تنال من حرية أساسية. وتوجد في بعض البلدان ممارسة راسخة للاجتهاد القضائي تساعد على حماية أولئك الذين قد يدرج سلوكهم البريء في إطار جريمة غير محددة المعالم؛ وحيث لا يُسمح بمثل هذا الاجتهاد، قد يتعين توخي مزيد من الدقة في تعريف الجرائم.

الفقرة الفرعية (ج) ('١') من الفقرة ١

'١' اكتساب أو حيازة أو استخدام الأموال مع العلم، وقت تسلمها، بأنها مستمدة من جريمة أو جرائم منصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ) من هذه الفقرة أو مستمدة من فعل من أفعال الأشتراك في مثل هذه الجريمة أو الجرائم؛

(١٦٣) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٥ من شرح الفقرة الفرعية الاستهلاكية للفقرة ٢ من المادة ٣٦. ويجدر التذكير بأن المبادئ الدستورية والمفاهيم الأساسية يمكن أن تتغير. وقد أصدرت الحكومة الألمانية إعلاناً بهذا المعنى وقت تصديقها على اتفاقية سنة ١٩٨٨.

الشرح

٦٧-٣ يحال هنا الى "العلم" الذي يجب إثبات توافره للجرم (انظر الفقرات ٣-٤٣ الى ٣-٤٥ أعلاه).

٦٨-٣ في السياق الراهن، يجب أن يكون العلم متوافرا "وقت تسلمها". ولا تكون هناك جريمة في حالة الشخص الذي يتسلم سلعا، سواء على سبيل الهدية أو مقابل ثمن، ويواصل استخدام هذه السلعة بعد أن ساوره الشك أو نى الى علمه فيما بعد أنها مستمدة من جرائم مخدرات.

٦٩-٣ وعلى الرغم من أن السلوك المحرّم يعرف بأنه يشمل "اكتساب" أو "حيازة" أو "استخدام" الأموال، فمن الجوهرى (نظرا للطريقة التي يعرف بها عنصر العلم) أن يكون المجرم قد تسلّم السلعة، ولا بد أن يكون هناك "تسلما". وإذا كان للاكتساب أن يفهم، كما يبدو أنه لا بد أن يفهم، على أنه يشير الى "حيازة" (باعتبار ذلك مختلفا عن اكتساب ملكية السلعة أو مصلحة أخرى فيها)، فقد تكون الإشارة الى "حيازة" و"استخدام" الأموال غير ضرورية بدقيق العبارة. وربما تتضح الجريمة للعيان نتيجة لأن المجرم يضبط حائزا أو مستخدما للسلعة، غير أن إثبات أنه اكتسبها "مع العلم ... بأنها ... سيكون في حد ذاته كافيا لإثبات الجريمة.

الفقرة الفرعية (ج) ('٢') من الفقرة ١

'٢' حيازة معدات أو مواد، أو مواد مدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، مع العلم بأنها تستخدم أو ستستخدم في زراعة مخدرات أو مؤثرات عقلية أو لإنتاجها أو لصنعها بصورة غير مشروعة؛

الشرح

٧٠-٣ كما سبق ذكره (انظر الفقرة ٣-٣١ أعلاه)، فإن تجريم صنع أو نقل أو توزيع معدات أو مواد، أو مواد محددة في هذا الحكم، أمر إلزامي بموجب الفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣. أما مجرد حيازة هذه الأشياء فتتناولها الفقرة الفرعية (ج)، مع شرطها الوقائي.

٧١-٣ ويتم اكتساب أو تسلّم السلعة دفعة واحدة في حين أن الحيازة تسجل علاقة مستمرة مع السلعة. لذلك فمن المهم في هذا الحكم ألا يكون من الجوهرى أن يوجد "العلم" المعنى لحظة أول اكتساب للسلعة. فالشخص الذي يتسلم معدات وهو بريء من ذلك العلم ولكنه يعلم فيما بعد أنه يعترزم استخدامها في إنتاج المخدرات ويظل بعد ذلك حائزا للسلعة، سيكون مرتكبا للجريمة. وفي مثل هذه الظروف، فإن مشتري السلعة بحسن نية قد يجدون أنفسهم في مواجهة تهم جنائية. وكانت مشاعر القلق إزاء حالات كهذه أحد الأسباب التي دعت الى إدراج الشرط الوقائي في الفقرة الفرعية (ج).

الفقرة الفرعية (ج) '٣' من الفقرة ١

'٣' تحريض الغير أو حضهم علانية، بأية وسيلة، على ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة أو على استعمال مخدرات أو مؤثرات عقلية بصورة غير مشروعة؛

الشرح

٧٢-٣ يشمل هذا الحكم الذي صيغ في أسلوب واسع يشمل عددا من مختلف أنواع النشاط. وقد نشأ الحكم من دواعي قلق حول المجالات والأفلام التي تمجد استعمال المخدرات وتروج لثقافة المخدرات.^(١٦٤) وعلى الرغم من أن النص الانكليزي لا يخلو تماما من اللبس فإن الحال "publicly" (علانية)، عائد على "التحريض" و"الحض" كليهما. ومن ضروب السلوك المماثلة التي لا يمثل فيها عامل العلانية ما يتضمن "الإرشاد" ويمكن، في بعض السياقات أن يخضع للتجريم بموجب الفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١.

٧٣-٣ وليس واضحا البتة ما يراد من كلمة "علانية" أن تعنيه. فقد تكون هناك مواقف يوجه فيها التحريض أو الحض الى أشخاص معينين (وإن أمكن أن يسمعه عرضا أشخاص آخرون)؛ وفي حالات أخرى، كما في إذاعة صوتية أو في إعلان بمكبر للصوت، لا يتحدد سلفا قوام فئة المستمعين. ومن الممكن أيضا أن نسال ما إذا كانت المناسبة مناسبة "علنية" للتمييز بين اجتماع أو لقاء خاص آخر مفتوح للجمهور. وفي واقع الممارسة، سيتعين تفسير تلك الكلمة على ضوء الظروف الخاصة التي تكتنف السلوك قيد البحث وما يشابهها في النظام القانوني المعني.

٧٤-٣ ومن تعاريف "المحرّض" التي يكثر الاستشهاد بها تعريف من جنوب أفريقيا يجري بأنه "شخص يسعى ويحاول التأثير في عقل شخص آخر ليجعله يرتكب جريمة. وبالنظر الى أن مكائد البراعة الإجرامية تفوق الحصر، فإن السعي الى التأثير في عقل الشخص الآخر يمكن أن يتخذ أشكالا مختلفة من بينها الإيحاء والاقتراح والطلب والحث والإيحاء والجدل والإقناع والحض والدفع واستثارة الجشع للمال".^(١٦٥) والحض هو ذلك النوع من التحريض الذي يتضمن عرضا بإعطاء مال أو قيمة مال. ويدل وجود العبارة "بأية وسيلة" على أن التعابير ينبغي إعطاؤها تفسيراً واسعاً. وقد يكون من المناسب في بعض النظم القانونية تحديد وسيلة التحريض في التشريع ذي الصلة.

٧٥-٣ والسلوك الذي يُحرّض أو يُحض عليه إما أن يكون: (أ) ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٣؛ أو (ب) الاستعمال غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية. فلئن

(١٦٤) لم تكن التطورات اللاحقة المتعلقة باستخدام الوسائط الإلكترونية، ولا سيما الإنترنت، في الإعلان عن المخدرات والترويج لتعاطيها، ماثلة في الأذهان وقت اعتماد الاتفاقية، غير أنها مشمولة بالعبارة "بأية وسيلة".

(١٦٥) J. A. Holmes, *Nkosiyana*, 1996 (4) S.A. 655 at p. 658, A.D. (١٦٥)

كانت الاتفاقية لا تقضي بتجريم الاستعمال غير المشروع في حد ذاته، فهي تقضي بتجريم سلوك المحرّض عليه.

الفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١

'٤' الاشتراك أو المشاركة في ارتكاب أية جرائم منصوص عليها في هذه المادة، أو التواطؤ على ذلك، أو الشروع فيها أو المساعدة أو التحريض عليها أو تسهيلها أو إبداء المشورة بصدد ارتكابها.

الشرح

٧٦-٣ يتناول هذا الحكم أشكالاً مختلفة من المشاركة أو التواطؤ في نشاط إجرامي، وعلى وجه التحديد في ارتكاب أي من الجرائم المنصوص عليها في المادة ٣.

٧٧-٣ والطرق المختلفة التي قد يتورط بها الأفراد في النشاط الإجرامي تصنف على أسس مختلفة في مختلف النظم القانونية الوطنية. فإلى جانب المجرم الرئيسي قد توجد أطراف ثانوية أو أشخاص متواطئون معه على درجات مختلفة من المشاركة الفعلية في النشاط الإجرامي (بمضورهم مثلاً)؛ وقد يوفر قديراً من المساعدة ("المعاونة والتشجيع" أو "التيسير")؛ وقد يشارك في تصميم الجرم أو تخطيطه ("المشاركة" أو "التآمر")؛ وقد يشجع ارتكابه أو يقدمون مشورة تقنية ("ب" الإرشاد" أو "التيسير")؛ وقد ينضمون انضماماً فعلياً إلى محاولة القيام بالسلوك المحرّم.

٧٨-٣ ولا يقتصر الأمر على أن أشكال المشاركة أو التواطؤ هذه تخضع لنظم تصنيف مختلفة، بل هناك أيضاً اختلاف فيما بين النظم القانونية الوطنية على الحدود الملائمة للمسؤولية الجنائية. ويوجد أحد الأمثلة التي توضح ذلك في مجال محاولات ارتكاب الجريمة. فكثير من النظم القانونية يميز (وهو تمييز تعوزه الدقة بالضرورة) بين "مجرد أفعال التحضير"، التي لا يعاقب عليها، وبين المحاولات (حيث يمنع التدخل الخارجي، بمنأى عن إرادة الفاعل، إتمام الجريمة) التي تترتب عليها بالفعل مسؤولية جنائية. فالاستفسار عن أسعار المخدرات في السوق غير المشروعة بنية الشراء إذا كان السعر مقبولاً، هو مجرد فعل تحضير وليس محاولة للشراء في حين أن عرض سعر لا يلقي قبولا قد ينظر إليه على أنه محاولة.^(١٦٦) وأسلوب الحكم الراهن أكمل

(١٦٦) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من التعليقات العامة على الفقرة ٣٦، والفقرات ٢-٤ من شرح الفقرة الفرعية (أ) ('٢') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦.

من الأسلوب المستخدم في الحكم الناظر من اتفاقية سنة ١٩٦١ الذي يتضمن إشارة الى "أي عمل تحضيري".^(١٦٧)

٧٩-٣ وكما سبق أن لوحظ، ارتئي أن هذا التنوع في النهج اقتضى إدراج الشرط الوقائي في العبارة الاستهلاكية للفقرة الفرعية (ج)، مما يمكن الأطراف من التوفيق بين أهداف الحكم الراهن وبين النهج الخاص المعتمد في قانونها الجنائي.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١

٣-٨٠ الفقرتان الفرعيتان (ج) ('١' و'٢') من الفقرة ١ يكملان من نواح هامة التزامات سبق أن نصت عليها الفقرة ١ من المادة ٣. ففي حين أن الأولى تتناول جانباً اقتصادياً من الجريمة ينبغي أن يتضمنه أي مخطط شامل لمكافحة غسل الأموال من خلال الاستعانة بتدابير العدالة الجنائية،^(١٦٨) فإن الثانية يقصد بها أن تكمل المعالجة الشاملة للجهود الرامية الى منع استخدام المعدات والمواد المدرجة في الجدولين المرفقين بالاتفاقية في الإنتاج غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية.^(١٦٩) ويتاح للأطراف، عند قيامهم بصياغة تدابير تشريعية أو تدابير أخرى مناسبة قدر كبير من السلطة التقديرية. فمثلاً، من خلال استعمال السلطة المخولة في المادة ٢٤، بوسع الراغبين في ذلك أن يوسعوا نطاق الفقرة الفرعية (ج) ('١') ليشمل العلم اللاحق للاكتساب.

٣-٨١ ولئن كانت الفقرتان الفرعيتان (ج) ('٣') و('٤') تتناولان مجالاً اهتمام شديدي التباين، فهما تشتركان في أن الإلزام المقيد على الأطراف يمتد الى الجرائم المنصوص عليها في المدة ٣ فلا يقتصر على جرائم الاتجار غير المشروع بالمخدرات الأقل خطورة نسبياً والمدرجة بالفقرة ١. وعلى ذلك فهو يشمل الجرائم التي تستهدف الاستعمال الشخصي التي تندرج في إطار الفقرة ٢. وتلك حقيقة تنسم بأهمية خاصة بالنسبة للأشخاص المكلفين بصياغة تشريع مناسب يكفل الامتثال لمقتضيات اتفاقية سنة ١٩٨٨.

٣-٨٢ وتتناول الفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١ مختلف أشكال المشاركة أو التورط في الاتجار غير المشروع مما يتراوح بين التآمر والتيسير. وفي حين أنه تبين أن النظم القانونية الوطنية تختلف فيما بينها فيما يتعلق بهذه الأمور اختلافاً بيناً يبرر إخضاع إلزام تجريمها لـ "شرط وقاية"، فقد أثبتت ممارسة إنفاذ القوانين أن تجريم هذه الأفعال يتسم بفائدة بالغة في اختراق الشبكات المعقدة للاتجار بالمخدرات. ويساعد ذلك على مقاضاة الأيدي المحركة التي نادراً ما

(١٦٧) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (أ) ('٢') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦.

(١٦٨) انظر مثلاً تقرير فرقة العمل المعنية بالنشاط المالي بشأن غسل الأموال، باريس، ٧ شباط/فبراير ١٩٩٠، الفرع ثانياً-ب؛ انظر أيضاً الفرع ٣٥٤ من القانون الجنائي الكندي، والمادة ٣٢١-١ من القانون الجنائي الفرنسي؛ انظر أيضاً أعلاه، شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

(١٦٩) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣، وأدناه شرح المادة ١٢.

تربطها شخصيا أي صلة بالمخدرات والمؤثرات العقلية. وعلى ذلك فإن الفقرة الفرعية (ج) تكمل الفقرتين الفرعيتين (أ) ('هـ') و(ب) اللتين تركزان على فض منظمات الاتجار غير المشروع.

٣-٨٣ وثمة حاجة عملية ملحة الى ضمان تغطية شاملة بقدر الإمكان لهذه الأفعال التحضيرية بالنظر الى المبادئ الدستورية والمفاهيم الأساسية للنظام القانوني المعني. فأولئك المسؤولون عن التنفيذ في الدول التي لديها المرونة اللازمة - كليا أو جزئيا - للتصدي لهذه الجرائم وهي لم تألف بعد بما فيه الكفاية مفاهيم مثل "المحاولات"^(١٧٠) أو "المؤامرة"^(١٧١)، يمكنهم تحقيق فائدة من الاستعانة بتجارب الآخرين في الدول التي اعتمدت إزاء هذه الأمور نهوجا تتعلق بالمخدرات على وجه التحديد.

٣-٨٤ وأيا كان الأمر فإن جميع الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ يجب عليها أن تعالج هذه المسألة - جزئيا على الأقل. وينشأ ذلك عن طبيعة الإلزام غير المقيد، الوارد في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١، بتجريم غسل الأموال ذات الصلة بالمخدرات. وتستخدم في وصف هذه الجريمة عبارة "أو من فعل من أفعال الاشتراك في مثل هذه الجريمة أو الجرائم". ويجب على الأطراف أن تجرم غسل الأموال على هذا النحو بغض النظر عما قد تنطوي عليه نظمها القانونية من تقييد على تجريم أفعال الاشتراك في تلك الجريمة.^(١٧٢) وبطبيعة الحال، قد يعد ارتكاب جريمة غسل الأموال ذاته اشتراكا في ارتكاب الجريمة الأصلية.

الفقرة ٢

٢- يتخذ كل طرف، مع مراعاة مبادئه الدستورية والمفاهيم الأساسية لنظامه القانوني ما يلزم من تدابير، في إطار قانونه الداخلي، لتجريم حيازة أو شراء أو زراعة مخدرات أو مؤثرات عقلية للاستهلاك الشخصي، في حال ارتكاب هذه الأفعال عمدا خلافا لأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ أو اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة أو اتفاقية سنة ١٩٧١.

الشرح

٣-٨٥ تتناول الفقرة ٢ المسألة الجدلية المتمثلة في حيازة أو شراء أو زراعة مخدرات للاستهلاك الشخصي، ومن الضروري عند هذه النقطة إعطاء صورة عن الوضع بموجب الاتفاقيات السابقة التي تشير إليها الفقرة.

(١٧٠) انظر مثلا Thailand, Act B.E. 2534. 1991، الفرع ٧.

(١٧١) انظر مثلا Italy, Decree N°.309 of October 1990، الفرع ٧٤.

(١٧٢) انظر أعلاه، شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

٣-٨٦ فبموجب اتفاقية سنة ١٩٦١، تقوم الدولة الطرف، "مع مراعاة حدود أحكامها الدستورية"، بتجريم زراعة المخدرات وحيازتها وشراؤها.^(١٧٣) وارتأى عدد من الدول أن "الحيازة" في تلك الفقرة لا تشمل الحيازة للاستهلاك الشخصي؛ وعلى الرغم من أن هذه المسألة تناقش عادة في سياق الحيازة، فقد اعتمدت تلك الدول تفسيراً مماثلاً لتعبير "الزراعة". وتتضمن اتفاقية سنة ١٩٦١ حكيمين آخرين في هذا الشأن: الفقرة ١ من المادة ٤، التي تنص على أن تتخذ الدول الأطراف التدابير التشريعية والإدارية اللازمة: ... (ج) لقصر ... استعمال المخدرات وحيازتها، على الأغراض الطبية والعلمية دون سواها، رهناً بمراعاة أحكام هذه الاتفاقية؛ والمادة ٣٣ التي تقضي بأن "لا تسمح الدول الأطراف بحيازة المخدرات إلا بإذن قانوني" (وذلك دون النص على إنزال عقوبات جنائية).

٣-٨٧ والحجج التي سيقَّت بشأن الوضع بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ يلخصها شرح المادة ٤ من تلك الاتفاقية، وفيما يلي نص الفقرات المعنية من ذلك الشرح، مع حذف الحواشي:

"١٧- ويطرح السؤال عن المدى الذي يمكن أن تذهب إليه تلك الأحكام في تنظيم حيازة المخدرات الخاضعة للمراقبة وعن كيفية ذلك التنظيم؛ فهل تنطبق دون اعتبار لما إذا كانت حيازة المخدرات لغرض التوزيع غير المشروع أو لمجرد الاستهلاك الشخصي، أم يقصر انطباقها على حيازة المخدرات بقصد توزيعها؟

"١٨- وما من شك في أن الفقرة (ج) من المادة ٤ تشير إلى الحيازة بنوعيتها؛ ومن جهة أخرى فإن مسألة ما إذا كان ذلك الحكم يجب تنفيذه بفرض جزاءات جنائية على الحيازة للاستهلاك الشخصي، إنما تختلف الإجابة عنها باختلاف البلدان. فبعض الحكومات تعتقد فيما يبدو أنها ليست مجبرة على معاقبة المدمنين الذين يحتازون مخدرات بطريقة غير مشروعة لغرض استعمالهم الشخصي. ويبدو أن وجهة النظر هذه تستند إلى اعتبار أن أحكام المادة ٣٦، التي تطالب الأطراف في فقرتها ١، مع مراعاة حدود أحكامها الدستورية، بمعاينة حيازة المخدرات خلافاً لأحكام الاتفاقية الوحيدة، إنما يقصد بها محاربة الاتجار غير المشروع وليس معاقبة المدمنين غير المشاركين في ذلك الاتجار. والمادة ٤٥ من مشروع الاتفاقية الثالث، الذي استخدمه مؤتمر المفوضين كوثيقة عمل، أدرجت في الفقرة الفرعية (أ) من فقرتها ١، 'الحيازة' في عداد الأفعال التي تستوجب العقاب. والفقرة المذكورة مطابقة للجزء الأول من الفقرة ١ من المادة ٣٦ للاتفاقية الوحيدة، حيث تعتبر حيازة المخدرات إحدى الجرائم التي يعاقب عليها. وترد المادة ٤٥ من مشروع الاتفاقية الثالث، في الفصل التاسع المعنون 'تدابير مكافحة الاتجار غير المشروع'، ويؤيد ذلك فيما يبدو رأي أولئك الذين يعتقدون أن الحيازة بغرض التوزيع، وليست الحيازة للاستهلاك الشخصي، هي التي تعد جريمة يعاقب عليها بموجب المادة ٣٦ للاتفاقية الوحيدة. ولم يعتمد في الاتفاقية الوحيدة تقسيم المشروع إلى فصول، وذلك هو السبب الوحيد لحذف عنوان الفصل

المذكور تَوْأً، شأنه شأن سائر عناوين الفصول. وما زالت الفقرة ٣٦ ماثلة في ذلك الجزء من الاتفاقية الوحيدة الذي يتناول الاتجار غير المشروع، تسبقها المادة ٣٥ المعنونة 'مكافحة الاتجار غير المشروع' وتليها المادة ٣٧ المعنونة 'الضبط والمصادرة'.

١٩- ولا شك أن الأطراف التي لا تشاطر وجهة النظر هذه اعتقاداً منها بلن حيابة المخدرات للاستهلاك الشخصي يجب أن يعاقب عليها بموجب الفقرة ١ من المادة ٣٦، يجوز لها أن تختار عدم النص على عقوبة السُجْن لمن تضبط في حيازتهم تلك المخدرات، وأن تكتفي بتوقيع عقوبات مخففة مثل فرض غرامة أو حتى توجيه اللوم. ويجوز أن لا تعتبر حيازة كميات صغيرة من المخدرات للاستهلاك الشخصي جريمة 'خطيرة' بموجب الفقرة ١ من المادة ٣٦، والجريمة 'الخطيرة' وحدها هي التي تفرض عليها 'عقوبة مناسبة ... ولا سيما عقوبة الحبس أو غيرها من العقوبات السالبة للحرية'.

٢٠- وواقع الأمر أن المعاقبة على حيازة المخدرات للاستهلاك الشخصي إنما هي بمثابة معاقبة على الاستهلاك الشخصي ذاته.

٢١- غير أنه ذكر من جهة أخرى، ولا سيما من جانب موظفي إنفاذ القوانين، أن معاقبة حيازة المخدرات غير المرخص بها أياً كان الغرض منها، بما في ذلك غرض الاستعمال الشخصي، تيسر ملاحقة وإدانة المتجرين بالمخدرات نظراً لأنه من الصعوبة بمكان إثبات القصد من حيازة المخدرات. فإذا آثرت الحكومات أن لا تعاقب على حيازة المخدرات للاستهلاك الشخصي، أو أن لا توقع بمرتكبيها إلا عقوبات مخففة، فقد يكون من المفيد غاية الفائدة أن ينص تشريعها على قرينة قانونية بأن أي كمية تفوق مقداراً صغيراً محددًا يكون القصد منها هو التوزيع. كما يمكن النص على أن هذه القرينة تصبح غير قابلة للدحض إذا تجاوزت الكمية الموجودة في حيازة المجرم حدوداً معينة. كذلك يمكن الدفع بأن القيود الدستورية التي يمكن أن تحرر طرفاً من أي التزام بمعاقبة فعل يرد ذكره في الفقرة ١ من المادة ٣٦، لن تقف عموماً حائلاً دون توقيع العقوبة على حيازة المخدرات غير المرخص بها.^(١٧٤)

٣-٨٨ وثمة شكوك مماثلة حول الأحكام ذات الصلة لاتفاقية ١٩٧١. فالمادة ٢٢ التي تتناول الأحكام الجزائية، تنص في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ على أنه "مع مراعاة أحكامها الدستورية، تعامل الدولة الطرف كل فعل مخالف لقانون أو نظام تم إقراره تنفيذاً للالتزامات الناشئة عن هذه الاتفاقية، باعتباره جريمة تستوجب العقاب إذا ارتكب الفعل عمداً".

٣-٨٩ فقد دُفع بأن ذلك لا يترتب عليه تجريم حيازة المخدرات للاستهلاك الشخصي. فإلى جانب الاعتبار العام الذي يساق أيضاً فيما يتعلق باتفاقية سنة ١٩٦١، أن الهدف يتمثل في محاربة الاتجار غير المشروع وليس المطالبة بعقاب مسيئني استعمال المواد الخاضعة للمراقبة،

(١٧٤) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ١٧-٢١ من شرح الفقرة ١ من المادة ٤.

اقترح أن "الحيازة" ليست "فعلا" ومن ثم فإن الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢، لا تعنيها. ^(١٧٥)

٩٠-٣ وكان أمام هذه الخلفية أن عالج المتفاوضون حول اتفاقية سنة ١٩٨٨ هذه المسألة وجاء النص الناتج عن ذلك متضمنا حلولا وسطا لعدد من النقاط.

٩١-٣ فاتفق أولا على تضمين الفقرة ٢ من المادة ٣ الشرط الوقائي الذي يشير الى المبادئ الدستورية للدولة الطرف والمفاهيم الأساسية لنظامها القانوني.

٩٢-٣ واتفق ثانيا على إدراج العبارة التي تشترط أن يكون السلوك "مخالفا لأحكام" الاتفاقيات السابقة. ويمكن تفسير ذلك على أنه يمكن الأطراف من الاحتفاظ بالموقف الذي اتخذوه بشأن تفسير تلك النصوص السابقة. ^(١٧٦) ومن جهة أخرى تجدر موازنة ذلك بالأهمية التي تعلق على الإدراج المقصود لإشارة الى "الاستهلاك الشخصي" في نص الفقرة ٢. ولعل التفسير الأكثر اتساقا يتمثل في اعتبار أن العبارة "خلافًا لأحكام" الاتفاقيات السابقة تنطبق أيضا على جداول المواد الخاضعة للمراقبة، وكذلك على تمييز تلك الاتفاقيات بين الاستهلاك المشروع والاستهلاك غير المشروع.

٩٣-٣ وثالثا، أبقى على أحكام الفقرة ٢ منفصلة عن أحكام الفقرة ١، وبترتب عل ذلك أن الإشارات الواردة في أحكام تالية من الاتفاقية الى طبيعة العقوبات التي تفرض لارتكاب جرائم ^(١٧٧) يمكن أن تميز بسهولة بين الجرائم التي تنص عليها الفقرة ٢ والجرائم الأشد خطورة التي تنص عليها الفقرة ١؛ والأحكام المتعلقة بتقرير الاختصاص القضائي، ^(١٧٨) والمصادرة، ^(١٧٩) وتسليم المجرمين، ^(١٨٠) والمساعدة القانونية المتبادلة ^(١٨١) مقصورة على الجرائم التي تنص عليها الفقرة ١.

(١٧٥) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ٩-١٦ من شرح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢.

(١٧٦) انظر البيان الذي قدمه ممثل بوليفيا (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر المختصرة لاجتماعات اللجنتين الجامعتين، للجنة الأول، الاجتماع الرابع والعشرون، الفقرة ٦٥) الذي قال فيه إنه إذا تجاوزت اتفاقية سنة ١٩٨٨ ما تنص عليه اتفاقية سنة ١٩٦١ بشأن زراعة ورقة الكوكا، ستكون جماعات بأكملها من السكان عرضة للمثول بين يدي العدالة وستمتلئ السجون حتى تغص بنزلائها.

(١٧٧) الفقرة ٤ من المادة ٣.

(١٧٨) الفقرتان ١ و٢ من المادة ٤.

(١٧٩) الفقرة ١ من المادة ٥.

(١٨٠) الفقرة ١ من المادة ٦.

(١٨١) الفقرة ١ من المادة ٧.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ٢

٣-٩٤ كما سبقت ملاحظته أعلاه، تغلب الرأي القائل بأن الاتفاقية ينبغي أن لا تغفل مسألة الجرائم التي ترتكب للاستعمال الشخصي.^(١٨٢) وعلى الرغم من أن تعريف الاتجار غير المشروع الوارد في الفقرة ١ ينسحب إلى تلك الجرائم إضافة إلى انطباقه على الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١، فإن ثمة فروقا هامة في المعاملة المخصصة للجرائم الأولى في إطار الاتفاقية في مجموعها. وقد تبين على الأخص أنه في سياق التعاون الدولي، تقتضي اعتبارات التكلفة والإمكانية الإدارية إجراء تمييز بين هاتين الفئتين. وعلاوة على ذلك فإن تقسيم الجرائم إلى هاتين الفئتين يسهل مراعاة فرق في النهج إزاء مسألة وثيقة الصلة بها هي مسألة العقوبات. وهكذا فإن الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤ من المادة ٣ تتيح للأطراف قدرا أكبر من التصرف إزاء الجرائم المرتكبة للاستعمال الشخصي في هذا السياق.^(١٨٣) وسواء أكان بالإضافة إلى الإدانة أو العقاب على الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ٢ أو، وذلك هو المهم، كبديل لذلك، تنص الفقرة الفرعية المذكورة على اتخاذ تدابير تستهدف علاج المجرمين أو تعليمهم أو توفير الرعاية اللاحقة لهم أو إعادة دمجهم في المجتمع.

٣-٩٥ وما تجدر ملاحظته أنه، كما في حالة اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، لا تقتضي الفقرة ٢ بالنص على أن يعد استهلاك المخدرات في حد ذاته جريمة يعاقب عليها.^(١٨٤) فهي تتناول بالأحرى مسألة تعاطي المخدرات لأغراض غير طبية على نحو غير مباشر بالإشارة إلى حيازة أو شراء أو زراعة مواد خاضعة للمراقبة عمدا للاستهلاك الشخصي. ومن جهة أخرى فعلى خلاف اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، تنص الفقرة ٢ بوضوح على أن يجرم الأطراف تلك الأفعال ما لم يكن ذلك مخالفا لمبادئها الدستورية أو للمفاهيم الأساسية لنظمها القانونية.^(١٨٥)

٣-٩٦ وعند البت في استراتيجية تنفيذ فيما يتعلق بنطاق الجرائم المتصلة بالاستهلاك الشخصي والدرجة بالفقرة ٢، قد تجدر دراسة الممارسات المتبعة في دول كثيرة والتي تميز بين تلك الجرائم والجرائم الأشد خطورة بالإشارة إلى اشتراط عتبة مقررّة لأموال منها الوزن على سبيل المثال. وقد تكون لذلك فائدة بالغة في سياق الحيازة للاستهلاك الشخصي.

(١٨٢) انظر أيضا أدناه الفقرة ١٤-٣٢ بشأن المسألة وثيقة الصلة بذلك والمتعلقة بوضع حد للطلب على المخدرات والمؤثرات العقلية.

(١٨٣) في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٤ من المادة ٣، اعتمد نهج مماثل إزاء معالجة الجرائم الطفيفة التي تنص عليها الفقرة ١.

(١٨٤) انظر المادتين ٤ و ٣٦ لاتفاقية سنة ١٩٦١ والمادتين ٥ و ٢٢ لاتفاقية سنة ١٩٧١.

(١٨٥) انظر أعلاه، شرح الفقرة ٢ من المادة ٣، انظر أيضا تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات عن عام ١٩٩٢. (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.XI.1)، الفصل الأول.

الفقرة ٣

٣- يجوز الاستدلال من الظروف الواقعية الموضوعية على العلم أو النية أو القصد المطلوب، ليكون ركنا لجريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة.

الشرح

٣-٩٧ تشترط الجرائم المنصوص عليها في المادة ٣ توافر نية ارتكاب الجرم؛ بمعنى أن الاتفاقية لا تقضي بتجريم الأفعال الناجمة عن إهمال. ومن الممكن أن يشير صعوبات إثبات العلم أو نية ارتكاب الجرم أيا كان نظام البيئية المعتمد في النظام القانوني الوطني المعني؛ فمن الشائع في واقع الممارسة أن ينكر المدعى عليه توافر الدرجة المطلوبة من العلم لديه ويجب على المحكمة أن تكون معتنقة بتوافر ذلك العلم بالاستناد إلى قرائن مقبولة. من ذلك مثلا أن التحليل الصارم لـ "العلم"، يجب أن يعرض لظروف "العمى المقتعل" حيث "يغمض الفاعل عينيه إزاء البديهي"؛ وحالات الغش اللاحق حيث تكون المجازفة واضحة من جانب المجرم؛ والظروف التي يرجح فيها أن أي شخص في وضع الفاعل لا بد أن يتوافر له العلم المطلوب.

٣-٩٨ ولا تحاول الفقرة ٣ إجراء بحث شامل لتلك المسائل وإن كانت تبين بوضوح أن الإثبات المباشر، الذي يكون عادة في شكل اعتراف، ليس أمرا جوهريا. فعنصر المعرفة أو النية ذو الصلة يمكن الاستدلال عليه من الظروف المحيطة بسلوك المجرم المزعوم. ومن جهة أخرى فإن الفروق فيما بين القوانين والممارسات الوطنية ليست مستبعدة.

٣-٩٩ وتتناول الفقرة الاستنتاجات التي تستخلصها المحكمة أو أي محقق آخر من المسائل الوقائعية. فهي لا تتطرق إلى إجراءات الاستدلال التي تعتمد عليها النظم القانونية الوطنية ومن ثم لا تقضي بإجراء أي تغييرات عليها. ومن الجدير بالملاحظة أن الفقرة ٣ تشير إلى الجرائم التي تنص عليها الفقرة ١ من المادة ٣ ولا تشير إلى الفقرة ٢ من تلك المادة وإن كان محققو الوقائع سيخلصون عادة إلى تلك الاستنتاجات على أي حال عندما يبدو ذلك أمرا له ما يبرره.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ٣

٣-١٠٠ الفقرة ٣ جوازية لا إلزامية ويراد بها أن توضح أن عناصر العلم أو النية أو القصد المطلوبة، الواردة في وصف مختلف الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ يمكن إثباتها ظرفيا، أي يمكن "الاستدلال عليها من الظروف الواقعية الموضوعية". وهذه الصياغة التي اعتمدت حرفيا في

عدد من النصوص الدولية والصكوك التعاهدية اللاحقة،^(١٨٦) ينبغي أن تقرراً بالاقتران مع الفقرة ١١ التي تنص، فيما تنص عليه، على أنه ليس في المادة ٣ "ما يخل بمبدأ الاحتكام فقط الى القانون الداخلي للطرف في وصف الجرائم التي تنص عليها المادة والدفع القانونية المتصلة بها".

٣-١٠١ وعلى الرغم من المرونة التي تتيحها المادة ٣، صودفت في واقع الممارسة مشاكل خاصة في الوفاء بشرط العلم في قضايا غسل الأموال. وأسفر ذلك بدوره عن مناقشات مختلفة على الصعيد الدولي حول النهج البديلة إزاء تناول مفهوم نية الإجرام في هذا السياق.^(١٨٧) من ذلك مثلاً أن المادة ٢ من اللوائح النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية تستخدم في تناولها للجرائم القائمة بذاتها صيغة "يعلم، أو كان عليه أن يعلم، أو يجهل عن قصد". وتتيح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٣ من المادة ٦ من اتفاقية مجلس أوروبا لعام ١٩٩٠، وإن لم تقتض، تجريم غسل الأموال الناجم عن إهمال. وهذه الاهتمامات، تجد تعبيراً عنها في القوانين الداخلية ذات الصلة في عدد من دوائر الاختصاص القضائي.^(١٨٨) وبناء على ذلك فإن من يكلفون بصياغة قوانين لرفع الحظر فيما يتعلق بالفقرة ١، قد يرغبون في النظر في مرغوبة أو مقبولة استخدام هذه الأساليب أو أساليب غيرها لتحقيق أقصى قدر ممكن من الفعالية لمبادراتها التشريعية الوطنية.^(١٨٩) ومن المهم إذ يفعلون ذلك، أن يتحققوا الى أقصى حد ممكن من أن استخدام معايير مختلفة للعلم لا ينال من قدرة أو استعداد الطرف لالتماس أو تلقي التعاون الدولي والمساعدة القانونية.^(١٩٠)

الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤

٤ - (أ) على كل طرف أن يخضع ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة لجزاءات تراعى فيها جسامه هذه الجرائم، كالسجن أو غيره من العقوبات السالبة للحرية، والغرامة المالية والمصادرة؛

(١٨٦) انظر مثلاً الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٢ من المادة ٦ من اتفاقية مجلس أوروبا لعام ١٩٩٠ بشأن غسل عائدات الجريمة والتفتيش عنها وضبطها ومصادرتها (لكسمبرغ، ١٨ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠).

(١٨٧) انظر: فرقة العمل للإجراءات المالية بشأن غسل الأموال، "تقرير ١٩٩٦"، المرفق، التوصية رقم ٥.

(١٨٨) انظر مثلاً: القانون الجنائي المدني العام، الترويج، الفرع ٣١٧.

(١٨٩) يذهب التشريع الاسترالي الى مد التجريم الى شخص يعلم "أو كان عليه في حدود المعقول أن يعلم" أن النقود أو الأموال قيد البحث كانت ملوثة (انظر: قانون عائدات الجريمة، ١٩٨٧، القانون رقم ٨٧ (١٩٨٧)، ٨١ (٣)).

(١٩٠) انظر: فرقة العمل للإجراءات المالية بشأن غسل الأموال، "تقرير ١٩٩٦"، المرفق، التوصية رقم ٣٣.

الشرح

١٠٢-٣ تنص الأحكام المناظرة في اتفاقيتي سنتي ١٩٦١ و ١٩٧١ على "فرض العقوبات المناسبة على الجرائم الخطيرة، ولا سيما عقوبة الحبس أو غيرها من العقوبات السالبة للحرية".^(١٩١) ولكن المتفاوضون بشأن اتفاقية سنة ١٩٨٨ قد عقدوا العزم على تعزيز هذه الأحكام والذهاب بها إلى أبعد مما ذهب إليه النصوص السابقة. وتعطي الفقرة ٤، في فقرتها الفرعية (أ) الأولوية للعقوبات الأشد ثم تسمح في الفقرة الفرعية (ج)، على سبيل الاستثناء أو التقييد، بفرض عقوبات أخف "في الحالات القليلة الأهمية".

١٠٣-٣ وتنص الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ على توقيع جزاءات تراعى فيها "جسامة" الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. وقائمة الجزاءات المدرجة لا يقصد بها أن تكون مانعة ولا أن تكون جامعة بالضرورة. فهذه الجزاءات، فرادى أو مجمعة، تمثل بين الجزاءات التي ينبغي توقيعها.

١٠٤-٣ وتندرج تحت عبارة "غيره من العقوبات السالبة للحرية" أحكام من بينها "الأشغال الشاقة" والاعتقال في معسكر عمل على نحو ما تنص عليه بعض النظم القانونية. ويمكن أن تشمل العبارة أيضا بعض التدابير غير الاحتجازية، مثل الإقامة الجبرية أو حظر التجول، التي يمكن أن تصحبها أشكال أخرى من الإشراف من بينها المراقبة الإلكترونية.^(١٩٢)

١٠٥-٣ وفي بعض النظم القانونية وفي ظروف معينة، يحرم المجرم من الانتفاع بعائدات الجريمة بفرض غرامة أو عقوبة مالية أخرى بدلا من مصادرة أصول بعينها. وقد صيغ النص في عبارات عامة يتسنى معها شمول شتى الترتيبات.

الفقرات الفرعية (ب) و(ج) و(د) من الفقرة ٤

(ب) يجوز للأطراف أن تنص على إخضاع مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة، إلى جانب العقوبة، لتدابير كالعلاج أو التوعية أو الرعاية اللاحقة أو إعادة التأهيل أو إعادة الإدماج في المجتمع.

(ج) مع عدم الإخلال بأحكام الفقرتين الفرعيتين السابقتين، يجوز للأطراف، في الحالات القليلة الأهمية، إذا رأت ملاءمة ذلك، أن تقرر، بدلا من العقوبة، تدابير مثل التوعية أو إعادة التأهيل أو إعادة الإدماج في المجتمع،

(١٩١) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٣٦؛ واتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة

(١٩٢) انظر أيضا قرار الجمعية العامة ١١٠/٤٥ - قواعد الأمم المتحدة الدنيا النموذجية للتدابير غير الاحتجازية (قواعد طوكيو).

وكذلك، وعندما يكون المجرم من متعاطي العقاقير المخدرة، العلاج والرعاية اللاحقة.

(د) يجوز للأطراف أن تتخذ تدابير بديلة أو مكملية للجزء على جريمة منصوص عليها في الفقرة ٢ من هذه المادة، بهدف علاج المجرمين أو تعليمهم أو توفير الرعاية اللاحقة لهم أو إعادة تأهيلهم أو إعادة إدماجهم في المجتمع.

الشرح

٣-١٠٦ تضم اتفاقية سنة ١٩٧١ واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول ١٩٧٢^(١٩٣) حكماً (متطابقاً في النصين) مؤداه أنه عندما يرتكب مسيئو استعمال المخدرات جرائم تنص عليها الاتفاقية، فللأطراف أن تعتمد، بدلا من إدانتهم أو معاقبتهم أو بالإضافة الى ذلك، الى اتخاذ التدابير اللازمة لتزويدهم بالعلاج الطبي والتعليم والرعاية اللاحقة وإعادة التأهيل أو الدمج في المجتمع. والفقرات الفرعية (ب) و(ج) و(د) من الفقرة ٤ من المادة ٣ لاتفاقية سنة ١٩٨٨، توسع نطاق تطبيق ذلك الحكم ليشمل مرتكبي جرائم المخدرات عموماً سواء أكانوا أم لم يكونوا من متعاطيها. وهي تستحدث أيضاً ألواناً من التمييز على أساس درجة خطورة الجريمة المرتكبة: ففي حالة الجرائم الخطيرة المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، لا توصف تدابير العلاج والتعليم وما إليهما إلا بالإضافة الى الإدانة أو العقاب؛ أما في حالة الجرائم الأقل خطورة والمنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣^(١٩٤) أو الجرائم المرتكبة بقصد الاستهلاك الشخصي والمنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٣، فيمكن وصف هذه التدابير كبديل للإدانة أو العقاب.^(١٩٥)

٣-١٠٧ وكون الفقرات الفرعية (ب) و(ج) و(د) لا تقصر تطبيق تدابير إضافية أو بديلة للعلاج والرعاية على مسيئي استعمال المخدرات، يشير الى أن تلك التدابير يمكن أن تتجاوز سياق المشاكل الطبية والاجتماعية لمسيئي استعمال المخدرات، وأن ينظر إليها في السياق الأوسع لمعاملة المجرمين عموماً باعتبارها وسيلة لتقليل احتمالات معاودتهم الإجرام. ومن جهة أخرى سيشكل مسيئو استعمال المخدرات بطبيعة الحال، في واقع الممارسة، المجموعة المستهدفة الرئيسية لهذه التدابير في سياق جرائم المخدرات.

(١٩٣) اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٢٢، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣٦. وتجدر الإشارة الى أن الأحكام المتعلقة بالتدابير البديلة أدخلت في اتفاقية سنة ١٩٦١ بموجب بروتوكول سنة ١٩٧٢.

(١٩٤) بالاستناد الى العوامل المدرجة بالفقرة ٥، فإن الجرائم "البالغة الخطورة" لن تندرج، بحكم تعريفها في عداد الجرائم الأقل خطورة.

(١٩٥) انظر معايير وقواعد الأمم المتحدة لمنع الجريمة والعدالة الجنائية.

٣-١٠٨ وتشير الفقرات الفرعية (ب) و(ج) و(د) الى "الإدانة أو العقوبة" باعتبارهما المرحلتين اللتين يمكن عندهما النص على تدابير إضافية أو بديلة. ومن الجدير بالذكر من جهة أخرى أنه يمكن التكبير، في مراحل أخرى من الإجراءات الجنائية، في إقامة الجسور بين نظام العدالة الجنائية ونظام العلاج، بما في ذلك مرحلة الملاحقة (مثلاً، الإيقاف المشروط للإجراءات الجنائية تحت ظروف المشاركة في برنامج علاجي؛ أمر بالعلاج يصدره موظف قضائي كما في فرنسا)، أو في مرحلة إنفاذ حكم بالسجن (النقل من سجن الى مؤسسة علاجية أو الى وسط علاجي في ظروف معينة).

٣-١٠٩ وعادة ما يشمل العلاج الإرشاد الفردي أو الإرشاد الجماعي أو الإحالة الى جماعة دعم أو مساندة، مما قد يتضمن رعاية نهارية للمرضى الخارجيين، أو مساندة نهارية، أو رعاية مرضى مقيمين أو مساندة علاجية مجتمعية. وقد يعتمد عدد من المرافق العلاجية الى وصف علاج صيدلاني مثل إعطاء الميثادون، إلا أن معظم الإحالات العلاجية تكون الى برامج لا يلجأ فيها الى العقاقير المخدرة. ويذكر من بين الخدمات العلاجية الأخرى التربوية في مجال المخدرات، والتدريب على تعديل السلوك، والوخز الإبري، والعلاج الأسري، والتدريب الراسمي الى منع الانتكاس، وتنمية مهارات مواجهة الصعاب وإقامة العلاقات الشخصية المتبادلة. كذلك يمكن تعزيز القدرة على مواصلة التحرر من المخدرات من خلال برامج إعادة التأهيل والدمج، كتوفير فرص متابعة التعلم وإيجاد فرص العمل والتدريب على المهارات. وعلى ذلك فإن تدابير العلاج والرعاية اللاحقة وإعادة التأهيل وإعادة الدمج في المجتمع والتربية ستكون في واقع الممارسة مترابطة ومتداخلة. وكتدبير بديل، يوضح العلاج أحياناً كشرط لتجنب السجن. ويتمثل هدف ذلك في مراعاة الحالة الطبية للمجرم مع العمل في الوقت نفسه على إبعاده عن وسط تتدنى فيه فرص العلاج وتعظم فيه فرص مواصلة تعاطي المخدرات. وعلى ذلك فإن هذه التدابير ليست بالضرورة أشد رفقا من السجن ولا هي تختلف كثيراً عن العقاب من حيث المفهوم. ومن الجدير بالذكر أن استخدام العلاج بالمخدرات كبديل للعقاب وشرط لتجنب حكم بالسجن يثير عدداً من المسائل الجدلية من بينها ما إذا كان العلاج الجبري سيحقق نتائج باقية أو ما إذا كان من الجوهر الحصول من المتعاطي على قدر من حسن الاستعداد والتعاون؛ ومسألة العلاقة بين الأطباء المعالجين وبين سلطات القضاء؛ والجمع بين دوري الرعاية وإنفاذ القوانين؛ والمسائل التي يثيرها الاحتجاز لأجل غير مسمى.

٣-١١٠ وعادة ما يستخدم أخصائيو إصلاح المجرمين وإعادة تأهيلهم عبارة "الرعاية اللاحقة" لوصف الإشراف والتوجيه الذي يلي الإفراج (ولا سيما الإفراج المشروط أو المبكر) بعد تنفيذ حكم احتجازي أثناء الفترة التي يتكيف فيها السجن السابق لظروف الحياة في المجتمع الطبيعي. ويظل ذلك التفسير في هذا السياق تفسيراً ممكناً وإن لم يقل عن ذلك صواباً تقبل التفسير الذي عرض في الشروح على النصوص السابقة ومؤداه أن "الرعاية اللاحقة" هي المرحلة "التي تتكون بصفة رئيسية مما يلزم من تدابير الطب النفسي والتحليل النفسي أو التدابير السيكلوجية بعد أن

يكون [المتعاطي] قد عزل عن المواد التي كان يسيء استعمالها أو - في حالة برنامج للصيانة^(١٩٦) - بعد أن يكون قد استتحت على الحد من تعاطيه لتلك المواد الى المستوى الذي يقتضيه البرنامج".^(١٩٧)

١١١-٣ ويقترح أن يشمل تعبير "إعادة التأهيل" تلك التدابير التي يتطلبها جعل المتعاطي السابق قادرا - بدينا ومهنيا وعقليا - على أن يحيا حياة طبيعية كعضو نافع في المجتمع (الشفاء من الأمراض، إعادة التأهيل البدني في حالة العوق، التدريب المهني، الإشراف المقترن بالنصح والتشجيع، تدابير الانتقال التدريجي الى حياة طبيعية قوامها التعويل على الذات وما الى ذلك).

١١٢-٣ ومن الصعوبة بمكان رسم خط فاصل بين "إعادة التأهيل" و"إعادة الدمج في المجتمع". ويقترح أن يشير تعبير إعادة التأهيل بصفة رئيسية الى التدابير الرامية الى تحسين الصفات الشخصية للمتعاطي (الصحة والاستقرار النفسي والمعايير الأخلاقية والمهارات المهنية)، في حين يشمل تعبير "إعادة الدمج في المجتمع" التدابير الرامية الى تمكين المتعاطي من العيش في وسط أكثر مؤاتاة له. وبذلك يشمل تعبير "إعادة الدمج في المجتمع" تدابير من بينها توفير فرصة عمل أو سكن انتقالي وربما أيضا تمكين المتعاطي السابق من ترك الوسط الذي كان يعيش فيه والانتقال الى وسط اجتماعي أقل تشجيعا على إساءة استعمال المخدرات. وربما يكون تغيير الوسط مستصوبا كذلك للحد من الأضرار التي قد تلحق بالمتعاطي السابق من جراء الوصمة الاجتماعية المقترنة بإساءة استعمال المخدرات. ومن التدابير التي يمكن اعتبارها صالحة لإعادة الدمج في المجتمع، الخدمة المجتمعية في شكل الالتزام بالقيام بعمل معين غير مأجور أثناء عدد معلوم من الساعات لصالح المجتمع المحلي وكذلك التدابير التربوية التي يمكن التفكير فيها كبديل للسجن عقابا على جرائم غير خطيرة.

١١٣-٣ ويمكن أن تشير "التربية" الى تعليم عام أو تدريس محدد بشأن العواقب الضارة لإساءة استعمال المخدرات والمؤثرات العقلية. ومن الممكن تقديم هذا النوع من التعليم أثناء فترة علاج أو فترة سجن كما يمكن أن يشكل جزءا من برنامج للرعاية اللاحقة أو لإعادة التأهيل أو لإعادة الدمج في المجتمع.

١١٤-٣ وقائمة التدابير الإضافية المدرجة بالفقرات الفرعية (ب) و(ج) و(د) ليست قائمة مانعة. وليس ثمة ما يمنع أي طرف من أن يأمر باتخاذ أي تدابير يرتأى أنها - في سياق نظامه القانوني الوطني - ملائمة للظروف الخاصة لمرتكب الجريمة.

(١٩٦) برامج الصيانة هي البرامج التي يظل فيها مقدار ما يتناوله المتعاطي من المواد عند الحد الأدنى الذي تبرره الاعتبارات الطبية على ضوء حالته الخاصة.

(١٩٧) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٤ من شرح الفقرة ١ من المادة ٢٠؛ والشروح على بروتوكول سنة ١٩٧٢، الفقرة ٤ من شرح الفقرة ١٦ من المادة ٣٨.

الفقرة ٥، العبارة الاستهلالية

٥ - تعمل الأطراف على أن تمكن محاكمها وسلطاتها المختصة الأخرى من مراعاة الظروف الواقعية التي تجعل ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة أمرا بالغ الخطورة، مثل:

الشرح

٣-١١٥ على الرغم من أن الاتفاقيات السابقة قد استخدمت مفهوم "الجرائم الخطيرة"^(١٩٨) فإنه لم تبذل أي محاولة لتحديد الظروف التي تصفي على الجريمة تلك الصفة. وتقدم الفقرة ٥ توضيحا في هذا الاتجاه بتوفيرها قائمة بعدد من الظروف الوقائية ذات الصلة. ويتمثل التزام الأطراف في التحقق من أن محاكمهم أو سلطات أخرى مختصة لديهم (مثال ذلك محاكم خاصة تستخدم في بعض الدول للنظر في قضايا تتعلق بجرائم ذات صلة بالمخدرات) تستطيع وضع هذه الظروف في الاعتبار عندما تصدر أحكامها. وبطبيعة الحال، لن تدعو الحاجة إلى سن تشريع محدد لهذا الغرض إذا كانت الممارسات المتبعة في المحاكم تكفل الوفاء بهذا الشرط. ولا يطلب من الأطراف أن تتحقق من أن محاكمها أو أي سلطات أخرى تستفيد من هذه الصلاحية كما أنه ليست هناك أي محاولة لذكر التأثير الذي ينبغي أن يكون لتلك الظروف على العقوبة الموقعة.

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (أ)

(أ) التورط في جريمة ترتكبها عصابة إجرامية منظمة ينتمي إليها المجرم؛

الشرح

٣-١١٦ يتمثل الظرف المهم في أن لا يكون الجرم قد ارتكب على يدي شخص يعمل بمفرده. ولا يقتضي النص فحسب أن يكون المجرم منتميا إلى عصابة إجرامية منظمة، بل أيضا أن تكون العصابة متورطة فعلا في ذلك الجرم. وبالنظر إلى أن الظروف المدرجة بالفقرة ٥ ظروف مشددة للعقوبة لا مجرد عناصر في تعريف الجريمة، فلم يكن ثمة ما يدعو إلى مزيد من التحديد في وصف طبيعة تورط العصابة فيها.

(١٩٨) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٣٦؛ اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢.

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) تورط الجاني في أنشطة إجرامية منظمة دولية أخرى؛

الشرح

١١٧-٣ ليس التركيز هنا على علاقة عصابة إجرامية منظمة بالجريمة التي ارتكبت، وإنما هو بالأحرى على تورط المجرم في أنشطة إجرامية منظمة دولية أخرى. ويجب أن يكون لتلك الأنشطة بعد دولي، وعلى الرغم من وجوب كونها أنشطة "أخرى"، فإن ذلك لا يستبعد بالضرورة أنشطة أخرى ذات علاقة ما بالاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية. ومن الأمثلة التي سيقت أثناء المفاوضات مثلا تهريب الأسلحة والإرهاب الدولي.

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (ج)

(ج) تورط الجاني في أنشطة أخرى مخالفة للقانون، يسهلها ارتكاب الجريمة؛

الشرح

١١٨-٣ ثمة عدد كبير من الحالات التي تستخدم فيها الأرباح المتأتية من الاتجار غير المشروع بالمخدرات أو من جرائم أخرى ذات صلة بالمخدرات. وقد يشمل ذلك أنشطة تتضمن القمار أو الدعارة التي تعتبر في بعض النظم القانونية أنشطة غير مشروعة (مثلا إذا لم تكن خاضعة لمراقبة أو إشراف رسمي) ولكنها غير إجرامية؛ ومن ثم استخدام الصفة الأعم "مخالفة للقانون".

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (د)

(د) استخدام الجاني للعنف أو الأسلحة؛

الشرح

١١٩-٣ على الرغم من أن الفقرة الفرعية (د) لا تدخل في تفاصيل ذلك، فمن الواضح أن المقصود هو أن يستخدم الجاني العنف أو الأسلحة في ارتكاب الجريمة نفسها. ومن المفترض أن "الأسلحة" ينبغي أن تفهم بأوسع معانيها وإن كان ثمة ما يدعو إلى افتراض أن صائغي تلك العبارة كانوا في الأصل يقصدون الإشارة إلى الأسلحة النارية. ومما يؤيد التفسير الأعم كذلك أن النص الفرنسي يستخدم عبارة "armes" (بدلا من العبارة الأكثر تحديدا "armes à feu").

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (هـ)

(هـ) شغل الجاني لوظيفة عامة واتصال الجريمة بهذه الوظيفة؛

الشرح

٣-١٢٠ لا يعطى أي تعريف لتعبير "الوظيفة العامة" الذي يجب تحديد نطاقه بالرجوع الى المفاهيم المستخدمة في النظام القانوني الوطني للدولة، ويجب أن يكون هناك اتصال بين الوظيفة التي يشغلها الجاني والجرم الذي يرتكبه؛ فلا يكفي أن يشغل الجاني وظيفة عامة (وإن لم يكن هناك ما يمنع المحكمة من معاملة ذلك على أنه اعتبار جوهري بصرف النظر عن التوجيهات التي تنص عليها الاتفاقية. وعادة ما تتخذ الصلة شكل إساءة استغلال للسلطة أو النفوذ الذي يخوله المنصب وإن لم يحدد النص أي شكل معين لتلك الصلة.

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (و)

(و) التغيرير بالقُصْر أو استغلالهم؛

الشرح

٣-١٢١ المقصود بالفقرة الفرعية (و) واضح ويعود الى الأطراف، بالرجوع الى مفاهيم نظمهم القانونية الوطنية، أمر تحديد فئة "القُصْر". ويشمل "الاستخدام" (لا ينطبق هذا الشرح على النص العربي حيث ترجمت "use" بـ"استغلال") استغلال القُصْر وإن لم يقتصر عليه. من ذلك مثلا أن استخدام قاصر في دور ساع أو ناقل رسالة قد يكفي كسبب لانطباق الفقرة الفرعية.

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (ز)

(ز) ارتكاب الجريمة في مؤسسة إصلاحية أو في مؤسسة تعليمية أو في مرفق من مرافق الخدمة الاجتماعية أو في جوارها المباشر أو في أماكن أخرى يرتادها تلامذة المدارس والطلبة لممارسة أنشطة تعليمية ورياضية واجتماعية؛

الشرح

٣-١٢٢ تعبر الفقرة الفرعية (ز) عن عدد من الشواغل، يتمثل أحدها في أن إساءة استعمال المخدرات تعد مشكلة في كثير من المؤسسات الجزائية، وأن ذلك يرى على أنه عقبة في سبيل إعادة تأهيل المجرمين الذين قد يخرجون من السجن وهم يعانون من مشكلات لم يعانون منها في مستهل تنفيذهم للحكم. ويتعلق الشاغل الثاني بالرغبة في بسط أكبر قدر ممكن من الحماية على

الأطفال وغيرهم من الفئات المعرضة للخطر بوجه خاص. ولهذا السبب فإن الفقرة الفرعية يستشهد بها عن حق عندما تكون الظروف بحيث ترجح توريث أطفال أو طلبة أو أشخاص يشاركون في أنشطة مرفق اجتماعي. ولا يتضمن النص أي إشارة إلى إمكانية ارتكاب الجريمة في جوار أحد المؤسسات المحددة ولكن في وقت تكون فيه المؤسسة مغلقة ولا حضور فيها لأي شخص آخر؛ غير أنه من الصعب تصور إعطاء كبير وزن لذلك الجوار الجغرافي وحده. وأيا كان الأمر، فإنه لم يرد تعريف واضح لمفهوم "الجوار المباشر".

الفقرة ٥، الفقرة الفرعية (ح)

(ح) صدور أحكام سابقة بالإدانة، أجنبية أو محلية، وبوجه خاص في جرائم مماثلة، وذلك بالقدر الذي يسمح به القانون الداخلي للطرف.

الشرح

١٢٣-٣ يتوقع كثير من النظم القانونية ممن يوقعون الجزاءات الجنائية أن يضعوا في اعتبارهم عامل معاودة الإجرام وغيره من جوانب سجل الشخص المدان. ومن السمات البارزة للفقرة الفرعية (ح) إشارتها الصريحة إلى الإدانات المسجلة في بلد أجنبي. وبالنظر إلى وجود اختلافات كبيرة بين النظم القانونية الوطنية في الأسلوب الذي تعالج به تلك الأمور، فقد ارتئي من الضروري إدراج ما يرقى إلى شرط وقائي إضافي في العبارة الختامية للفقرة الفرعية.

الفقرة ٦

٦ - تسعى الأطراف إلى ضمان ممارسة أية سلطات قانونية تقديرية، بموجب قوانينها الداخلية، فيما يتعلق بملاحقة مرتكبي الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة، بغية تحقيق أكبر قدر من الفعالية لتدابير إنفاذ القوانين التي تتخذ فيما يتصل بهذه الجرائم، ومع المراعاة الواجبة لضرورة الردع عن ارتكاب هذه الجرائم.

الشرح

١٢٤-٣ تكمن الأسباب الأصلية لإدراج ما أصبح الفقرة ٦ في اقتراح يقتضي من الأطراف أن تتضمن قيام سلطات الملاحقة لديها بالإنفاذ الصارم للقانون بشأن المسائل المشمولة بالمادة ٣. ففي بعض الدول يحقق هذه النتيجة عدم وجود سلطة تقديرية إذ أن الملاحقة إلزامية. وحيث توجد السلطة التقديرية، يمكن الحصول بوسائل غير سليمة على سحب التهم، أو المساومة في الدفع

بشأن مستوى الجرم أو العقوبة المحتملة، أو على تنازلات أخرى، وقد تحتاج سلطات الملاحقة في بعض الدول إلى قدر من الحماية من المصالح القوية المترتبة بالجريمة المنظمة.

١٢٥-٣ وهناك من جهة أخرى عدد من الاعتبارات المقابلة. فمن الشائع أن تعطى أجهزة الملاحقة سلطة تقديرية تيسيرا لسياسة ملاحقة رشيدة وتلبية لحرص بالغ الصواب على استبانة الأولويات في استخدام الموارد. وربما وجدت بالفعل مواقف قد يغرى فيها الوعد بعقوبات مخففة شخصا متهما بتقديم معلومات تورط آخرين؛ والشخص المتهم الذي يوافق على أن يكون شاهد إثبات يمكن أن يكون بالغ النفع في بلوغ إنفاذ فعال للقوانين. ويمكن للتنازلات الممنوحة للأشخاص المتورطين في المراتب الدنيا من المنظمات الإجرامية أن تمكن هيئات التحقيق من استبانة من هم في المراتب العليا من تلك المنظمات.

١٢٦-٣ ويعكس النص النهائي توفيقا بين هذين الموقفين. وبدل إدراجه في الاتفاقية على الأخطار الملازمة للإفراط في استخدام السلطة التقديرية وهو يبرز ضرورة إيلاء الاعتبار الكافي للحاجة إلى الردع عن ارتكاب الجرائم. غير أن المحك يتمثل في ضرورة كفالة ما يشير إليه النص بعبارة "فعالية تدابير إنفاذ القوانين"، الأمر الذي يمكن من إيلاء الوزن المناسب للاعتبارات الواردة ذكرها في الفقرة ٣-١٢٥ أعلاه.

الفقرة ٧

٧ - تعمل الأطراف على أن تضع محاكمها أو سلطاتها المختصة الأخرى في اعتبارها الطبيعة الخطيرة للجرائم المذكورة في الفقرة ١ من هذه المادة والظروف المذكورة في الفقرة ٥ من هذه المادة، لدى النظر في احتمال الإفراج المبكر أو الإفراج المشروط عن الأشخاص المحكوم عليهم لارتكاب تلك الجرائم.

الشرح

١٢٧-٣ تتناول الفقرتان ٤ و ٥ العقوبات التي ينبغي أن توقع عند الإدانة. وفي الفقرة ٧ يسلم بأن العقوبة التي توقع في البداية، حيث تتخذ العقوبة شكل سجن أو حرمان من الحرية على نحو آخر، يمكن أن تتأثر كثيرا بقرار لاحق يتيح الإفراج المبكر عن الشخص المدان أو إطلاق سراحه المشروط. وتلك القرارات شائعة في كثير من الدول وتشكل جزءا لا يتجزأ من ممارساتها وسياساتها المتعلقة بإصدار الأحكام، في حين أنها ممنوعة منعاً باتاً في دول أخرى. وتحث هذه الفقرة الأطراف على أن تتحقق، عندما يعتزم اتخاذ قرارات كهذه في إطار نظمها القانونية الوطنية، من أن الأشخاص المسؤولين عن اتخاذها، يراعون خطورة الجرائم المعنية ووجود أي من الظروف المشددة للعقوبة، الدرجة في الفقرة ٥.

الفقرة ٨

٨ - يحدد كل طرف، عند الاقتضاء، بموجب قانونه الداخلي، مدة تقادم طويلة تبدأ قبل فواتها إجراءات الدعوى بشأن أية جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة، ومدة أطول عندما يكون الشخص المنسوب إليه ارتكاب الجريمة قد فر من وجه العدالة.

الشرح

٣-١٢٨ كثير من الدول ليست لديها فترة تقادم في القضايا الجنائية؛ وفي دول كثيرة أخرى، تتقرر فترة تقادم وتطبق إما بشكل عام أو مع استثناءات جد قليلة. والفقرة ٨ لا تعني الأطراف التي لا توجد لديها فترة تقادم، ومن ثم إدراج العبارة "عند الاقتضاء". والأطراف التي لديها بالفعل فترة تقادم مطالبة بإقرار فترات طويلة فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١. وكلمة "طويلة" متروكة دون تحديد. وعلى تلك الأطراف فضلا عن ذلك أن تنص على مدد أطول لفترة التقادم عندما يكون الشخص المدعى ارتكابه للجريمة قد فر من وجه العدالة. وقد أدرجت تلك النقطة الأخيرة ونُصّبَ الأعين حالة مشبوه فر من أراضي أحد الأطراف، وإن كانت الفكرة قد صيغت في النص النهائي بأسلوب أكثر عمومية. وترتبت على ذلك صعوبة في تفسير النص: إذ يبدو أنه يشترط إتيان الجاني المزعوم فعلا إيجابيا "للفرار" من الملاحقة حيث أن فترة التقادم تفقد معناها إذا كان مجرد عدم ملاحقة الجاني المزعوم (الذي يفر من وجه العدالة على هذا النحو) يصبح داعيا لمد فترة التقادم. وينبغي أن يظل ماثلا في الأذهان أن الاتفاقيات الدولية المنشئة لحقوق الإنسان تقضي، لكي تكون الإجراءات الجنائية منصفة، بأن توجه الاتهامات دون تأخير لا داعي له.

الفقرة ٩

٩ - يتخذ كل طرف التدابير المناسبة التي تتفق ونظامه القانوني، لضمان حضور المتهم أو المحكوم عليه بالإدانة لارتكاب جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من هذه المادة، والموجود داخل إقليمه، للإجراءات الجنائية اللازمة.

الشرح

٣-١٢٩ تضمنت صيغة مبكرة للفقرة ٩ إشارة خاصة إلى منح الكفالة مع التنبيه إلى المبالغ الكبيرة من الأموال المتوافرة عموما للمتجرين بالمخدرات. وقد حذفت تلك الإشارة على الرغم من أن الفقرة تتناول تلك المسائل بالذات. فهي لا تتناول تسليم المجرمين الذي يشكل موضوع المادة ٦؛ كما أنها تحول دون المحاكمات الغيابية حيث لا يوجد المجرم المزعوم "داخل إقليم [الطرف]"،

وحيث تكون تلك المحاكمات مسموحاً بها في النظم القانونية المعنية. فهذه الفقرة، على غرار سابقتها، تستهدف تشجيع الإنفاذ الفعال للقوانين. وبالنظر إلى المبالغ الطائلة المتوافرة للأوساط المعنية وإلى البعد الدولي لكثير من الجرائم ذات الصلة بالمخدرات، فإن اللجوء المتسرع إلى إجراء الإفراج قبل المحاكمة يمكن أن يشكل عقبة خطيرة في سبيل الإنفاذ الفعال للقوانين.

الفقرة ١٠

١٠- لأغراض التعاون بين الأطراف في إطار هذه الاتفاقية، بما في ذلك، على وجه الخصوص، التعاون في إطار المواد ٥ و٦ و٧ و٩، لا تعتبر الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة جرائم مالية أو جرائم سياسية أو جرائم ذات دوافع سياسية، وذلك مع عدم الإخلال بالضوابط الدستورية وبالقوانين الداخلية الأساسية للأطراف.

الشرح

٣-١٣٠ تتناول الفقرة ١٠ المسألة الحساسة المتمثلة في استثناء الجرائم السياسية والجرائم المالية، الأكثر ألفة في مجال تسليم المجرمين. فمن السمات الشائعة لممارسات الدول رفض المساعدة عندما يوصف الجرم بأنه سياسي أو مالي في طبيعته. وليست فئات الأفعال ذاتية التحديد: من ذلك مثلا أن الفعل الذي ينفذ في سياق سياسي (كالعصيان المسلح) قد لا يعتبر فعلاً سياسياً إذا كان إتيانه بدافع خاص أو شخصي. وفي السياق الراهن، إذا أُتيح للأطراف تصنيف الجرائم المنصوص عليها في المادة ٣ باعتبارها جرائم مالية أو سياسية، فسينشئ ذلك عقبة في سبيل توفير تدابير التعاون المنصوص عليها في المادة ٥ (المصادرة)، والمادة ٦ (تسليم المجرمين)، والمادة ٧ (المساعدة القانونية المتبادلة)، والمادة ٩ (أشكال أخرى من التعاون والتدريب). وليست هذه القائمة بأشكال التعاون قائمة شاملة. والهدف من الشرط الوقائي المدرج بالفقرة ١٠، والذي يستخدم عبارة "الضوابط الدستورية والقوانين الداخلية الأساسية" بدلا من عبارة "المفاهيم الأساسية للنظام القانوني" (وهو اختلاف في الصياغة لا يبدو أن له تأثيراً على المعنى)، هو أن يحمي على الأخص حقوقاً يكفلها الدستور وتقتضي رفض طلبات تسليم المجرمين. ويمكن مقارنة هذا الحكم بالفقرة ٦ من المادة ٦ التي تعبر عن فكرة مماثلة في سياق تسليم المجرمين.

الفقرة ١١

١١- ليس في هذه المادة ما يخل بمبدأ الاحتكام فقط إلى القانون الداخلي للطرف في وصف الجرائم التي تنص عليها المادة والدفع القانوني المتصلة بها، وبالمبدأ القائل با، ملاحقة ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم تتم وفقاً للقانون المذكور.

الشرح

٣-١٣١ الفقرة ١١ مستمدة من الفقرة ٤ من المادة ٣٦ باتفاقية سنة ١٩٦١ ولا يقصد بها أن تكون شرطا وقائيا إضافيا. وهي تضمن أن لا يعتبر أي حكم من أحكام المادة ٣ ذاتي التنفيذ. وعلى الرغم من أنها تطالب الأطراف بإنشاء جرائم، فإن هذه الجرائم والعقوبات المقترنة بها تشكل أدوات يصطنعها النظام القانوني الوطني وتستخدم إطار هذا القانون ومصطلحاته. وربما كان ذلك يتسم بأهمية أكبر في حالة "الدفع القانونية" المشار إليها في الفقرة أيضا.

اعتبارات التنفيذ: الفقرات ٤ الى ١١

٣-١٣٢ تستهدف الفقرات ٤ الى ١١ من المادة ٣، في معظمها، ضمان أن تعامل جرائم الاتجار غير المشروع بالمخدرات، ولا سيما الجرائم المدرجة بالفقرة ١، بالجدية المناسبة من جانب السلطات القضائية وسلطات الملاحقة لدى كل من الأطراف. ويترك أسلوب الصياغة المستخدم لهذا الغرض للسلطات المختصة في كل دولة مجالاً واسعاً لممارسة التقدير عند البت في أفضل السبل لبلوغ الأهداف على ضوء أعرافها المختلفة، القانونية والأخلاقية والثقافية. وتعرّز هذه المرونة اللازمة مرة أخرى بموجب أحكام المادة ٢٤ التي تتيح اتخاذ تدابير أشد صرامة وقسوة من التدابير التي تنص عليها الاتفاقية عندما يعتبر ذلك أمراً مرغوباً فيه أو ضرورياً لمنع الاتجار غير المشروع أو قمعه. وقد يثبت ذلك قيمته مثلاً عند النظر في قائمة الظروف المشددة للعقوبة الواردة بالفقرة ٥. وقد يرغب بعض الأطراف في استكمالها بالإشارة إلى مسائل من بينها التورط في تلك الجرائم من جانب فئات معينة من المهنيين أو الموظفين،^(١٩٩) أو في حالة مزج المخدرات بمواد سُمّية.^(٢٠٠)

٣-١٣٣ وتشكل الفقرة ١٠ من المادة ٣ استثناء من نوع ما من حيث أنها تستحدث التزاماً مقيداً فيما يتعلق بالمادة القانونية والرقعة السياسية كليهما. فهي تنص على أنه لأغراض التعاون الدولي بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨ على أن "لا تعتبر الجرائم المنصوص عليها في هذه المادة جرائم مالية أو جرائم سياسية أو جرائم ذات دوافع سياسية...". وفيما يتعلق بالجرائم السياسية والجرائم ذات الدوافع السياسية، تكفي الإشارة إلى القلق المربح عنه في الإعلان السياسي الذي اعتمده الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية السابعة عشرة (قرار الجمعية العامة د-١٧، الرفق)، إزاء الروابط التنامية بين الاتجار غير المشروع والأنشطة الإرهابية. ويقصد بهذا الحكم الحد من إمكانية لجوء الفرد إلى الاحتماء فيما يعرف باسم "استثناء الجرائم السياسية" في هذه الظروف

(١٩٩) تنص الفقرة ١ من المادة ١٤ من اللوائح النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية على أن "المؤسسات المالية وموظفيها ومديريها وأصحابها وغيرهم من الممثلين الرسميين لها، الذين يشاركون بوصفهم هذا في الاتجار غير المشروع أو في جرائم ذات صلة، توقع عليهم عقوبات أشد".

(٢٠٠) في إيطاليا، تنص الفقرة ١ (هـ) من الفرع ٨٠ من المرسوم ٣٠٩ على أن تزيد العقوبات بما يتراوح بين الثلث والنصف إذا غشّت أو مزجت المخدرات أو المؤثرات العقلية بمواد أخرى تزيد من أخطارها المحتملة.

والظروف المماثلة.^(٢٠١) وللإشارة إلى تصنيف الجريمة في عداد الجرائم المالية هدف شبيه بذلك بعض الشيء. فكما جاء في موضع آخر: "درجت عدة دول على عدم تسليم المجرمين أو تقديم المساعدة القانونية المتبادلة في حالة الجرائم المالية. وبذلك يتسم هذا الحكم بأهمية بالغة بزيادة توافر التعاون في تحقيقات غسل أموال المخدرات".^(٢٠٢)

٣-١٣ وثمة صلة أخرى بين تقديم التعاون الدولي وبين موضوع هذه الفقرات من المادة ٣، ينبغي أن يدرسها المسؤولون عن التنفيذ. ففي بعض البلدان، اتخذ قرار يبرز خطورة جرائم الاتجار بالمخدرات يقضي بتوقيع أقصى عقوبة - أي عقوبة الإعدام - على مرتكبيها. ومن جهة أخرى، اعتمدت دول أخرى كثيرة موقفا مؤداه أنها لن تقدم أشكالاً معينة من التعاون الدولي في الحالات التي يترتب عليها توقيع عقوبة الإعدام. وقد استقرت هذه الممارسة بنوع خاص فيما يتعلق بتسليم المجرمين^(٢٠٣) وقد تطبق في مجالات أخرى من الأنشطة التعاونية من بينها المساعدة القانونية المتبادلة. وينبغي عند الإقدام على إقرار سياسة عقوبات في هذا المجال أن توضع في الميزان صعوبة إن لم يكن استحالة الحصول في هذه الحالات على الموافقة على تسليم المجرمين الهاربين أو الاستعانة بإجراءات أخرى مستقرة للتعاون الدولي في إقامة العدل.^(٢٠٤)

(٢٠١) من أمثلة ذلك، الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٣ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (١٩٩٠) التي اعتمدها الجمعية العامة بقرارها ١١٦/٤٥؛ انظر أيضاً على سبيل المثال، المادة ٣ من الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين (١٩٥٧).

(٢٠٢) "تقرير وفد الولايات المتحدة إلى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية" 101-15، p. 32، 101st Congress, 1st Session, Senate, Exec. Rept.

(٢٠٣) انظر مثلاً الفقرة (د) من المادة ٤ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (١٩٩٠) (قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٥ المرفق. انظر أيضاً 99-، G. Gilbert, *Aspects of Extradition Law* (London, Martinus Nijhoff, 1991), pp. 100.

(٢٠٤) ويذكر في هذا الصدد أيضاً قرارا الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن الاحتياطات المتعلقة بعقوبة الإعدام (قرار الجمعية العامة ٢٨٥٧ (٢٦) وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٠).

الاختصاص القضائي

تعليقات عامة

٤-١ على أثر النهج العام المعتمد في الاتفاقيات السابقة متعددة الأطراف بشأن الجرائم ذات الأهمية الدولية، ذهب الرأي إلى أنه لا يكفي مجرد مطالبة الدول، في المادة ٣، بتجريم نشاط الاتجار بالمخدرات. فبالنظر إلى انعدام اليقين والجدل اللذين يكتنفان مسألة القيود التي تفرضها قواعد القانون الدولي العرفي على حق الدول في أن تشرّع أحكاماً ذات مفعول خارج أراضيها،^(٢٠٥) ارتئي أن من المناسب تنظيم مسألة الاختصاص القضائي التقادمي في حكم تعاهدي محدد. وتلك هي مهمة المادة ٤.

٤-٢ وتقر المادة ٤ التي ينحصر مدى تطبيقها في أخطر الجرائم الدولية للاتجار بالمخدرات، المدرجة بالفقرة ١ من المادة ٣، تقرر نوعين من الاختصاص القضائي: الإلزامي والتقديرية. وهي لا تعرض إلا لإقرار الاختصاص القضائي ولا تفرض أي التزامات بشأن ممارسته. وهذه المسألة الأخيرة، الاختصاص القضائي المتعلق بالإنفاد، تعالج في مواضع أخرى من الاتفاقية.^(٢٠٦)

٤-٣ وقد أصبح عدد من أسس الاختصاص القضائي أمراً معترفاً به جيداً في فقه القانون الدولي العام. وتشمل هذه الاختصاص القضائي "الإقليمي"، أي المبدأ القاضي بأن للدولة اختصاصاً قضائياً على الجرائم المرتكبة على أراضيها؛ والاختصاص القضائي "شبه الإقليمي" الموسع على الجرائم المرتكبة على متن سفن أو طائرات مسجلة في الدولة المعنية؛ والاختصاص القضائي "الشخصي"، الذي يمارس عادة على مواطني الدولة. وقد تضمنت الاتفاقيات السابقة بشأن المخدرات والمؤثرات العقلية أيضاً أحكاماً تقضي بمحاكمة الجرائم الخطيرة بمعرفة الطرف الذي وجد الجاني على أرضيه، وذلك في الحالات التي لا يتسنى فيها تسليم المجرمين.^(٢٠٧) وكان أمام هذه الخلفية أن تناول المؤتمر هذه المسألة.

(٢٠٥) انظر مثلاً، M. N. Shaw, *International Law*, 3rd ed. (Cambridge, Grotius Publications, 1991), pp. 400-419.

(٢٠٦) انظر مثلاً أدناه شرح الفقرة ٩ من المادة ٦. انظر أيضاً أعلاه، شرح الفقرة ١١ من المادة ٣ حيث يجري التأكيد على أن ليس في المادة ٣ "ما يحل ... بالمبدأ القائل بأن ملاحقة ومعاقبة مرتكبي هذه الجرائم تتم وفقاً للقانون الداخلي".

(٢٠٧) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦، واتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ٢ من المادة ٢٢.

٤-٤ وينشئ التسليم بصحة الأسباب المتعددة الداعية الى إقرار اختصاص قضائي إمكانية أن يكون السلوك قيد النظر خاضعا للقانون الجنائي لدولتين أو أكثر. ويرجح ذلك بوجه خاص في مجال الاتجار بالمخدرات الذي يتسم في جوهره بطابع عبر وطني. وعلى حين أنه لا مفر من نشوء مطالبات متنافسة بالاختصاص القضائي في سياق اتفاقية سنة ١٩٨٨، فإن النص لا يسعى الى حل مشكلة إعطاء الأولوية لأي من هذه المطالبات. كما أنه لا يوجد أي حل مناسب لهذا الأمر في مجموع القواعد المطبقة في القانون الدولي العرفي. وكثيرا ما يُعثر على حل جزئي بتطبيق مبدأ حظر المحاكمة مرتين على نفس الجرم (*ne bis in idem*)، وإن كان ذلك يتم عادة في اتجاه سلبي باتخاذها أساسا لرفض مختلف أشكال المساعدة القانونية.^(٢٠٨)

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ)

١ - كل طرف:

(أ) يتخذ ما قد يلزم من تدابير لتقرير اختصاصه القضائي في مجال الجرائم التي يكون قد قررها وفقا للفقرة ١ من المادة ٣، عندما:

١' ترتكب الجريمة في إقليمه؛

٢' ترتكب الجريمة على متن سفينة ترفع علمه أو طائرة مسجلة بمقتضى قوانينه وقت ارتكاب الجريمة؛

الشرح

٤-٥ تتناول الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١، الملزمة للأطراف، مسألة الاختصاص القضائي على أساس "إقليمي" أو "شبه إقليمي". ويكاد يكون هذا الاختصاص القضائي أمرا مقررًا في ممارسات جميع الدول، غير أنه ارتئي من المناسب إدراجه تحديدا لكي تأتي المادة ٤ متضمنة مجموعة كاملة من الأحكام.

(٢٠٨) انظر مثلا الفقرة ١٠(٤) من "مخطط الكومنولث للمساعدة المتبادلة في إدارة شؤون العدالة" (*Commonwealth Scheme of Mutual Assistance in the Administration of Justice* (London, Commonwealth Secretariat, 1991)؛ والفقرة الفرعية (د) من المادة ٣ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (١٩٩٠) التي اعتمدها الجمعية العامة بقرارها ١١٦/٤٥. وتتناول المادة ١٦ من تلك المعاهدة مسألة تزامن طلبات تسليم المجرمين (انظر أيضا اللجنة الأوروبية المعنية بمشاكل الجريمة، *Extraterritorial Criminal Jurisdiction* (Strasbourg, Council of Europe, 1990)، pp.33-35، و R. S. Clark, *The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program: Formulation of Standards and Efforts at their Implementation* (Philadelphia, University of Philadelphia Press, 1994)، p. 208, footnote 52. هذا وقد أعد فريق التعاون القضائي معاهدة بشأن تطبيق مبدأ حظر المحاكمة مرتين على نفس الجرم (*ne bis in idem*)، وذلك تحت رعاية وزراء خارجية الدول الأعضاء في الاتحادات الأوروبية.

٦-٤ وعلى غرار سائر المعاهدات والاتفاقيات الدولية، يقتضي النص "تقرير" الاختصاص القضائي، الأمر الذي لا يستتبع بالضرورة "ممارسة" ذلك الاختصاص دائماً، وقد حذفت تلك الكلمة الأخيرة من المادة عن عمد. من ذلك مثلاً أنه قد تكون هناك حالات يكون من الأنسب فيها للمجرم المزعوم الذي ارتكب الجانِب الأكبر من أنشطته الإجرامية في دولة أخرى، أن يسلم إلى تلك الدولة لكي يحاكم فيها.

٧-٤ والنص لا يحاول التطرق إلى المشكلة المعروفة المتمثلة في البت في أي دولة ينبغي أن تعتبر أنه قد ارتكب فيها جرم ارتكبت عناصر منه في أكثر من دولة. وسيعود إلى كل نظام قضائي وطني أمر تقرير ما إذا كان ما وقع على أراضيه من ذلك الجرم يستجيب لتعريف الجريمة ذات الصلة التي أنشأها قانونه بالذات.

٨-٤ وجزير بالذكر أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تتضمن حكماً مساوياً للحكم الوارد في الفقرة الفرعية (أ) ('١') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦ باتفاقية سنة ١٩٦١، والقاضي بأن "تعتبر جريمة مستقلة" كل من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من تلك المادة، إذا ارتكبت في بلدان مختلفة. وقد جاء هذا الحكم متأثراً إلى حد كبير بأحكام المادة ٤ باتفاقية سنة ٣٦، ويقصد به "إعطاء محاكم البلد المعني الاختصاص القضائي الإقليمي اللازم في الحالات التي قد لا تملكه فيها لولا ذلك، كما يقصد به على الأخص ضمان أن البلد سيكون له الاختصاص القضائي على أفعال المشاركة في الجريمة حتى وإن لم ترتكب الأفعال الرئيسية على أراضيه، وحتى إذا كان ذلك البلد يعتمد بوجه عام على إعطاء الاختصاص القضائي على أفعال المشاركة للمحاكم التي تكون الأفعال الرئيسية قد ارتكبت في دائرة اختصاصها"^(٢٠٩) ويخضع هذا الحكم الوارد في اتفاقية سنة ١٩٦١، شأنه شأن الفقرة الفرعية (أ) ('١') من الفقرة ٢ من المادة ٢٢ باتفاقية سنة ١٩٧١، التي تنص على حكم مماثل، لشرط وقائي هو "مع عدم الإخلال بالنصوص الدستورية لكل دولة طرف ونظامها القانوني وتشريعها المحلي".

٩-٤ وقد فضّل النص الانكليزي لاتفاقية سنة ١٩٨٨ استخدام كلمة "vessel" على كلمة "ship"؛ غير أنه لا يوجد على ما يبدو فرق ملموس بين التعبيرين حتى في سياق وجود مركبات مثل الحوامات (hovercraft). أما تعبير "تحمّل علمه" فهو التعبير المعتاد ولا ينبغي بطبيعة الحال أن يفسر حرفياً؛ فعدم وجود العلم على صاريته المعتادة لن يسقط اختصاص الدولة التي سجلت فيها السفينة.^(٢١٠) ومن جهة أخرى ففي قليل من النظم القانونية الوطنية، قد يسمح لسفينة مسجلة في دولة ما أن تحمل لفترة محدودة علم دولة أخرى. وفي حالة كهذه يعطي النص الاختصاص القضائي لتلك الدولة الأخيرة.

(٢٠٩) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من شرح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٣٦. (انظر أيضاً الفقرة ٧-٤ أعلاه).

(٢١٠) انظر أيضاً اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (قانون البحار: اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع (A.83.V.5)).

٤-١٠ وتسجل الطائرات بطريقة مماثلة، غير أن لغة "العَلَم" لا تستخدم في هذه الحالة. فعدد متزايد من الطائرات تملكه مجموعة من خطوط الطيران التي توجد مقارها في بلدان مختلفة،^(٢١١) وإن كان العرف قد جرى بأن تكون كل طائرة مسجلة في دولة واحدة من الدول المشاركة. وكان مجلس منظمة الطيران المدني الدولي قد أتاح بقرار مثير للجدل^(٢١٢) إنشاء تسجيل مشترك أو دولي يترتب عليه اكتساب الطائرات جنسية مزدوجة أو متعددة ويترتب عليه، لأغراض هذه الشروح، إعطاء الاختصاص القضائي لعدة دول.

٤-١١ ويمكن أن تكون الإشارة إلى "وقت ارتكاب الجريمة" عنصرا حاسما في بعض سياقات الطيران. فاتفاقات التبادل بين خطوط الطيران تنص أحيانا على إمكانية نقل طائرة ما مؤقتا من سجل دولة إلى سجل دولة أخرى لجزء من رحلة طيران دولية. وفي حالة كهذه ستدعو الحاجة إلى اتخاذ الحيطة في تحديد الوقت الفعلي لارتكاب الجريمة بغية معرفة دولة التسجيل في ذلك الوقت بالذات.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ)

٤-١٢ تتناول الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ إلزام كل طرف بتقرير اختصاصه القضائي التقادمي.

٤-١٣ وسلطة الدولة في تقرير اختصاص قضائي على الأفعال التي تقع داخل أراضيها قاعدة راسخة ولا نزاع فيها من قواعد القانون الدولي العام. بل إن جميع أعضاء المجتمع الدولي يُحلون مبدأ إقليمية الاختصاص القضائي مكانة مركزية في نظمهم القانونية. وعلى ذلك فإن الامتثال لهذه القاعدة سيكون أمرا تلقائيا.

٤-١٤ غير أنه على الرغم من هذه الحقيقة، ثمة عدد كبير من دوائر الاختصاص القضائي التي لا تستغل بالكامل دائما مرونة قاعدة القانون الدولي في صياغة تشريعاتها الجنائية. وتضم هذه القاعدة مبدأ الإقليمية الذاتي والموضوعي كليهما: أي حيث بدأ الفعل وحيث انتهى. ويمكن أن تتسم هذه المرونة بقيمة بالغة فيما يتعلق بالاتجار بالمخدرات وغيره من الجرائم عبر الوطنية حيث كثيرا ما ترتكب العناصر المكونة للجريمة في أكثر من دائرة اختصاص قضائي. من ذلك مثلا أنه في بعض بلدان القانون العام جرى التقليد بأن لا يمارس الاختصاص القضائي إلا عندما يكون العنصر النهائي من الجريمة قد ارتكب داخل الأراضي الوطنية.^(٢١٣) والثغرة الناجمة عن ذلك ليس مردّها أي قيود يفرضها القانون الدولي، ومن ثم يمكن تداركها باتخاذ الإجراءات التشريعية المناسبة.

(٢١١) من أمثلة ذلك شبكة خطوط الطيران الاسكندنافية وإير أفريك.

(٢١٢) وثيقة منظمة الطيران المدني الدولي رقم 8743-C/978، ص ٢٦.

(٢١٣) انظر مثلا: G. Williams, "Venue and the ambit of the criminal law" (Part 3), *Law Quarterly*

Review, No. 81, 1965, p. 158

وتقدم الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣، عندما ترتكب في دولة أخرى، مثالا واضحا لما ينبغي التركيز عليه عند دراسة هذه المسألة.

٤-١٥ ويجدر التذكير بأن كل دولة ساحلية تكون لها، بالإضافة الى الأجزاء اليابسة من أراضيها، سيادة على بحارها الإقليمية وعلى الفضاء الجوي الذي يعلوها بحكم قواعد القانون الدولي عرفية كانت أم اتفاقية.^(٢١٤) وبغية سد بعض الثغرات التي يمكن أن يستغلها تجار المخدرات، وبالنظر الى الأهمية العملية للقضاء على الاتجار عن طريق البحر،^(٢١٥) ينبغي للأطراف أن تنظر فيما إذا كانت التشريعات السارية تشمل بما فيه الكفاية الجرائم المرتكبة على متن السفن المتنقلة في بحارها الإقليمية.^(٢١٦) وبطبيعة الحال، لا يمكن لتلك التشريعات، وفقا لقانون البحار الدولي، أن تنفذ ضد السفن التي تحمل علما أجنبيا.^(٢١٧)

٤-١٦ كذلك فإن فرض الالتزام الوارد في الفقرة الفرعية (أ) ('٢') من الفقرة ١، والقاضي بتقرير اختصاص قضائي تقادمي على الجرائم التي ترتكب على متن سفن ترفع علم الدولة أو طائرات مسجلة فيها، أمر لا جدال فيه على الصعيد الدولي. وعلى حين أن من دواعي الحكمة إجراء فحص لدى ملاءمة القوانين السارية بهذا الشأن، فمن المرجح أنه قل من البلدان من ستشعر بحاجة ملحة الى تشريعات جديدة في هذا المجال.^(٢١٨) ويجدر التذكير من جهة أخرى بأن من الممكن أن تنشأ مطالبات متنافسة بالاختصاص في هذا المجال كما في مجالات أخرى مشمولة بالمادة ٤. وكما لاحظت اللجنة الأوروبية المعنية بمشاكل الجريمة، التابعة لمجلس أوروبا، "تحدث المطالبات المتنافسة بالاختصاص في الحالات التي تبحر فيها السفن في المياه الإقليمية لدولة أخرى وقت ارتكاب الجريمة أو تحلق فيها الطائرات فوق أراضيها أو تكون موجودة بها: وليست هناك شواهد على وجود قواعد عامة في القانون الدولي لتوزيع الاختصاص بين دول تطالب إحداها بالاختصاص القضائي في حالة رفع علمها".^(٢١٩) وكما سبق ذكره فيما تقدم، لا تسعى اتفاقية سنة ١٩٨٨ الى حل المشاكل الناجمة عن التأكيدات المتنافسة على الاختصاص.^(٢٢٠) وبناء على ذلك فإن أمر البت في هذه المسألة متروك للقانون الداخلي والسياسة

(٢١٤) انظر مثلا: اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث المعني بقانون البحار، المجلد السابع عشر (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.84.V.3)، الوثيقة A/CONF.62/1221، المرفق الأول).

(٢١٥) انظر أدناه شرح المادة ١٧، التي لا تنطبق على أنشطة الاتجار غير المشروع داخل البحار الإقليمية.

(٢١٦) انظر مثلا المادة ١١٣-٢ لقانون الجنائي الفرنسي. وفي المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية يعتمد في المقام الأول على الأحكام ذات الصلة في قانون تنظيم الضرائب والمكوس لسنة ١٩٧٩، انظر أيضا الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٦ في اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (١٩٨٨) (*International Legal Materials*, No. 207, 1988, p. 676).

(٢١٧) انظر على الأخص المادة ٢٧ في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.

(٢١٨) في استراليا، أسفر استعراض كهذا عن استبانة ثغرة في شمول التشريع تمت في وقت لاحق إزالتها، بالفرع ١١ من قانون الجرائم (الاتجار بالمخدرات والمؤثرات العقلية) ١٩٩٠ (القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٠).

(٢١٩) اللجنة الأوروبية المعنية بمشاكل الجريمة، المرجع آنف الذكر، ص ١٢.

(٢٢٠) انظر أعلاه، التعليقات العامة على المادة ٤.

الداخلية للبلد المعني أو يعالج بمقتضى آليات أو اتفاقات أو ترتيبات أخرى ثنائية أو متعددة الأطراف.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (ب) ('١')

(ب) يجوز له أن يتخذ ما قد يلزم من تدابير لتقرير اختصاصه القضائي في مجال الجرائم التي يقرها وفقا للفقرة ١ من المادة ٣، عندما:

'١' يرتكب الجريمة أحد مواطنيه أو شخص يقع محل إقامته المعتاد في إقليمه؛

الشرح

٤-١٧ يبدو واضحا أن كل جزء من الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ ينشئ أساسا مستقلا للتقرير الاختياري للاختصاص القضائي.^(٢٢١)

٤-١٨ وتتناول الفقرة الفرعية (ب) ('١') الاختصاص القضائي على الأساس "الشخصي"، الذي يشار إليه أحيانا بعباراة "مبدأ الشخصية النشطة". وهو، على خلاف الفقرة الفرعية (أ)، اختياري وليس إلزاميا. ويعكس ذلك تنوع ممارسات الدول إذ تقر دول كثيرة الاختصاص القضائي الخارجي على أساس الجنسية، مع لجوء عدد أقل أيضا الى ممارسة ذلك الاختصاص في حالة وجود محل إقامة معتاد، وامتناع بعض الدول عن تقرير الاختصاص القضائي على أساس "شخصي".

٤-١٩ ولم تبذل أي محاولة لتعريف مفهومي الجنسية ومحل الإقامة المعتاد. وفي حالات الجنسية المزدوجة أو المتعددة، يكون لكل دولة يكون المجرم المزعوم أحد مواطنيها أن تقر الاختصاص القضائي على هذا الأساس. أما "محل الإقامة المعتاد" فيعتبر عموما مفهوما وقائعا بحتا. وقد ارتأى قرار للجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا أنه "عند البت فيما إذا كان محل الإقامة معتادا، توضع في الاعتبار مدة واستمرارية الإقامة وحقائق أخرى ذات طابع شخصي أو مهني تشير الى روابط دائمة بين الشخص ومحل إقامته".^(٢٢٢)

(٢٢١) ليس من الممكن تأييد الرأي البديل القائل بأن أحكام البنود ('١') و('٢') و('٣') أحكام تجميعية بحيث يجب أن تستوفي جميعها في حالة واحدة قبل أن تستطيع الدولة ممارسة الاختصاص القضائي (انظر: الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة ٢٢)؛ ولم يقترح ذلك الرأي في المناقشات التي دارت حول مشروع المادة، حيث درس كل بند على حدة.

(٢٢٢) قرار لجنة الوزراء ٧٢ (١)، المرفق.

الفقرة ١ ، الفقرة الفرعية (ب) ('٢')

'٢' ترتكب الجريمة على متن سفينة تلقى الطرف إذنا باتخاذ الإجراءات الملائمة بشأنها عملا بأحكام المادة ١٧ ، شريطة أن لا يمارس هذا الاختصاص القضائي إلا على أساس الاتفاقيات أو الترتيبات المشار إليها في الفقرتين ٤ و ٩ من تلك المادة؛

الشرح

٤-٢٠ والأساس الجوازي الثاني لتقرير الاختصاص القضائي، الوارد في الفقرة الفرعية (ب) ('٢') من الفقرة ١ ، يتعلق بالمنع الرضائي لمرور سفينة تحمل علما أجنبيا في الوقت الذي تمارس فيه حرية الملاحة فيما وراء البحار الإقليمية. ويعنى هذا الحكم بالموقف الذي يلتبس فيه أحد الأطراف من الدولة التي تحمل علمها سفينة يشتبه في تورطها في اتجار غير مشروع، ترخيصا باتخاذ تدابير إنفاذ بشأن تلك السفينة وحمولتها والأشخاص الموجودين على متنها. وتبحث تلك المسألة أدناه في سياق الاتجار غير المشروع عن طريق البحر، موضوع المادة ١٧.

الفقرة ١ ، الفقرة الفرعية (ب) ('٣')

'٣' تكون الجريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ج) '٤' من الفقرة ١ من المادة ٣ ، وترتكب خارج إقليمه بقصد ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ داخل إقليمه.

الشرح

٤-٢١ تتناول الفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣ أفعال الاشتراك أو المشاركة في ارتكاب أية جرائم منصوص عليها في هذه المادة، أو التواطؤ على ذلك، أو الشروع فيها أو المساعدة أو التحريض عليها أو تسهيلها أو إبداء المشورة بصد ارتكابها.

٤-٢٢ وحالة التآمر في أراضي أحد الأطراف، الذي يفرضي الى فعل في دولة أخرى، سواء أكانت أم لم تكن طرفا في الاتفاقية، تقع في دائرة الاختصاص القضائي الإلزامي المشار إليه في الفقرة الفرعية (أ) ('١') من الفقرة ١. ويتمثل مفعول الحكم الحالي في السماح للدول بتقرير اختصاص قضائي عندما تكون واحدة من الجرائم التحضيرية قد ارتكبت خارج أراضيه ولكن بقصد ارتكاب جريمة - داخل أراضيه - من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. ومن أمثلة ذلك مؤامرة تدبر في دولة ما بهدف توزيع مخدرات في دولة أخرى. وتستطيع الدولة الثانية أن تقرر اختصاصا قضائيا على تلك المؤامرة، سواء أفضت أم لم تُفص الى توزيع المخدرات

على أراضيها. ومن جهة أخرى، إذا كان هناك اتفاق بين المتآمرين على القيام بنشاط إجرامي في منطقة تضم عدة دول ولكن تعين انتظار مزيد من المعلومات قبل اختيار المكان الذي ينفذ فيه ذلك النشاط، فإنه ما من دولة تقع داخل تلك المنطقة تستطيع الاستناد إلى الحكم الحالي كأساس لتقرير الاختصاص القضائي؛ ذلك أنه ليس من الممكن إثبات أن ما حدث بالفعل كان "بقصد" ارتكاب جريمة هناك.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١

٢٣-٤ تورد الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ ثلاثة أسباب جوازية لتقرير الاختصاص القضائي التقادمي. ويتعلق أول هذه الأسباب بالجرائم التي يرتكبها خارج أراضي الدولة مواطنون أو مقيمون معتادون. وفي هذه الحالة، يعترف الجميع بالمقبولية القانونية لافتراض تولي الاختصاص القضائي على أساس جنسية المجرم (وتعرف أحيانا بمبدأ الشخصية النشطة). بل إن بعض الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي تتناول الجرائم ذات البعد الدولي تجعل من افتراض الاختصاص القضائي على هذا النحو أمراً إلزامياً.^(٢٢٣)

٢٤-٤ وكثير من الدول، ولاسيما الدول التي تسير على نهج القانون المدني، تستخدم مبدأ الجنسية كأمر مسلم به أو بتواتر كبير. ففي فرنسا مثلاً، يمكن أن يلاحق المواطن لأي جريمة ارتكبها في الخارج ولكثير من الجنح.^(٢٢٤) وعلى نقيض ذلك فإن معظم بلدان القانون العام لا تطبق قوانينها الجنائية على أساس جنسية الجاني إلا بين الحين والحين. غير أن البعض قد يرغب، على ضوء خطورة طابع الجرائم المعنية، في أن ينظر في استثناء آخر فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. فاستراليا مثلاً، اتخذت تلك الخطوة إذ أن قانون الجرائم (الاتجار بالمخدرات والمؤثرات العقلية)، ١٩٩٠،^(٢٢٥) وضع لكي يطبق على "المواطنين الأستراليين الذين يتورطون، خارج استراليا، في سلوك اتجار بالمخدرات يعد فعلاً مخالفاً لقانون بلد أجنبي ويكون أيضاً مخالفاً للقانون الساري في دولة أو إقليم ما إذا تورط فيه الشخص في تلك الدولة أو الإقليم. وإذا وجد الشخص في استراليا في وقت لاحق فإنه يتعرض للاتهام بجريمة بموجب هذا الحكم".^(٢٢٦)

(٢٢٣) انظر مثلاً المادة ٦، الفقرة الفرعية (ج) من اتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية (١٩٨٨) (International Legal Materials, No. 27, 1988, p. 676).

(٢٢٤) قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي، المادة ٦٨٩.

(٢٢٥) القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٠، الفرع ١٢.

(٢٢٦) Crimes (Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) Bill 1989: Explanatory

Memorandum (Canberra, Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives, 1989),

٤-٢٥ وأقل من ذلك رسوخا في الممارسة الدولية^(٢٢٧) تولَّى الاختصاص القضائي على أساس محل الإقامة المعتاد للشخص وليس على أساس جنسيته، كما لا يتذرع به بنفس القدر في التشريع الداخلي^(٢٢٨). وتندرج تايلند مثلا في عداد الدول التي اغتنتم هذا الخيار^(٢٢٩).

٤-٢٦ وعند النظر في هذا السبب وغيره من الأسباب الجوازية للاختصاص القضائي، ينبغي إيلاء الاهتمام للتأثير الذي يرجح أن يتركه ذلك التأكيد على الاختصاص في مجالات التعاون الدولي التي يذكر منها تسليم المجرمين والمساعدة المتبادلة في الشؤون الجنائية. ومن أمثلة ذلك أنه في قوانين تسليم المجرمين وممارساته، ليس من غير الشائع استبعاد التعاون عندما لا تنص قوانين البلد المطلوب منه على ملاحقة الجرائم المرتكبة خارج أراضيه في ظروف مماثلة^(٢٣٠). ومن جهة أخرى، خلصت بعض دوائر الاختصاص القضائي إلى أن من صالح العدالة توافر القدرة على تسليم الهاربين في طائفة متنوعة من الظروف، مثل الظروف التي يقيم فيها البلد الطالب اختصاصه على أساس جنسية الجاني^(٢٣١).

٤-٢٧ وعلى حين أن الأساس الثاني لتقرير الاختصاص القضائي، الوارد في الفقرة الفرعية (ب) ('٢') من الفقرة ١، مصاغ في عبارات جوازية، فما من شك في أن افتراض الاختصاص القضائي التقادمي سيكون ضروريا بالفعل إذا أُريد الاستغلال الفعال للإمكانية التي تتيحها المادة ١٧. وينبثق هذا الاستنتاج من أنه لن يجدي كثيرا اعتلاء وتفتيش سفينة أجنبية في مياه دولية وربما يكون جميع بحارتها مواطنين أجنبان، ما لم يتسن إجراء ملاحقة في الحالات التي يعثر فيها على مخدرات غير مشروعة^(٢٣٢). غير أن عدد الدول التي اشترعت قوانين من هذا النوع قليل نسبيا. وفي بعض الحالات، كما في حالة أيرلندا^(٢٣٣) والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية^(٢٣٤)، لا تتوافر الأحكام القانونية ذات الصلة إلا بالنسبة لسائر الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨. ومن جهة أخرى قد تكون هناك بعض الفائدة في النظر في صيغة لا يقتصر تطبيقها على

(٢٢٧) تعتمد صياغة بديلة إلى قصر هذا الأساس لتقرير الاختصاص القضائي التقادمي على من لا جنسية لهم ممن هم مقيمون معتادون (انظر مثلا المادة ٦، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢، والمادة ٥، الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١، من الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن (١٩٧٩) (قرار الجمعية العامة ١٤٦/٣٤، المرفق).

(٢٢٨) انظر مع ذلك *Restatement of the Law Third: The Foreign Relations Law of the United States* (St. Paul, Minnesota, American Law Institute Publishers, 1987), vol. 1, pp. 239-240.

(٢٢٩) انظر الفرع ٥(١) من قانون سنة ١٩٩١ بشأن تدابير قمع مرتكبي الجرائم ذات الصلة بالمخدرات.

(٢٣٠) انظر مثلا الفقرة ٢ من المادة ٧ من الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين، الصادرة في *Explanatory Report* (Strasbourg, Council of Europe, 1985) *on the European Convention on Extradition*؛ والفقرة الفرعية (هـ) من المادة ٤ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين (قرار الجمعية العامة ١١٦/٤٥، المرفق).

(٢٣١) انظر مثلا، المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، *Extradition Act 1989*, c.33, s.2.

(٢٣٢) من المفيد أن يُذكر أن تقرير هذا الاختصاص القضائي قد اعتبر إلزاميا في الفقرة ٢ من المادة ٣ في اتفاق مجلس أوروبا الخاص بالاتجار غير المشروع عن طريق البحر، تنفيذا للمادة ١٧ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ (European Treaty Series, No. 156).

(٢٣٣) أيرلندا، قانون العدالة الجنائية (التعاون الدولي) رقم ١٥ لسنة ١٩٩٤، الفرع ٣٤-٣٦.

(٢٣٤) المملكة المتحدة، قانون العدالة الجنائية (التعاون الدولي) لسنة ١٩٩٠، c.5، الفروع ١٩-٢١.

أطراف تلك الاتفاقية^(٢٣٥) بالنظر الى أن القانون الدولي يسمح لأي دولة تحمل السفينة علمها بأن تتخلى عن اختصاصها القضائي الخالص وتوافق على أن يتولى إجراءات الإنفاذ ضد سفنه عضو آخر من أعضاء المجتمع الدولي. ومن شأن ذلك أن يتيح مد نطاق هذا التعاون لكي يشمل الدول التي لا يزال يتعين عليها أن تصبح أطرافاً في هذا الصك الدولي الهام.

٢٨-٤ وعلى حين أن المادة ٤ تتناول الاختصاص القضائي للطرف بالنسبة للجرائم التي ترتكب على متن السفن التي تحمل علمه أو أعلام أطراف أخرى، فهي لا تتطرق الى ممارسة السلطات التشريعية على سفن لا جنسية لها متورطة في الاتجار الدولي بالمخدرات والمؤثرات العقلية. ومن الغريب أن لا تكون هناك معالجة خاصة لهذا الموضوع بالنظر الى أن الفقرة ٢ من المادة ١٧ تتعلق بطلبات المساعدة في قمع استخدام تلك السفن عندما تتورط في الاتجار غير المشروع. وفي وقت لاحق أبرزت الجهات الدولية المعنية هذه الحقيقة باعتبارها أمراً جديراً بالاهتمام نظراً لأن السفن عديمة الجنسية تستخدمها شبكات الاتجار غير المشروع بالفعل على نطاق واسع.^(٢٣٦) وهكذا فإن الفقرة ٣ من المادة ٣ من اتفاق مجلس أوروبا الخاص بالاتجار غير المشروع عن طريق البحر تنفيذاً للمادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية، تقتضي من كل دولة مشاركة "أن تتخذ من التدابير ما يلزم لتقرير اختصاصها القضائي على الجرائم المرتكبة على متن سفينة عديمة الجنسية أو سفينة تندرج في عداد تلك السفن بموجب القانون الدولي".

٢٩-٤ ومن المجدي أيضاً التذكير بأن المادة ١٧ تتضمن في فقرتها ١١ حكماً يقضي بعدم المساس بممارسة الدول الساحلية لاختصاصها القضائي وفقاً للقانون الدولي للبحار. لذلك سيكون من الحكمة من جانب أولئك المسؤولين عن التنفيذ الفعال لاتفاقية سنة ١٩٨٨ أن يبحثوا مدى ملاءمة القانون الساري فيما يتعلق بممارسة الاختصاص القضائي على الجرائم ذات الصلة داخل أي منطقة متاخمة أو منطقة جمركية، وكذلك مدى ملاءمة قواعد القانون الداخلي فيما يتعلق بالسلطات المستقلة التي يخولها قانون البحار، بما في ذلك حق المطاردة المستمرة.^(٢٣٧)

٣٠-٤ ويتمثل السبب التقديري الأخير لتقرير اختصاص قضائي تقادمي خارج أراضي الدولة، وهو ما تفرد له الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ بنداً محدداً، فيما يعرف بـ "مبدأ الآثار المترتبة على الجريمة".^(٢٣٨) وهذا المبدأ الذي كان مثاراً لبعض الجدل في سياقات أخرى، يُقصر تطبيقه

(٢٣٥) ذلك هو الموقف الذي ينص عليه United States Maritime Law Enforcement Act (انظر USC 46)

1903.

(٢٣٦) انظر التوصية ١٣ للفريق العامل المعني بالتعاون البحري، التي أيدتها لجنة المخدرات في قرارها ٨ (د-٣٨) (الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ٩، E/1995/25، الفصل الثاني عشر، الفرع ألف).

(٢٣٧) يمكن أيضاً إعمال حق المطاردة المستمرة في حالة عمليات معينة لتهرب المخدرات على "السفينة الأم". وقد قررت محاكم داخلية معينة مد إعمال ذلك الحق الى ما يعرف باسم "عمليات الحضور الإنشائي الموسع" (انظر مثلاً، *Re Pulos*) (R. v. *Sunila and Solayman* (1986) 28 D.L.R. (4th) و *International Law Reports*, vol. 77, No. 587 (Italy) 450 (Canada).

(٢٣٨) انظر المادة ٤، الفقرة الفرعية (ب) ('٣') من الفقرة ١.

بشدة على الجرائم المدرجة بالفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣ عندما ترتكب خارج إقليم الطرف بقصد ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ داخل إقليمه. وفي حين أن هناك رابطة واضحة بين الفعل مصدر الشكوى وبين أراضي الدولة، فإن "مبدأ الآثار"، كما هو معبر عنه في هذا السياق، أوسع من "مبدأ الإقليمية" المشار إليه في الفقرة الفرعية (أ) ('١') من الفقرة ١. ويرجع ذلك في هذه الحالة إلى أن الجريمة مرتكبة خارج أراضي الدولة وقد لا يكون هناك حقا أي فعل سافر في أراضي الدولة. وبعبارة أخرى، يمكن أن يمتد تطبيق المبدأ إلى الآثار المقصودة وإن لم تتحقق بعد داخل أراضي الدولة.

٣١-٤ وبالنسبة لبلدان كثيرة سوف تتطلب الاستفادة الكاملة من الإمكانيات التي ينشئها هذا الحكم اتخاذ إجراءات تشريعية.^(٢٣٩) ومن جهة أخرى، اعتمدت سلطات القضاء في بعض دوائر الاختصاص القضائي للقانون العام، في السنوات الأخيرة، رأيا مؤيدا لانطباق قواعد القانون العام في هذا السياق. ففسي قضية *Liangsiriprasert v. United States Government and Another*^(٢٤٠)، ارتأت اللجنة القضائية التابعة لديوان الشورى البريطاني "أن مؤامرة دبرت في تايلند بقصد ارتكاب جريمة الاتجار بالمخدرات في هونغ كونغ تكون أهلا لنظر المحكمة في هونغ كونغ حتى وإن لم يكن قد وقع بعد في هونغ كونغ فعل سافر تنفيذا لتلك المؤامرة".^(٢٤١) وفي القضية اللاحقة *Regina v. Sansom and Others*^(٢٤٢)، التي كانت تتعلق هي الأخرى بمؤامرة مخدرات خارج أراضي الدولة، أقرت محكمة الاستئناف الانكليزية الرأي المذكور بشأن قواعد القانون العام وطبقته في تفسير أحكام القانون.^(٢٤٣)

الفقرة ٢، الفقرة الفرعية (أ)

٢- كل طرف:

(أ) يتخذ أيضا ما قد يلزم من تدابير لتقرير اختصاصه القضائي في مجال الجرائم التي يقررها وفقا للفقرة ١ من المادة ٣، عندما يكون الشخص المنسوب إليه ارتكاب الجريمة موجودا داخل إقليمه ولا يسلمه إلى طرف آخر على أساس:

(٢٣٩) انظر مثلا: تايلند، قانون بشأن تدابير قمع المجرمين المرتكبين لجريمة تتعلق بالمخدرات، الفرع ٥ (٢). ويجري النص بما يلي: "أي شخص يرتكب جريمة تتعلق بالمخدرات، وعلى الرغم من كون الجريمة قد ارتكبت خارج المملكة، يعاقب في المملكة إذ تبين: ... (٢) أن المجرم أجنبي ويستهدف تحقيق نتائج جريمته داخل المملكة أو أن حكومة تايلند هي الشخص المتضرر".

(٢٤٠) [1990] 2 All E.R.، ص ٨٦٦.

(٢٤١) المرجع نفسه، ص ٨٧٨.

(٢٤٢) [1991] 2 All E.R.، ص ١٤٥.

(٢٤٣) المرجع نفسه، ص ١٥٠.

١' أن الجريمة ارتكبت في إقليمه أو على متن سفينة ترفع علمه أو طائرة كانت مسجلة بمقتضى قوانينه وقت ارتكاب الجريمة؛

٢' أو أن الجريمة ارتكبتها أحد مواطنيه؛

الشرح

٣٢-٤ على أثر المخطط العام الذي اعتمد في اتفاقات أخرى كثيرة متعددة الأطراف بشأن الجرائم ذات البعد الدولي، تستخدم الفقرة ٢ من المادة ٤ مفهوم إقامة العدل بالنيابة كما يعبر عنه مبدأ *aut dedere aut judicare*. ويقضي ذلك المفهوم في جوهره بأنه عندما يكون المجرم المزعوم حاضرا في أراضي الطرف ولا تسلم الدولة الشخص المعني، ينبغي لها أن تكون قد قررت اختصاصها القضائي الذي يتيح لها أن تستهل الملاحقة.

٣٣-٤ ويمكن مقارنة نص الفقرة ٢ في مجموعه بالفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦ باتفاقية سنة ١٩٦١. وفي نص سنة ١٩٦١، على خلاف الحكم الحالي، يوجد شرط وقائي يشير الى حدود الأحكام الدستورية والنظام القانوني والتشريع الوطني للطرف. وتضمنت الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ التي نشرت في سنة ١٩٧٣، اقتراحا بأنه "نظرا لتدهور الأوضاع فيما يتعلق بالمخدرات منذ سنة ١٩٦١ ...، قد تجد الحكومات المعنية في الوقت الحاضر أن ملاحقة الجرائم الخطيرة للاتجار غير المشروع المرتكبة في الخارج أقل مما كانت عليه آنذاك إشارة للاعتراض لأسباب تتعلق بالمبدأ"^(٢٤٤) ودرجة ما، يجد هذا الاقتراح التنبؤي ذاك برهانا على صحته في نص الفقرة ٢.

٣٤-٤ وعندما يرفض تسليم المجرم لأحد الأسباب المدرجة بالفقرتين الفرعيتين (أ) ('١') و ('٢')، يصبح الطرف ملزما بتقرير اختصاصه القضائي. وتستند الأسباب المدرجة بالفقرة الفرعية (أ) ('١') الى مبدأ الإقليمية مع توسيع نطاقه ليشمل السفن والطائرات؛ وفي جميع هذه الحالات سيكون كل طرف بالضرورة قد قرر اختصاصه القضائي بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١.

٣٥-٤ وليس الوضع كذلك في الحالات المشمولة بالفقرة الفرعية (أ) ('٢')، حيث يكون مواطن للطرف هو الذي ارتكب الجريمة. وعند هذه النقطة، يتعين مقارنة النص بنظيره للفقرة الفرعية (ب) ('١') من الفقرة ١، الذي يمكن الطرف - دون أن يقتضيه - من تقرير اختصاصه القضائي في حالات معينة، بما في ذلك الحالة التي يكون فيها مرتكب الجريمة أحد مواطنيه. ويتمثل مفعول الحكم الحالي في أن الاختصاص القضائي على الجرائم التي يرتكبها مواطنون، الذي يكون اختياريًا عموماً، يصبح إلزامياً عندما يُرفض تسليم المجرم على هذا الأساس. وتجدر ملاحظة أن

(٢٤٤) انظر أيضا اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٣ من المادة ٣٦، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح الفقرة

الفرعية (أ) ('٣') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦.

الحكم الحالي لا يتضمن إشارة إلى الجرائم التي يرتكبها شخص يعد مقيماً معتاداً في أراضي الطرف. ولا يدخل في إطار الحكم الحالي أي رفض على أساس محل الإقامة المعتاد للمجرم.

الفقرة ٢، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) يجوز له أيضاً أن يتخذ ما قد يلزم من تدابير لتقرير اختصاصه القضائي في مجال الجرائم التي يقررها وفقاً للفقرة ١ من المادة ٣، عندما يكون الشخص المنسوب إليه ارتكاب الجريمة موجوداً في إقليمه ولا يسلمه إلى طرف آخر.

الشرح

٣٦-٤ إذا كانت الأسباب التي يرفض، أو يتوقع أن يرفض، بناءً عليها تسليم المجرم أسباباً أخرى غير الأسباب المذكورة في الفقرة الفرعية (أ)، فلن يكون على الطرف المطلوب منه التزام بتقرير اختصاصه القضائي. من ذلك مثلاً أنه إذا التمس تسليم مجرم مزعوم لارتكابه جريمة^(٢٤٥) ارتكبت في دولة ما، من جانب دولة أخرى، عندما يكون المجرم المزعوم موجوداً في الدولة المطلوب منها دون أن يكون أحد مواطنيها، ورفض الطلب على أساس احتمال وجود تحيز عنصري^(٢٤٦) فمن الممكن أن يغفل المجرم بالفعل من الملاحقة نظراً لأن الدولة المطلوب منها لن تكون ملزمة بتقرير اختصاصها القضائي، بل إن الحالة لا تندرج في إطار أحكام الفقرتين ١ و٢ التي تتناول الأسباب الاختيارية لتقرير الاختصاص القضائي. وعندما يكون ذلك الاختصاص الاختياري قد تقرر ولا يسلم المجرم المزعوم، فإن الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٩ من المادة ٦ تقضي بعرض القضية على "سلطاته المختصة بغرض الملاحقة، ما لم يطلب الطرف الطالب خلاف ذلك تمسكاً باختصاصه القضائي المشروع"^(٢٤٧).

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ٢

٣٧-٤ تقضي الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٤، المصاغة في عبارات إلزامية، بأن يقرر الطرف اختصاصه القضائي عندما يرفض تسليم المجرم إما لأن الجريمة ارتكبت في إقليمه أو

(٢٤٥) تفعل لهذا الغرض الحالة الممكنة لجريمة منصوص عليها في الفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣. (انظر الفقرة الفرعية (ب) ('٣') من الفقرة ١ من المادة ٤، والفقرتين ٤-٢١ و٤-٢٢ أعلاه).

(٢٤٦) انظر الفقرة ٦ من المادة ٦.

(٢٤٧) انظر أدناه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٩ من المادة ٦.

على مستن إحدى سفنه أو طائراته، أو لأن مرتكبها كان أحد مواطنيه.^(٢٤٨) وفي تلك الحالة الأخيرة، تُمنع دوائر اختصاص القانون المدني، على خلاف دوائر القانون العام، لأسباب دستورية أو قانونية أو تتعلق بالسياسة العامة، من تسليم مواطنيها.^(٢٤٩) غير أنه كما سيقت ملاحظته أعلاه، تنزع بلدان القانون المدني هذه أيضا إلى أن تستغل مبدأ الجنسية هذا على نطاق واسع للغاية وعادة ما يكون لديها أساس قانوني للاحقة مواطنيها المتهمين بارتكاب جرائم في الخارج. وعلى ذلك فإن أي دولة تعتزم أن تصبح طرفا في اتفاقية سنة ١٩٨٨ وتكون لديها موانع من تسليم مواطنيها، يجب عليها أن تتحقق من احتكامها إلى الخيار المنصوص عليه في الفقرة الفرعية (ب) ('١') من الفقرة ١ للوفاء بالتزاماتها في تلك الحالات.

٣٨-٤ ويتيح اللجوء إلى الحكم الاختياري المنصوص عليه في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٤، فرصة إضافية لسد الثغرات في شمول الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، والتي قد يترتب عليها لولا ذلك إفلات أشخاص ارتكبوا جرائم اتجار بالمخدرات في الخارج من وجه العدالة. وتعد استراليا من بين البلدان التي اغتنمت تلك الفرصة. ففي الفرع ١٢ من قانون الجرائم (الاتجار بالمخدرات والمؤثرات العقلية) لسنة ١٩٩٠،^(٢٥٠) تقرر الاختصاص القضائي خارج أراضي البلاد على جرائم مخدرات معينة يرتكبها شخص غير استرالي ثم يوجد في استراليا في وقت لاحق. ويمكن في هذه الحالة تصور أحد موقفين أولهما عندما لا يرد أي طلب بتسليم المجرم من البلد الذي ارتكبت فيه الجريمة، والثاني عندما يكون التسليم قد التمس ولكنه رفض. وكما جاء بالمذكرة التفسيرية التي أعدت تحت إشراف النائب العام للكومنولث: "ومن الظروف التي قد يحدث فيها ذلك، مثلا، أن يقرر النائب العام أن الشخص لا ينبغي تسليمه لأن البلد الطالب رفض إعطاء تعهدات كافية بعدم فرض أو تنفيذ عقوبة الإعدام."^(٢٥١)

الفقرة ٣

٣ - لا تستبعد هذه الاتفاقية ممارسة أي اختصاص جنائي مقرر من قبل أي طرف وفقا لقانونه الداخلي.

(٢٤٨) انظر أدناه شرح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٩ من المادة ٦.

(٢٤٩) انظر مثلا الفقرة ٢ من المادة ١٦ من القانون الأساسي الألماني؛ انظر أيضا G. Gilbert, *Aspects of Extradition Law* (London, Martinus Nijhoff Publishers, 1991), pp. 95-99.

(٢٥٠) القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٩٠.

(٢٥١) *Crimes (Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances) Bill 1989: Explanatory Memorandum* (Canberra, Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives, 1989), p. 7؛ انظر أيضا Thailand, Act on Measures for the Suppression of Offenders in an Offence Relating to Narcotics, 1991, section 5(3).

الشرح

٣٩-٤ تطلب الاتفاقية من الأطراف أو تشجعها على أن تقرر الاختصاص القضائي في أنواع معينة من الحالات. فعندما يكون الطرف قد قرر اختصاصه القضائي على أساس ما لم يرد بين الأسس المشار إليها في المادة ٤، فليس في الاتفاقية ما يمنعه من أن يواصل ممارسة ذلك الاختصاص.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ٣

٤٠-٤ من المهم أن لا تفسر الفقرة الأخيرة من المادة ٤ على أنها تعني أن تعتبر الدول أن لها مطلق الحرية في تقرير أي نوع من الاختصاص القضائي خارج أراضيها قد يروق لها لأسباب عملية أو تتعلق بالسياسة العامة. ذلك أن مسألة الحدود السليمة للاختصاص القضائي التقادمي خارج أراضي الدولة مسألة تنظمها قواعد القانون الدولي العرفي؛ كما أن أعضاء المجتمع الدولي درجوا على إبداء مشاعرهم إزاء الادعاءات المفرطة أو غير المعقولة لمثل هذا الاختصاص. فعندما يتقرر النظر في الاستناد إلى أسس لتقرير الاختصاص القضائي غير مرخص بها تحديدا في مواضع أخرى من المادة ٤، قد يكون من الحكمة أن يلتمس المسؤولون عن التنفيذ مشورة متخصصة مناسبة في هذا الشأن.

المادة ٥

المصادرة

تعليقات عامة

١-٥ لم يكن من السهل صياغة المادة ٥ نظرا من جهة لاختلاف أشكال المصادرة المستخدمة في القوانين الوطنية، ونظرا من جهة أخرى لاختلاف مفاهيم المصادرة تبعا للنظم القانونية الوطنية إذ تعاملها بعض النظم على أنها إجراء وقائي بينما تعاملها نظم أخرى على أنها جزاء. ويلاحظ أن المصادرة مشار إليها صراحة بوصفها جزاء في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ من المادة ٣، حيث يتمثل السياق في ضرورة إخضاع ارتكاب الجرائم لجزاءات تراعى فيها جسامته هذه الجرائم.

٢-٥ ومن المهم عند النظر في المادة ٥ في مجموعها التذكير بالوضع الذي بلغه تطور القانون في سنة ١٩٨٨. فلم يكن إلا أثناء الثمانينيات أن بدأت الدول إعداد تشريعات داخلية شاملة بشأن مصادرة عائدات الاتجار بالمخدرات وغيرها من الجرائم، وبشأن مسائل أخرى ذات صلة من بينها غسل الأموال. وظهر في السنوات الأخيرة من ذلك العقد تأكيد جديد على التنسيق الدولي لجهود الإنفاذ.^(٢٥٢) فقد اعتمد في عام ١٩٨٦ مخطط الكومنولث للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية ولم يكن إلا في المرحلة النهائية من الصياغة أن ضُمن أحكاما بشأن عائدات الجريمة. ويتبين من ذلك أنه مجال لم تكتسب فيه دول كثيرة سوى قدر ضئيل من الخبرة، بل إن التشريعات التي كانت قد سنت بالفعل، كما في الولايات المتحدة، كانت لا تزال تمر بمرحلة تجريبية.

٣-٥ وترتب على ذلك أن وجد في البداية قدر من انعدام اليقين حول مدى التفصيل الذي يحسن الذهاب إليه في معالجة هذا الأمر. وقد اشتمل المشروع الأول للاتفاقية، الذي نشر في حزيران/يونيه ١٩٨٦، على قدر كبير من التفاصيل بشأن المضمون الدقيق للقانون الداخلي لكل طرف، وأنواع الأوامر التي تخوّل محاكمه سلطة إصدارها، ومفعول تلك الأوامر ومدتها.^(٢٥٣) غير

(٢٥٢) انظر مثلا "Report of a Committee of Enquiry of the European Parliament", working document of the European Parliament 1986-87, document A2-114.

(٢٥٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1978/2، الفرع ثانيا، المادة ٣.

أن المشاريع التالية جاءت بأسلوب أكثر مرونة بحيث يسهل التنفيذ في مختلف النظم القانونية الوطنية.

الفقرة ١ ، العبارة الاستهلاكية والفقرة الفرعية (أ)

١- يتخذ كل طرف ما قد يلزم من تدابير للتمكين من مصادرة ما يلي :

(أ) المتحصلات المستمدة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ أو الأموال التي تعادل قيمتها قيمة المتحصلات المذكورة؛

الشرح

٤-٥ يتبين بوضوح من صياغة العبارة الاستهلاكية للفقرة ١ أن الأطراف ملزمة باتخاذ الإجراءات المطلوبة: فعلى كل طرف أن يبذل قصارى جهده للنص في نظامه القانوني الوطني على إجراء المصادرة كما تعالجها هذه الفقرة. وعندما تقرأ هذه الفقرة بصيغتها الراهنة وبالاقتران مع الفقرة ٩ (انظر الفقرة ٥-٨٥ أدناه)، تعطي كل طرف قسطاً من السلطة التقديرية بشأن طبيعة التدابير اللازمة. والملاحظ أن الإلزام هو بـ"التمكين" من المصادرة؛ فالطرف غير ملزم بجعل المصادرة إلزامية في جميع الحالات بل ولا في حالات بعينها.

٥-٥ وكلمة "المصادرة" المستخدمة في هذه الفقرة، تعرّف كما يلي في الفقرة الفرعية (و) من المادة ١: "يقصد بتعبير "المصادرة"، الذي يشمل التجريد عند الاقتضاء، الحرمان الدائم من الأموال بأمر من محكمة أو سلطة مختصة أخرى". وليس هناك على الصعيد الدولي اتساق في استخدام تعبير "مصادرة" و"تجريد" فكلاهما يستخدم في نظم قانونية مختلفة للدلالة على نفس المفهوم أو على مفهومين يكادان يتطابقان؛ وفي بعض النظم القانونية، يستخدم التعبير للدلالة على معنيين مختلفين.^(٢٥٤) وتستهدف الصياغة الحيلولة دون أي جدل عقيم حول المصطلحات تترتب عليه عرقلة سبيل التوصل إلى أهداف الحكم. وقد أعطيت الأولوية لتعبير "المصادرة" لأسباب من بينها أنه كان قد استخدم في اتفاقيات سابقة حيث وردت أحكام محدودة ومفتقرة إلى الوضوح من حيث مفعولها، ومؤداها أن مواد ومعدات معينة يجوز ضبطها ومصادرتها.^(٢٥٥)

٦-٥ وتتناول الفقرة الفرعية (أ) مصادرة "المتحصلات" التي عُرِّفت في الفقرة الفرعية (ع) من المادة ١ بأنها أي أموال^(٢٥٦) مستمدة أو حصل عليها، بطريق مباشر أو غير مباشر، من ارتكاب

(٢٥٤) انظر Australia, Proceeds of Crime Act 1987، الجزء الثاني، الفرع ١٤.

(٢٥٥) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ٣٧؛ واتفاقية سنة ٧١، المادة ٢٢ الفقرة ٣.

(٢٥٦) التي عرفت بدورها بأوسع معانيها (انظر المادة ١، الفقرة الفرعية (ف)).

جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. ومن أمثلة الأموال المحصلة مباشرة، النقود التي تدفع بالفعل مقابل شحنة من المخدرات؛ وقد تشمل الأموال المتأتية بطريق غير مباشر، مثلا، لوحة قيمة أو أصولا أخرى مشتتة بنقود تسلمت على هذا النحو. وسيكون هناك في جميع الأحوال سلسلة من الصفقات التي تربط الأموال المعنية بالجريمة ذات الصلة.^(٢٥٧)

٧-٥ كذلك تسمح الفقرة الفرعية (أ) بشمول "إبدال الأصول" أو "مصادرة القيمة المعادلة". ففي بعض الدول، يقضي تشريع المصادرة بضبط الأموال التي تمثل القيمة المقدرة للمكاسب التي حققها المجرم من الجرائم التي يدان بها بدلا من الأموال الفعلية المتلقاة أو المتأتية من تلك الجرائم. ومفعول ذلك شبيهه بإبناذ حكم بدفع مبلغ من المال يؤخذ من أموال الشخص العني (money-judgement). وتمكن مشاهدة هذا النهج الى جانب التجريد المباشر من أموال معينة وكبدل له. وثمة من الظروف ما يجعل التجريد المباشر أمرا غير عملي أو مستحيلا أو يثير مسائل معقدة فيما يتعلق بوضع أطراف ثالثة بريئة: ومن الأمثلة التي سيقت أثناء مناقشة المشروع مثال المجرم الذي يكون قد اشترى حصة الثمن في حسان سباق ذهبت بقية حصصه الى أطراف ثالثة بريئة. وقيل إن مصادرة قيمة تلك الحصة، ممثلة في أصول أخرى يمتلكها المجرم، تعد حلا مرضيا في مثل هذه الحالة. والواقع أن "مصادرة القيمة المعادلة" كثيرا ما يتبين أنها من أكفأ طرق الإنفاذ.

٨-٥ ويبدو أن القصد من هذا الحكم هو أن يكون من واجب كل طرف أن يتخذ التدابير اللازمة للنص إما على مصادرة المتحصلات أو على مصادرة أموال ذات قيمة مناظرة. ويجوز للدولة، دون أن تكون ملزمة بذلك، أن تعتمد شكلي المصادرة كليهما؛ غير أن على كل طرف أن يكون قادرا على التعاون مع سائر الدول سواء أكانت أم لم تكن تعتمد نفس النهج إزاء المصادرة.

٩-٥ وليس المقصود بالنص أن يكون شاملا لجميع المسائل التي يمكن أن تنشأ في سياق التشريع. وترد مواد إضافية ذات صلة في الفقرات من ٦ الى ٨ التي ترد مناقشتها أدناه، غير أن عددا كبيرا من المسائل الأخرى يترك أمره للمشرع الوطني. ومن أمثلتها الطريقة التي تقدر بها قيمة الأموال في نهج "مصادرة القيمة المعادلة"، بما في ذلك السؤال عما إذا كانت المتحصلات المذكورة "إجمالية" أم "صافية"، وعن تأثير التضخم الحاصل بين تاريخ الجريمة وتاريخ صدور أمر المصادرة عن المحكمة أو غيرها من السلطات المختصة. بل إن الحكم قد توخى في صياغته تجنب تحديد ما إذا كانت ثمة حاجة الى أمر محكمة وما هي الإجراءات القانونية التي يجب اتخاذها. ويخص بالذكر أنه لا ترد أي إشارة الى تطبيق إجراءات مصادرة جنائية بدلا من تطبيق إجراءات مصادرة مدنية؛ ففي بعض الدول، سيطبق هذا الشكل أو ذاك تبعاً لطبيعة الجريمة الرئيسية في كل حالة على حدة.

١٠-٥ ويترك للمشرع الوطني أمر الإجابة عن السؤال عما إذا كان يتعين أن تكون الإدانة قد سجلت أم أنه يكفي بالبرهنة (وربما تطلب في بعض النظم براهين أدنى مستوى من البراهين

(٢٥٧) ويرتب على ذلك أن كون أموال معينة تمثل بطريق "غير مباشر" المكاسب الأصلية من جريمة لا يعني أي انتقاص من الاشتباه في الأشخاص المتورطين أو من البرهان على تورطهم.

المطلوبة في القضايا الجنائية) على أن الأموال متأتية من سلوك يندرج في إطار تعريف الجريمة؛ وليس في النص ما يحول دون إجراءات مصادرة لا تقتضي أي إدانة.

الفقرة ١ ، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد والمعدات أو غيرها من الوسائط المستخدمة ، أو التي يقصد استخدامها ، بأية كيفية ، في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣.

الشرح

١١-٥ تحمل "المخدرات" و"المؤثرات العقلية" المعنى المنسوب إليهما في الفقرة ١^(٢٥٨) ، ولكن التعبيرات الأخرى الواردة في هذه الفقرة الفرعية لم تعرف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ . ويبدو واضحا أن العبارة "المواد والمعدات أو غيرها من الوسائط" ينبغي أن تحمل أوسع المعاني الممكنة. وقد استخدمت اتفاقية سنة ١٩٦١ تعبير "المعدات" ولم يكن واضحا ما إذا كان يشمل مركبات كالسفن أو الطائرات ، ولاسيما إذا كانت قد استخدمت بدون موافقة مالكيها. غير أن النص الحالي يشمل تعبيراً إضافياً هو "الوسائط" (instrumentalities)^(٢٥٩) الذي يبدو واضحا أنه من السعة بحيث يشمل أي مركبة تستخدم أو ينوى استخدامها في ارتكاب الجريمة. ويؤكد إيراد الكلمات "بأية كيفية" اتساع مفهوم "الوسائط" ، وهو مفهوم كفيلا باستيعاب كافة نواتج البراعة المتنامية للمجرمين.

١٢-٥ ويشير النص الى البنود "المستخدمة" ، أو التي يقصد استخدامها" في ارتكاب جريمة. ولا يحدد النص هوية الشخص الذي يتعين إثبات نيته والى المشرع الوطني يعود أمر البت فيما إذا كانت المصادرة ينبغي أن تكون مقصورة على البنود التي يحتازها نفس الشخص الذي ينوي استخدامها في جريمته المقبلة أو ما إذا كان يكفي إثبات أنه احتازها بقصد أن يستخدمها شخص آخر في ارتكاب جريمة.

(٢٥٨) انظر أعلاه شرح المادة ١ .

(٢٥٩) لم يرد باتفاقية سنة ١٩٨٨ تعريف لتعبير "الوسائط" (instrumentalities) وتوجد فروق واضحة بين النهج الوطنية لزاء هذه المسألة. ففي بعض البلدان يمكن أن تندرج تحته الأموال العقارية في حين أن الأمر ليس كذلك في بلدان أخرى. وبموجب الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٤ ، والفقرة ٩ ، ينطبق قانون الدولة المطلوب منها. وتعرف الفقرة الفرعية (ج) من المادة ١ من اتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بغسل أموال عائدات الجريمة وتفتيشها وضبطها ومصادرتها، هذا التعبير بأنه "أي أموال تستخدم، أو ينوى استخدامها بأي طريقة، كلياً أو جزئياً، في ارتكاب فعل إجرامي أو أعمال إجرامية".

الفقرة ٢

٢- يتخذ كل طرف أيضا ما قد يلزم من تدابير لتمكين سلطاته المختصة من تحديد المتحصلات أو الأموال أو الوسائط أو أية أشياء أخرى من المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة، ومن اقتفاء أثرها، وتجميدها أو التحفظ عليها، بقصد مصادرتها في النهاية.

الشرح

١٣-٥ يعرف تعبير "التجميد" أو "التحفظ" في الفقرة الفرعية (ل) من الفقرة ١ بأنه "الحظر المؤقت على نقل الأموال أو تحويلها أو التصرف فيها أو تحريكها، أو وضع اليد أو الحجز عليها بصورة مؤقتة على أساس أمر صادر من محكمة أو سلطة مختصة"^(٢٦٠).

١٤-٥ والنص لا يذكر شيئا عن المكان الذي توجد به الأصول المعنية. وفي ظروف كثيرة، لن تستطيع السلطات إلا أن تتخذ الخطوات العملية لتحديد وتعقب الأصول الموجودة داخل أراضيها. غير أن الدولة قد ترغب في إصدار أمر بتجميد قابل للتنفيذ خارج أراضيها، ولكنها ستكون عندئذ بحاجة إلى مساعدة السلطات المختصة في الدولة التي توجد بها الأصول؛ ولا تتضمن الاتفاقية أي حكم يقضي بتنفيذ أوامر من هذا القبيل.^(٢٦١)

الفقرة ٣

٣- بغية تنفيذ التدابير المشار إليها في هذه المادة، يخول كل طرف محاكمه أو غيرها من سلطاته المختصة أن تأمر بتقديم السجلات المصرفية أو المالية أو التجارية أو بالتحفظ عليها. وليس لطرف ما أن يرفض العمل بموجب أحكام هذه الفقرة بحجة سرية العمليات المصرفية.

الشرح

١٥-٥ كما تنص عليه بوضوح الجملة الثانية من الفقرة ٣، يتمثل الغرض الرئيسي لهذا الحكم في حرمان المجرمين من الاستفادة من المزايا التي يتيحها مبدأ السرية المصرفية. وهو من جهة أخرى أوسع نطاقا من ذلك إذ يشمل فئة أخرى من السجلات "المالية" شهدت زيادة هائلة في

(٢٦٠) في بعض النظم القانونية يمكن استخدام أي من التعبيرين حيث يقترن "التجميد" بالجزء الأول من التعريف الوارد بالفقرة الفرعية (ل) من الفقرة ١، ويعني "التحفظ" التقييد المادي على النحو الوارد بالجزء الثاني من التعريف.

(٢٦١) انظر الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٤ من المادة ٥.

الحجم والأهمية مع نمو صناعات الخدمات المالية؛ وسجلات "تجارية" من بينها سجلات الخطوط الملاحية ومتعهدي النقل البحري والمؤمنين. ويجب على الطرف أن يضمن إتاحة هذه السجلات (للفحص الذي يتضمن - في حالة السجلات المحفوظة في شكل بيانات حواسيب - "استجواب" تلك البيانات) من خلال إصدار أوامر إنتاج عند الاقتضاء، أو إمكانية التحفظ عليها بناء على أمر محكمة أو سلطات مختصة أخرى على نحو ما يحدده القانون الوطني (كالمدعين العامين وسلطات الجمارك أو غير ذلك من أجهزة التحقيق الخاصة).

١٦-٥ والالتزام الواقع على الأطراف بموجب هذا الحكم مفروض عليهم "بغية تنفيذ التدابير المشار إليها في هذه المادة" والتي تشمل التدابير المذكورة في الفقرة ٤ التي تتناول التعاون الدولي. ويجب أن تتوافر سلطة الحصول على إنتاج السجلات المصرفية وغيرها أو سلطة الأمر بالتحفظ عليها استجابة لطلبات صادرة عن أطراف أخرى وليس لمجرد أغراض داخلية للدولة التي توجد فيها السجلات.

١٧-٥ وتمتع الجملة الثانية، بما فيها من إشارة إلى السرية المصرفية، الطرف من أن يدفع بعجزه عن الامتثال لأحكام الفقرة ٣ بسبب قوانينه. وأياً كان الأمر فإن هذه الفقرة لا تشمل شرطا وقائيا. فعلى الرغم من أن الاتفاقية لا تقتضي من أي طرف أن يلغي قوانينه المتعلقة بالسرية المصرفية، فهي تطالب باستثناءات مناسبة من مبدأ السرية المصرفية من أجل التمكين من اتخاذ الإجراءات في الحالات المنطوية على اتجار غير مشروع بالمخدرات. ويعود أمر تطبيق تلك الاستثناءات إلى المحاكم أو غيرها من السلطات المختصة.^(٣١٦)

الفقرة ٤

تعليق عام

١٨-٥ تتناول الفقرة ٤ مسألة المساعدة التي يقدمها طرف إلى آخر في سياق المصادرة، وموضوعها وثيق الصلة بالمسائل الأعم للمساعدة القانونية المتبادلة التي تتناولها المادة ٧، وكثير من أحكام تلك المادة الأخيرة ينطبق صراحة على حالات داخلية في نطاق الفقرة ٤.

الفقرة ٤، الفقرة الفرعية (أ)

٤- (أ) إذا قدم طلب عملا بهذه المادة من طرف آخر له اختصاص قضائي في جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، قام الطرف الذي تقع في إقليمه المتحصلات أو الأموال أو الوسائط أو أي أشياء أخرى من المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة، بما يلي:

٢١-٥ والفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ تفترض توافر كلا النهجين، الأول في البند (١)، والثاني في البند (٢). وكل منهما (ولاسيما الأول) يحتمل أن يصطدم بصعوبات قانونية هامة، عندما تكون الأموال عائدة، مثلا، الى شخص لم تسبق إدانته بأي جريمة في الدولة متلقية الطلب (أو في دولة أخرى). وعندما تكون الأموال أرضا مسجلة باسم أحد مواطني الدولة متلقية الطلب، قد يكون من المستحيل إنفاذ أمر محكمة أجنبية بمصادرتها استنادا الى إدانة شخص آخر في البلد الأجنبي.

٢٢-٥ ومع نمو الاعتماد على الأفكار التي تتضمنها الفقرة الحالية، ضاق نطاق تأثير بعض هذه الصعوبات وإن ظلت تحتفظ بقدر من شدتها. ولهذا السبب، فإن الفقرة الفرعية (ج) التي ترد مناقشتها أدناه، تتضمن بالفعل ما يمكن اعتباره شرطا وقائيا إذ يخضع التزام تقديم المساعدة لتقتضيات القوانين الداخلية والاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف بشأن التعاون في هذا المجال.

الفقرة ٤، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) إذا قدم طلب عملا بهذه المادة من طرف آخر له اختصاص قضائي في جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، يتخذ الطرف متلقي الطلب تدابير لتحديد المتحصلات أو الأموال أو الوسائط أو أية أشياء أخرى من المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة، أو لاقتفاء أثرها وتجميدها أو التحفظ عليها، تمهيدا لصدور أمر بمصادرتها في النهاية إما لدى الطرف الطالب أو، إثر طلب مقدم عملا بالفقرة الفرعية (أ) من هذه الفقرة، لدى الطرف متلقي الطلب.

الشرح

٢٣-٥ تناولت الفقرة الفرعية (أ) مسألة التعاون الدولي في تنفيذ المصادرة، وتتناول الفقرة الفرعية (ب) مرحلة أسبق يتعين فيها اتخاذ خطوات لتحديد مختلف أنواع الأموال واقتفاء أثرها وتجميدها أو التحفظ عليها^(٢٦٥) تمهيدا لصدور أمر بمصادرتها في النهاية.^(٢٦٦)

٢٤-٥ وتفرض الفقرة الفرعية على الطرف متلقي الطلب التزاما باتخاذ تدابير تلبية لطلب مقدم من طرف آخر له اختصاص قضائي في الجريمة قيد النظر والمنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. ومن المحتمل أن تكون محاكم الطرف الطالب أو سلطات أخرى فيه قد أصدرت أمرا ما بتعقب أو تجميد أموال ذي مفعول خارج أراضي الدولة. والاتفاقية لا تنص على أي إجراءات يمكن بها إبلاغ دولة طرف أخرى بالأمر قصد تنفيذه، وهي إجراءات ستكون شبيهة بالإجراءات التي تطبق فيما يتعلق بأوامر المصادرة بمقتضى الفقرة الفرعية (أ) (٢) من الفقرة ٤ (انظر الفقرة

(٢٦٥) للاطلاع على ما تعنيه هذه التعبيرات، انظر الفقرة ٥-١٣ أعلاه والفقرة الفرعية (د) من المادة ١.

(٢٦٦) أي مصادرة المتحصلات والمخدرات والمؤثرات والمواد والمعدات والوسائط المدرجة بالفقرة ١.

٥-٢٠ أعلاه). وهي تنص على طلب يقدم ويلبي دون تمييز بين الحالات التي يكون قد صدر فيها أمر محكمة أو أمر آخر في الطرف الطالب، والحالات التي لم يصدر فيها مثل هذا الأمر.

٥-٢٥ وستكون التدابير التي تتخذ تلبية للطلب "تمهيدا لصدور أمر بمصادرتها في النهاية". فإذا جمدت متحصلات على أثر طلب بذلك، فإن ذلك لا يحول بالضرورة دون قيام الطرف متلقي الطلب بمصادرتها استنادا إلى أسس أخرى غير الأسس التي بني عليها الطلب؛ من ذلك مثلا أن متحصلات الجريمة التي يكون للطرف الطالب اختصاص قضائي فيها يمكن أيضا أن تكون وسائط لارتكاب جريمة أخرى في أراضي الطرف متلقي الطلب.

٥-٢٦ والالتزامات المفروضة بمقتضى الفقرة الفرعية (ب)، شأنها شأن الالتزامات المفروضة بمقتضى الفقرة الفرعية (أ)، تخضع لشرط وقائي وارد بالفقرة الفرعية (ج).

الفقرة ٤، الفقرة الفرعية (ج)

(ج) كل قرار أو إجراء يتخذه الطرف متلقي الطلب عملا بالفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) من هذه الفقرة، يجب أن يكون موافقا وخاضعا لأحكام قانونه الداخلي وقواعده الإجرائية، أو لأية معاهدة أو اتفاق أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف يكون ملتزما به تجاه الطرف الطالب.

الشرح

٥-٢٧ كان واضحا من المناقشات التي دارت في مختلف الاجتماعات التحضيرية،^(٢٦٧) أن بعض الممثلين كان يساورهم القلق، لأسباب مختلفة، إزاء الطابع الإلزامي للأحكام المقترح إدراجها فيما أصبح الآن المادة ٥. وكان من أسباب هذا القلق غرابة المفاهيم وخلو النظم القانونية الداخلية من الأحكام المناسبة، ولاسيما فيما يتعلق بإنفاذ الأوامر الأجنبية، كما أثيرت بعض المخاوف بصدد العلاقة بين مشروع المادة والمجموعة الناشئة من الاتفاقات الثنائية والمتعددة الأطراف. وقد هدأت الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٤ تلك المخاوف.

٥-٢٨ ولن يكون على الطرف متلقي الطلب أن يتخذ القرارات أو التدابير المطلوبة بمقتضى أحكام الفقرة ٤ "وفقا" لمجموعة من الصكوك القانونية فحسب وإنما أيضا "شريطة خضوعها" لأحكام تلك الصكوك^(٢٦٨) التي تشمل قانونه الداخلي وكذلك - وهو ما أدرج توخيا لمزيد من

(٢٦٧) انظر على الأخص تقارير الدورة الثالثة للفرق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية (الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1988/2، الجزء رابعا، ص ٣٣).

(٢٦٨) جاء النص النهائي أشد إصرارا من نظيره الذي عرض على لجنة الصياغة (انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/11، والديباجة" (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.2)، الفرع رابعا، الفقرة ٧٠ (الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٤ من المادة ٣).

الحرص والحيطه - قواعد الإجرائية وأية معاهدة أو اتفاق أو ترتيب ثنائي أو متعدد الأطراف. وعندما يوضع في الاعتبار المفهوم العام لتعبير "ترتيب" الذي يشير الى تفاهم غير رسمي نسبيا، فإن إخضاع الالتزام بموجب الاتفاقية لترتيب كهذا يكون أمرا مثيرا للدهشة.

الفقرة ٤، الفقرة الفرعية (د)

(د) تطبق أحكام الفقرات من ٦ إلى ١٩ من المادة ٧، مع مراعاة التغييرات اللازمة، وإضافة إلى المعلومات المبينة في الفقرة ١٠ من المادة ٧، يجب أن تتضمن الطلبات التي تقدم عملا بهذه المادة ما يلي:

'١' في حالة طلب يندرج تحت الفقرة الفرعية (أ) '١' من هذه الفقرة: وصفا للأموال المراد مصادرتها وبيانها بالوقائع التي يستند إليها الطرف الطالب، بما يكفي لتمكين الطرف متلقي الطلب من استصدار أمر بالمصادرة في إطار قانونه الداخلي؛

'٢' في حالة طلب يندرج تحت الفقرة الفرعية (أ) '٢': صورة مقبولة قانونا من أمر المصادرة الصادر عن الطرف الطالب ويستند الطلب إليه، وبيان بالوقائع ومعلومات عن النطاق المطلوب تنفيذ الأمر في حدوده؛

'٣' في حالة طلب يندرج تحت الفقرة الفرعية (ب): بيان بالوقائع التي يستند إليها الطرف الطالب وتحديد الإجراءات المطلوب اتخاذها.

الشرح

٢٩-٥ سبقت الإشارة (انظر الفقرة ٥-١٨ أعلاه) الى أن أحكام الفقرة ٤ التي تتناول التعاون الدولي في قضايا المصادرة كان من الممكن أن تتناولها الاتفاقية تحت العنوان العام "المساعدة القانونية المتبادلة". وثرى نتيجة الفصل بين الأحكام في الإحالة المزدوجة الشاملة في مستهل الفقرة الفرعية (د). وتناقش أدناه بالتفصيل الأحكام القابلة للتطبيق بموجب المادة ٧، وهي تتناول الأمور التالية:

(أ) صون الالتزامات بموجب معاهدة قابلة للتطبيق بشأن المساعدة المتبادلة، مع انطباق أحكام المادة ٧، الفقرات ٨-١٩ إذا كانت الأطراف المعنية غير مرتبطة بمثل هذه المعاهدة؛^(٣٦٩)

- (ب) تعيين السلطات التي تعالج الطلبات؛^(٢٧٠)
- (ج) لغة طلبات المساعدة وشكلها ومضمونها؛^(٢٧١)
- (د) تنفيذ الطلبات واستخدام المعلومات التي يحصل عليها؛^(٢٧٢)
- (هـ) أسباب رفض تقديم المساعد أو تأجيله؛^(٢٧٣)
- (و) حصانة الأشخاص الذين يدلون بالشهادة في الطرف الطالب؛^(٢٧٤)
- (ز) تكاليف تنفيذ الطلب.^(٢٧٥)

٣٠-٥ ولا تدعو الحاجة هنا إلا الى ذكر بضع نقاط. وتتعلق النقطة الأولى بحذف الفقرة ٥ من المادة ٧، التي تنص على عدم جواز رفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بحجة سرية العمليات المصرفية، من الأحكام القابلة للتطبيق، ذلك أنه لم يكن من الضروري تطبيق ذلك الحكم في سياق المصادرة إذا كان هذا المبدأ قد اعتمد صراحة في الفقرة ٣ من المادة ٥. (انظر الفقرة ٥-١٧ أعلاه).

٣١-٥ وتتعلق النقطة الثانية بتكاليف تنفيذ الطلبات. وقد نوقش هذا الأمر بالتفصيل في سياق الفقرة ١٩ من المادة ٧، غير أنه من المجدي أن يلاحظ في سياق المصادرة أن الأموال المصادرة يمكن أن تكون متاحة لدفع تلك التكاليف. ومن الممكن أن يكون ذلك موضوع اتفاق في إطار الفقرة ٥، ترد مناقشته أدناه.

الفقرة ٤، الفقرة الفرعية (هـ)

(هـ) على كل طرف أن يزود الأمين العام بنصوص كل من قوانينه ولوائحه التي تنفذ هذه الفقرة بموجبها، وبنصوص أي تعديل لاحق يطرأ على هذه القوانين واللوائح.

(٢٧٠) المادة ٧، الفقرة ٨.

(٢٧١) المادة ٧، الفقرات ٩-١١، الفقرة ١٠ تكملها أحكام الفقرة الفرعية ٤(د) من المادة ٥.

(٢٧٢) المادة ٧، الفقرات ١٢-١٤.

(٢٧٣) المادة ٧، الفقرات ١٥-١٧.

(٢٧٤) المادة ٧، الفقرة ١٨.

(٢٧٥) المادة ٧، الفقرة ١٩.

الشرح

٣٢-٥ كانت صياغة الفقرة الفرعية (هـ) مثاراً لبعض الصعوبات. فقد حلت محل صيغة سابقة كانت تقضي بأن يبلغ الطرف الأمين العام بالنهج الذي يعتمده من بين نهجي التعاون الدولي المتاحين بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤.^(٢٧٦) وقد ارتئي أن ذلك ينطوي على تقييد مفرط لحرية تصرف الدول في مجال جديد. غير أنه كان هناك اتفاق على ضرورة إدراج حكم يمكن الأمين العام من الحصول على كل الوثائق اللازمة لإنشاء مرفق توثيق يضم نصوص القوانين واللوائح الصادرة في هذا الشأن.^(٢٧٧) وبعد مناقشات مستفيضة، اتفق على جعل الحكم ملزماً للأطراف وليس مجرد حكم اختياري.^(٢٧٨)

٣٣-٥ والواجب المفروض على الأطراف واجب مستمر يستهدف تزويد الأمين العام بمجموعة شاملة من النصوص القانونية ذات الصلة. وتدل الإشارة إلى "اللوائح" على أن جميع التشريعات المكتوبة، سواء أكانت في شكل قوانين أو صكوك أدنى (بما في ذلك عند الاقتضاء تشريعات أجزاء من دول اتحادية أو دول متآلفة) مشمولة بهذا الحكم.

٣٤-٥ وواضح أن من المرغوب فيه أن يفسر هذا الحكم بأوسع معانيه. من ذلك مثلاً أن المعلومات بشأن اللوائح الإدارية النازمة لإجراءات المصادرة تسهم في تيسير تنفيذ التدابير الرامية إلى التعاون الدولي المنصوص عليها في هذه المادة.

الفقرة ٤، الفقرة الفرعية (و)

(و) إذا ارتأى أحد الأطراف أن يخضع التدابير المشار إليها في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) من هذه الفقرة لوجود معاهدة ذات صلة، اعتبر هذا الطرف هذه الاتفاقية الأساس الضروري والكافي للتعاهد.

الشرح

٣٥-٥ تتناول الفقرة الفرعية (و) من الفقرة ٤ صعوبة محددة ناجمة عن إصرار بعض النظم القانونية الوطنية على ضرورة وجود أساس تعاهدي لتوفير مساعدة من النوع المطلوب في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب). ويتعين قبول الاتفاقية باعتبارها مصدراً لمثل هذا الأساس التعاهدي. وتنص

(٢٧٦) أي إنفاذ أمر أجنبي أو إصدار أمر داخلي بالاستناد إلى بيانات يقدمها الطرف الطالب (انظر الفقرات ٥-٢٠ إلى ٥-٢٢ أعلاه).

(٢٧٧) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة السابعة، الفقرات ٣٧-٤٢. (انظر أيضاً الالتزامات الأعم المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٠.

(٢٧٨) المرجع نفسه، الجلسة التاسعة، الفقرات ١-٤١.

الصيغة الحالية على أن الطرف المعني "عليه" أن يعتبر الاتفاقية أساسا تعاهديا، الأمر الذي يختلف عن الحكم المناظر في المادة ٦ المتعلقة بتسليم المجرمين حيث "يجوز" اعتبار الاتفاقية أساسا قانونيا.^(٢٧٩) فالطرف لا يمكنه رفض تقديم المساعدة المطلوبة بموجب الفقرة ٤ من المادة ٥ متذرا بعدم وجود أساس تعاهدي؛ ومن جهة أخرى، فإن التزاماته تخضع دائما لأحكام قوانينه الداخلية (انظر الفقرة ٥-٢٨ أعلاه).

الفقرة ٤، الفقرة الفرعية (ز)

(ز) تسعى الأطراف إلى عقد معاهدات أو اتفاقات أو ترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف لتعزيز فعالية التعاون الدولي وفقا لهذه المادة.

الشرح

٣٦-٥ هذا الحكم حكم وعظي صرف. وقد جاء في أوانه في سنة ١٩٨٨ عندما كان التعاون شحيحا نسبيا في مجال مصادرة متحصلات الجريمة وكانت الإجراءات المطلوبة إجراءات جديدة لا يألؤها كثير من الدول. ولا يزال الحكم يتسم بالأهمية كوسيلة لتعزيز فعالية الاتفاقية.

الفقرة ٥

٥- (أ) يتصرف كل طرف، وفقا لقانونه الداخلي وإجراءاته الإدارية، في المتحصلات أو الأموال التي يصادرها عملا بأحكام الفقرة ١ أو الفقرة ٤ من هذه المادة.

(ب) يجوز للطرف، عند التصرف بناء على طلب أحد الأطراف الأخرى وفقا لهذه المادة، أن ينظر بعين الاعتبار الخاص في إبرام اتفاقات بشأن:

'١' التبرع بقيمة هذه المتحصلات والأموال، أو بالمبالغ المستمدة من بيع هذه المتحصلات أو الأموال، أو بجزء كبير من هذه القيمة أو المبالغ، للهيئات الدولية الحكومية المتخصصة في مكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية وإساءة استعمالها؛

'٢' اقتسام هذه المتحصلات أو الأموال، أو بالمبالغ المستمدة من بيع هذه المتحصلات أو الأموال، مع أطراف أخرى، على أساس منظم أو في

كل حالة على حدة، ووفقا لقوانينها الداخلية أو إجراءاتها الإدارية أو الاتفاقات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي أبرمها لهذا الغرض.

الشرح

٣٧-٥ تناول الفقرة ٥ مصير الأموال التي تصدر. فالفقرة الفرعية (أ) تقر بوضوح المبدأ القاضي بأن الأموال التي يصارحها الطرف يكون التصرف فيها وفقا لقوانينه وإجراءاته الداخلية. فهذه القوانين والإجراءات تنظم، مثلا، بيع الأصول الموجودة في شكل غير نقدي، وتحويل الأصول الى خزانة الدولة أو الى أي صندوق حكومي آخر، وتوافر الأصول لتمويل الأجهزة الوطنية لإنفاذ قوانين المخدرات ولكافة الأشخاص الذين أسهموا في إنجاح ملاحقة ما.

٣٨-٥ وينبغي أن تفسر "الأموال" بأوسع معانيها بحيث تشمل كافة أنواع الأموال (بما في ذلك المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد والمعدات والوسائط) التي صودرت وفقا للمادة ٥.

٣٩-٥ وينطبق هذا المبدأ أيضا عندما تأتي المصادرة تلبية لطلب طرف آخر. وربما كان هناك لبس فيما يتعلق بالحالات الداخلة في نطاق الفقرة الفرعية (أ) (٢) من الفقرة ٤ من المادة ٥، حيث يصدر أمر المصادرة في أراضي أحد الأطراف، الطرف الطالب، وينفذ في أراضي طرف آخر، الطرف المتلقي للطلب. فيمكن عندئذ الدفع بأن الأموال "صايرها" الطرف الطالب الذي نُفذ أمره فعلا في مكان آخر. غير أن فحوى المناقشة يؤيده بقوة الرأي الذاهب الى أن الأموال يجري التصرف فيها وفقا للقانون الداخلي للبلد الذي توجد فيه وقت حدوث المصادرة. ولا ينبغي أن تنال طبيعة الخطوات القانونية التي أفضت الى تلك المصادرة الفعلية من ذلك المبدأ الأساسي.

٤٠-٥ وفي عدد من الدول، سوف تقضي المبادئ العامة للنظام القانوني بأن يجري التصرف في الأصول المصادرة بطريقة واحدة معينة، في حين أن لدى دول أخرى قدرا أكبر من المرونة. وتجزئ الفقرة الفرعية (ب) للأطراف، لكن دون أن تطالبهم بذلك، أن يبرموا اتفاقات (يمكن أن تكون مع أطراف أخرى أو مع هيئة دولية حكومية) تعتمد أحد نهجين محددتين في النص أو كليهما، ويتمثل أولهما في التبرع بقيمة الأموال أو بجزء كبير منها لصالح هيئات دولية حكومية متخصصة في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية وإساءة استعمالها. ومن شأن ذلك أن يعزز هدف الاتفاقية المنصوص عليه في المادة ٢ والمتمثل في النهوض بالتعاون فيما بين الأطراف حتى تتمكن من التصدي بمزيد من الفعالية لمختلف جوانب الاتجار غير المشروع. ولهذا السبب، فعلى الرغم من أن الحكم ليس ملزما للأطراف، تشجع الأطراف على أن "تنظر بعين الاعتبار الخاص" في إبرام اتفاقات.

٤١-٥ وتتمثل الإمكانية الثانية في أن يعتمد الطرف أسلوب اقتسام قيمة الأموال التي صودرت مع أطراف أخرى. وكما يوضح النص، يمكن أن يُعتمد هذا النهج على أساس منظم أو في كل حالة على حدة، الأمر الذي قد يمكن من مراعاة المساهمات النسبية التي تقدمها أجهزة التحقيق والإنفاذ في كل من الطرفين الطالب ومتلقي الطلب، كما قد يمكن من وضع التكاليف المتكبدة في

إنفاذ المصادرة في الاعتبار. وأيا كان النهج المتبع، سيكون الإجراء المتخذ وفقا للقانون الداخلي والإجراءات الإدارية للطرف المعني، أو عملا بالاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف المبرمة لهذا الغرض والملزمة للطرف المعني.^(٢٨٠)

الفقرة ٦، الفقرة الفرعية (أ)

٦- (أ) إذا حولت المتحصلات أو بدلت إلى أموال من نوع آخر، خضعت هذه الأموال الأخرى، بدلا من المتحصلات، للتدابير المشار إليها في هذه المادة.

الشرح

٤٢-٥ على الرغم من وجود تعريف شامل لكل من تعبير "المتحصلات" و"الأموال" (انظر الفقرة ٦-٥ أعلاه)، فقد ارتئي من الضروري معالجة عدد من المسائل المحددة التي يمكن لولا ذلك أن تثير شكوكا حول هوية الأصول المعرضة للمصادرة.

٤٣-٥ وتتمثل الحالة الأولى في تحويل الأموال أو إبدالها. وعبرة "التحويل" مستخدمة أيضا في الفقرة الفرعية (ب) ('١') من الفقرة ١ من المادة ٣. وقد سبق أن ذكر (انظر الفقرة ٣-٤٧ أعلاه) أن هذا التعبير يشير في هذا السياق إلى تحويل الأصول إلى شكل آخر من الأموال (كأن يكون ذلك مثلا بيعها أو صرفها بحيث تتمثل قيمة الأموال في النقود أو الأصول التي استلمت). وواضح أن كلمة "إبدال" تحمل معنى مماثلا. وقد اتفق أثناء المناقشات التي دارت في المؤتمر على انطباق هذه الفقرة الفرعية على المتحصلات سواء أكانت لا تزال في أيدي المجرم أم انتقلت إلى شخص آخر طبيعيا أم اعتباريا.^(٢٨١)

٤٤-٥ وهذا الحكم يشكل أيضا مفيدا، غير أن الحالات التي يعنيها داخلة بالفعل في مفهوم "المتحصلات"، التي تشمل الأموال المستمدة من الجريمة "بطريق مباشر أو غير مباشر".^(٢٨٢)

(٢٨٠) ينطوي النص على قدر من تحصيل الحاصل. فعلى الأطراف أن تنظر بعين الاعتبار الخاص في إبرام اتفاقات بشأن اقتسام المتحصلات وفقا - في جملة أمور - لاتفاقات أبرمتها لهذا الغرض. ومع ذلك فالعنى واضح.

(٢٨١) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الحادية عشرة، الفقرة ٦. وكان الحكم واردا آنذاك في الفقرة الفرعية (ب) من المشروع.

(٢٨٢) المادة ١، الفقرة الفرعية (ع).

الفقرة ٦ ، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) إذا اختلطت المتحصلات بأموال اكتسبت من مصادر مشروعة ، كانت هذه الأموال خاضعة للمصادرة ، في حدود ما يعادل القيمة المقدرة للمتحصلات المختلطة ، وذلك دون الإخلال بأية سلطات تتعلق بالتحفظ عليها أو تجميدها .

الشرح

٤٥-٥ والمساءلة الثانية هي مسألة الأموال المختلطة ، حيث يكون يخت نزهة مثلا قد دفع جزء من ثمنه من متحصلات متأتية من الاتجار غير المشروع ودفع الجزء الباقي من أرباح أعمال تجارية مشروعة . فعندما يكون القانون الداخلي للطرف قد صيغ بحيث تصدر قيمة المتحصلات غير المشروعة ، لا تنشأ أي صعوبات خاصة . أما في حالة قانون داخلي قوامه مصادرة أصول معينة ، فينشأ احتمال حدوث ما يوصف بأنه "مصادرة مفرطة" (over-confiscation) من خلال تجريد الشخص من أصول قيّمة لم يستمد من الاتجار غير المشروع سوى جزء من قيمتها ، بل وبطريق غير مباشر .

٤٦-٥ ويتمثل النهج المعتمد في الفقرة الفرعية (ب) في السماح بمصادرة الأموال المعينة (وهي اليخت في حالة المثل المقدم أعلاه) ، ولكن في حدود القيمة المقدرة للمتحصلات المختلطة . وقد يتعين في واقع الممارسة بيع الأصول لكي يتسنى تطبيق هذا النهج .

٤٧-٥ وفي حالات كثيرة ، يؤدي خلط المتحصلات بأموال أخرى حصل عليها بطرق مشروعة ، الى إشراك أطراف ثالثة . فإذا أخذنا مثل يخت النزهة المذكور أعلاه ، ربما يكون المجرم قد انضم الى اتحاد مع مجموعة من الأصدقاء الذين لا تشوب سمعتهم شائبة ، من أجل شراء اليخت . ومصالح هؤلاء تحميها أحكام الفقرة الفرعية إذ أن أنصبتهم في اليخت لا تكون خاضعة للمصادرة . وتزيد ذلك تأكيدا الحماية الصريحة لحقوق الغير من ذوي النوايا الحسنة ، في الفقرة ٨ التي ترد مناقشتها أدناه .

٤٨-٥ وتستخدم الفقرة الفرعية العبارة "دون الإخلال بأية سلطات تتعلق بالتحفظ عليها أو تجميدها" . ويضمن ذلك أن الأموال ، وهي اليخت في المثل المستخدم أعلاه ، يمكن التحفظ عليها بموجب الفقرة ٢ من هذه المادة ، بقصد مصادرتها في النهاية . ودائما تقريبا ، يتم تجميد الأموال أو التحفظ عليها على وجه الاستعجال وليس من السهل الاستكشاف الكامل لطبيعة ما هناك من مصالح في تلك الأموال قبل أن يتخذ الإجراء . ولا يتطرق الحكم الى بعض المسائل العملية التي تنشأ ، نظرا لأن الأصول قد يتعين الاحتفاظ بها بعض الوقت ريثما تنفذ المصادرة في النهاية ، وعلى نحو لا يخل بحقوق الغير من ذوي النوايا الحسنة .

٤٩-٥ ويشير النص الى "القيمة المقدرة" للمتحصلات المختلطة . ويعني ذلك فيما يبدو - قيمتها في الوقت الذي يحدث فيه الخلط (في المثل المساق : المبلغ المستثمر في شراء اليخت) . وقد تنشأ

صعوبات كأداء في تفسير الحكم عندما لا يتسنى تحديد تاريخ الخلط على وجه الدقة المطلوبة، مثلا التاريخ الذي استخدمت فيه الأموال غير المشروعة، مع أموال غيرها، لتمويل سلسلة كاملة من الصفقات تمتد على فترة طويلة من الزمن.

الفقرة ٦، الفقرة الفرعية (ج)

(ج) تخضع أيضا للتدابير المشار إليها في هذه المادة، الإيرادات أو غيرها من المستحقات المستمدة من:

١' المتحصلات؛

٢' أو الأموال التي حولت المتحصلات أو بذلت إليها؛

٣' أو الأموال التي اختلقت المتحصلات بها، بنفس الكيفية ونفس القدر اللذين تخضع بهما المتحصلات.

الشرح

٥-٥٠ مختلف أنواع الأموال المدرجة بالفقرة الفرعية (ج)، وكلها عرضة للمصادرة، يمكن في كثير من الحالات استغلالها بحيث تدر دخلا أو تجلب منافع أخرى. ومن أمثلة ذلك الأرباح غير المشروعة التي توظف في ودائع، والمتحصلات التي تستثمر في أسهم توزع عنها أرباح، ومكاسب أوراق اليانصيب التي تشتري بمتحصلات جرائم المخدرات، والمحاصيل الزراعية لأرض اشترت بمتحصلات غير مشروعة، ونسل فرس أصيلة. ويمكن الدفع بأن هذه المنافع كلها متأتية من صفقات مشروعة لا تشوبها شائبة جريمة، غير أن الفقرة الفرعية ترفض ذلك الدفع إذ تنص على أن المكاسب المتأتية من أموال ملوثة تكون هي أيضا ملوثة؛ ولا يسمح للمجرم بالاحتفاظ بمنافع استخدامه المتحصلات غير مشروعة.

٥-٥١ وبموجب هذه الفقرة الفرعية، تخضع المتحصلات الثانوية للمصادرة بنفس القدر الذي تخضع به سائر المتحصلات. فإن وجدت منافع ثانوية من متحصلات مختلطة (الحالة التي تتناولها الفقرة الفرعية (ب))، فسيتعين فيما يبدو قراءة الفقرتين الفرعيتين (ب) و (ج) معا، إذ سيتمثل المفعول في حالة كهذه، في أن صلاحية المصادرة ستنطبق على المنافع الثانوية بنفس القدر الذي تنطبق به على المتحصلات الأصلية الناتجة من أموال مكتسبة من مصادر مشروعة.

٥-٥٢ ولا تتطرق المناقشة الواردة أعلاه لعامل تعقيد إضافي آخر. فالأصول قد تحقق زيادة كبيرة في قيمتها (انظر الفقرة ٥-٤٩ أعلاه). وقد ذكر أن حدوث ذلك ليس من شأنه أن يسهم في زيادة المبلغ الذي يمكن أن يصادر بموجب الفقرة الفرعية (ب)، الذي يجب أن يكون مساويا للقيمة

المقدرة للمتحصلات المختلطة. ومن جهة أخرى فإن الزيادة من قيمة الأموال، حتى وإن لم تحصل، يمكن أن تعد "فائدة" ومن ثم خاضعة للمصادرة بموجب هذه الفقرة.

الفقرة ٧

٧- لكل طرف أن ينظر في عكس عبء إثبات ما يدعى شرعية مصدره من متحصلات أو أموال أخرى خاضعة للمصادرة، بقدر ما يتفق هذا الإجراء مع مبادئ قانونه الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية وغيرها من الإجراءات.

الشرح

٥-٥٣ لا يفرض حكم المادة ٧ أي التزام على الأطراف، بل كل ما يفعله هو أن يتيح لهم، إن شاءوا، فرصة النظر في إمكانيات معينة. والواقع أنه يستعري الانتباه إلى نهج اعتمد في بعض النظم القانونية الوطنية وإن اعتبر في نظم أخرى انتقاصاً غير مقبول من الحماية التي تبسط بوجه حق الأشخاص المتهمين. ولكي يعكس النص وضع الأطراف المنتمية إلى المجموعة الثانية من الدول، يؤكد أن أي إجراء يعتزم الطرف اتخاذه يجب أن يكون متفقاً مع مبادئ قانونه الداخلي ومع طبيعة الإجراءات القضائية وغيرها من الإجراءات.

٥-٥٤ وما تقترحه الفقرة هو عكس لعبء الإثبات فيما يتعلق بشرعية مصدر المتحصلات. وربما كانت العبارة أنسب للنظم القانونية الوطنية التي تقوم فيها الإجراءات الجنائية على أساس نموذج تنازعي ولكنها قابلة للتطبيق وفقاً لأي نموذج إجرائي. وقد تطالب المحكمة أو أي سلطة أخرى تخول النظر في المصادرة (أو تمكن) بأن تفترض - في غياب دليل يثبت العكس - أن الأصول المدعى أنها متحصلات اتجار غير مشروع أو أموال أخرى خاضعة للمصادرة، إنما هي بالفعل أصول اكتسبت بطرق غير مشروعة. وسيكون على الشخص الذي تتعرض أمواله لخطر المصادرة أن يثبت المنشأ المشروع لأصوله. وسيتعين على المشرع الوطني أن يبت في الكيفية التي يجب أن يتم بها ذلك وعند أي مستوى من مستويات الإثبات. ومن المرجح أن التشريع الذي يعتمد هذا النهج سيعتبر متوافقاً مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان ما دامت تتاح للشخص المتهم فرصة كافية لدحض قرينة الاتهام.^(٢٨٣)

٥-٥٥ تنطبق هذه الفقرة سواء أكانت الأصول لا تزال في حوزة المجرم أو انتقلت إلى أيدي أخرى ما دامت الأصول خاضعة للمصادرة.

(٢٨٣) انظر قضية Salabiaku أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، الحكم الصادر في ٧ تشرين الأول/أكتوبر

١٩٨٨ (Series A, No. 141.A) (Chamber).

الفقرة ٨

٨- لا يجوز تفسير أحكام هذه المادة بما يضر بحقوق الغير حسن النية.

الشرح

٥-٥٦ أظهرت المناقشة المفصلة لمختلف فقرات المادة ٥ أن عددا من الأحكام، ولاسيما أحكام الفقرات من ١ الى ٦، يمكن أن تعرض للخطر حقوق الغير من ذوي النوايا الحسنة. وتنشئ الفقرة ٨ المبدأ الهام القاضي بأن هذه الحقوق تتعين حمايتها، وأن الفقرات السابقة لا يجوز تفسيرها بما يخل بهذا المبدأ.

٥-٥٧ وكما ذكر أثناء التفاوض بشأن الاتفاقية،^(٢٨٤) من الشائع أن تحوّل متحصلات الاتجار غير المشروع الى أطراف يدعى حسن نيتهم في شكل هدايا تقدم الى الأقارب أو مدفوعات لشركات المتجرين أنفسهم أو تحويلات بين كيانات يملكها أو يسيطر عليها نفس الأشخاص. وعلى ذلك كثيرا ما ينشأ نزاع حاد بشأن حسن نية الحائز الراهن للأصول الخاضعة احتمالا للمصادرة. ولا يتطرق النص الى تلك المسألة تاركا أمر حل هذا النزاع للنظم القانونية الوطنية.

الفقرة ٩

٩- ليس في هذه المادة ما يمس مبدأ تحديد وتنفيذ التدابير المشار إليها فيها، وفقا للقانون الداخلي لكل طرف وبالشروط التي يقرها هذا القانون.

الشرح

٥-٥٨ توازي الفقرة ٩ عن كثب الفقرة ١١ من المادة ٣، التي سبقت مناقشتها. ويمكن أن تقرأ على أنها تضمن أنه ما من شيء في المادة ٥ يمكن أن يؤخذ على أنه ذاتي التنفيذ. كذلك يمكن أن تعتبر شكلا من أشكال الشرط الوقائي الإضافي.

اعتبارات التنفيذ: المادة ٥ في مجملها

٥-٥٩ يمكن تقسيم المادة ٥ - لأغراض التنفيذ - الى تلك الأحكام التي تقتضي أو تتيح اتخاذ تدابير على الصعيد الداخلي، والأحكام التي تركز في المقام الأول على التعاون الدولي. غير أن

(٢٨٤) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الحادية عشرة، الفقرة ٦.

هناك علاقة وثيقة بين الفئتين من حيث أن الغاية من التعاون الفعال لا يمكن بلوغها إلا إذا كان التشريع الداخلي يراعي بالقدر الكافي المقتضيات العملية للتعاون الدولي. كما أن هناك قدرا من التداخل بينهما. فالمتطلبات التي تنص عليها الفقرة ٦ يتعين حسن تليبيتها على الصعيدين الداخلي والدولي على السواء. ومن جهة أخرى، فتيسيرا للعرض، ستدرس الفقرات ١ و ٢ و ٣ و ٦ و ٧ و ٨ في السياق الداخلي.

التدابير التي تتخذ على الصعيد الداخلي

٦٠-٥ كما ذكر أعلاه، فإن قرار إدراج معالجة مفصلة لمصادرة متحصلات ووسائل الجرائم الخطيرة للاتجار بالمخدرات في اتفاقية سنة ١٩٨٨، لم يسبق له مثيل في أي اتفاق دولي رسمي ملزم على صعيد عالمي. فعلى حين أن عددا كبيرا من النظم القانونية ظلت طويلا تستخدم مفاهيم من بينها رد الأموال إلى أصحابها أو تعويضهم عنها من أجل مساعدة ضحايا الجريمة، فإن مفهوم المصادرة كما تناولته المادة ٥ ظل غير مألوف نسبيا. وكان ذلك إلى حد بعيد هو سبب اتخاذ القرار المنعكس على الفقرات الثلاث الأولى بأن يترك لكل دولة طرف قدر كبير من السلطة التقديرية في اختيار أفضل الطرق لتحقيق النتيجة المنشودة. ومن جهة أخرى، فإن أهمية المصادرة في استراتيجية تقويض النفوذ المالي لأولئك المتورطين في أنشطة اتجار غير مشروع بالمخدرات كثيرا ما تدر أرباحا طائلة، تبرزها حقيقة أن هذه الالتزامات المصاغة في عبارات عامة لا تقيدها أي مواعيد تقادم أو شروط وقائية.

٦١-٥ وبوسع أولئك الذين يعهد إليهم بمهمة ضمان التنفيذ الكامل والفعال لهذه الالتزامات أن يحققوا فائدة كبيرة من دراسة تجارب عدد كبير من البلدان التي اتخذت بالفعل هذه الخطوة. ذلك أن نصوص القوانين واللوائح التي تشرّعها الأطراف، إلى جانب أي تعديلات لاحقة عليها، يجب أن يزود الأمين العام بنسخ منها عملا بالفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة ٤. وأعدت فضلا عن ذلك عدة قوانين نموذجية مختلفة بشأن مصادرة متحصلات جرائم المخدرات ويمكن أن يعود الاطلاع عليها بالفائدة^(٢٨٥). وعلى حين أن كثيرا من هذه القوانين النموذجية تقيم المصادرة على أساس الحصول على إدانة جنائية، فقد لجئ أيضا إلى نهج أخرى إضافة إلى القوانين النموذجية. وتشمل هذه الإجراءات العينية (*in rem*) والتدابير الإدارية كليهما.

٦٢-٥ وعند الاضطلاع بهذه المهمة المعقدة، يتعين اتخاذ عدد من القرارات الأساسية التي تساعد بدورها على تحديد الطابع العام للعملية ومداها. فمثلا، تتاح لكل طرف في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ فرصة الاختيار بين نهجين رئيسيين كانا قد طُوروا في الممارسة التشريعية الداخلية وقت اعتماد الاتفاقية: وهذان هما مصادرة الأموال، ومصادرة قيمة الأموال. غير أنه ليس هناك ما يمنع أي دولة من أن تطبق كلا النهجين. وبمقتضى الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٦،

(٢٨٥) انظر القوانين النموذجية التي أعدها برنامج الأمم المتحدة لمكافحة الدولية للمخدرات، ومن أمثلتها: Model Law on Money-Laundering and Confiscation in relation to Drugs (November 1995) (بلدان القانون المدني)؛ و Draft Model Drugs for Dependence Bill 1995, part IV, Confiscation (نظم القانون العام).

لتعيين إتاحة شكل من أشكال مصادرة القيمة لتناول المتحصلات التي اختلطت بأموال اكتسبت من مصادر مشروعة.^(٢٨٦) وفي حالات كثيرة اشترعت قوانين تحتوي على عناصر من كلا النهجين. فمثلاً، قد ترغب دولة تختار الاعتماد أساساً على مصادرة الأموال في إتاحة نهج بديل لمواجهة الظروف التي لا يتسنى فيها الوصول إلى الأموال المطلوبة. وقد يساعد ذلك عندما تتعذر معرفة مكان الأموال أو عندما تكون الأموال قد حولت إلى طرف ثالث أو انتقلت من دائرة الاختصاص القضائي أو سلبت قيمتها أو خفضت كثيراً، أو في ظروف أخرى مماثلة.^(٢٨٧)

٥-٦٣ وعند إجراء تقدير لمختلف الخيارات المتاحة في هذا السياق، ينبغي أن توضع في الاعتبار الرابطة الوثيقة بين المصادرة والاشترع الإلزامي لجريمة غسل الأموال وثيقة الصلة بالمخدرات.^(٢٨٨) ومن نتائج ذلك الاشتراع خفض الفروق العملية بين النهجين، وخاصة عندما يسعى المرء إلى الوصول إلى أموال موجودة في حوزة أطراف ثالثة. وفي بعض الحالات، يكون الطرف الثالث قيد الملاحقة في جريمة لغسل الأموال وعرضة لإجراءات المصادرة.^(٢٨٩)

٥-٦٤ ويتعلق القرار الأساسي الثاني بما إذا كان ينبغي سن تشريع لا ينص إلا على مصادرة متحصلات الاتجار بالمخدرات حسبما تقتضيه الاتفاقية أو توسيع نطاق الإجراء ليشمل المتحصلات المتأتية من جرائم أخرى مدرة للأرباح أو من جميع الجرائم المدرة للأرباح. وينعكس هذا الاتجاه في القوانين الداخلية لعدد متزايد من البلدان وتشجعه عدة صكوك وإعلانات دولية. من ذلك مثلاً أنه النهج الأساسي لاتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بغسل الأموال وتفتيش عائدات الجريمة وضبطها ومصادرتها (١٩٩٠).^(٢٩٠) وكما جاء في التقرير الإيضاحي الرسمي: "يتمثل أحد أغراض الاتفاقية في تيسير التعاون الدولي فيما يتعلق بالمساعدة في إجراءات التحقيق والتفتيش والضبط والمصادرة التي تتخذ بصدد عائدات الجريمة بكافة أنواعها ولاسيما الجرائم الخطيرة التي يخص منها بالذكر جرائم المخدرات والاتجار بالأسلحة وجرائم الإرهاب والاتجار بالأطفال والفتيات... وغير ذلك من الجرائم التي تدر أرباحاً طائلة."^(٢٩١) ومن الجدير بالملاحظة أن عدداً متزايداً من الاتفاقات الثنائية ومتعددة الأطراف ينص على تقديم المساعدة في إجراءات المصادرة في مجالات أخرى غير مجال الاتجار بالمخدرات. فمثلاً، كان هذا النهج قد اعتمد في مخطط

(٢٨٦) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٦ من المادة ٥.

(٢٨٧) انظر مثلاً Canadian Criminal Code, Revised Statutes of Canada 1985, C.C-46, s.462.37(3).

(٢٨٨) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

(٢٨٩) J. D. McClean, International Judicial Assistance (Oxford, Clarendon Press, 1992), p. انظر

216

(٢٩٠) انظر مثلاً المادة ٢. ولأخذ فكرة عامة عن هذا الصك، انظر H. Nilsson, "The Council of Europe laundering convention: a recent example of a developing international criminal law", Criminal Law Forum, No. 2, 1991, pp. 419-441.

(٢٩١) انظر Explanatory Report on the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (Strasbourg, Council of Europe, 1991), p. 6

الكومنولث قبل سنة ١٩٨٨،^(٢٩٢) وطبق بعد ذلك التاريخ في معاهدة المساعدة المتبادلة متعددة الأطراف التي صاغتها كل من منظمة الدول الأمريكية^(٢٩٣) والاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا.^(٢٩٤) كذلك أدرجت المساعدة في مصادرة المتحصلات المتأتية من "جميع الجرائم" في البروتوكول الاختياري الملحق بالمعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق). وعلى حين أن القرار بشأن هذه المسألة الهامة يعود أمره كلية إلى تقدير كل طرف، فمن المقبول بشكل متزايد أن لنهج "جميع الجرائم" مزايا عملية مؤكدة وخاصة في المجال الاستدلالي. ويترك للأطراف قدر مماثل من المرونة في البت في أفضل الطرق للوفاء بمتطلبات الفقرة ٢. وتشكل التدابير المدرجة الخطوات التمهيدية اللازمة لضمان الفعالية الجوهرية لنظام المصادرة. فالقدرة على تجميد أو ضبط الأموال والمتحصلات والوسائط أمر ضروري لمنع نقلها أو تبيدها تحسباً للمصادرة النهائية. وفي هذا السياق تعد السرعة والسرية أمرين جوهريين.

٥-٦٥ كذلك أثبتت التجارب أن الحاجة ملحة إلى توفير نظام متماسك جيد التمويل لإدارة الأصول من أجل معالجة الأموال الخاضعة لتدابير مؤقتة والأموال المصادرة. وسيكون من الضروري منح السلطة المختصة صلاحية الاستيلاء على الأموال المعنية ومراقبتها وإدارتها أو معالجتها على نحو آخر. وقد يتضمن ذلك مثلاً الحاجة إلى إدارة أعمال تجارية محدودة تتراوح بين المطاعم ومحطات الانزلاق على الجليد، وإلى التصرف في الأموال الهالكة أو سريعة انخفاض القيمة، وإلى تعويض الدائنين الأبرياء.^(٢٩٥)

٥-٦٦ واتخاذ التدابير التي تمكن من استبانة واقتفاء أثر المتحصلات والأموال يرتبط على نحو مباشر بالمطالب الناشئة عن استحداث هذا التدبير المبتكر في مجال العدالة الجنائية. وتقتضي مصادرة متحصلات الجريمة، شأنها شأن مكافحة غسل الأموال، اكتساب وتعمد مهارات قد لا تألفها أوساط إنفاذ القوانين في بلدان كثيرة.^(٢٩٦) ولهذا السبب يطلب من كل طرف، في الفقرة ٢ من المادة ٩، القيام حسب الضرورة باستحداث أو تطوير أو تحسين برامج تدريبية محددة تتناول فيما تتناوله كشف ومراقبة حركة المتحصلات والأموال والوسائط، والطرائق المستخدمة في نقلها

(٢٩٢) يندرج هذا النهج الآن في الفقرات ٢٦-٢٩ من مخطط الكومنولث للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (بصيغتها المعدلة في سنة ١٩٩٠).

(٢٩٣) اتفاقية البلدان الأمريكية الخاصة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية.

(٢٩٤) اتفاقية الاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا، الخاصة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، ١٩٩٢، المواد ١٨-٢٠.

(٢٩٥) انظر مثلاً Seized Property Disposition و Canada, Seized Property Management Act, 1993 Regulations, 1994 المقترنة به.

(٢٩٦) يمكن أن تشمل هذه فيما تشمله، مهارات استعراض ومراجعة سجلات مالية معقدة وإعداد تقديرات لصافي ثروات الأفراد.

وإخفاؤها وتمويهها.^(٢٩٧) وعلى الأطراف أن تساعد بعضها بعضا في تخطيط وتنفيذ برامج التدريب هذه.^(٢٩٨)

٥-٦٧ والمهمة التي تضطلع بها أوساط إنفاذ القوانين ييسرها كثيرا في عدد كبير من البلدان رفع سرية العمليات المصرفية عندما تقف حائلا دون اتخاذ الإجراءات في هذا المجال. وتنص الفقرة ٣ أيضا على منح سلطات مناسبة تضمن الوصول الى السجلات المصرفية والمالية والتجارية التي كثيرا ما تكون ذات نفع بالغ في استبانة المتحصلات واقتفاء أثرها. وفي بلدان كثيرة عزز مفعول الحكم الوارد بالفقرة ٣ بأحكام للعدالة الجنائية تنص على معاقبة أولئك الذين يخلون بسير إجراءات التحقيق بتنبيه شخص مشبوه الى أن شؤونه المالية يجري فحصها من جانب جهات رسمية.^(٢٩٩)

٥-٦٨ ومن الجدير بالملاحظة أن الأطراف في اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠ تعترف بالنظر في اعتماد عدد من تقنيات التحقيق الخاصة بغية تيسير عمل أوساط إنفاذ القوانين في مجال الاهتمام هذا. فأوامر الرصد والمراقبة والتنصت على الاتصالات السلكية واللاسلكية والنفاز الى النظم الحاسوبية، وأوامر تقديم وثائق معينة - كلها وسائل واردة في الفقرة ٢ من المادة ٤ من تلك الاتفاقية وإن كان من الواضح أن القائمة لا يقصد بها أن تكون شاملة. كما أن الصياغة الجوازية هي من المرونة بحيث يمكن أن تستوعب أدوات تحقيق أخرى قد يغري باستعمالها ما تقدمه من عون في هذا المجال الجديد والمعقد من حفظ الأمن والنظام.

٥-٦٩ وتشكل الفقرة ٦ استثناء من النهج العام المتمثل في أن يترك لكل طرف أمر البت في مضمون التدابير الداخلية المناسبة التي تمكن من تنفيذ المصادرة في حدود ما تنص عليه الفقرة ١. فالمرونة المتاحة للسلطات الوطنية مقيدة بضرورة مراعاة تلك التدابير لأحكام الفقرات الفرعية الثلاث لتلك المادة. فكما ذكر فيما تقدم، تنص الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب) على شروط يمكن لولاها أن تثار شكوك حول هوية الأصول الخاضعة للمصادرة. وتنشأ الحاجة العملية الى التركيز على تناول الأموال المبدلة أو المحولة أو المختلطة من تطور تقنيات غسل الأموال وتعقدها. وتسلم الفقرة الفرعية (ج) بأن الأموال والمتحصلات الملوثة كثيرا ما تستخدم في إنتاج إيرادات أو منافع أخرى يجب أن تخضع بدورها للمصادرة وما يتصل بها من تدابير.

٥-٧٠ والاتفاقية لا تتطرق الى مسألة أصبحت ماثرا للقلق في بعض البلدان. وتنشأ المشكلة عندما يستطيع شخص متورط في أنشطة اتجار غير مشروع أن يخفي عن المحكمة أو عن سلطة أخرى مختصة وجود متحصلات أو أموال ولا تنكشف الحقيقة إلا بعد صدور أمر المصادرة. ويمكن النظر، في ظل النظم التي يتسنى فيها ذلك، في تحويل سلطة أخذ الأموال أو المتحصلات المكتشفة لاحقا في الحسابان. ومن الظروف التي يمكن أن تنشأ فيها تلك المشكلة أن تكون الأصول موجودة

(٢٩٧) انظر أدناه شرح الفقرتين الفرعيتين (د) و(هـ) من الفقرة ٢ من المادة ٩.

(٢٩٨) انظر الفقرة ٣ من المادة ٩.

(٢٩٩) انظر مثلا المادة ٨ من توجيه الاتحادات الأوروبية بشأن منع استخدام النظام المالي لأغراض غسل الأموال،

المؤرخ ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩١.

في أراضي دولة ليست طرفا في الاتفاقية ولا تخضع بالتالي لالتزامات التعاون الدولي في مجال المصادرة التي ترد مناقشتها أدناه. وحتى في حالة عدم وجود هذا الالتزام بالتعاون، قد يكتشف أمر وجود هذه الأموال أو المتحصلات أثناء التحقيق. وعندئذ قد يكون من المفيد غاية الفائدة تخويل صلاحية لإجبار الشخص، الى المدى الذي يتيح القانون الدولي، على جعل تلك الأموال أو المتحصلات في متناول السلطات الوطنية للمصادرة. كذلك يمكن النظر في أن تظل الأصول المعنية، في الحالات التي يرفض فيها ذلك الشخص الامتثال لذلك الأمر، معرضة للمصادرة بصفة دائمة. وبالنظر الى أن عدد الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ أو في صكوك دولية أخرى تنص على تقديم المساعدة في حالة المصادرة، آخذ في الزيادة المطردة، فقد تصبح تلك الأصول في المتناول في نهاية المطاف. ويتمثل نهج آخر اعتمده هولندا^(٣٠٠) في الفصل بين مرحلتي إجراءات الإدانة وإجراءات المصادرة بحيث تظل إحدى المرحلتين مستقلة زمنيا عن الأخرى.

٧١-٥ وسيتعذر في كثير من قضايا المصادرة إثبات أن الأصول المستهدفة أصول ملوثة. فكما ذكر في مكان آخر: "يكاد أن لا يكون هناك مفر من أن تكون الأموال المحصلة بطرق غير مشروعة أموالا مختلطة، بدرجة ربما يستحيل معها تخليصها، بأموال حصلت بوسائل أكثر شرعية؛ فاحتمالات مسك حسابات واضحة ودقيقة تكاد تكون معدومة بحيث كثيرا ما يتعذر إثبات مصدر الأموال وقد يحتاج الى أن يكون مدعوما بقرائن قانونية أو الى عكس عبء الإثبات الطبيعي".^(٣٠١) ومن هذه التدابير نقل عبء الإثبات فيما يتعلق بالنشأ المشروع للأصول، وهو تدبير تتيحه الفقرة ٧ وإن لم تفرضه. وقد اعتمد عدد من البلدان هذا الخيار في ترتيباتها التشريعية الداخلية. وكما كان متوقعا في حكم من هذا القبيل، لم تعالج المسألة ذات الصلة والمتمثلة في مستوى الإثبات الذي ينبغي اشتراطه. فذلك أمر يبيت فيه كل طرف على ضوء المفاهيم الأساسية لنظامه القانوني وعوامل أخرى يرتئي جدواها. وفي بعض بلدان القانون العام التي تطبق نظام المصادرة بعد الإدانة، ظهر تأييد للرأي القائل بأن من المناسب خفض العبء الذي يلقي عادة على سلطات الملاحقة عند السعي الى إثبات أن التاجر المدان قد حقق كسبا من سائر أنشطته غير المشروعة.^(٣٠٢) ومن جهة أخرى فإن معظم هذه البلدان لم تشأ الأخذ بهذا النهج. وفي بعض التقاليد القانونية، حيث يعود الى المحاكم أمر التحقق من كفاية الحقائق ودقتها، لا يثير قيام سلطات الملاحقة بعبء الإثبات أي مشكلة.

٧٢-٥ ومن الواضح من أحكام المادة ٥، ولا سيما من فقرتها ٦، أن المصادرة كثيرا ما تطل حقوق أطراف ثالثة أو تؤثر فيها. لذلك فإن الفقرة ٨ تنص على أن أحكام هذه المادة لا يجوز تفسيرها بما يضر بحقوق الغير من أصحاب النوايا الحسنة. ومن جهة أخرى فإن تحديد طبيعة هذه الحقوق ومداهما يترك أمره للقانون الداخلي. ومن المهم كذلك شمول معالجة الأموال

(٣٠٠) القانون المؤرخ ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، والمعدل لإنفاذ الأحكام الجنائية (التحويل) لصالح التعاون الدولي في مصادرة متحصلات الجريمة.

(٣٠١) J. D. McClean, op. cit., p. 215

(٣٠٢) انظر مثلا The Home Office Working Group on Confiscation: Report on the Drug Trafficking

Offences Act 1986 (London, Home Office, May 1991), pp. 3-6

والمتحصلات الموجودة في حوزة آخرين ممن لا يندرجون في فئة الأطراف الثالثة البريئة، أو تكون قد أهديت لهم أو نقلت إليهم على نحو آخر.^(٣٠٣)

٥-٧٣ ويشكل نظام المصادرة تدخلا خطيرا في حقوق الأفراد ومصالحهم الاقتصادية. وقد أضفي عليه عمدا طابع القسوة البالغة ومن ثم ينبغي أن يتوخى حرص خاص على ضمان الامتثال للأحكام الدستورية الوقائية والقواعد الدولية السارية في مجال حقوق الإنسان. فقد تنشأ طائفة متنوعة - تتراوح من حماية حقوق الملكية الى دفع الرسوم القانونية التي يتكبدها في وقت لاحق من يدانون في تلك الجرائم - من المسائل التي يتعين النظر فيها.^(٣٠٤) ومن الضروري - بالمثل - عند استحداث تدابير تشريعية أو تدابير أخرى تنص على إجراءات المصادرة، النظر فيما إذا لم تكن القواعد السارية في مجالات مثل حظر التشريعات الجنائية الرجعية الأثر قد جرى التعدي عليها عن غير قصد.^(٣٠٥)

التدابير التي تتخذ لتعزيز التعاون الدولي

٥-٧٤ كما سبق ذكره، عقد واضعو الاتفاقية عزمهم على جعل المصادرة - ذلك الإجراء المبتكر في مجال العدالة الجنائية - إجراء متاحا على صعيد دولي، وبالتالي فقد صممت الفقرة ٤ من المادة ٥ بهدف بلوغ هذه الغاية. وقد يسرت هذه المهمة الصياغة الإلزامية الك الفقرة وعلى الأخص للحكم الوارد في الفقرة الفرعية (و) الذي ينص على أنه إذا اشترط وجود معاهدة ذات صلة مع الدولة الطالبة، فإن على الطرف المتلقي الطلب "أن يعتبر هذه الاتفاقية الأساس الضروري والكافي للتعاهد". ويتباين ذلك مع النهج الجوازي المعتمد إزاء نفس المسألة في الفقرة ٣ من المادة ٦، في سياق تسليم المجرمين. كذلك تشجّع الأطراف على إبرام اتفاقات وترتيبات ثنائية ومتعددة الأطراف من أجل تعزيز فعالية التعاون الدولي في شؤون المصادرة^(٣٠٦) علما بأن عددا كبيرا من هذه الصكوك قد أبرم أثناء السنوات التي انقضت منذ عام ١٩٨٨. وكما لوحظ أعلاه، يجب أن تكون المساعدة المقدمة موافقة وخاضعة لأحكام النظام القانوني الداخلي للطرف المتلقي الطلب ولشروط الاتفاقات والترتيبات الدولية واجبة التطبيق.^(٣٠٧)

٥-٧٥ وتحتل الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب) من الفقرة ٤ مكانة مركزية في النهج المعتمد. فأولاهما تقتضي من كل دولة أن تقدم بناء على الطلب مساعدة لجميع الأطراف الأخرى التي تنفذ

(٣٠٣) للاطلاع على معالجة قانونية لهذه المسألة انظر Malaysia, Drugs (Forfeiture of Property) Act, 1988.

(٣٠٤) للاطلاع على المسائل التي أثيرت في سياق أوروبي، انظر مثلا W. Gilmore, Dirty Money: The

Evolution of Money Laundering Counter Measures (Strasbourg, Council of Europe Press, 1995), pp. 149-160.

(٣٠٥) انظر مثلا قضية Welch v. The United Kingdom، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، ١٩٩٥.

(٣٠٦) انظر الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ٤ من المادة ٥.

(٣٠٧) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٤ من المادة ٥.

إجراءات مصادرة؛ وأمامها في هذا الصدد خياران: فإما (أ) أن تقدم الطلب الى سلطاتها المختصة لتستصدر منها أمر مصادرة محليا، أو (ب) أن تسعى الى تنفيذ أمر مصادرة صادر عن الطرف الطالب. والاتفاقية لا تعنيها الحالات التي يتلقى فيها طرف عدة طلبات تتعلق بنفس الأصول.^(٣٠٨) أما الفقرة الفرعية (ب) فتقضي بأن يتخذ كل طرف تدابير مؤقتة مذكورة في الفقرة الفرعية تمهيدا لمصادرة الأموال في النهاية. وعلى خلاف مخطط الكومنولث، لا تتضمن اتفاقية سنة ١٩٨٨ أي إشارة محددة الى طلب أو تقديم المساعدة في تقدير قيمة الأصول.^(٣٠٩) ولم يتخذ فيما يبدو أي قرار إيجابي لاستبعاد تقديم مساعدة من هذا القبيل في صياغة هذا الحكم أو حكم الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ٢ من المادة ٧ بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، التي تتصل بها عن كثب.^(٣١٠) وبناء على ذلك قد ترغب الأطراف في النظر في توفير هذا الشكل القيم من التعاون الدولي الى غيرها من الأطراف.

٥-٧٦ وتتبع المادتان ٥ و٧ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ الممارسة الدولية السائدة المتمثلة في ربط تقديم المساعدة بطلب محدد، والإجراءات والقواعد المنصوص عليها في الفقرات ٦-١٩ من المادة ٧ واجبة التطبيق، مع مراعاة التغييرات اللازمة، على طلبات المساعدة في المسائل المتعلقة بالمصادرة.^(٣١١) غير أنه كما سبق أن بيّنا، تقضي الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤ من المادة ٥ بتقديم معلومات إضافية معينة في حالة الطلبات المقدمة في هذا السياق،^(٣١٢) وإن لم يكن التوفير التلقائي للمعلومات أمرا متوقعا. وعلى خلاف ذلك، تتناول هذه المسألة المادة ١٠ من اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠ إذ تنص على أنه "دون الإخلال بتحقيقاته أو إجراءاته، يجوز للطرف أن يرسل الى طرف آخر، دون سابق طلب، معلومات عن الوسائط والمتحصلات عندما يرتني أن الكشف عن تلك المعلومات يمكن أن يساعد الطرف المتلقي لها على بدء أو مواصلة تنفيذ تحقيقات أو إجراءات، أو يمكن أن يفضي الى إرسال طلب من جانب ذلك الطرف بموجب هذا الفصل". وقد يرغب أولئك الذين يتولون مسؤوليات عن تنفيذ تدابير مصادرة في أن ينظروا فيما إذا كان ينبغي لهم أم لا ينبغي توفير معلومات بصورة تلقائية، وفي حالة الإيجاب فبأي قيود أو حدود.^(٣١٣)

٥-٧٧ وبالنظر الى طابعي الطموح والتدخل اللذين يتسم بهما هذا الشكل الجديد من التعاون الدولي بدرجة لم يسبق لها مثيل، لم يكن من الغريب في شيء أنه كان في واقع الممارسة ماثارا للصعوبات وضروب انعدام الكفاءة. ويتعلق عدد من تلك الصعوبات بمشاكل التلاقي بين بلدان تعتمد نهوجا متباينة إزاء المصادرة.

(٣٠٨) انظر مع ذلك المادة ٢٩ من اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠، للاطلاع على نهج متبع إزاء هذه المسألة.

(٣٠٩) مخطط الكومنولث للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية (بصيغته المعدلة في سنة ١٩٩٠). الفقرة ٢١(١).

(٣١٠) انظر أدناه شرح الفقرة ٢ من المادة ٧.

(٣١١) انظر الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤؛ انظر أيضا أدناه شروح المادة ٧.

(٣١٢) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤ من المادة ٥.

(٣١٣) انظر مثلا المادة ٣٣ من اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠.

٧٨-٥ وتنشأ أولى تلك الصعوبات عن القرار المنعكس على الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ والفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ ، بعدم فرض نهج وحيد ملزم إزاء المصادرة. فكما رأينا، يجوز للأطراف أن تختار بين نظامي مصادرة الأموال ومصادرة ما يعادل قيمتها دون أن يكون هناك ما يمنع من استخدام كلا النظامين. وقد تنشأ مشاكل عندما يوجه طلب من بلد يتبع أحد النظامين إلى دولة تتبع النظام الآخر إلا إذا كان القانون الداخلي للطرف المتلقي الطلب قد صيغ بقدر كاف من المرونة. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٧ لاتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠، تقضي بأن يكون كل طرف أو دولة مشاركة^(٣١٤) قادرا على تلبية نوعي الطلب كليهما. وفي هذا الحكم كما في غيره، كان هدف واضعي الاتفاقية معاملة كلا النظامين على قدم المساواة^(٣١٥) وقد عمد عدد متزايد من البلدان إلى تضمين تشريعاتها الداخلية أحكاما تستهدف مواجهة هذا الموقف المعقد.^(٣١٦)

٧٩-٥ ومما يذكر أن الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ تعترف، وهي بصدد النص على تقديم المساعدة الدولية في مجال المصادرة، بوجود خيارين أساسيين: (أ) السعي إلى استصدار أمر داخلي؛ أو (ب) تنفيذ أمر أصدرته السلطات المختصة في الدولة طالبة. ويعكس الخيار الأول وضع الدول التي تعزف عن تنفيذ أحكام جنائية أجنبية. وثمة من جهة أخرى اعتراف متزايد بأن مثل هذا الإنفاذ، عندما يكون ممكنا دستوريا، يعود بمكاسب كبيرة في السرعة والكفاءة، كما أن اللجوء إليه في قانون المصادرة الداخلي آخذ في الزيادة المطردة. ومن الضروري في قضايا دولية كهذه توضيح الوضع الذي سيحظى به أمر قضائي نهائي صادر في دولة طالبة وينص على المصادرة - وهي مسألة لم تتطرق إليها المادة ٥. وتنص الفقرة ٣ من المادة ١٨ من اللوائح النموذجية لمنظمة الدول الأمريكية على أن أمرا أجنبيا كهذا "يجوز الاعتراف به كدليل على أن الأموال ... يمكن أن تخضع للتجريد وفقا للقانون". أما الفقرة ٢ من المادة ١٤ من اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠ فتختلف عن ذلك بعض الشيء في توجيهها إذ تنص على أنه في إجراءات منح براءة التنفيذ لأوامر المصادرة الأجنبية "يكون الطرف الطالب ملزما بما يتبين من حقائق إلى مدى ورود ذكرها في قرار الإدانة أو في قرار قضائي ... أو إلى المدى الذي تذهب إليه الإدانة في الاستناد إلى تلك الحقائق. ولا ينطبق ذلك على النتائج القانونية المترتبة على تلك الحقائق أو على سماع أدلة جديدة إذا لم تكن تلك الأدلة غير متوافرة لسبب قانوني ما، في جلسات سماع الشهود الأصلية.^(٣١٧)

(٣١٤) الاتفاقية مفتوحة، في ظل ظروف معينة، لمشاركة دول غير أعضاء (انظر الفقرة ١ من المادة ٣٦، والمادة

(٣٧).

(٣١٥) انظر Explanatory Report on the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (Strasbourg, Council of Europe, 1991), p. 11

(٣١٦) انظر مثلا Australia, Mutual Assistance in Criminal Matters Act, 1987

(٣١٧) انظر Explanatory Report on the Convention on Laundering, Search, Seizure and Confiscation of the Proceeds from Crime (Strasbourg, Council of Europe, 1991), p. 31-32

٨٠-٥ وقد ينشأ مصدر صعوبة آخر في واقع الممارسة عندما تتلقى دولة أنشأت نظام مصادرة قائماً على الإدانة طلباً من دولة اعتمدت إجراءات مصادرة مدنية أو إدارية. ففي معظم دوائر الاختصاص القضائي ليس من سبيل إلى إيلاء إيمان كامل أو ثقة كاملة بأوامر المصادرة التي لا تصدر على أثر إدانة بجريمة ذات صلة. وفي عدد آخر من البلدان التي تستخدم نظاماً قائماً على الإدانة، اتخذ قرار بصياغة القانون الداخلي على نحو يسمح بتوفير المساعدة فيما يتعلق بإجراءات المصادرة المدنية الأجنبية. وتقررت في اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠ صياغة نص يستجيب لواقع المصادرة المدنية وحدها دون المصادرة الإدارية.^(٣١٨) ومن جهة أخرى، فبموجب الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤ من المادة ١٨ في ذلك الصك، يشكل عدم ارتباط الطلب بإدانة سابقة سبباً اختيارياً لرفض تقديم المساعدة في مجال المصادرة. ويعد وضع سياسة تنظم هذا الأمر عنصراً هاماً في مجمل عملية التنفيذ.

٨١-٥ وتتناول الفقرة ٥ المسألة الهامة المتمثلة في التصرف في الأموال والمتحصلات التي تصادر في النهاية على أثر إجراءات داخلية أو التي تتوافر نتيجة لمساعدة دولية في مجال المصادرة. وتمثل القاعدة الأساسية المعتمدة والتي تعكس النهج السائد في الممارسة الدولية،^(٣١٩) في معالجة الأمر وفقاً للقانون الداخلي والإجراءات الإدارية في البلد الذي تنفذ فيه المصادرة بالفعل.

٨٢-٥ واتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تفرض أي قيود على السلطة التقديرية للدول فيما يتعلق بالطريقة التي تؤثر اتباعها في معالجة هذا الأمر، ولم ينشأ أي اتفاق في الرأي داخل المجتمع الدولي أثناء السنوات التي انقضت منذ سنة ١٩٨٨. غير أن من الجوهري، بالنظر إلى المبالغ الطائلة التي قد تتعرض للمصادرة، تطوير سياسة وإدخال أي تغييرات يلزم إدخالها على القانون الداخلي والممارسات الداخلية بهدف تنفيذ تلك السياسة. وينبغي أن تنسحب هذه الاعتبارات على التصرف في المواد والمعدات والوسائط غير المشروعة والخاضعة للمصادرة بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من هذه المادة، علماً بأنها قد تشمل بنوداً قيمة وذات فائدة بالغة - كالسيارات والسفن والطائرات.^(٣٢٠)

٨٣-٥ وسوف يتعين في بعض البلدان الحصول على الصلاحية المطلوبة لإبادة المخدرات والمؤثرات العقلية وغيرها من الأموال التي قد تلحق الضرر بالجمهور. بل إن الأطراف قد ترغب، عملاً بالفقرة ٥ من المادة ١٤، في اتخاذ التدابير اللازمة للمبادرة إلى إبادة المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة بالجدول ١ والجدول ٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، أو إلى التخلص منها بطريقة قانونية، وإلى النص على إمكانية قبول عينات مصدقة رسمياً بوصفها دليل إثبات.^(٣٢١) وعلى الصعيد العملي، نشأت في بعض البلدان مشاكل تتعلق بالتصرف نهائياً في المواد التي يكثر استعمالها في الصنع غير

(٣١٨) المرجع نفسه، ص ص ٢٦-٢٧.

(٣١٩) للاطلاع على نهج مماثل، انظر مثلاً الفقرة ٢٨ من مخطط الكومنولث والمادة ١٥ من اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٠.

(٣٢٠) انظر مثلاً Italy, Decree No. 309 of 9 October 1990, sect. 100.

(٣٢١) انظر أدناه شرح الفقرة ٥ من المادة ١٤.

المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية.^(٣٢٢) وفي مؤتمر الكاريبي المعني بغسل أموال المخدرات، المنعقد في أوروبا من ٤ الى ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٠ دعت البلدان المشاركة الى التعاون الدولي في السعي الى إيجاد حلول مناسبة في هذا المجال.^(٣٢٣)

٥-٨٤ وفي كثير من البلدان، تستخدم الأموال المحصّلة من عملية المصادرة في تعزيز الإيرادات الحكومية العامة. ومن جهة أخرى، اتخذ في عدد متزايد من الحالات قرار بالاحتفاظ بالأموال وتكريسها لوجه استعمال رسمي محدد، أو بيعها (في مناقصة عامة أو في مزاد عام أو بوسيلة أخرى) وتحويل الإيرادات المتأتية من عملية البيع الى مساندة أولويات تم تحديدها. ومن أمثلة ذلك أن فرقة العمل للإجراءات المالية في منطقة الكاريبي أوصت بأن تنص إجراءات المصادرة على أن تحوّل الأموال المصادرة كلها أو جزء منها مباشرة الى السلطات المختصة لاستخدامها، أو على أن تباع تلك الأموال وتودع الإيرادات المتأتية من عمليات البيع هذه في صندوق تكرسه السلطات المختصة لجهود مكافحة المخدرات ومناهضة غسل الأموال.^(٣٢٤) ومن الوسائل الجديرة بالنظر في هذا السياق إنشاء صندوق خاص يديره مجلس أمناء أو لجنة يسمى أعضاؤها لهذا الغرض. ويذكر من بين البلدان التي اعتمدت صيغا من هذا النهج كولومبيا^(٣٢٥) ومصر^(٣٢٦) وتايلند.^(٣٢٧) وسعت بلدان أخرى الى تحقيق أغراض مماثلة بطرق أخرى.^(٣٢٨)

٥-٨٥ وفي بعض البلدان، يعاد استثمار الأموال المصادرة، كليا أو جزئيا، في أنشطة إنفاذ القوانين، داخلية كانت أم دولية. وما من شك في أن هذا التمويل يمكن أن يعزز فعالية البرامج القائمة بقدر ما يمكن أن يتيح اتخاذ مبادرات يتعذر اتخاذها لولا ذلك. ففي سنة ١٩٩٤ مثلا، أنشأت فرقة العمل للإجراءات المالية بشأن غسل الأموال أمانة آسيوية بتمويل من سلف مقدمة من الصندوق الاستراتيجي للأصول المصادرة. ومن جهة أخرى، يمكن أن تنجم أخطار واضحة عن أي تهاون في إدارة هذه الأداة الجديدة لإنفاذ القوانين. وتخص بالذكر إمكانية نشوء الحاجة الى اتخاذ خطوات لضمان أن لا يترتب على توقع المنافع المتأتية من إجراءات تقاسم الأموال تغيير أولويات إنفاذ القوانين بطرق غير مقبولة.

(٣٢٢) انظر أدناه شروح المادة ١٢.

(٣٢٣) انظر مثلا، W. Gilmore, ed., International Efforts to Combat Money Laundering (Cambridge, Grotius Publications, 1992), p. 27.

(٣٢٤) أعيد نشره في A. Smellie, "The work of the Caribbean Regional Division of the Financial Action Task Force", Action against Transnational Criminality: Papers from the 1993 Oxford Conference on International and White Collar Crime (London, Commonwealth Secretariat, 1994), p. 32.

(٣٢٥) Law No. 30 of 1986, art. 97 و Decree No. 3788 of 31 December 1986, art. 43.

(٣٢٦) Law No. 122 of 1989, art. 37 bis (d).

(٣٢٧) 1991 Act on Measures for the Suppression of Offenders in an Offence Relating to Narcotics, chap. III.

(٣٢٨) انظر مثلا Italy, Decree No. 309 of 9 October 1990, sect. 101.

٨٦-٥ وعند صوغ وتنفيذ سياسة في هذا المجال، عادة ما يميز بين المصادرة في سياق داخلي بحت والمصادرة المترتبة على تعاون دولي، وذلك هو النهج المعتمد في صياغة الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٥، مما يتيح إيلاء "اعتبار خاص" لإبرام اتفاقات بشأن التبرع بالمتحصلات المصادرة للهيئات الدولية الحكومية المتخصصة في جهود مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات وإساءة استعمال المخدرات، وبشأن اقتسام المتحصلات والأموال المصادرة مع أطراف أخرى. ومنذ سنة ١٩٨٨، كان هناك نزوع نحو التركيز على الخيار الثاني. وتنطوي الفقرة الفرعية (د) من المادة ٧ من اللوائح النموذجية بشأن جرائم غسل الأموال المتصلة بالاتجار غير المشروع بالعقاقير المخدرة والجرائم المرتبطة به - لمنظمة الدول الأمريكية - التي تنص على "تحويل الأموال موضوع المصدرة أو إيرادات بيعها إلى أي بلد آخر يكون قد شارك بطريق مباشر أو غير مباشر في تجميد الأموال أو التحفظ عليها أو التجريد منها، إذا كان هذا التحويل مرخصا به بموجب اتفاق دولي". وكان الكثير من الممارسات التعاهدية الناتجة عن ذلك ذا طابع ثنائي يستهدف تيسير تقاسم الأصول على أساس كل حالة على حدة. ومن الأمثلة الجيدة على هذا النهج اتفاق الملكة المتحدة النموذجي لسنة ١٩٩٣ لاستكمال وتيسير تنفيذ اتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بغسل الأموال وتفتيش عائدات الجريمة وضبطها ومصادرتها. وتنص المادة ٦ من هذا الاتفاق النموذجي على أن "الاتفاقات الرامية إلى الخروج على القاعدة التي تقضي بأن يتصرف الطرف المتلقي الطلب في الأموال المصادرة وفقا لقانونه الداخلي، تعقد على أساس كل حالة على حدة، وحصرا بين السلطات المركزية للأطراف بموجب المادة ٢ من هذا الاتفاق".^(٣٢٩)

٨٧-٥ وتحتاج البلدان الراغبة في المشاركة في تقاسم الأصول على الصعيد الدولي إلى أن تتحقق من أن قانونها الداخلي ينص على تحويل الصلاحية اللازمة وينشئ كافة الشروط ذات الصلة. ومن أمثلة ذلك أن الولايات المتحدة لديها ثلاثة أحكام قانونية ترخص للنائب العام وأو وزير الخزانة بتحويل الأموال المصادرة إلى بلد أجنبي.^(٣٣٠) وفي كندا ينشئ قانون إدارة الأموال المتحفظ عليها نظاما قانونيا لتقاسم الأصول على الصعيد الدولي استنادا إلى اتفاقات متبادلة سبق إبرامها.^(٣٣١) وتورد شروط اللوائح اللاحقة بشأن تقاسم الأموال المصادرة لسنة ١٩٩٥ التفاصيل اللازمة لتشغيل النظام. وتتناول تلك التفاصيل مسائل من بينها تحديد المبلغ المتاح للتقاسم، والموعد الذي يجري فيه ما يتفق عليه من تقاسم، والقواعد التي تطبق أو الأسس التي يستند إليها في تقدير مساهمة كل من دوائر الاختصاص القضائي المعنية.

٨٨-٥ وفي بعض الحالات، اعتمدت الحكومات سياسات مختلفة بشأن التصرف في الأموال المصادرة تبعا لما إذا كانت القضية التي أسفرت عن مصادرتها تتسم أو لا تتسم ببعيد دولي. ففي المملكة المتحدة مثلا، تضاف الأموال المتأتية من قضايا داخلية صرفا إلى الإيرادات العامة للدولة، بينما تودع في صندوق الأصول المضبوطة Seized Assets Fund الأموال التي صودرت نتيجة

(٣٢٩) أعيد نشرها في W. Gilmore, ed., Mutual Assistance in Criminal and Business Regulatory Matters (Cambridge, Cambridge University Press, 1995), p. 264.

(٣٣٠) انظر 18 USC, s.981(i)(1), 19 USC, s.1616a(c)(2), and 21 USC, s.881(e)(1)(E).

(٣٣١) انظر section 11, S.C. 1993, c.37.

لإعمال اتفاقات دولية إضافة إلى الهدايا المقدمة من حكومات أخرى تقديراً لما تقدمه بريطانيا من تعاون في التحقيقات الدولية. وتستخدم أموال ذلك الصندوق في تمويل مشاريع محددة لا تتكرر لمكافحة إساءة استعمال المخدرات في المملكة المتحدة وفي بلدان أخرى. ويتسم هذا النوع من السياسة بمزية استجابتها لحقيقة وجود بلدان تعوزها القدرة أو الرغبة في تقاسم الأصول ما لم يعد ذلك بالنفع على المشاركين في أنشطة مكافحة المخدرات. ولأسباب تتعلق بالسياسة العامة وأسباب أخرى، ليست جميع البلدان على استعداد لتوخي كل هذا القدر من المرونة. ففي كندا مثلاً، تقضي لوائح تقاسم الأموال المصادرة على وجه التحديد بأن "تنص" اتفاقات تقاسم الأصول مع بلدان أجنبية "على عدم وجود شروط فيما يتعلق باستخدام أي أموال ترد بموجب الاتفاق".^(٣٣٢)

تسليم المجرمين

تعليقات عامة

١-٦ يعد تسليم المجرمين أقدم الآليات وأشدّها رسوخاً لتوفير التعاون فيما بين الدول في المسائل الجنائية، وهي عملية يألّفها جميع أعضاء المجتمع الدولي. والواقع أنه بالنظر إلى أن تسليم المجرمين بصدد جرائم ذات صلة بالمخدرات كان من قبل موضوع أحكام خاصة في اتفاقية سنة ١٩٦١ وفي تلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة وفي اتفاقية سنة ١٩٧١،^(٣٣٣) كانت دول كثيرة قد مرت بتجارب هامة في تنفيذها في سياق المخدرات على وجه التحديد. وعلى خلاف ترتيبات تعاونية أخرى منصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٨٨، مثل المصادرة التي تتعلق بمجالات كانت جديدة بالنسبة لبلدان كثيرة وقت اعتماد الاتفاقية، سيجري تنفيذ الالتزامات المتعلقة بتسليم المجرمين، في معظم الحالات وفي المقام الأول، داخل إطار تشريعي متطور وبنية إدارية متطورة.

٢-٦ ومن جهة أخرى فإن ذلك لا يعني إمكانية افتراض أن الامتثال لأحكام المادة ٦ حرفاً وروحاً سيكون التزاماً تلقائياً. فكما سنرى في الفقرات التالية، تختلف اتفاقية سنة ١٩٨٨ عن سائر الاتفاقيات التي سبقتها في مجال مكافحة المخدرات وتدخل عليها تحسينات. كذلك فإنه بموجب المادة ٦ سيكون من الممكن استخدام إجراءات تسليم المجرمين جنباً إلى جنب مع أساليب تعاونية أخرى راسخة من بينها نقل إنفاذ الأحكام^(٣٣٤) ونقل الأشخاص المحكوم عليهم،^(٣٣٥) بغية تذييل صعوبات معينة صودفت في ممارسات دولية سابقة.

٣-٦ وعلى خلاف نهج الاتفاقية إزاء المصادرة (المادة ٥) والمساعدة القانونية المتبادلة (المادة ٧)، لا يقصد بأحكام المادة ٦ أن تشكل معاهدة تفصيلية مصغرة بشأن تسليم المجرمين. فكما هو الحال في اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية سنة ١٩٧١، تعتمد تلك الأحكام اعتماداً

(٣٣٣) انظر اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ٣٦، واتفاقية سنة ١٩٧١ الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ٢٢. وكانت الفقرة الفرعية المناظرة من اتفاقية سنة ١٩٦١ قد عدلتها المادة ١٤ من بروتوكول سنة ١٩٧٢ ووسعت نطاقها وعززتها. انظر أيضاً Extradition for Drug-Related Offences (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.85.XI.6)

(٣٣٤) انظر أدناه شرح الفقرة ١٠ من المادة ٦.

(٣٣٥) انظر أدناه شرح الفقرة ١٢ من المادة ٦.

كبيراً على اتفاقات وترتيبات سابقة ومقبلة بين الأطراف، وعلى القوانين الداخلية لكل طرف.^(٣٣٦)

الفقرة ١

١- تطبيق هذه المادة على الجرائم التي تقرها الأطراف وفقاً للفقرة ١ من المادة ٣.

الشرح

٦-٤ كما هو الحال في عدد آخر من الأحكام الرئيسية في اتفاقية سنة ١٩٨٨، تحدد الفقرة ١ نطاق السلوك المشمول بالمادة بجرائم الاتجار الأشد خطورة نسبياً والدرجة بالفقرة ١ من المادة ٣. وتشمل هذه أفعال غسل الأموال المرتكبة عن قصد،^(٣٣٧) وصنع أو نقل أو توزيع المعدات والمواد والمواد المدرجة بالجدول ١ والجدول ٢ للاتفاقية مع العلم بأنها ستستخدم في أغراض غير مشروعة.^(٣٣٨) ولم يكن أي من هذين الشكلين من أشكال السلوك محظوراً بموجب الاتفاقيات المتعددة الأطراف السابقة بشأن المخدرات وكانت وقت اعتماد الاتفاقية أفعالاً جنائية جديدة بالنسبة لدول كثيرة. وبالنظر إلى الدور المحوري الذي يلعبه في قانون وممارسة تسليم المجرمين مفهوم الإجرامية الزدوجة (أي اشتراط أن يكون الفعل الذي يشكل أساس الطلب معتبراً فعلاً إجرامياً بمقتضى قوانين الدول الطالبة والدول المتلقية الطلب كليهما)، كانت تلك الجرائم بعيدة إلى حد كبير عن متناول التعاون الدولي من خلال تسليم المجرمين. وقد اعتبر تحديث القانون الذي يمثله ذلك واحداً من أهم المنجزات التي حققتها اتفاقية سنة ١٩٨٨.^(٣٣٩)

الفقرة ٢

٢- تعتبر كل جريمة من الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة مدرجة كجريمة يجوز فيها تسليم المجرمين، في أية معاهدة لتسليم المجرمين سارية فيما

(٣٣٦) انظر مثلاً J. Schutte, "Extradition for drug offences: new developments under the 1988 U.N. Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances", Revue internationale de droit pénal, No. 62, 1991, p. 137.

(٣٣٧) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

(٣٣٨) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣.

(٣٣٩) انظر مثلاً تقرير وفد الولايات المتحدة إلى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية، "، 101st Congress, 1st Session, Senate, Exec. Rept. 101-15, p. 49.

بين الأطراف. وتتعهد الأطراف بإدراج تلك الجرائم في عداد الجرائم التي يجوز فيها تسليم المجرمين في أية معاهدة لتسليم المجرمين تعقد فيما بينها.

الشرح

٥-٦ يكاد يكون نص الفقرة ٢ مطابقا لنص الفقرة الفرعية (ب) ('١') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦ لاتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢. وكان نص هذا الجزء من اتفاقية سنة ١٩٦١ أضعف كثيرا من ذلك فلم يدخل أي تعديل على معاهدات تسليم المجرمين القائمة آنذاك واكتفى بالإشارة إلى أن "من المرغوب فيه" أن تدرج الجرائم المعنية فيما يبرم مستقبلا من معاهدات بين الأطراف.^(٣٤٠) وجريا على الممارسة الحديثة السائدة لإبرام المعاهدات المتعددة الأطراف بشأن الجرائم التي تسبب قلقا للمجتمع الدولي،^(٣٤١) فإن النص الحالي يتبع عن كثب نظيره الذي اعتمد في سنة ١٩٧٢. غير أنه في نص سنة ١٩٧٢، تخضع الفقرة ٢ بكاملها لشرط وقائي يشير إلى "حدود الأحكام الدستورية والنظام القانوني والتشريع الوطني"؛ في حين لا ينطبق أي شرط وقائي على نص سنة ١٩٨٨.

٦-٦ تعدل الفقرة ٢ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، بمقتضى أحكام القانون الدولي العام، المعاهدات السابقة لتسليم المجرمين التي يخضع لها الأطراف، بحيث تدرج في نطاقها الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. وينطبق ذلك على المعاهدات المتعددة الأطراف وعلى المعاهدات الثنائية على السواء بقدر ما تلزم هذه وتلك الأطراف بأحكام الاتفاقية الحالية.^(٣٤٢)

٧-٦ كذلك تلتزم الأطراف بأن تدرج فيما تبرم مستقبلا من اتفاقات لتسليم المجرمين الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ في عداد الجرائم التي يجوز فيها تسليم المجرمين.

الفقرة ٣

٣- إذا تلقى طرف، يخضع تسليم المجرمين لوجود معاهدة، طلب تسليم من طرف آخر لا يرتبط معه بمعاهدة تسليم، جاز له أن يعتبر هذه الاتفاقية

(٣٤٠) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ٣٦. والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ٢٢، المصاغة في عبارات معادلة.

(٣٤١) انظر مثلا الفقرة ١ من المادة ١٠ من الاتفاقية الدولية لمناهضة أخذ الرهائن (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١٣١٦، ص ٢٠٥).

(٣٤٢) انظر الشروح على بروتوكول سنة ١٩٧٢، الحاشية (٢) على الفقرة ٣ من شرح الفقرة ٢ من المادة ١٤، والفقرة الاستهلالية للفترين الفرعيتين (أ) و(ب) ('١') التي تسترعي الانتباه إلى مقتضيات اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ١٩٦٩ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٥١١، صفحة ٣٣١) بشأن تعديل المادة ٣٦ من اتفاقية سنة ١٩٦١.

الأساس القانوني للتسليم فيما يتعلق بأية جريمة تنطبق عليها هذه المادة. وعلى الأطراف التي تستلزم وجود تشريع تفصيلي لاعتبار هذه الاتفاقية أساسا قانونيا لتسليم المجرمين، أن تنظر في سن هذا التشريع.

الشرح

٨-٦ يعترف في الفقرتين ٣ و٤ بوجود تقليديين متميزين في مجال تسليم المجرمين قانونا وممارسة. فمن المقبول في القانون الدولي أن الدولة ليس من واجبها تسليم المجرمين إذا لم يكن هناك التزام تعاهدي بهذا المعنى. ومن جهة أخرى، لا يتضمن القانون الدولي العرفي أي قاعدة تستبعد تسليم المجرمين في حالة عدم وجود معاهدة بين الطرف الطالب والطرف المتلقي الطلب. وعمدت دول كثيرة الى تضمين قانونها الداخلي أحكاما تتيح تسليم المجرمين حتى في حالة عدم وجود التزام تعاهدي واجب التطبيق. وجعلت دول أخرى، بما في ذلك بعض بلدان القانون العام، ذلك مشروطا بوجود علاقة تعاهدية بين الدولة طالبة والدولة المتلقية الطلب.^(٣٤٣) وتتناول الفقرة ٤ المجموعة الأولى من تلك الدول بينما تتناول الفقرة ٣ المجموعة الثانية.

٩-٦ وينبغي نص الجملة الأولى من الفقرة ٣ على نص الجملة المناظرة في الفقرة الفرعية (ب) ('٢') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦ باتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول ١٩٧٢. فهي لا تفرض أي التزام على الأطراف بل تتيح لهم خيارا (يمكن أن يتوافر حتى دون وجود حكم كهذا في النص).^(٣٤٤) وأثناء المؤتمر، وفي الاجتماعات التحضيرية، دارت مناقشات مستفيضة حول إمكانية جعل هذا الحكم إلزاميا^(٣٤٥) ومن ثم جعله مجاريا للطابع الإلزامي للفقرة ٤ من المادة. واعتراض على ذلك استنادا الى أن بعض الدول لديها سياسة ثابتة تقضي بالتفاوض بشأن تسليم المجرمين على أساس ثنائي، والى أنه إذا جعلت الفقرة إلزامية فسوف تكون فعلا بمثابة معاهدة متعددة الأطراف لتسليم المجرمين. وكان لهذا السبب أن جاءت الأحكام المناظرة في معاهدات أخرى متعددة الأطراف غير ملزمة.^(٣٤٦) وتمثل القرار الأخير في الاحتفاظ بعبارة "جاز له"، ومن

(٣٤٣) اعتمدت دول غير هذه وتلك نهجا مختلطا. ومن أمثلة ذلك أن المملكة المتحدة لم تكن تشتترط، حتى قبل إصدار قانونها لسنة ١٩٨٨ الذي ينص على تسليم المجرمين في حالات خاصة، وجود معاهدات بهذا الشأن بينها وبين بلدان الكومنولث أو أيرلندا، وذلك لأسباب مختلفة، تاريخية وقانونية وأسباب تتعلق بالسياسة العامة.

(٣٤٤) يبرز ذلك نص اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ باستخدام العبارة "بمحض اختيارها".

(٣٤٥) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CN.7/1987/2 (الجزء رابعا)، الفصل الثاني ("المادة ٣")، ص ٧٦، الفقرات ٥٩-٦١؛ الوثائق الرسمية المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الثالثة عشرة، الفقرات ١٠٠-١٠٥، المرجع نفسه، الجلسة الخامسة عشرة، الفقرة ١؛ المرجع نفسه، الجلسة السابعة عشرة الفقرات ١ و٢ و٢١؛ المرجع نفسه، الجلسة السابعة والعشرون، الفقرات ١٣-٣٢.

(٣٤٦) من أمثلة ذلك، اتفاقية مكافحة الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، الفقرة ٢ من المادة ٨، واتفاقية مكافحة الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الطيران المدني، الفقرة ٢ من المادة ٨، واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة الموجهة ضد سلامة الملاحة البحرية، الفقرة ٢ من المادة ١١.

ثم بالطابع غير الإلزامي للجملة الأولى من الفقرة، على أن تضاف جملة ثانية تستخدم فيها عبارة "على الأطراف".

١٠-٦ ومن جهة أخرى فواقع الأمر هو أن الجملة الثانية من الفقرة ٣ تتسم بطابع وعظي. فهي تشجع الأطراف التي قد تستطيع أن تتخذ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ أساساً قانونياً لتسليم المجرمين (وإن كانت تقاليداً القانونية الداخلية تقتضي عرفاً وجود أحكام تفصيلية) على أن تكفل تعديل تشريعها الداخلي على النحو المناسب، وهي تشجعها على ذلك دون أن تطالبها به. ومؤدى ذلك أن هذه الأطراف ملزمة بالنظر في اتخاذ إجراءات ولكنها لا تطالب بأن تكفل إفضاء هذا النظر في الأمر إلى تنفيذه.

الفقرة ٤

٤- تسلم الأطراف التي لا تخضع لتسليم المجرمين لوجود معاهدة، بأن الجرائم التي تنطبق عليها هذه المادة جرائم يجوز فيها التسليم فيما بينها.

الشرح

١١-٦ فيما يتعلق بالأطراف التي تجيز تسليم المجرمين في حالة عدم وجود معاهدة، تطالب الفقرة ٤ (المبنية على الفقرة الفرعية (ب) ('٣') من الفقرة ٢ من المادة ٣٦ لاتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢) بأن تعتبر الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ جرائم يجوز فيها تسليم المجرمين بينها وبين سائر أطراف الاتفاقية. ولئن كان هذا الحكم إلزامياً فهو، كما لاحظ أحد الممثلين في مؤتمر سنة ١٩٨٨، "لا يقتضي من تلك الدول إلا أن تنشئ لنفسها الإمكانية القانونية لتسليم المجرمين دون أن ينال ذلك من سلطتها التقديرية في منح ذلك التسليم أو حتى في معالجة طلبات التسليم التي تقدمها أطراف أخرى".^(٣٤٧)

الفقرة ٥

٥- يخضع تسليم المجرمين، بما في ذلك الأسباب التي يجوز أن يستند إليها الطرف متلقي الطلب في رفض التسليم، للشروط التي ينص عليها قانون الطرف متلقي الطلب أو معاهدات تسليم المجرمين الواجبة التطبيق.

الشرح

٦-١٢ تنشئ الفقرة ٥ من المادة ٦ قاعدة عامة مؤداها أن تسليم المجرمين فيما يتعلق بالجرائم المعنية المنصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٨٨ يظل خاضعا للقانون الداخلي للطرف المتلقي الطلب وللالتزامات الواجبة التطبيق في الاتفاقات الثنائية أو متعددة الأطراف لتسليم المجرمين. ويطبق هذا المفهوم على وجه التحديد وعلى سبيل الحيلة، على الأسباب التي يجوز الاستناد إليها في رفض طلبات التسليم. ومن جهة أخرى، اتخذ قرار بتضمين الفقرة ٣ إشارة الى مجموعة محددة من الأسباب الاختيارية للرفض.

٦-١٣ وأجرى المؤتمر مناقشات مستفيضة حول مسألة رفض تسليم المجرمين بسبب الجنسية. ذلك أن بلدانا كثيرة لديها مبدأ دستوري يمنعها من تسليم مواطنيها، أو هي تعارض ذلك بشدة، ولكن المؤتمر كان معروضا عليه مشروع فقرة تتضمن عدة صيغ اختيارية تستبعد أو تقيد أو على الأقل تثبط رفض تسليم المجرمين لأسباب تتعلق بالجنسية (أو بمكان الإقامة المعتاد).^(٣٤٨) وفي النهاية، رفضت الفقرة برمتها. وحالة المواطنين الذين لا يمكن تسليمهم تتناولها أيضا الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٤، التي تطالب الأطراف بتقرير اختصاصها القضائي في الجرائم التي يرتكبها أحد مواطنيها عندما ترفض تسليمه استنادا الى جنسيته، كما تعالج تلك الحالة في الفقرتين ٩ و١٠ من المادة ٦، اللتين تعكسان المبدأ القائل *aut dedere aut judicare* وتستهدفان عموما مثول هؤلاء الأشخاص أمام القضاء أو تنفيذهم الحكم الصادر ضدهم.

الفقرة ٦

٦- لدى النظر في الطلبات الواردة عملا بهذه المادة، يجوز للدولة متلقية الطلب أن ترفض الاستجابة لمثل هذه الطلبات عند وجود دواع كافية تؤدي إلى اعتقاد سلطاتها القضائية أو سلطاتها المختصة الأخرى بأن الاستجابة ستيسر ملاحقة أي شخص أو معاقبته بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو معتقداته السياسية، أو أنها ستلحق ضررا، لأي سبب من هذه الأسباب، بأي شخص يمسه الطلب.

(٣٤٨) للاطلاع على نص مشروع الفقرة. انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/11، المدة ٤ (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.3)، الفرع أولا. وللإطلاع على مناقشة النص، انظر الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الخامسة عشرة، الفقرات ٧-١٠٢؛ المرجع نفسه، الجلسة السادسة عشرة، الفقرات ٤٦-٧٨؛ المرجع نفسه، الجلسة السابعة عشرة، الفقرات ١-٣٢؛ المرجع نفسه، الجلسة الخامسة والعشرون، الفقرات ٦٧-٧٢.

الشرح

١٤-٦ يعرف نوع الحماية المشار إليه في الفقرة ٦ بصدد الشخص المطلوب تسليمه بأسماء مختلفة من بينها "شروط عدم التمييز" أو "شروط المحاكمة المنصفة" أو "شروط حق اللجوء". والغرض منه هو تمكين الدولة المتلقية الطلب من رفض تسليم المجرم عندما تكون متأكدة، استناداً إلى سبب أو أكثر من الأسباب المحددة، أن الطلب تمييزي في غرضه أو أن الشخص المعني قد يلحق به ضرر عند عودته. وقد أدرجت أحكام تستهدف إضفاء حماية مماثلة في عدة اتفاقات وترتيبات دولية من بينها مخطط الكومنولث لتسليم المجرمين الهاربين^(٣٤٩) والاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين^(٣٥٠). وقد استلهم إدراج الفقرة في المادة ٦ من مخطط الكومنولث^(٣٥١). وتعرضت الفقرة لاعتراض شديد من جانب الولايات المتحدة^(٣٥٢) موجه إلى العبارة "سلطاتها القضائية أو سلطاتها المختصة الأخرى". ولئن كانت قرارات تسليم المجرمين تتخذها في دول كثيرة سلطاتها القضائية أو على الأقل تشرك في اتخاذها، فإن الوضع في الولايات المتحدة يتمثل في أن النظام القانوني يعهد بصلاحيات اتخاذ القرار إلى الهيئة التنفيذية للحكومة. وارتأت الولايات المتحدة أن الفقرة ٦ لا تلزمها إدخال أي تغيير على ممارساتها تلك بالنظر إلى أن عبارة "سلطاتها القضائية أو سلطاتها المختصة الأخرى" يستطيع كل طرف أن يفسرها على ضوء ممارساته في إطار نظامه القانوني.

اعتبارات التنفيذ، الفقرات ٦-١

١٥-٦ تستبعد الصيغة المستخدمة في الفقرة ١ من نطاق المادة ٦ الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٣^(٣٥٣) ومن جهة أخرى فإن للأطراف، إن شاءت ذلك، أن تتحرر من هذا القيد في قوانينها وممارساتها^(٣٥٤) ويمكن تحقيق ذلك إما مباشرة من خلال تعريف الجرائم التي

(٣٤٩) مخطط الكومنولث لتسليم المجرمين الهاربين، الفقرة ١٠ (٢).

(٣٥٠) الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين؛ الفقرة ٢ من المادة ٣.

(٣٥١) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأول، الجلسة السابعة والعشرون، الفقرة ٢.

(٣٥٢) المرجع نفسه، المحاضر الموجزة لجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرات ٣٩-٤٤.

(٣٥٣) انظر أعلاه شرح الفقرة ٢ من المادة ٣. ويتباين هذا النهج مع النهج المعتمد في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ٣٦ لاتفاقية سنة ١٩٦١. ومن جهة أخرى، تحتوي هذه الأخيرة على سلطة تقديرية محددة لـ"رفض اعتقال المجرم أو تسليمه متى رأت السلطات المختصة أن الجريمة ليست على درجة كافية من الخطورة"، وهي سلطة لم ينل منها ما أجري من تعديلات في بروتوكول سنة ١٩٧٢.

(٣٥٤) انظر أدناه شرح المادة ٢٤.

تجيز تسليم المجرمين في القانون الداخلي أو في المعاهدات ذات الصلة، أو بطريق غير مباشر من خلال معالجة موضوع "التسليم التبعي".^(٣٥٥)

٦-١٦ وكما سبقت ملاحظته، يلعب مبدأ الإجرامية المزدوجة دورا محوريا في تسليم المجرمين. فلئن كان مفعول قاعدة الإجرامية المزدوجة قد خفض بصد الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، فهو لم يسقط تماما بالضرورة. وينبغي توخي العناية للتحقق من أن الفروق التقنية بين النهج التي تعتمدها مختلف البلدان للوفاء بالتزامها تجريم أنواع السلوك المحظورة لا تشكل عن غير قصد عقبات في سبيل تسليم المجرمين. والممارسات الدولية الحديثة تؤيد الرأي القائل بأنه لأغراض الوفاء بهذا الشرط، ينبغي إغفال الفروق في المصطلحات وإرساء تطبيق قاعدة الإجرامية المزدوجة على أساس دراسة لكل ما وقع من أفعال أو تقصير وليس على مجرد مقارنة للجرائم.^(٣٥٦) غير أن اعتماد هذا النهج لن يذلل جميع الصعوبات الممكنة في هذا المجال. من ذلك مثلا أن الالتزام بتجريم الأنشطة المدرجة بالفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ٣، يخضع لشرط وقائي. وعلى ذلك يرجح نشوء فروق هامة فيما بين الأطراف بشأن مدى وأسلوب تناول هذه المسائل في قوانينها الداخلية.

٦-١٧ وينبغي إيلاء الاعتبار لمسألة ما إذا كان التعديل اللاحق للالتزامات التعاهدية القائمة تنفيذا للفقرة ٢، بمقتضى القانون الدولي العام، سينظر إليه على أنه تعديل ساري المفعول في القانون الداخلي.^(٣٥٧) وإذا لم يكن الأمر كذلك فسيلزم اتخاذ إجراءات تصحيحية بتعديل القانون الداخلي بحيث يفي بمقتضيات الاتفاقية.

٦-١٨ وكثير من الممارسات التعاهدية الدولية الحديثة في مجال تسليم المجرمين لا يتعلق حصرا بالمخدرات بل يتناول هذا الشكل من التعاون الدولي من حيث علاقته بالجريمة عموما. وبدرجة متزايدة تحدد تلك الممارسات الجرائم التي تجيز التسليم على ضوء شدة العقوبة التي تستوجبها. وذلك هو الأسلوب المتبع في صكوك من بينها مخطط الكومنولث للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية^(٣٥٨) والاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين.^(٣٥٩) وهو كذلك النهج الموصى به في المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين^(٣٦٠) التي وافق عليها مؤتمر الأمم المتحدة الثامن لمنع الجريمة

(٣٥٥) انظر مثلا المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، لسنة ١٩٩٠ (قرار الجمعية العامة ٤٥/١١٦، المرفق، الفقرة ٤ من المادة ٢.

(٣٥٦) انظر مثلا المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، الفقرة ٢ من المادة ٢.

(٣٥٧) انظر مثلا Arnbjornsdottir-Mendler v. United States, 721 F.2d 679 (9th Cir. 1983) (extradition to Iceland based on the old treaty between Denmark and the United States and on the 1961 Convention) (تسليم مجرم إلى أيسلندا استنادا إلى معاهدة قديمة بين الدنمارك والولايات المتحدة وإلى اتفاقية سنة ١٩٦١).

(٣٥٨) مخطط الكومنولث لتسليم المجرمين الهاريين (بصيغته المعدلة في سنة ١٩٩٠) الفقرة ٢ (Returnable offences).

(٣٥٩) Explanatory Report on the European Convention on Extradition (Strasbourg, Council of Europe, 1985), pp. 13-14

(٣٦٠) انظر الفقرة ١ من المادة ٢.

ومعاملة المجرمين المنعقد في هافانا سنة ١٩٩٠ واعتمدها الجمعية العامة في وقت لاحق بقرارها ١١٦/٤٥ المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠.^(٣٦١) وبالنظر الى طبيعة الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، والى الأوامر القضائية الواردة بالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٤ وبالفقرة ٥ من تلك المادة، والهادفة الى ضمان توقيع عقوبات تبلغ الدرجة المناسبة من الشدة، فمن المرجح أن يكون الامتثال لحكم الفقرة ٢ من المادة ٦ امتثالا تلقائيا، شريطة اعتماد النهج المتمثل في تحديد الجرائم التي تجيز التسليم تبعا لصرامة العقوبة التي تستوجبها.

١٩-٦ وعلى خلاف ذلك، تعتمد بعض الصكوك الدولية، مراعاة لمقتضيات القانون الداخلي، الى اتباع النهج المتمثل في إيراد قائمة محددة بالجرائم التي تجيز تسليم المجرمين. وعلى أولئك الذين يكلفون مستقبلا بالتفاوض بشأن أي صك من هذا القبيل، أن يتحققوا من شمول جميع الأنشطة المحظورة بمقتضى الفقرة ١ من المادة ٣ في تلك القائمة. وفي بعض الحالات، سوف يتعين إدراج السلوك - إذا أريد اعتباره جريمة تجيز تسليم المجرم في إطار هذا التقليد - في معاهدة تسليم المجرمين ذات الصلة وفي صلب قانون تسليم المجرمين الداخلي على السواء. وعندئذ سيقتضي الأمر أيضا إدخال التعديلات المترتبة على ذلك على القائمة الواردة في القانون الداخلي.^(٣٦٢)

٢٠-٦ ومنذ ذلك التاريخ، استغل عدد من الأطراف الحكم الجوازي الوارد بالجملة الثانية من الفقرة ٣. من ذلك مثلا أن المملكة المتحدة اختارت اللجوء الى التشريع لكي تضيف اتفاقية سنة ١٩٨٨ الى قائمة الصكوك الدولية الواردة بالفرع ٢٢ من قانون تسليم المجرمين لسنة ١٩٨٩، والتي يمكن أن تعتبر عنصرا من عناصر القانون الداخلي لهذا الغرض.^(٣٦٣) ولم تستطع أطراف أخرى، لأسباب شتى، أن تفعل ذلك. فالولايات المتحدة مثلا تواجه قيودا قانونية تحول دون اتخاذ الاتفاقيات متعددة الأطراف أساسا لتسليم المجرمين. وبناء على ذلك أخضعت تصديقتها على اتفاقية سنة ١٩٨٨ لشرط مؤداه أن الولايات المتحدة "لن تعتبر هذه الاتفاقية أساسا لتسليم مواطنيها لأي بلد لا توجد بينه وبين الولايات المتحدة معاهدة ثنائية نافذة لتسليم المجرمين". وعندما يكون سبب العجز عن اتخاذ الاتفاقية أساسا قانونيا لتسليم المجرمين نابعا من عدم وجود تشريع داخلي مفصل في هذا الشأن، ينبغي النظر في سن ذلك التشريع.

٢١-٦ وكثيرا ما تعتبر مسألة "عدم التمييز" سببا إلزاميا لرفض تسليم المجرمين؛ وذلك هو النهج الذي اعتمد في الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٣ في المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين لسنة

(٣٦١) انظر أيضا R. Clark, "Crime: the UN agenda on international cooperation in the criminal justice system",

R. Clark, The United Nations Crime and Justice Programme, Nova Law Review, No. 15, 1991, pp. 485-489
Prevention and Criminal Justice Program: Formulation of Standards and Efforts at Their Implementation
(Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994), pp. 210-216

(٣٦٢) انظر مثلا United Kingdom, Extradition Act, 1989, sect. 38, and Criminal Justice Act, 1990, sect. 22.

(International Cooperation) Act, 1990, sect. 22.

(٣٦٣) انظر United Kingdom, Criminal Justice (International Cooperation) Act, 1990, sect. 22,

paras. 2 and 3

١٩٩٠ (قرار الأمم المتحدة ٤٥/١١٦، المرفق). كما عرضت لتلك المسألة القوانين الداخلية لتسليم المجرمين في عدة دول. وبناء على ذلك ليس من المتوقع أن يثير تطبيق هذا الشرط صعوبة تذكر.

٢٢-٦ ويتداخل شرط التمييز الوارد بالفقرة ٦ مع الممارسة التي درج عليها تسليم المجرمين والمتمثلة في منع إعادة الأشخاص إذا كان التسليم مطلوباً بصدور جريمة تعتبرها الدولة المتلقية الطلب جريمة ذات طابع سياسي - ولكن دون أن يتطابق معها تمام التطابق.^(٣٦٤) وفي الحالات التي يكون فيها نطاق استثناء الجريمة السياسية محدوداً أو معدوماً، يتعين التعويل على القاعدة المتعلقة بالتمييز^(٣٦٥) بدرجة أكبر من المعتاد. وجدير بالذكر في هذا الصدد أن الدول المشاركة مطالبة في الفقرة ١٠ من المادة ٣، بالتحقق من أنه لأغراض التعاون الدولي، بما في ذلك تسليم المجرمين، لا تعتبر الجرائم المنصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٨٨ جرائم سياسية أو جرائم ذات دوافع سياسية.^(٣٦٦) ويعد هذا الالتزام، الذي يمتد أيضاً إلى تصنيف نفس هذه الأفعال في عداد "الجرائم المالية" - وذلك سبب تقليدي آخر لرفض تسليم المجرمين - التزاماً مشروطاً "بعدم الإخلال بالضوابط الدستورية والقوانين الداخلية الأساسية للأطراف". لذلك يجب النظر فيما إذا كان هذا الالتزام المقيد التزاماً يجب الامتثال له وإذا كان الجواب بالإيجاب، في أفضل سبل تنفيذه في إطار القانون الداخلي والممارسة الداخلية.

الفقرة ٧

٧- تسعى الأطراف إلى تعجيل إجراءات تسليم المجرمين وإلى تبسيط متطلباتها بشأن أدلة الإثبات فيها، فيما يتعلق بأية جريمة تنطبق عليها هذه المادة.

الشرح

٢٣-٦ لا تعدو الفقرة ٧، بالصيغة التي خلص إليها المؤتمر،^(٣٦٧) أن تكون تشجيعاً للأطراف على التوصل إلى إجراءات أسرع وعلى تذييل الصعاب التي تقيّمها أحياناً متطلبات أدلة الإثبات

J. Young, "The political offence exception in the extradition law of the United Kingdom: a redundant concept?", Legal Studies, No. 4, 1984, pp. 211 ff

انظر مثلاً، Explanatory Report on the European Convention on the Suppression of Terrorism، (Strasbourg, Council of Europe, 1979)، pp. 14-15

انظر اعلاه شرح الفقرة ١٠ من المادة ٣.

(٣٦٧) وقع خطأ في الوثائق الرسمية يتعلق بالفقرة ٧ والفقرات التالية. "فالاقترح الأساسي" الوارد بتقرير اللجنة الأولى (الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CONF.82/11، المادة ٤" E/CONF.82/C.1/L.18/Add.3)، الفقرة (١) لم يكن في واقع الأمر النص المعروض على المؤتمر، بل صيغة أعدت بعد ذلك بكثير. وللإطلاع على النص الذي دارت

(ولاسيما في الحالات التي تعرف بالحالات الثابتة لأول وهلة (*prima facie*) انظر أيضا الفقرتين ٢٥-٦ و ٢٦-٦ أدناه).

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ٧

٢٤-٦ في حين أن الفقرة ٧ لا تتجاوز كونها "حكما وعظما عاما لتشجيع الأطراف على تبسيط إجراءات تسليم المجرمين وتشريعها"،^(٣٦٨) فإن إدراجها يمكن أن يؤخذ على أنه تعبير عن عدم ارتياح واسع النطاق داخل المجتمع الدولي إزاء النهج التقليدية للتصدي للأخطار التي تطرحها الأشكال الحديثة للاتجار الدولي بالمخدرات. ولقد تواصل منذ اعتماد اتفاقية سنة ١٩٨٨ التعبير في مختلف المحافل عن الرغبة في استحداث تغييرات تستهدف تحسين فعالية هذا النوع من تسليم المجرمين فيما يتعلق بالجرائم المعنية، بما في ذلك غسل الأموال.^(٣٦٩)

٢٥-٦ وكان من دواعي القلق وقت صياغة الاتفاقية، الصعوبات التي تصادفها بلدان كثيرة، ولا سيما البلدان التي يتبع اختصاصها القضائي القانون المدني، في الوفاء بشروط تزويد محاكم البلد المتلقي الطلب بأدلة كافية على جرم الشخص المتهم قبل أن يتم تسليمه. وهذه القاعدة التي تعرف عموما بشرط ثبوت الحالة لأول وهلة *prima facie*، تلعب دورا هاما في قوانين تسليم المجرمين في كثير من بلدان القانون العام وكثيرا ما تعتبر عائقا خطيرا للتعاون في هذا المجال. ومن أمثلة ذلك أن المملكة المتحدة سنت تشريعا ينص على الإلغاء التدريجي لقاعدة ثبوت الحالة لأول وهلة على أساس العلاقة مع كل دولة على حدة بموجب أمر مجلسي.^(٣٧٠)

٢٦-٦ وعلى الرغم من أن عدم الارتياح من تطبيق هذا الشرط يكون واضحا بوجه خاص عندما تتبع الدولة الطالبة تقليد القانون المدني، فإن هناك قلقا إزاء مفعوله حتى عندما تكون عملية التسليم فيما بين دوائر اختصاص قضائي تتبع القانون العام. ومن الأمثلة الواضحة على ذلك أن وزراء العدل في دول الكومنولث اتفقوا عند اجتماعهم في نيوزيلندا عام ١٩٩٠ على إدخال تغيير على مخطط سنة ١٩٦٦. والصيغة التوفيقية التي تم قبولها تمكن بلدان الكومنولث الراغبة في الاحتفاظ بالنهج التقليدي من أن تفعل ذلك وتنص في الوقت نفسه على ترتيبات ثنائية بين أي بلدين يرغبان في معالجة هذا الأمر بطريقة مختلفة. وكما ذكر في موضع آخر، فإن الحكم الاختياري الجديد "يمكن البلدان من التفاوض حول أي تعديلات تراها مناسبة لظروفها، ويقدم

حواله مناقشات المشاركين، انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني ص ص ١٧٢-١٧٤ (المادة ٤)."

(٣٦٨) تقرير وفد الولايات المتحدة الى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية ص 52، 101-15، p. Exec. Rept. 101-15، 1st Session، Senate، 101st Congress.

(٣٦٩) انظر فرقة العمل للإجراءات المالية بشأن غسل الأموال، "التقرير السنوي، ١٩٩٦" المرفق، التوصية رقم ٤٠.

(٣٧٠) Extradition Act 1989، sect. 9(8)(a) (انظر أيضا على سبيل المثال، European Convention on

Extradition Order، 1990، No. 1507.

في الوقت نفسه نموذجاً معيناً قد تختار اعتماده بلدان كثيرة^(٣٧١). وتأتي اتفاقية سنة ١٩٨٨ بعنصر زخم إضافي للنظر في إدخال تغييرات عامة من هذا القبيل.

٢٧-٦ ويوسع أي استعراض لدى ملاءمة الإجراءات والشروط الراهنة لتسليم المجرمين أن يحقق فائدة كبيرة من دراسة التطورات الجارية في بلدان ومناطق أخرى. من ذلك مثلاً أنه يلاحظ في أوروبا قبول متزايد لرأي مؤداه أن التعويل على القنوات الدبلوماسية في إيصال طلبات تسليم المجرمين يسفر عن حالات تأخير لا مبرر لها في حين أن الاتصال المباشر بين وزارات العدل^(٣٧٢) أو عن طريق سلطات مركزية معينة^(٣٧٣) يتيح بدائل أفضل. كما أن الحرص على الكفاءة الإدارية يتجلى في حالات رخص فيها باستخدام وسائل الاتصال الحديثة، كالإرسال بالفاكس،^(٣٧٤) في التفاوض بشأن تسليم المجرمين.^(٣٧٥)

٢٨-٦ ومن التطورات الأخرى التي استرعت الانتباه في السنوات الأخيرة، توفير إجراءات موجزة أو مبسطة لتسريع العملية في الحالات التي لا ينوي فيها الشخص المعني الطعن في تسليمه. وقد نص على ذلك في عدد من الترتيبات الإقليمية، بما فيها معاهدة بينيلوكس (بلجيكا وهولندا ولكسمبرغ) لسنة ١٩٦٢، واتفاقية شنغن لسنة ١٩٩٠، واتفاقية سنة ١٩٩٥ بشأن إجراءات مبسطة لتسليم المجرمين بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، كما تشمل المادة ٦ من المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين لسنة ١٩٩٠.

٢٩-٦ وبطبيعة الحال، يمكن أن يكون استعراض قانون وممارسات تسليم المجرمين أكثر طموحاً وشمولاً من ذلك بكثير. فعلى سبيل المثال، استهلكت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في السنوات الأخيرة برنامجاً يقضي بتناول عدد كبير من الجوانب الرئيسية لهذه الآلية التعاونية بالبحث. وشمل ذلك في جملة أمور خفض وتقنين عتبة الجرائم التي تجيز تسليم المجرمين، والتخفيف من صرامة الحكم القاضي بتحريم التسليم عندما يتمتع الشخص المعني، بموجب قانون الدولة الملتقبة الطلب، بالحصانة من الملاحقة أو العقاب نتيجة لانقضاء الوقت المحدد، وتعديل نطاق تطبيق قاعدة تخصيص التسليم (وهي القاعدة التي تمنع الملاحقة لجرائم تتجاوز الجريمة التي من أجلها تمت الموافقة على التسليم أصلاً - بدون موافقة الدولة الملتقبة الطلب)، وتخفيف القيود المفروضة على تسليم المواطنين.

(٣٧١) أمانة الكومنولث، الوثيقة LMM(90)32.

(٣٧٢) انظر مثلاً البروتوكول الإضافي الثاني للاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين، الفصل الخامس.

(٣٧٣) انظر مثلاً المادة ١ من الاتفاق بين الدول الأعضاء في الاتحادات الأوروبية لتبسيط وتحديث أساليب إرسال طلبات تسليم المجرمين، المبرم في سان سباستيان يوم ٢٦ أيار/مايو ١٩٨٩.

(٣٧٤) المادتان ٢ و ٣ من الاتفاق بين الدول الأعضاء في الاتحادات الأوروبية لتبسيط وتحديث أساليب إرسال طلبات تسليم المجرمين.

(٣٧٥) أدخلت اتفاقية شنغن لسنة ١٩٩٠ عدة تغييرات في هذا المجال (انظر مثلاً المادتين ٦٤ و ٦٥). وفي تلك الأثناء، أجريت اتفاقات للانضمام إلى تلك الاتفاقية مع كل من اليونان وإيطاليا والبرتغال (اتفاق دخل حيز النفاذ) وإسبانيا. ويجري الآن إبرام اتفاق انضمام مع النمسا، كما تجري مناقشات مع كل من الدانمرك وفنلندا والسويد لتوقيع صكوك انضمام، ومع أيسلندا والنرويج لتوقيع صكوك تطبيق موازية.

٦-٣٠ وعلى حين أن التغييرات في كثير من هذه المجالات لا يمكن استحداثها إلا بسن التشريعات وإدخال التعديلات المناسبة على المعاهدات، فمن الممكن إدخال تحسينات هامة بطرق أكثر بساطة. ففي أثناء رئاستها للاتحادات الأوروبية سنة ١٩٩٢، استهلكت الملكة المتحدة مناقشات مع دول أعضاء أخرى أسفرت عن اتفاقات بشأن عدة خطوات عملية يمكن اتخاذها للتخلص من حالات تأخير يمكن تفاديها. وترتب على ذلك عدد من التحسينات من بينها نشر دليل لإجراءات تسليم المجرمين في الدول المعنية يتضمن لوحات تدفق وقوائم بنقاط الاتصال وغير ذلك من المعلومات القيمة ذات الطابع العملي.^(٣٧٦) وفي سنة ١٩٩٤ عهد إلى أمانة مجلس أوروبا بمهمة توسيع ذلك النص بحيث يشمل جميع الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين لسنة ١٩٥٧. وهذه المبادرات لا تتطلب بالضرورة وجود إطار عملي إقليمي أو دون إقليمي. فمثلا يمكن اضطلاع طرف بمفرده بإعداد دليل عملي للقانون والممارسات الداخلية لتسليم المجرمين، وقيام السلطة المركزية لذلك الطرف بتوزيعه في وقت لاحق على الدول التي أبرمت معها اتفاقات سارية لتسليم المجرمين، أو على جميع الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨. وعلاوة على ذلك فإن توافر مذكرة إيضاحية عملية كهذه يتسم بقيمة كبيرة في المراحل الأولى للتفاوض بشأن معاهدة لتسليم المجرمين مع دول قد لا يكون لديها خبرة سابقة بالمتطلبات المحلية. وتشجع الفقرة ١١ من المادة ٦ إبرام مثل هذه الاتفاقات.

الفقرة ٨

٨- يجوز للطرف متلقي الطلب، مع مراعاة أحكام قانونه الداخلي وما يبرمه من معاهدات لتسليم المجرمين، وبناء على طلب من الطرف الطالب، أن يحتجز الشخص المطلوب تسليمه والموجود في إقليمه أو أن يتخذ تدابير ملائمة أخرى لضمان حضور ذلك الشخص عند إجراءات التسليم، وذلك متى اقتنع الطرف بأن الظروف تبرر ذلك وبأنها ظروف عاجلة.

الشرح

٦-٣١ أدرجت الفقرة ٨ أثناء المفاوضات التي أجريت في المؤتمر، وهي مستوحاة من صياغة وجدت في عدد من المعاهدات^(٣٧٧) وتستهدف تعزيز ترتيبات تسليم المجرمين بالنص على إمكانية احتجاز المجرم واتخاذ تدابير أخرى هدفها ضمان حضوره إجراءات التسليم. واعتبر إيراد الشرط

(٣٧٦) انظر Extradition: a Guide to Procedures of EC Member States (Incorporating Contact Points) (London, Home Office, International Criminal Policy Division, July 1993).

(٣٧٧) ومن أمثلة ذلك اتفاقية مكافحة الاستيلاء غير المشروع على الطائرات، ١٩٧٠ (الفقرة ١ من المادة ٦)؛ واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة ضد سلامة الطيران المدني، ١٩٧١ (الفقرة ١ من المادة ٦)؛ واتفاقية قمع الأعمال غير المشروعة ضد سلامة الملاحة البحرية، ١٩٨٨ (المادة ٧).

الوقائي أمراً جوهرياً بالنظر إلى اختلاف متطلبات النظم القانونية الوطنية فيما يتعلق بإجراءات الاحتجاز المؤقت والكفالة، وإلى التضارب المحتمل مع أحكام وإرادة بمعاهدات سارية.

٦-٣٢ وتتناول هذه الفقرة إمكانية تقديم طلبات في حالات الاستعجال بالاحتجاز المؤقت للشخص المطلوب ريثما يشرع في الإجراءات الرسمية لتسليمه. وتتمثل القاعدة في الممارسات التعاهدية الثنائية والمتعددة الأطراف، في شمول هذه المسألة الهامة التي كثيراً ما تعالج بقدر من التفصيل.^(٣٧٨) وتكون الفقرة ٨ غير ذات موضوع في الحالات التي توجد فيها معاهدة كهذه بين الدولة الطالبة والدولة متلقية الطلب، والهدف الرئيسي منها هو مساعدة الأطراف التي تشترط لتسليم المجرمين وجود علاقة تعاهدية وتكون على استعداد، بموجب الفقرة ٣، لأن تعتبر اتفاقية سنة ١٩٨٨ أساساً قانونياً لذلك. وقد تحتاج تلك البلدان "أيضاً إلى أساس تعاهدي لكي يتسنى لها الأمر باحتجاز شخص بصفة مؤقتة ريثما يسلم في النهاية، وذلك حتى قبل أن تتلقى طلباً رسمياً بتسليمه".^(٣٧٩)

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ٨

٦-٣٣ قد يتعين على الأطراف التي تشترط لتسليم المجرمين وجود علاقة تعاهدية وتكون مستعدة، بموجب الفقرة ٣، لأن تعتبر اتفاقية سنة ١٩٨٨ الأساس القانوني لذلك، أن تسن تشريعاً يميز لها ممارسة هذه السلطة على نحو سليم وإنشاء الإجراءات الإدارية وغيرها من الإجراءات المناسبة. ومن الجوهري عندئذ أن يظل ماثلاً في الأذهان أن طلبات الاحتجاز المؤقت هي بحكم تعريفها ذاته طلبات عاجلة تقتضي اتخاذ تدابير تجمع بين السرعة والكفاءة من جانب الدول المتلقية لها. والمتطلبات المتعلقة بمسائل مثل مضمون طلبات الاحتجاز المؤقت والوسائل المسموح بها لإبلاغها، ينبغي أن تصاغ والحاجة إلى السرعة والكفاءة ماثلة في الأذهان بوضوح.^(٣٨٠)

٦-٣٤ ومن الممكن أن يحقق فائدة توسيع نطاق أي دراسة لمسألة الاحتجاز المؤقت بحيث تشمل استعراضاً لسياسة وإجراءات تقديم طلبات إلى دول أخرى. ومن المهم التحقق من أن الطلبات لا تقدم إلا في الحالات المتسمة بقدر كاف من الاستعجال. ففي سياق الاتفاقية الأوروبية

(٣٧٨) انظر مثلاً المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، ١٩٩٠ (قرار الجمعية العامة ٤٦/١١٦، المرفق)، المادة ٩، والاتفاقية الأوروبية لتسليم المجرمين، ١٩٥٧، المادة ١٦.

(٣٧٩) J. Schutte, loc. Cit., p. 142.

(٣٨٠) انظر مثلاً الفقرة (١)٤ من مخطط الكومنولث لتسليم المجرمين الهاريين التي تنص فيما تنص عليه، على أنه لأغراض إصدار أمر حجز مؤقت، قد ترى السلطة القضائية المختصة في الأراضي التي يوجد بها الشخص المعني أو يعتقد أنه في طريقه إليها، أن تطلع على المعلومات الواردة في النشرات الدولية التي تصدرها المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (انتربول).

لتسليم المجرمين لسنة ١٩٥٧، مثلا، كانت كثرة لجوء الأطراف الى تلك الإجراءات ماثارا لقلق^(٣٨١) اقتضى عدة نداءات لضبط النفس.^(٣٨٢)

الفقرة ٩

٩- دون الإخلال بممارسة أي اختصاص قضائي جنائي مقرر وفقا للقانون الداخلي للطرف، على الطرف الذي يوجد في إقليمه الشخص المنسوب إليه ارتكاب الجريمة:

(أ) إذا لم يسلمه بصدد جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، للأسباب المبينة في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٤، أن يعرض القضية على سلطاته المختصة بغرض الملاحقة، ما لم يتفق على خلاف ذلك مع الطرف الطالب؛

(ب) إذا لم يسلمه بصدد الجريمة المذكورة وقرر اختصاصه فيما يتصل بها وفقا للفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ٤، أن يعرض القضية على سلطاته المختصة بغرض الملاحقة، ما لم يطلب الطرف الطالب خلاف ذلك تمسكا باختصاصه القضائي المشروع.

الشرح

٣٥-٦ لم يكن من السهل مناقشة الفقرة ٩ أثناء المؤتمر نظرا لأن الرأي لم يكن قد استقر بعد بصدد ما كان سيصبح الفقرة ٢ من المادة ٤ عندما بدأ النظر في المادة ٦.

٣٦-٦ وما يذكر أن الفقرة ٢ من المادة ٤ تتناول نوعين من الحالات. فالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ إلزامية وتقضي بأن يقرر كل طرف اختصاصه القضائي في الجرائم التي ينص عليها وفقا للفقرة ١ من المادة ٣ عندما يكون الشخص المنسوب إليه ارتكاب الجريمة موجودا داخل إقليمه ولا يسلمه الى طرف آخر على أساس أن الجريمة ارتكبت في إقليمه أو على متن سفينة ترفع علمه أو طائرة كانت مسجلة بمقتضى قوانينه وقت ارتكاب الجريمة، أو على أن الجريمة ارتكبتها أحد مواطنيه. أما الفقرة الفرعية (ب) فغير ملزمة وتنص على أنه يجوز للطرف أن يقرر اختصاصه القضائي في الجرائم المعنية عندما يكون الشخص المنسوب إليه ارتكاب الجريمة موجودا في إقليمه ولا يسلمه الى دولة طرف أخرى؛ وإذا كان رفض تسليم المجرم مبنيا على أسس أخرى غير

(٣٨١) انظر مثلا H. J. Bartsch, "The Western European approach", Revue internationale de droit

pénal, No. 62, 1991, pp. 508-509.

(٣٨٢) انظر مثلا التوصية رقم R(80)7 الصادرة عن لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا.

الأسس المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ)، فلا يكون الطرف متلقي الطلب ملزماً بتقرير اختصاصه القضائي.

٣٧-٦ وتتناول الفقرة ٩ من المادة ٦ نفس نوع المسألة ولكن في سياق تسليم المجرمين. وهي تنشئ عدداً من الالتزامات بموجب القانون الدولي العام ودون الإخلال بممارسة أي اختصاص جنائي مقرر وفقاً للقانون الداخلي للطرف الذي يسعى إلى تسليم المجرم من أراضيه ("الطرف متلقي الطلب"). ويتمثل الإلزام، مع مراعاة شروط أخرى مذكورة في النص، في عرض القضية على السلطات المختصة بغرض الملاحقة. ومعنى ذلك الشروع في اتخاذ الإجراءات العادية للطرف متلقي الطلب لاتخاذ قرار بالملاحقة أو بعدم الملاحقة. ولا يوجد إلزام فعلي بالملاحقة لأن ذلك من شأنه أن ينال من الاستقلال الذي تتمتع به سلطات الملاحقة في كثير من النظم القانونية الوطنية. وقد قرر المؤتمر الامتناع عن إدراج عبارات مثل "دون أي تأخير لا مبرر له" وإن كان واضحاً أن أي تأخير يجب أن يبقى عند الحد الأدنى وأن لا يختلف عن نظيره في الحالات المحلية الصرفة التي تعادلها في درجة تعقدها.

٣٨-٦ وفي الحالات الداخلة في نطاق الفقرة الفرعية (أ) من هذه الفقرة (والفقرة الفرعية المناظرة من الفقرة ٢ من المادة ٤)، حيث يكون تقرير الاختصاص القضائي من جانب الطرف متلقي الطلب إلزامياً، تجعل الفقرة ٩ من عرض القضية على سلطات الملاحقة أمر التزام تعاهدي "ما لم يتفق على خلاف ذلك مع الطرف الطالب". ومن الواضح على ضوء هذه العبارة الأخيرة أن الطرف متلقي الطلب ملزم بالتصرف ما لم يحصل على موافقة الطرف الطالب على امتناعه عن عرض القضية.

٣٩-٦ أما في الحالات الداخلة في نطاق الفقرة الفرعية (ب) من هذه الفقرة (والفقرة الفرعية المناظرة من الفقرة ٢ من المادة ٤) حيث يكون تقرير الاختصاص القضائي من جانب الطرف متلقي الطلب غير إلزامي، فإن نفس الالتزام التعاهدي يظل قائماً "ما لم يطلب الطرف الطالب خلاف ذلك تمسكاً باختصاصه القضائي المشروع". ويعني هذا الأسلوب، الذي تم التوصل إليه كحل وسط على أثر مناقشة مستفيضة، أنه عندما يبدي الطرف الطالب اعتراضه على عرض القضية على السلطات المختصة للطرف متلقي الطلب، يزول الالتزام التعاهدي. ومن جهة أخرى، تبقى للطرف متلقي الطلب، إن شاء، حرية ممارسة اختصاصه الجنائي وفقاً لقانونه الداخلي إذ ليس للطرف الطالب حق مطلق في الفيتو.^(٣٨٣)

(٣٨٣) انظر بيان ممثل هولندا (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الخامسة والعشرون، الفقرات ٣٨-٤١ و٤٩، وبيان ممثل كل من النمسا وفرنسا (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرتان ٤٧ و٥١).

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ٩

٤٠-٦ كما سبقت ملاحظته أعلاه، تعبر الفقرة ٩ عن مفهوم إقامة العدل بالتفويض، الذي يعرف أيضاً بمبدأ الـ *aut dedere aut judicare*. وتتعين قراءة هذه الفقرة بالاقتران الوثيق مع الفقرة الفرعية ٢ من المادة ٤.^(٣٨٤) ومن المرجح في واقع الممارسة أن يحقق هذا المفهوم أقصى نفع له في الحالات التي يرفض فيها تسليم المجرم على أساس أن الشخص المطلوب إعادته مواطن للبلد متلقي الطلب. ولئن كانت المشاكل والمسائل المقترنة بالتنفيذ الفعلي لهذه المتطلبات قد بحثت في سياق المادة ٤، فإنه ينبغي التأكيد هنا على أن التزام عرض القضية على السلطات المختصة بغرض الملاحقة ينشأ في كل مناسبة على حدة عندما يرفض التسليم في الظروف المشار إليها في الفقرة ٩. وعلى ذلك فمن الضروري التحقق من الامتثال حتى عندما لا تحل هذه الظروف إلا نادراً. ومن أمثلة ذلك أنه على حين لا يوجد في الولايات المتحدة حظر دستوري لتسليم المواطنين، لم تنشأ سوى حالات نادرة امتنعت فيها السلطات عن تسليم مواطنين وكان ذلك لأسباب قانونية تقنية^(٣٨٥). ولهذا السبب، سن تشريع لإزالة هذه العقبة من أمام الامتثال الكامل لمتطلبات اتفاقية سنة ١٩٨٨.^(٣٨٦)

الفقرة ١٠

١٠-١ إذا رفض طلب التسليم الرامي إلى تنفيذ عقوبة ما لأن الشخص المطلوب تسليمه من مواطني الطرف متلقي الطلب، ينظر الطرف متلقي الطلب، إذا كان قانونه يسمح بذلك وطبقاً لمقتضيات هذا القانون، وبناء على طلب من الطرف الطالب، في تنفيذ العقوبة المحكوم بها بموجب قانون الطرف الطالب، أو ما يتبقى من تلك العقوبة.

الشرح

٤١-٦ الغرض من الفقرة ١٠ هو استكمال أحكام الفقرة ٩ التي تتناول المجرمين المزعومين وليس المجرمين المدانين الذين يفرون قبل تنفيذ العقوبة أو قبل تنفيذها بالكامل. وفي تلك الحالات يجوز أن يسلم المجرم لكي يتلقى الحكم أو لكي ينفذه أو لكي ينفذ ما تبقى من العقوبة، ولكن التسليم يجوز رفضه لعدد من الأسباب. فعندما يكون الرفض على أساس أن

(٣٨٤) انظر أعلاه، شرح المادة ٢ من الفقرة ٤.

(٣٨٥) انظر مثلاً "تقرير وفد الولايات المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية"، 101st Congress, 1st Session, Senate, Exec. Rept. 101-15, pp. 52-53.

(٣٨٦) انظر Manual for Compliance with the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Washington, D.C., United States Department of Justice, 1992), p. 10.

المجرم من مواطني الدولة متلقية الطلب، ينشأ موقف مشابه للموقف الناشئ في الفقرة ٩. ومن جهة أخرى فإنه في الحالات الداخلة في نطاق الفقرة ١٠ لم يكن من المناسب النص على عرض القضية على السلطات المختصة للدولة المتلقية الطلب لإجراء محاكمة جديدة نظراً لأن ذلك يمكن أن ينشئ الدفع بالمحاكمة على ذات الجرم مرتين.^(٣٨٧) وفي بعض الدول يمكن أن يؤخذ بوجهة نظر مختلفة حول مسألة ازدواج المحاكمة،^(٣٨٨) أو قد يجري تجاوزها عندما يكون السجين لم ينفذ العقوبة كلها أو نفذ جزءاً من العقوبة التي أصدرت بها حكماً دولة أخرى^(٣٨٩)، غير أنه ليس من الممكن في نص دولي يرجى قبوله التفاوضي عن مسألة المحاكمة المزدوجة. وعوضاً عن ذلك، تنشأ إمكانية مطالبة المجرم بتنفيذ العقوبة (أو ما تبقى منها) في أراضي الدولة متلقية الطلب.

٤٢-٦ فالدولة متلقية الطلب، يطلب منها أن "تنظر في" تنفيذ العقوبة التي صدر بها حكم في الدولة الطالبة، ولكن دون فرض أي التزام بالتنفيذ. وتنفيذ أحكام صادرة عن محاكم أجنبية ليس أمراً ممكناً في بعض النظم القانونية الوطنية، وقد أدرج شرط وقائي تسليمياً بذلك حيث أن الالتزام هو بالنظر في تنفيذ العقوبة إذا كان قانون الدولة المتلقية الطلب يسمح بذلك وطبقاً لمقتضيات هذا القانون.^(٣٩٠)

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ١٠

٤٣-٦ على الرغم من أن مفهوم إنفاذ الأحكام الجنائية التي تصدرها دول ثالثة ليس من الرسوخ في الممارسات الدولية بالدرجة التي ترسخت بها أشكال أخرى من التعاون في المجال الجنائي، فإن هناك عدداً من السوابق التي يمكن أن تسترشد بها الدول المهتمة.^(٣٩١) ومن الأمثلة حديثة العهد ما جاء في الفصل الخامس من اتفاقية شنغن لسنة ١٩٩٠، حيث يعتمد نهج بسيط نسبياً يتمثل في استكمال ومد نطاق اتفاقية سنة ١٩٨٣ لمجلس أوروبا بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم^(٣٩٢) قياسياً بحيث تشمل نقل تنفيذ الأحكام الجنائية الصادرة في حق سجناء هاربين. ومن المهم في هذا الصدد أن نلاحظ أنه وفقاً للمادة ٦٩ من اتفاقية شنغن لن يكون نقل

(٣٨٧) انظر الرأي الذي أبداه ممثل هولندا بأن ازدواج المحاكمة مسألة موضع خلاف (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة السادسة والعشرون، الفقرة ٦٩).

(٣٨٨) انظر الرأي الذي أبداه ممثل الفلبين (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الاجتماع السادس والعشرون، الفقرة ٧١).

(٣٨٩) انظر مثلاً المادة ١١٣ من قانون العقوبات الفرنسي.

(٣٩٠) ظل النص النهائي مثاراً للقلق بسبب طابعه الابتكاري. انظر بيان ممثل الفلبين (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة ٥٠).

(٣٩١) انظر مثلاً اتفاقية سنة ١٩٩١ بين الدول الأعضاء في الاتحادات الأوروبية بشأن إنفاذ الأحكام الجنائية الأجنبية، ومشروع المعاهدة النموذجية بشأن نقل إنفاذ الجزاءات الجنائية E/CN.15/1992/4/Add.3 و Corr.1، انظر (الأول).

(٣٩٢) انظر أدناه شرح الفقرة ١٢ من المادة ٦.

تنفيذ الحكم "رهنًا بموافقة الشخص المحكوم عليه". وعلى الدول الرغبة في الاستفادة من هذا الخيار أن تتحقق من أن قانونها الداخلي يسمح بذلك. فإذا كان التقليد القانوني الوطني يقتضي عادة وجود معاهدة سارية كشرط مسبق لإنفاذ أحكام جنائية صادرة عن دول أخرى، فيمكن النظر في اعتبار أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ توفر الأساس الضروري في هذا السياق.

الفقرة ١١

١١- تسعى الأطراف إلى إبرام اتفاقات ثنائية ومتعددة الأطراف لتنفيذ تسليم المجرمين أو تعزيز فعاليته.

الشرح

٤٤-٦ في الفقرة ١١، وثيقة الصلة من حيث مقصدها بموضوع الفقرة ٧، تشجع الدول على إبرام مختلف أنواع معاهدات تسليم المجرمين من أجل تطبيق هذا النظام الإجرائي التعاوني أو تعزيز فعاليته.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ١١

٤٥-٦ مما يذكر أن المعاهدة النموذجية لتسليم المجرمين، ١٩٩٠، أعدت لمساعدة الدول الراغبة في التفاوض حول اتفاقات حديثة بشأن تسليم المجرمين.^(٣٩٣)

الفقرة ١٢

١٢- يجوز للأطراف أن تنظر في إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف، خاصة أو عامة، بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم بالسجن وبأشكال أخرى من العقوبة السالبة للحرية بسبب جرائم تنطبق عليها هذه المادة إلى بلدهم، لكي يكملوا هناك باقي العقوبة المحكوم عليهم بها.

(٣٩٣) "Manual on the Model Treaty on Extradition and Manual on the Model Treaty on Mutual Assistance in Criminal Matters: an implementation guide", International Review of Criminal Policy, Nos. 45 and 46 (United Nations publication, Sales, No. E.96.IV.2), part one

الشرح

٤٦-٦ تتناول الفقرة ١٢ إمكانية نقل المجرمين المدانين الذين ينفذون عقوبة احتجازية، الى دولة أخرى لكي يكملوا فيها ما تبقى من العقوبة. وتشكل الإشارة الى مفهوم نقل السجناء في هذا السياق اعترافا بحقيقة أن الطابع عبر الوطني للاتجار الدولي الحديث بالمخدرات قد أسفر عن وجود أعداد كبيرة من مواطني دول كثيرة مسجونين في الخارج. وبالنظر الى أن سياسة العقوبات في دول كثيرة تولي الآن اهتماما متزايدا لإعادة تأهيل المجرمين، أحد الأهداف المتوخاة أيضا في الفقرة ٤ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، فقد أصبح من المسلم به أن أفضل السبل لتحقيق ذلك في بعض الحالات هو وجود المجرم في وطنه. وعلاوة على ذلك "فلهذه السياسة جذورها في الاعتبارات الإنسانية: ذلك أن صعوبات الاتصال الناجمة عن حواجز اللغة، والاختراب عن الثقافة والعادات المحلية، وغياب الاتصالات مع الأقارب - قد تكون لها آثار ضارة على السجين الأجنبي".^(٣٩٤)

٤٧-٦ ولئن كانت الدولة التي ينقل إليها السجين عادة هي دولة جنسيته أو منشئه على نحو ما، فقد استخدمت في صياغة الفقرة ١٢ عبارة مفتوحة للإشارة إليها. ولم يكن من السهل عند صياغة الصكوك الدولية تحديد درجة الارتباط التي ينبغي إثبات وجودها بين الشخص المنقول وبين الدولة المزمع نقله إليها. من ذلك مثلا أن مخطط الكومنولث لنقل المجرمين المدانين يتحدث عن "روابط وثيقة... من نوع يمكن أن تعترف به [الدولة التي قد يجرى النقل إليها] لأغراض هذا المخطط".^(٣٩٥) كذلك فعلى الرغم من أن المؤتمر كان على وعي بأن عددا من الدول، ومن الصكوك الدولية،^(٣٩٦) يطالب صراحة بأن يقبل السجين نقله، فلم تدرج تلك المسألة في نص تلك الفقرة بل ترك أمرها للأطراف المعنية.

٤٨-٦ والفقرة ١٢ لا تفرض أي التزام تعاهدي بل تكففي بدعوة الأطراف الى النظر في إبرام اتفاقات بشأن نقل السجناء، قد تكون ثنائية أو متعددة الأطراف، عامة أو خاصة.

اعتبارات التنفيذ: الفقرة ١٢

٤٩-٦ بوسع الدول الراغبة في استكشاف إمكانية استخدام هذه الآلية من آليات التعاون الدولي أن تستعين بمجموعة متنامية من الممارسات متعددة الأطراف والثنائية. فبالنسبة للأولى، يمكن ذكر صكوك من بينها مخطط نقل المجرمين المدانين داخل الكومنولث (بصيغتها المعدلة في سنة ١٩٩٠)، واتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٨٣ بشأن نقل الأشخاص المحكوم عليهم، وهي اتفاقية مفتوحة أيضا - بموجب مادتها ١٩ وفي ظروف معينة - لانضمام دول غير أعضاء بالمجلس. أما

Explanatory Report on the Convention on the Transfer of Sentenced Persons (Strasbourg, ٣٩٤) Council of Europe, 1983), p. 7.

(٣٩٥) مخطط الكومنولث لنقل المجرمين المدانين، الفقرة ٤ (أ)(١) (٢٧).

(٣٩٦) من أمثلة ذلك الفقرة ٤ (ب) (د) من مخطط الكومنولث لنقل المجرمين المدانين.

فيما يتعلق بالترتيبات الثنائية، فإن الاتفاق النموذجي لسنة ١٩٨٥ بشأن نقل السجناء الأجانب،^(٣٩٧) أعد لتيسير إجراء المفاوضات في هذا المجال.^(٣٩٨)

٥٠-٦ وفي حين أن الصكوك الدولية القائمة تختلف فيما بينها بعض الشيء في أسلوب تناولها للمسائل الفلسفية الأساسية فيما يتعلق بتسليم المجرمين، فقد نشأ فيما بينها اتفاق عريض في الرأي حول عدد من العناصر المركزية للعملية ذاتها. ومن الجدير بالاهتمام في هذا الصدد أن النقل يعتبر عادة أمراً متروكاً للسلطة التقديرية ومرهوناً بقبول الشخص المعني. وكما سبق إيضاحه في سياق الاتفاق النموذجي لسنة ١٩٨٥، "يكفل اشتراط موافقة السجناء على النقل ألا تستخدم عمليات النقل وسيلة لطردهم السجناء، أو وسيلة مستترة لتسليم المجرمين. وإضافة إلى ذلك يبدو من الأفضل أن يقام الاتفاق النموذجي المقترح على اشتراط الموافقة، نظراً لأن ظروف السجناء تتباين تبايناً كبيراً من بلد إلى بلد، وقد تكون للسجين أسباب شخصية جداً لعدم الرغبة في أن ينقل".^(٣٩٩)

٥١-٦ ويمكن أن يكون للنص كما ينبغي على اللجوء إلى نقل السجناء تأثير إيجابي على التعاون الدولي بوجه أعم. وينبثق ذلك من إمكانية استخدام آليات مختلفة لإزالة العوائق التقليدية من سبيل هذا التعاون. ومن أمثلة ذلك النهج الذي تأخذ به هولندا إزاء تسليم مواطنيها. فهنا، خففت الصرامة التقليدية التي كانت تطبق بها الحواجز على تسليم المجرمين على أثر تعديل الدستور الهولندي، علاوة على ما أدخل من تغييرات على القانون الداخلي لتسليم المجرمين بموجب اتفاقية ١٩٨٨.^(٤٠٠) فعلى أثر هذه التغييرات الأخيرة، تقضي الفقرة ٢ من المادة ٤ من القانون الهولندي لتسليم المجرمين بجواز تسليم مواطنيها إلى دولة ثالثة "إذا ارتأى وزير العدل الهولندي أنه توجد ضمانات كافية، في حالة الحكم على المواطن بعقوبة احتجازية غير مشروطة في الدولة طالبة على الجرائم التي يمنح التسليم من أجلها، بأن المواطن سيكون قادراً على تنفيذ تلك العقوبة في هولندا".^(٤٠١)

(٣٩٧) مؤتمر الأمم المتحدة السابع لمنع الجريمة ومعاملة المجرمين، ميلانو، ٢٦ آب/أغسطس - ٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٥: تقرير أعدته الأمانة (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.91.IV.2)، الفصل الأول، الفرع دال، القرار ١، المرفق الأول.

(٣٩٨) انظر أيضاً R. Clark, "Crime: The UN agenda on international cooperation in the criminal

process", Nova Law Review, No. 15, 1991, pp. 481-485 و R. Clark, The United Nations Crime Prevention and Criminal Justice Program: Formulation of Standards and Efforts at Their Implementation (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994), pp. 205-210.

(٣٩٩) "صياغة وتطبيق معايير وقواعد الأمم المتحدة في مجال العدالة الجنائية: اتفاق نموذجي بشأن نقل السجناء الأجانب وتوصيات بشأن معاملة السجناء الأجانب" (A/CONF.121/10)، الفقرة ١٤.

(٤٠٠) D. Paridaens, "The extradition of nationals according to Dutch law", Revue internationale de droit pénal, No. 62, 1991, pp. 515-521.

(٤٠١) Paridaens, loc. Cit., pp. 515 and 516.

المساعدة القانونية المتبادلة

تعليقات عامة

٧-١ أدركت الأهمية القصوى للتعاون الفعال في التحقيقات والملاحقات من خلال المساعدة القانونية المتبادلة^(٤٠٣) - في مرحلة مبكرة من صياغة الاتفاقية.^(٤٠٣) ولهذا السبب، لم يكن مبدأ إدراج مادة عن هذا الموضوع مثيرا للجدل. ومع ذلك وجد مجال للخلاف حول طبيعة محتوياتها. فقد كان لدى بعض الدول من قبل تشريعات داخلية مفصلة وكانت تلك الدول أطرافا في شبكة متزايدة الاتساع من المعاهدات والترتيبات الثنائية - ومتعددة الأطراف في بعض الحالات؛ وساور ممثلها القلق إزاء احتمال احتواء الاتفاقية على مواد تتعارض مع تشريعاتها والتزاماتها الدولية القائمة.^(٤٠٤) أما بالنسبة لدول أخرى، فقد كان مفهوم المساعدة القانونية المتبادلة وممارساتها أمورا غير مألوفة وكان من المهم تضمين الاتفاقية أحكاما مفصلة إذا أريد تلافي حدوث تأخيرات خطيرة في مرحلة التنفيذ في إطار نظمها القانونية الوطنية.

٧-٢ وأثناء المناقشات التي دارت في المؤتمر، ازداد نص المادة ٧ امتلاء وتفصيلا مع تقدم المفاوضات، فتمخض ذلك عن معاهدة مصغرة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة، مصاغة في شكل يتسم بقدر من المرونة يكفي لاستيعاب الطائفة المتنوعة من الإجراءات المتاحة أو التي يمكن أن تتاح مستقبلا في النظم القانونية الوطنية.

٧-٣ وثمة علاقة وثيقة بين المادة ٧ وبين مادتين أخريين من مواد الاتفاقية. أولاهما المادة ٥ التي تنص فقراتها ٤-٦ على المساعدة المتبادلة في مسائل المصادرة، والتي تعلن انطباق كثير من أحكام المادة ٧ في هذا السياق مع مراعاة التغييرات اللازمة.^(٤٠٥) والمادة الثانية هي المادة ٩ التي تتناول فقرتها الأولى أشكالا مختلفة من المساعدة المتبادلة تتداخل مع الأشكال المنصوص عليها في

(٤٠٢) يستخدم النص الفرنسي المصطلح "entraide judiciaire" والنص الأسباني المصطلح "asistencia judicial reciproca"، وكلاهما يعكس تفوق المراقبة القضائية على التحقيقات في كثير من بلدان القانون المدني على نظيرتها في البلدان التي تأخذ بتقليد القانون العام.

(٤٠٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1988/2 (الجزء رابعا)، الفصل الثاني، الفقرة ٩٧.

(٤٠٤) انظر الفقرة ٦ من المادة ٧ - التي تبدد مشاعر القلق هذه.

(٤٠٥) انظر المادة ٥، الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤.

المادة ٧. ويقدر ما يمكن فصل تدابير المساعدة التي تتناولها المادة ٧، يلاحظ أنها أكثر اتساما بالطابع الشكلي من تدابير التعاون فيما بين الوكالات، التي تتناولها المادة ٩.

الفقرة ١

١- تقدم الأطراف بعضها إلى بعض، بموجب هذه المادة، أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة في أي تحقيقات وملاحقات وإجراءات قضائية تتعلق بأبئة جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣.

الشرح

٧-٤ جاء الأسلوب المستخدم في الفقرة ١ على غرار أسلوب المادة ١ في الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية التي اعتمدت في سنة ١٩٥٩ تحت رعاية مجلس أوروبا. وكانت الاتفاقية الأوروبية أول اتفاقية إقليمية في هذا المجال وحرص واضعوها على قصر نطاقها على الحالات التي بلغت مرحلة الإجراءات القضائية^(٤٠٦). والفقرة ١ من المادة ٧ لاتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تنص على مثل هذا الحصر إذ تنطبق على التحقيقات والملاحقات بقدر ما تنطبق على الإجراءات القضائية.

٧-٥ والمساعدة القانونية المتبادلة غير متوافرة بموجب هذه المادة إلا فيما يتعلق بالجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، ومن ثم فهي ليست متوافرة فيما يتعلق بجرائم الحياة أو الشراء أو الزراعة للاستهلاك الشخصي، المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ٣.

٧-٦ والمساعدة التي تطلب يجب أن تكون مقرونة بجريمة. ولا يبدو أن هناك في نص الاتفاقية ما يشترط وقوع الفعل قبل تقديم طلب المساعدة. فمن الممكن مثلا، على ما يبدو، طلب المساعدة في الحصول على سجلات مالية^(٤٠٧) يمكن أن تكمل معلومات أخرى توحى بأنه يجري التخطيط لارتكاب جريمة. وفي واقع الممارسة، ما لم يتوجب تقديم طلب رسمي الى محكمة للحصول على المعلومات اللازمة، سيكون من الأنسب إدراج تلك المساعدة في نطاق المادة ٩ (انظر الفقرة ٧-٣ أعلاه).

٧-٧ ويشير النص الى أن على الأطراف أن تقدم "أكبر قدر" من المساعدة، وهي عبارة يقصد بها تشجيع الأطراف على إضفاء تفسير واسع وغير تقني على نطاق المساعدة، بما في ذلك أشكال

(٤٠٦) تتحدث المادة ١ من الاتفاقية الأوروبية عن "المساعدة المتبادلة في الإجراءات المتعلقة بالجرائم التي تدخل عقوباتها، وقت طلب المساعدة، في الاختصاص القضائي للسلطات القضائية للبلد الطالب". وبالنظر الى أن تعبير السلطات القضائية يتسع لشمول قضاة التحقيق، فإن القصر ليس بدرجة الصرامة التي قد يبدو بها لأول وهلة.

(٤٠٧) انظر الفقرة الفرعية (و) من الفقرة ٢.

المساعدة غير المذكورة صراحة في الفقرات اللاحقة.^(٤٠٨) ومن جهة أخرى، تقدم المساعدة "بموجب هذه المادة" التي لا تكتفي بعرض إجراءات مقررة^(٤٠٩) بل تتجاوز ذلك الى بيان الأسس التي يجوز الاستناد إليها في رفض طلب للمساعدة.^(٤١٠)

الفقرة ٢ : العبارة الاستهلالية

٢- يجوز أن تطلب المساعدة القانونية المتبادلة التي تقدم وفقا لهذه المادة لأي من الأغراض التالية:

الشرح

٧-٨ تورد الفقرة ٢، كما أعلن في عبارتها الاستهلالية، قائمة بالأغراض التي يمكن أن تطلب لها المساعدة القانونية المتبادلة بموجب المادة ٧. ومن جهة أخرى فالقائمة ليست جامعة ومن الممكن توفير أشكال أخرى من المساعدة.

الفقرة ٢ ، الفقرة الفرعية (أ)

(أ) أخذ شهادة الأشخاص أو إقراراتهم؛

الشرح

٧-٩ تتناول الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ ما يدلي به الأشخاص من شهادة. وقد دارت في المؤتمر مناقشات حول معنى كلمة "إقرار" التي ارتئي أنها تشمل الشهادة التي يدلي بها تحت القَسَم كما هو شائع في تقليد القانون العام. والواقع أن مثل هذه الشهادة كثيرا ما يشار إليها بعبارة "شهادة مع اليمين" للتمييز بينها وبين "الإقرارات بدون اليمين" المسموح بها في بعض أشكال الإجراءات الجنائية في القانون العام. والواقع أن كلمة "إقرار" قد تشير الى بيان يقدم الى أحد رجال الشرطة أو موظف تحقيق آخر، في حين أنه يقصد بها أن تعنى "شهادة" في سياق هذه

(٤٠٨) انظر *Explanatory Report on the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters* (Strasbourg, Council of Europe, 1971)، للاطلاع على شرح العبارة كما وردت في المادة ١ من تلك الاتفاقية؛ والفقرة ٣ من المادة ٧ من اتفاقية سنة ١٩٨٨.

(٤٠٩) مثل الإجراءات المتعلقة بلغة الطلب.

(٤١٠) الفقرة ١٥؛ وفيما يتعلق بإجراء المساعدة، الفقرة ١٧.

المادة. والمفروض أن يفسر النص النهائي على أنه يشمل كافة أشكال الشهادة التي يدلي بها أشخاص أيا كانت الإجراءات المتبعة للحصول على تلك الشهادة.

الفقرة ٢ ، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) تبليغ الأوراق القضائية؛

الشرح

٧-١٠ تتسم الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ ، المتعلقة بتبليغ المستندات القضائية،^(١١) بالإيجاز وخاصة بالمقارنة بالمادة ٧ من الاتفاقية الأوروبية التي تتضمن أحكاما مفصلة بشأن أساليب التبليغ ووسائل توفير الأدلة عليه. وفي سياق اتفاقية سنة ١٩٨٨ ، تنظم هذه المسائل شأنها شأن عدد كبير من التفاصيل العملية، بموجب الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١٠ من هذه المادة، التي تتيح للطرف الطالب أن يحدد أي إجراء خاص يقتضي قانونه الداخلي اتباعه، وبموجب الفقرة ١٢ التي تقضي بأن ينفذ الطلب وفقا للقانون الداخلي للطرف متلقي الطلب، وبأن ينفذ بالقدر الذي لا يتعارض مع القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب، وحيثما أمكن، وفقا للإجراءات المحددة في الطلب. من ذلك مثلا أنه يجوز للطرف أن يسلم مستندات، ولا سيما المستندات الواردة من مصادر أجنبية بطرق إرسال غير رسمية (كأن يطلب مثلا الى المرسل إليه أن يتوجه الى مكتب محلي لتسلم المستندات، أو كأن يسلمها له في عنوانه). وتتبع هذه الممارسة وإن أمكن اللجوء الى طريقة تبليغ أكثر اتساما بالشكلية، كأن يكون ذلك مثلا عن طريق مُحضِر أو شخص آخر مؤهل يمكنه تقديم أدلة مقبولة على أن تبليغا تمّ ومتى، عندما يطلب ذلك ولا يكون متعارضا مع قانون الطرف متلقي الطلب.

الفقرة ٢ ، الفقرة الفرعية (ج)

(ج) إجراء التفتيش والضبط؛

(٤١١) تشمل "المستندات القضائية" تكليف الشاهد بالحضور أو أمره كتابيا بذلك.

الشرح

٧-١١ تنطبق على الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٢ ملاحظات شبيهة بالملاحظات الواردة بالفقرة ٧-١٠ أعلاه، وعموماً، سيتضمن القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب اشتراطات - من بينها مثلاً المطالبة بإصدار أمر قضائي لدخول الأماكن الخاصة - تنظم، وتقيّد في بعض الحالات، نطاق المساعدة التي يمكن تقديمها.

الفقرة ٢، الفقرة الفرعية (د)

(د) فحص الأشياء وتفقد المواقع؛

الشرح

٧-١٢ على الرغم من أن الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٢ تقتصر على الإشارة الى فحص الأشياء وتفقد المواقع، فإن المساعدة المطلوبة ستشمل إعداد تقرير من نوع ما. وتشير الفقرة ١٨(٢) من مخطط المساعدة المتبادلة داخل الكومنولث (مخطط الكومنولث) الى تفقد الممتلكات وحفظها وتصويرها، والى أخذ العينات وفحصها. وفي سياق الاتجار بالمخدرات، ربما يقتضي الأمر إجراء تحاليل كيميائية مع إعداد تقرير مفصل عن نتائج التحاليل وأساليب إجراءاتها.

الفقرة ٢، الفقرة الفرعية (هـ)

(هـ) الإمداد بالمعلومات والأدلة؛

الشرح

٧-١٣ لئن كان من الممكن إعطاء تفسير بالغ الاتساع لأسلوب الفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة ٢، وخاصة لكلمة "المعلومات"، فإن الفقرة الفرعية يقصد بها أن تشمل المواد المتاحة لسلطات الطرف متلقي الطلب، دون اتخاذ إجراءات تندرج في نطاق أي من الفقرات الفرعية الأخرى. فستشمل مثلاً، النص على أن تستخدم فيما يتخذ من إجراءات في الطرف الطالب مواد محفوظة لدى الطرف متلقي الطلب وربما سبق استخدامها كمستند في محاكمة نفذت فيه بصدد أمر ذي صلة. ولكنها لن تشمل الأشياء الموجودة في حوزة أشخاص عاديين والتي يمكن بطبيعة الحال أن تخضع لإجراءات التفتيش والضبط المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٢.

الفقرة ٢ ، الفقرة الفرعية (و)

(و) توفير النسخ الأصلية أو الصور المصدّقة عليها من المستندات والسجلات ، بما في ذلك السجلات المصرفية أو المالية أو سجلات الشركات أو العمليات التجارية.

الشرح

١٤-٧ تشمل الفقرة الفرعية (و) من الفقرة ٢ ، على ما يبدو، المستندات والسجلات التي تحتفظ بها السلطات المختصة للطرف متلقي الطلب، والمواد التي سيتعين الحصول عليها، تلبية لطلب محدد، من المصارف^(٤١٢) والمؤسسات المالية ومؤسسات الأعمال التي تمارس نشاطها في أراضي الطرف متلقي الطلب. وقد ذكر عدد من الدول،^(٤١٣) من خلال ممثلها في المؤتمر، أن قوانينها في صيغتها آنذاك، لا تتيح لها الحصول على هذا النوع من المواد (والمواد المشار إليها في الفقرة الفرعية (ز))، ما لم تكن قد بدأت بالفعل بإجراءات دعوى جنائية.

الفقرة ٢ ، الفقرة الفرعية (ز)

(ز) تحديد كنه المتحصلات أو الأموال أو الوسائط أو غيرها من الأشياء أو اقتفاء أثرها لأغراض الحصول على أدلة.

الشرح

١٥-٧ يكمل حكم الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ٢ من المادة ٧ حكم الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٤ من المادة ٥ ، التي تلزم الأطراف بأن تتخذ، تلبية لطلب من طرف آخر، تدابير لتحديد المتحصلات أو الأموال أو الوسائط أو أية أشياء أخرى من المشار إليها في الفقرة ١ من تلك المادة، تمهيدا لصدور أمر بمصادرتها في النهاية (انظر الفقرات ٥-٢٣ الى ٥-٢٦ أعلاه). وحكم المادة ٧ يتناول الممتلكات المطلوبة لا لأغراض مصادرتها في النهاية بل لأغراض الحصول على أدلة. وليس ثمة ما يمنع، بطبيعة الحال، من طلب تقصي الأموال لفتتي الأغراض كليهما، وفي تلك الحالة ينبغي أن يشير الطلب الى المادتين ٥ و٧ معا. وتجدر ملاحظة أن كلتا المادتين ٥ و٧ تستبعدان الدفع بسرية العمليات المصرفية للامتناع عن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة.

(٤١٢) انظر أدناه شرح الفقرة ٥؛ لا يجوز الدفع بسرية العمليات المصرفية لرفض تقديم المساعدة.

(٤١٣) استراليا واسرائيل وجامايكا والمملكة العربية السعودية وموريشيوس (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة التاسعة والعشرون، الفقرتان ٢٥ و٢٦).

الفقرة ٣

٣- يجوز للأطراف أن يقدم بعضها إلى بعض أي أشكال أخرى من المساعدة القانونية المتبادلة يسمح بها القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب.

الشرح

١٦-٧ تقتصر الفقرة ٣ على النص على جواز توفير أشكال من المساعدة غير الأشكال المحددة في الفقرة ٢ عندما يسمح بذلك القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب. ومن أمثلة ذلك طلبات اعتراض سبيل الاتصالات السلكية واللاسلكية أو ترتيب مواجهة بين المتهم والشهود. ويمكن قراءة هذه الفقرة بالاقتران مع المادة ٩ التي تطلب من الأطراف اتخاذ خطوات لتنفيذ ترتيبات لأشكال أخرى من التعاون.

الفقرة ٤

٤- على الأطراف، إذا طلب منها هذا، أن تسهل أو تشجع، إلى المدى الذي يتفق مع قوانينها الداخلية وممارساتها الوطنية، حضور أو تواجد الأشخاص، بمن فيهم الأشخاص المحتجزون، الذين يوافقون على المساعدة في التحقيقات أو الاشتراك في الإجراءات القضائية.

الشرح

١٧-٧ تتناول الفقرة ٤ عددا من المواقف الممكنة للسماح للأشخاص الموجودين على أراضي الطرف متلقي الطلب بالمساعدة في التحقيقات أو المشاركة في الإجراءات القضائية على أراضي الطرف الطالب.^(١٤) وتتمثل أبسط الحالات في إبداء سلطات التحقيق في دولة ما رغبتها في إجراء مقابلة مع شخص موجود الآن في دولة أخرى وربما تكون لديه معلومات مفيدة؛ ويطلب من الطرف متلقي الطلب ترتيب تلك المقابلة وتوفير إمكانيات إجرائها.^(١٥) وعلى الطرف النقيض من ذلك حالة الشخص الذي ينفذ حكما بالسجن ويكون مطلوباً للإدلاء بشهادة والرد على استجواب شفهي في محاكمة يزمع إجراؤها في دولة أخرى؛ وهنا، يطلب إلى سلطات الدولة التي ينفذ فيها ذلك الشخص الحكم الصادر في حقه أن توافق على سفره إلى الدولة طالبة لهذا الغرض. وسيتعين

(١٤) انظر الفقرة ٧-٩ أعلاه للاطلاع على مناقشة لمعنى كلمة "إقرار" في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢.

(١٥) يبدو أن تركيز الفقرة ينصب على الشخص القادر على تقديم مساعدة مباشرة؛ ومن الممكن أن تنطبق أحكامها على المستشارين القانونيين لأولئك الأشخاص.

في هذه الحالة الأخيرة البت بالتفصيل في عدد كبير من المسائل التي يذكر منها ترتيبات نقل الشاهد التي يجب أن تكون في ظروف تكفل استمرار احتجازه، والظروف التي سيحتفظ فيها به في الدولة الطالبة، وتأثير النقل على مضي وقت من مدة العقوبة.^(٤١٦)

٧-١٨ يلزم الأطراف بموجب الفقرة ٤ بتلبية الطلب ولكن مع مراعاة شرطين وقائيين، يخص أولهما الأطراف متلقية الطلب ويتمثل في أن يكون الالتزام متفقاً مع قوانينها الداخلية وممارساتها الوطنية. وإدراج الإشارة إلى الممارسات الوطنية مغزاه نظراً لأن كثيراً من المسائل التي يرجح أن يثيرها الطلب ستكون، في بعض الدول، متروكة للسلطة التقديرية للهيئات الإدارية أو الإصلاحية ولا تنظمها أحكام قانونية صريحة. ويخص الشرط الوقائي الثاني الشخص المعني ويتمثل في أن شيئاً لن يتحقق بموجب هذه الفقرة بدون موافقة ذلك الشخص؛ وينطبق ذلك سواء أكان الشخص محتجزاً أم طليقاً. وهكذا فإن الشخص المقيم في دولة ما يجوز أن يلزم بحضور جلسة استماع في تلك الدولة للإدلاء بشهادة رسمية لاستخدامها في دولة أخرى، وذلك بموجب تكليف بالحضور أو استدعاء للإدلاء بشهادة تلبية لطلب للحصول على أدلة بمقتضى الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢، ولكنه حر في أن يمتنع عن حضور جلسة استماع في الدولة الطالبة.

الفقرة ٥

٥- لا يجوز لأي طرف أن يمتنع عن تقديم المساعدة القانونية المتبادلة بموجب هذه المادة بحجة سرية العمليات المصرفية.

الشرح

٧-١٩ في الأصل، شكلت الفقرة ٥ من المادة ٧ جزءاً من مشروع نص أطول بكثير تكرر فيه ذكر الالتزام - المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة ٥ وفي الفقرة الفرعية (و) من الفقرة ٢ من المدة ٧ - بضبط وإتاحة السجلات المصرفية والمالية والتجارية. وحذفت من النص هذه المواد التكرارية ولكن ارتثني من المهم ذكر المبدأ القاضي بأن سرية العمليات المصرفية لا يمكن التذرع بها لرفض تقديم المساعدة سواء في السياق العام لتقديم المساعدة القانونية في المادة الحالية، أو في السياق المحدد للمصادرة في المادة ٥.^(٤١٧)

(٤١٦) قارن الفقرة ٢٤ من مخطط الكومنولث، التي تورد أحكاماً مفصلة لنقل الأشخاص المحتجزين.

(٤١٧) انظر الجملة الأخيرة من الفقرة ٣ من المادة ٥.

الفقرة ٦

٦- لا تخل أحكام هذه المادة بالالتزامات المترتبة على أية معاهدة أخرى، ثنائية أو متعددة الأطراف، تنظم أو سوف تنظم، كلياً أو جزئياً، المساعدة القانونية المتبادلة في المسائل الجنائية.

الشرح

٢٠-٧ تتضمن الفقرة ٦ حكماً هاماً يتناول التنازع الممكن مع المعاهدات القائمة أو المقبلة للمساعدة القانونية المتبادلة. وهي لا تعطي تلك المعاهدات أولوية عامة على أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨. ويمثل مفعولها عوضاً عن ذلك في صون الالتزامات المرتبطة بها بموجب معاهدات عامة للمساعدة القانونية المتبادلة من أي انتقاص ناجم عن الأحكام المحددة بالاتفاقية. ومؤدى ذلك أنه عندما تطلب الاتفاقية توفير مستوى من المساعدة في سياق الاتجار غير المشروع بالمخدرات أعلى من المستوى المنصوص عليه بمقتضى أحكام معاهدة ثنائية أو متعددة الأطراف واجبة التطبيق لتوفير المساعدة القانونية المتبادلة، تسري أحكام الاتفاقية. وفي الحالة المضادة، حيث تنص المعاهدة على مستوى مساعدة أعلى، تنطبق هذه الفقرة وتسري أحكام المعاهدة فيما يتعلق بمدى التزامات الطرف متلقي الطلب.

٢١-٧ وعند النظر في الفقرة ٦. ينبغي أن تمثل أيضاً في الأذهان الفقرة ٧، التي تناقش أدناه، والفقرة ٢٠ حيث تناشد الأطراف النظر، في جملة أمور، في إمكانية تعزيز أحكام المادة ٧ بالتفاوض حول إبرام معاهدات للمساعدة القانونية المتبادلة.

الفقرة ٧

٧- تطبق الفقرات من ٨ إلى ١٩ من هذه المادة على الطلبات التي تقدم استناداً إلى هذه المادة، إذا لم تكن الأطراف المعنية مرتبطة بمعاهدة للمساعدة القانونية المتبادلة. أما إذا كانت هذه الأطراف مرتبطة بمعاهدة من هذا القبيل، فتطبق الأحكام المقابلة في تلك المعاهدة، ما لم تتفق الأطراف على تطبيق الفقرات من ٨ إلى ١٩ من هذه المادة بدلاً منها.

الشرح

٢٢-٧ تتناول الفقرة ٧ جوانب أخرى من مسألة "تنازع الاتفاقيات". فقد وجد في سنة ١٩٨٨ عدد من المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة، سجل ارتفاعاً كبيراً منذ ذلك التاريخ. ويحتوي كثير من تلك المعاهدات على أحكام إجرائية مفصلة بشأن مسائل

مثل قنوات الاتصال التي تستخدم، ولغة الوثائق وتفاصيل محتوياتها، وأحكام أساسية أخرى بشأن الأسباب التي تجيز رفض طلب المساعدة. وفي حالة المعاهدات الثنائية بوجه خاص، من المفروض أن يكون التفاوض بشأن الأحكام قد روعيت فيه إلى حد بعيد مبادئ النظم القانونية الوطنية للأطراف المعنية. ومن جهة أخرى، لا تزال هناك دول كثيرة ليست أطرافاً في معاهدات للمساعدة القانونية المتبادلة العامة، وأوضاع كثيرة لا تنظم فيها معاهدة ثنائية العلاقات بين الدولتين المعنيتين في أمر معين.

٧-٢٣ وتتنطق المادة ٧ إلى هذه الأوضاع المتنوعة. فعندما لا توجد معاهدة واجبة التطبيق، تقدم الاتفاقية الأحكام الضرورية في فقراتها من ٨ إلى ١٩. وعندما تكون هناك معاهدة واجبة التطبيق، تطبق أحكامها بدلاً من الأحكام المنصوص عليها في الفقرات من ٨ إلى ١٩؛ ويمكن ذلك كل دولتين معنيتين من أن تتبع في سياق الاتجار غير المشروع الإجراءات التي أُلْفَتْها في السياق العام للمساعدة القانونية المتبادلة. ومن جهة أخرى فإن الأطراف في معاهدة بشأن المساعدة القانونية المتبادلة العامة قد تؤثر في مسألة معينة تعنيها، لها أن تتفق على أن تطبق أحكام الاتفاقية في ذلك السياق.

٧-٢٤ وثمة عدد من الأطراف الذين تنظم ممارساتهم العامة في مجال المساعدة القانونية المتبادلة بموجب صك ما، مثل مخطط الكومنولث الذي ينقصه طابع الشكلية المميز لمعاهدة كاملة. ويستخدم نص الفقرة ٧ تعبير "معاهدة للمساعدة القانونية المتبادلة" الذي أصبح مصطلحاً فنياً مكرساً. وهو لا يشمل فيما يبدو الاتفاقات أو الترتيبات الأقل اسماً بالطابع الشكلي، حيث تنطبق أحكام الفقرات من ٨ إلى ١٩ على جميع الحالات الداخلة في نطاق الاتفاقية^(٤١٨) ما لم تتفق الأطراف على غير ذلك.

الفقرة ٨

٨- تعيين الأطراف سلطة، أو عند الضرورة سلطات، تكون مسؤولة ومخولة لتنفيذ طلبات المساعدة القانونية المتبادلة أو لإحالتها إلى الجهات المختصة بغرض تنفيذها. ويتعين إبلاغ الأمين العام بالسلطة أو السلطات المعنية لهذا الغرض. وتحال طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وأية مراسلات تتعلق بها، فيما بين السلطات التي عينتها الأطراف؛ ولا يخل هذا الشرط بحق أي طرف في أن يشترط توجيه مثل هذه الطلبات والمراسلات إليها عن طريق القنوات الدبلوماسية، وفي الظروف العاجلة، حين توافق الأطراف، عن طريق قنوات المنظمة الدولية للشرطة الجنائية (انترپول)، إذا أمكن ذلك.

(٤١٨) لا يتيح النص للأطراف أي خيار آخر. غير أنه يمكنها مع ذلك الاستفادة بأحكام الفقرة ٢٠ في تطبيق ما بينها من ترتيبات المساعدة القانونية المتبادلة العامة.

الشرح

٢٥-٧ يعدّ تعيين سلطة مركزية مخولة لتنفيذ - وفي بعض الحالات لإحالة - طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، سمة من سمات كثيرٍ من معاهدات وترتيبات المساعدة القانونية المتبادلة.^(١١٩) وثمة مزايا عملية عظيمة لنظام كهذا يمكن المسؤولين ليس فحسب من اكتساب دراية بشروط الاتفاقية وبالإجراءات الضرورية، بل أيضا من إقامة علاقات عمل مع نظرائهم في دول أخرى ومن دراسة السبل التي يمكن أن تلبى بها متطلبات معينة لنظام قانوني وطني من خلال طلب أحسن صياغته. ومن شأن ذلك أن ييسر توفير المساعدة بأسلوب يجمع بين السلاسة والكفاءة.

٢٦-٧ وعلى الرغم من أنه قد يكون لدى كل دولة عدد من "السلطات المختصة" - في دائرتي الشرطة والجمارك مثلا، فإن السلطة المعنية لأغراض هذه المادة ستكون بقدر الإمكان سلطة وحيدة قد تكون داخل إحدى هاتين الدائرتين أو دائرة حكومية أخرى أو تكون سلطة مستقلة بذاتها. وفي بعض النظم القانونية الوطنية، تعني سلطة تنفيذ الطلبات ضمنا وظائف قضائية. وفي هذه الفقرة يسمح للأطراف "عند الضرورة" بتعيين أكثر من سلطة واحدة، ويقصد بهذا الحكم أن يستخدم في المقام الأول في بعض الدول الاتحادية أو المتألفة، أو في الدول المسؤولة عن العلاقات الخارجية لأقاليم تابعة، ولا يقصد به التشجيع على زيادة عدد السلطات التي يعهد إليها بوظائف مختلفة أو بمعالجة أنواع مختلفة من الحالات.

٢٧-٧ وتنص الفقرة ٨ على أن الطلبات والمراسلات المتعلقة بالطلبات^(١٢٠) يجري تبادلها بين السلطات التي عينتها الأطراف. ومن جهة أخرى يحق للطرف أن يصر على استخدام القنوات الدبلوماسية التي كثيرا ما لا تتطلب مشاركة موظفي السفارات وخدمهم بل أيضا مشاركة مسؤولين من وزارتي العدل والخارجية لدى الأطراف المعنية وتؤدي بالتالي الى حالات تأخير لا مناص منها. كذلك تنص الفقرة على أن تستخدم - في الحالات العاجلة وبموافقة مسبقة من جانب الأطراف المعنية - قنوات الاتصال التي يتعهد بها الانتربول والتي تستخدم في الأعم لأغراض التعاون غير الرسمي الذي تتناوله المادة ٩.

الفقرة ٩

٩- تقدم الطلبات كتابة بلغة مقبولة لدى الطرف متلقي الطلب. ويتعين إبلاغ الأمين العام باللغة أو اللغات المقبولة لدى كل طرف. وفي الحالات العاجلة، وإذا اتفقت الأطراف، يجوز أن تقدم الطلبات مشافهة، على أن تؤكد كتابة على الفور.

(١١٩) انظر مثلا الفقرة ٤ من مخطط الكومنولث. وقد تتيح الترتيبات الإقليمية أو تشجع الاتصال المباشر فيما بين السلطات القضائية المعنية (انظر المادة ٥٣ (١) من اتفاقية شنغن).

(١٢٠) مثال ذلك طلب معلومات إضافية بموجب الفقرة ١١ من المادة ٧.

الشرح

٢٨-٧ كثيرا ما تكون مسألة اللغة مسألة حساسة. وتأخذ الاتفاقية إزاءها بنهج عملي للغاية: فواضح أن من الجوهرى أن تخاطب سلطات الطرف متلقي الطلب حيث يُسعى - بصفة عاجلة في أحيان كثيرة - للحصول على اتخاذ إجراءات، بلغة تألفها. ويجري التسليم بهذه الحقيقة بإشارة الفقرة الى لغة "مقبولة" لدى الطرف متلقي الطلب. وستكون اللغة القومية لذلك الطرف مقبولة دائما، غير أن اعتبارات عملية تقتضي في حالات كثيرة إعطاء الأطراف الطالبة فرص خيار أوسع. فقد تكون اللغة القومية غير معروفة على نطاق واسع في البلدان الأخرى؛ وقد تكون حروف كتابتها بحيث يتعذر استخدامها في نظم معالجة النصوص أو نظم الاتصال المستخدمة عموما في الدول الأخرى. لذلك فعلى الدول أن تبلغ الأمين العام باللغة أو اللغات المقبولة لديها، على أمل أن تضم اللغات المبلغ عنها على الأقل بعض اللغات الأكثر شيوعا في الاتصالات الدولية وفي أعمال الأمم المتحدة بوجه خاص. وقد يستطيع الطرف إدراج لغات مستخدمة في دول أخرى تقع في نفس منطقتة الجغرافية.

٢٩-٧ وتتناول الفقرة ٩ أيضا الطلبات الشفهية للمساعدة. وهي تسمح بهذه الطلبات في الظروف العاجلة وبموافقة الأطراف المعنية. وليس ثمة إلزام بقبول الطلبات الشفهية أو تنفيذها. وفي واقع الممارسة يقيم الموظفون المسؤولون عن معالجة الطلبات مع نظرائهم في الدول الأخرى، وخاصة في الدول المجاورة أو الدول التي يكثر تبادل الطلبات معها، علاقات تفاهم طيبة بشأن الحالات التي تصلح فيها الطلبات الشفهية. وتنص الفقرة، مرددة ما جاء بمخطط الكومنولث، على أن الطلبات المقدمة شفاهة "تؤكد كتابة على الفور".

الفقرة ١٠

١٠- يجب أن يتضمن طلب المساعدة المتبادلة المعلومات التالية:

- (أ) تحديد هوية السلطة التي تقدم الطلب؛
- (ب) موضوع وطبيعة التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات القضائية التي يتعلق بها الطلب، واسم واختصاصات السلطة القائمة بهذه التحقيقات أو الملاحقات أو الإجراءات القضائية؛
- (ج) ملخصا للوقائع ذات الصلة بالموضوع، باستثناء الطلبات المقدمة لغرض تبليغ المستندات القضائية؛
- (د) بياناً للمساعدة الالتمسة وتفاصيل أي إجراء خاص يود الطرف الطالب أن يتبع؛
- (هـ) تحديد هوية أي شخص معني ومكانه وجنسيته، عند الإمكان؛

(و) الغرض الذي تطلب من أجله الأدلة أو المعلومات أو الإجراءات.

الشرح

٣٠-٧ تورد الفقرة ١٠ قائمة بالمحتويات الدنيا لطلب المساعدة القانونية المتبادلة. وفي حالات كثيرة ستجد السلطة مقدمة الطلب من المستصوب إيراد معلومات إضافية، تقتضيها أحيانا احتياجاتها الإدارية (مثلا أي رقم إحالة يساعد على التعرف على الطلب) ولكن، في حالات أكثر عددا وأهمية، تستخدمها السلطة متلقية الطلب لكي تتمكن من إعطاء رد شاف بلا إبطاء.

٣١-٧ ويدل نص الفقرة ١٠ ذاته، بإشارته في الفقرة الفرعية (ج) الى حالة تبليغ المستندات القضائية، على وجود ظروف تلغي حاجة طلب اتخاذ إجراءات الى الإيضاح وحاجة السلطة متلقية الطلب الى معلومات عن خلفية الحالة. وفي سياقات أخرى، حيث يقتضي الأمر جمع أدلة أو إقرارات أو تفقد موقع، ستحتاج السلطة متلقية الطلب الى مساعدة كبيرة في فهم السياقات الذي يتعين عليها أن تتصرف فيه والاتجاه الدقيق الذي سيسير فيه عملها. وفي مثل هذه الحالات، سوف يتعين توخي العناية، والتفصيل عند الاقتضاء، في "عرض الوقائع ذات الصلة بالموضوع" والمطلوبة في الفقرة الفرعية (ج)، إضافة الى المواد المتعلقة بالغرض الذي تطلب من أجله الأدلة أو المعلومات أو الإجراءات (الفقرة الفرعية (و)).

٣٢-٧ ويتمثل سبب طلب المساعدة القانونية المتبادلة في العمل على حسن سير التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات في أراضي الطرف الطالب. ويستتبع ذلك أن الإجراء المتبع في الدولة متلقية الطلب يجب أن يكون بحيث يجعل الأدلة أو غيرها من المعلومات صالحة للقبول أو الاستعمال في الدولة الطالبة. وذلك هو السبب في أن الفقرة الفرعية (د) تمكن السلطة الطالبة من إعطاء تفاصيل عن أي إجراء خاص تود أن يتبع.^(٤٢١) ومن أمثلة ذلك مطالبة الشهود بحلف اليمين، وتدوين محاضر حرفية للأسئلة والأجوبة دون الاكتفاء بمحضر مختصر للمقابلة، والطريقة التي تلتقط بها الصورة الفوتوغرافية أو يُجرى بها تحليل أو يوثق، وإثبات "تسلسل الحراسة" في الحالات التي تضبط فيها أشياء (أدلة إثبات) وتحول الى الدولة الطالبة، وأخيرا (وعلى الأخص في الحالات العاجلة) وسيلة إرسال المعلومات.

٣٣-٧ وفيما عدا ما تقدم، ليست قائمة البنود بحاجة الى كثير إيضاح. وقد لوحظ أثناء المؤتمر أن عبارة "أي شخص معني" الواردة في الفقرة الفرعية (هـ)، ينبغي أن تُقرأ حرفيا فلا تقتصر على المجرم المشتبه فيه.

(٤٢١) انظر الفقرة ١٢ من المادة ٧: ستتعيم الإجراءات المحددة في الطلب "بالقدر الذي لا يتعارض مع القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب وحيثما أمكن".

الفقرة ١١

١١- يجوز للطرف متلقي الطلب أن يطلب معلومات إضافية عندما يتبين له أنها ضرورية لتنفيذ الطلب وفقا لقانونه الداخلي، أو عندما يكون من شأن هذه المعلومات أن تسهل هذا التنفيذ.

الشرح

٧-٣٤ ينبغي أن يحتوي طلب مساعدة أحسنت صياغته على جميع المعلومات التي تترأى ضرورتها لتنفيذ الطلب. غير أن الأمر قد لا يكون على هذا القدر من الوضوح في واقع الممارسة. فمثلا قد يقتضي طلب تنفيذ تفتيش، بموجب القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب، التقدم الى قاض بطلب براءة تفتيش، وقد تقتضي القواعد القانونية الناظمة لطلب البراءة هذا معلومة محددة غير واردة بالطلب بصيغته التي أرسل بها أصلا. أو قد تتغير الظروف: فطلب مساعدة في تحديد هوية أموال أو تعقبها قد يتبين أن من الصعب تنفيذه نتيجة لتطورات حديثة العهد، من بينها رحيل أشخاص يعتقد أنهم هم الذين يشرفون على الأموال أو على العمليات المتعلقة بها، وقد تحتاج السلطة متلقية الطلب الى معلومات إضافية أو الى توجيهات أكثر تفصيلا بشأن أفضل الطرق التي ينبغي اتباعها. وجميع هذه الاحتمالات مشمولة بالأسلوب الواسع الذي صيغت به الفقرة والذي يبرز أهمية التعاون الوثيق فيما بين السلطات المعنية.

الفقرة ١٢

١٢- ينفذ الطلب وفقا للقانون الداخلي للطرف متلقي الطلب، كما ينفذ، بالقدر الذي لا يتعارض مع القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب، وحيثما أمكن، وفقا للإجراءات المحددة في الطلب.

الشرح

٧-٣٥ سبق أن لوحظ (انظر الفقرة ٧-٣٢ أعلاه) أن سبب طلب المساعدة القانونية المتبادلة يتمثل في العمل على حسن سير التحقيق أو الملاحقة أو الإجراءات في أراضي الطرف الطالب وأن لذلك متضمناته بالنسبة لما يلي من إجراءات. ومن جهة أخرى فمن الصحيح بنفس القدر أن المساعدة المطلوبة تتضمن تنفيذ إجراءات في أراضي الطرف متلقي الطلب مما يستتبع بالضرورة دخول سيادة ذلك الطرف ونظامه القانوني في الاعتبار. لذلك يجب أن يكون المبدأ الأساسي هو المبدأ الذي تستهل به الفقرة، وهو أن الطلب ينفذ وفقا للقانون الداخلي للطرف متلقي الطلب.

٣٦-٧ وتحذّر بقية الفقرة من هذا المبدأ بالإشارة الى مرغوبية الامتثال للإجراءات المحددة في الطلب (والتي يقصد بها مثلا جعل ما يُحصَل عليه من أدلة للاستخدام في الإجراءات الجنائية في الطرف الطالب صالحا للقبول بمقتضى قواعد الأدلة الجنائية السارية في محاكم ذلك الطرف). وتلبية هذه الحاجة، ربما استطاعت الأطراف أن تعتمد إجراءات قد لا تكون متبعية في القضايا الداخلية الصرفة. وكما يتبين بوضوح في النص، لا تطالب الأطراف بإتيان أي فعل يتعارض مع قانونها الداخلي (كأمر مختلف عن مجرد فعل غير مألوف فيه) وثمة شرط وقائي آخر: فليس عليها أن تمتثل للإجراءات المحددة إلا "حيثما أمكن"، فمثلا قد يستحيل في دولة أخرى استخدام لغة معينة أو إشراك شخص يمتلك مؤهلا معينا.

٣٧-٧ ومن المرغوب فيه للغاية، وإن لم تتطرق إليه الاتفاقية، أنه كلما بدت في الأفق صعوبات في تلبية طلب لاعتماد إجراء معين، ينبغي أن تجرى اتصالات بين السلطات الطالبة والسلطات متلقية الطلب بغية معرفة ما إذا كان من الممكن إيجاد طريقة مرضية للمضي قدما الى الأمام.

٣٨-٧ ونوقشت أثناء المؤتمر مسألة حقوق الأشخاص العاديين، ولاسيما الأشخاص المتهمين، فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة. وتثير هذه القضية عددا من الأسئلة.

٣٩-٧ السؤال الأول هو ما إذا كان للشخص العادي أن ينتفع بالتسهيلات التي يتيحها نظام المساعدة القانونية المتبادلة: مثلا ما إذا كانت اعتبارات "المحاكمة المشروعة" ينبغي أن تخول شخصا متهما حق استخدام الاتفاقية في الحصول على أدلة مهمة بالنسبة للدفاع عنه، بنفس الطريقة التي حصلت بها الملاحقة على بعض أدلتها. وتمثلت فحوى مناقشة هذه النقطة^(٤٢٢) في أن الاتفاقية وضعت عموما لكي تستخدمها سلطات الأطراف ولا يقصد بها أن تمنح حقوقا للأشخاص العاديين. غير أن ذلك أمر يثبت فيه كل طرف على ضوء فهمه لمبادئ القانون الدولي الواجبة التطبيق وفقا لقانونه الدستوري. فربما يحدث أن تقرر محكمة أو سلطة قضائية في أحد الأطراف أن تقدم طلبا أو تأمر بتقديم طلب، مستهدفة صالح شخص متهم بل صالح طرف ثالث متورط في قضية صادرة. فسيكون من الصواب أن يقدم طلب كهذا بموجب الاتفاقية ويحال الى السلطة المختصة حسبما تنص عليه الفقرة ٨ من المادة ٧، وسيندرج تنفيذه في إطار أحكام الفقرة ١٢. ويمكن اعتماد نهج مماثل في معالجة طلبات حضور وكيل قضائي أثناء تنفيذ طلب ما.

٤٠-٧ ويتعلق سؤال ثان بحقوق الأشخاص العاديين، سواء في الطرف الطالب أو في الطرف متلقي الطلب، في منع أو استبعاد دليل أو في إعاقة تنفيذ طلب للمساعدة القانونية المتبادلة. وقد امتنع المؤتمر عن إدراج حكم ينص على أن الاتفاقية لا تنشئ حقوقا جديدة من هذا القبيل وإن بدا أن ذلك هو الموقف بالفعل. فإذا حوّل شخص أو هيئة حق التدخل بموجب قانون الدولة متلقية الطلب، فإن هذا يظل قائما. ويصدق ذلك على الدعاوى التي يمكن أن تقام في الطرف الطالب بعد أن يكون طلب المساعدة قد نفذ بالكامل. ومن جهة أخرى فإن الاتفاقية لا تمنح الأشخاص العاديين أي حقوق إضافية.

(٤٢٢) السجلات الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى،

الجلسة الثانية والثلاثون، الفقرتان ٣٢ و٣٣.

الفقرة ١٣

١٣- لا يجوز للطرف الطالب، دون موافقة مسبقة من الطرف متلقي الطلب، أن يحول المعلومات أو الأدلة التي زوده بها الطرف متلقي الطلب، أو أن يستخدمها في تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية غير تلك التي وردت في الطلب.

الشرح

٧-٤١ تشكل الفقرة ١٣ موازنة متأنية بين مجموعتين من المصالح المتنازعة احتمالاً. فالطرف الذي يقدم طلباً للمساعدة عليه أن يضمن طلبه معلومات عن موضوع وطبيعة التحقيقات والملاحظات والإجراءات القضائية التي يتعلق الطلب بها.^(٤٢٣) مثال ذلك أن طلباً للمساعدة في الحصول على سجلات أعمال قد يُذكر أنه يتعلق باشتباه في اتجار غير مشروع بمخدر معين يُعتقد أنه يجري تحت ستار فواتير مزيفة تدون في دفاتر شركة تعمل في أراضي الطرف متلقي الطلب؛ أو أن جمع أدلة محددة قد يُطلب بدافع أنه يتعلق بالملاحقة المزمعة لشخص مسمى متهم في المحاكم الجنائية للطرف الطالب. وفي أي من هذين المثالين، قد لا تتنبأ سلطات الطرف الطالب، وقت تقديم الطلب، بدقة بالكيفية التي قد تتطور بها الأمور. فقد تشير سجلات الأعمال إلى أن دائرة الاتجار غير المشروع أوسع كثيراً مما ظنُّ أصلاً. وقد يتبين أن المحاكمة المزمعة تطال متهمين إضافيين وتتعلق بتهم أخرى. وفي سياق كهذا قد تؤدي أي قاعدة تفرض قيوداً لا مبرر لها على استخدام المواد التي يحصل عليها تلبية للطلب إلى الحد المفرط من فعالية نظام المساعدة القانونية المتبادلة.

٧-٤٢ ومن جهة أخرى، فإن للطرف متلقي الطلب مصالح مشروعة يتعين حمايتها. فمثلاً قد يطبق طرف قاعدة صارمة لسرية العمليات المصرفية ثم يقرر عدم تطبيقها بمناسبة قضية من قضايا الاتجار غير المشروع حسبما تقتضيه الاتفاقية.^(٤٢٤) عندئذ لا ينبغي تأويل تسليمه سجلات مصرفية لاستخدامها كدليل في محاكمة لجرائم اتجار بالمخدرات بأنه تخل عن قاعدته العامة يسمح باستخدام تلك السجلات نفسها، مثلاً، في إجراءات قضائية لاحقة تتعلق بغش أو احتيال.

٧-٤٣ ويسعى نص الفقرة إلى تلبية كلتا المجموعتين من الاهتمامات. فمن حيث المبدأ، لا يستطيع الطرف الطالب أن يستخدم المعلومات أو الأدلة التي يقدمها الطرف متلقي الطلب، في تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية غير ما ذكر في الطلب. وينطبق نفس المبدأ على تقييد المضي في إرسال تلك المعلومات أو الأدلة إلى أطراف ثالثة (ولا حتى استجابة لطلب رسمي من طرف آخر في الاتفاقية). غير أن مثل هذا الاستخدام أو الإرسال يكون ممكناً بموافقة مسبقة من

(٤٢٣) الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١٠ من المادة ٧.

(٤٢٤) الفقرة ٥ من المادة ٧.

جانب الطرف متلقي الطلب الذي يخول سلطة تقديرية كاملة لمنح الموافقة أو منعها. غير أنه في واقع الممارسة لا ينبغي له أن يمتنع عن الموافقة إلا في ظروف من شأنها أن تجعل من الطلب الذي يعبر عن الاحتياجات المتغيرة للطرف الطالب - طلبا غير قابل أصلا للتنفيذ.

الفقرة ١٤

١٤- يجوز للطرف الطالب أن يشترط على الطرف متلقي الطلب أن يحافظ على سرية الطلب ومضمونه، باستثناء اللازم لتنفيذه. وإذا تعذر على الطرف متلقي الطلب التقييد بشرط السرية فعليه أن يبادر بلا إبطاء إلى إبلاغ الطرف الطالب بذلك.

الشرح

٧-٤٤ تتسم السرية عموما بأهمية قصوى، ولا سيما في مراحل التحقيق في القضية. ويعترف مخطط الكومنولث بحساسية هذه المسألة إذ يطالب السلطات المختصة في البلدان الطالبة والبلدان متلقيّة الطلب على السواء بصون سرية الطلب ومحتوياته. وتتناول الفقرة ١٤ نفس المسألة ولكنها تفترض أن سلطات الطرف الطالب ستصون السرية الواجبة فتركز على واجب السرية من جانب الطرف متلقي الطلب.

٧-٤٥ وتتعرف الفقرة ١٤ بأن مجرد تنفيذ الطلب قد يسترعي الانتباه الى ما يجري عمله. ومن جهة أخرى، فعندما توجد لدى الطرف متلقي الطلب إجراءات علنية (مثل نشر قوائم بتلك الطلبات) تشكل خرقا للسرية يتجاوز الحد الأدنى الضروري، يتعين على الطرف متلقي الطلب أن يسارع الى إبلاغ هذه الحقيقة الى الطرف الطالب بغية التوصل الى قرار بما إذا كان ينبغي المضي في تنفيذ الطلب في صيغته الراهنة أو في صيغة معدلة.

الفقرة ١٥ ، العبارة الاستهلاكية

١٥- يجوز رفض تقديم المساعدة القانونية المتبادلة:

الشرح

٧-٤٦ تعرض الفقرة ١٥ الأسباب التي يمكن أن يستند إليها طرف في رفض تقديم المساعدة المطلوبة. وتنبغي قراءة هذه الفقرة بالاقتران مع الفقرة ١٠ من المادة ٣، التي تنص على أنه لأغراض التعاون فيما بين الأطراف، بما في ذلك على وجه الخصوص، التعاون في إطار المواد ٥ و٧ و٩، لا تعتبر الجرائم المنصوص عليها في المادة ٣ جرائم مالية أو جرائم سياسية أو جرائم

ذات دوافع سياسية، مع عدم الإخلال بالضوابط الدستورية وبالقوانين الداخلية الأساسية للأطراف. ويتمثل مفعول ذلك في استبعاد أسباب رفض ممكنة واردة في بعض معاهدات ومخططات المساعدة القانونية المتبادلة.^(٤٢٥)

الفقرة ١٥، الفقرة الفرعية (أ)

(أ) إذا لم يقدم الطلب بما يتفق وأحكام هذه المادة؛

الشرح

٤٧-٧ لا يلزم أي طرف بتنفيذ طلب لا يقدم بما يتفق وأحكام المادة ٧، سواء تعلق وجه القصور بقنوات الإرسال أو بمحتويات الطلب. غير أنه للطرف متلقي الطلب، إن شاء، أن يتجاوز عن مسألة انعدام التوافق هذه.

الفقرة ١٥، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) إذا رأى الطرف متلقي الطلب أن تنفيذ الطلب يرجح أن يخل بسيادته أو أمنه أو نظامه العام أو مصالحه الأساسية الأخرى؛

الشرح

٤٨-٧ كثيرا ما يصادف هذا الأسلوب في معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة. وأسلوب الفقرة الفرعية (ب) مأخوذ مباشر من المادة ٢(ب) من الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية. ويكتفي التقرير الإيضاحي لتلك الاتفاقية بالقول بأن تعبير "المصالح الأساسية" يشير إلى مصالح الدولة وليس إلى مصالح الأفراد، وبأن المصالح الاقتصادية يمكن أن تكون مشمولة بهذا المفهوم.

٤٩-٧ وفي السياق الراهن، يرجح أن تتعلق الإشارات إلى السيادة والأمن بمرافق الدولة متلقيه الطلب المسؤولة عن الدفاع والعلاقات الخارجية والأمن الداخلي والخارجي.

(٤٢٥) انظر مثلا الفقرة ٧ (١) (ب) (الجرائم السياسية) في مخطط الكومنولث؛ وانظر كذلك الفقرة ٧ (٤) التي تورد تعريفا ضيقا لتلك الجرائم.

٥٠-٧ وقد يختلف نطاق مفهوم النظام العام من دولة الى أخرى، ولكن النص الانكليزي يستخدم نفس المصطلح الفرنسي *ordre public* نظرا لأن المفهوم الراهن لمصطلح "*public policy*" كما يفسر في تقليد القانون العام قد يكون مختلفا. ويمكن العثور على بعض التوجيهات بصدد نطاقه المحتمل من المناقشات التي دارت حول ما أصبح المادة ١٥، وخاصة من التعديلات التي اقترحها وفد جامايكا وإن كانت قد رفضت في النهاية وكان من شأنها أن تحظر "حملات صيد الأسماك" (أي طلبات المساعدة حيث لا يبدو واضحا على الإطلاق أن أي جريمة قد ارتكبت)، وأن يُدرج سبب للرفض قوامه "ازدواج المحاكمة"، وأن تدخل حكما واردا في الفقرة ٧(ب) من مخطط الكومنولث ويشمل الحالات التي توجد فيها أسباب ملموسة تحمل على الاعتقاد بأن المساعدة سوف تيسر ملاحقة شخص بسبب جنسه أو دينه أو جنسيته أو آرائه السياسية. وكان واضحا أن ممثلي البلدان التي تتبع تقليد القانون المدني يرون أن هذه الاهتمامات يمكن الوفاء بها باستخدام مفهوم الـ *ordre public*.^(٤٢٦)

الفقرة ١٥، الفقرة الفرعية (ج)

(ج) إذا كان القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب يحظر على سلطاته تنفيذ الإجراء المطلوب بشأن أية جريمة مماثلة، وذلك متى كانت هذه الجريمة خاضعة لتحقيق أو لملاحقة أو لإجراءات قضائية بموجب اختصاصه القضائي؛

الشرح

٥١-٧ يتمثل المبدأ الذي تنهض عليه معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة في أنه ينبغي للسلطات المختصة في الدولة متلقي الطلب أن تتيح لنظيراتها في الأطراف الأخرى بقدر الإمكان ما تستطيع هي ممارسته في القضايا الداخلية الصرفة من سلطات التحقيق وجمع الأدلة. فإذا كان الإجراء المطلوب لا يمكن اتخاذه في قضية داخلية، كان ذلك سببا لرفض الطلب.

الفقرة ١٥، الفقرة الفرعية (د)

(د) إذا كانت إجابة الطلب منافية للنظام القانوني للطرف متلقي الطلب فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة.

(٤٢٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الاجتماع الثاني والثلاثون، الفقرات ٥-٢٠.

الشرح

٥٢-٧ يراعي هذا الحكم حقيقة أن الدول يمكن أن تكون قد أقرت في نظمها القانونية الوطنية قواعد تحظر توفير التعاون الدولي في ظروف معينة، عندما يكون المجرم معرضاً، مثلاً، لعقوبات قاسية أو غير إنسانية أو مهينة، أو لعقوبة الإعدام، أو عندما تكون المحاكمة أمام هيئات خاصة أو مخصصة. فهو يعترف بحقيقة أنه في بعض الظروف، تجعل تلك الأحكام القانونية من المستحيل توفير أنواع معينة من المساعدة.

الفقرة ١٦

١٦- يجب إبداء أسباب أي رفض لتقديم المساعدة القانونية المتبادلة.

الشرح

٥٣-٧ من الواضح أن ذلك أمر مرغوب فيه لصالح العلاقات الطيبة وسلاسة تنفيذ ترتيبات المساعدة المتبادلة.

الفقرة ١٧

١٧- يجوز للطرف متلقي الطلب تأجيل المساعدة القانونية المتبادلة على أساس أنها تتعارض مع تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية جارية. وفي هذه الحالة، يتعين على الطرف متلقي الطلب أن يتشاور مع الطرف الطالب لتقرير ما إذا كان يمكن تقديم المساعدة حسب ما يراه الطرف متلقي الطلب ضرورياً من شروط وأوضاع.

الشرح

٥٤-٧ في حالات كثيرة، يكفل تبادل المعلومات بين الأطراف، الذي تشجع عليه أحكام المادة ٩، قدرة السلطات المختصة لدى كل من الطرفين على التصرف بطريقة متكاملة تماماً مع تلافى تدخل تصرفات أي منهما في العمل الجاري الذي تقوم به السلطات الأخرى. ومن جهة أخرى فإن الاتصالات بين الدول، أو بين مختلف الأجهزة في الدولة الواحدة، لا تبلغ حد الكمال على الدوام. وتتناول الفقرة ١٧ من المادة ٧ ما ينشأ من صعوبات عندما يصل طلب رسمي للمساعدة القانونية المتبادلة في وقت قد يتسبب تنفيذه فيه في الإضرار بسير تحقيقات دقيقة التوازن أو بمحاكمة مزمنة (بالكشف عن أدلة أو بطرق أخرى). ويطلب النص بإجراء مشاورات بين

الأطراف سعياً إلى الوصول إلى حل عملي، مع صون حق الطرف متلقي الطلب في إرجاء توفير المساعدة إلى أن تزول الصعوبات أو تصبح غير ذات مفعول بمرور الوقت.

الفقرة ١٨

١٨- لا يجوز أن يُلاحق قضائياً أي شاهد أو خبير أو شخص آخر يوافق على الإدلاء بشهادته في دعوى أو على المساعدة في تحقيقات أو ملاحظات أو إجراءات قضائية في إقليم الطرف الطالب، أو أن يحتجز ذلك الشاهد أو الخبير أو الشخص الآخر أو يعاقب أو يخضع لأي شكل آخر من أشكال تقييد حريته الشخصية في إقليم ذلك الطرف، بخصوص فعل أو امتناع عن فعل أو لصدر أحكام بإدانته قبل مغادرته إقليم الطرف متلقي الطلب. وينتهي أمان المرور إذا بقي الشاهد أو الخبير أو الشخص الآخر بمحض اختياره في الإقليم، بعد أن تكون قد أتيحت له الفرصة للرحيل خلال مدة خمسة عشر يوماً متصلة أو أية مدة يتفق عليها الطرفان اعتباراً من التاريخ الذي أبلغ فيه بأن حضوره لم يعد مطلوباً من السلطات القضائية، أو في حال عودته إلى الإقليم بمحض اختياره بعد أن يكون قد غادره.

الشرح

٧-٥٥ صيغت الفقرة ١٨ عن كثب على غرار الفقرة ٢٥ من مخطط الكومنولث، وهي تمنح الأشخاص الذين يسافرون إلى أراضي الطرف الطالب تلبية لطلب مشفوع بأمان مرور أو حصانة فيما يتعلق بأفعال أو امتناع عن أفعال أو بأحكام بالإدانة قبل تاريخ الرحيل من الطرف متلقي الطلب. ولا يشمل أمان المرور أفعالاً أو امتناعاً عن أفعال بعد ذلك التاريخ بحيث أن الشخص المعني لا يكون مشمولاً بالحماية إذا ارتكب جريمة^(٤٢٧) وهو في أراضي الطرف الطالب.

٧-٥٦ ويورد النص تفاصيل تتعلق بانتهاء أمان المرور، حيث اعتبرت فترة خمسة عشر يوماً مدة كافية لتمكين الشخص المعني من اتخاذ الترتيبات الضرورية للعودة أو للمضي في أسفاره. وتترك للأطراف حرية الاتفاق على مدة مختلفة قد تكون أطول أو أقصر من مدة خمسة عشر يوماً المحددة في الفقرة. وعلى الرغم من أن النص لا يتطرق إلى هذه النقطة، سوف يتعين إبلاغ شروط أي اتفاق من هذا القبيل إلى الشخص المعني قبل مغادرته أراضي الطرف متلقي الطلب.

(٤٢٧) يمكن أن تكون شهادة الزور أثناء الإجراءات القضائية.

الفقرة ١٩

١٩- يتحمل الطرف متلقي الطلب التكاليف العادية لتنفيذ الطلب، ما لم تتفق الأطراف على غير ذلك. وإذا احتاجت تلبية الطلب أو كانت ستحتاج إلى مصاريف كبيرة أو ذات طبيعة غير عادية، تشاورت الأطراف المعنية لتحديد الشروط والأوضاع التي سينفذ الطلب بمقتضاها وكذلك الطريقة التي يجب تحمل التكاليف بها.

الشرح

٧-٥٧ تنص الفقرة ١٩ على مبدأ عام يقضي بأن يتحمل الطرف متلقي الطلب التكاليف العادية للمساعدة القانونية المتبادلة. وهذه القاعدة تتوخى البساطة وتتجنب مسك حسابات معقدة وتنهض على أساس مفهوم مؤداه أنه على امتداد فترة من الزمن سيتحقق توازن تقريبي بين الدول التي ستكون أطرافاً طالبة أحياناً وأطرافاً متلقية لطلبات أحياناً أخرى. غير أن التوازن ليس محفوظاً دائماً في واقع الممارسة نظراً لأن تدفق الطلبات بين طرفين معينين قد يكون في معظمه في اتجاه واحد. وذلك هو السبب في أن العبارة التي تختتم بها الجملة الأولى تمكن الأطراف من الخروج على القاعدة العامة حتى فيما يتعلق بالنفقات العادية.

٧-٥٨ وفي حالات كثيرة، من بينها مثلاً الحالات التي تطلب فيها المساعدة في تعيين وتقديم سجلات أعمال مما يتطلب فحصاً تفصيلياً يجريه محققون مؤهلون لسجلات ضخمة تحفظها شركات، ستكون التكاليف ضخمة ومتسمة بطابع غير عادي. والفقرة لا تنص على قاعدة تتبع في حالات كهذه ولكنها تطلب من الأطراف أن تتشاور فيما بينها حول تفاصيل تنفيذ الطلب وتقاسم التكاليف. والخط الفاصل بين "العادي" و"غير العادي" يفترق بالضرورة إلى الوضوح، والمبالغ المعنية قد تراها من منظور مختلف دول تمر بمراحل تنمية اقتصادية مختلفة؛ وفي الواقع، ينبغي إجراء المشاورات المشار إليها في الجملة الثانية من الفقرة إذا طلب ذلك أي من الطرفين.

الفقرة ٢٠

٢٠- تنظر الأطراف، حسب الاقتضاء، في إمكانية عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف تخدم الأغراض المتوخاة في هذه المادة وتضع أحكامها موضع التطبيق العملي أو تعزز هذه الأحكام.

الشرح

٧-٥٩ كما سبقت ملاحظته (انظر الفقرة ٧-١ أعلاه) كانت المساعدة القانونية المتبادلة في سنة ١٩٨٨ أمراً مستحدثاً وغير مألوف بالنسبة لبعض الدول. وكان من المتوقع أن يؤدي نمو الخبرة بها إلى تهذيب لنظام المساعدة القانونية المتبادلة الناشئ، وإلى استبانة مشاكل لم تكن متوقعة.

ولئن كانت الفقرة ٢٠ لا تنشئ أي التزامات، فهي تشجع الأطراف على أن تنظر في إمكانية الاستعانة بالاتفاقات والترتيبات الثنائية والمتعددة الأطراف في مواصلة تطوير ذلك النظام.

اعتبارات التنفيذ: المادة ٧ في مجموعها

نطاق المساعدة

٦٠-٧ يعد توفير المساعدة القانونية المتبادلة في التحقيق والملاحقة بشأن الجرائم الخطيرة المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ وفيما يقترن بذلك من إجراءات قضائية، أمراً أساسياً لبلوغ الهدف المذكور في ديباجة الاتفاقية، والمتمثل في "تقوية وتعزيز الوسائل القانونية الفعالة للتعاون الدولي في المسائل الجنائية لغرض منع الأنشطة الإجرامية الدولية في الاتجار غير المشروع". ولهذا الغاية، تنص الفقرة ١ من المادة ٧ على أن تقدم الأطراف بعضها الى بعض "أكبر قدر" من هذه المساعدة القانونية الدولية. وللوفاء بهذا المطلب، ستحتاج الأطراف الى أن تنشئ - ليس فحسب القوانين واللوائح الداخلية اللازمة، بل أيضاً ما يقترن بها من هياكل أساسية إدارية وسياسية.

٦١-٧ ومن الأهمية بمكان في هذا الصدد إجراء تحليل للقوانين الداخلية القائمة للتحقق من المدى الذي يمكن الذهاب إليه في إتاحة أشكال المساعدة المحددة في الفقرة ٢ - بناء على طلبها - لأعضاء أخرى في المجتمع الدولي. ومن الممكن - والمستصوب والأمنع - توسيع نطاق هذا الاستعراض ليشمل الوفاء بشروط توفير التعاون الدولي عملاً بالمادة ٥، فيما يتعلق بمصادرة المتحصلات والأموال والوسائط وما الى ذلك.^(٤٢٨) كذلك قد ترغب الدول التي تمارس توفير المساعدة القانونية المتبادلة على أساس منتظم لأول مرة، في أن تنظر فيما إذا كانت التدابير التشريعية الناتجة وغيرها من التدابير ذات الصلة، ينبغي أن تقتصر على مجال الجرائم الخطيرة للاتجار بالمخدرات أم ينبغي توسيع نطاقها لتشمل أشكالاً أخرى أو جميع أشكال النشاط الإجرامي. وتجدر الملاحظة في هذا الصدد بأن الغالبية العظمى للاتفاقات والترتيبات المتعددة الأطراف في هذا المجال من مجالات التعاون الدولي تتجه نحو التطبيق على طائفة متنوعة من المسائل الجنائية.^(٤٢٩) ومن الواضح أيضاً أن المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية، ١٩٩٠، التي اعتمدها الجمعية العامة في قرارها ٤٥/١١٧،^(٤٣٠) تعبر عن فلسفة مماثلة.

(٤٢٨) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤ من المادة ٥.

(٤٢٩) تلك هي الحال مثلاً في اتفاقات وترتيبات متعددة الأطراف من بينها الاتفاقية الأوروبية للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، ١٩٥٩؛ ومخطط الكومنولث لسنة ١٩٨٦؛ واتفاقية البلدان الأمريكية بشأن المساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، ١٩٩٢؛ والاتفاقية التي أبرمها الاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا في سنة ١٩٩٢. ومن جهة أخرى فإن عدداً قليلاً من هذه الصكوك لا ينطبق إلا على جرائم المخدرات (انظر مثلاً المادة ١١ من اتفاقية رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي المتعلقة بالمخدرات والمؤثرات العقلية، ١٩٩٠).

(٤٣٠) للاضطلاع على دليل حول هذا الصك انظر *International Review of Criminal Policy*, Nos. 45 and 46 (United Nations publication, Sales No. E.96.IV.2).

٦٢-٧ وعند إجراء أي فحص لملاءمة الأحكام التشريعية والسلطات التقديرية المتوافرة، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن الغرض من المادة ٧ سيكون مآله الإحباط ما لم يتسنّ تقديم التعاون المطلوب بطريقة تراعى فيها احتياجات الطرف الطالب الى الأدلة وغيرها من الاحتياجات. كذلك ينبغي أن يظل نصب الأعين أن أفضل الأوضاع هو الوضع الذي يمهّد السبيل الى الاستخدام الفعال للمساعدة المتأتمية من الأطراف الأخرى فيما يتعلق بالتحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية الداخلية. ويمكن إدراك تعقد هذه العملية ومداهها، مثلاً، من جمع الأدلة والإقرارات من الأشخاص، وهو شكل من أشكال المساعدة المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢. فسيلزم هنا، في المقام الأول، تناول الأمر في الحالات التي يتعاون فيها الشخص المعني (أو الأشخاص المعنيون) عن طيب خاطر، وكذلك في المواقف التي يلزم فيها اللجوء الى القسر. وينبغي أن ينص القانون الداخلي على الشروط التي يجوز بمقتضاها الحصول على الإقرارات أو الأدلة، بما في ذلك أي حق أو التزام بالامتناع عن المساعدة.^(٤٣١) وقد يقتضي الأمر توهي قدر كاف من المرونة بغية تلبية المتطلبات الخاصة للدولة طالبة. وربما شملت تلك المسائل مسألة توفير المساعدة تحت اليمين أو التوكيد، وإشراك أو مشاركة مسؤولين ومحاميين دفاع أجنبان واتباع إجراءات غير تقليدية مثل قيام القضاة بالمسألة أو الاستجواب. كذلك يعد توافر الجزاءات فيما يتعلق بمسائل مثل شهادة الزور ووضع الشروط الوقائية للأشخاص الذين يجبرون على تقديم إقرارات وأدلة - اعتبارات لها أهميتها. كما ينبغي أن يتيح القانون الداخلي إمكانية تقديم طلبات الى دول أجنبية للحصول على المساعدة وأن ينص على مقبولية الأدلة التي يحصل عليها هكذا في الإجراءات.

٦٣-٧ وتنشأ تحديات مماثلة عند صوغ وتنفيذ سياسة شاملة بما فيه الكفاية في مجالات أخرى محددة في الفقرة ٢ وتشكل العناصر الجوهرية للمساعدة القانونية المتبادلة كما مورست على الصعيد الدولي. من ذلك مثلاً أنه على حين أن جميع النظم القانونية تنص على صلاحية إجراء عمليات التفتيش والضبط، بشروط معينة، فإن بعضها ربما لم يمر بتجربة إتاحة تلك الصلاحية لممارستها بالنيابة عن دول أخرى عندما لا يكون هناك ما يدل على وجود انتهاك للقانون الداخلي. ومن الممكن أن يستمدّ التوجيه بشأن مجموعة المسائل التي قد تتطلب تنفيذاً على الصعيد التشريعي أو على صعيد آخر، من دراسة لممارسات عدد متزايد من الدول ومن مجموعة متنامية من المعاهدات المتعددة الأطراف والثنائية التي يعالج عدد كبير منها هذه المسألة وغيرها من المسائل بتفصيل أكبر مما تسنى في المادة ٧. ومن أمثلة ذلك أن المادة ٧ من المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية لسنة ١٩٩٠، تتطرق الى مسألة التصرف النهائي في المواد التي تزود بها الدولة طالبة، في حين أن المادة ١٧ من تلك المعاهدة تؤكد على ضرورة النص في آن معا على تسليم الطرف الطالب ما يتم الحصول عليه من مواد على أثر عملية تفتيش وضبط، وعلى الحماية المناسبة في هذا السياق لحقوق الأطراف الثالثة من ذوي النوايا الحسنة.

٦٤-٧ ويتبين بوضوح من المراحل التي مرت بها صياغة الفقرة ٢ أن هذه الفقرة لم يقصد بها أن تكون قائمة جامعة لأشكال المساعدة القانونية المتبادلة التي يمكن توفيرها. ويتأكد أن أفضل

(٤٣١) انظر مثلاً المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق).

اعتبار لها هو أنها قائمة إيضاحية أو قائمة أساسية دنيا، من الفقرة ٣ التي تنص على أنه "يجوز للأطراف أن يقدم بعضها الى بعض أي أشكال أخرى من المساعدة القانونية المتبادلة يسمح بها القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب". وعلى ذلك يحسن بمن يعهد إليهم بتنفيذ المادة ٧ أن يبحثوا فيما تكونه، في حال وجودها، الآليات الإضافية المتاحة في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية الداخلية الصرفة، التي يكون من الملائم إتاحتها لأطراف أخرى في الاتفاقية بغية تيسير مكافحتها للاتجار غير المشروع. فقد لوحظ مثلا في سياق المادة ٥ أنه طورت صلاحيات وتقنيات تحقيق خاصة للمساعدة في العملية المعقدة المتمثلة في تحديد المتحصلات واقتفاء أثرها وفي جمع الأدلة.^(٤٣٧) وتشمل تلك التقنيات، فيما تشملها، استخدام أوامر الرصد وأوامر الإنتاج والتنصت على الاتصالات السلكية واللاسلكية والنفاز الى نظم الحاسوب.^(٤٣٨) وتشمل أشكال المساعدة الأخرى التي يمكن تقديمها إرسال معلومات عن الأحكام الصادرة ضد مواطنين لأطراف أخرى.^(٤٣٩)

٦٥-٧ ويزيد الطابع غير الجامع للفقرة ٢ تأكيدا ما جاء بالفقرة ٤ من شروط تقضي بأن تعمل الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ على تسهيل أو تشجيع حضور الأشخاص الذين يوافقون على المساعدة في التحقيقات والإجراءات القضائية. وكما سبق أن رأينا، يشمل ذلك أموراً مثل حضور الشهود، بمن فيهم الأشخاص المحتجزون، الإجراءات القضائية في البلد الطالب (انظر الفقرتين ٧-١٧ و٧-١٨ أعلاه).^(٤٣٩) غير أن هذا الإلزام يخضع لعدد من الشروط الوقائية للدول متلقي الطلب، بما في ذلك شرط هام هو أن يكون متفقا مع قوانينها وممارساتها الداخلية (انظر الفقرة ٧-١٨ أعلاه).

٦٦-٧ والأطراف الراغبة في أن تكون في وضع يمكنها من تقديم وتلقي أعظم قدر من التعاون في هذا الصدد سيواجهها عدد من المسائل التي يخصص منها بالذكر ما يتعلق بحالات الاحتجاز.^(٤٣٩) وتشمل هذه مسألة السلطة القانونية للطرف متلقي الطلب التي تخوله نقل الشخص الى دولة أجنبية على أساس مؤقت (بما في ذلك تركه في حراسة موظفي إنفاذ القوانين الأجانب)، ومعاودة السماح له بدخول أراضي الدولة التي ينتمي إليها وعودته الى المؤسسة المعنية. وينبغي لأي تشريع تنفيذي أن يكفل حصول السجين على اعتراف مناسب بالوقت الذي يكون قد قضاه في الحجز في الخارج. كذلك فإن الدولة الطالبة يجب أن تخول السلطة اللازمة لاستقبال ذلك الشخص واحتجازه. وقد يتعين فضلا عن ذلك تعديل تشريعات الهجرة الوافدة في بعض البلدان التي تحظر

(٤٣٧) انظر أعلاه الشروح على تنفيذ المادة ٥.

(٤٣٨) انظر أيضا، اتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بغسل الأموال وتفتيش عائدات الجريمة وضبطها ومصادرتها، ١٩٩٠، الفقرة ٢ من المادة ٤ و Letters Rogatory for the Interception of Telecommunications, Recommendation and No. R (85) 10، التي اعتمدها لجنة الوزراء التابعة لمجلس أوروبا في ٢٨ يونيو/حزيران ١٩٨٥.

(٤٣٩) انظر مثلا المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق) حاشية عنوان المادة ١.

(٤٣٥) انظر مثلا مخطط الكومنولث، الفقرتين ١ (٣) (و) (ز)، والمعاهدة النموذجية، الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ١.

(٤٣٦) تتناول الفقرتان ١٨ و١٩ على التوالي المسألتين المقترنتين بالاحتجاز والمتمثلتين في أمان المرور والتكاليف.

دخول الأشخاص المدانين. وعلى الصعيد العملي سوف يقتضي الأمر إنشاء إجراءات مناسبة لتنسيق عمليات النقل هذه، بما في ذلك البت في أنسب المسارات التي ينبغي أن تنتهجها. وفي الحالات التي تنشأ فيها الحاجة الى عبور دولة ثالثة، سوف يتعين اتخاذ ترتيبات للحصول على موافقة مسبقة من الدولة المعنية.

المسائل الإجرائية والمسائل ذات الصلة

٦٧-٦٨ كما سبق التنويه به في موضع آخر: "لن يقدر للمساعدة المتبادلة أن تؤتي كل ثمارها ما لم يجمع التعاون بين السرعة والسهولة. والسرعة أمر لا غنى عنه إذا أريد النجاح في مكافحة الجريمة".^(٤٣٧) وينبغي أن يظل هذا المطلب العملي الأساسي نصب الأعين عند تصميم البنى الأساسية الإدارية اللازمة لتلقي وتنفيذ الطلبات الواردة من أعضاء آخرين بالمجتمع الدولي عملاً باتفاقية سنة ١٩٨٨. ويتسم بأهمية كبرى في هذا السياق إنشاء سلطة أو سلطات مركزية عملاً بالفقرة ٨.

٦٨-٦٩ ويعود الى كل بلد أمر تقرير الجهة التي توجد بها السلطة المركزية وما تمنحه من صلاحيات ويعهد إليها به من وظائف. وقد اختار كثير من الدول أن يعين لهذا الغرض وزارة العدل أو وزارة الداخلية أو مكتب النائب العام. وقد ترغب بعض الدول في النظر فيما إذا كانت ستعهد الى نفس الهيئة بأن تتلقى وتستجيب للطلبات الواردة بموجب الفقرتين ٣ و ٤ من المادة ١٧ المتعلقة بالاتجار غير المشروع عن طريق البحر،^(٤٣٨) علماً بأن الممارسات ليست موحدة تجاه ذلك الأمر.^(٤٣٩) ومن الأهمية العملية بمكان أن نذكر بأنه يجب إبلاغ الأمين العام بتفاصيل عن السلطات التي تعين لأغراض المادة ٧. فالأمم المتحدة تتولى نشر هذه المعلومات على أسس دوري، بما في ذلك العناوين وأرقام الهاتف والفاكس وساعات العمل.^(٤٤٠) وتشير المعلومات أيضاً الى ما إذا كان البلد يسمح بإرسال الطلبات أو البلاغات العاجلة عبر قنوات اتصال الإنترنت.

R. Dussaix, "Some problems arising from the practical application, from the judicial point of view, of the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters", *Problems Arising from the Practical Application of the European Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters* (Strasbourg, Council of Europe, 1971), pp. 51-52.

(٤٣٨) انظر أدناه شرح الفقرة ٧ من المادة ١٧.

(٤٣٩) في حين أن عدداً من البلدان، من بينها استراليا ونيوزيلندا وكندا ونيجيريا، قد اختارت الجمع بين الوظيفتين، فإن بلدانا أخرى كثيرة قررت تعيين سلطتين مختلفتين لهذا الغرض. وتشمل البلدان التي اعتمدت هذا النهج الأخير بوركينا فاسو وعمان والنمسا، بين بلدان أخرى.

(٤٤٠) انظر "الهيئات الوطنية المختصة بموجب المعاهدات الدولية لمكافحة المخدرات"، الصادر عن برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات، في مجموعة الرمز ST/NAR.

٦٩-٧ وكما سبقت ملاحظته، تعد إمكانية استخدام قنوات الاتصال المتاحة عبر الإنترنت، حيث تتفق الأطراف على ذلك وفي الحالات العاجلة، استثناء مما يتوقع عادة من تبادل للطلبات والاتصالات بين السلطات المعنية (انظر الفقرة ٧-٢٧ أعلاه). وعلى الرغم من أن للطرف الحق، بموجب الفقرة ٨ من المادة ٧، في أن يصر على استخدام القنوات الدبلوماسية، فقد أسفرت التجربة في مجال المساعدة المتبادلة عن أن ذلك كثيرا ما يكون بطيئا ومرهقا. وبالنظر الى الحاجة الى السرعة والكفاءة، فقد غدا من المؤلف على نحو متزايد أن تمارس السلطات المركزية نوع الاتصال المباشر الذي تتوخاه القاعدة الواردة في هذا الحكم.^(٤٤١)

٧٠-٧ وسوف تدعو الحاجة الى إنشاء بنية أساسية للسلطة المركزية. وعلى حين أنه ستكون هناك فروق هامة بين الأطراف من حيث الاحتياجات الى الموارد نتيجة لطائفة متنوعة من العوامل، بما في ذلك التواتر المتوقع لتقديم تلك الطلبات أو تلقيها، فإن من الممكن تحديد عدد من المتطلبات المشتركة. وأولى هذه المتطلبات وأهمها توافر معدات الاتصال التقنية المناسبة كأجهزة الهاتف والفاكسيمييل. فلئن كانت الفقرة ٩ تقضي بتقديم الطلبات كتابة، فليس مستبعدا في الحالات العاجلة وحيث يكون هناك اتفاق على ذلك، تقديم الطلبات شفاهة شريطة تأكيدها كتابة في وقت لاحق. وقد أثبتت التجربة علاوة على ذلك فائدة المشاورات غير الرسمية بين موظفي السلطات المركزية المعنية، حيث يكون ذلك جائزا قانونيا، قبل تقديم الطلبات بصفة رسمية، وذلك بهدف الحد من إمكانيات نشوء صعوبات أمام تنفيذها في النهاية. وليست هذه إلا واحدة من المنافع المعترف بها لإقامة اتصالات منتظمة بين السلطات المركزية تفضي الى علاقات عمل طيبة^(٤٤٢). ويعد توافر تكنولوجيا اتصالات مناسبة أمرا لا غنى عنه في هذا السياق.

٧١-٧ وسوف تتوقف القرارات الخاصة بتعيين موظفي السلطة التي يعهد إليها بتلك المهام وما يتصل بذلك من احتياجات الى التدريب، على عدد من العوامل من بينها ما يتخذ من قرارات بشأن طبيعتها ومهمتها. ومن المسائل الأساسية في هذا السياق ما إذا كانت السلطة ستتولى مسؤولية تنفيذ أو إصدار طلبات المساعدة القانونية المتبادلة، وإذا كان الأمر كذلك فإلى أي مدى. وسيكون لذلك تأثيره على مسألة المدى الذي ينبغي أن يبلغه توافر موظفي السلطة المركزية على الخبرة القانونية والتدريب في هذا المجال. وعلى الرغم من اختلاف الممارسات في هذا الصدد، فثمة منافع واضحة تُجنى عندما تكون السلطة المركزية في وضع يمكنها من تزويد نظرائها الأجانب بالمشورة العملية السديدة.^(٤٤٣) ومن الجدير بالذكر في هذا السياق أن فريق الخبراء العامل المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة والمصادرة الدولية ذات الصلة، الذي دعاه برنامج الأمم المتحدة المعني بالمكافحة الدولية للمخدرات الى الانعقاد في فيينا من ١٥ الى ١٩ شباط/فبراير ١٩٩٣، أكد

(٤٤١) انظر مثلا المادة ٥ من اتفاقية مجلس أوروبا لسنة ١٩٥٩.

(٤٤٢) "تقرير فريق الخبراء العامل المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة والمصادرة الدولية ذات الصلة، فيينا، ١٥-١٩ شباط/فبراير ١٩٩٣" (E/CN.7/1993/CRP.13).

(٤٤٣) انظر مثلا *Report of the Oxford Conference on Mutual Legal Assistance, 5-9 September 1994*

(London, Commonwealth Secretariat, 1994), p. 4

على أهمية تعيين سلطة وطنية لتزويد نظرائها الأجانب بالمعلومات والمشورة حول احتياجاتها فيما يتعلق بتنفيذ الطلبات، وبالمعلومات التي ستدعو إليها الحاجة لاتخاذ إجراءات فعالة في هذا الصدد. ولهذه الغاية شجعت السلطات المركزية على "إعداد أدلة، يفضل أن تكون متعددة اللغات، لتوزيعها على نظرائها الدوليين".^(٤٤٤)

٧٢-٧ وستتولى السلطة المركزية، فضلا عن قيامها بتلقي وتنفيذ أو إحالة الطلبات الى الهيئة التنفيذية المناسبة، مسؤولية متابعة الأنشطة وإرسال النتائج الى الدولة طالبة. وعملا بالفقرة ١٧ من المادة ٧، ستشارك أيضا في المشاورات مع الدولة طالبة في الحالات التي يتقرر فيها إجراء تقديم المساعدة. ومن الضروري أن لا يُغفل الدور الهام لتلك الهيئة في إرسال الطلبات الى الأطراف الأخرى والتحقق من أنها تنفذ على النحو المنشود. ولهذه الغاية ينبغي اتخاذ خطوات لكفالة قدرتها على الاطلاع بالتنسيق على الصعيد الداخلي، بما في ذلك إنشاء خطوط الاتصال اللازمة. وفي واقع الممارسة، يجري اللجوء على نطاق واسع الى استخدام شخص معين للاتصال في كل جهاز لإنفاذ القوانين أو للملاحقة أو لتقديم الطلبات. كما أدركت على نطاق واسع فائدة تكليف السلطة المركزية بتدريب مختلف الأجهزة الداخلية التي ستتلقى خدماتها.^(٤٤٥) ومن بين تدابير مراقبة الجودة الجديدة بالاعتبار تزويد السلطة المركزية بالقدرة على استعراض ودراسة الطلبات المزمع تقديمها الى دول أجنبية بغية التحقق من أن المواد قد أحسن إعدادها في شكل مقبول ومفيد للدولة متلقية الطلب.^(٤٤٦)

٧٣-٧ ومن الأمور الأخرى التي تتسم بأهمية كبرى بالنسبة لتشغيل نظام للمساعدة القانونية المتبادلة، توافر قدر ملائم من خدمات الترجمة. فمن الجوهرى وجود ترتيبات للترجمة منذ البداية، وعملا بالفقرة ٩ من المادة ٧، ينبغي لكل طرف أن يعين لغة أو أكثر يقبلها باعتباره دولة متلقية للطلبات، وأن يبلغ تلك المعلومات الى الأمين العام. وكما رأينا، تشير الاعتبارات العملية الى أن الأطراف طالبة ينبغي أن يكون أمامها أوسع خيار ممكن (انظر الفقرة ٧-٢٨ أعلاه). وهذا العامل، الى جانب مرغوبة تيسير الاتصالات الشخصية مع السلطات المركزية الأخرى، قد يكون له انعكاس على حشد الموظفين. فمثلا، قد يكون من الأهمية بمكان توظيف أشخاص قادرين على العمل الكفاء بعدة لغات. ومن جهة أخرى فإن عبء الترجمة الرسمية يقع من حيث المبدأ على كاهل الدولة طالبة التي يجب أن تكون في وضع يمكنها من صياغة طلب في إحدى اللغات التي عينتها الدولة متلقية الطلب، الأمر الذي قد يترتب عليه بعض التأخير. غير

(٤٤٤) "تقرير فريق الخبراء العامل المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة والمصادرة الدولية ذات الصلة، فيينا، ١٥-١٩ شباط/فبراير، ١٩٩٣"، الفقرة ٧(أ). وللاطلاع على مثال لهذه الأدلة، انظر، United Kingdom Central Authority, *International Mutual Assistance in Criminal Matters: United Kingdom Guidelines* (London, Home Office, 1991). وفي سنة ١٩٩٥، استهلت أمانة الكومنولث في لندن إصدار سلسلة مفرّدة الأوراق بعنوان "Mutual assistance in criminal matters: guide to national practice and procedure"، هدفها توفير المعلومات اللازمة لدولها الأعضاء.

Report of the Oxford Conference on Mutual Legal Assistance, 5-9 September 1994 (London, Commonwealth Secretariat, 1994), p.4 (٤٤٥)

(٤٤٦) المرجع نفسه، ص ٨.

أنه يمكن اتخاذ ترتيبات خاصة تمكن الدولة متلقيّة الطلب من إعلان استعدادها للاضطلاع بأعمال الترجمة اللازمة على حساب الدولة الطالبة. وعلاوة على ذلك فإن الدولة الطالبة هي التي سيتعين عليها أن تترجم الوثائق والبيانات وغيرها من المواد المكتوبة التي تتلقاها بناء على طلبها، لكي تيسر استخدام تلك المواد في التحقيقات والملاحقات والإجراءات القضائية الداخلية.

٧٤-٧ ومن الواضح على ضوء ما تقدم إن إنشاء بنية للوفاء بالالتزامات التي تقتضيها المادة ٧ سيتطلب تكاليف استهلاكية وتكاليف متكررة. وسيكون من الضروري أيضا عند تقدير العبء المالي المحتمل للنظام، مراعاة ما تنص عليه الفقرة ١٩ من أن التكاليف العادية لتنفيذ طلب ما سيتحملها الطرف متلقي الطلب ما لم يكن المعنيون قد اتفقوا على ترتيب آخر. وقد نُص على ترتيبات خاصة للتشاور والاتفاق بشأن مواجهة التكاليف الضخمة أو غير العادية. وعلى حين أن هذا الحكم قد صيغ على غرار معظم الممارسات الدولية في هذا المجال، فإن كثيرا من معاهدات المساعدة القانونية المتبادلة المتخصصة ينص على استثناءات أخرى من هذه القاعدة العامة. من ذلك مثلا أن المادة ٢٩ من اتفاقية البلدان الأمريكية تنص على أن الدولة الطالبة هي التي تتحمل أتعاب الشهود الخبراء وتكاليف السفر وغيرها من التكاليف المتعلقة بنقل أشخاص من أراضي دولة إلى أراضي دولة أخرى. كذلك فإن الفقرة ١٢(١) من مخطط الكومنولث تنص على أن "الدولة الطالبة تكون مسؤولة عن تكاليف السفر وغيرها من المصاريف النثرية للشهود المسافرين إلى البلد الطالب، بما في ذلك الموظفين المرافقون، وعن أتعاب الخبراء وتكاليف أي أعمال ترجمة يحتاج إليها البلد الطالب". والمادة ٧ لا تنص في أحكامها المناظرة على أي استثناءات محددة مماثلة.

٧٥-٧ ولهذه الأسباب وغيرها، قد ترغب الأطراف في أن تنظر في إبرام اتفاقات وترتيبات ثنائية و/أو متعددة الأطراف يمكن في إطارها صوغ أحكام بديلة أو أشد تفصيلا في هذا وغيره من مجالات الاهتمام أو المجالات الصعبة، وذلك خيار يشجعه الحكم الوارد بالفقرة ٢٠. وكما جاء في تقرير عام ١٩٩٣ لفريق الخبراء العامل المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة: "وتلك المناقشات الثنائية والمتعددة الأطراف مفيدة أيضا في تبادل المعلومات حول النظم القانونية، وفي مواءمة الأحكام العامة لاتفاقية سنة ١٩٨٨ للاحتياجات الخاصة لكل من الأطراف، وتوفير إطار عمل للاتفاق حول مسائل معينة من بينها التكاليف أو الاحتياجات من الأدلة".^(٤٤٧) وقد استهدفت المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق) تيسير تلك العملية، ومن الممكن أيضا صوغ عدد متزايد من المعاهدات النموذجية الوطنية بشأن المساعدة القانونية المتبادلة - قصد الاسترشاد بها.^(٤٤٨)

(٤٤٧) "تقرير فريق الخبراء العامل المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة والمصادرة الدولية ذات الصلة، فيينا، ١٥-١٩ شباط/فبراير ١٩٩٣"، الفقرة ٧١.

(٤٤٨) ترد عدة نماذج وطنية في W. Gilmore, ed., *Mutual Assistance in Criminal and Business* في *Regulatory Matters* (Cambridge, Cambridge University Press, 1995).

٧٦-٧ وتتناول أحكام أخرى من المادة ٧ مسائل إجرائية هامة وغير ذلك من المسائل ذات الصلة، ويخص بالذكر منها نص الفقرة ١٠ على المحتويات الدنيا لأي طلب للمساعدة. وعندما يتعلق الطلب بتوفير التعاون بموجب المادة ٥ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، فإن هذه المتطلبات تستكمل بالطريقة المعروضة في الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٤ من تلك المادة. غير أنه في واقع الممارسة، سوف يحتاج عدد كبير من الطلبات الى مزيد من المعلومات أو يستفيد منها. ويخول الطرف متلقي الطلب سلطة طلب معلومات إضافية في الفقرة ١١. أما من منظور الدولة الطالبة، فيمكن أن تشمل الأمثلة أموراً مثل الحدود الزمنية التي ينبغي أن يتم فيها الامتثال للطلب.^(٤٩) وبطبيعة الحال، ينبغي الإعراب وقت تقديم الطلب عن أي متطلبات تتعلق بالسرية في سياق الفقرة ١٤.

٧٧-٧ والوضوح والدقة أمران أساسيان في صياغة الطلبات. ومن المهم أيضاً، بالنظر الى أن الطلبات كثيراً ما توجه الى موظفين يعملون في إطار نظم وتقاليد شديدة التباين، تلافي استخدام مصطلحات قانونية مفرطة التخصص، والتركيز عوضاً عن ذلك على إيراد وصف محايد للهدف الذي يُسعى الى بلوغه وليس على "منهجية" تحقيقه. وفي صياغة الطلبات، يمكن أن تكون الأدلة التي تعدها السلطات الوطنية عن الإجراءات والممارسات والمتطلبات الأساسية، ذات قيمة بالغة للسلطة الطالبة في هذا المجال. وربما كان من المفيد للسلطات المركزية أن تنظر في تضمين أدلتها الوطنية لطلبات نموذجية نظراً لأن ذلك قد ييسر كثيراً مهمة إعداد رد إيجابي يجمع بين السرعة والفعالية.

٧٨-٧ والشروط الواردة بالفقرة ١٢ شروط مهمة هي الأخرى. فهي تتيح للطرف متلقي الطلب أن يتبع إجراءات محددة بالطلب قد لا يقتضيها القانون الداخلي للطرف متلقي الطلب ولكنها لا تتعارض مع ذلك القانون. ويتم هذا الحكم بمغزى عملي نظراً لما هناك من فروق شاسعة بين الدول من حيث الإجراءات التي ينبغي أو يجب اتباعها لكي يُضمن أن الأدلة أو المساعدات الأخرى التي يُحصل عليها تلبية للطلب يمكن قبولها أثناء المحاكمة. وكما سبق تأكيده، فإن اعتبارات المرونة هذه ينبغي مراعاتها عند صياغة وتنفيذ تشريعات كل دولة طرف.

توفير المساعدة وإرجاؤها ورفضها

٧٩-٧ كما هو شائع في مجالات أخرى من التعاون الدولي في إقامة العدل، ليس التزام توفير المساعدة بموجب المادة ٧ التزاماً غير محدود. وتتسم الفقرة ١٥ بأهمية خاصة من حيث أنها تستهدف حماية مصالح الدولة متلقي الطلب بذكر مختلف الأسباب التي يمكن الاستناد إليها في رفض الطلب. وبالنظر الى أنه، على خلاف الوضع في حالات تسليم المجرمين، لا يوجد احتمال للمساس المباشر بحرية الفرد، فإن جميع هذه الأسباب قد صيغت في عبارات تقديرية لا إلزامية.

(٤٤٩) انظر مثلاً المعاهدة النموذجية للمساعدة في المسائل الجنائية (قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق) الفقرة

الفرعية (و) من الفقرة ١ من المادة ٥.

ولأسباب مماثلة، تخلّت ممارسات الدولة في هذا المجال بوجه عام عن مبادئ وممارسات معينة يألفها سياق تسليم المجرمين فلم يتردد صداها في صياغة الفقرة ١٥. ومن أمثلة ذلك أن المساعدة القانونية المتبادلة تمنح حتى في حالات التحقيقات والملاحقات التي تطال مواطني الدولة متلقية الطلب.

٧-٨٠ وينبغي أن يكون التمييز بين طبيعة تسليم المجرمين وبين المساعدة القانونية المتبادلة ماثلاً في الأذهان عندما تجري صياغة التشريعات الداخلية ذات الصلة في مجال المساعدة القانونية المتبادلة. وعلاوة على ذلك فإنه إذا اتخذ قرار بتشريع توفير المساعدة المتبادلة على أساس شامل ("جميع الجرائم") دون قصرها على الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، سيكون من الضروري التحقق من أن ذلك يتم بطريقة تتيح الامتثال التام لأحكام الاتفاقية. ومن المسائل ذات الصلة الوثيقة بهذا السياق مسألة التدرج بالجرائم السياسية والجرائم المالية، المشار إليها في الفقرة ١٠ من المادة ٣.^(٤٥٠)

٧-٨١ وعلى حين أن أسباب الرفض المدرجة بالفقرة ١٥ من المادة ٧ قد صيغت في عبارات تقديرية، فإن ذلك لا يمنع الدول الأطراف من إقرار أحكام إلزامية في قوانينها الداخلية إذا ارتئيت ضرورة هذا الموقف لتوفير حماية كافية لمصالحها الأساسية. وبغض النظر عن قرار السياسة الذي يتخذ في هذا الصدد، ينبغي النص على تحديد هوية السلطة أو السلطات التي تخوّل حق قبول طلب المساعدة أو رفضه. ويحقق فائدة أكيدة تعيين مسؤول أو مسؤولين داخل السلطة المركزية لهذا الغرض. وتنطبق اعتبارات مماثلة على ممارسة السلطات التقديرية. ففي بعض الحالات، قد تقتضي الاعتبارات الدستورية أو اعتبارات السياسة أو غيرها قدراً من المشاركة الوزارية. وقد يستتبع ذلك أن يكون لتحديد الوزير المختص بذلك تأثير مباشر على البت في أي من أجزاء النظام الحكومي ينبغي أن تكون السلطة المركزية التي ستعين عملاً بالفقرة ٨.

٧-٨٢ وسيكون من الممكن تعديل أسباب رفض تقديم المساعدة في أي مفاوضات لاحقة بشأن معاهدة ثنائية أو متعددة الأطراف تجرى بموجب الفقرة ٢٠ من المادة ٧ والفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ٤ من المادة ٥. وسيكون مفيداً للغاية، في السياق الثاني، النظر في إعداد صياغة جديدة لأسباب الرفض تراعى فيها السمات الخاصة للمساعدة في مجال المصادرة الدولية. ومن الأمثلة المفيدة لنهج كهذا ما تنص عليه المادة ١٨ من اتفاقية مجلس أوروبا الخاصة بغسل الأموال وتفتيش عائدات الجريمة وضبطها ومصادرتها لسنة ١٩٩٠.

٧-٨٣ وفي الحالات التي يتقرر فيها رفض طلب المساعدة، تنص الفقرة ١٦ من المادة ٧ على ضرورة إبلاغ الدولة الطالبة أسباب الرفض. وللإبقاء على الآثار السلبية لذلك على روح التعاون التي تستهدفها المادة ٧ عند حدها الأدنى، يوصي بأن يبين الإخطار الموجه إلى الدولة الطالبة،

(٤٥٠) انظر أعلاه شرح الفقرة ١٠ من المادة ٣. ومن جهة أخرى فبموجب الفقرة ٥ من المادة ٧، لا يجوز للطرف رفض تقديم المساعدة استناداً إلى سرية العمليات المصرفية. وقد يكون من الضروري في بعض البلدان سن تشريع يتجاوز قوانين السرية المصرفية أو سرية الشؤون الخاصة للعملاء من أجل الوفاء بهذا الالتزام.

بأكبر قدر ممكن من الوضوح، أساس الرفض والحقائق التي استند إليها في اتخاذ القرار. وفي تقرير عام ١٩٩٣، أوصى فريق الخبراء العامل المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة بأنه "ينبغي عموماً أن لا يرفض أي طلب قبل التشاور فيما بين السلطات المركزية. وينبغي أن تجرى المشاورات دائماً عندما تنشأ عوائق التنفيذ عن فروق بين نظمها القانونية، أو عن صعوبات في إيجاد الموارد، أو عن نقص في المعلومات".^(٤٥١)

٧-٨٤ ومرغوبية التشاور في حالة نشوء صعوبات تنص عليها تحديدًا الفقرة ٧ التي تجيز تأجيل المساعدة إذا كان تقديمها يتعارض مع تحقيقات أو ملاحقات أو إجراءات قضائية جارية. وعلى حين أن تطبيق مفهوم منح المساعدة جزئياً أو بشروط مقصور على الظروف المذكورة في الفقرة ١٧، فيسكون متوافقاً مع روح المادة ٧ في مجموعها أن يحظى هذا المفهوم بتطبيق أوسع نطاق في واقع الممارسة. وسيكون ذلك الموقف متسقاً مع أفضل الممارسات الدولية المتطورة في هذا المجال من مجالات النشاط الجاري فيما بين الدول. وتشهد على ذلك بوضوح الفقرة ٤ من المادة ٤ من المعاهدة النموذجية لتبادل المساعدة في المسائل الجنائية التي تنص على أنه "قبل رفض الطلب أو تأجيل تنفيذه، تنظر الدولة المطالبة فيما إذا كان يمكنها الموافقة على تقديم المساعدة رهناً ببعض الشروط. وإذا قبلت الدولة الطالبة تلقي المساعدة رهناً بهذه الشروط، وجب عليها أن تتقيد بها". (انظر قرار الجمعية العامة ١١٧/٤٥، المرفق).^(٤٥٢)

٧-٨٥ وفي الحالات التي يحظى فيها طلب المساعدة برد إيجابي، تتضمن الاتفاقية عدداً من الشروط الوقائية المحددة التي تقيد حرية التصرف من جانب الدولة الطالبة. وتتسم الفقرة ١٣ بأهمية مركزية بالنسبة لهذا الجانب من جوانب العملية. ففي تلك الفقرة، يُستند إلى مبدأ التخصصية (speciality) المسلّم به على نطاق واسع في قانون تسليم المجرمين، في فرض قيود هامة على استخدام ونقل المعلومات أو الأدلة المقدمة. وتتعين صياغة التشريعات الداخلية أو غيرها من تدابير التنفيذ، حسب الاقتضاء، على نحو يتيح الامتثال لتلك القيود. كما ينبغي اتخاذ خطوات تكفل إلمام المحققين والمدعين العامين وغيرهم ممن ينشطون في هذا السياق بهذه القيود واحترامهم لها.

٧-٨٦ وسيكون من الضروري أخيراً التحقق من أن القانون الداخلي يفي بالتزامات أمان المرور فيما يتعلق بالشهود والخبراء وغيرهم من الأشخاص، على نحو ما تنص عليه الفقرة ١٨. وعلى الرغم من أن النص على هذا النوع من الحصانة ظاهرة شائعة في ترتيبات المساعدة القانونية المتبادلة، فقد تنشأ عنه بعض المشاكل الحساسة. وبطبيعة الحال، بوسع دائرة الاختصاص القضائي التي تواجهها في هذا الصدد مشاكل خاصة، دستورية أو قانونية أو تتعلق بالسياسة، أو مشاكل أخرى، أن تنظر في إمكانية إبداء تحفظ على تقبلها التزاماتها بموجب الاتفاقية، من أجل

(٤٥١) "تقرير الفريق العامل المعني بالمساعدة القانونية المتبادلة والمصادرة الدولية ذات الصلة، فيينا ١٥-١٩ شباط/فبراير ١٩٩٣"، الفقرة ٧٠(ج).

(٤٥٢) انظر أيضاً المادة ٢٠ من الاتفاقية الأوروبية لسنة ١٩٩٠.

حماية موقفها.^(٤٥٣) على أنه لا ينبغي اتخاذ تلك الخطوة قبل أن تستوفي دراسة الآثار السلبية التي يمكن أن تنشأ عنها على قدرة الطرف على الحصول، باعتباره دولة طالبة، على ما يمكن أن يكون مساعدة حاسمة فيما يُقبل من تحقيقاته وملاحظاته وإجراءاته عندما يقتضي الأمر حضوراً طوعياً للأشخاص المعنيين على أراضيه.

(٤٥٣) اعتمدت المملكة المتحدة هذا النوع من الإجراء.

إحالة الدعاوى

تعليقات عامة

٨-١ في سياق الإجراءات المدنية، تعرف دول كثيرة حق المحكمة المختصة في رفض نظر الدعوى (*forum non conveniens*)، تلك الوسيلة التي تمكن محكمة ذات اختصاص لا شك فيه في نظر قضية ما من الامتناع عن ممارسة ذلك الاختصاص لصالح محكمة أقدر على ممارسته.^(٤٥٤) وستراعى في قرار كهذا مصالح الأطراف المعنية وكذلك الصالح العام المتمثل في إقامة العدل على أسس سليمة. وفي سياق الدعاوى الجنائية، ليس للشخص المتهم الحق في اقتراح نقل قضيته الى محاكم دول أخرى.^(٤٥٥) ففي كثير من الحالات، يتعارض الطابع الإقليمي أساسا للجريمة وللقانون الجنائي بوجه عام مع أي إمكانية كهذه. ومن جهة أخرى، فإن الطابع الدولي لكثير من الجرائم الداخلة في نطاق اتفاقية سنة ١٩٨٨، وتعددية دوائر الاختصاص القضائي بموجب المادة ٤، يطرحان إمكانية نقل الدعاوى الجنائية من جانب سلطة الدولة الى دولة أخرى يتبين أنها أقدر على النظر فيها.

٨-٢ وقد أصبح نقل الدعاوى الجنائية فيما بين أعضاء المجتمع الدولي - وإن ظل أقل ترسخًا من نظم تعاون إجرائية كتسليم المجرمين والمساعدة القانونية المتبادلة - واسع الانتشار نسبيًا ولا سيما فيما بين بلدان القانون المدني. وهو يشمل الأوضاع التي تصل فيها سلطة الملاحقة أو سلطة أخرى في دولة ما، الى نتيجة مؤداها أنه يستصوب إقامة الدعوى الجنائية قيد النظر في بلد آخر. وكما ذكر في موضع آخر، يجوز للدولة الطالبة "أن تطلب من دولة أخرى يتسنى فيها إقامة دعاوى جنائية ملائمة، أن تتولى النظر في الدعوى. فإذا وافقت الدولة متلقية الطلب على ذلك، فإنه يتحقق عندئذ 'نقل الدعوى الجنائية'".^(٤٥٦)

(٤٥٤) A. V. Dicey and J. H. C. Morris, *The Conflict of Laws*, 12th ed. (London, Sweet and Maxwell, 1993), pp. 395-419.

(٤٥٥) ربما يكون للشخص المتهم حق تغيير مكان المحاكمة بحيث تجري في محكمة أخرى في نفس الدولة. ومن دوافع ذلك مثلا أن يكون الرأي العام المحلي من العدا للشخص المتهم بحيث يتعذر ضمان محاكمة منصفة.

(٤٥٦) *Explanatory Report on the European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters* (Strasbourg, Council of Europe, 1985), p. 20.

فقرة وحيدة

تنظر الأطراف في إمكانية إحالة دعاوى الملاحقة الجنائية من طرف إلى آخر، بشأن الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، في الحالات التي يرى فيها أن هذه الإحالة لها فائدة في إقامة العدل.

الشرح

٣-٨ لا تفرض المادة ٨ على الأطراف أي التزام بنقل الدعاوى في أي حالة بعينها. غير أنها تطلب الى الأطراف أن تنظر في إمكانية استخدام آلية إحالة دعاوى الملاحقة الجنائية في الحالات التي يكون فيها ذلك في مصلحة إقامة العدل على أسس سليمة. وكما هو شائع فيما يتعلق بنطاق ممارسة التعاون الدولي في إدارة شؤون العدالة بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨، يُقصر الالتزام على الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣.

٤-٨ وثمة أسباب شتى يحدّ من أجلها نقل الدعوى في أي قضية بعينها.^(٤٥٧) ويخص بالذكر من هذه الأسباب أنه يقدم حلاً لمشكلة اشتراك الاختصاصات أو تنافسها وما يترتب عليه من تعددية الإجراءات الملازمة لنشاط ذي سمات عبر وطنية واضحة كنشاط الاتجار غير المشروع بالمخدرات.^(٤٥٨) وكما سبقت ملاحظته، لا تقدم اتفاقية سنة ١٩٨٨ حلاً محددًا لمسألة الأولوية التي ينبغي إعطاؤها للأطراف في حالات الاختصاص المشترك.^(٤٥٩)

٥-٨ كذلك يتيح نقل الدعاوى تجميع مختلف الإجراءات الجنائية المتعلقة بجرائم متميزة للاتجار بالمخدرات يكون قد تورط فيها نفس الشخص أو الأشخاص، وقد تكون قد ارتكبت في دولة أو أكثر وفي ظروف تجعل من نقل الدعاوى أمراً في صالح الملاحقة الفعالة. بل إن ذلك أسلوب يمكن اتباعه حتى عندما يكون الشخص المعني قد صدر ضده حكم نهائي في الدولة الراغبة في نقل الدعوى.^(٤٦٠)

اعتبارات التنفيذ: المادة ٨

٦-٨ على الأطراف الراغبة في أن تكون في وضع يمكنها من الاستفادة من هذا الشكل من أشكال التعاون الدولي أن تتحقق من أن قانونها الداخلي ينص كما ينبغي على نقل الدعاوى الى

(٤٥٧) انظر مثلاً المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية بشأن نقل الدعاوى في المسائل الجنائية، ١٩٧٢.

(٤٥٨) انظر مثلاً المعاهدة النموذجية بشأن نقل الإجراءات في المسائل الجنائية، ١٩٩٠ (قرار الجمعية العامة ١١٨/٤٥، المرفق) المادة ١٣.

(٤٥٩) انظر أعلاه شروح المادة ٤.

(٤٦٠) انظر مثلاً الفقرة ٢ من المادة ٨ من الاتفاقية الأوروبية بشأن نقل الدعاوى في المسائل الجنائية، ١٩٧٢.

دول أجنبية وعلى قبول الدعاوى المنقولة من تلك الدول.^(٤٦١) ومن الأهمية بمكان في سياق قبول الدعاوى، القدرة على الوفاء بالتزام الملاحقة ما أن يتم قبول إقامة الدعوى، وكذلك ضرورة التحقق من توافر التدابير التشريعية التي تتيح للطرف المعني ممارسة اختصاصه الضروري فيما يتعلق بالجرائم قيد النظر.^(٤٦٢) ومن بين المسائل الأخرى الكثيرة التي ينبغي النظر فيها أثناء مرحلة تنفيذ القانون الداخلي مسألة ما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي توسيع نطاق مفهوم نقل الدعاوى بحيث يشمل مصادرة متحصلات الجريمة.^(٤٦٣)

٧-٨ وثمة مسألة أخرى يجب حلها أثناء مرحلة التنفيذ هي مسألة ما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي اقتضاء وجود معاهدة ثنائية أو متعددة الأطراف بشأن نقل الدعاوى باعتبار ذلك شرطا من شروط التعاون. وحتى في حالة عدم اشتراط وجود معاهدة دولية لقبول نقل الدعاوى، قد يرى البعض مرغوبية التفاوض بشأن معاهدات كهذه لأسباب أخرى. من ذلك مثلا أن لجنة الخبراء الحكوميين التي أعدت الاتفاقية الأوروبية بشأن نقل الدعاوى في المسائل الجنائية، ١٩٧٢،^(٤٦٤) ارتأت أنه "على الرغم من أن وجود اتفاقية دولية ليس شرطا لا غنى عنه لنقل الدعاوى الجنائية، فإنه أمر مرغوب فيه للغاية. ذلك أن المساعدة المتبادلة لا يمكن تميمتها وتكثيفها إلا بعد أن تكون الإجراءات المناسبة لإبلاغ المعلومات ... الخ، قد أقرت".^(٤٦٥)

٨-٨ وأمام الراغبين في الدخول في مفاوضات بشأن اتفاقات دولية في هذا المجال، عدد من السوابق التي يمكنهم الاستعانة بها.^(٤٦٦) ويذكر من هذه السوابق^(٤٦٧) المعاهدة النموذجية بشأن نقل الإجراءات في المسائل الجنائية لسنة ١٩٩٠ (قرار الجمعية العامة ٤٥/١١٨، المرفق).^(٤٦٨) وتتطرق المعاهدة النموذجية إلى مجموعة شاملة من المسائل ذات الصلة، بما في ذلك نطاق التطبيق، وقنوات الاتصال، والوثائق المطلوبة، والتصديق والتوثيق، والبت في الطلب، والتجريم المزدوج،

(٤٦١) انظر مثلا هولندا Code of Criminal Procedure, book IV, title X, part 3 (as amended).

(٤٦٢) انظر مثلا الفقرة ٢ من المادة ١ من المعاهدة النموذجية لسنة ١٩٩٠، والمادة ٢ من الاتفاقية الأوروبية بشأن نقل الدعاوى في المسائل الجنائية، ١٩٧٢.

(٤٦٣) انظر مثلا هولندا Act to amend the Act on the transfer of the enforcement of criminal sentences in the interests of international cooperation to confiscate the proceeds of crime (10 December 1992, Stb. 1993, 12)؛ انظر أيضا اعلاها شرح الفقرة ٤ من المادة ٥.

(٤٦٤) انظر مثلا J. D. McClean, *International Judicial Assistance* (Oxford, Clarendon Press, 1992), pp. 146-149.

(٤٦٥) *Explanatory Report on the European Convention on the Transfer of Proceedings in Criminal Matters* (Strasbourg, Council of Europe, 1985), p. 20-21. تقضي المادة ٣٩ بأن باب التوقيع على هذه الاتفاقية مفتوح، بشروط معينة، للدول غير الأعضاء في مجلس أوروبا.

(٤٦٦) انظر مثلا اتفاقية سنة ١٩٩٠ بين الدول الأعضاء في الاتحادات الأوروبية بشأن نقل الدعاوى الجنائية.

(٤٦٧) انظر مثلا R. Clark, "Crime: The U.N. agenda on international cooperation in the criminal process", *Nova Law Review*, No. 15, 1991, pp. 493-495.

(٤٦٨) انظر أيضا الفصل الرابع من اتفاقية الاتحاد الاقتصادي لدول غرب أفريقيا الخاصة بالمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، ١٩٩٢.

ومبررات الرفض، ووضع الشخص المشتبه فيه، وحقوق الضحية، وعدم محاكمة الشخص على ذات الجرم مرتين، وأثر نقل الإجراءات بالنسبة للدولة المطالبة، والتدابير المؤقتة، وتعدد الدعاوى الجنائية، والتكاليف. وعند استخدام المعاهدة النموذجية، ينبغي الحرص على التحقق من التوافق التام مع الالتزامات ذات الصلة الواردة في أحكام أخرى من اتفاقية سنة ١٩٨٨.^(٤٦٩)

(٤٦٩) من ذلك مثلا أن الأسباب التقديرية للرفض المنصوص عليها في المادة ٧ من المعاهدة النموذجية لسنة ١٩٩٠ يجب أن ينظر فيها على ضوء الالتزامات المنصوص عليها في الفقرة ١٠ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨.

أشكال أخرى من التعاون والتدريب

تعليقات عامة

١-٩ تتطرق عدة مواد من اتفاقية سنة ١٩٨٨ في عبارات عامة الى موضوع التعاون الدولي. فالمادة ٧ تنظم المساعدة القانونية المتبادلة في حين تنص المادة ٩ على أشكال للتعاون فيما بين الأطراف وتتناول المادة ١٠ جوانب أخرى من التعاون يخص منها بالذكر ما يتعلق بدول العبور. وثمة عدد من أوجه التمييز بين أشكال التعاون التي تتناولها المادة ٧ وبين موضوع المادة ٩. فالمادة ٧ تشرك سلطات معينة خصيصا لهذا الغرض^(٤٧٠) في إرسال وتلقي طلبات القيام بأعمال تتعلق على وجه التحديد بأفعال إجرامية، مما يتطلب، على الأقل في بعض الدول الأطراف، إشراك موظفين قضائيين. أما التعاون بموجب المادة ٩ فيميل بطبيعته الى تبادل المساعدة التنفيذية العامة فيما بين الأجهزة المعنية في كل من الدول؛ وقد يتضمن المساعدة في إجراء التحريات أو تعاونا عاما في جهود يذكر منها مثلا جمع البيانات، الأمر الذي يساعد في قمع الجرائم. وفي بعض النظم يجري تمييز بين "التعاون القضائي" و"التعاون من جانب قوات الشرطة"، في حين أنه في بعض الدول تعمل الأجهزة المعنية عموما تحت إشراف قضائي ومن ثم لا يعود هذا التمييز بفائدة تذكر.

٢-٩ وتختلف الدول فيما بينها في طريقة توزيع المهام فيما بين مختلف الأجهزة. وربما كان أوضح مثال على ذلك هو مثال سلطات الجمارك. ففي بعض الدول، تخول سلطات الجمارك القيام بكافة وظائف إنفاذ القوانين والعمل في كافة أنحاء البلاد، في حين أنها في دول أخرى قد لا تنشط إلا في مناطق الحدود وحدها أو بصفة رئيسية وقد تشرك قوات الشرطة في مهام إنفاذ القوانين. وقد كان لهذه النقاط تأثيرها في صياغة المادة ٩ التي تتسم بالعمومية بقدر يتيح استيعاب مختلف النهج المتبعة في مختلف النظم القانونية والإدارية للأطراف.

الفقرة ١، العبارة الاستهلالية

١- تتعاون الأطراف بصورة وثيقة، بما يتفق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية، بغية تعزيز فعالية إجراءات إنفاذ القوانين اللازمة لمنع ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. وتعمل، بصفة خاصة، وذلك بناء على اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف، على:

(٤٧٠) انظر الفقرة ٨ من المادة ٧.

الشرح

٣-٩ من الممكن مقارنة الجملة الأولى من الفقرة ١ من المادة ٩ بالصيغة المناظرة في الفقرة ١ من المادة ٧ حيث تطالب الأطراف بأن تقدم بعضها الى بعض، بموجب تلك المادة، أكبر قدر من المساعدة القانونية المتبادلة في أي تحقيقات وملاحقات وإجراءات قضائية تتعلق بأية جريمة منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. وفي المادة ٩ يوسع نطاق التعاون - وإن ظل قاصراً على الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ - ليشمل أي شيء يعزز فعالية إجراءات إنفاذ القوانين. واعترافاً بما هناك من فروق بين النظم القانونية والإدارية التي سبقت الإشارة إليها (انظر الفقرة ٩-٢ أعلاه)، يتمثل التزام الأطراف في التعاون بطرق تتفق مع نظمها القانونية والإدارية الداخلية.

٤-٩ وتنص الفقرة الاستهلالية للمادة ٩ على إلزام عام بالتعاون. أما الالتزامات المحددة المدرجة بالفقرات الفرعية من (أ) الى (هـ) فتتنظمها جميعاً العبارة "بناء على اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف". وقد دعت الى إضافة هذه العبارة مخاوف من أن تؤدي الأحكام المفصلة لتلك الفقرات الفرعية الى نشوء مشاكل معقدة بصدد القوانين الداخلية.^(٤٧١) وهي لا تلغي الطابع الإلزامي لتلك الفقرات الفرعية وإنما تمكن الأطراف من الوفاء بالتزاماتها بطرق تتفق والمقتضيات الخاصة لكل زوج من الأطراف أو لكل مجموعة إقليمية أو دون إقليمية من الدول التي يعينها الأمر. ويشير النص الى "اتفاقات أو ترتيبات"؛ وتلك عبارات قد لا تشكل مصطلحات فنية وإن كان يرجح أن يكون الاتفاق قد تم التوصل إليه صراحة ولغرض معين في حين أن "الترتيب" قد يعكس ممارسة تطورت بين الأطراف المعنية وأجهزتها المتخصصة وقد يشمل صكوكاً رسمية متعددة الأطراف، مثل مخطط الكومنولث للمساعدة المتبادلة في المسائل الجنائية، الذي لا يحتل نفس المركز الكامل الذي تحتله المعاهدة.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ)

(أ) إنشاء قنوات اتصال فيما بين أجهزتها ودوائرها المختصة، والاحتفاظ بتلك القنوات لتيسير التبادل الآمن والسريع للمعلومات المتعلقة بجميع جوانب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، بما في ذلك صلات هذا الاتجار غير المشروع بالأنشطة الإجرامية الأخرى، إذا رأت الأطراف المعنية أن ذلك مناسباً؛

(٤٧١) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الحادية والعشرون، الفقرة ٧٢.

الشرح

٥-٩ تتناول الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ إنشاء قنوات الاتصال فيما بين "الأجهزة والدوائر" المختصة في كل دولة. وفي اللغة الانكليزية، يمكن استخدام كلمتي "agency" و "service" بالتبادل دون أن يكون لذلك فيما يبدو أي دلالة على درجة الاستقلال التي تتمتع بها الهيئة المعنية، والمهم هو أن يكون هناك اتصال مباشر فيما بين الأجهزة لأن ذلك هو السبيل الوحيد لضمان التبادل السريع للمعلومات المشار إليه في النص. كذلك يشدد النص على ضرورة كفالة أمن المعلومات المتبادلة نظراً لأن الضرر الناجم عن تسريبها لا يقتصر على الإخلال بنتيجة القضية قيد النظر بل قد يشمل أيضاً تبيد الثقة المتبادلة بين الأجهزة والتي لا غنى عنها للتعولن الفعال.

٦-٩ وثمة إشارة في الفقرة الفرعية (أ) الى المعلومات المتعلقة بجميع جوانب الجرائم. وواضح أن هذا الأسلوب يقصد به أن يكون أسلوباً وصفيًا عاماً ولا يقتضي تحليلاً مفصلاً للعناصر الداخلة في تعريف الجريمة أو لدرجات إجراميتها في أي نظام قانوني بعينه.

٧-٩ وينصب الاهتمام الأول للاتفاقية على الاتجار غير المشروع الذي كثيراً ما يقترن بأنواع أخرى من النشاط الإجرامي كالاحتيال وابتزاز الأموال. لذلك يشجع الأطراف في الفقرة الفرعية (أ)، دون أن يكونوا ملزمين بذلك، على تبادل المعلومات بشأن الأنشطة المقترنة بالجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣.

الفقرة ١ ، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) التعاون فيما بينها على إجراء التحريات بشأن الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ وذات الطابع الدولي؛ فيما يتصل بما يلي:

١' كشف هوية الأشخاص المشتبه في تورطهم في الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، وأماكن تواجدهم وأنشطتهم؛

٢' حركة المتحصلات أو الأموال المستمدة من ارتكاب هذه الجرائم؛

٣' حركة المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من هذه الاتفاقية والوسائط المستخدمة أو المقصود استخدامها في ارتكاب هذه الجرائم؛

الشرح

٨-٩ من أوجه الاستخدام الرئيسية لقنوات الاتصال التي تنشأ عملاً بالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٩، إجراء تحريات من الأنواع المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ب) من تلك الفقرة. وقد أدرجت الإشارة الى البعد الدولي لتوضيح أن الجرائم المعنية ليست كلها جرائم

داخلية، وهي الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. ولا يصير النص على أن يكون القانون الداخلي للطرف الذي تطلب معاونته قد أنشأ الجريمة قيد النظر (وتعني الشروط الوقائية الواردة في المادة ٣ أن الأمر ليس كذلك دائماً).^(٤٧٢)

٩-٩ وبوجه عام، تعنى الفقرة الفرعية (ب) التي تحدد الطابع الدولي لكثير من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، بالتحريات التي تجرى بشأن تلك الجرائم، وتحركات الأشخاص المشتبه في تورطهم فيها، ومتحصلات ووسائل النشاط الإجرامي والمخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة بالقائمة الأولى والقائمة الثانية للاتفاقية. ولا تزال الصيغة الراهنة، التي تم التوصل إليها بعد مناقشات دارت في المؤتمر وأسفرت عن إسهاب النص الذي اقترح في البداية، تثير بعض الصعوبات وتحتاج الى فحص دقيق.

٩-١٠ وفيما يتعلق بالعبارة الاستهلاكية للفقرة الفرعية (ب)، تناظر كلمة "enquiries" في النص الانكليزي كلمة "enquêtes" في النص الفرنسي. وفي الفقرة ١ من المادة ٧، استخدمت كلمة "enquêtes" في النص الفرنسي أيضا مقابل كلمة "investigations" في النص الانكليزي. ويشير ذلك أيضا الى الصعوبة التي يصادفها بعض الدول في التمييز بين الإجراءات الرسمية والإجراءات غير الرسمية، وهي مشكلة أدت الى النص على شروط وقائية متأنية في العبارات الاستهلاكية للفقرة (انظر الفقرة ٩-٢ أعلاه).

٩-١١ وتورد البنود '١' و'٢' و'٣' من الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ قائمة بالمواضيع التي يمكن أن تدور حولها مختلف أنواع التحريات، وهي قائمة ليست شاملة. فمن الممكن أن نتصور مثلا إجراء تحريات سليمة ومفيدة بشأن العثور على سمات (في الموقع الذي نفذت فيه إحدى مراحل الجريمة) يعرف أنها تميز أسلوب عمل مجرم مشتبه فيه، وهي تحريات لا تناظر أيا من الأنواع المدرجة في البنود '١' و'٢' و'٣'. ومن جهة أخرى فقد قيل إن القصد كان يتمثل في إيراد ذكر لجميع التحريات المتعلقة بتلك الجرائم.

٩-١٢ وفي هذا الصدد، قال ممثل الولايات المتحدة إن كلمة "concerning" ("فيما يتصل بـ") الواردة في العبارة الاستهلاكية للفقرة الفرعية (ب) يمكن أن يساء تفسيرها. وكان النص الذي اعتمده اللجنة الثانية^(٤٧٣) يقضي بإجراء تحريات بشأن الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ فضلا عن الجرائم المدرجة الآن في البنود '١' و'٢' و'٣' من الفقرة الفرعية (ب). ومن الممكن أن يفسر الموضع الذي توجد به عبارة "فيما يتصل بـ" (concerning) في النص النهائي على أنه يجعل إجراء التحقيقات بشأن ما جاء في البنود '١' و'٢' و'٣' مشروطا بوجود جريمة متميزة من الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، وهو ما لم يكن - في نظر ممثل الولايات المتحدة - ما ترمي إليه اللجنة الثانية. وربما تمثل الحل المثالي في تقييم جزء

(٤٧٢) من الواضح غاية الوضوح أن هذه هي الحال في سياق البند '٣' من الفقرة الفرعية (ب)، حيث قد تتناول التحريات ووسائل يعتمد استخدامها مستقبلا (بما في ذلك استخدامها في الدولة الطالبة للتعاون).

(٤٧٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/12، المادة ٦/ E/CONF.82/C.2/L.13

Add.8، الفرع رابعا، الفقرة ٣٢.

العبرة الاستهلاكية للفقرة (ب) "الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣...". باعتباره البند (١) وإعادة ترقيم البنود التالية تبعاً لذلك. وارتأى ذلك الممثل أنه ينبغي تفسير العبارة "فيما يتصل بـ" على هذا النحو.^(٤٧٤)

٩-١٣ ويشير البند ١ من الفقرة الفرعية (ب) إلى هوية الأشخاص "المشتبه في تورطهم في" الجرائم التي تنطبق عليها الفقرة الفرعية، وأماكن تواجدهم وأنشطتهم. وقد دارت في المؤتمر بعض المناقشات حول العبارة المستخدمة في وصف الأشخاص موضوع التحريات. وكانت العبارة الأصلية هي "تجار المخدرات"، ثم نظر في عبارة "الأشخاص المشتبه فيهم"، وأخيراً اعتمد المؤتمر العبارة المستخدمة في النص الراهن. وتفتقر هذه العبارة إلى الدقة القانونية وينبغي تفسيرها بمعنى واسع. ومن جهة أخرى، جاءت صياغة النص الفرنسي المناظر على درجة أكبر من الدقة.^(٤٧٥)

٩-١٤ أما البند ٢ من الفقرة الفرعية (ب) فيشير إلى "حركة المتحصلات أو الأموال المستمدة من هذه الجرائم". وبالنظر إلى تعريف كلمة "متحصلات"^(٤٧٦) بأنها أي أموال مستمدة أو حصل عليها بطريق مباشر أو غير مباشر من ارتكاب "تلك الجرائم"، فإن صياغة البند إنما هي تحصيل حاصل.

٩-١٥ ويجري تناول موضوع المتحصلات بعدد من المواضع في نص الاتفاقية. فتدابير تحديد المتحصلات واقتفاء أثرها وتجميدها أو التحفظ عليها يمكن أن تتخذ بناء على طلب بموجب المادة ٥ إذا كان الغرض من ذلك هو مصادرتها في النهاية.^(٤٧٧) والمساعدة القانونية المتبادلة بموجب المادة ٧ يمكن أن تشمل تحديد كنه المتحصلات أو الأموال أو الوسائط أو غيرها من الأموال أو اقتفاء أثرها لأغراض الحصول على أدلة.^(٤٧٨) وينطبق الحكم الحالي عندما تنشأ الحاجة إلى معلومات عن حركة المتحصلات في إطار تحريات عامة ولكن دون قصد فوري لاستخدام المعلومات كأدلة أو كوسيلة للشروع في إقامة دعوى. والحكم لا يتحدث إلا عن معلومات عن "حركة" المتحصلات^(٤٧٩) وإن أمكن تفسير ذلك التعبير على أنه يشمل، فضلاً عن الموقع الجغرافي للمتحصلات من وقت لآخر، أي تغيير في طبيعتها (مثلاً تحويلها إلى شكل آخر من أشكال الأموال).

٩-١٦ كذلك فإن البند (٣) من الفقرة الفرعية (ب) يقتصر على "حركة" أنواع مختلفة من الأشياء، بما في ذلك المواد المدرجة في القائمة الأولى أو القائمة الثانية،^(٤٨٠) والوسائط المستخدمة أو

(٤٧٤) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة

(٤٧٥) في النص الفرنسي تستخدم العبارة "*personnes soupçonnées des infractions*".

(٤٧٦) انظر الفقرة الفرعية (ع) من المادة ١.

(٤٧٧) انظر الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٤ من المادة ٥.

(٤٧٨) انظر الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ٢ من المادة ٧.

(٤٧٩) لم يرد هذا التعبير في أول مشروع للبند (انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة

E/CN.7/1987/2، الفرع ثانياً، المادة ٦.

(٤٨٠) انظر أدناه مشروع المادة ١٢.

التي يعتزم استخدامها مستقبلا في ارتكاب جرائم، وكذلك المخدرات والمؤثرات العقلية ذاتها. ويصدد الوسائط تستعيد كلمة "حركة" الى الذهن كاشياء كالسيارات والسفن والطائرات، وإن أمكن أيضا تحريك مواد ومعدات مشار إليها في المادة ١٣، كآلات صنع الأقراص وغيرها من معدات المختبرات، عبر الحدود الوطنية.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (ج)

(ج) إنشاء فرق مشتركة، إذا اقتضت الحال وإذا لم يتعارض ذلك مع القانون الداخلي، لتنفيذ أحكام هذه الفقرة، مع مراعاة الحاجة إلى حماية أمن الأشخاص والعمليات. وعلى موظفي كل طرف المشتركين في هذه الفرق أن يلتزموا بتوجيهات السلطات المختصة للطرف الذي ستجرى العملية داخل إقليمه؛ وفي كل هذه الحالات، تكفل الأطراف المشاركة الاحترام التام لسيادة الطرف الذي ستجرى العملية داخل إقليمه؛

الشرح

١٧-٩ يمكن إرجاع أصول الفقرة (ج) إلى أعمال فريق الخبراء الدوليين الحكوميين الذين اجتمعوا عام ١٩٨٧ (انظر المقدمة، الفقرات ٨ إلى ٢١ أعلاه). فقد ارتئي من المرغوب فيه تضمين المادة التي تتناول موضوع التعاون حكما يؤكد على أن عمليات موظفي إنفاذ القوانين المنتمين إلى طرف ما ينبغي ألا تنفذ على أراضي طرف آخر بدون موافقة صريحة من جانب ذلك الطرف الأخير، كما ينبغي دائما أن تنفذ بطرق لا تخل بالقانون الداخلي لذلك الطرف.^(٤٨١) وتتيح الإشارة إلى إنشاء فرق مشتركة "لتنفيذ أحكام هذه الفقرة" مجالا واسعا للغاية نظرا لأن العبارات الاستهلاكية للفقرة ١ تشمل كافة التدابير التي تعزز فعالية جهود إنفاذ القوانين في هذا المجال (انظر الفقرة ٩-٣ أعلاه).

١٨-٩ ويقضي النص الانكليزي بأن "تلتزم" الفرق المشتركة ("act as authorized by") بتوجيهات الطرف الذي تعمل فيه، الأمر الذي يوحي بترخيص محدد، في حين يتسم النص الفرنسي بقدر أكبر من المرونة إذ أن على تلك الفرق أن تعمل وفقا للـ "*indications des autorités compétentes*"، مما يوحي بتوجيهات عملية وليس بتعليمات مفصلة، وهو نهج أكثر اتساما بالطابع العملي. وفي واقع الأمر، قد تنفذ الفرق المشتركة جزءا من عملياتها في أراضي دولة ثالثة، وفي مثل هذه الحالات تظل الجملة الثانية واجبة التطبيق مع إجراء ما يلزم من تغييرات.

(٤٨١) انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1988/2 (الجزء الثاني)، الفقرات ١٥٠-١٥٤؛ انظر

أيضا شروح المادة ٢ أعلاه.

الفقرة ١ ، الفقرة الفرعية (د)

(د) القيام، عند الاقتضاء، بتوفير كميات من المواد الخاضعة للمراقبة، لأغراض التحليل أو التحقيق؛

الشرح

١٩-٩ من الجدير بالملاحظة أن كلمة "المواد" غير مشفوعة بأي صفة؛ فهي غير مقصورة على المخدرات أو المؤثرات العقلية أو المواد المدرجة بالقائمة الأولى أو بالقائمة الثانية. وستشمل على سبيل المثال اللوثات وعوامل التحجيم بل وأي مادة تساعد في عملية التحري. وكان النص الذي عرض على لجنة الصياغة يشير إلى "المواد الخاضعة للمراقبة".

الفقرة ١ ، الفقرة الفرعية (هـ)

(هـ) تيسير التنسيق الفعال فيما بين أجهزتها ودوائرها المختصة، وتشجيع تبادل الموظفين وغيرهم من الخبراء، بما في ذلك، تعيين ضباط اتصال.

الشرح

٢٠-٩ تتسم الفقرة الفرعية (هـ)، التي كانت تشكل في مرحلة ما فقرة مستقلة بذاتها، بأهمية عملية باللغة وخاصة بالنسبة لضباط الاتصال. وقد توخيت العناية في الصياغة بهدف تجنب الإيحاء بأن تعيين هؤلاء يجب أن يكون على أساس المعاملة بالمثل، وهو أساس يطبق في واقع الممارسة إذ أن ضباط الاتصال يعينون لاحتياجات تشغيلية وليس قياساً على ما يجري في السلك الدبلوماسي. وتؤكد صياغة الفقرة الفرعية على أن تعيين ضباط الاتصال سمة من سمات التعاون فيما بين الأجهزة والدوائر المختصة؛ وينبغي أن يعين ضباط الاتصال من بين موظفي تلك الأجهزة والدوائر وأن لا يختارون من مصادر أخرى مثل السلك الدبلوماسي للدولة المعنية.

الفقرة ٢

٢- يقوم كل طرف، حسب الضرورة، باستحداث أو تطوير أو تحسين البرامج التدريبية الخاصة بالموظفين المكلفين بإنفاذ القوانين وغيرهم من موظفيه، بمن فيهم موظفو الجمارك، المكلفين بمنع ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. وتتناول هذه البرامج، بصفة خاصة، ما يلي:

(أ) الأساليب المستخدمة في كشف ومنع الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣؛

(ب) المسالك والتقنيات التي يستخدمها الأشخاص المشتبه في تورطهم في الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، وخاصة في دول العبور، والتدابير المضادة المناسبة؛

(ج) مراقبة استيراد وتصدير المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني؛

(د) كشف ومراقبة حركة المتحصلات والأموال المستمدة من ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، وحركة المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني والوسائط المستخدمة أو المعدة لاستخدامها في ارتكابها؛

(هـ) الطرائق المستخدمة في نقل هذه المتحصلات والأموال والوسائط أو في إخفائها أو تمويهها؛

(و) جمع الأدلة؛

(ز) تقنيات المراقبة في مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة؛

(ح) التقنيات الحديثة لإنفاذ القوانين.

الشرح

٢١-٩ تتناول الفقرة ٢ إنشاء برامج تدريبية كما تتناول (وذلك أمر غير مألوف في الاتفاقيات الدولية) إعداد المناهج التدريبية، وذلك لصالح الموظفين المشتغلين بمنع الاتجار غير المشروع. والتركيز في هذه الفقرة، بخلاف التركيز في الفقرة ٣، ينصب على الأنشطة التي تنفذ لدى كل طرف.

الفقرة ٣

٣- تساعد الأطراف بعضها بعضاً على تخطيط وتنفيذ برامج الأبحاث والتدريب التي تستهدف المشاركة في الخبرة الفنية في المجالات المشار إليها في الفقرة ٣ من هذه المادة، كما تعقد لهذا الغرض، عند الاقتضاء، مؤتمرات وحلقات دراسية إقليمية ودولية لتعزيز التعاون والحفز على مناقشة المشاكل التي تمثل شأغلاً مشتركاً، بما في ذلك المشاكل والاحتياجات الخاصة بدول العبور.

الشرح

٢٢-٩ تتناول الفقرة ٣ مشكلة التدريب من منظور دولي. فأحياناً ما يكون أفضل نهج إزاء البحوث والتدريب في المجالات المذكورة في الفقرة ٢ هو الاضطلاع بهما على المستوى الإقليمي أو الدولي ومن ثم يطالب الأطراف بأن يساعد بعضهم بعضاً في تخطيط وتنفيذ تلك البرامج.

اعتبارات التنفيذ: المادة ٩ في مجملها

٢٣-٩ كما سبقت ملاحظته، تستهدف الفقرة ١ من المادة ٩ تعزيز مبدأ ومنهج للتعاون في إنفاذ القوانين وزيادة فعالية التعاون فيما بين أطراف الاتفاقية. ومن المتوقع أن تبرم تلك الأطراف اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لهذه الغاية. وبهذا المعنى، تشكل الفقرة ١ اعترافاً بالاتجاه حديث العهد نحو إضفاء طابع رسمي على التعاون الدولي في مجال إنفاذ القوانين، وهو اتجاه يعكس بدوره حقيقة أن القوانين الداخلية لعدد من البلدان تفرض قيوداً هامة على إفشاء المعلومات الحساسة وعلى قيام موظفي إنفاذ القوانين الأجانب بتنفيذ عمليات على أراضيها في حالة عدم وجود اتفاق أو ترتيب من هذا القبيل. ومن جهة أخرى، فإن الصياغة المستخدمة تتيح لكل طرف قدراً كبيراً من المرونة في تقدير المتطلبات وصوغ سياساته في هذا المجال. وبطبيعة الحال، ثمة حالات كثيرة تستطيع فيها الدول الاستفادة من العلاقات الثنائية القائمة فيما بينها. وعندما يقتضي الأمر اتخاذ مبادرات جديدة، سيكون من المفيد في أحيان كثيرة دراسة الممارسات الراهنة بين الدول. وفي بعض الحالات، أعدت صكوك نموذجية لتيسير عملية التفاوض. ومن أمثلة ذلك أن دورة سنة ١٩٦٧ لمجلس التعاون الجمركي وافقت على اتفاقية ثنائية نموذجية بشأن المساعدة الإدارية المتبادلة لمنع الجرائم الجمركية والتحقيق فيها وقمعها،^(٤٨٢) استعان بها كثير من أعضاء المجتمع الدولي.

٢٤-٩ وإضافة إلى ذلك، تبنت الدول في عدد متزايد من الحالات وجود حاجة إلى إنشاء بنى إقليمية أو دون إقليمية جديدة ومن أنواع شتى لكي تعالج بمزيد من الفعالية مسائل مشتركة فيما بينها تتعلق بإنفاذ القوانين. ومن الأمثلة حديثة العهد للاتجاه على الصعيد دون الإقليمي إلى بنى أشد تعقيداً وطموحاً باطراد ما يشاهد في سياق الاتحاد الأوروبي،^(٤٨٣) ولاسيما في الإنشاء المرحلي لمكتب استخبارات جنائية مركزي يعرف باسم يوروبول (Europol). وتمثلت المرحلة الأولى، التي نفذت بموجب اتفاق وزاري أبرم في عام ١٩٩٣، في وحدة اليوروبول للمخدرات، في هولندا. وكان القصد منها أن تكون "مئة أمة فريقي غير تنفيذي لتبادل وتحليل الاستخبارات عن الاتجار غير المشروع بالمخدرات، والمنظمات الإجرامية المتورطة فيه، وأنشطة غسل الأموال المقترنة به فيما

(٤٨٢) وثيقة مجلس التعاون الجمركي (69) 15.625.

(٤٨٣) انظر M. Anderson and others, *Policing the European Union* (Oxford, Oxford University Press, 1996).

يتعلق بدولتين عضوين أو أكثر".^(٤٨٤) ونص على المرحلة الثانية اتفاق تال على توسيع الصلاحيات الموضوعية للوحدة لتشمل فئات إضافية معينة من النشاط الإجرامي ذات اهتمام مشترك.^(٤٨٥) وستحقق العنصر الأخير في العملية مع دخول اتفاقية يوروبول لسنة ١٩٩٥ حيز النفاذ.^(٤٨٦) وتشكل هذه الاتفاقية نصاباً بالغ التعقيد يتطرق بقدر كبير من التفصيل إلى جميع المسائل التي تعد ذات صلة بتشغيل تلك المؤسسة، بما في ذلك مسألة إبلاغ البيانات إلى دول ثالثة أو إلى هيئات ثالثة. ولئن كان من غير المرجح أن تكون هذه السابقة قابلة للاستعمال في سياقات أخرى، فإنها - هي وغيرها من آثار الممارسات التعاقدية للدول، قد تكون مصدراً قيماً محتملاً يسترشد به أولئك الذين يشاركون في إنشاء بنى مناسبة في مناطق أخرى من العالم.

٢٥-٩ ولئن كان التركيز في هذا الحكم منصفاً على التعاون فيما بين الأطراف، فليست هذه هي الطريقة الوحيدة التي يمكن بها تعزيز فعالية التعاون الدولي في إنفاذ القوانين. ومن المهم بوجه خاص ملاحظة الإسهام الذي يمكن أن يقدم، ويقدم بانتظام، من جانب الهيئات الدولية والإقليمية المختصة أو بالاشتراك معها في سبيل تحقيق ذلك الهدف. والاتساق التام بين هذه الأنشطة التعاونية وبين روح الفقرة ١ من المادة ٩ والغرض منها، تدل عليه بوضوح نصوص أخرى من بينها القرار ١ بشأن تبادل المعلومات، الذي اعتمده مؤتمر عام ١٩٨٨.^(٤٨٧) فقد أوصى المؤتمر في هذا القرار بأن تستخدم دوائر الشرطة سجلات منظمة ونظام اتصالاتها، على أوسع نطاق ممكن لتحقيق أهداف الاتفاقية.

٢٦-٩ ومن الأمثلة الكثيرة للفائدة العملية لمثل هذا التعاون مشروع مكاتب الاتصال الإقليمية للاستخبارات الجمركية، التابع لمجلس التعاون الجمركي (الذي يعرف أيضاً باسم المنظمة العالمية للجمارك). فقد أسفر ذلك المشروع، بالتعاون الوثيق مع برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات، عن إنشاء مكاتب إقليمية في أنحاء مختلفة من العالم، بما في ذلك آسيا وأفريقيا وأوروبا وأمريكا الجنوبية. وتشكل تلك المكاتب بدورها صميم البنية الإدارية التي تستهدف تحسين جمع الاستخبارات اللازمة لإنفاذ قوانين المخدرات وما يتصل بها من القوانين الجمركية، وتحليل تلك الاستخبارات وتوزيعها.

٢٧-٩ والنص على الالتزام العام بالتعاون تليه قائمة بمجالات معينة ومحددة يجب أن يتجلى فيها ذلك الالتزام. ويتعلق أول هذه المجالات، الوارد بالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١، بإنشاء وصيانة قنوات اتصال فيما بين أجهزة الأطراف. وفي حين أنه يعود إلى كل بلد مشارك أمر البيت في أنسب الأطر التي يتم فيها الوفاء بذلك الالتزام، فمن الواضح أن تنسيق الأنشطة فيما بين

(٤٨٤) مقتبس في *Action against Transnational Criminality: Papers from the 1993 Oxford Conference on International and White Collar Crime* (London, Commonwealth Secretariat, 1994), p. 156.

(٤٨٥) انظر 10 March 1995, *Official Journal of the European Communities*, No. L. 62.

(٤٨٦) انظر 26 July 1995, *Official Journal of the European Communities*, No. C. 316.

(٤٨٧) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، E/CONF.82/14، المرفق.

الأجهزة المحلية يعادل في أهميته بالنسبة لنجاح التعاون الدولي الأسلوب المعتمد لإدارة اللقاءات مع النظراء الأجانب. ولئن اختلفت الممارسات فيما بين الدول، ففي المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير، تحث الدول التي لم تعين بعد جهاز التنسيق المنصوص عليه في المادة ٣٥(أ) من اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ٢١(أ) من اتفاقية سنة ١٩٧١، على أن تنشئ ذلك الجهاز وتخوله السلطات اللازمة.^(٤٨٨) وبالنظر الى الصلة الوثيقة بين الفقرة ١ من المادة ٩ وبين توفير المساعدة القانونية المتبادلة، فمن الأهمية بمكان أن ترسي منذ البداية أسس تعاون وثيق بين أوساط إنفاذ القوانين وبين السلطة التي يتم إنشاؤها عملاً بالفقرة ٨ من المادة ٧.^(٤٨٩)

٢٨-٩ وسوف يتوقف على السياق الى حد كبير ما ستكونه قنوات اتصال مناسبة. من ذلك مثلاً أن المتطلبات الفردية للتعاون بين الأجهزة الوطنية لطرفين أو أكثر قد تختلف كثيراً عما يقتضيه من منظور عملي منع التهريب في منطقة حدودية. ففي تلك الحالة الأخيرة، قد تقتضي الاعتبارات التشغيلية إنشاء إطار لأشكال تعاون مكثفة ووثيقة للغاية. فمثلاً، يورد الفصل الأول من الباب الثالث عرضاً مفصلاً وطموحاً لما ينبغي أن يكون عليه التعاون فيما بين دوائر الشرطة. ويشمل ذلك التزاماً بأن تنشأ، ولا سيما في مناطق الحدود تلك، "روابط هاتفية ولاسلكية واتصالات بالتلكس وغيرها من الاتصالات الباشرة...".^(٤٩٠) كما اتفقت الأطراف على أن تنظر في طائفة واسعة من الإمكانيات الأخرى، بما في ذلك: "أ) تبادل المعدات أو تعيين موظفي اتصال مزودين بمعدات لاسلكية مناسبة؛ (ب) توسيع نطاقات التردد المستخدمة في مناطق الحدود؛ (ج) إنشاء روابط مشتركة بين دوائر الشرطة ودوائر الجمارك العاملة في نفس المناطق؛ (د) تنسيق برامج اشتراء معدات الاتصال تمهيداً للتوصل في النهاية الى نظم اتصال مقننة ومتوافقة".^(٤٩١) وثمة من الحالات الخاصة، مثل المشاركة في شبكات تبادل المعلومات، ما قد يتطلب مناقشة منفصلة (انظر الفقرة ١٧-٤٨ أدناه).

٢٩-٩ ويتاح للأطراف قدر مماثل من المرونة للبت في أنسب طرق وأشكال الوفاء ببقية الالتزامات الواردة في الفقرات الفرعية للفقرة ١ من المادة ٩. ومن جهة أخرى، فعند صوغ السياسة المتعلقة بمجالات التعاون هذه، وعند التحقق من توافر إطار تشريعي وإداري ملائم لتلك السياسة، من المهم أن نتذكر أنه في واقع الممارسة، كثيراً ما ستنشأ الحاجة الى التعاون بصفة عاجلة نسبياً وفي جو تشغيلي مائع ودائم التبدل. ومن ثم فإن درجة عالية من المرونة ستعد أمراً جوهرياً إذا أريد بلوغ الهدف الشامل لتعزيز فعالية تدابير إنفاذ القوانين الرامية الى منع ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣.

(٤٨٨) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A.87.I.18)، الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٣٣.

(٤٨٩) انظر أعلاه شرح الفقرة ٨ من المادة ٧.

(٤٩٠) اتفاقية شنغن، ١٩٩٠، الفقرة ١ من المادة ٤٤.

(٤٩١) الفقرة ٢ من المادة ٤٤.

٣٠-٩ وتتضح طبيعة هذا التحدي في الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ٩، التي تتناول مسألة إنشاء فرق مشتركة - وهو تعبير لم يرد له تعريف في الاتفاقية. والنشاط التعاوني الذي يدخل احتمالاً في نطاق هذه الفقرة الفرعية نشاط بالغ الاتساع إذ يتراوح بين الترتيبات الدائمة، مثل ما يعرف باسم "ship-rider agreements"، التي تقضي بأن يعمل موظفو إنفاذ القوانين لأحد الأطراف جنباً إلى جنب مع نظرائهم لطرف آخر في سياق تشغيلي وعلى أساس منتظم أو مستمر، وبين الترتيبات العرضية أو المخصصة التي تستهدف تنسيق تحقيقات معينة أو تقديم أو تلقي مهارات متخصصة في إنفاذ القوانين لمعالجة أمر هام وعاجل. ومن أمثلة ما يحدث في هذا السياق الأخير، أن أحد الأطراف قد يحتاج إلى مراجعين في مجال الطب الشرعي، أو إلى متخصصين في تحديد هوية الأصول، أو إلى أشخاص من ذوي الخبرة المتطورة في التحقيقات المالية لكي تلبى بفعالية مقتضيات قضية معقدة من قضايا غسل الأموال. وفي كثير من مثل تلك الحالات، سيترتب على إنشاء فريق مشترك وجود فعلي لموظفي إنفاذ القوانين لأحد الأطراف داخل أراضي طرف آخر، ومن ثم احتمال نشوء عدد من المسائل البالغة الحساسية، الأمر الذي تنم عنه صياغة الفقرة الفرعية (ج). ومن المهم إنشاء إطار يمكن في داخله تنفيذ تلك العمليات على نحو يتسق تمام الاتساق مع الاحتياجات المدركة للبلد الذي تجري فيه الأنشطة.

٣١-٩ ومن المهم أيضاً صوغ السياسة الوطنية على نحو يهيئ مناخاً مؤاتياً للتعاون في مجال إنفاذ القوانين. ومن شأن ذلك أن يسفر عن تحقيق فوائد عظيمة في مجالات مثل نقل عينات من المخدرات أو المؤثرات العقلية لأغراض التحليل وإجراء التحقيقات كما هو منصوص عليه في الفقرة الفرعية (د). ويعتمد عدد من الدول، سواء في إطار برامج وطنية رسمية أو من خلال مبادرات تتخذها مختبرات للطب الشرعي، إلى إعداد ملخصات علمية عن عينات من المخدرات و/أو المؤثرات العقلية المضبوطة. وفي معظم الحالات، تستهدف تلك المبادرات توفير استخبارات استراتيجية تعين مصادر الإنتاج أو الزراعة، وما يطرأ من تغيرات على مسارات الاتجار غير المشروع، وأنساق أساليب التهجين وما يطرأ من تغيرات على درجة نقاء تلك المواد. وتتوقع أعظم فائدة محتملة لهذه الملخصات العلمية بصدد شتى أشكال الأمفيتامينات، حيث قد يتيح إجراء التحاليل العلمية إقامة روابط بين شحنات منفصلة من المواد المضبوطة. وقد يساعد ذلك على معرفة النطاق الشامل للإنتاج غير المشروع، ومستويات التورط من جانب مجرمين معينين، والعلاقات بين المنظمات الإجرامية وعصابات الاتجار غير المشروع. وفي نهاية الأمر، ربما يؤثر ذلك في الأحكام التي تصدر ضد المجرمين المدانين ويوسع نطاق مصادرة أصولهم. كذلك تحتفظ بعض الدول بمجموعات من التصميمات والرسوم المتكررة والعلامات التجارية إما للمواد المضبوطة أو لمواد تغليف أخرى (كأكياس التعبئة مثلاً). ومن الممكن أن تؤدي دراسة هذه العلامات إلى جمع استخبارات ذات قيمة استراتيجية، وأن تعمم تلك المعلومات على هيئات إنفاذ القوانين مما يمكن الموظفين من أن يعاينوا بأنفسهم التصاميم المقترنة في الوقت الراهن بمواد معينة غير مشروعة. لذلك فإن من المرغوب فيه للغاية تحقيق المكاسب المحتملة من التعاون في هذا المجال، كما في غيره، دون أن تؤدي إلى إحباطها عن غير قصد ما قد تنتم به التشريعات الداخلية أو الممارسات الإدارية من عناصر جمود.

٣٢-٩ واعتبارات التنفيذ التي تثيرها الفقرتان ٢ و٣ أقل عددا وتعقيدا. فكما سبقت ملاحظته تتناول الفقرة ٢ الحاجة الى تطوير أو تحسين برامج التدريب في قائمة غير جامعة لمواضيع ذات صلة بمنع عمليات حديثة ومتطورة للاتجار غير المشروع بالمخدرات (انظر الفقرة ٩-٢١ أعلاه). وعملا بالفقرة ٣ تساعد الأطراف بعضها بعضا على تخطيط وتنفيذ برامج الأبحاث والتدريب في نفس المجالات. وتنشأ في هذا السياق حاجة ملحة الى العمل، من خلال التنسيق على الصعيدين الدولي والداخلي، على كفاءة تنفيذ هذه الأنشطة. ويتولى عدد من المؤسسات والهيئات الدولية، كل منها تبعا لاختصاصها، أمر تنفيذ هذه المهمة فيما يتعلق بتوفير المساعدة التقنية وغيرها من أشكال المساعدة. ومن جهة أخرى، يحتل برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات مكانا مركزيا في هذا المجال على الصعيد العالمي.^(٤٩٢) وكثيرا ما شجع هذا البرنامج ويسر توقيع مذكرات تفاهم إقليمية أو دون إقليمية تتضمن تعهدات من جانب الحكومات المشاركة بأن تعزز التعاون عبر الحدود في مجال إنفاذ قوانين المخدرات.

(٤٩٢) انظر على الأخص قرار لجنة المخدرات رقم ٤(د-٣٤)، وقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤١/١٩٩١، وقرارات الجمعية العامة ١٧٩/٤٥ و١٢/٤٨ و١١٢/٤٨.

التعاون الدولي وتقديم المساعدة الى دول العبور

تعليقات عامة

١٠-١ لم تتضمن أي من الاتفاقيات السابقة أي أحكام بشأن دول العبور باعتبارها فئة مميزة. وكان في الدورة الاستثنائية العاشرة للجنة المخدرات، المعقودة في فيينا من ٨ الى ١٩ شباط/فبراير ١٩٨٨، أن أعد نص مشروع الاتفاقية للعرض على المؤتمر. ودفع آنذاك بأن أحكام المشروع في تلك المرحلة من تطوره تقصر دون تلبية احتياجات دول العبور، وكان في ذلك انعكاس لتطور اتفاق الرأي على الصعيد الدولي بصدد تعبير "دولة العبور". وبناء على ذلك أعدت اللجنة مشروع مادة تتناول هذا الموضوع.^(٤٩٣) ويشكل النص، مع بعض التعديلات وإضافة فقرة ثالثة، المادة ١٠ في النص النهائي للاتفاقية.

١٠-٢ وكان يتخلل المناقشات شعور قوي من جانب دول العبور بأن هذه البلدان، على حد قول ممثل جزر البهاما، تستخدم كدول عبور لسببين أحدهما السبب الجغرافي والثاني لأن ذلك يخدم مصالح تجار المخدرات. وكان من رأيه أن أسواق الطلب على المخدرات ينبغي أن تتحمل نصيبا نسبيا من عبء خطر تعاطي المخدرات.^(٤٩٤) ولم يكن ذلك يتجاوز توخي الإنصاف نظرا، كما قال ممثل كوستاريكا، لأن من الواضح أن دولة العبور تتضرر من مرور المخدرات عبر أراضيها: ذلك لأن جزءا من الشحنات قد يستعمل محليا ولأنه، بالنظر الى المبالغ الطائلة التي يدرها التهريب، يمكن أن يصبح مشكلة إفساد الموظفين المحليين. وأضاف ممثل كوستاريكا أن تلك الشحنات تشكل خطرا يهدد الصحة والاقتصاد والأمن القومي والاستقامة الأخلاقية لدول العبور.^(٤٩٥)

١٠-٣ ومن جهة أخرى فإن ذلك يثير مسألة ما يعنيه تعبير "دولة العبور". وتعرف الفقرة الفرعية (ش) من المادة ١ دولة العبور بأنها الدولة التي يجري عبر إقليمها نقل المخدرات والمؤثرات العقلية ومواد الجدول الأول والجدول الثاني، والتي ليست مكان منشئها ولا مكان مقصدها النهائي".

(٤٩٣) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨٨، الملحق رقم ٣ (E/1988/13) الفقرة ٩٩.

(٤٩٤) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني...، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفترتان

٦١ و٧٦.

(٤٩٥) المرجع نفسه، الفقرة ٧٦.

١٠-٤ وكان هذا التعريف والمادة ١٠ ذاتها قد صيغا على افتراض وجود عدد من الدول التي يمكن القول بأنها تقع على الطريق العادية بين مناطق الإنتاج ومناطق الاستهلاك. وكان عدد كبير من تلك الدول دولا صغيرة أو محدودة الموارد، وكان عدد منها دولا جزرية تتبعها أحيانا مناطق مياه إقليمية شاسعة. وارتئي أن تقديم المساعدة الى تلك الدول يشكل جانبا جوهريا من جوانب مناهضة الاتجار غير المشروع. والى حد ما، أثبتت الأحداث اللاحقة أن ذلك الافتراض الأولي كلن افتراضا باطلا. ذلك أن دهاء تجار المخدرات في السعي الى التفوق على أجهزة إنفاذ قوانين المخدرات أدى الى وضع تضائل فيه عدد المسارات "العادية" وغدا ممكنا أن تصبح أي دولة دولة عبور فيما يتعلق بمواد معينة. ومن جهة أخرى، لا تزال الحاجة قائمة الى مد بعض الدول يد المساعدة الى بعض آخر وما زال مفهوم دولة العبور يحمل مغزاه.

١٠-٥ وكانت احتياجات دول العبور قد اعترف بها في الفقرة ٣ من المادة ٩ للاتفاقية إذ تنص على أن تساعد الأطراف بعضها بعضا على تخطيط وتنفيذ برامج الأبحاث والتدريب في المجالات المشار إليها في المادة ٢ من تلك المادة، وأن تستغل عند الاقتضاء ما يعقد من مؤتمرات دولية وحلقات دراسية في تعزيز التعاون والحفز على مناقشة المشاكل التي تمثل شاغلا مشتركا، بما في ذلك المشاكل والاحتياجات الخاصة لدول العبور. وتذهب المادة ١٠ الى أبعد من ذلك إذ تنتقل من التدريب والمناقشات في المؤتمرات والحلقات الدراسية الى توفير المساعدات العملية والمالية.

الفقرة ١

١- تتعاون الأطراف، مباشرة أو من خلال المنظمات الدولية أو الإقليمية المختصة، لمساعدة ومساندة دول العبور ولاسيما البلدان النامية التي تحتاج الى مثل هذه المساعدة والمساندة ويكون ذلك، بقدر الإمكان، عن طريق برامج للتعاون التقني، فيما يخص الأنشطة المتعلقة بتحريم العقاقير المخدرة وما يتصل بها من أنشطة أخرى.

الشرح

١٠-٦ تحدد الفقرة ١ هوية المستفيدين من المساعدة والمساندة بـ "دول العبور ولاسيما البلدان النامية التي تحتاج الى مثل هذه المساعدة والمساندة"؛ وتتسم الإشارة الى البلدان النامية بالأهمية بالنظر الى ما سبقت ملاحظته من أن أنساق الاتجار غير المشروع قد نالت من وضوح مفهوم دولة العبور. والأطراف مطالبة بالتعاون إما بموجب ترتيبات ثنائية أو من خلال منظمات دولية مثل الأمم المتحدة نفسها أو منظمات إقليمية مثل منتدى جنوب المحيط الهادئ أو رابطة أمم جنوب شرقي آسيا أو الاتحاد الأوروبي أو منظمة الوحدة الأفريقية أو منظمة الدول الأمريكية. كذلك تحدد أشكال التعاون؛ فبرامج التعاون التقني فيما يخص الأنشطة المتعلقة بتحريم العقاقير المخدرة وما يتصل بها من أنشطة أخرى يجب أن تتلقى المساندة "بقدر الإمكان"، وهي عبارة تنم عن الاعتراف بأن الأطراف المختلفة ستتوافر على قدرات متفاوتة على تقديم المساعدات المالية أو

الخبرات التقنية المتخصصة. ومن نواح أخرى تتسم صياغة الفقرة ١ بطابع العمومية: فالعبارة الأخيرة "وما يتصل بها من أنشطة أخرى" أدرجت لتلافي أي إيحاء بوضع حدود لنطاق التعاون التقني.

الفقرة ٢

٢- يجوز للأطراف أن تتعهد، مباشرة أو من خلال المنظمات الدولية أو الإقليمية المختصة، بتقديم المساعدة المالية إلى دول العبور بغرض زيادة وتعزيز المرافق الأساسية اللازمة لفعالية مراقبة ومنع الاتجار غير المشروع.

الشرح

١٠-٧ تتيح الفقرة ٢ للأطراف، بدون فرض أي التزام عليهم، تقديم المساعدة المالية إلى دول العبور بغرض زيادة وتعزيز المرافق الأساسية اللازمة لفعالية مراقبة ومنع الاتجار غير المشروع. ومن أمثلة ذلك توفير معدات من بينها أجهزة الأشعة السينية لاستخدامها في كشف شحنات المخدرات، وتقديم المركبات ومعدات الاتصال التي قد يكون لها أوجه استخدام أعم ولكن يقصد بها أن تستخدم من قبل أجهزة الشرطة والجمارك وإنفاذ قوانين المخدرات.

الفقرة ٣

٣- يجوز للأطراف أن تعقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف لتعزيز فعالية التعاون الدولي وفقاً لهذه المادة، ويجوز لها أن تأخذ في الاعتبار الترتيبات المالية المتفق عليها في هذا الشأن.

الشرح

١٠-٨ تشكل الفقرة ٣ إحدى الفقرات الوعظية في الاتفاقية. فهي لا تفرض على الأطراف أي التزام وإنما تشير إلى أن ليس من المزمع تجميد التقدم المحرز في تطوير التعاون الدولي عند المستوى الذي بلغه في عام ١٩٨٨. فما زال المجال مفتوحاً أمام تعزيز فعالية التعاون الدولي من النوع المشمول بالمادة ١٠، وقد يكون ذلك بعقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف. والإشارة إلى الترتيبات المالية تدعم الإشارة إلى المساعدة المالية في الفقرة ٢ من المادة ١٠، وهي مادة قصد بها التركيز على حاجة بعض الأطراف التي تلقى المساعدة العملية.

المادة ١١

التسليم المراقب

تعليقات عامة

١١-١ تقرر المادة ١١ للاتفاقية على وجه التحديد أسلوب التحري المتمثل في التسليم المراقب على الصعيد الدولي.^(٤٩٧) وفي الفقرة الفرعية (ز) من المادة ١، يعرف التسليم المراقب بأنه "أسلوب السماح للشحنات غير المشروعة أو المشبوهة من المخدرات أو المؤثرات العقلية أو المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني المرفقين بهذه الاتفاقية أو المواد التي أحلت محلها، بمواصلة طريقها الى خارج إقليم بلد أو أكثر، أو عبره أو الى داخله، بعلم سلطاته المختصة وتحت مراقبتها، بغية كشف هوية الأشخاص المتورطين في الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من الاتفاقية."^(٤٩٧)

١١-٢ وتمثل المادة ١١ أول نص دولي يقر ممارسة التسليم المراقب. وكان العرف السابق، الذي تؤيده مثلاً اتفاقية سنة ١٩٦١،^(٤٩٨) يتمثل في التأكيد على أهمية ضبط المخدرات إن لم يكن المطالبة الإيجابية بضبطها؛^(٤٩٩) وبهذا المعنى، تكون اتفاقية سنة ١٩٨٨ قد حادت حيداً جوهرياً عن الممارسة السابقة.

١١-٣ ويتمثل أوضح عناصر الإجراء في استراتيجية إنفاذ القوانين هذه في أنها تيسر تحديد هوية المحرضين والمنظمين والمولين للمغامرة الإجرامية المعنية، وليس مجرد المتورطين فيها على مستوى أدنى. وكما جاء في المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير، لسنة ١٩٨٧، فإن الغرض الأساسي لهذا الأسلوب هو أن يقدم للقضاء "الأفراد أو الهيئات أو سائر المؤسسات المشتركة في شحن أو نقل أو تسليم أو إخفاء أو تسلّم

(٤٩٦) منذ عام ١٩٨٨، أدرجت أحكام مماثلة في عدد من الصكوك المتعددة الأطراف، الإقليمية أو دون الإقليمية، (انظر مثلاً الفقرة ٢ من المادة ١٣ من اتفاقية المخدرات والمؤثرات العقلية التي اعتمدها رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي سنة ١٩٩٠، والمادة ٧٣ من اتفاقية شنغن لسنة ١٩٩٠).

(٤٩٧) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ١.

(٤٩٨) المادة ٣٧ على سبيل المثال.

(٤٩٩) انظر مناقشة ما إذا كانت المادة ٣٧ من اتفاقية سنة ١٩٦١ تقضي بأن يكون لدى الأطراف تشريع يمكن سلطاته المختصة من ضبط المخدرات أو ما إذا كانت تفرض التزاماً بضبط الشحنات (الشرح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٣٧). وكان من رأي الأمانة أن المادة ٣٧ لا تفرض التزاماً بضبط الشحنات وأن التسليم المراقب هو بالتالي متوافق مع تلك المادة ومع سائر المواد ذات الصلة (انظر الوثيقة الأساسية التي أعدتها شعبة المخدرات بعنوان "Controlled Delivery in the Fight Against the Illicit Drug Traffic" DND.422/2(3-1) ١٨ أيار/مايو ١٩٨٢).

شحنة غير مشروعة من المواد الخاضعة للمراقبة، والذين قد لا يتسنى ضبطهم إذا قبض على الوسطاء أو حاملي الشحنة فور التعرف عليهم.^(٥٠٠) ويسهم هذا الإجراء في تحقيق الهدف العام المتمثل في تشتيت منظمات الاتجار غير المشروع أو تفكيكها.

٤-١١ ويلتجأ الآن على نحو متزايد في السياق الدولي الى هذا الأسلوب المفيد حيث يمكن استخدامه في طائفة متنوعة من الظروف. فهو مفيد بنوع خاص مثلاً عندما تكتشف شحنة من المخدرات غير المشروعة في إرسالية غير مصحوبة أو في أمتعة غير مصحوبة أو مرسلة بالبريد. وبالمثل يمكن اللجوء الى التسليم المراقب عندما تكون المخدرات غير المشروعة في صحبة مهرب، إما بدون أن يدرك ذلك الشخص أن سلطات إنفاذ القوانين لديها علم سابق بالأمر واهتمام به، أو مع تنفيذ العملية في تعاون نشط من جانب ذلك الشخص. وفي تلك الحالة الأخيرة، ربما يكون قد أمكن مثلاً إقناع ناقل للمخدرات ألقي القبض عليه بأن يواصل - مقابل تخفيف التهم الموجهة إليه أو الحكم الذي سيصدر ضده - تسليم الشحنة بحيث يتسنى تحديد هوية واعتقال عدد أكبر من المشاركين في الجريمة.

٥-١١ وقد يتعين على البلدان أن تنظر في طلبات واردة من أطراف أخرى لأشكال مختلفة من المشاركة الإيجابية في تلك العمليات. وقد تشمل طلباً بأن يتاح لشحنة أو إرسالية اكتشفت أن تصدر من دائرة الاختصاص القضائي لذلك البلد أو أن تستورد إليها أو أن تعبر من خلالها. ويشير تعريف "التسليم المراقب" الوارد في الفقرة الفرعية (ز) من المادة ١ الى المرور المادي "الى خارج إقليم بلد أو أكثر أو عبره أو الى داخله"، مما يتضمن الأراضي الإقليمية والمياه الإقليمية والقضاء الجوي الفوقي. ويمكن أن يشمل النقل المعتمز جواً أو بحراً عبر الحدود الأرضية. وعلاوة على ذلك فإنه في سياق المراقبة في أعالي البحار، ذكر في سنة ١٩٩٥ في تقرير الفريق العامل المعني بالتعاون البحري أن "أسلوب التسليم المراقب يسفر عادة عن نتائج في مجال إنفاذ القوانين أفضل مما يسفر عنه التدخل في أعالي البحار، وأوصى بالتالي بتفضيل ذلك الأسلوب - في الظروف المناسبة - على اتخاذ إجراءات الحظر عملاً بالمادة ١٧.^(٥٠١)

٦-١١ وعلى حين أن التركيز الطبيعي ينصب على الشحنات غير المشروعة من المخدرات والمؤثرات العقلية، فإن التعريف الوارد في الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ١ ينسحب أيضاً على شحنات المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني من الاتفاقية.^(٥٠٢) كذلك أثبتت الممارسات الدولية فائدة ذلك الأسلوب في هذا السياق.^(٥٠٣) ولهذا السبب، طلب المجلس الاقتصادي

(٥٠٠) انظر تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.90.XVII.3) الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٥٠.

(٥٠١) تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري المعقود في فيينا من ١٩ الى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ومن ٢٠ الى ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥ (E/CN.7/1995/13)، الفقرة ٢٢. ومن الضروري أن تنشأ بين السلطة الوطنية المعنية عملاً بالفقرة ٧ من المادة ١٧ وبين نظرائها خطوط اتصال مناسبة بموجب المادة ١١، من أجل ضمان عدم إحباط عمليات التسليم المراقب التي تنفذها والتي تتعلق بسفن تحمل علمها نتيجة لمنح طرف ثالث موافقة عن غير قصد بغرض حظر بحري.

(٥٠٢) انظر أدناه شروح المادة ١٢.

(٥٠٣) انظر مثلاً (Chemical Action Task Force: Final Report (Washington, D.C., June 1991), p. 25).

والاجتماعي، في قراره ٢٠/١٩٩٥ الى الحكومات "أن تتعاون، حيثما تقضي الظروف، في عمليات التسليم المراقب للشحنات المشبوهة في حالات خاصة إذا كان ممكنا ضمان أمن الشحنة، وإذا كانت كمية المادة الكيميائية المعنية وطبيعتها تتيحان للسلطات المختصة معالجتها بصورة ملائمة وأمونة، وإذا اتفقت كل الدول اللازم تعاونها، بما في ذلك دول العبور، على تطبيق إجراءات التسليم المراقب".

الفقرة ١

١- تتخذ الأطراف، إذا سمحت المبادئ الأساسية لنظمها القانونية الداخلية، ما يلزم من تدابير، في حدود إمكانياتها، لإتاحة استخدام التسليم المراقب استخداما مناسباً على الصعيد الدولي، استناداً إلى ما تتوصل إليه الأطراف من اتفاقات أو ترتيبات، بغية كشف هوية الأشخاص المتورطين في الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ واتخاذ إجراء قانوني ضدهم.

الشرح

١١-٧ على حين أن بعض البلدان تمنح هيئات الملاحقة سلطة تقديرية واسعة، فإن بلدانا أخرى تعتبر أن من الأمور ذات الأهمية القصوى الشروع في إجراءات الملاحقة حيثما وجدت أسباب كافية للاعتقاد بأن جريمة قد ارتكبت على أراضي الدولة. ففي تلك الدول، يعتقد أن السلطة التقديرية بعدم الملاحقة سلطة يبلغ سوء استغلالها درجة تجعلها غير مقبولة. ومن المفهوم أن الدول التي تطبق نظاماً للملاحقة الإلزامية قد تجد من المستحيل تطبيق أسلوب التسليم المراقب، والعبارة الاستهلاكية للفقرة ١ تبرز أهمية هذه المسألة.

١١-٨ وفي المناقشات التي دارت حول المادة ١١، أكدت ممثلة المكسيك أن ليس هناك اعتراض على استخدام أسلوب التسليم المراقب حيثما نص التشريع الوطني على استخدامه وتوافرت الوسائل التقنية لذلك؛ غير أنه عندما لا تتوافر النظم المتطورة اللازمة والتنظيم اللازم لأجهزة الشرطة، فمن الممكن أن يأتي استخدام ذلك الأسلوب بعكس النتائج المنشودة منه.^(٥٠٤) وكانت حكومتها تفضل لو أن النص لم يتضمن أي إشارة إلى التسليم المراقب، وجاء النص الذي حظي بالموافقة نتيجة لحل وسط لم يترتب عليه إرضاء كامل لجميع المشاركين في المؤتمر.^(٥٠٥)

(٥٠٤) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة السادسة، الفقرات ١٨ و ١٩ و ٧٠.

(٥٠٥) انظر مثلاً البيانات التي أدلى بها ممثل كل من كندا والمملكة المتحدة (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر المختصرة لاجتماعات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة السادسة، الفقرات ٢٢-٢٣ و ٣٦.

٩-١١ وأكد ممثلو دول أخرى لها تجارب طويلة في مجال استخدام التسليم المراقب والاستفادة من مزاياه على نجاح ذلك الأسلوب في اقتفاء أثر رؤساء العصابات ومنظمي الجرائم الذين يديرون أنشطة ناقلي المخدرات الأفراد. ويرى هؤلاء الممثلون أن من الجوهرى أن يحتل التسليم المراقب مكانا بارزا في نص الاتفاقية حتى وإن تعين إدراج الشروط الوقائية إرضاء لتلك الأطراف التي تواجهها صعوبات قانونية أو عملية.^(٥٠٦)

١٠-١١ وأسفرت المناقشات عن صيغة معدلة من النص السابق إذ تقررت إضافة عبارتين بهدف مراعاة الصعوبات القانونية والعملية التي تمت استبانتهما، أولاهما العبارة التي استهلكت بها الفقرة "...، إذا سمحت المبادئ الأساسية لنظمها القانونية الداخلية...". وقد سجلت اللجنة الثانية رأيها المذهب الى أن هذه العبارة لا يمكن تفسيرها بأن عمليات التسليم المراقب سوف تقتضي نص القانون الداخلي صراحة على السماح بتنفيذ تلك العمليات.

١١-١١ وتمثلت الإضافة الثانية في العبارة "في حدود إمكانياتها"، وقد أدرجت لتلافي إلزام أي طرف بالمشاركة في عمليات التسليم المراقب عندما يعتبر نفسه غير قادر على ذلك بالنظر، مثلا، الى ظروف تقنية أو تنظيمية تتعلق بدوائر الشرطة والجمارك وغيرها لديه.

١٢-١١ وجاءت النتيجة إلزاما مقيدا للأطراف باتخاذ التدابير اللازمة للسماح باستخدام المناسب للتسليم المراقب على الصعيد الدولي. و"ما يلزم" من تدابير، ومتى يكون استخدام التسليم المراقب "استخداما مناسباً" هما مسألة رأي. لذلك فإن النص يجري بأن تنفيذ العمليات سيكون استنادا الى ما تتوصل إليه الأطراف من اتفاقات أو ترتيبات.

١٣-١١ ويعني ذلك ضمنا، التزاما بإعلام أي طرف آخر تمر الشحنة بأراضيه والحصول على موافقته حتى وإن تغير مسار الشحنة على نحو غير متوقع. وقد يكون تعاون سلطات كل طرف أمرا لا غنى عنه إما لأسباب عملية أو للحصول على أدلة أكيدة على أن الشحنة تخضع لمراقبة مستمرة. ومن جهة أخرى فإن أحدث الأساليب الالكترونية للعلامات المميزة تشد انتباهنا الى الصعوبة التي اقترنت دائما بالتسليم المراقب والمتمثلة فيما إذا كان من الممكن التمييز بينه وبين مجرد المراقبة وما إذا كانت عمليات المراقبة يمكن تنفيذها بدون الموافقة التي تشترطها المادة ١١.

١٤-١١ ويتعذر إعطاء إجابة واضحة عن مثل هذه الأسئلة بالنظر الى الخصوصية البالغة التي يتسم بها التسليم المراقب. ومن الممكن تصور ظروف قد لا تبدو فيها (على الأقل في البداية) مراقبة شخص يشتهه في أنه ناقل مخدرات، مندرجة في إطار تعريف التسليم المراقب. وتشير المجاملة الدولية والاعتبارات العملية كلاتهما الى ضرورة إفضاء أقصى قدر ممكن من المعلومات لسائر الأطراف المعنيين في جميع هذه الحالات. فالأطراف ملزمة، مع مراعاة مختلف الشروط الوقائية التي تنص عليها الفقرة ١ من المادة ٩، بأن تتعاون فيما بينها على إجراء تحريات بشأن حركة

(٥٠٦) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/12، "المادة ٧" (E/CONF.82/C.2/L.13/ Add.6)، الفرع ثالثا، الفقرة ١٣، الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين،

اللجنة الثانية، الجلسة الثامنة، الفقرات ٢٠-١.

المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة بالجدولين الأول والثاني^(٥٠٧) وسوف يشمل ذلك حالات تقع على هامش مفهوم التسليم المراقب.

١١-١٥ ونظر المؤتمر في اقتراح مؤداه أن الوظائف المتعلقة بالتسليم المراقب ينبغي أن يعهد بها كل طرف إلى سلطة وطنية يسميها ويمكن أن تدخل في المناقشات مع نظيراتها في الطرف المعني أو الأطراف المعنية الأخرى في عملية ممكنة. ويعكس هذا الاقتراح اتجاه التفكير الذي ينطوي عليه المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير الذي اقترح فيه أنه "بغية التيقن من أن عمليات التسليم المراقب تنسق على نحو فعال على الصعيدين الوطني والدولي، تستطيع الدول، إن رأت ذلك مناسباً أن تنيط بجهاز أو أجهزة مسؤولية ذلك التنسيق".^(٥٠٨) ومن جهة أخرى فإن إنشاء التزام تعاهدي بهذا المعنى من شأنه أن يفضي إلى نشوء صعوبات في الدول التي تنظم فيها دوائر الشرطة والجمارك على أساس مركزي ومن ثم لم يكن هناك إصرار على هذا الاقتراح.^(٥٠٩)

١١-١٦ ووفقاً للفقرة ١، يضطلع بعمليات التسليم المراقب "بغية كشف هوية الأشخاص المتورطين في الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ واتخاذ إجراء قانوني ضدهم". وباستثناء الشرط الأخير يناظر النص التعريف الوارد بالفقرة الفرعية (ز) من المادة ١، وقد وافقت اللجنة الثانية رسمياً على التفسير الذهاب إلى أن هذا الشرط يكفل القبض على الأشخاص المتورطين في الاتجار غير المشروع.^(٥١٠)

الفقرة ٢

٢- تتخذ قرارات التسليم المراقب، في كل حالة على حدة، ويجوز أن يراعى فيها، عند الضرورة، الاتفاق والتفاهم على الأمور المالية المتعلقة بممارسة الأطراف المعنية للاختصاص القضائي.

الشرح

١١-١٧ تستفيد الفقرة ٢ من التجارب التي اكتسبتها الدول عند التحضير لعمليات التسليم المراقب. فهي تؤكد على أنه ينبغي أن ينظر في كل حالة على حدة. ولئن كان أول مشروع للنص

(٥٠٧) انظر الفقرة الفرعية (ب) ('٣') من الفقرة ١ من المادة ٩.

(٥٠٨) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.90.XVII.3)، الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٥١.

(٥٠٩) الوثائق الرسمية. المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثانية، الفقرات ٤٨-٥١.

(٥١٠) المرجع نفسه، الجلسة الثامنة، الفقرتان ١٧ و١٨.

الذي أصبح المادة ١١ قد أشار الى ضرورة استخدام التسليم المراقب على أساس كل حالة على حدة، فقد عرض أيضا بقدر من التفصيل التزامات الأطراف وما يترتب على ممارسة الاختصاص القضائي من نتائج.^(١١) غير أن فريق الخبراء الدوليين الحكوميين ارتأى في دورته الثانية في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٧ أن تلك الأحكام مفرطة التفصيل فحذفت.^(١٢)

١٨-١١ ومن جهة أخرى يتطرق النص الى أمرين بصفة خاصة (فضلا عن التفاصيل التنفيذية البديهية) ربما تعين إيلاؤهما الانتباه. ويتعلق أولهما بالترتيبات المالية، وتلك عبارة قد تشمل طائفة متنوعة من المسائل. فهي تشمل تكاليف العملية، على أن توضع نصب الأعين، فضلا عن الموارد التي سوف تدعو الحاجة إليها، احتياجات كل طرف (مثلا، الى أن يطلع على الأدلة في شكل معين). وعلى الرغم من وجود صلة في بعض الحالات بين التسليم المراقب والمساعدة القانونية المتبادلة، فإن تكاليف التسليم المراقب لن تكون "تكاليف عادية" لأغراض الفقرة ١٩ من المادة ٧. كذلك تشمل "الترتيبات المالية" ما يترتب من نتائج على أي مصادرة محتملة للمواد غير المشروعة (كتدابير التصرف فيها أو إبادتها)، وهي مصادرة قد ترجأ ومن ثم تنفذ في دولة أخرى نتيجة لقرار الالتجاء الى التسليم المراقب. وفي بعض الدول توجد نظم مستقرة لمنح "مكافآت" تقضي بأن يتلقى موظفو الإنفاذ مدفوعات حفز خاصة تتناسب أحيانا مع حجم الشحنة المضبوطة. وحيث يؤدي التسليم المراقب بالفعل الى منع ضبط شحنة ما، فقد يتعين أو يوضع في الاعتبار ما يترتب على ذلك من نتائج مالية بالنسبة للموظفين المعنيين. ومن شأن تعقد هذه المسائل أن يجعل من المستصوب أن يكون لدى الأطراف ترتيبات دائمة حيثما أمكن بالنظر الى احتمالات الافتقار الى الوقت للتفاوض بشأن قضية بعينها.

١٩-١١ ويتعلق الأمر الثاني بممارسة الاختصاص القضائي، حيث قد تنشئ نتائج التسليم المراقب، هنا أيضا، أسسا إضافية يستند إليها تحديد الاختصاص القضائي. من ذلك مثلا أن إتمام خطة التسليم المراقب قد يؤدي الى ارتكاب جرائم في دولة لم تكن لترتكب فيها أي جريمة لو كان الاتجار غير المشروع قد أوقف في مرحلة سابقة. وقد تطالب تلك الدولة بالاختصاص القضائي بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٤. وما من شك في أن الأمور ستتسم بمزيد من الوضوح إذا أخذت تلك الإمكانية في الحسبان (عندما يسمح الوقت بذلك) قبل نشوء أي تنازع على الاختصاصات.

الفقرة ٣

٣- يجوز، بالاتفاق مع الأطراف المعنية، أن يعترض سبيل الشحنات غير المشروعة المتفق على إخضاعها للتسليم المراقب، ثم يسمح لها بمواصلة السير

(٥١١) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانيا، الفقرة ٤ من المادة ٧.

(٥١٢) المرجع نفسه، الوثيقة E/CN.7/1988/2، الفرع ثانيا، الفقرة ١٦٢.

دون المساس بما تحويه من المخدرات أو المؤثرات العقلية، أو أن تزال أو تستبدل كلياً أو جزئياً.

الشرح

١١-٢٠ أضيفت الفقرة ٣ أثناء انعقاد المؤتمر، وهي تتضمن الأسلوب الذي روجه مجلس التعاون الجمركي (الذي يسمى اليوم المنظمة العالمية للجمارك)، والمتمثل في تنفيذ التسليم المراقب بعد أن تستبعد من الشحنة - كلياً أو جزئياً - المخدرات أو المؤثرات العقلية، بحيث لا يتبقى لتجار المخدرات، في حالة إخفاق العملية، إن تبقى لهم، إلا قدر ضئيل من المواد غير المشروعة.^(٥١٣)

١١-٢١ وقد تنشأ بطبيعة الحال ظروف تجعل من عملية الإبدال المقترحة أمراً متعذراً. وعلاوة على ذلك، فبصدد هذا الموضوع ومواضيع أخرى كثيرة، قد يفرض التشريع الوطني قيوداً على ما يمكن عمله. فقد تدعو الحاجة مثلاً إلى ترك بعض المخدرات أو المؤثرات العقلية في الشحنة لكي تتوافر أدلة على طابعها غير المشروع عندما تصل إلى غايتها المقصودة. وقد يؤدي استبعاد جزء من الشحنة إلى نشوء صعوبات في سبيل الملاحقة، وخاصة في الدول التي لا يوجد في قانونها الجنائي مفهوم متطور للتأمر الإجرامي. ولهذه الأسباب يتيح النص طائفة متنوعة من الأساليب التي يمكن اتباعها دون إلزام باتباع أي منها. وحيث تبدل المخدرات أو المؤثرات العقلية بمواد أخرى، لا يفرض النص أي شروط بشأن أي المواد تستخدم لهذا الغرض.^(٥١٤)

١١-٢٢ وترد في النص عبارة "بالاتفاق مع الأطراف المعنية"، التي تعكس نهج "كل حالة على حدة" الذي تؤكدته الفقرة ٢. وقد ذكر ممثل بلجيكا أنه يعتبر أن ليس بهذه العبارة ما يمنع من اتخاذ تدابير مستقلة للعقاب على ما يرتكب من جرائم على أراضي البلد أو لحفظ النظام العام فيها.^(٥١٥)

١١-٢٣ وعلى الرغم من أن الفقرة ٣ لا تشير إلا إلى إبدال المخدرات والمؤثرات العقلية، فإن من الممكن اتخاذ ترتيبات لاستبدال مواد أخرى بالسلائف بموجب تلك الفقرة إذا اقتضت الظروف ذلك (انظر الفقرتين ١١-٣٥ و ١١-٣٦ أدناه. ذلك أن تعريف "التسليم المراقب" الوارد في الفقرة الفرعية (ز) من المادة ١ يشير إلى الشحنات غير المشروعة أو المشبوهة من المخدرات أو المؤثرات العقلية أو المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني...، أو المواد التي أحلت محلها".

(٥١٣) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة السادسة، الفقرة ٢٣.

(٥١٤) في مشروع سابق للنص، استخدمت عبارة "مواد غير ضارة" ولكن ارتئي أنها عبارة لا تصلح نظراً لأن النظم القانونية المختلفة قد تتباين وجهات نظرها بصدد ما يعنيه تعبير "غير ضار".

(٥١٥) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني...، المحاضرة الموجزة لجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة

اعتبارات التنفيذ: المادة ١١ في مجموعها

١١-٢٤ تفرض الفقرة ١ من المادة ١١ التزاما مقيدا على الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ بأن تتيح استخدام التسليم المراقب استخداما مناسباً على الصعيد الدولي (انظر الفقرة ١١-١٢ أعلاه). وارتئي أن نهجا أكثر تشددا لم يكن مناسباً بالنظر الى الصعوبات الدستورية وغيرها من الصعوبات القانونية الهامة التي يواجهها عدد من دوائر الاختصاص القضائي في الترخيص باستخدام أسلوب من هذا القبيل. وتسليما بهذه الحقيقة، لا يلزم الأطراف بتيسير استخدام هذا الأسلوب إلا "إذا سمحت [بذلك] المبادئ الأساسية لنظمها القانونية الداخلية".^(٥١٦)

١١-٢٥ ويستهدف هذا الشرط الأساسي المسبق للعمل الفعلي في هذا المجال ضمان أن تحظى عمليات التسليم المراقب بالمصادقة المناسبة من جانب النظام القانوني الداخلي. وسيكون ذلك أمرا ملحا بوجه خاص في الدول التي تعتمد عادة مبدأ الشرعية فيما يتعلق بممارسة مهام الملاحقة.^(٥١٧) فاستخدام التسليم المراقب في بعض من هذه الدول، كما ذكر أحد المعلقين، قد يخالف بالفعل التزام السلطات بأن لا تتسامح أو تتساهل إزاء سلوك يعرف أنه غير قانوني.^(٥١٨) والالتجاء الى تشريع يمكن السلطات المختصة صراحة من الالتجاء الى التسليم المراقب فيما بين دول تتشاطر هذا التقليد أمر شائع نسبيا. وعلى خلاف ذلك، فإن الدول التي درجت على أن تتيح لهيئات الملاحقة بها قدرا كبيرا من السلطة التقديرية سيرجح أن لا تشترط اعتماد تشريع محدد بشأن التسليم المراقب. وفي هذه الفئة الأخيرة، تقدم نيوزيلندا مثلا نادرا لدولة اختارت منذ البداية أن ترسي هذا الأسلوب على أساس قانوني ثابت.^(٥١٩)

١١-٢٦ ومن جهة أخرى أثبتت التجارب حديثة العهد أنه لا ينبغي التسرع الى استنتاج أن وجود تشريع يسمح بالتسليم المراقب ليس مطلوبا. فمثلا، في البلدان التي تنص فيها القوانين السارية على حظر تام لاستيراد المخدرات والمؤثرات العقلية، ربما يجد موظفو إنفاذ القوانين، المحليون والأجانب، والملاحقون المتعاونون، وغيرهم من المشاركين في تنفيذ عمليات التسليم المراقب، أن بعض أفعالهم يمكن أن تعتبر أفعالا غير قانونية. وموقف كهذا يجعل الأفراد المعنيين في وضع بغيض وربما يترتب عليه أيضا في بعض دوائر الاختصاص القضائي تأثير سلبي على

(٥١٦) الفقرة ١ من المادة ١١.

(٥١٧) انظر مثلا E. Nadelmann, *Cops across Borders: The Internationalization of U.S. Criminal Law Enforcement* (Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania, 1993), pp. 237-238.

(٥١٨) D. Stewart, "Internationalizing the war on drugs: the U.N. Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances", *Denver Journal of International Law and Policy*, No. 18, 1990, p. 400.

(٥١٩) انظر Misuse of Drugs Amendment Act, 1978, sect. 12(1).

إمكانية الحصول على إدانة الأشخاص المستهدفين بالعملية.^(٥٢٠) وفي الظروف التي ينعدم فيها اليقين بصدد موقف القانون الداخلي من هذا الأمر، تشير اعتبارات الحذر والحيطه الى استصواب الالتجاء الى التشريع بهدف تبديد أي شك يحوم حوله.

١١-٢٧ وثمة فروق هامة بين الممارسات التشريعية الوطنية في هذا الصدد من حيث طبيعتها ونطاقها ومدى تعقدها. ففي بعض الحالات، كما في نيوزيلندا، تخول السلطة المطلوبة مباشرة لأعضاء جهاز إنفاذ القوانين المعني. وربما تمثلت الحالات الأكثر شيوعا في ضرورة حصول موظفي إنفاذ القوانين على ترخيص من طرف ثالث محدد. ففي مالطة مثلا يقتضي الأمر الحصول على موافقة قاض أو موافقة النائب العام.^(٥٢١) وفي بعض الحالات ارتثي من المناسب أيضا إخضاع منح الترخيص لشروط معينة؛ ففي الرأس الأخضر مثلا ينص القانون على أن ليس لمكتب المدعي العام أن يصدر الى دوائر الشرطة أمرا بذلك بناء على طلب بلد أجنبي تقصده الشحنة إلا (أ) "إذا توافرت معلومات تفصيلية عن المسار المحتمل للناقلين وعن هويتهم؛ (ب) إذا استطاعت السلطات المختصة في البلدان المقصودة وبلدان العبور أن تضمن أن المواد الخاضعة للمراقبة لن تتعرض للسرقة أو التسريب؛ (ج) إذا استطاعت السلطات القضائية المختصة في البلدان المقصودة أو بلدان العبور أن تتعهد بأن تقدم على وجه السرعة تفاصيل كاملة عن نتيجة العملية وعن أنشطة مرتكبي الجرائم ولا سيما الجرائم المرتكبة في الرأس الأخضر".^(٥٢٢) وإضافة الى فرض شروط تتوقف طبيعتها على الظروف والتقاليد المحلية وغير ذلك من العوامل، يمكن النظر في شمول مسائل أخرى من بينها النص على منح إعفاءات مناسبة من المسؤولية الجنائية لموظفي إنفاذ القوانين الذين يأتون أفعالا معينة في إطار عمليات تسليم مراقب مرخص بها.^(٥٢٣)

١١-٢٨ وثمة مسألة أخرى تتسم بأهمية بالغة هي مسألة النطاق الذي ستطبق فيه تلك التشريعات. ففي الفقرة الفرعية (ز) من المادة ١، التي تورد تعريفا للتسليم المراقب لأغراض الاتفاقية ينصب التركيز على العمليات التي تستهدف الشحنات غير المشروعة من المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني. غير أنه منذ أن أبرمت الاتفاقية بات واضحا أن التسليم المراقب يمكن أن يستخدم أيضا في ظروف لم يتطرق إليها تفكير المشركون في التفاوض بشأن نص سنة ١٩٨٨، من بينها مثلا تحري جرائم غسل الأموال التي تنص عليها الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.^(٥٢٤) ومن وجهة نظر إحدى الهيئات الدولية الحكومية "يعد التسليم المراقب لأموال يعرف أو يشتبه في أنها متحصلات جريمة، أسلوبا سليما

(٥٢٠) انظر مثلا الحكم الذي أصدرته في ١٩ نيسان/أبريل ١٩٩٥ الملكة العليا في استراليا في قضية *Ridgeway v. The Queen*. وفي وقت كتابة هذه الشروح، كان النظر جاريا في تشريعات جديدة لتدليل الصعوبات التي نشأت في تلك القضية. انظر *Crimes Amendment (Controlled Operations) Bill 1995: Explanatory Memorandum* (Canberra, 1995) Parliament of the Commonwealth of Australia, House of Representatives, انظر أيضا *Regina v. Latif* 1 All E.R. 353 (1996) لاطلاع على نهج أكثر اتباعا إزاء مسائل كهذه من جانب بلدان القانون العام.

(٥٢١) انظر *Dangerous Drugs Ordinance (Amendment) Act 1994, Act. No. VI of 1994, sect. 38(1)*

(٥٢٢) *Law 78/IV/93 of 12 July 1993, art. 33, para. 2*

(٥٢٣) انظر *French Law 91.1264*

(٥٢٤) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

وفعلا لإنفاذ القوانين من أجل الحصول على المعلومات والأدلة، ولاسيما عن العمليات الدولية لغسل الأموال^(٥٢٥). فيمكن مثلا أن يساعد استخدامه في الوقوف على هوية جميع الأطراف المتورطة في الصفقة؛ والأصول التي يجري شراؤها وبيعها؛ والشركات والمؤسسات التي تيسر استخدام الأموال الملوثة؛ والصفقات الأخرى ذات الصلة بها. وهذا التطبيق للتسليم المراقب وغيره من التطبيقات المماثلة الممكنة، بما في ذلك تسليم معدات من بينها آلات صنع الأقراص والأواني الزجاجية المختبرية المعدة للاستخدام في الصنع غير المشروع للمواد الخاضعة للمراقبة، تعد مواضيع للبحث من جانب أولئك الذين يعهد إليهم بالتحقق من تنفيذ المادة ١١ على الصعيد الداخلي، وهي تتفق بكل تأكيد مع روح الاتفاقية في مجموعها.

٢٩-١١ ومن المهم أيضا أن تصاغ القواعد القانونية الداخلية المتعلقة بسائر أحكام الاتفاقية على نحو يلبي متطلبات عملية التسليم المراقب. من ذلك مثلا أنه عند صياغة تشريع داخلي وترتيبات إدارية عملا بالفقرة ٩ من المادة ١٢ من أجل تنفيذ التزامات التعاون الدولي فيما يتعلق بالمواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية، ينبغي تضمين ذلك التشريع أحكاما تتيح استخدام التسليم المراقب في حالات الصادرات المشبوهة إضافة إلى صلاحيات مثل صلاحية ضبط الصفقة أو تعليقها. وفي مجال غسل الأموال، تنطوي المادة ٧ من توجيه مجلس أوروبا لسنة ١٩٩١ بشأن حظر استخدام النظام المالي لأغراض غسل الأموال على اهتمام مماثل إذ تطالب المؤسسات المعنية بالامتناع عن تنفيذ صفقات مشتبه فيها قبل إطلاع السلطات المعنية على الأمر^(٥٢٦) وسيعود إلى تلك السلطات أمر إعطاء تعليمات بشأن ما إذا كان ينبغي أم لا ينبغي تنفيذ الصفقة. ومن جهة أخرى، فحيث "يشتبه في أن صفقة كهذه تنطوي على غسل الأموال، وحيث يكون الامتناع عن التنفيذ على هذا النحو أمرا مستحيلا أو يرجح أن يتسبب في إحباط جهود تعقب المستفيدين من عملية يشتبه في أنها عملية غسل أموال، تبلغ المؤسسات المعنية السلطات المختصة بذلك على الفور". ومن الواضح من المراحل التي مرت بها صياغة هذه المادة أن قرار إعطائها ذلك الطابع المرن كان استجابة مباشرة للاحتياجات المدركة في أوساط إنفاذ القوانين، بما في ذلك حاجتهم إلى تيسير مراقبة عمليات غسل الأموال^(٥٢٧).

٣٠-١١ وينبغي التشديد على أن الالتزام المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ١١ هو التزام بتقديم التعاون في عمليات التسليم المراقب الدولية في الحالات المناسبة و"استنادا إلى ما تتوصل إليه الأطراف من اتفاقات أو ترتيبات". وتحظى الأهمية المركزية المسندة إلى مفهوم الموافقة بمزيد من التأكيد في الفقرتين الباقيتين من المادة ١١. وبالمثل فإنه في الفقرة الفرعية (ن) من المادة ١ يتمثل أحد عناصر تعريف التسليم المراقب في أنه يضطلع به بعلم السلطات المختصة للأطراف المعنية وتحت مراقبتها. ومن شأن عدم الحصول على تلك الموافقة أن يخرج العملية من إطار المادة

(٥٢٥) فرقة العمل للإجراءات المالية عن غسل الأموال "التقرير السنوي ١٩٩٥-١٩٩٦"، باريس، ٢٨ حزيران/يونيه ١٩٩٦، المرفق الثاني، ص ٥.

(٥٢٦) Council Directive 91/308/EEC.

(٥٢٧) انظر W. Gilmore, *Dirty Money: The Evolution of Money Laundering Counter-Measures*

(Council of Europe Press, Strasbourg, 1995), p. 167.

١١. أما إذا نفذت في أراضي دولة غير موافقة، فستعرض لخطر اعتبارها انتهاكا للفقرة ٣ من المادة ٢ من الاتفاقية.^(٥٢٨)

١١-٣١ ومن المتوقع وفقا للفقرة ١ أن يجري طلب هذه الموافقة والحصول عليها استنادا الى ما تتوصل إليه الأطراف من اتفاقات وترتيبات. ويقصد بهذه الصياغة أن تعبر عن الحاجة الى قدر من المرونة في هذا المجال. وكما ذكر في موضع آخر، فإن "الترتيبات" تشير الى أبعد أنواع التعامل عن الشكلية ويمكن أن تشمل الممارسات المعهودة التي تطبقها السلطات المختصة لكل طرف في تلك المواقف وعلى أساس التبادل، بما في ذلك التعاون بين موظفي الشرطة في عمليات التسليم المتبادل دون حاجة الى اتفاقات رسمية مكتوبة."^(٥٢٩) ولئن كان يعود الى كل طرف أمر صياغة سياسته بشأن تلك المسائل، فلا ينبغي أن يغيب عن الأذهان أن فرصة تنفيذ عملية تسليم مراقب قد تنشأ على غير توقع في سياق تنفيذي لا يتيح وقتا يذكر لإجراء الشكليات لكيلا نتحدث عن المفاوضات. من ذلك مثلا أنه عندما تكتشف مخدرات في متاع عابر لمسافر على خط جوي، سيتعين اتخاذ قرار عاجل بشأن ما إذا كان ينبغي ضبط المخدرات واعتقال ناقلها أو التحضير لعملية تسليم مراقب، مما سيرتبط وقتا بالغ القصر للشروع في العمل.^(٥٣٠) صحيح أنه سيلزم الحصول على موافقة عدة دول، غير أن هناك عددا من الإمكانيات التي يمكن النظر فيها، بما في ذلك اتخاذ ترتيبات إدارية من بينها توقيع مذكرات تفاهم، أو إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف، أو الاستناد الى أحكام قضائية مخصصة إعمالا لسلطة تشريعية داخلية، أو أي إجراء يجمع بين هذه وتلك.^(٥٣١) وعلى حين أنه ليس من الواقعي التفكير في عقد اتفاقات أو ترتيبات فردية مع سائر الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨، فقد يكون من المجدي الإقدام على ذلك مع دول يرجح استخدام ذلك الأسلوب معها بقدر كاف من التواتر.^(٥٣٢)

١١-٣٢ وسواء أكان النظر في الطلبات يجري في إطار اتفاقات أو ترتيبات سبق إبرامها أم على أساس مخصص، فسيلزم إقامة هيكل سياسة عامة يسمح بأن تتخذ على وجه السرعة قرارات على أساس كل حالة على حدة كما تنص عليه الفقرة ٢. وقد يتضمن ذلك ضرورة الاقتناع بأن الطلب صادر عن سلطة مختصة، وبأنه صيغ بالشكل المطلوب، وبأن الضوابط المقترحة ملائمة، وبأن الهدف العملي كاف لتبرير الإجراء المقترح، وما الى ذلك. ومن الممكن أيضا أن تراعى في تلك

(٥٢٨) انظر أعلاه شرح الفقرة ٣ من المادة ٢.

(٥٢٩) "تقرير وفد الولايات المتحدة الى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية"، 75، 101-15، p. 101st Congress, 1st session, Senate, Exec. Rept.

(٥٣٠) انظر مثلا P.D. Cutting, "The technique of controlled delivery as a weapon in dealing with illicit traffic in narcotic drugs and psychotropic substances", *Bulletin on Narcotics*, vol. XXXV, No. 4 (1983), pp. 20-21.

(٥٣١) للاطلاع على حكم قانوني يسمح بإبرام تلك الاتفاقات والترتيبات انظر Saint Lucia, 1993 Drugs (Prevention of Misuse) Act, Act No. 8 of 1993, sect. 9.

(٥٣٢) أنشأت جمهورية إيران الإسلامية وباكستان وتركيا، في إطار منظمة التعاون الاقتصادي التي تضمها، لجنة بشأن الاتجار غير المشروع بالمخدرات وإساءة استعمال المخدرات تتمثل إحدى مهامها في الترخيص باستخدام أسلوب التسليم المراقب.

القرارات الترتيبات المالية وما يتم الاتفاق عليه بين الأطراف المعنية بشأن ممارسة الاختصاص القضائي.^(٥٣٣) ويجب أن يكون هذا الإطار بدوره مدعوماً بإجراءات إدارية مناسبة، بما في ذلك تعيين مستويات السلطة.

١١-٣٣ وسوف يتعين أيضاً تخطيط مسبق ومفصل لكيفية ضمان إدارة ومراقبة تنفيذ العمليات المعتمدة بطريقة تجمع بين السلاسة والفعالية. ويتسم بأهمية حيوية في هذا السياق إقرار إجراءات للتعاون فيما بين الأجهزة الداخلية. فقد تنشأ مثلاً صعوبات وورطات حادة عندما تحيط عن غير قصد عملية تسليم مراقب تضطلع بها سلطة معينة نتيجة لإجراء تتخذه سلطة أخرى ليست على علم بأن العملية جارية. وقد أثبتت الممارسة قيام كثير من البلدان بتعيين جهاز مركزي ييسر التنسيق ويحول دون وقوع الفوضى والمجابهة والمخاطرة. وفي دوائر الاختصاص القضائي التي لا يناسبها ذلك الحل، قد يكون من المجدي النظر جدياً في إنشاء آلية تنسيق داخلية قد تكون ذات طابع مؤسسي. وينبغي للبلدان التي تفتقر هيئات إنفاذ القوانين بها إلى القدر الكافي من الخبرة باستخدام أداة التحري هذه أن تنشئ برامج تدريبية عملاً بالفقرة الفرعية (ح) من الفقرة ٢ من المادة ٩.^(٥٣٤)

١١-٣٤ وليس استخدام أسلوب التحري هذا خلواً من المخاطر. ومن أمثلة ذلك أن احتمال قيام صعوبات في وجه العملية وفقدان الشحنة يعد عاملاً هاماً ينبغي النظر فيه عند البت في الشروع في تنفيذها أو في التعاون فيها. وحتى عندما تكون هناك عملية جارية، قد تجد تطورات ذات طابع عملي تقتضي إنهاءها في مرحلة أبكر مما كان متوقفاً في البداية. ووضعت بعض الدول، بما فيها البرتغال، هذا الاحتمال في الاعتبار عند صياغة التشريع الذي يتيح التسليم المراقب. فالمادة ٦١ (٣) من المرسوم بقانون رقم ٩٣/١٥، في البرتغال تنص على ما يلي: "تتدخل دوائر الشرطة، حتى بعد منح الترخيص المذكور أعلاه، عندما يطرأ على هامش الأمان انخفاض ذو شأن أو عندما يطرأ تغيير غير متوقع في مسار الشحنة أو أي ظروف أخرى قد تعرقل الجهود المقبلة الرامية إلى ضبط المواد واعتقال مرتكبي الجريمة".^(٥٣٥)

١١-٣٥ وثمة أسلوب مشابه يقلل من تلك المخاطر بدرجة ملحوظة يعرف عموماً باسم "التسليم المراقب التنظيف". ويقضي هذا الأسلوب بإبعاد المخدرات كلياً أو جزئياً وإبدالها بمواد غير

(٥٣٣) من الممكن والمربوب فيه مما أن ينظر في مسألة التكاليف بالاقتران مع مسألة تقاسم الأصول عملاً بالفقرة الفرعية (ب) (٢) من الفقرة ٥ من المادة ٥. وللاطلاع على مثال تشريعي لممارسة الاختصاص القضائي انظر، Portugal, Decree-Law No. 15/93, article 61, paragraph 2, subparagraph (c)؛ "فرقة العمل للإجراءات المالية بشأن غسل الأموال: تقرير" باريس، ٧ شباط/فبراير ١٩٩٠، التوصية رقم ٣٩.

(٥٣٤) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ح) من الفقرة ٢ من المادة ٩. وقد تنشأ الحاجة إلى المساعدة التقنية التي تنص عليها الفقرة ٣ من تلك المادة. وربما أتاحت المساعدة أيضاً من خلال منظومة الأمم المتحدة وغيرها من الهيئات الدولية. انظر أيضاً "دليل الأمم المتحدة للتدريب على إنفاذ قوانين العقاقير المخدرة، الفصل الخامس.

(٥٣٥) تحتفظ الفقرة ٣ من المادة ٧٣ من اتفاقية شنغن لسنة ١٩٩٠، هي أيضاً، للدولة صاحبة الاختصاص القضائي بحق التدخل.

ضارة.^(٥٣٧) ويلتجأ إلى هذا الخيار، الذي تنص عليه الفقرة ٣، بموافقة من الدول المعنية. وثمة عوامل أخرى قد تستدعي اتباع هذا الأسلوب في ظروف معينة. فقد يكون من الضروري مثلاً، لأسباب تتعلق بالأدلة أو لأسباب أخرى، تنفيذ عملية الضبط في بلد المنشأ. ومن جهة أخرى قد تنال عملية الإبدال هذه بدورها من صحة الملاحظات المزمعة في بلد الغاية النهائية للشحنة، ومن ثم فإن الالتجاء إليها يقتضي دراسة متأنية مسبقة.^(٥٣٧) غير أن تنفيذ عملية إبدال جزئية بدلاً من إبدال كلي قد تنشئ عدداً أقل من الصعوبات القانونية ومن ثم فهو يبدو خياراً مفضلاً في واقع الممارسة.^(٥٣٨) وأياً كان الأمر، ينبغي للمسؤولين عن تنفيذ المادة ١١ أن يدرسوا القانون الداخلي الساري للتحقق مما إذا كان من المناسب الالتجاء إلى التشريع في هذا الأمر.^(٥٣٩)

١١-٣٦ ومن أجل تحسين فرص الإبدال الكلي أو الجزئي للمخدرات، من المهم أن تكون المواد المستبدلة متاحة لوظفي إنفاذ القوانين في ذات الأماكن التي تكون فيها عملية الإنفاذ أيسر تنفيذاً منها في أي مكان آخر. وقد طورت لهذا الغرض مواد متقنة من حيث تماثلها مع المخدرات والمؤثرات العقلية في اللون والبنية والرائحة والحجم. وهذه المواد ميسرة أكثر ما يكون في الدول المتقدمة التي كثيراً ما تكون الغاية المقصودة للمخدرات. وعلى نقيض ذلك، فإن السلطات المعنية في الدول منشأ المخدرات ومكان عبورها وحيث تكون عملية الإبدال أيسر تنفيذاً، يرجح أن لا تجد بيسر في تناولها مواد الاستبدال هذه. وواضح أن التعاون بموجب المادة ٩ سيكون بالغ النفع في مثل هذه الحالات.

(٥٣٦) انظر مثلاً *Criminal Justice (International Co-operation) Bill: Explanatory Memorandum on the Proposals to Implement the Vienna Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances* (London, Home Office, 1990), p. 30. وعلى حين أن الفقرة ٣ من المادة ١١ لا تنص صراحة على استخدام هذا الإجراء إلا فيما يتعلق بالمخدرات غير المشروعة، فإن له تطبيقات واضحة في سياقات عملية أخرى بما في ذلك، في جملة أمور، المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني وشحنات البالغ النقدية الضخمة.

(٥٣٧) قد يكون ممكناً في بعض الحالات لدول الغاية المقصودة أن توجه تهماً على أساس مفاهيم من بينها مفهوم التآمر. انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ج) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣.

(٥٣٨) انظر مثلاً P. D. Cutting, loc. Cit., p. 18.

(٥٣٩) للاطلاع على الموقف الذي اعتمده البرتغال، انظر الفقرة ٤ من المادة ٦١ من المرسوم بقانون رقم ٩٣/١٥. وقد يكون من المفيد النظر في هذه المسألة بالاقتران مع دراسة ما يلزم إدخاله على قواعد وإجراءات تقديم الأدلة من تغييرات تقتضيها الاستفادة الكاملة والفعالة من المساعدة المقدمة لتلبية لطلبات المساعدة القانونية المتبادلة بموجب أحكام المادة ٧.

المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية

تعليقات عامة

١٢-١ يتمثل الأساس المنطقي الذي تستند إليه المادة ١٢، المتعلقة بالمواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية، في أن منع وصول هذه المواد الى منتجي وصانعي المخدرات غير المشروعة سيقترتب عليه خفض الصنع غير المشروع للمخدرات. ولا تورده الاتفاقية تعريف لتلك المواد بل تدرجها في الجدول الأول والجدول الثاني المرفقين بها (انظر الجزء الخامس أدناه). ويحتوي الجدول الأول والجدول الثاني على عدة أنواع مختلفة من المواد: مركبات كيميائية تشكل سلائف^(٥٤٠) لمخدرات أو لمؤثرات عقلية؛ ومواد كيميائية أخرى تستعمل أساساً ككواشف^(٥٤١) ومذيبات^(٥٤٢) والواقع أن تعبير "سليفة" قد استخدم بشيء من التجاوز كتعبير جامع لكل المواد^(٥٤٣) المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني. أما المواد التي لم تدرج في الجدول الأول أو في الجدول الثاني ويمكن استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات، فمن الممكن أن يشملها التعبير العام "مواد" ("materials") المستخدم في المادة ١٣ (انظر الفقرتين ١٣-١ و ١٣-٢ أدناه).

(٥٤٠) "السليفة"، بمعناها الضيق، مادة كيميائية تندمج أثناء عملية الصنع في جزيء المخدر أو المؤثر العقلي. وفي أي عملية صناعية، تعد السليفة عاملاً محددًا وحاسماً لإعداد المنتج النهائي وإن أمكن استخدام سلائف أخرى للحصول على نفس المنتج بطرق أخرى. وعادة ما يستخدم تعبير "سليفة مباشرة" للدلالة على السليفة التي تندمج في المنتج النهائي في آخر مراحل إنتاجه.

(٥٤١) "الكاشف" مادة كيميائية تتفاعل مع مادة أخرى (عادة ما تكون سليفة)، أو تشارك في التفاعل معها أثناء تجهيز أو صنع مخدر أو مؤثر عقلي. وهو لا يصبح جزءاً من البنية الجزيئية للمنتج النهائي أو لا يسهم في تلك البنية إلا بقسط ضئيل.

(٥٤٢) "المذيب" مادة كيميائية سائلة تستخدم في إذابة أو تشتيت مادة أو أكثر. وهو لا يتفاعل مع مواد أخرى ولا يندمج في البنية الجزيئية للمنتج النهائي. وقد يستخدم المذيب أيضاً في تنقية المنتج النهائي.

(٥٤٣) من الجدير بالذكر أن أسماء المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني لاتفاقية سنة ١٩٨٨ هي أسماء كيميائية بسيطة. والجدولان لا يحددان أي الإيسومرات، حيث توجد، ينبغي مراقبتها. ويمكن الدفع بأن الاتفاقية تشمل جميع الأشكال الإيسومرية، حيث توجد تلك الأشكال، للمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني.

٢-١٢ ومن الضروري لفهم المادة ١٢ إيراد فكرة عن نطاق الاتفاقيات السابقة فيما يتعلق بنوعين من المواد: المواد القابلة للتبدل أو التحول الى مخدرات أو مؤثرات عقلية، والمواد الأخرى التي تستخدم عادة في الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية.

٣-١٢ ففيما يتعلق بالفئة الأولى من المواد، تتضمن جميع الاتفاقيات، بدءاً باتفاقية سنة ١٩٣١، حكماً ينص على المراقبة الدولية لأنواع معينة من "المواد القابلة للتحويل". فبموجب المادة ١١ من تلك الاتفاقية تقتصر المراقبة على المنتجات التي يُحصَل عليها من أي من أشباه القلويدات الفينانثرينية للأفيون أو من أشباه القلويدات الإكجونينية لورقة الكوكا.^(٥٤٤) واقتضى التقدم الهائل الذي أحرز في عمليات التركيب الكيميائي معالجة هذه المسألة بمزيد من الإسهاب في اتفاقية سنة ١٩٦١.

٤-١٢ ويورد الجدول الأول لاتفاقية سنة ١٩٦١ عدداً من "المواد القابلة للتحويل" التي يذكر منها مثلاً "الإكجونين، وأستراته ومشتقاته التي يمكن تحويلها الى إكجونين وكوكايين".^(٥٤٥) وتتيح الفقرة الفرعية (٣) من الفقرة ٣ من المادة ٣ من تلك الاتفاقية رصد نطاق نظام المراقبة بموجب الاتفاقية ليشمل أي مادة "يمكن تحويلها الى مخدر". والواقع أنه يوجد عدد كبير من المواد التي يمكن تحويلها الى مخدرات، وقد قصد واضعو اتفاقية سنة ١٩٦١ الى تناول المواد التي يجد تجار المخدرات غير المشروعة سهولة نسبية في تحويلها الى مخدرات خاضعة للمراقبة. وكانوا في ذلك يعتمدون الموقف الذي اتخذته جمعية الصحة العالمية عندما عمدت في عام ١٩٥٤، وبأسلوب شبيه بأسلوب اتفاقية سنة ١٩٣١، الى النص في قرارها ج ص ع ٧-٧ على أن "منظمة الصحة العالمية ستعتبر ... أن مادة ما "قابلة للتحويل" عندما تشكل سهولة التحول والنتائج منه خطراً على الصحة العامة. وفي حالة عدم التأكد مما إذا كانت مادة ما تندرج في إطار هذا التعريف، فإن هذه المادة تعتبر "قابلة للتحويل" بدلا من "غير قابلة للتحويل".^(٥٤٦)

٥-١٢ ومن جهة أخرى، لا تورد اتفاقية سنة ١٩٧١ حكماً مماثلاً لهذا الحكم، فالفقرة ٤ من المادة ٢ من تلك الاتفاقية تجعل من الممكن مد نطاق مراقبة المواد بشمول مواد قادرة على إحداث حالة ارتهان أو على "تنبيه الجهاز العصبي المركزي أو إخماده مما يترتب عليه هلوسات أو اضطرابات في وظيفة الحركة أو في التفكير أو السلوك أو الإدراك أو المزاج" أو "إساءة استعمال أو آثار ضارة مماثلة" لما ينشأ عن إحدى المواد المدرجة في الجدول الأول أو الثاني أو الثالث أو الرابع للاتفاقية. غير أن ذلك لا يشمل أي مواد ليس لها في حد ذاتها آثار دوائية ولكن يمكن تحويلها الى مؤثرات عقلية، مثل حمض الليسرجيك الذي يسهل تحويله الى (+) - ليسرجيد.^(٥٤٧) ومن

(٥٤٤) انظر اتفاقية سنة ١٩٣١، الفقرات ٣ و ٤ و ٦ من المادة ١١، وبروتوكول سنة ١٩٤٨، الفقرة ٢ من المادة ١.

(٥٤٥) ومن الأمثلة الأخرى وسائط الميثادون، ووسائط البهيدين، والبيبان، التي يسهل تحويلها الى مخدرات تحدث الارتهان. ويضآن كافة جوانب هذه المسألة، انظر شرح رئيس اللجنة الثانية (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الحادية عشرة، الفقرات ٨-١٤).

(٥٤٦) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ٣ الى ١٨ من شرح الفقرة الفرعية (٣) من المادة ٣.

(٥٤٧) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ٧ الى ٩ من التعليقات العامة على المادة ٢، والفقرات من ١٦ الى ١٩ من شرح الفقرة ١ من المادة ٢، والفقرات من ١ الى ٥ من شرح الفقرة ٤ من المادة ٢.

المسائل التي تعيّنت مواجهتها عند إعداد اتفاقية سنة ١٩٨٨ مسألة ما إذا كان ينبغي سد الثغرة الناشئة عن ذلك، وإذا كان الأمر كذلك فكيف.

٦-١٢ وفيما يتعلق بالفئة الثانية من المواد المشار إليها في الفقرة ١٢-٢ أعلاه، تتضمن اتفاقية سنة ١٩٦١ و سنة ١٩٧١ بالفعل أحكاما مصاغة في عبارات عامة بشأن مواد يمكن استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات. ففي اتفاقية سنة ١٩٦١، يُنص على أن "تبدل الأطراف غاية جهدها لتطبيق تدابير الإشراف الممكنة على المواد التي لا تتناولها هذه الاتفاقية والتي قد تستعمل مع ذلك في صنع المخدرات غير المشروع".^(٥٤٨) ويرد في اتفاقية سنة ١٩٧١ حكم مماثل بشأن المواد التي قد تستخدم في صنع المؤثرات العقلية غير المشروع.^(٥٤٩) وتتصف هذه الأحكام بالغموض، سواء من حيث نطاقها (فقد ذكر أثناء التفاوض حول اتفاقية سنة ١٩٦١ أن الماء مادة يمكن استخدامها في صنع المخدرات غير المشروع)،^(٥٥٠) أو في إشارتها إلى "تدابير الإشراف الممكنة".

٧-١٢ ومن أمثلة المواد التي نوقشت باستفاضة في هذا السياق أنهيدريد الخل الذي يستخدم في تحويل المورفين إلى هيروين في الوقت الذي يستخدم فيه على نطاق واسع في الصناعات الكيميائية لأغراض لا تشوب شرعيتها شائبة. وقد قيل إن اتسام تدابير المراقبة بالطابع العملي إنما يتوقف، فيما يتوقف عليه، على ما إذا وجدت لدى الطرف صناعات كيميائية وصيدلانية. فحيث لا توجد تلك الصناعات، قد يكون من العملي إخضاع استيراد أو حيازة أنهيدريد الخل لتدابير مراقبة تعتبر غير عملية في نظر الأطراف التي توجد لديها تلك الصناعات.^(٥٥١)

٨-١٢ وساهم عامل آخر في تعقيد المسائل التي تتناولها المادة ١٢. فعندما تستبان سليفة ما، يصبح وجود مواد بديلة يمكن بسهولة إحلالها محل هذه السليفة عاملا له أهميته في البيت في أفضل النهج التي يؤخذ بها إزاء مشكلة المراقبة. من ذلك مثلا أن الإيفيدرين وشبيهه الإيفيدرين يمكن بسهولة إحلالهما محل ١-فينيل-٢-بروبانول الذي يستخدم في الصنع غير المشروع للميتامفيتامين. وحمض فينيل الخل، الذي يتاح بسهولة للاستخدام المشروع في الصناعات الكيميائية، يشكل بذاته سليفة للـ ١-فينيل-٢-بروبانول بحيث أن صانع المخدرات غير المشروعة ليس مجبرا على شراء الـ ١-فينيل-٢-بروبانول إذ بوسعه تركيبه أثناء عملية الإنتاج. ويثبت ذلك كله صعوبة البت في عدد السلانف المباشرة التي ينبغي مراقبتها وماذا تكونه تلك السلانف.

(٥٤٨) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٨ من المادة ٢.

(٥٤٩) اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٩ من المادة ٢.

(٥٥٠) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من شرح الفقرة ٨ من المادة ٢.

(٥٥١) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٣ من شرح الفقرة ٨ من المادة ٢.

٩-١٢ ويتسم تنظيم المادة ١٢ بقدر كبير من التعقيد. فالفقرتان ١ و ٨ تفرضان التزامات على الأطراف، بصفة رئيسية في سياق أراضيها ونظمها القانونية.^(٥٥) وتتركز الفقرات ٩ و ١٠ و ١١ على التعاون الدولي. وتتناول الفقرة ١٤ عددا من الاستثناءات الممكنة من المراقبة. أما بقية الأحكام فهي أحكام إجرائية إذ تعنى الفقرات من ٢ الى ٧ بجدولة المواد وإعادة جدولتها في الجدول الأول والجدول الثاني، في حين تعالج الفقرتان ١٢ و ١٣ آليات الإبلاغ وإعداد التقارير.

الفقرة ١

١- تتخذ الأطراف ما تراه مناسبا من تدابير لمنع تحويل استخدام المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، لغرض الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية، وتعاون فيما بينها لهذه الغاية.

الشرح

١٢-١٠ الحكم الذي تنص عليه الفقرة ١ حكم ملزم؛ فعلى الأطراف أن تتخذ تدابير وتتعاون فيما بينها بغرض منع تحويل المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني (لئن لم يعرف تعبير "تحويل"^(٥٥)) ("diversion") في الاتفاقية، فمن الواضح أنه يشير الى نقل المواد من قنوات مشروعة الى قنوات غير مشروعة). وتخول الأطراف قدرا كبيرا من السلطة التقديرية للبت فيما "تراه مناسبا من تدابير" على ضوء الظروف الخاصة المحيطة بها. وعند ممارستها تلك السلطة، سيتعين على الأطراف أن تضع في اعتبارها الوسائل التي يستخدمها تجار المخدرات وكذلك مختلف السبل القانونية والإدارية والإجرائية المتاحة لمكافحة تسريب المواد.

١٢-١١ وفي كثير من البلدان، تصنع شركات مشروعة جميع المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني لأوجه استخدام صناعية وتجارية مشروعة. وقبل أن تفرض الضوابط على تلك المواد، كان بوسع التجار أن يشتروها بكميات كبيرة من تلك المصادر الكيمائية المشروعة مع ممارسة موظفي إنفاذ القوانين حدا أدنى من الفحص. ومع استقرار الضوابط، أصبح التجار مجبرين على الالتجاء الى المزيد من الأعدار الباطلة لتسريب المواد من قنوات التوزيع الوطنية المشروعة أو من التجارة الدولية. وفي حين أن بعض أساليبهم تنطوي على تزوير حقيقي، فإن

(٥٥٢) منذ أن اعتمدت الاتفاقية زيدت المسؤوليات والمتطلبات الوطنية تحديدا في القرارات التالية: قرار لجنة المخدرات ٥ (د-٣٤) (الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩١، الملحق رقم ٤ (E/1991/24)، الفصل الرابع عشر، الفرع ألف) وقرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٢، و ٤٠/١٩٩٣، و ٢٠/١٩٩٥، و ٢٩/١٩٩٦، و ٤١/١٩٩٧. ويورد تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، الذي يصدر سنويا، قائمة مستوفاة بجميع قرارات الأمم المتحدة بهذا الشأن.

(٥) لئن كان تعبير "تحويل" قد استخدم في النص العربي للاتفاقية مقابل لـ "diversion"، فقد تبين في وقت لاحق أن تعبير "تسريب" مقابل أنسب في هذا السياق، وسوف يستخدم في هذه الشروح (الترجمة العربية).

بعضها الآخر لا يعدو أن يكون مجرد خداع، وكثيرا ما تجمع بين التزوير والخداع في مخططات محكمة. وتشمل أساليب التزوير الشائعة الاستخدام ما يلي:

(أ) كثيرا ما تُخفى حقيقة أن التجار هم العملاء الفعليون في صفقة لشراء المواد الكيميائية من خلال استخدام الوسطاء أو السماسرة أو بالاتجاه إلى شركات وهمية أو إنشاء شركات "واجهه" تبرر أعمالها ظاهريا طلب شراء المواد الكيميائية؛

(ب) يستخدم التجار شركات شرعية موجودة يغرونها بطلب المواد الكيميائية نيابة عنهم أو يتبعون معها أساليب التخويف أو الإكراه. وعندئذ قد تطلب الشركة من المواد الكيميائية الخاضعة للمراقبة ما يزيد على حاجتها الفعلية لصنع منتج معين وتبيع الفائض من تلك المواد لتاجر المخدرات؛ أو قد تطلب كمية المادة الكيميائية الخاضعة للمراقبة التي تلزمها لصنع المنتج المشروع وتطلب في الوقت نفسه من مصدر آخر مادة كيميائية غير خاضعة للمراقبة ويمكن إحلالها محل المادة الخاضعة للمراقبة. وفي حين يبدو من السجلات أن المادة الكيميائية الخاضعة للمراقبة قد استخدمت في الصناعة المشروعة، فهي تكون في واقع الأمر قد بيعت لتاجر المخدرات واستخدمت المادة البديلة في صنع المنتج المشروع؛

(ج) ويقتضي شراء وشحن السلائف تشكيلة متنوعة من المستندات: عقود الشراء، والتحويلات المصرفية وغيرها من مستندات الدفع، وسندات الشحن، وتراخيص الاستيراد أو التصدير وهلم جرا. ومن المعروف عن التجار أنهم يلتجئون إلى استخدام مستندات مزورة أو مزيفة أو مسروقة أو مشترة بطرق غير مشروعة أو صادرة لصالح أشخاص آخرين. ويحدث أحيانا أن تستخدم تصاريح الاستيراد عدة مرات لشراء كميات من المواد الكيميائية تزيد على الكميات المرخص بها؛

(د) كذلك عدلت أساليب شاع استخدامها لتهرب سلع أخرى بحيث يتسنى استخدامها في تهريب المواد الكيميائية، ومن أمثلة هذه الأساليب الوسم الكاذب للحاويات، واستخدام أجزاء خفية من الحاويات، وتجنب المرور بنقاط التفتيش الجمركي. كما يحاول التجار إطلاق أسماء وصفية عامة على تلك المواد بوصفها على مستندات الشحن وطاقات الوسم بأنها "مذيبات" أو "مخففات" بدلا من إعطائها الاسم الكيميائي الدقيق الذي ينبه الموظفين إلى أنها مواد خاضعة للمراقبة. كذلك فإن شحن المواد الكيميائية عبر مسارات ملتوية أو إرسالها عن طريق موانئ أو مناطق تجارة حرة، يتيح للتجار فرص إعادة تعبئة هذه المواد وإبدال المستندات وتعديل مسارات الشحنات لتموه هويتها وإخفاء غايتها المقصودة. وكثيرا ما تكون رشوة الموظفين على كثير من المستويات وفي ظروف شديدة التنوع، مشكلة مقترنة بتلك الأساليب.

١٢-١٢ وتجار المخدرات لا يتوانون عن استغلال منافذ التهرب من قوانين المراقبة الكيميائية. فباستطاعتهم تجنب التحريات الرسمية إن هم تمكنوا من شراء المواد الكيميائية من مصادر في بلدان لم تخضع بعد تلك المواد للمراقبة، أو من تمريرها عبر وسطاء في تلك البلدان. كذلك فإنه عندما تعتمد نظم المراقبة الكيميائية عتبة للكميات المحددة من كل مادة خاضعة للمراقبة، بوسع التجار أن يتلافوا إجراءات المراقبة بشراء كميات دون تلك العتبة من عدة مصادر. كما يوجد كثير من المواد الكيميائية البديلة التي يمكن استخدامها في مختبرات صنع المخدرات غير المشروعة. وفي

حالات كثيرة، لا تخضع المواد البديلة بعد للمراقبة ويستطيع التجار شراءها دون عناء. وعندما تتاح لهم مصادر يمكنهم أن يسربوا منها المواد الكيميائية، قد يجمعون منها ما يزيد كثيرا على حاجتهم الراهنة. فيتخزينهم ما يفيض عن حاجتهم، يضمنون استمرارهم في إنتاج المخدرات غير المشروعة في الأوقات التي يكون فيها تسريب المواد الكيميائية متعذرا أو مكلفا.

١٢-١٣ وعلى ضوء ذلك كله، يتعين على الأطراف أن تتخذ كل ما تراه ضروريا من تدابير لمنع تسريب المواد الخاضعة للمراقبة. ولن يتسنى الوفاء بذلك المطلب تلقائيا بمجرد إرساء أساس قانوني لمراقبة هذه المواد إذ يتطلب ذلك أيضا إنشاء الإطار الإداري المناسب وإقرار آليات العمل وإجراءات تشغيل موحدة. وفي السلطة التقديرية المتاحة لكل طرف تسليم بأن الأطراف هي التي تحتل المركز الأهم لكي يقدر كل منها دوره والظروف التي تكتنف المواد المسربة إلى صنع المخدرات غير المشروعة. فمن البلدان ما يصنع ويصدر تلك المواد دون أن يجري داخل حدودها أي صنع غير مشروع للمخدرات. ومنها ما لديه مختبرات لصنع المخدرات غير المشروعة بدون أن تصنع أيا من المواد المسربة. ومنها أخيرا ما يتورط بوصفه بلد عبور لتجارة تلك المواد وحركتها على الصعيد الدولي. غير أنه أيا كان الدور الذي يقوم به البلد، فإن جميع البلدان تتقاسم المسؤولية عن منع تسريب المواد. وينبغي تنسيق تدابير المراقبة داخل المناطق الجغرافية على الأخص بحيث لا يعرقل ضعف المراقبة في أحد البلدان جهود البلدان المجاورة التي تفرض فيها مراقبة أشد فعالية. وتضمن هيئة المراقبة الدولية للمخدرات تقريرها عن تنفيذ المادة ١٢ توصيات بشأن التدابير التي ينبغي للحكومات أن تتخذها لمنع تسريب المواد (انظر الفقرة ١٢-٤٨ أدناه).

١٢-١٤ وتشير المادة ١ صراحة إلى التعاون الدولي؛ فكما أن الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية يشكل داعيا خطيرا من دواعي القلق الدولي، كذلك فإن تسريب المواد المستخدمة في إنتاج أو صنع هذه المخدرات لا يقل عن ذلك مدعاة للقلق الدولي. لذلك يتعين على الأطراف عند البت في أي تدابير تتخذ لمراقبة تسريب المواد، أن تنظر فيما وراء مصالحها الوطنية المحض لكي تضع في اعتبارها تأثير عمليات تسريب المواد هذه على جهود سائر البلدان وعلى الوضع في كافة أنحاء العالم. وينبغي أن يلاحظ فضلا عن ذلك أن الفقرة ٨ من المادة ١٢، التي تنطبق حيث تصنع وتوزع المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني داخل أراضي أحد الأطراف، تتناول بالتفصيل واجب منع التسريب.

الفقرة ٢

٢- إذا توافرت لدى أحد الأطراف أو لدى الهيئة معلومات قد تقتضي، في رأي أي منهما، إدراج مادة ما في الجدول الأول أو الجدول الثاني، وجب على الطرف المذكور أو على الهيئة إشعار الأمين العام بذلك وتزويده بالمعلومات التي تدعم هذا الإشعار. ويطبق الإجراء المبين في الفقرات من ٣ إلى ٧ من هذه المادة أيضا حينما تتوافر لدى أحد الأطراف أو لدى الهيئة معلومات تسوغ حذف مادة ما من الجدول الأول أو من الجدول الثاني أو نقل مادة من أحد الجدولين إلى الآخر.

الشرح

١٢-١٥ تناظر الجملة الأولى من الفقرة ٢ الفقرة ١ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٦١، مع الإشارة إلى "الهيئة" بدلا من الإشارة إلى منظمة الصحة العالمية. وبموجب هذه المادة، أسندت إلى الهيئة وظائف جديدة تتعلق بإمكانية تعديل نطاق مراقبة المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني.

١٢-١٦ والعملية المفضية إلى تعديل الجدول الأول والجدول الثاني (التي لا يزال يشار إليها بعبارة "الجدولة" ("scheduling") نسبة إلى عبارة "schedule" الواردة في نص اتفاقية سنة ١٩٦١)، يمكن أن تستهل من جانب أحد الأطراف أو من جانب اللجنة عندما تبلغه أو تبلغها معلومات يرى أنها تقتضي إدراج مادة ما في الجدول الأول أو الجدول الثاني. ويطبق نفس الإجراء أيضا لحذف مادة من الجدول الأول أو الجدول الثاني،^(٥٥٣) أو لنقل مادة من أحد الجدولين إلى الآخر. ولبدء العملية يُشعر الطرف، أو الهيئة، الأمين العام بالأمر ويزوده بالمعلومات المؤيدة للإشعار.

الفقرة ٣

٣- يحيل الأمين العام هذا الإشعار، وأية معلومات يعتبرها ذات صلة به، إلى الأطراف وإلى اللجنة، وإلى الهيئة حينما يقدم أحد الأطراف هذا الإشعار. وترسل الأطراف إلى الأمين العام تعليقاتها على الإشعار، وكل المعلومات الإضافية التي يمكن أن تساعد الهيئة على التقييم واللجنة على التوصل إلى قرار في هذا الشأن.

الشرح

١٢-١٧ تنص الفقرة ٣ على الإجراء الذي يتبع عندما يتلقى الأمين العام ذلك الإشعار. وفي واقع الأمر فإن الأمين العام يرسل الإشعار لا إلى أطراف اتفاقية سنة ١٩٨٨ فحسب بل إلى جميع البلدان.^(٥٥٤) وكما يتضح من النص، ينبغي أن تقدم كافة المعلومات المتوافرة استجابة للإشعار. وتعتمد الهيئة في إجراء تقييمها على بيانات كاملة متأتية من أوسع دائرة جغرافية ممكنة.

(٥٥٣) لا يعد نقص الأدلة على تسريب المواد - في حد ذاته - أساسا كافيا لاستهلال عملية حذف المادة من الجدول الأول أو الجدول الثاني. ذلك أن نقص الأدلة هذا قد يكون عائدا إلى فعالية إجراءات المراقبة.

(٥٥٤) انظر "Scheduling of substances under article 12 of the 1988 United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances: the role of INCB, and terms of reference, guidelines and rules for the INCB Advisory Expert Group" (INCB/WP.1/Rev.1), para. 3

وتفصي العملية، وفقا لل فقرات التالية من المادة، الى تقييم تجريه الهيئة وقرار تتخذه لجنة المخدرات.^(٥٥٥)

الفقرة ٤

٤- إذا وجدت الهيئة، بعد أن تأخذ في الاعتبار مقدار وأهمية وتنوع الاستعمال المشروع للمادة، وإمكانية وسهولة استعمال مواد بديلة سواء لغرض الاستعمال المشروع أو الصنع غير المشروع لمخدرات أو مؤثرات عقلية:

(أ) أن المادة يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع لمخدر أو مؤثر عقلي؛

(ب) أن حجم ونطاق الصنع غير المشروع لمخدر أو لمؤثر عقلي يسبب مشاكل خطيرة في مجال الصحة العامة أو في المجال الاجتماعي مما يبرر اتخاذ إجراء دولي،

أرسلت إلى اللجنة تقييما للمادة، يتضمن بيان ما يرجح أن يترتب على إدراجها في أحد الجدولين الأول أو الثاني من أثر في الاستعمال المشروع وفي الصنع غير المشروع، مع توصيات بما قد تراه مناسبا من تدابير المراقبة في ضوء ذلك التقييم.

الشرح

١٢-١٨ تطالب الهيئة بموجب الفقرة ٤ بأن تعد وترسل الى اللجنة تقييما للمادة موضوع الإشعار؛ ويتضمن التقييم معلومات عن الآثار المحتملة لإدراج المادة في الجدول الأول أو الجدول الثاني على كلا الاستعمال المشروع والصنع غير المشروع. كما تطالب الهيئة بإصدار توصيات بما قد تراه مناسبا من تدابير المراقبة على ضوء ذلك التقييم.

١٢-١٩ وللمساعدة في إجراء التقييم، أنشأت اللجنة فريق خبراء استشاريين لدراسة المواد قيد النظر. وقد أشارت الهيئة، في قرارها ٢٦/٤٨، الذي أنشأت بمقتضاه فريق الخبراء الاستشاريين، الى "ضرورة توافر هيئة متخصصة خارجية ماثلة للهيئة التي أنشأتها منظمة الصحة العالمية للاضطلاع بمهام الجدولة التي أسندت إليها بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١".

١٢-٢٠ وتتضمن المبادئ التوجيهية للهيئة^(٥٥٦) لإعادة النظر في المواد بموجب الفقرة ٤ من المادة ١٢، تحديدا للعوامل التي يتعين النظر فيها. فعندما يجري فريق الخبراء الاستشاريين (والهيئة

(٥٥٥) انظر الفقرة ٧ من المادة ١٢ بشأن إعادة النظر في قرار تتخذه اللجنة.

(٥٥٦) INCB/WP.1/Rev.1

في وقت لاحق) تقييما للبت فيما إذا كان حجم ونطاق الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية المقترن بالمادة قيد النظر يسببان مشاكل خطيرة في مجال الصحة العامة أو في المجال الاجتماعي، مما يبرر فرض مراقبة دولية، فإنه يتعين عليه أن ينظر فيما يلي: حالة المراقبة الدولية للمخدر أو المؤثر العقلي؛ مشاكل الصحة العامة والمشاكل الاجتماعية التي يسببها المخدر أو المؤثر العقلي غير المشروع، مع الإشارة إلى قرارات الجدولة التي تتخذها لجنة المخدرات وإلى أي تقييم تكون قد أجرته منظمة الصحة العالمية وأي معلومات أخرى حديثة العهد تستكمل بها تقارير اللجنة وتقارير منظمة الصحة العالمية؛^(٥٥٧) اتجاهات الصنع غير المشروع والاتجار غير المشروع بالمخدر أو المؤثر العقلي منذ أن أخضع للمراقبة، مع الإشارة خاصة إلى حجم المضبوطات من المخدر أو المؤثر العقلي ومداهما وتواترها ومصدرها؛ والحالة الراهنة لإساءة استعمال المخدر أو المؤثر العقلي.^(٥٥٨)

١٢-٢١ وبالاستناد إلى ما يتوصل إليه فريق الخبراء الاستشاري من نتائج، تقر الهيئة أولا - بقدر الإمكان على أساس المعلومات المتاحة - مشاكل الصحة العامة والمشاكل الاجتماعية ذات الصلة بالمخدر أو المؤثر العقلي المقترن بالمادة قيد النظر. ويجب أن تنظر فيما إذا كان حجم ومدى (بما في ذلك عدد الدول المتأثرة) الصنع غير المشروع لذلك المخدر أو المؤثر العقلي يتسبب في مشكلة في مجال الصحة العامة أو في المجال الاجتماعي تبلغ من الخطورة درجة تبرر اتخاذ إجراء دولي. ويتعين على الهيئة بعد ذلك أن تدرس مغزى وأهمية وتواتر استخدام المادة قيد النظر في الصنع غير المشروع للمخدر، ووضعة في الاعتبار أيضا إمكانية وسهولة استخدام مواد بديلة.^(٥٥٩) ويجب على الهيئة أن تنظر في تأثير الجدولة على أوجه الاستخدام التجارية والصناعية المشروعة للمادة، وكذلك على الصنع غير المشروع للمخدرات، وذلك بدراسة مدى وأهمية وتنوع الاستخدام المشروع للمادة قيد النظر، وإمكانية وسهولة استخدام مواد بديلة في الأغراض المشروعة وغير المشروعة على السواء.

(٥٥٧) الهيئة غير مطالبة بإجراء تقييم جديد تماما لمشاكل الصحة العامة والمشاكل الاجتماعية بل يمكنها الاستناد إلى مراجعات منظمة الصحة العالمية وإجراءات الجدولة التي تتخذها لجنة المخدرات إضافة إلى ما قد يستجد من معلومات.

(٥٥٨) انظر الفقرة ٦ من المبادئ التوجيهية للهيئة (INC/WP.1/Rev.1).

(٥٥٩) تشمل العوامل التي ينبغي وضعها في الاعتبار أثناء هذه العملية، العوامل التالية وإن لم تقتصر عليها:

(أ) الوظيفة الكيميائية ومدى ملاءمتها، وكذلك الاستخدام الفعلي للمادة في عملية الصنع غير المشروع للمخدرات؛

(ب) عدد وأنواع المخدرات أو المؤثرات العقلية التي يجري صنعها غير المشروع باستخدام المادة، وعدد الأساليب المختلفة أو العمليات الكيميائية المختلفة المستخدمة بالفعل في عملية الصنع غير المشروع للمخدرات؛

(ج) حجم المضبوطات وتواترها، والمنشأ الجغرافي للمضبوطات والمواد المضبوطة وتنوع مسارات الاتجار غير المشروع والممارسات ذات الصلة بالمادة قيد النظر؛

(د) عدد المواد البديلة - وملاءمتها الكيميائية - المتاحة للحلول محل المادة قيد النظر والتي استخدمت بالفعل في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية، وتواتر التقارير عن ذلك الاستخدام وسهولة التسريب والتسريب الفعلي للمواد البديلة أو للمواد الكيميائية ذات الصلة بالمادة قيد النظر.

الفقرة ٥

٥- اللجنة، بعد أن تأخذ في اعتبارها التعليقات المقدمة من الأطراف وتعليقات وتوصيات الهيئة، التي يكون تقييمها حاسما من الناحية العلمية، وبعد أن تولي أيضا الاعتبار الواجب لأي عوامل أخرى ذات صلة بالموضوع، أن تقرر، بأغلبية ثلثي أعضائها، إدراج مادة ما في الجدول الأول أو الجدول الثاني.

الشرح

١٢-٢٢ بعد أن تجري الهيئة استعراضها، تبلغ نتائجها تقييمها الى لجنة المخدرات. وعندئذ تنظر اللجنة، وازعة في اعتبارها التعليقات المقدمة من الأطراف وأي عوامل أخرى ذات صلة بالموضوع، في تعليقات الهيئة وتوصياتها. وفيما يتعلق بالمسائل العلمية، يعد تقييم الهيئة عاملا حاسما، شأنه شأن تقييم منظمة الصحة العالمية فيما يتعلق بالمسائل الطبية والعلمية ذات الصلة بجدولة المؤثرات العقلية.^(٥٦١) وأغلبية الثلثين اللازمة لكي تقرر اللجنة إدراج مادة بالجدول الأول أو الجدول الثاني هي نفس الأغلبية المطلوبة لجدولة المؤثرات العقلية.^(٥٦٢) وفي كلتا الحالتين تشير أغلبية الثلثين الى مجموع أعضاء اللجنة بصرف النظر عن عدد الأعضاء المشاركين في التصويت.^(٥٦٣) وعلى خلاف ذلك، فبالنظر الى خلو اتفاقية سنة ١٩٦١ من أي حكم خاص في هذا الشأن، تتخذ قرارات البرمجة المتعلقة بالمخدرات بأغلبية بسيطة لأعضاء اللجنة الحاضرين والمصوتين، وذلك وفقا للمادة ٥٨ من النظام الداخلي للجان الوظيفية التابعة للمجلس الاقتصادي والاجتماعي.^(٥٦٤)

الفقرتان ٦ و ٧

٦- يبلغ الأمين العام أي قرار تتخذه اللجنة عملا بهذه المادة الى جميع الدول، وإلى الجهات الأخرى الأطراف في هذه الاتفاقية أو التي يحق لها أن تصبح أطرافا فيها، وإلى الهيئة. ويصبح هذا القرار نافذا تمام النفاذ بالنسبة لكل طرف بعد انقضاء مائة وثمانين يوما من تاريخ هذا الإبلاغ.

٧- (أ) تعرض القرارات التي تتخذها اللجنة بمقتضى هذه المادة على المجلس لإعادة النظر فيها، بناء على طلب يقدمه أي من الأطراف في

(٥٦٠) اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٥ من المادة ٢.

(٥٦١) اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٢ من المادة ١٧.

(٥٦٢) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرتين ١ و ٢ من شرح الفقرة ٢ من المادة ١٧.

(٥٦٣) E/S975/Rev.1؛ انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٣ من شرح الفقرة ٢ من المادة ١٧.

غضون مائة وثمانين يوما من تاريخ الإشعار بالقرار. ويرسل طلب إعادة النظر إلى الأمين العام مشفوعا بجميع المعلومات ذات الصلة التي يستند إليها الطلب.

(ب) يحيل الأمين العام نسخا من طلب إعادة النظر وما يتصل به من معلومات إلى اللجنة وإلى الهيئة وإلى جميع الأطراف، ويدعوها إلى تقديم تعليقاتها في غضون تسعين يوما. وتعرض جميع التعليقات المتلقاة على المجلس للنظر فيها.

(ج) يجوز للمجلس أن يؤيد قرار اللجنة أو أن يلغيه. ويبلغ قرار المجلس إلى جميع الدول وإلى الجهات الأخرى الأطراف في هذه الاتفاقية أو التي يحق لها أن تصبح أطرافا فيها، وإلى اللجنة، وإلى الهيئة.

الشرح

٢٣-١٢ تقدم الفقرتان ٦ و٧ عرضا للإجراءات الناظمة لإبلاغ قرارات اللجنة وحق الطرف في أن يطلب إعادة النظر في قرار ما. وقد تضمنت المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٦١، والمادة ٢ من اتفاقية سنة ١٩٧١^(٥٦٤) أحكاما مماثلة بشأن إبلاغ قرارات الجدولة وطلبات إعادة النظر. وبمقتضى الاتفاقيتين السابقتين، يتعين على الأمين العام أن يبلغ قرارات اللجنة "إلى جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، وإلى الدول غير الأعضاء في الأمم المتحدة الأطراف في الاتفاقية الحالية، وإلى منظمة الصحة العالمية، وإلى الهيئة". وتشير الفقرة ٦ من المادة الحالية، عوضا عن ذلك "إلى جميع الدول، وإلى الجهات الأخرى الأطراف في هذه الاتفاقية أو التي يحق لها أن تصبح أطرافا فيها". ويشمل تعبير "الجهات الأخرى" المنظمات الإقليمية للتكامل الاقتصادي التي يحق لها أن توقع الاتفاقية وتصبح طرفا فيها من خلال إقرار رسمي.^(٥٦٥) وقد صُبت الفقرة ٧ من المادة ١٢ في صياغة قريبة من صياغة الفقرة ٨ من المادة ٢ من اتفاقية سنة ١٩٧١، وعلى ذلك فإن شرح ذلك الحكم من اتفاقية سنة ١٩٧١ سينطبق، مع إجراء التغييرات اللازمة. ومن الجدير بالملاحظة أن قرارا قُدِّم طلب بإعادة النظر فيه يظل نافذ المفعول إلى أن يصدر قرار بشأنه على أثر إعادة النظر فيه.

الفقرة ٨

٨- (أ) مع عدم الإخلال بعمومية أحكام الفقرة ١ من هذه المادة وأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية

(٥٦٤) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح الفقرتين ٧ و٨ من المادة ٣، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١،

شرح الفقرتين ٧ و٨ من المادة ٢.

(٥٦٥) انظر المادة ٢٧.

سنة ١٩٧١، تتخذ الأطراف ما تراه مناسباً من تدابير لمراقبة الصنع والتوزيع الجاريين داخل أقاليمها للمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني.

(ب) ولهذا الغرض، يجوز للأطراف:

- ١' مراقبة جميع الأشخاص والمؤسسات العاملين في صنع مثل هذه المواد وتوزيعها؛
- ٢' مراقبة المنشآت والأماكن التي يجوز أن يتم فيها الصنع أو التوزيع باشتراط الترخيص بمزاولتهما؛
- ٣' اشتراط حصول المرخص لهم على إذن بإجراء العمليات السالفة الذكر؛
- ٤' منع تراكم مثل هذه المواد في حوزة الصناع والموزعين بكميات تزيد على ما يستوجبه النشاط التجاري العادي والظروف السائدة في السوق.

الشرح

١٢-٢٤ يذكر أنه بموجب الفقرة ١ من هذه المادة، على الأطراف أن تتخذ ما تراه مناسباً من تدابير لمنع تحويل استخدام المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، لغرض الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية، وأن تتعاون فيما بينها لهذه الغاية. وتوسع الفقرة ٨ نطاق هذه المسؤولية العامة وتورد قائمة بتدابير محددة يمكن أن تتخذها الأطراف.

١٢-٢٥ ففي الفقرة ٨ تطالب الأطراف باتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير لمراقبة الصنع والتوزيع^(٥٦٦) الجاريين داخل أقاليمها للمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني.^(٥٦٧) والغرض من هذه المطالبة هو منع تسريب مواد من الصناعة والتوزيع الداخلي يمكن استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات داخل إقليم الطرف أو تهريبها إلى بلدان أخرى لكي تستخدم في مختبرات غير مشروعة. وسوف يتطلب ذلك عموماً فرض ضوابط تنظيمية على الصناعة والتجارة المشروعتين، إلى جانب اتخاذ تدابير للكشف عن أي تسريب جار أو محتمل والنص على اتخاذ إجراءات تصحيحية مناسبة.

١٢-٢٦ وتنص الفقرة ٨ على عدد من الخيارات لمراقبة الصنع والتوزيع الداخلي. ففي حالة بعض الأطراف، قد يرتأى من غير الضروري وجود نظام شامل للترخيص بالصنع باعتباره نشاطاً

(٥٦٦) يشمل ذلك التوزيع الداخلي لمواد سبق استيرادها.

(٥٦٧) تتضمن الفقرة ٩ إنشاء اشتراطات موازية لرصد ومراقبة التجارة الدولية في المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني.

مختلفا عن التوزيع؛ وقد يكون من غير الملائم في ظل النظام الإداري لطرف معين اشتراط تراخيص لمراقبة المنشآت وتصاريح لمراقبة العمليات. ومن جهة أخرى، فكما في حالة الفقرة ١ من المادة، يوجد قدر معين من الإلزام على الأطراف إذ يتعين عليها أن تتخذ ما تراه مناسباً من تدابير (انظر الفقرة ١٢-١٠ أعلاه). وعلى ذلك ينبغي للأطراف أن تتيمم بصفة مستمرة إجراءاتها المتعلقة بتسريب مواد الجدول الأول والجدول الثاني، وأن تعدل ضوابطها حسب الاقتضاء. وتقضي المادة ٣ بفرض جزاءات على ما يرتكب على الصعيد الدولي من جرائم تتعلق بتسريب المواد.

١٢-٢٧ وينبغي أن تشمل الضوابط التنظيمية اشتراطات بأن يضطلع العاملون في مجال المواد الكيميائية (بمن فيهم صانعوها ومستوردوها ومصدروها والتجرون فيها بالجملة والتجزئة) بتحديد المشترين، وحفظ السجلات وإطلاع السلطات عليها، وإبلاغ السلطات بأي طلبات شراء مشتبه فيها وبأي فقدان أو اختفاء للمواد، والتقدم إلى السلطات بطلب تراخيص بأنواع محددة من الصفقات. وينبغي الترخيص للسلطات المختصة بفحص السجلات والمرافق العائدة إلى العاملين في مجال المواد الكيميائية، وبمنع أو إلغاء التراخيص استناداً إلى توافر أدلة على وجود تسريب محتمل، وتنظيم عمليات تسليم مراقب للمواد واتخاذ أي تدابير تحقيق أخرى حسب الاقتضاء.

١٢-٢٨ ونظراً لما بين الفقرتين ٨ و٩ من ارتباط وثيق في واقع الممارسة، فإن الفرع الوارد أدناه يورد شروحا إضافية مفصلة لتدابير مراقبة ممكنة.

الفقرة ٩

٩- يتخذ كل طرف، فيما يتعلق بالمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، التدابير التالية:

(أ) إنشاء نظام لمراقبة التجارة الدولية بالمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، والاحتفاظ به، تسهيلاً لكشف الصفقات المشبوهة. وتستخدم نظم المراقبة هذه بالتعاون الوثيق مع الصانعين والمستوردين والمصدرين وتجار الجملة والتجزئة، الذين عليهم أن يحيطوا السلطات المختصة علماً بالطلبات والصفقات المشبوهة.

(ب) العمل على ضبط أي من المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني إذا توافرت أدلة كافية على أنها معدة للاستعمال في الصنع غير المشروع لمخدر أو مؤثر عقلي.

(ج) إبلاغ السلطات والدوائر المختصة لدى الأطراف المعنية، في أقرب فرصة ممكنة، إذا كان هناك ما يدعو للاعتقاد بأن استيراد أو تصدير أو عبور إحدى المواد المدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني موجه نحو الصنع غير المشروع لمخدرات أو مؤثرات عقلية، ويضمن بلاغه هذا على وجه الخصوص

أية معلومات عن وسائل التسديد وعن أي عناصر جوهرية أخرى أدت إلى هذا الاعتقاد.

(د) استلزام وسم الواردات والصادرات وتوثيقها مستنديا حسب الأصول. ويجب أن تتضمن المستندات التجارية، كالفواتير وكشوف البضائع والمستندات الجمركية وسندات النقل وغيرها من مستندات الشحن، أسماء المواد الجارية استيرادها أو تصديرها، حسب التسميات الواردة في الجدول الأول والجدول الثاني، والكمية المستوردة أو المصدرة، واسم وعنوان كل من المصدر والمستورد، وكذلك اسم وعنوان المرسل إليه إن تيسرت معرفتهما؛

(هـ) ضمان الاحتفاظ بالمستندات المشار إليها في الفقرة الفرعية (د) من هذه الفقرة لمدة لا تقل عن سنتين، وإمكان إتاحتها للفحص من جانب السلطات المختصة.

الشرح

٢٩-١٢ على خلاف التدابير المدرجة في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٨، فإن التدابير المدرجة في الفقرة ٩ ملزمة لجميع الأطراف. وتتعلق الفقرة في معظمها بالتجارة الدولية؛ غير أنه يلاحظ أن الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٩، المتعلقة بالمضبوطات، مصاغة في عبارات عامة ولا تتضمن أي اشتراط بأن تكون المادة المعنية موضوع تجارة دولية.

٣٠-١٢ وإلى جانب الحكم الخاص بضبط المواد والوارد في الفقرة الفرعية (ب)، تتناول الفقرة ٩ ثلاث مسائل أخرى أولاها المسألة الواردة بالفقرة الفرعية (أ) والمتعلقة بإنشاء نظام لمراقبة التجارة الدولية في المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني لاتفاقية سنة ١٩٨٨. وقد صيغ النص بحيث يلزم الصانعين والمستوردين والمصدرين وتجار الجملة والتجزئة بإحاطة السلطات المختصة علما بالطلبات والصفقات المشبوهة. وبالنظر إلى أن الاتفاقية نفسها ليس بوسعها إلا أن تفرض التزامات على الأطراف، فمن الواضح أن المقصود هو أن يفرض التشريع الوطني المنفذ للاتفاقية مثل هذا الالتزام. كذلك يعكس النص حقيقة أن أي نظام فعال للمراقبة إنما يتطلب تعاوناً وثيقاً من جانب الصانعين والمستوردين والمصدرين وتجار الجملة والتجزئة. ويقتضي ذلك قيام السلطات المختصة بإنشاء علاقة اتصال مع الجهات المناسبة في الصناعات الكيماوية من خلال تدفق المعلومات في اتجاهين بحيث تتمكن السلطات من الوقوف على طبيعة الصناعة وممارساتها ومن تزويد الصناعة بالمعلومات عن الاشتراطات التنظيمية وتوقعات الامتثال لها. وقد يكون من المفيد في هذا الصدد التذكير بأن الأمم المتحدة تحتفظ بقائمة بالصانعين الوطنيين للعقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني للاتفاقية، تنشرها سنويا في سلسلة وثائق تحمل الرمز ST/NAR.4.

٣١-١٢ وبناء على ذلك فإن السلطات المختصة بحاجة إلى أن يكون لديها استخبارات استراتيجية عن الصناعات الكيماوية وعن طبيعة التسريب ومداه. وهي بحاجة إلى أن تكون على

علم، من خلال الدراسات الاستقصائية واشتراطات التسجيل وغير ذلك من الوسائل، بالشركات العاملة في صناعة تلك المواد وتوزيعها واستيرادها وتصديرها، والى أن تضمن سبل وصولها الى البيانات المتوافرة لدى أجهزة إنفاذ القوانين حول مقادير وأنواع المواد المسربة التي تضبط في

مختبرات سرية وعن غير ذلك من الأنشطة، وعن أساليب التسريب وعمليات صنع المخدرات غير المشروعة.^(٥٦٨) والحاجة الى تلك المعلومات قائمة أيضا بالنسبة لنظم مراقبة الصنع والتوزيع الداخلي المنصوص عليها في الفقرة ٨.

١٢-٣٢ وسلطات البلدان المصدرة ملزمة، استنادا الى حكم الفقرة ١ من المادة ١٢، باتخاذ ما تراه مناسباً من تدابير للتحقق من أن الصادرات لا تسرب الى قنوات الاتجار غير المشروع. وقد تتجاوز هذه المسؤولية مجرد إشعار سلطات البلد المستورد بالمادة التي يجري تصديرها، وفقا للفقرة الفرعية (ج) من المادة ٩. فمثلا، قد ترغب سلطات البلد المصدر في أن تتخذ قرارا مستقلا بأن شحنة ما هي شحنة مشروعة. وقد تستطيع أطراف أخرى تقديم المساعدة بتوفير معلومات لسلطات البلد المصدر عن مشروعية الشحنة. وإضافة الى ذلك، قد يكون من المفيد تنسيق الفحص الفعال للمواد قبل شحنها وتبادل المعلومات على الصعيد الدولي لمنع تسريب المواد الكيميائية الى الصناعة غير المشروعة للمخدرات والمؤثرات العقلية، وذلك بالاتجاه الى خدمات الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات.

١٢-٣٣ وتتعلق المسألة الثانية، التي تتناولها الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٩، بجانب حاسم من التعاون الدولي المطلوب بموجب الفقرة ١، ألا وهو إشعار السلطات المختصة للأطراف الأخرى بالصفقات المشتبه فيها. ويتمثل الالتزام في القيام، بأسرع وقت ممكن،^(٥٦٩) بإشعار سلطات ودوائر الأطراف المعنية (بما فيها الأطراف التي تستورد إليها المادة، أو الأطراف التي تصدر منها، ودول العبور الواقعة على المسار الذي تتخذه)، إذا كان ثمة من الأسباب ما يدعو الى الاعتقاد بأن مادة مدرجة بالجدول الأول أو الجدول الثاني ويجري استيرادها أو تصديرها أو عبورها، يزعم استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية. ولئن كان الالتزام هو بإعطاء إشعار بتلك الحقيقة، فإن الفقرة الفرعية تمضي بعد ذلك الى التنويه بضرورة توفير معلومات معينة. ذلك أن على الدولة مرسله الإشعار أن تذكر الأسباب التي تدعوها الى الاعتقاد بأن الصفقة موجهة الى أغراض غير مشروعة. وينبغي لسلطات البلد المستورد أن تستخدم ما تتلقاه من معلومات في التحقيق بدقة مع مستوردي الشحنة ومتسلميها المتورطين في استيراد المواد المعنية، كما ينبغي لها أن تزود سلطات البلد المصدر بأية معلومات ارتدادية، وذلك أمر ضمني يستشف من المفهوم العام للتعاون الدولي.

١٢-٣٤ وتنبغي قراءة نص الفقرة الفرعية (ج) بالاقتران مع نص الفقرة ١٠ التي تذهب الى أبعد من ذلك ولكن فيما يخص مواد الجدول الأول وحدها. فعندما يطلب طرف مستورد أن يحاط علما

(٥٦٨) انظر الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات: "مبادئ توجيهية معدة لكي تستعملها السلطات الوطنية في منع تسريب السلائف والكيميائيات الأساسية"، والتقرير السنوي للهيئة عن تنفيذ المادة ١٢.

(٥٦٩) قارن الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١٠، حيث يطلب إرسال المعلومات قبل تصدير المادة.

بأي واردات الى إقليمه من أي من تلك المواد، سواء وجدت أم لم توجد ظروف مثيرة للشبهة، فمن الواجب أن يليه طلبه. وفيما يتعلق بمد هذا المطلب بصفة غير رسمية الى مواد الجدول الثاني، انظر الفقرة ١٢-٣٨ أدناه.

١٢-٣٥ أما المسألة الثالثة، التي تتناولها الفقرتان الفرعيتان (د) و(هـ) من الفقرة ٩، فتتعلق بالمستندات. فعلى كل طرف أن يشترط أن تكون الواردات والصادرات من المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني موسومة ومؤتمنة بالمستندات حسب الأصول. وفيما يتعلق بالمستندات التجارية، كالفواتير، وكشوف البضائع، والمستندات الجمركية، ومستندات النقل وغيرها من مستندات الشحن، تقتضي الفقرة الفرعية (د) تضمينها أسماء المواد الجارية استيرادها أو تصديرها، حسب التسميات الواردة في الجدول الأول والجدول الثاني، والكمية المستوردة أو المصدرة، واسم وعنوان المصدر والمستورد، وكذلك اسم وعنوان المرسل إليه في حال توافرها. وقد يكون من المفيد أن يقتضي التشريع الوطني توفير معلومات أخرى، مثل أسماء السماسرة، ومسار كل شحنة، بما في ذلك أماكن وجودها، والتواريخ المتوقعة لتصديرها وإعادة شحنها واستيرادها؛ وقد ترغب الحكومات أيضا في استخدام رموز النظام المنسق للتسميات الذي وضعته المنظمة العالمية للجمارك لتيسير الإحالة الى المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني. وتطالب الأطراف في الفقرة الفرعية (هـ) بأن تكفل الاحتفاظ "maintain" بالمستندات التجارية لمدة لا تقل عن سنتين، وتتيح فحصها من جانب السلطات المختصة. وربما كان من الأفضل في النص الانكليزي استخدام الفعل "retain" أو "keep" بدلا من الفعل "maintain" (يستخدم النص الفرنسي الفعل "conserver")، واستخدام العبارة "and kept available" بدلا من العبارة "and may be made available" بغية تجنب الإحياء بإمكانية الخيار التي ينطوي عليها الفعل "may".^(٥٧٠)

الفقرة ١٠

١٠- (أ) بالإضافة إلى أحكام الفقرة ٩، وبناء على طلب يقدم إلى الأمين العام من الطرف الذي يهمله الأمر، يتعين على كل طرف ستصدر من إقليمه مادة مدرجة في الجدول الأول أن يكفل قيام سلطاته المختصة، قبل التصدير، بتزويد السلطات المختصة في البلد المستورد بالمعلومات التالية:

١' اسم وعنوان المصدر والمستورد، وكذلك اسم وعنوان المرسل إليه إن تيسرت معرفتهما؛

٢' تسمية المادة حسبما هو وارد في الجدول الأول؛

٣' كمية المادة التي ستصدر؛

٤' نقطة الدخول المتوقعة والتاريخ المتوقع للإرسال؛

٥' أية معلومات أخرى تتفق عليها الأطراف.

(ب) يجوز لأي طرف أن يتخذ تدابير رقابية أشد مما هو منصوص عليه في هذه الفقرة، إذا رأى أن تلك التدابير مناسبة أو ضرورية.

الشرح

١٢-٣٦ كانت العبارات الاستهلاكية للفقرة الفرعية (أ) كما اقترحت أصلاً على المؤتمر، تجري بما يلي:

"بالإضافة إلى أحكام الفقرة ٩، يتعين على كل طرف ستصدر من إقليمه مادة مدرجة في [الجدول الأول]^(٥٧) أن يكفل قيام سلطاته المختصة، قبل التصدير، بتزويد السلطات المختصة في البلد المستورد، بالمعلومات التالية".

واستقبال الاقتراح باعتراضات شديدة وخاصة من جانب الدول الأعضاء في الاتحاد الاقتصادي الأوروبي.^(٥٧) ووجه الانتقاد الرئيسي إلى المطالبة بتوفير المعلومات في كل مناسبة يتقرر فيها تصدير مادة ما، حتى عندما لا يكون هناك سبب للاشتباه في أنها ستستخدم في أغراض غير مشروعة. ذلك أنه كانت هناك حركة تجارة دولية هائلة في كثير من المواد لأغراض لا تشوب شرعيتها شائبة، مثل استخدام الإيفيدرين في صنع العقاقير الطبية. وارتئي أنه ينبغي إنشاء نظام للإعلام الانتقائي ربما يطبق على مواد مدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، وعلى أن لا يقتضى ذلك إلا في حالة اشتباه في استخدام غير مشروع مزعم. غير أن ذلك لم يكن من شأنه أن يضيف، إن أضاف، إلا قليلاً إلى الالتزام الناشئ بموجب الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٩.

١٢-٣٧ وبعد المناقشة، اعتمد النص الحالي. ويلاحظ أنه مقصور على المواد المدرجة في الجدول الأول ولا يلزم المصدر بتوفير معلومات فيما يتعلق بكل صفقة تصدير إلا عندما يطلب البلد المستورد ذلك في رسالة توجه إلى الأمين العام. ويكفل ذلك تمكن الأطراف التي تلاقي صعوبة في مراقبة واردات مواد مدرجة في الجدول الأول وتحتاج إلى معلومات شاملة، من الحصول على تلك المعلومات. وتعزز الفقرة الفرعية (أ) ('٥') ذلك بتمكين الأطراف المعنية من إضافة معلومات أخرى إلى المعلومات المحددة في الفقرة الفرعية.

١٢-٣٨ وتنص الفقرة الفرعية (ب) على أنه يجوز لأي طرف أن يتخذ تدابير رقابية أشد مما هو منصوص في الفقرة ١٠ إذا ارتأى أن تلك التدابير مناسبة أو ضرورية لمنع تسريب المواد المدرجة بالجدول الأول. وينص قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي بشأن تدابير تعزيز التعاون الدولي لمنع تسريب المواد المدرجة في الجدول الأول على اتخاذ مزيد من التدابير المحددة فيما يتعلق بتبادل المعلومات بموجب الفقرة ١٠. وجدير بالذكر أيضاً أنه يجوز للطرف، بموجب المادة ٢٤، أن يتخذ تدابير رقابية أشد من التدابير المنصوص عليها في المادة ١٢. وهكذا يجوز للطرف أن

(٥٧١) كان يشار إليها في تلك المرحلة بـ"القائمة ألف".

(٥٧٢) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة العاشرة، الفقرات ٨-٤٧، والجلسة الحادية عشرة، الفقرات ١-٢٥.

يطلب إرسال إشعار سابق على التصدير عن بعض المواد المدرجة في الجدول الثاني أو عنها كلها. وقد قدم عدد من الدول طلبات كهذه، وفي تلك الحالات يُعلم الأمين العام جميع الحكومات أنه بناء على طلب الحكومة المعنية، ينبغي أيضا إرسال إشعار سابق على التصدير بالنسبة للمواد المدرجة بالجدول الثاني. ويورد التقرير السنوي للهيئة عن تنفيذ المادة ١٢ قائمة بجميع الدول التي قدمت تلك الطلبات فيما يتعلق بالمواد المدرجة بالجدول الثاني.

الفقرة ١١

١١- إذا قدم طرف إلى طرف آخر معلومات وفقا للفقرتين ٩ و ١٠ من هذه المادة، جاز للطرف الذي يقدم هذه المعلومات أن يطلب من الطرف الذي يحصل عليها أن يحافظ على سرية أية عمليات صناعية أو تجارية أو مهنية أو أية عملية تجارية.

الشرح

٣٩-١٢ على الرغم من أن المؤتمر رفض اقتراحا من شأنه أن يمكّن الطرف من رفض تقديم معلومات قد تفشي أسراراً تجارية أو مهنية أو سر عملية صناعية مسجلة،^(٥٧٣) فقد وافق على السماح للأطراف التي تقدم تلك المعلومات بأن تطالب الطرف الذي يتلقاها بأن يحافظ على سريتها. وينبغي أن تتم المحافظة على السرية على نحو ييسر التعاون ولا يحول دون تبادل المعلومات.

الفقرة ١٢

١٢- يقدم كل طرف إلى الهيئة سنويا، بالشكل والأسلوب اللذين تحددهما وعلى الاستمارات التي توفرها، المعلومات المتعلقة بما يلي:

(أ) الكميات المضبوطة من المواد المدرجة في الجدول الأول وفي الجدول الثاني، ومصدر هذه الكميات، إن كان معلوماً؛

(ب) أية مواد أخرى غير مدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني يتبين أنها استخدمت في الصنع غير المشروع لمخدرات أو مؤثرات عقلية، ويعتبر الطرف أن لها من الأهمية ما يكفي للفت نظر الهيئة إليها؛

(ج) طرائق التحويل أو الصنع غير المشروع.

الشرح

١٢-٤٠ تنص الفقرة ١٢ على أن تقدم الأطراف تقارير سنوية الى الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات، كما تورد بيانا بالمعلومات المحددة التي يجب توفيرها. وتقدم الأطراف تلك المعلومات بأن تملأ استمارة تحمل العنوان "معلومات سنوية عن المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية" ويشار إليها بـ "Form D". وينبغي للأطراف أن تقدم معلومات إضافية مناسبة من بينها مثلا معلومات عن الشحنات التي يتم إيقافها أو تعليقها، والشحنات التي تلغى طواعية، وضبطيات المختبرات السرية وغير ذلك من المعلومات التي تشير الى وجود تسريب. كذلك يطلب الى الأطراف أن تقدم، على أساس طوعي، بيانات عن التجارة والاستخدام المشروعين للمواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني. ويمكن الاطلاع في الفقرة ١٢-٥٤ أدناه على مزيد من التفاصيل عن قيمة تلك المعلومات، وفي الفقرة ١٢-٥٥ عن المعلومات العملية الارتدادية من مرفق "الاستمارة دال" ("القائمة الحمراء").

الفقرة ١٣

١٣- تقدم الهيئة إلى اللجنة تقريرا سنويا عن تطبيق هذه المادة، وتقوم اللجنة دوريا ببحث مدى كفاية وملاءمة الجدول الأول والجدول الثاني.

الشرح

١٢-٤١ تقضي اتفاقية سنة ١٩٦١ سنة ١٩٧١^(٥٧٤) بأن تقدم الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات تقريرا سنويا عن أعمالها الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن طريق لجنة المخدرات. وقد قدم أول هذه التقارير في سنة ١٩٦٨، وجرت العادة عبر السنين بأن يورد التقرير السنوي أيضا بيانا عن الاتجاهات العامة للوضع الدولي فيما يتعلق بإساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها، بالاستناد الى ما يتوافر لدى الهيئة من معلومات. ويصدر التقرير المطلوب بموجب الفقرة ١٣ من المادة ١٢ كملحق للتقرير السنوي للهيئة.^(٥٧٥)

(٥٧٤) اتفاقية سنة ١٩٦١ المادة ١٥، واتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ١٨.

(٥٧٥) تصدر في الوقت الراهن ثلاثة ملاحق للتقرير السنوي للهيئة تتعلق على التوالي بالمخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف. فمثلا، أرفقت بتقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XI.1)، التقارير التقنية الثلاثة التالية:

(أ) المخدرات: الاحتياجات العالمية المقدرة لعام ١٩٩٨؛ إحصاءات عام ٩٦ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XI.2)؛

(ب) المؤثرات العقلية: إحصاءات عام ١٩٩٦، تقديرات الاحتياجات الطبية والعلمية من المواد المدرجة في الجداول الثاني والثالث والرابع (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XI.3)؛

(ج) السلائف والكيمويات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بصورة غير مشروعة: تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٧ عن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XI.4).

١٢-٤٢ وتنشأ مهمة لجنة المخدرات في استعراض مدى كفاية وملاءمة الجدول الأول والجدول الثاني على نحو مستقل عن الإجراءات التي تتخذها اللجنة بموجب الفقرات ٣ الى ٦ من هذه المادة فيما يتعلق بعملية الجدولة. فإذا رأت اللجنة أثناء ذلك الاستعراض أنه يتعين إدخال تعديلات على أي من الجدولين، أمكنها أن تسترعي انتباه الهيئة إلى ذلك.^(٥٧٦) وعندئذ تقرر الهيئة ما إذا كانت ستشرع في عملية جدولة أو إعادة جدولة أو حذف لواء بموجب الفقرة ٢ من المادة ١٢.

الفقرة ١٤

١٤- لا تنطبق أحكام هذه المادة على المستحضرات الصيدلانية ولا على المستحضرات الأخرى التي تحتوي على مواد مدرجة في الجدول الأول أو في الجدول الثاني تكون مركبة على نحو يجعل من غير اليسير استخدام هذه المواد أو استخلاصها بوسائل سهلة التطبيق.

الشرح

١٢-٤٣ تضمنت الاتفاقيات السابقة أحكاما تعفي من بعض تدابير المراقبة على الأقل، مستحضرات معينة تحتوي على مادة خاضعة للمراقبة عندما لا يكون من السهل استرجاع تلك المادة من المستحضر.^(٥٧٧) ولم تكن المشاريع الأولى لاتفاقية سنة ١٩٨٨ تتضمن أي أحكام مماثلة.^(٥٧٨) وعلى أثر مشاورات جرت في اجتماع فريق الخبراء الدوليين الحكوميين مفتوح العضوية، المعقود في حزيران/يونيه وتموز/يوليه ١٩٨٧، أضيفت فقرة جديدة تعفي من تدابير المراقبة التي ينص عليها ما كان سيصبح المادة ١٢: "لا تنطبق أحكام هذه المادة على المستحضرات الصيدلانية التي تحتوي على مواد مدرجة في الجدول الأول أو في الجدول الثاني".^(٥٧٩) وفي الاجتماع الثاني لفريق الخبراء، في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٧، أعرب عن رأي مؤداه أن الإعفاء ينبغي أن لا يقتصر على المستحضرات المعدة للأغراض العلاجية نظرا لوجود مستحضرات أخرى لها هي أيضا أوجه استخدام صناعية مشروعة.^(٥٨٠) واتفق عند توسيع قاعدة الإعفاء على إضافة اشتراط بأن تكون المستحضرات غير الصيدلانية "مركبة بطريقة لا تجعل من

(٥٧٦) تنص الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٢١ المعنونة "اختصاصات اللجنة" على أنه "يجوز للجنة أن تلتفت نظر الهيئة إلى أي أمور قد تكون لها علاقة باختصاصات الهيئة".

(٥٧٧) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٤ من المادة ٣ والجدول الثالث، واتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٢ من المادة ٣.

(٥٧٨) انظر مثلا مشروع المادة ٨ (التي أصبحت المادة ١٢ فيما بعد) الذي أعدته الأمانة لفريق الخبراء الدوليين الحكوميين المفتوح العضوية (DND/DCIT/WP.1)، الصفحتان ٩٣ و٩٤.

(٥٧٩) التقرير المرحلي لاجتماع فريق الخبراء الدوليين الحكوميين المعني بإعداد مشروع اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية (DND/DCIT/WP.12)، ص ٢٨.

(٥٨٠) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CN.7/1988/2، الجزء الثاني، الفقرة ١٩٦.

السهل استعمال تلك الموارد أو استرجاعها بوسائل يسيرة التطبيق وبكمية تكفي للسماح بإجراء عمليات تجهيز أو صنع غير مشروع لمخدر أو لمؤثر عقلي".^(٥٨١) وذلك النص هو الذي اعتمد في النهاية بعد أن حذف المؤتمر منه العبارة التي تبدأ بالكلمات "وبكمية تكفي".^(٥٨٢)

١٢-٤٤ وعلى خلاف ما حدث في حالة اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، لم يعرف في اتفاقية سنة ١٩٨٨، ربما عن قصد، تعبير "مستحضر". ولئن بدا مفهوم المستحضر الصيدلي واضحا بما فيه الكفاية، فإن استخدام تعبير "مستحضر" للإشارة إلى ما كان سيُعرف لولا ذلك على أنه منتج صناعي أو تجاري، أدى إلى بعض التساؤل حول نوايا القائمين على الصياغة. فالواقع أن المستحضرات الأخرى، غير الصيدلية، تشمل طائفة واسعة من السلع التي تتراوح بين مواد إزالة طلاء الأظافر وتخفيف الدهان وبين الخلائط والمحاليل التجارية المستخدمة في أغراض متباينة تباين تنقية المياه والتنظيف الصناعي. وقد دفع بأن العبارة "مركبة على نحو..." لا تنطبق إلا على المستحضرات الأخرى غير المستحضرات الطبية. وعلى حين أن تطورات عملية الصياغة (انظر الفقرة ١٢-٤٣ أعلاه) تؤكد أن العبارة لم تكن موجودة في النص الأصلي، الذي كان قاصرا على المستحضرات الصيدلية، فإنه يبدو أن المنطق يحتم أن تكون المستحضرات الصيدلية المعدة لأغراض العلاج ينبغي هي أيضا أن تكون مركبة بطريقة تجعل من الصعب أو من غير الاقتصادي استرجاع مواد الجدول الأول والجدول الثاني الداخلة في تركيبها.^(٥٨٣) وكما سبق ذكره في الفقرة ١٢-٤٣ أعلاه، استخدمت عبارات مماثلة في سياق مماثل في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ كليهما؛ وإذا كان شراء تلك المستحضرات من أجل استخدامها للتسريب على نطاق واسع لم يكن قد ثبت بعد آنذاك، فقد أصبح أمرا واقعا منذ ذلك الحين. لذلك يبدو من الأنسب عدم إعفاء المستحضرات الصيدلية المحتوية على مادة مدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني ويمكن استخدامها بسهولة في الصنع غير المشروع للمخدرات.

١٢-٤٥ وكما سبقت ملاحظته، فإن تعبير "مستحضر" لم يعرف في الاتفاقية، غير أن بنية النص تنطوي على افتراض بأن المستحضر غير الصيدلاني هو شيء "مركب". ولا يبدو أن المنتجات الطبيعية المحتوية على مواد مدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني^(٥٨٤) تعد "مستحضرات" بهذا المعنى ومن ثم لا يبدو أنها تندرج في عداد المواد المعفاة بموجب الفقرة ١٤.

(٥٨١) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/3، ص ١٨٤.

(٥٨٢) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، الفقرة ٢٠؛ والوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة السادسة عشرة، الفقرات ٢٨ إلى ٣٧.

(٥٨٣) وذلك هو التفسير الذي تذهب إليه الهيئة أيضا. وللإطلاع على اقتراح بإجراء يوسع نطاق تطبيق الشرط المقيد انظر السلائف والكميماويات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة: تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٥ عن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.96.XI.4)، الفقرة ٤.

(٥٨٤) ومن الأمثلة على ذلك زيت السافراس الذي يحتوي على السافول المدرج بالجدول الأول.

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٢ في مجملها

تعليقات عامة

١٢-٤٦ تعد المادة ١٢ أحد المقومات الأساسية لجهود مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية. ويجمع تنفيذها الفعلي من جانب الأطراف بين الأهمية الحاسمة والتعقيد في آن معا. وكما سبق ذكره في موضع آخر: "يعد اقتناء المواد الكيميائية اللازمة لصنع العقاقير أحد النقاط القليلة... التي يتقاطع فيها الاتجار غير المشروع مع التجارة المشروعة. ويعتبر تنظيم التجارة المشروعة بحيث يُحرم تجار المخدرات من المواد الكيميائية التي يحتاجونها واحدة من أمضى الأسلحة لخوض المعركة ضد مجرمي المخدرات.^(٥٨٥) وينبغي للدول، حتى قبل أن تصبح أطرافاً في اتفاقية سنة ١٩٨٨، أن تقدم مساهمة إيجابية في الجهود العالمية الرامية إلى مكافحة الاتجار بالمخدرات، وذلك بتطبيق أحكامها ريثما يتم انضمامها بقدر ما يتسنى لها أن تفعل ذلك. وفي هذا الصدد، ينبغي للحكومات أن تنشئ آليات عمل وإجراءات تشغيل عملية لرصد حركة السلائف المشروعة، سواء وجد لديها أم لم يوجد بعد أي تشريع شامل لمراقبة المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني. وينبغي أن تنهض آليات وإجراءات العمل هذه بأنشطة جميع السلطات التنظيمية وسلطات إنفاذ القوانين التي تشارك في مراقبة السلائف. وينبغي أيضاً أن تعمل في المجال الصناعي على جمع البيانات ذات الصلة من منتجي المواد الكيميائية وموزعيها ومن المنظمات التي تتجر فيها، مع المراعاة الواجبة للمصالح التجارية المشروعة.

١٢-٤٧ وعند النظر في إقرار تشريعات وآليات عمل وإجراءات تشغيل وتدبير تعاون - تجمع بين الملاءمة والفعالية، سيكون من المهم ألا تغيب عن الذهن العلاقة الوثيقة بين هذه المادة وبين أحكام أخرى في الاتفاقية. فالالتزام بتجريم الأنشطة ذات الصلة المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (أ) ('٤') والفقرة الفرعية (ج) ('٢') من الفقرة ١ من المادة ٣، يتسم بأهمية خاصة في هذا الصدد.^(٥٨٦) وإضافة إلى ذلك، فإن كل طرف مطالب بموجب المادة ٥ بأن يعتمد ما قد يلزم من تدابير لكي يصادر، فيما يصادره، "المواد والمعدات أو غيرها من الوسائط المستخدمة"^(٥٨٧) وأن يقدم التعاون الدولي لهذه الغاية.^(٥٨٨) كذلك فإن التزامات معينة تنص عليها المادة ٩ تنطبق مباشرة على مجال الاهتمام الذي نحن بصدده. وتشمل هذه التعاون بين أجهزة ودوائر إنفاذ القوانين على إجراء التحريات بشأن الجرائم ذات البعد الدولي وذات الصلة بحركة المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني.^(٥٨٩) ومن المواد الأخرى التي تتناول صراحة مسائل تنشأ في هذا المجال

(٥٨٥) فرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية: تقرير الحالة المقدم إلى القمة الاقتصادية لسنة ١٩٩٢ (واشنطن العاصمة، حزيران/يونيه ١٩٩٢) ص ١١.

(٥٨٦) انظر أعلاه شرح الفقرتين (أ) ('٤') و (ج) ('٢') من الفقرة ١ من المادة ٣.

(٥٨٧) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٥.

(٥٨٨) انظر أعلاه شرح الفقرة ٤ من المادة ٥.

(٥٨٩) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) ('٣') من الفقرة ١ من المادة ٩. انظر أيضاً الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٢ من المادة ٩ التي تنشئ التزاماً مقيداً بتنظيم برامج تدريبية في مجال إنفاذ القوانين المتعلقة بمراقبة استيراد وتصدير المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، وغيرها من المواد.

وموجهة الى الأطراف^(٥٩٠): المادة ١٤ (تدابير للقضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المخدرة وعلى الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية)،^(٥٩١) والمادة ١٨ (مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة)،^(٥٩٢) والمادة ١٩ (استخدام البريد).^(٥٩٣) كذلك ينبغي أن يكون أولئك الذين يعهد إليهم بمسؤولية التنفيذ متيقظين ومتنبهين الى حقيقة أن آليات أخرى معروضة في الاتفاقية يمكن أن تتسم هي الأخرى بقيمة حاسمة وتكون ذات صلة مباشرة باتخاذ تدابير مناسبة لمكافحة تسريب المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني الى قنوات الاستخدام غير المشروع. ويصح ذلك بوجه خاص في سياق التسليم المراقب الذي تتناوله المادة ١١.^(٥٩٤) وفي قراره ٢/١٩٩٥ طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي الى الحكومات "أن تتعاون، حيثما تقتضي الظروف، في عمليات التسليم المراقب للشحنات المشبوهة في حالات خاصة إذا كان ممكنا ضمن أمن الشحنة وإذا كانت كمية المادة الكيميائية المعنية وطبيعتها تتيحان للسلطات المختصة معالجتها بصورة ملائمة وأمنة وإذا اتفقت كل الدول اللازم تعاونها، بما في ذلك دول العبور، على تطبيق إجراءات التسليم المراقب". وينبغي فوق كل شيء أن تظل نصب الأعين منذ البداية ما هناك من علاقة وثيقة مع المادة ١٣ بشأن تدابير منع تسريب المواد والمعدات.

٤٨-١٢ وينبغي اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان جمع النظام التشريعي والتنظيمي الذي يتم تأسيسه بين الشمول التام والرونة الكافية لاستيعاب واقع دائم التحول. فكما رئي أعلاه، فإن طرق التسريب التي يعرف أن تجار المخدرات يستخدمونها كثيرة ومتنوعة. ومستوى الدراية الذي بلغه عدد من محترفي الجريمة والموارد الطائلة التي أصبحت في متناولهم من شأنهما أن يمكنهما، في سعيهم الى الهروب من الضوابط المفروضة، من استخدام أساليب جديدة وبارعة أو أشكال متطورة من أساليب متبعة تظهر بين الحين والآخر. كذلك فإن شبكات الاتجار غير المشروع قد اكتسبت خبرة في استبانة المنافذ ومواطن الضعف في قوانين المراقبة الكيميائية. وعندما ينشئ تنفيذ التدابير المضادة في إحدى الدول مناخا غير مؤات لأنشطتهم، سيسعون الى استغلال الوضع في دول لم تعتمد تلك التدابير أو تنفذ تدابير تنقصها الفعالية. ومؤدى ذلك أن جميع أعضاء المجتمع الدولي معرضون لمغبة نشاطهم وأن الدول التي ربما لم تستهدف بعد قد تجتذب انتباههم الممجوج ما لم تتخذ إجراءات سريعة. ويذكر في هذا الصدد أن التقارير التي تصدرها الهيئة سنويا عن تنفيذ المادة ١٢ والتي تعرض آخر اتجاهات الاتجار غير المشروع في المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني وتبحث ما تتخذه الحكومات من إجراءات لتنفيذ أحكام تلك المادة، تحتوي أيضا على توصيات واقتراحات بخطوات عملية ينبغي اتخاذها لمنع التسريب. لذلك قد ترغب الحكومات في الرجوع الى تلك التقارير للاطلاع على مزيد من التوجيهات بشأن الكيفية التي يمكن بها تعزيز الضوابط.

(٥٩٠) تفرض بعض أحكام الاتفاقية التزامات على كل من اللجنة والهيئة (انظر المادتين ٢١ و٢٢ وشروحهما).

(٥٩١) انظر أدناه شرح الفقرة ٥ من المادة ١٤.

(٥٩٢) انظر أدناه شرح المادة ١٨.

(٥٩٣) انظر أدناه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ من المادة ١٩.

(٥٩٤) انظر أعلاه شرح المادة ١١.

١٢-٤٩ ومن الشواهد الواضحة على الطابع الدينامي لعملية المراقبة ما طرأ منذ سنة ١٩٨٨ من تغيرات على قائمة المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني. فعلى أثر مناقشات مكثفة جرت في سنة ١٩٩١ وشارك فيها عدد من البلدان المهتمة،^(٥٩٥) اتضح وجود شعور قوي بأن عدد المواد الخاضعة للمراقبة ينبغي رفعه من ١٢ الى ٢٢. وعملا بإشعار قدمه أحد الأطراف الى الأمين العام، أجرت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات أول تقييم للمواد للنظر في إمكانية تغيير نطاق المراقبة. وفي سنة ١٩٩٢، قررت لجنة المخدرات، بناء على تقييم الهيئة وتوصياتها، إدراج مواد إضافية في الجدولين، واصبح القرار نافذ المفعول في تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢.^(٥٩٦) ويميز هذا التطور فائدة وجود مرفق لاتخاذ الإجراءات على صعيد القانون الداخلي عندما تضاف أو تحذف مواد دون حاجة الى الالتجاء الى التشريع الأولي أو غيره من العمليات المعقدة بغية تحقيق الامتثال. وسيحقق مرفق كهذا ميزة أخرى بمراقبة المواد غير المدرجة إن تبين تسببها في مشاكل فيما يتعلق بالصنع غير المشروع للمخدرات محليا، أو إذا اختارت الحكومة أن تتصرف على أساس قائمة المراقبة الخاصة التي أقرتها الهيئة (انظر الفقرة ١٣-٤ أدناه).

١٢-٥٠ كذلك سيتعين على المسؤولين عن التنفيذ الداخلي للمادة ١٢ أن يبتوا فيما إذا كانوا سيقصرون التدابير الوطنية على الالتزامات والمتطلبات المنصوص عليها في تلك المادة أم سيوسعون نطاق أنشطتهم بحيث يوضع في الاعتبار ما جد من تطورات منذ سنة ١٩٨٨. ومما يذكر أن المادة ١٢ هي في جوهرها إطار عريض أسفر عنه حل وسط تم التوصل إليه على ضوء مختلف الاهتمامات والحساسيات الوطنية ولا يعكس إلا المعارف التي كانت متوافرة حول مشكلة التسريب في ذلك الوقت. ومنذ ذلك الحين، سعى المجلس الاقتصادي والاجتماعي ولجنة المخدرات^(٥٩٧) وغيرهما من الهيئات^(٥٩٨) الى إبراز الفهم المتزايد على الصعيد الدولي للمسائل ذات الصلة وذلك، في جملة أمور، بإصدار توصيات للعمل تعكس أفضل الممارسات الراهنة وكثيرا ما تصدر بناء على توصيات الهيئة. وتترجم هذه التوجيهات الموثوقة الاشتراطات العامة للمادة ١٢ الى إجراءات محددة تسمح بالتنفيذ الكامل للضوابط. كذلك فإن المادة ٢٤ تزود الدول الأطراف بالسلطة اللازمة لاعتماد تدابير أشد من التدابير المطلوبة بمقتضى المادة ١٢ إن رأت ذلك مناسبا

(٥٩٥) انظر فرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية: التقرير النهائي (واشنطن العاصمة، حزيران/يونيه ١٩٩١).

(٥٩٦) المواد الكيميائية الخمس التي أضيفت الى الجدول الأول هي: ن - حمض اسيتيل الأسترايل، والايوسوفورول، و٣، و٤- ميتيلين ديوكسي فينيل -٢- بروبانون، والبيبيرونال، والسافورول. والمواد الكيميائية الخمس التي أضيفت الى الجدول الثاني هي: الميتيل إيتيل كيتون، والتولوين، وبرمنغنات البوتاسيوم، وحمض الكبريتيك، وحمض الهيدروكلوريك.

(٥٩٧) انظر مثلا قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٢ و ٤٠/١٩٩٣ و ٢٠/١٩٩٥ و ٢٩/١٩٩٦ و ٤١/١٩٩٧؛ انظر أيضا قرار لجنة المخدرات ٥ (د-٣٤) والتقرير الذي تصدره سنويا الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات عن تنفيذ المادة ١٢، الذي يورد قائمة مستكملة لجميع القرارات ذات الصلة التي اعتمدها هيئات الأمم المتحدة.

(٥٩٨) انظر مثلا، Model Regulations to Control Chemical Precursors and Chemical Substances, Machines and Materials (CICAD/PRECUR/doc.8/94) الذي وافقت عليه لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة إساءة استعمال العقاقير المخدرة في دورتها العادية السابعة؛ انظر أيضا فرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية: التقرير النهائي (واشنطن العاصمة، حزيران/يونيه ١٩٩١).

للاستجابة لاتفاق الرأي المتطور على الصعيد الدولي أو لما يجد من تطورات على الصعيد الوطني.^(٥٩٩)

الشروط الأساسية للمراقبة

١٢-٥١ كما سبق تأكيده (انظر الفقرات ١٢-١٠ الى ١٢-١٥ أعلاه) تفرض الفقرة ١ من المادة ١٢ التزاما على كل طرف بأن يتخذ ما يراه ضروريا من تدابير لمنع تسريب المواد الخاضعة للمراقبة. ومن أجل الوفاء بذلك المطلب، لن يتعين إرساء أساس تشريعي للمراقبة فحسب بل سيقتضي الأمر أيضا إنشاء إطار إداري مناسب واتخاذ إجراءات من جانب السلطات المختصة. فالفقرة ١ تشير صراحة الى ضرورة توفير التعاون الدولي لمنع التسريب.

١٢-٥٢ ومن الأمور الجوهرية للنجاح في الوفاء بتلك الالتزامات العامة، التي تعرض بمزيد من التفصيل في الفقرات من ٨ الى ١٠، تحديد الصلاحيات والمسؤوليات المناسبة وإسنادها الى سلطة أو سلطات وطنية. وفي هذا السياق، ينبغي إيلاء الاعتبار للمشاركة المباشرة من جانب الإدارات أو الأجهزة الحكومية التي تملك أوثق المعارف العملية عن الصناعات الكيماوية. كذلك يتعين إشراك وزارات أخرى يخصص منها بالذكر وزارة الصحة. وتتمثل مزايا ذلك في أنها تملك كقاعدة عامة خبرة هائلة في تطبيق ضوابط فيما يتعلق بالعقاقير. وقد قررت دول كثيرة إشراك عدد كبير من أجهزتها الحكومية في مراقبة التسريب. ومن الجوهرية في تلك الحالات وضع نظام فعال لتيسير التنسيق فيما بينها جميعا. ومن الأهمية بمكان أن ينطبق هذا النظام على الجهاز المعني أو الأجهزة المعنية بإنفاذ القوانين ذات الصلة.^(٦٠٠)

١٢-٥٣ وثمة أيضا بعد خارجي هام لهذه المسألة. فقد أثبتت التجارب قيمة التعاون الدولي المباشر والفعال في هذا المجال. ولهذه الغاية دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي، في قراره ٢٩/١٩٩٢ الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات الى أن تنشر وتستكمل بانتظام دليلا بالسلطات المختصة المنشأة بموجب المادة ١٢. وتضطلع الأمانة بنشر ذلك الدليل - الذي يورد أسماء السلطات الإدارية وسلطات إنفاذ القوانين المسؤولة عن مراقبة السلائف بموجب أحكام المادة ١٢، وعناوينها وأرقام الهاتف والفاكس الخاصة بها - واستكماله دوريا.^(٦٠١) وقد ثبت أن لهذه المعلومات قيمة عملية بالغة في مواقف تتفاوت بين التحقق من الطابع المشروع للصادرات المزمعة

(٥٩٩) انظر أدناه شرح المادة ٢٤.

(٦٠٠) انظر مثلا، "اجتماع فرقة العمل المعنية بالمواد الكيماوية بشأن الهيروين، ١٠-١٤ شباط/فبراير ١٩٩٢. كوالومبور: تقرير عن أعمال الاجتماع" الفقرة ٧-١.

(٦٠١) كذلك يشمل الدليل - وعنوانه: "الهيئات الوطنية المختصة بموجب المعاهدات الدولية لمكافحة المخدرات" (ST/NAR.3/1997/1) - بالإضافة الى الفرع الخاص بالسلطات المختصة بموجب المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، فروعاً تورد قوائم بالسلطات الوطنية ذات الاختصاص بموجب المادة ٧ (المساعدة القانونية المتبادلة) والمادة ١٧ (الاتجار غير المشروع عن طريق البحر) من تلك الاتفاقية، وكذلك السلطات المختصة بإصدار شهادات وتراخيص استيراد وتصدير العقاقير المخدرة (المادة ١٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١) والمؤثرات العقلية (المادة ١٦ من اتفاقية سنة ١٩٧١).

واستبانة ومنع الصفقات المشبوهة.^(١٠٢) ومن الضروري أن يكون الموظفون الذين يشغلون نقاط الاتصال المحددة في وضع يمكنهم من "إعطاء وتلقي المعلومات المتعلقة بالسلائف والكيماويات الأساسية ومن التصرف بشأنها".^(١٠٣)

١٢-٥٤ ومن الأهمية بمكان أيضا بالنسبة لفعالية تنفيذ التعاون الدولي أن تتوفر لدى الأجهزة المناظرة معرفة كافية بالأدوار والمسؤوليات المسندة الى كل سلطة معينة فيما يتعلق بتنفيذ تدابير مراقبة محددة. وبناء على ذلك ذكر المجلس الاقتصادي والاجتماعي على وجه التحديد أن الدليل المطلوب بموجب قراره ٢٩/١٩٩٢ (انظر الفقرة ١٢-٥٣ أعلاه) ينبغي أن يحتوي أيضا على "ملخص للضوابط التنظيمية التي تطبق في كل من الدول"، لا سيما فيما يتعلق باستيراد وتصدير المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨. وينبغي للبلدان المستوردة التي تشترط شهادات استيراد فردية لاستيراد المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، أن تزود الهيئة بنسخ من المستندات الأصلية. وعلى جميع الأطراف أن تمتثل للشروط التي ينص عليها قرار المجلس ٢٩/١٩٩٢ وأن تستكمل المعلومات كما ينبغي إذا أريد بلوغ الهدف العام للتعاون الفعال.

١٢-٥٥ وتقضي المادة ١٢ بأن تتعاون الأطراف أيضا مع الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات. ومن المهم بوجه خاص في هذا السياق الالتزام الوارد في الفقرة ١٢ من المادة بأن يزود كل طرف الهيئة سنويا بأنواع معينة من المعلومات. ولهذا الغرض اعتمدت الهيئة استمارة موحدة تعرف بـ "Form D" وتحمل العنوان "معلومات سنوية عن المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية". وتشمل المعلومات التي تقدم عملا بالفقرة ١٢ ما يلي: (أ) الكميات المضبوطة من المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني ومنشأ هذه الكميات إن كان معلوما؛ (ب) معلومات عن مواد غير مدرجة بالجدول الأول أو بالجدول الثاني يتبين أنها تستخدم في الصنع غير المشروع للمخدرات ويعتبر الطرف المعني أن لها من الأهمية ما يكفي لاسترعاء انتباه الهيئة إليها؛ (ج) أساليب التسريب والصنع غير المشروع. وعلى أساس تحليل هذه البيانات وغيرها من المعلومات المتاحة لها، تقدم الهيئة الى اللجنة تقريرا سنويا بمقتضى الفقرة ١٣، بشأن تنفيذ المادة ١٢. وبموجب المادة ٢٣ من الاتفاقية تصدر الهيئة تقريرا عن مراقبة السلائف^(١٠٤) يتضمن معلومات أكثر اتساما بالعمومية.

(١٠٢) انظر "السلائف والكيماويات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة"، تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٤ عن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A.95.XI.1)، الفقرات ٦٧-٧٢.

(١٠٣) انظر "اجتماع فرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية بشأن الهيروين، ١٠-١٤ شباط/فبراير ١٩٩٢، كوالالمبور: تقرير عن أعمال الاجتماع"، الفقرة ٧-٤.

(١٠٤) انظر أعلاه شرح الفقرة ١٣ من المادة ١٢؛ انظر أيضا أدناه شرح المادة ٢٣.

١٢-٥٦ ويحتوي مرفق ب "الاستمارة دال" يعرف باسم "القائمة الحمراء"^(١٠٦) على قائمة مرتبة هجائياً بالأسماء البديلة، بما في ذلك الأسماء التجارية حيثما وجدت، للمواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني، مما قد يسهل على السلطات الحكومية مهمة التعرف على المواد. من ذلك مثلاً أن السلطات التنظيمية والإدارية قد تجد من المفيد تدقيق أسماء المواد الكيميائية الواردة في طلبات الترخيص بالتصدير أو الاستيراد، في حين تستعين بها سلطات إنفاذ القوانين والسلطات الجمركية في تدقيق المستندات المصاحبة لشحنات المواد الكيميائية.

١٢-٥٧ غير أنه منذ أن أبرمت الاتفاقية، بات واضحاً أن الهيئة بحاجة إلى أنواع إضافية من المعلومات لكي تنهض بفعاليتها بمسؤولياتها في هذا المجال الحساس. ولهذا السبب، حث المجلس الاقتصادي والاجتماعي في الفقرة ٨ من قراره ٢٠/١٩٩٥، الحكومات على إبلاغ الهيئة بكميات مواد الجدول الأول من الاتفاقية، التي استوردتها أو صدرتها أو أعادت شحنها، وشجعها على "تقدير احتياجاتها السنوية المشروعة" من تلك المواد.^(١٠٧)

١٢-٥٨ وفي الفقرة ٩ من نفس القرار، طلب المجلس أيضاً إلى الهيئة أن تطور قاعدة بياناتها وتدعمها من أجل مساعدة الحكومات على منع تسريب المواد المدرجة في الجدول الأول.^(١٠٨) وتستخدم قاعدة البيانات هذه في مساعدة الحكومات على التحقق من مشروعية طلبات الشراء فيما يتعلق بكل شحنة. وقد أقيمت شبكة اتصالات إلكترونية بين أمانة الهيئة وهيئات أخرى مختصة، إقليمية ودولية وحكومية، مثل الإنترنت والمنظمة العالمية للجمارك والاتحاد الأوروبي، وكذلك بينها وبين الحكومات المهتمة. وعقدت اجتماعات أفرقة عمل بشأن استخدام قواعد البيانات الدولية وبشأن المبادئ التوجيهية التي تستعين بها السلطات الوطنية في منع تسريب السلائف والمواد الكيميائية الأساسية. وقد أرسلت المبادئ التوجيهية إلى جميع الحكومات على نحو ما لاحظته المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٤٠/١٩٩٣. وما ذلك إلا مثال واحد للفائدة التي يمكن أن تحققها السلطات المختصة من إقامة علاقات تعاونية لتبادل المعلومات مع المؤسسات الدولية والهيئات الإقليمية المشاركة في رصد ومراقبة تسريب المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني. ويتضمن تقرير الهيئة عن تنفيذ المادة ١٢ معلومات مستكملة عن الاتجاهات في الاتجار غير المشروع بالسلائف واستخدامها، كما يتضمن توجيهات ومشورة بشأن منع التسريب.

منع التسريب، والرصد على الصعيد الدولي

١٢-٥٩ كما سبق ذكره بإسهاب فيما تقدم، فإن الالتزامات العامة التي تنص عليها الفقرة ١ من المادة ١٢ بمنع تسريب المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني وبالتعاون على الصعيد

(٦٠٥) انظر "مرفق الاستمارة دال (القائمة الحمراء)" المؤرخ يناير ١٩٩٧، الذي يستكمل سنوياً شأنه شأن "الاستمارة دال" نفسها. والقائمة شبيهة بقوائم أخرى تصدرها الهيئة بالمخدرات والمؤثرات العقلية تحمل الاسمين "القائمة الصفراء" و"القائمة الخضراء" على التوالي.

(٦٠٦) انظر أيضاً الفقرة ١٠ من ذلك القرار، وبوجه عام التوصيات والاقتراحات بمزيد من الإجراءات، الواردة في التقرير الذي تصدره الهيئة سنوياً عن تنفيذ المادة ١٢ من الاتفاقية.

(٦٠٧) انظر أيضاً قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٠/١٩٩٣.

الدولي لهذه الغاية، ترد بالتفصيل في الفقرات ٨ و ٩ و ١٠، التي تورد بيانا بالتدابير الاختيارية والتدابير الإلزامية المناسبة لهذا الغرض. وفي واقع الممارسة، سيتعين على المسؤولين عن تنفيذ المادة ١٢ أن يركزوا على تلك الفقرات في المقام الأول.

١٢-٦٠ وتتقضي الفقرة ٨ من الأطراف أن تتخذ ما تراه مناسباً من تدابير لمراقبة صنع وتوزيع المواد المعنية الجاريين داخل أقاليمها. ثم تسرد الفقرة الفرعية (ب) عدداً من التدابير التي قد ترغب الأطراف في اتخاذها في هذا الصدد. وفي مقابل ذلك توجه الفقرة ٩ التي تحتوي عدداً من التدابير الإلزامية، نحو التجارة الدولية بصفة رئيسية، في حين أن المادة ١٠ تنص على التزامات ظرفية معينة فيما يتعلق بصادات المواد المدرجة في الجدول الأول. ولئن كانت الفروق بين التدابير الداخلية والتدابير الدولية المنصوص عليها في الاتفاقية واضحة نظرياً، فإن الصلة بينهما وثيقة إلى حد بعيد في واقع الممارسة. ذلك أنه بدون مراقبة سليمة على المستوى الداخلي (مراقبة الصانعين والمصدرين مثلاً)، لن تتسنى مراقبة التجارة الدولية كما ينبغي، وبدون مراقبة سليمة للتجارة الدولية (مراقبة الواردات مثلاً)، لن يكون ممكناً مراقبة التوزيع الداخلي. وبالنظر إلى العلاقات المتبادلة بين البعدين الداخلي والدولي، والقبول المتزايد في الواقع لضرورة اتخاذ بعض التدابير المدرجة في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٨ أو كلها إذا أريد بناء نظام فعال، فمن المرجح أن كثيراً من الدول ستحرص على معالجة البعدين بالتبادل.

١٢-٦١ ويتمثل الشرط المسبق الرئيسي للعمل الفعال في إنشاء إطار قانوني ونظام إداري مناسبين وقادرين على الوفاء بالتزامين بموجب الاتفاقية والشروط الداخلية المحددة على نحو يستجيب لمتطلبات التجارة المشروعة. ولهذه الغاية، قد ترغب الدول في أن تنظر في التشريع النموذجي الذي أعده لهذا الغرض برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات حيث يمكن الحصول على نسخ منه؛ وفي التوصيات الواردة في القرارات التي اعتمدها المجلس الاقتصادي والاجتماعي بناء على التوصيات المستقلة للهيئة؛ وفي التدابير الداخلية المتزايدة التي تتخذها الأطراف الأخرى؛ وكذلك في نواتج المبادرات الدولية والإقليمية ذات الصلة. ومن بين هذه المبادرات على سبيل المثال النموذج الذي أعدته لجنة البلدان الأمريكية لمكافحة إساءة استعمال العقاقير المخدرة والمعنون "لوائح تنظيمية نموذجية لمراقبة السلائف الكيميائية والمواد الكيميائية والآلات والمعدات"،^(١٠٨) وتوجيهات ولوائح الاتحاد الأوروبي بهذا الشأن (بصيغتها المعدلة)،^(١٠٩) وتوصيات فرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية.^(١١٠)

(٦٠٨) CICAD/PRECUR/doc.8/94

(٦٠٩) بالنسبة للتجارة الداخلية فيما بين بلدان الاتحاد الأوروبي انظر توجيه المجلس 92/09/EEC المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٢، بصيغته المعدلة بتوجيه المجلس 93/46/EEC المؤرخ ٢٢ حزيران/يونيه ١٩٩٣، وبالنسبة للتجارة الخارجية، انظر توجيه المجلس 3677/90 المؤرخ ١٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠، بصيغته المعدلة بتوجيه المجلس 2093/97 المؤرخ ٢٤ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧.

(٦١٠) انظر فرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية: تقرير الحالة المقدم لاجتماع القمة الاقتصادية، ١٩٩٢ (واشنطن العاصمة، حزيران/يونيه ١٩٩٢)؛ وفرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية: التقرير النهائي (واشنطن العاصمة، حزيران/يونيه ١٩٩١)، انظر أيضاً على سبيل المثال قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٤٠/١٩٩٣.

١٢-٦٢ وينبغي أن تطبق الضوابط التنظيمية للأنشطة المعنية ولدور كل دولة أو دورها المحتمل فيما يتعلق بعملية التسريب، على صنع المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني وتوزيعها واستيرادها وتصديرها ووجه استخدامها النهائي. وتتضمن الضوابط التنظيمية عموماً اشتراطات على العاملين في مجال المواد الكيميائية (صانعيها ومستورديها ومصدريها وتجارها بالجملة وبالتجزئة) بتحديد المشتريين، وحفظ السجلات وإطلاع السلطات عليها، وإشعار السلطات بأي طلبات شراء مشبوهة وبحالات فقدان المواد واختفائها، وأن تطلب من السلطات إصدار تصاريح بأنواع محددة من الصفقات. وبالنسبة لتراخيص الاستيراد والتصدير، قد يكون من المفيد الاستعانة باستمارات تقديم الطلبات المرفقة بـ "المبادئ التوجيهية المعدة لكي تستعملها السلطات الوطنية في منع تسريب السلائف والكيمائويات الأساسية". (في قراره ٤٠/١٩٩٣ المؤرخ ٢٧ تموز/يوليه ١٩٩٣، حث المجلس الاقتصادي والاجتماعي الحكومات على النظر كلياً في تلك المبادئ التوجيهية وتطبيقها حيثما يكون ذلك ملائماً). كذلك ستكون الجهات المختصة بحاجة إلى أن تخول الصلاحيات اللازمة لتفقد سجلات ومرافق العاملين في مجال المواد الكيميائية، ولنوع أو إلغاء التراخيص أو التصاريح استناداً إلى أسباب وجيهة، ولتعليق أو ضبط شحنات المواد بالاستناد إلى شواهد على تسريب محتمل. كذلك قد تحتاج إلى أن تخول صلاحية تنفيذ عمليات تسليم مراقب والالتجاء إلى تدابير تحقيق أخرى. كما سيتعين النظر في طائفة من المسائل ذات الصلة، بما في ذلك ما قد يسند من أدوار إلى القانون الجنائي في هذا المجال، ومرغوبة الالتجاء إلى مفاهيم من بينها المسؤولية الجنائية الاعتبارية وملاءمة إقرار عقوبات على سلوك الإهمال. كذلك ينبغي كفاءة القدرة على طلب الحفاظ على سرية التجارة والأعمال وعلى الأسرار التجارية أو المهنية وعلى سرية العمليات الصناعية على أثر توفير التعاون عملاً بالمادتين ٩ و١٠.^(٦١١) وقد أثبتت التجربة علاوة على ذلك ضرورة مراقبة أنشطة السماسرة وغيرهم من الوسطاء. فكما ذكرت الهيئة في عام ١٩٩٤: "ينبغي للحكومات أن تنظر في أية تدابير إضافية قد تحتاج إلى اتخاذها لكفالة أن تكون أنشطة السماسرة المتعاملين في السلائف خاضعة للمراقبة بنفس الطريقة التي تخضع بها للمراقبة أنشطة الصانعين والمستوردين والمصدرين وتجار الجملة وتجار التجزئة في عمومهم".^(٦١٢)

١٢-٦٣ وبالنظر إلى التأثير المباشر لتلك التدابير على المشتغلين بالتجارة المشروعة، يوصى بإجراء مشاورات وثيقة مع ممثلي مختلف القطاعات المعنية. ومثل هذا التعاون، الذي تنص عليه الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٩ فيما يتعلق بكشف الصفقات المشبوهة (انظر الفقرة ١٢-٣٠

(٦١١) انظر بالفقرة ١١ من المادة ١٢.

(٦١٢) انظر السلائف والكيمائويات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة، تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٤ عن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.95.XI.1)، الفقرة ١٨٣.

أعلاه)، ظاهرة شائعة على الصعيد الوطني.^(١١٣) وفي عام ١٩٩٤ وقعت المنظمة العالمية للجمارك مذكرة تفاهم مع المجلس الدولي لرابطات الصناعات الكيماوية تنص على مساعدة الدول الأعضاء في المنظمة العالمية للجمارك "على تيسير رصد الاتجار في السلائف وتحسين الاتصال بين الصناعة وبين سلطات الجمارك بوجه خاص من خلال تبادل للمعلومات أشد فعالية فيما بين مختلف الأطراف المعنية".^(١١٤)

١٢-٦٤ وينبغي لنظام فعال لمنع التسريب والمراقبة أن يتضمن وينفذ أيضا طائفة إضافية من الإجراءات المحددة. ففيما يتعلق بأنشطة التصدير ستشمل تلك الإجراءات، فضلا عن الإبلاغ عن الصفقات المشبوهة، قيام المصدر بما يعترزم من تصدير روتيني للمواد. وعلاوة على ذلك فإن تلك الصادرات يجب، بمقتضى الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٩، أن تكون موسومة كما ينبغي ومدعمة بالمستندات المطلوبة (انظر الفقرة ١٢-٣٥ أعلاه).^(١١٥)

١٢-٦٥ وينبغي أن تطالب السلطات باستخدام النظم الوطنية والدولية للبيانات وغيرها من مصادر المعلومات المتاحة، وأن تمكن من ذلك، لكي تتحقق من شرعية الشحنة (انظر قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٢). كما ينبغي إقامة نظام يتعلق بإرسال إشعارات الى الدول المستوردة ودول العبور. وعلى أثر اجتماع بشأن نظم تبادل المعلومات لمراقبة السلائف، دعت الى انعقاد الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات في تموز/يوليه ١٩٩٨ وضم ممثلي البلدان الرئيسية لصنع المواد الكيماوية واستيرادها وتصديرها، أعدت الهيئة استمارة نموذجية لتقنين تبادل المعلومات وتيسيره.

١٢-٦٦ وتنص الفقرة ١٠ على أنه يتعين تزويد البلد المستورد بمعلومات محددة عن المواد المدرجة في الجدول الأول إذا طلب البلد المستورد ذلك في رسالة موجهة الى الأمين العام (انظر الفقرتين ١٢-٣٦ و١٢-٣٧ أعلاه). غير أنه في السنوات الأخيرة، أدت الخبرة المكتسبة الى تفضيل نظام أوسع شمولاً للإشعار السابق على التصدير. فمثلا، طلب المجلس الاقتصادي

(١١٣) انظر مثلا Code of Conduct to Protect against the Diversion of Chemicals into the Illicit Production of Drugs issued by the Plastics and Chemicals Industries Association and the Scientific Suppliers Association of Australia Inc. and sponsored by the New South Wales Police Service من المفيد عند الاقتضاء تطبيق مدونة وحيدة لقواعد السلوك على تنظيم العلاقات بين الصناعة والحكومة في مجال أوسع من مجرد الصنع غير المشروع للمخدرات، قد يشمل أيضا سلعاً أخرى خاضعة لتراخيص التصدير مثل الأسلحة الكيماوية والبيولوجية (انظر مثلا Code of Conduct on Chemicals Subject to Trade Controls or Voluntary Requirements, issued by the United Kingdom Chemical Industries Association, as revised in July 1995).

(١١٤) انظر السلائف والكيماويات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة، تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٤ عن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.95.XI.1)، الفقرة ٣٨.

(١١٥) حددت المنظمة العالمية للجمارك، في النظام المنسق للتسميات الجمركية، رمز تعرفه لكل مادة مدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني. ويرد اشتراط الاحتفاظ بمستندات معينة لمدة سنتين على الأقل في الفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة ٩ من المادة ١٢. ويسود شعور بأن فترة الاحتفاظ بالمستندات ينبغي أن تكون أطول من ذلك. انظر مثلا Model Regulations to Control Chemical Precursors and Chemical Substances, Machines and Materials (CICAD/PRECUR/doc.8/94)، للجنة البلدان الأمريكية لمكافحة إساءة استعمال العقاقير المخدرة.

والاجتماعي في قراره ٢٠/١٩٩٥ الى الدول المصدرة أن توفر تلك المعلومات حتى عندما لا تكون حكومات البلدان المستوردة قد طلب بعد رسميا ذلك الإشعار بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١٠ من المادة ١٢ من الاتفاقية. وفي نفس ذلك القرار، طلب المجلس الى حكومة البلد المستورد المتلقي لذلك الإشعار أن تقوم بالتحري عن مشروعية الصفقة، من خلال سلطاتها التنظيمية وبالتعاون مع سلطات إنفاذ القوانين، وأن تنقل المعلومات المتعلقة بذلك الى البلد المصدر مستعينة بالهيئة الدولية لمراقبة المخدرات إذا لزم الأمر. ولئن كانت الإشعارات السابقة للتصدير بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١٠ لا تنطبق إلا على المواد الدرجة في الجدول الأول، فإن بعض البلدان قد طلبت أن تتلقى إشعارات ماثلة بالنسبة للمواد الدرجة في الجدول الثاني كذلك. ويبلغ الأمين العام الحكومات بتلك الطلبات التي تدرج أيضا في التقرير الذي تصدره الهيئة سنويا عن تنفيذ المادة ١٢.

١٢-٦٧ ولم تنص المادة ١٢ تحديدا على نظام للإشعار السابق على التصدير يوجه الى دول العبور. ومن الواضح أن المسؤولين عن التفاوض بشأن الفقرتين ٩ و ١٠ كرسوا جل طاقتهم لتحديد حقوق وواجبات كل من الدول المستوردة والدول المصدرة. غير أنه في بعض الحالات، لا يندرج بلد يشارك في مسار الشحنة في إطار أي من هاتين الفئتين. وتلك هي الحال مثلا عندما تمر الشحنة مباشرة عبر بلد ما دون أن تبارح وسيلة نقلها، أو عندما تدخل ذلك البلد بموجب ترتيب جمركي لكي تشحن من أحد موانئه دون أي تغيير في تغليفها. وفي مثل تلك الحالات، يكون هناك تسليم في الواقع بأن لدولة العبور دورا هاما في منع التسريب ويجب أن تكون سلطاته التنظيمية ونظمه الإدارية قادرة على الاضطلاع بتلك المسؤولية بأن تراقب الشحنات مثلا لتكتشف وتحول دون المحاولات المستمرة لإعادة التعبئة أو لإعادة الوسم أو غير ذلك من الأنشطة التي تسهم في عمليات التسريب. ومع ذلك فكما لاحظت الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات "فسلطات بلد العبور قد لا تدرك، بسبب عدم توافر المستندات الكاملة، أن هناك عملية عبور معينة ستحدث. ولذلك فمن الضروري أن تقدم سلطات البلد المصدر الى هذه السلطات مسبقا معلومات كاملة عن عملية العبور التي ستحدث."^(١١٦)

١٢-٦٨ وفيما يتعلق بالبلدان المستوردة، ينبغي إيلاء الاعتبار لإنشاء نظام يقتضي الإشعار في كلتا حالتي الواردات الروتينية المزمعة والصفقات المشتبه في طبيعتها. وينبغي أن يقتضي ذلك النظام وسم الواردات كما ينبغي دعمها بالمستندات اللازمة،^(١١٧) كما يمكن اتخاذ خطوات عملا بالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١٠ من المادة ١٢ لاشتراط إشعار سابق لاستيراد المواد المدرجة بالجدول الأول. وينبغي الشروع في إجراء تحريات شاملة حال تلقي إشعار كهذا أو طلب من بلد مصدر بإجراء تحقيقات مع مرسل إليه. وينبغي أن تتضمن تلك التحقيقات مشروعية المرسل إليه وشركائه، وضرورة المادة المطلوبة - نوعا وكما - أو وجه استخدامها النهائي، والظروف المتعلقة

(٦١٦) انظر "المبادئ التوجيهية المعدة لكي تستعملها السلطات الوطنية في منع تسريب السلائف والكيميائيات الأساسية"، الفرع ثالثا-١١.

(٦١٧) تنطبق الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٩ من المادة ١٢ على الواردات بقدر ما تنطبق على الصادرات.

بأي توزيع مزعم للمادة أو بإعادة تصديرها، وإقرارا شاملا بعدم وجود أي سبب للاشتباه في وجود تسريب. وينبغي إشعار سلطات البلد الطالب بنتائج تلك التحقيقات.^(٦١٨)

٦٩-١٢ وبوسع الدول أن تفرض بموجب الاتفاقية اشتراطات إضافية، أو أن تبتدع تدابير معينة تستجيب لظروفها الوطنية الخاصة بها وتراعى فيها علاقات تجارية محددة وما إلى ذلك. وثمة اتجاه متزايد نحو الاتفاق على ترتيبات غير رسمية أو، عند الاقتضاء، إبرام ترتيبات أو اتفاقات رسمية، مما يقف شاهدا على إغراء تلك الإمكانيات لبعض البلدان. وفي قراره ٢٩/١٩٩٢، دعا المجلس الاقتصادي والاجتماعي "الدول التي تصنع فيها السلائف والمواد الكيميائية الأساسية، ودول المنطقة التي تصنع فيها المخدرات والمؤثرات العقلية على نحو غير مشروع، إلى أن تتعاون تعاونا وثيقا على منع تسريب السلائف والمواد الكيميائية الأساسية إلى القنوات غير المشروعة".

(٦١٨) انظر "السلائف والكيماويات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير مشروعة"، تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٤ عن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.95.XI.1)، الفقرات ٥٠-٤٨.

المواد والمعدات

تعليقات عامة

١٣-١ تنص المادة ١٢ على أن تتخذ الأطراف ما تراه مناسباً من تدابير لمنع تحويل استخدام المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني لغرض الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية. ومن جهة أخرى فإن هذه الأنشطة غير المشروعة يتطلب القيام بها توافر مواد ومعدات إضافة إلى المواد المدرجة. ومنع استخدام تلك البنود لذلك الغرض غير المشروع هو هدف المادة ١٣. ولا تورد الاتفاقية تعريفاً لتعبير "المواد" أو لتعبير "المعدات" ولكن يمكن تفسيرهما على أنهما يشملان طائفة عريضة من السلع. فالمواد اللازمة للإنتاج أو الصنع غير المشروع للمخدرات تشمل عدداً كبيراً من البنود التي يذكر منها عوامل القطع وعوامل قولبة الأقراص والمنتجات الكيميائية غير المجدولة (مثل المستحضرات الصيدلانية المعروضة للبيع، والأسمت والكبروسين والمخففات)،^(١١٩) ومواد التعبئة بل والجليد الذي يستعمل في تبريد التفاعلات. وقد تشمل المعدات المستخدمة، ولا سيما في الصنع غير المشروع للمخدرات التركيبية، الأواني والأدوات الزجاجية المختبرية، مثل أوعية التفاعل، ورتائن التسخين، والمحولات، ومضخات التفريغ، والمرشحات، وكذلك الأجهزة التخصصية التي يذكر منها أجهزة تشكيل الأقراص وتغليفها. والمعدات المستخدمة في مختبرات صنع الكوكايين والهيروين غير المشروعة أقل عموماً من حيث مدى تطورها من نظيراتها المستخدمة في الصنع غير المشروع للمخدرات التركيبية، ولكنها لا تقل عنها ضرورة؛ وقد تشمل أشياء من بينها المولدات الكهربائية وأفران الميكروويف ومصابيح التسخين. وبالإضافة إلى المعدات التي يمكن شراؤها من المصادر المشروعة، قد يلجأ صانعو المخدرات في الخفاء إلى إنتاج بنود تخصصية لاستخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات.

١٣-٢ وتتناول الفقرة الوحيدة التي تتألف منها المادة ١٣ مسألة الاتجار بتلك المواد والمعدات وتسريبها. وهي تكمل أحكاماً أخرى مثل الأحكام الواردة في الفقرة الفرعية (أ) ('٤') من الفقرة ١ من المادة ٣، التي تلزم الأطراف بتجريم صنع أو نقل أو توزيع تلك المواد (بما في ذلك المواد غير المجدولة) والمعدات مع العلم بأنها ستستخدم لأغراض غير مشروعة.

(٦١٩) للاطلاع على مناقشة أكثر تفصيلاً لحالة المواد غير المجدولة، انظر الفقرة ١٣-٤ أدناه.

فقرة وحيدة

تتخذ الأطراف ما تراه مناسباً من تدابير لمنع الاتجار في المواد والمعدات ولتحويل استعمالها إلى إنتاج أو صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بصورة غير مشروعة، وتتعاون لتحقيق هذه الغاية.

الشرح

١٣-٣ تنص المادة ١٣ على أن تتخذ الأطراف ما تراه مناسباً من تدابير لمنع الاتجار في المواد والمعدات وتسريبها إلى إنتاج أو صنع المخدرات بصورة غير مشروعة. ولا تقتصر التدابير على المواد والمعدات التي تستخدم في المختبرات غير المشروعة داخل أراضي الطرف، بل تتجاوزها إلى المواد والمعدات التي تهرب أو تصدر من أراضي الطرف إلى بلدان أخرى وتستخدم في مختبرات غير مشروعة في تلك البلدان. وكما هو في حالة رصد المواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني لمنع تسريبها من القنوات المشروعة، تتشاطر جميع الأطراف مسؤولية منع تسريب المواد والمعدات. كما تقضي المادة ١٣ بأن تتعاون الأطراف فيما بينها لمنع الاتجار في المواد والمعدات وتسريبها إلى الاستخدام غير المشروع.

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٣ في مجملها

١٣-٤ على حين أن المواد غير المدرجة في الجدول الأول أو الجدول الثاني يمكن عموماً اعتبارها "مواد" ("materials") في سياق المادة ١٣، فإن بعضاً من هذه المواد قد خص بالإدراج في قائمة خاصة لإخضاعه لمراقبة دولية محدودة. وهذه القائمة التي تعدها وتصدرها الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات بناء على طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي (القرار ٢٩/١٩٩٦)، تحدد المواد غير المدرجة التي يرجح أن تسرب من قنوات التجارة المشروعة من أجل الاستعاضة بها عن مواد مدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني، أو من أجل استعمالها ككاشف مع تلك المواد، أو يرجح استخدامها في الصنع غير المشروع لمخدرات لا يمكن صنعها باستخدام السلائف المجدولة بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨. وتوصي الهيئة أيضاً بما تستطيع السلطات أن تتخذه من تدابير لمنع تسريب تلك المواد (materials). وقد وسعت بعض الحكومات نطاق نظمها الوطنية لمراقبة المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني، مع إجراء التغييرات اللازمة، لكي يشمل المواد المدرجة بقائمة المراقبة الخاصة، مستغلة بذلك آلية مراقبة موجودة بالفعل.

١٣-٥ وربما كان من المناسب، في ظل ظروف معينة، فرض ضوابط تنظيمية صارمة على صنع أنواع معينة من المواد أو المعدات وتوزيعها واستيرادها وتصديرها. وسيكون الأمر كذلك على الأرجح في حالة معدات تخصصية كآلات صنع الأقراص أو تغليفها، منه في حالة المعدات الأكثر استعمالاً مثل المولدات الكهربائية والمواد التي لها أوجه استخدام مشروعة كثيرة (انظر الفقرة ١٣-١ أعلاه). وينبغي لكل طرف أن يقيم طبيعة تسريب واستخدام المواد والمعدات ويقر ضوابط

تنظيمية لها حيثما كان لذلك ما يبرره. ويمكن القول عموماً بوجود أربع فئات من السلع : فئة سلع كالأسمنت والجليد اللذين سيقا كأمثلة في الفقرة ١٣-١ أعلاه، واللتين من الواضح أن مراقبتهما أمر مستحيل؛ وفئة البنود الأشيع استخداماً والتي تعد مراقبتها أمراً محفوفاً بالمشاكل ولكنها قد تكون مفيدة وممكنة معاً تبعاً لظروف تختلف من بلد إلى بلد (انظر الفقرات من ١٣-٦ إلى ١٣-٩ أدناه؛ وفئة المعدات التخصصية التي تصنع (أحياناً بواسطة مستعملها النهائي) لغرض واحد هو الإنتاج أو الصنع غير المشروع للمخدرات والتي لا يمكن، بالنظر إلى طابعها غير المشروع منذ البداية، تسريبها وإن أمكن الاتجار بها (انظر الفقرة ١٣-١٠ أدناه). وهناك أخيراً فئة الأدوات المقترنة بتعاطي المخدرات مثل النارجيلة والمحقن، التي لا يبدو أنها تندرج في إطار موضوع هذه المادة وإن أمكن إخضاعها لأي تدابير مراقبة يرى الطرف المعني أنها تدابير مناسبة.

١٣-٦ ويمكن تعزيز برامج الرصد والمراقبة بإبلاء اهتمام خاص لبنود معينة من بينها آلات صنع الأقراص متعددة الخروم وأجهزة التبخير الدوارة. وينبغي أن يكون من دواعي الاشتباه أي استفسار من جانب عميل جديد بشأن بنود كبيرة السعة أو مجموعات كاملة من الأجهزة. كما ينبغي للسلطات التنظيمية أن تنظر في مراقبة الاتجار في قطع الغيار المستعملة من معدات معينة منها آلات صنع الأقراص، أو في تصدير تلك المعدات المستعملة.

١٣-٧ وفي حالة المواد والمعدات التي تفتقر مراقبتها إلى الواقعية، قد يكون من المبرر والممكن مع ذلك رصد عدد من بنودها. ويصدق ذلك بنوع خاص في حالة معدات المختبرات وما إليها. وقد يؤدي الاتصال بموزعي تلك البنود ومراقبة وتحري تصرفات مشتريها إلى الحصول على معلومات تقود السلطات إلى مختبرات للصنع غير المشروع للمخدرات. وعلى الرغم من أن الصناعات المشروعة، المنتجة والموزعة لتلك المواد، تزود أعداداً كبيرة من العملاء في المدارس والمعاهد والجامعات والمستشفيات والمؤسسات العلمية فضلاً عن مؤسسات الصناعة الكيميائية ذاتها، فقد يكون من المفيد أن تطبق المبادئ التوجيهية المقررة والتي تستخدمها الصناعات الكيميائية في استبانة الطلبات المشبوهة للسلائف، مع إجراء التغييرات اللازمة، على صناعة معدات المختبرات كذلك. وكما في حالة مراقبة السلائف، تستطيع الشركات المدركة للمشكلة أن تنبه سلطات إنفاذ القوانين إلى الاستفسارات وطلبات الشراء المشبوهة ولا سيما في المجالات التي يكون فيها العملاء الشرعيون عادة معروفين جيداً. وعلاوة على ما يبذل من جهود لتنمية وعي الشركات، فإن من سبل تيسير المراقبة إنشاء قنوات اتصال مناسبة بين تلك الشركات وبين سلطات إنفاذ القوانين. ومن الشروط الأساسية التي يتعين على السلطات التنظيمية وسلطات إنفاذ القوانين استيفاؤها عند مراقبة المبيعات من المواد والمعدات، أن تكون ملمة بمجال تلك الصناعة ومداه: هوية الصانعين والموردين وتجار الجملة وما إذا كانت توجد رابطة تضمهم على سبيل المثال. وبوسع الشركات المعنية أن تقدم في هذا الصدد مساعدة مفيدة بالنظر إلى ما يتوقع منها من إلمام تام بمجال منتجاتها.

١٣-٨ وقد تتوقف إمكانية وواقعية مراقبة معدات معينة على ظروف محلية بحسب. من ذلك مثلاً أن نظم الإضاءة والتدفئة المستخدمة لأغراض البستنة المشروعة يمكن استخدامها أيضاً في الزراعة المائية غير المشروعة، إما لأغراض الاتجار غير المشروع أو لزراعة نباتات مخدرة على

نطاق ضيق لأغراض الاستعمال الشخصي. ومن الواضح أن مدى الاستخدام غير المشروع لتلك النظم على الصعيد المحلي هو الذي سيملي على الطرف خيار اتخاذ أو عدم اتخاذ تدابير رصد أو مراقبة بالنسبة للتجار المشروع في تلك النظم. وينطبق منطق مماثل على استيراد تلك النظم أو تصديرها.

١٣-٩ وقد ينشأ أيضا موقف يترتب عليه، على أثر توافر بيانات استخبارية، أن تصبح قطعة معدات لا يتطرق الى الذهن عادة إخضاعها للمراقبة - خاضعة للمراقبة.^(٦٢٠) ومن ثم يتعين الأخذ بنهج مرن لتمكين السلطات المختصة من أن تستجيب بسرعة للاتجاهات المتطورة في أساليب الصنع غير المشروع للمخدرات. وقد تستخدم الأنواع الجديدة من المعدات في تطبيق أساليب صنع جديدة.

١٣-١٠ أما فئة السلع الرابعة المشار إليها في الفقرة ١٣-٥ أعلاه، أي السلع التي لا تصنع إلا لغرض الإنتاج أو الصنع غير المشروع للمخدرات (مثل آلات صنع الأقراص التي ينتجها حرفيون محليون في بيوتهم، أو ما يعرف باسم "آلة الكوكايين")،^(٦٢١) فليس بالإمكان إخضاعها - إن أمكن على الإطلاق - إلا لرصد غير مباشر للأجزاء المكونة لها - مثل صمامات التفريغ - والتي يتعين الحصول عليها من السوق المشروعة. وسوف تختلف الظروف الميسرة لذلك الرصد اختلافا بينا من بلد لآخر.

١٣-١١ ويمكن تطبيق أحكام المادة ١٣ على التحريات التنفيذية، مثلا عندما يتعين على موظفي إنفاذ القوانين متابعة تنبيهه الى اشتباهه في وجود نشاط صنع غير مشروع للمخدرات، ربما بإجراء تحريات عن المشتريات حديثة العهد لقطع تخصصية أو لمجموعات معدات أو لمواد أخرى مثل عوامل قطع الأقراص أو قوالبها وكبسولات الجيلاتين. وسيحتاج موظفو إنفاذ القوانين الى تدريب وتوعية للتحقق من قدرتهم على أن يستبينوا بدقة ما يصادفهم من بنود مشبوهة أثناء تحرياتهم الروتينية ذات الصلة بالمخدرات والتحريات المتعلقة بأنشطة الصنع أو التجهيز غير المشروع للمخدرات.

١٣-١٢ وينبغي أن يتضمن تعاون الأطراف تبادل الاستخبارات الاستراتيجية فيما بين السلطات المختصة من أجل تحديد مصادر وأنساق تجارة وتسريب المواد والمعدات المستخدمة في مختبرات الصنع غير المشروع للمخدرات؛ والإشعار المباشر للسلطات المختصة والتعاون معها في إجراء التحريات بشأن شحنات معينة من المواد والمعدات التي يشتبه في أنها موجهة الى مختبرات للصنع غير المشروع للمخدرات (بما في ذلك عمليات التسليم المراقب عند الاقتضاء)؛ وتبادل

(٦٢٠) حدث التقارير الاستخبارية التي قدمتها دوائر الشرطة عن الاستخدام المزمع للمركبات الخارجية في مزج كميات كبيرة من المواد في مختبر سري - حدث الى الرصد غير المباشر لتلك القطعة من المعدات في إحدى مناطق المملكة المتحدة.

(٦٢١) اسطوانة معدنية دوارة مسخنة تنشر عليها قاعدة الكوكايين في جو من حمض الهيدروكلوريك فيسرع تحولها الى هيدروكلوريد الكوكايين دون حاجة الى استخدام مذيبات.

المعلومات فيما بين السلطات المختصة بشأن تحريات معينة ذات صلة بالمواد والمعدات وتتعلق مثلا بتتبع مصادر المواد والمعدات المضبوطة أو تحديد المصادر المشتركة للمخدرات بإجراء تحليل مقارن للأقراص المضبوطة. ومن الممكن كذلك استخدام الاستخبارات الاستراتيجية وغيرها من المعلومات التي يتم جمعها من قبل أجهزة إنفاذ القوانين في مراقبة أنشطة العاملين في المختبرات السرية ومن ثم تحديد مصادر الصنع غير المشروع للمخدرات.

تدابير للقضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المخدرة وعلى الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية

تعليقات عامة

١٤-١ على حين أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ تستهدف في جانب كبير منها تعزيز التعاون الدولي وتحسين نظم العدالة الجنائية والنظم الإدارية الوطنية في محاولة للتصدي بمزيد من الفعالية للاتجار غير المشروع بالمخدرات، كان واضعوا الاتفاقية على وعي تام بالطابع المعقد للمشكلة وما يترتب على ذلك من حاجة الى اتخاذ تدابير من شأنها، من جهة، الحد من الطلب غير المشروع على المخدرات وتعزيز علاج المتعاطين وتعليمهم ورعايتهم اللاحقة وإعادة تأهيلهم ودمجهم في المجتمع، ومن جهة أخرى، التصدي لجانب العرض المتسم بالأهمية من خلال إبادة الزراعة غير المشروعة. وتتميز المادة ١٤ بأنها تعترف على وجه التحديد بهذا البعد الأعم لمقتضيات العمل الوطني والتعاون الدولي.^(١٢٣) ومنذ اختتام المؤتمر أصبح هذا النهج أوثق رسوخا في تفكير المجتمع الدولي كما يشهد بذلك الإعلان السياسي وبرنامج العمل العالمي اللذان اعتمدهما الجمعية العامة في دورتها الاستثنائية السابعة عشرة المكرسة لمسألة التعاون الدولي لمكافحة إنتاج المخدرات والمؤثرات العقلية وعرضها وطلبها والاتجار بها وتوزيعها بشكل غير مشروع (قرار الجمعية العامة دأ-١٧/٢، المرفق)، والمعقودة من ٢٠ الى ٢٣ شباط/فبراير ١٩٩٠.

١٤-٢ وكان عنوان المشروع الأولي لما كان سيصبح في النهاية المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ "تدابير القضاء على النباتات المخدرة المزروعة بشكل غير مشروع". وكان النص يحتوي على أحكام موجزة تقتضي من الأطراف "أن تتخذ تدابير فعالة للقضاء على خشخاش الأفيون وشجيرة الكوكا ونبات القنب التي قد تزرع بشكل غير مشروع على أراضيها"، وأن تتعاون على تعزيز فعالية ما يبذل من جهود لإبادتها.^(١٢٣) وتعرض المشروع لانتقادات كثيرة من جانب فريق الخبراء الدوليين الحكوميين أثناء اجتماعيه في حزيران/يونيه وتموز/يوليه ١٩٨٧،^(١٢٤) وإن افتقرت الانتقادات في بعض الحالات الى التوافق فيما بينها. وارتأى بعض الممثلين أن مشروع المادة لم يضيف شيئا الى ما تضمنه نص اتفاقية سنة ١٩٦١. واقترح أحد الممثلين نسا جديدا يخضع التدابير الرامية الى القضاء على الزراعة غير المشروعة لـ"حقوق الإنسان الأساسية، ولاحترام تقاليد

(١٢٢) انظر مثلا الفقرة ٤ من المادة ٣.

(١٢٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانيا، (المادة ١٠).

(١٢٤) المرجع نفسه، الوثيقة E/CN.7/1988/2 (الجزء ثانيا)، الفقرات ١٩٩-٢٠٨.

الجماعات الوطنية والإقليمية، ولحماية البيئة“؛ كما اقترح إدراج إشارات الى “إبدال المحاصيل” والى “أساليب التنمية الريفية المتكاملة” باعتبارها عوامل تعزيز لفعالية جهود الإبادة.^(٦٢٥) وتعرضت الإشارة الى “التقاليد” بدورها للنقد نظرا لأن التقاليد كثيرا ما تتعرض للتغيير؛ وارتأى عدد من الممثلين أن النص ينبغي أن يتناول أيضا مسألة “خفض الطلب” كما تناول طرف العرض من المعادلة، حيث أن “القضاء على الطلب غير المشروع عامل رئيسي في التصدي للاتجار غير المشروع”.^(٦٢٦) وعلى أثر مناقشات غير رسمية، أعد نص معاد الصياغة ضم كثيرا من تلك الأفكار واتخذ أساسا لأعمال المؤتمر.

الفقرة ١

١- لا يجوز أن تكون أية تدابير تتخذها الأطراف بموجب هذه الاتفاقية أقل تشددا من الأحكام الواجبة التطبيق الرامية إلى القضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مواد مخدرة ومؤثرات عقلية، وإلى القضاء على الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية بمقتضى أحكام اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية سنة ١٩٧١.

الشرح

١٤-٣ تعمل الفقرة ١ بمثابة فقرة استهلاكية تقضي بأن لا تكون التدابير المتخذة بموجب المادة ١٤ “أقل تشددا” من الأحكام المناظرة في اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١. وتعكس هذه الصياغة حرصا على أن لا يترتب على نص المادة ١٤ أي تنازع مع تلك الاتفاقيات وأن لا يوحي بأي تعديل لها. ومؤدى ذلك أن التدابير المتخذة بموجب المادة ١٤ ينبغي أن تكمل التدابير المتخذة بموجب الاتفاقيات السابقة. ويعزز فحوى تلك الصياغة نص المادة ٢٥ الذي يجري بما يلي: “ليس في أحكام هذه الاتفاقية ما ينتقص من حقوق أو التزامات الأطراف فيها بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١”.^(٦٢٧)

١٤-٤ وسجل تعديل اقترحه ١٢ وفدا^(٦٢٨) وكان من شأنه حذف أي إشارة الى اتفاقية سنة ١٩٦١ وتلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢ (ولم يورد الاقتراح الأصلي أي إشارة

(٦٢٥) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٠.

(٦٢٦) المرجع نفسه، الفقرة ٢٠٢.

(٦٢٧) انظر أدناه شرح المادة ٢٥.

(٦٢٨) باراغواي، بنما، بوليفيا، بيرو، جامايكا، جزر البهاما، غواتيمالا، كوبا، كوستاريكا، كولومبيا، المكسيك، الهند. للاطلاع على نص التعديل المقترح انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CONF.82/12 “المادة ١٠” (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.10) الفرع ثانيا، الفقرتين ٢ و٣، ص ص ٣٩٩-٤٠٠.

الى اتفاقية سنة ١٩٧١)، نقطة بدء مناقشة مستفيضة نسبيا دار معظمها حول الاستعمال "التقليدي" لورقة الكوكا من جانب جماعات إثنية مختلفة.^(١٣١) وشدد على أن أي نص يعتمد ينبغي "أن يكفل عدم إدانة الاتفاقية للزراعة المشروعة لشجيرات الكوكا وأوجه الاستعمال التقليدية المشروعة لورقة الكوكا".^(١٣٢) كذلك أدرج التعديل إشارة الى "حقوق الإنسان الأساسية وحماية البيئة".^(١٣٣)

١٤-٥ وأثناء المناقشة التي تلت ذلك دافع عدد من الوفود بقوة - مع اعترافهم بضرورة الاستجابة للشواغل المشروعة للوفود المقدمة للتعديل - عن رأي مؤداه أن أي حذف للإشارة الى اتفاقية سنة ١٩٦١ وتلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة قد يترتب عليه تناقض فعلي بين هاتين الاتفاقيتين وبين الاتفاقية الجارية صياغتها. وتمثل الحل الوسط الذي تم التوصل إليه بناء على اقتراح الرئيس، في إدراج مختلف الأفكار في فقرات منفصلة لمادة معدلة وموسعة. وهكذا استبقيت الإشارة الى اتفاقية سنة ١٩٦١ في الفقرة ١، وأدرجت الإشارة الى اتفاقية سنة ١٩٧١ لشمول إمكانية الزراعة غير المشروعة لنباتات تحتوي مؤثرات عقلية. وأيا كان الأمر، فلم يكن ثمة بد من الإشارة الى اتفاقية سنة ١٩٧١ من أجل شمول البعد المضاف المتمثل في مسألة خفض الطلب التي أدخلت في نص المادة ١٤ (انظر الفقرة ١٤-٢ أعلاه).

١٤-٦ وعلى ذلك ينبغي النظر الى نص الفقرة ١ من المادة ١٤ على خلفية أحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١، التي تقيد أو تراقب زراعة النباتات التي تعد مصادر لمواد يساء استعمالها على نطاق واسع، أو الأحكام التي تشجع أنشطة خفض الطلب.

١٤-٧ وقد صيغت المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٦١، المعنونة "حكم خاص يسري على الزراعة"، على النحو التالي:

"تحظر الأطراف المعنية زراعة خشخاش الأفيون أو جنبة الكوكا أو نبتة القنب كلما رأت أن الأحوال "السائدة في بلادها أو أحد أقاليمها تجعل حظر زراعتها أنسب وسيلة لحماية الصحة العامة والرفاه العام ومنع تحويل المخدرات الى الاتجار غير المشروع".

ويمنح النص كل طرف قدرا كبيرا من السلطة التقديرية. والعبارة "تحويل المخدرات الى الاتجار غير المشروع" لا تحمل بحد ذاتها على اتخاذ أي إجراء بموجب تلك المادة بل ينبغي أن يوضع في الاعتبار عامل إضافي هو عامل الصحة العامة والرفاه العام.^(١٣٤)

(٦٢٩) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر المختصرة لاجتماعات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسات من الخامسة والعشرين الى الثامنة والعشرين.

(٦٣٠) المرجع نفسه، الجلسة الخامسة والعشرون، الفقرة ٧.

(٦٣١) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

(٦٣٢) انظر الشروح على اتفاقية سنة (١٩٦١)، الفقرة ٣ من شروح المادة ٢٢.

٨-١٤ والأطراف التي تسمح بزراعة خشخاش الأفيون من أجل إنتاج الأفيون مطالبة بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ بتطبيق نظام للضوابط يقتضي إنشاء جهاز حكومي؛^(٦٣٣) وتعيين المناطق وقطع الأراضي التي يسمح فيها بزراعة خشخاش الأفيون لإنتاج الأفيون؛^(٦٣٤) وإصدار رخص للزراع^(٦٣٥) الذين يلزمون بتسليم محصول الأفيون بكامله للجهاز الحكومي^(٦٣٦) الذي يملك وحده، بالنسبة إلى الأفيون، حق الاستيراد والتصدير وتجارة الجملة والاحتفاظ بمخزون الأفيون.^(٦٣٧) وعلى الطرف الذي يسمح بزراعة خشخاش الأفيون لأغراض أخرى غير إنتاج الأفيون أن يتخذ جميع التدابير اللازمة لضمان عدم إنتاج الأفيون من ذلك الخشخاش وأن يفرض مراقبة كافية على صنع المخدرات من قش الخشخاش.^(٦٣٨)

٩-١٤ وتقضي اتفاقية سنة ١٩٦١ بتطبيق نظام مراقبة مماثل عندما يسمح الطرف بزراعة جنبة الكوكا.^(٦٣٩) والأطراف مطالبة بأن تعمل، قدر الإمكان، على اجتثاث جذور جميع جنبات الكوكا البرية، وإتلاف جنبات الكوكا المزروعة بطريقة غير مشروعة.^(٦٤٠)

١٠-١٤ كذلك تقضي اتفاقية سنة ١٩٦١ بتطبيق نظام مراقبة مماثل عندما يسمح الطرف بزراعة نبتة القنب لإنتاج القنب أو راتنج القنب،^(٦٤١) ولكن الحكم لا يسري على زراعة نبتة القنب المخصصة قصراً للأغراض الصناعية (الألياف البذون) أو لأغراض البستنة.^(٦٤٢) ويجب على الأطراف فضلاً عن ذلك أن تتخذ ما قد يلزم من تدابير لمنع إساءة استعمال أوراق نبتة القنب والاتجار غير المشروع بها.^(٦٤٣)

١١-١٤ وقد أدرج في اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة حكم إضافي: على الطرف الذي يحظر زراعة خشخاش الأفيون أو نبتة القنب أن يتخذ التدابير المناسبة لضبط أية نباتات تزرع بصورة

(٦٣٣) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٢٣.

(٦٣٤) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ٢٣.

(٦٣٥) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرتان الفرعيتان (ب) و(ج) من الفقرة ٢ من المادة ٢٣.

(٦٣٦) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٢ من المادة ٢٣.

(٦٣٧) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة ٢ من المادة ٢٣؛ انظر أيضاً المادة ٢٤ بشأن تحديد إنتاج الأفيون المعد للتجارة الدولية. وقد أدرجت مادة جديدة برقم ٢١ مكرراً بأعمال المادة ١١ من بروتوكول سنة ١٩٧٢ التي تفرض قيوداً إضافية على إنتاج الأفيون.

(٦٣٨) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٢٥.

(٦٣٩) مع إجراء تعديل واحد يتمثل في أن واجبات الجهاز المناظرة للواجبات المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٢ من المادة ٢٣ ستقتصر في هذا السياق على "حيازة المحصول المادية في أقرب وقت ممكن بعد الانتهاء من حصاده". (اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٢٦.

(٦٤٠) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من المادة ٢٦.

(٦٤١) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٢٨.

(٦٤٢) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من المادة ٢٨.

(٦٤٣) اتفاقية سنة

غير مشروعة وتدميرها، باستثناء الكميات البسيطة التي يحتاجها الطرف للأغراض العلمية والبحثية.^(٦٤٤)

١٤-١٢ وعلى حين اعتبر النظام العام لمراقبة جانب العرض بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ جزءاً هاماً من برنامج شامل لمكافحة إساءة استعمال المخدرات، لم يكن يقل عن ذلك وضوحاً لوضعي الاتفاقية أن هذا النظام لا يمكنه أن يكون على أحسن الفروض سوى جزء من برنامج كهذا، وأن الأمر كان يقتضي أيضاً تدابير تعليمية وتدابير أخرى لخفض الطلب على المخدرات. وقد أدرك ذلك للمرة الأولى في المادة ٣٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها غير المعدلة، وكان عنوانها "علاج مدمني المخدرات"، وتدعو الأطراف "إلى إيلاء اهتمام خاص لتوفير مرافق العلاج الطبي لمدمني المخدرات ولرعايتهم وإعادة تأهيلهم".^(٦٤٥) وبالنسبة للأطراف التي توجد لديها مشاكل إدمان خطيرة، ارتئي أن من "المرغوب فيه" أن "تنشئ مرافق ملائمة لعلاج مدمني المخدرات".^(٦٤٦) وتعكس المادة ٢٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، وعنوانها "تدابير إزاء استعمال المخدرات" الأسلوب الذي استخدم في السنة السابقة في صياغة المادة ٢٠ من اتفاقية سنة ١٩٧١. فكلما هذين النصين الأحداث عهداً يقضي بأن تتخذ الأطراف كافة التدابير الممكنة عملياً لمنع إساءة استعمال المخدرات ومعرفة الأشخاص المتورطين في ذلك، في موعد مبكر، وعلاجهم وتعليمهم ومتابعة رعايتهم وإعادة تأهيلهم ودمجهم في المجتمع.^(٦٤٧) وكلاهما يدعو أيضاً إلى تعزيز تدريب الموظفين على أنشطة خفض الطلب هذه وتنظيم حملات توعية الجمهور.^(٦٤٨)

١٤-١٣ واستعادة للتاريخ، يذكر أن المادة ٤٩ من اتفاقية سنة ١٩٦١ سمحت للأطراف أن تبدي عدداً من التحفظات الانتقالية التي تربطها صلة جزئية مباشرة بمسألة وقف إساءة استعمال المخدرات.^(٦٤٩) فحيث كانت أنشطة كتدخين الأفيون ومضغ أوراق الكوكا أنشطة تقليدية ومسموح بها على أراضي الطرف في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٦١، يستطيع ذلك الطرف أن يواصل السماح بها على أساس مؤقت. وعلاوة على ذلك أمكن السماح مؤقتاً باستخدام الأفيون لأغراض شبه طبية، واستخدام القنب وبعض منتجاته الجانبية لأغراض غير طبية.^(٦٥٠) وبموجب أحكام اتفاقية

(٦٤٤) اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، الفقرة ٢ من المادة ٢٢ (أدخلت إعمالاً للمادة ١٢ من بروتوكول سنة ١٩٧٢).

(٦٤٥) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٣٨.

(٦٤٦) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من المادة ٣٨.

(٦٤٧) قارن الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٤ من المادة ٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ حيث استخدم أسلوب مماثل فيما يتعلق بمعاملة المجرمين.

(٦٤٨) اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، الفقرتان ٢ و٣ من المادة ٣٨، واتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرتان ٢ و٣ من المادة ٢٠.

(٦٤٩) استغلت خمس دول هذه الإمكانية. فاحتفظت كل من باكستان وبنغلاديش ونيبال بحقها في السماح باستعمال الأفيون لأغراض شبه طبية، وباستخدام القنب لأغراض غير طبية، وبنانتاجه وصنعه والاتجار به؛ أما الهند فقد احتفظت، بالإضافة إلى تلك التحفظات، بحقها في السماح بتدخين الأفيون؛ واحتفظت بورما بحقها في السماح بتدخين الأفيون في ولاية شان.

(٦٥٠) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من المادة ٤٩.

سنة ١٩٦١، يقتصر السماح بتدخين الأفيون على الأشخاص المسجلين رسمياً لهذا الغرض لدى السلطات المختصة في ١ كانون الثاني/يناير ١٩٦١؛ وتعين إلغاء استعمال الأفيون لأغراض شبه طبية في غضون ١٥ عاماً من دخول اتفاقية سنة ١٩٦١ حيز النفاذ (أي بحلول ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٩)، وإلغاء مضغ أوراق الكوكا والاستعمال غير الطبي للقنب في غضون ٢٥ عاماً من دخولها حيز النفاذ (أي بحلول ١٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩).^(٦٥١)

الفقرة ٢

٢- يتخذ كل طرف ما يراه ملائماً من التدابير لمنع الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مواد مخدرة أو مؤثرات عقلية، مثل خشخاش الأفيون وشجيرات الكوكا ونبات القنب، ولاستئصال ما هو مزروع منها بصورة غير مشروعة في إقليمه. ويجب أن تراعى في التدابير المتخذة حقوق الإنسان الأساسية، وأن تولى المراعاة الواجبة للاستخدامات التقليدية المشروعة، حيثما يكون هناك دليل تاريخي على هذا الاستخدام، وكذلك لحماية البيئة.

الشرح

١٤-١٤ تتمثل خلفية الفقرة ٢ في الأحكام ذات الصلة من اتفاقية سنة ١٩٦١، ولا سيما أحكام المادة ٤٩ التي تسمح بترتيبات انتقالية لفترة زمنية محدودة فيما يتعلق بتدخين الأفيون، واستعمال الأفيون لأغراض شبه طبية والقنب لأغراض غير طبية ومضغ أوراق الكوكا (انظر الفقرة ١٣-١٤ أعلاه). وقدم في إحدى المراحل اقتراح إلى المؤتمر كان من شأنه أن يميز بين جنبتي الكوكا من جهة وخشخاش الأفيون ونباتات القنب من جهة أخرى؛ وكان من شأنه أيضاً أن يتيح طائفة من "أوجه الاستعمال المشروعة" لجميع هذه النباتات: "تقليدية ومنزلية وطبية وصيدلانية وصناعية".^(٦٥٢)

١٥-١٤ غير أنه أبدى اعتراض شديد على ذلك التمييز، وحرص على أن لا يعدل، بل ولا يبدو أن هناك تعديل لنظام المراقبة الذي أنشأته اتفاقية سنة ١٩٦١. وإلى هذا السبب تعود أهمية إدراج الفقرة ١ من المادة ١٤. لذلك ركزت مناقشة الفقرة ٢ في المقام الأول على الجملة الثانية، وتسنى التوصل في النهاية إلى اتفاق على عبارة متأنية الصياغة: "أن تولى المراعاة الواجبة للاستخدامات التقليدية المشروعة، حيثما يكون هناك دليل تاريخي على هذا الاستخدام".

(٦٥١) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من المادة ٤٩.

(٦٥٢) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة السادسة والمشرون، الفقرة ١.

١٤-١٦ ويتبين من قراءة أحكام المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بالاتقتران مع أحكام المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، أن اتخاذ تدابير "حظر زراعة"^(١٠٣) أو "منع الزراعة غير المشروعة" للنباتات المعنية و"استئصال ما هو مزروع منها"^(١٠٤)، إنما يخضع لعدد من الاعتبارات:

(أ) أن تكون الأحوال السائدة في أراضي الطرف بحيث تجعل من حظر زراعتها أنسب وسيلة في نظرها لحماية الصحة العامة والرفاه العام ومنع تسريب المخدرات الى الاتجار غير المشروع؛

(ب) أن يعتبر أن ما سيتخذ من تدابير لمنع الزراعة غير المشروعة للنباتات المعنية وتدمير ما هو مزروع منها:

١' يحترم حقوق الإنسان الأساسية؛

٢' يراعي كما ينبغي أوجه الاستعمال المشروعة التقليدية حيثما يكون هناك دليل تاريخي على هذا الاستعمال؛

٣' يراعي كما ينبغي حماية البيئة.

١٤-١٧ ويشير آخر هذه الاعتبارات عددا من الأسئلة وخاصة في سياق إبادة المحاصيل. فاستعمال المواد الكيميائية السامة، لا سيما عندما ترش من طائرة، قد يكون بالغ الفعالية ويتعين مع ذلك وزن المخاطر البيئية لهذه الوسيلة ومثيلاتها. كذلك فإن الوضع الجغرافي لمنطقة معينة قد يكون له تأثير مباشر على مدى ملائمة اللجوء الى أسلوب معين بالمقارنة بأسلوب آخر (انظر الفقرة ١٤-٢٧ أدناه).

الفقرة ٣

٣- (أ) يجوز للأطراف أن تتعاون على زيادة فعالية جهود القضاء على الزراعة والمزروعات غير المشروعة. ويجوز أن يشمل هذا التعاون، في جملة أمور، تقديم الدعم، عند الاقتضاء، لتنمية ريفية متكاملة تؤدي إلى توفير بدائل مجدية اقتصاديا للزراعة غير المشروعة. وتراعى عوامل مثل إمكانية الوصول إلى الأسواق؛ وتوافر الموارد، والظروف الاجتماعية الاقتصادية السائدة، قبل تنفيذ برامج التنمية الريفية المذكورة. ويجوز للأطراف أن تتفق على أي تدابير مناسبة أخرى للتعاون.

(ب) تيسر الأطراف أيضا تبادل المعلومات العلمية والتقنية وإجراء البحوث التي تعنى بالقضاء على الزراعة والمزروعات غير المشروعة.

(٦٥٣) العبارات المستخدمة في اتفاقية سنة ١٩٦١.

(٦٥٤) العبارات المستخدمة في اتفاقية سنة ١٩٨٨.

(ج) تسعى الأطراف، متى كان لها حدود مشتركة، إلى التعاون في برامج الاستئصال في مناطقها الواقعة على امتداد تلك الحدود.

الشرح

١٤-١٨ يكاد يكون نص الفقرة ٣ هو ذاته النص الذي وافق عليه فريق الخبراء الدوليين الحكوميين في اجتماعيه في حزيران/يونيه وتموز/يوليه ١٩٨٧.^(١٥٥) والفقرة الفرعية (أ) لا تنشئ أي التزام على الأطراف ولكنها تسترعي الانتباه إلى حاجة بعض البلدان والمناطق إلى برامج للتنمية الريفية المتكاملة التي تستهدف في واقع الأمر إعادة بناء اقتصاد محلي كان من قبل قائما، جزئيا أو كليا، على الزراعة غير المشروعة. ومن وجهة نظر البلدان المعنية، تعتبر المسائل المدرجة بالجملة الثالثة (إمكانية الوصول إلى الأسواق، وتوافر الموارد، والظروف الاجتماعية الاقتصادية السائدة) مسائل حاسمة. ووراء الحياض المدروس لنص هذه الفقرة يكمن شعور البلدان المنتجة بأن البلدان التي يشيع فيها استهلاك المخدرات (ومن ثم ترى على أنها هي التي تدعم الاقتصاد غير المشروع للبلدان المنتجة)، ينبغي أن تلعب دورا نشطا في توفير الموارد التي تمكن البلدان المنتجة من أن تدخل محاصيل بديلة أو أنشطة أخرى مشروعة، وأن لا تضع العراقيل في سبيل وصولها إلى الأسواق إن لم تضمن ذلك الوصول.

١٤-١٩ ومن جهة أخرى فإن الفقرتين الفرعيتين (ب) و(ج) تفرضان على الأطراف التزامات تتعلق بتبادل المعلومات العلمية والتقنية وبرامج إبادة المحاصيل عبر الحدود. ويمكن اعتبار هذه الأحكام تطبيقات محددة لواجب الأطراف أن تتعاون وتعاوننا وثيقا بموجب أحكام الفقرة ٩.^(١٥٦)

الفقرة ٤

٤- تتخذ الأطراف، بغية التخفيف من المعاناة البشرية والقضاء على الحوافز المالية للاتجار غير المشروع، ما تراه ملائما من التدابير للقضاء على الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية أو التقليل منه. ويجوز أن تستند هذه التدابير، في جملة أمور، إلى توصيات الأمم المتحدة، والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة مثل منظمة الصحة العالمية، وغيرها من المنظمات الدولية المختصة، وإلى توصيات المخطط الشامل المتعدد التخصصات الذي اعتمده المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها المعقود في عام ١٩٨٧، بقدر ما يدخل في اختصاص الوكالات الحكومية وغير الحكومية

(١٥٥) يتمثل التغيير الوحيد في تقسيم النص إلى ثلاث فقرات فرعية مع ما يترتب عليه من تعديلات طفيفة في الصياغة.

(١٥٦) تنسق المادة ٩ مع الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣، التي تشمل زراعة خشخاش الأفيون، وجنبه الكوكا ونبته القنب لأغراض إنتاج المخدرات بما يخالف أحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ وتلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة.

والجهود الخاصة المبذولة في مجالات الوقاية والعلاج وإعادة التأهيل. ويجوز للأطراف أن تعقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف ترمي إلى القضاء على الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية أو التقليل منه.

الشرح

١٤-٢٠ تشكل الفقرة ٤ صيغة موسعة كثيرا من النص المعروض أصلا على المؤتمر والذي كان يطلب من الأطراف مجرد اعتماد تدابير ملائمة للقضاء على الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية بهدف إزالة الحوافز المالية للاتجار غير المشروع. وهذا الحكم، مضافا إليه إشارة إلى خفض الطلب والقضاء عليه وإشارة إلى المعاناة البشرية كذلك، يشكل الآن الجملة الأولى في نص أطول كثيرا. والغرض من الفقرة كلها هو التصدي لجانب الطلب وتصحيح ما يمكن أن يصبح لولا ذلك افتقارا إلى التوازن بين التدابير الرامية إلى القضاء على الإنتاج والتدابير التي تستهدف خفض الطلب.

١٤-٢١ وفيما يتعلق بالجملة الثانية من الفقرة ٤، أبدى بعض الممثلين تحفظات قوية بشأن الإشارة إلى "المخطط الشامل المتعدد التخصصات للأنشطة المقبلة في ميدان مكافحة إساءة استعمال العقاقير"، والتي قد يبدو أنها تضيي طابعا إلزاميا على توصيات صك مستقل وغير ملزم.^(٦٥٧) والواقع أن نص الجملة الثانية من الفقرة ٤ ييسر دون أن يقتضي إرساء التدابير المتخذة على أساس توصيات المخطط الشامل المتعدد التخصصات (أو توصيات الهيئات الدولية الحكومية المشر إليها). وقد ارتئي أن من الأنسب الإشارة إلى المخطط الشامل المتعدد التخصصات على هذا النحو تلافيا للتفاوض على نص يوضح مختلف التوصيات التي يوجد معظمها في الفصل الأول من المخطط الشامل المتعدد التخصصات؛^(٦٥٨) وبعضها (كما يعترف النص) معني بأعمال وكالات غير حكومية أو خاصة.

١٤-٢٢ وتشكل الجملة الأخيرة حكما بين عدد من أحكام الاتفاقية تستهدف تشجيع الأطراف على تعزيز فعالية الاتفاقية من خلال إبرام اتفاقات ثنائية أو متعددة الأطراف أو ترتيبات أقل اتساما بالطابع الرسمي.^(٦٥٩)

(٦٥٧) اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وبلغاريا وجمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية والصين وفرنسا (انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول،...، الوثيقة E/CONF.82/12، "المادة ١٠"، (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.10)، الفرع ثالثا، الفقرات ١٣-١٦، ص ص ٤٢٩-٤٣٠).

(٦٥٨) ولا سيما الأهداف ٣ (الوقاية عن طريق التربية)، و٤ (منع تعاطي العقاقير في مكان العمل)، وه (برامج الوقاية التي تظطلع بها الجماعات المدنية والبلدية وذات المصالح الخاصة وأجهزة إنفاذ القوانين)، و٦ (القيام بأنشطة أوقات الفراغ بما يخدم الاستمرار في حملة مكافحة إساءة استعمال العقاقير، و٧ (دور وسائط الإعلام)، (تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18)، الفصل الأول، الفرع ألف.

(٦٥٩) انظر مثلا الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٤ من المادة ٥، والفقرة ١٢ من المادة ٦.

الفقرة ٥

٥- للأطراف أن تتخذ أيضا التدابير اللازمة من أجل التبكير بإبادة المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني التي تكون قد ضبطت أو صودرت، أو التصرف المشروع فيها، ومن أجل أن تكون الكميات اللازمة المشهود حسب الأصول بأنها من هذه المواد مقبولة كدليل.

الشرح

١٤-٢٣ اقترح في المخطط الشامل المتعدد التخصصات سن تشريعات للإذن بالإتلاف المبكر للمضبوطات من المخدرات والمؤثرات العقلية، أو التخلص منها بأي شكل قانوني آخر بعد أخذ العينات اللازمة قانونا للتحليل ولأغراض الإثبات.^(٦٦٠) ويتمثل هدف ذلك في منع تسريب المخدرات المضبوطة مجددا إلى السوق غير المشروعة.^(٦٦١) وتدرج الفقرة ٥، وهي فقرة مميزة لا ملزمة، ذلك الاقتراح في نص الاتفاقية.

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٤ في مجملها

١٤-٢٤ كما سبقت ملاحظته أعلاه، يتجه معظم المادة ١٤ نحو منع الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على المواد المخدرة أو المؤثرات العقلية، والتشجيع على إبادتها، وحفز اتخاذ التدابير الرامية إلى القضاء على الطلب غير المشروع. وبالنظر إلى أن تلك المشاغل قد تناولتها أيضا معاهدات أخرى ذات نطاق عالمي، كان من الضروري كفالة الاتساق بين التدابير المحددة المنصوص عليها في تلك المادة المهمة وبين التدابير الوارد ذكرها في الصكوك السابقة.

١٤-٢٥ وعلى ذلك فإن الفقرة ١ من المادة ١٤ تقضي بأن لا تكون التدابير المتخذة وفقا لاتفاقية سنة ١٩٨٨ بصدد القضاء على الزراعة غير المشروعة ووقف الطلب غير المشروع "أقل تشددا" من التدابير الواجب اتخاذها بموجب الاتفاقيات السابقة. ويترتب على ذلك أن هذا الحكم "لا يدع أي مجال للشك حول ما تكونه الزراعة غير المشروعة مقارنة بما هو مشروع للأغراض الدوائية والتقليدية والعلمية"^(٦٦٢) وعلى حين أن الأطراف في تلك الصكوك ستكون قد أقامت بالضرورة نظم

(٦٦٠) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.1.18)، الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٦٧.

(٦٦١) انظر في هذا الصدد التعليقات التي أبدتها ممثل الهند (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، للجنة الثانية، الجلسة الخامسة والعشرون، الفقرة ٢٣، والجلسة الثامنة والعشرون، الفقرتان ٢٨ و٣١.

(٦٦٢) "تقرير وفد الولايات المتحدة إلى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية" 87، p. 101-15، 1st Session, Senate, Exec. Rept. 101st Congress.

المراقبة اللازمة، فسوف يثار عدد من مسائل التنفيذ المحددة أمام تلك الدول التي ستلتزم باتفاقية سنة ١٩٨٨ دون أن تكون أطرافاً في واحدة أو أكثر من الصكوك السابقة. فستكون تلك الدول ملزمة باتخاذ تدابير ليست أقل تشدداً من التدابير التي تنص عليها تلك المعاهدات المحددة. ويستطيع الأشخاص المشتركون في عملية التنفيذ أن يستفيدوا من دراسة تفصيلية للتدابير التي أقرتها دول أطراف في تلك المعاهدات. وفضلاً عن ذلك فإن برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات لديه الآن خبرة واسعة في توفير صيغ التشريعات وغير ذلك من أشكال المساعدة التقنية في هذا المجال.^(٦٦٣)

١٤-٢٦ والفقرتان ٢ و ٣ من المادة ١٤، اللتان تتناولان المسألة المهمة والمعقدة المتمثلة في القضاء على الزراعة غير المشروعة، قد تثيران في بلدان كثيرة صعوبات عملية ذات بال سوف يتعين تذليلها عند إعداد وتنفيذ برنامج فعال. من ذلك مثلاً أن النباتات موضع البحث كثيراً ما تزرع في مناطق نائية أو أماكن تقع خارج دائرة المراقبة الفعلية للحكومات. لذلك ستتمثل إحدى المشاكل الميدانية في تحديد دقيقاً لأماكن زراعتها. وبالنسبة لكثير من البلدان قد يتعين تعبئة موارد وطنية وتعاون دولي لهذا الغرض. فمثلاً، يرد في الفقرة ١٩٨ من المخطط الشامل متعدد التخصصات، وفي الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٣٨ من برنامج العمل العالمي، تأكيد على أهمية الحصول، بموجب اتفاق، على وسائل التصوير الساتلي الشديد الدقة والتصوير الفوتوغرافي الجوي، من أعضاء آخرين بالمجتمع الدولي يتوافرون على تلك القدرات التكنولوجية. وتورد الفقرة ٣ من المادة ١٤ أمثلة على مجالات التعاون الدولي من أجل تنفيذ برامج فعالة للقضاء على الزراعة غير المشروعة.

١٤-٢٧ وتتوافر أساليب وتقنيات مختلفة لاستخدامها في عمليات استئصال فعلية، بما في ذلك الاجتثاث اليدوي والميكانيكي، والرش اليدوي والجوي. وتشدد صياغة الفقرة ٢ من المادة ١٤ على أهمية العوامل البيئية وضرورة مراعاتها عند اختيار التدابير المناسبة. وظلت تلك المسألة موضوع نقاش مكثف منذ سنة ١٩٨٨. وكما أكد في تقرير اجتماع فريق الخبراء المعني بالطرائق الآمنة بيئياً لاستئصال النباتات المخدرة غير المشروعة، المعقود في فيينا من ٤ إلى ٨ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩،^(٦٦٤) سوف تتوقف أساليب استئصال تلك النباتات على تشكيلة معقدة من العوامل التي يذكر منها الجغرافيا والمناخ والطوبوغرافيا والظروف الاجتماعية الاقتصادية السائدة، ويجب أن تلبى مقتضيات تلك العوامل.

١٤-٢٨ وفي ظروف معينة سيكون من أسباب تعزيز فعالية جهود الاستئصال مبادرات أخرى ذات صلة من بينها دعم "تنمية ريفية متكاملة تؤدي إلى توفير بدائل مجدية اقتصادياً للزراعة غير المشروعة".^(٦٦٥) وفي الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٣ من المادة ١٤، يشجع التعاون بين الأطراف في اتخاذ تلك المبادرات. والمنهجية المشار إليها هنا يطلق عليها عموماً مصطلح "التنمية البديلة" وتأخذ بنهج يلم بجميع جوانب اقتصاد منطقة الزراعة غير المشروعة وتتضمن إضافة إلى تطوير

(٦٦٣) انظر مثلاً التشريع النموذجي السواردي وثيقة مرجعية أصدرها برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات في أيلول/سبتمبر ١٩٦٦.

(٦٦٤) E/CN.7/1990/CRP.7، الفقرة ٩.

(٦٦٥) عبارات مقتبسة من الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٣ من المادة ١٤.

الزراعة وتنويعها، مزيجاً مناسباً من البنى الأساسية المحسنة والتدابير الصحية والتعليمية وإيجاد فرص العمل. وتنهض التنمية البديلة على مبدأ مؤداه أن إزالة أسباب التبعية الاقتصادية لمحصول غير مشروع تتيح فرض حظر على زراعته. وكثيراً ما يتم ذلك الحظر على مراحل موازية لزيادة المدخلات الإنمائية. ولدى برنامج الأمم المتحدة لمكافحة الدولية للمخدرات ذخيرة من التجارب في هذه المواضيع وفي مسائل أخرى ذات صلة يمكن أن يستعين بها أولئك الذين يعهد إليهم بصوغ سياسات تنفيذ ملائمة.^(٦٦٦)

٢٩-١٤ وفي مقابل ذلك، ينصب تركيز الفقرة ٤ على خفض الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية أو إيقافه، وعلى تيسير التعاون الدولي على تحقيق هذه الغاية. وفي هذا المجال أيضاً، تتسم الالتزامات الملقاة على عاتق الأطراف، بالضرورة، بطابع فضفاض للغاية. ذلك أن الكثير يتوقف على تقييم لما هو ملائم بالنظر إلى العوامل الاقتصادية والاجتماعية والدينية والثقافية والعوامل ذات الصلة، وعلى التقاليد السائدة في دائرة الاختصاص القضائي المعنية. وهنا أيضاً، تتوافر خبرات كثيرة، دولية ووطنية، يستطيع الأشخاص المكلفون بتنفيذ أحكام هذه الفقرة، إن شاءوا، أن يستعينوا بها. وفي وقت إعداد هذه الشروح، كانت لجنة المخدرات عاكفة - بناء على طلب من الجمعية العامة - على إعداد بيان عام لمبادئ توجيهية لخفض الطلب على المخدرات. وكان من المقرر أن تقوم الجمعية العامة بدراسة هذه المسألة في دورتها الاستثنائية العشرين المزمع انعقادها في حزيران/يونيه ١٩٩٨، والتي سيتوافر على أثرها للأطراف وللجمعية الدولي مصدر معلومات مفيدة عن خفض الطلب.

٣٠-١٤ وثمة اتفاق عريض في الرأي على أن النجاح في مكافحة إساءة استعمال المخدرات إنما يتوقف على وجود برامج شاملة تتضمن العلاج وإعادة التأهيل وتعطى الأولوية لخفض الطلب. ولئن كانت البرامج الوطنية لمكافحة المخدرات تختلف فيما بينها من حيث طابعها ونطاقها، فهي تواجه معاً مشكلة مشتركة هي تصميم نظام قادر على تنفيذ الاستراتيجية التي يقع عليها الاختيار تنفيذاً فعالاً. وقد يكون من المفيد عند معالجة هذه المشكلة الاطلاع على خبرة الدول التي أنشأت إدارة أو إدارات خاصة عملاً بالمادة ١٧ من اتفاقية سنة ١٩٦١ وبالمادة ٦ من اتفاقية سنة ١٩٧١: "وتشمل عبارة 'إدارة خاصة' كما هي مستخدمة بمعناها التقني في مجال مكافحة المخدرات، أي ترتيبات إدارية خاصة تكفل الاتصال فيما بين مختلف الوحدات الحكومية، الوطنية المركزية أو المحلية، التي يعهد إليها بمهام المراقبة كما تكفل التنسيق بين أعمالها. ويمكن أن تتمثل تلك الترتيبات في إنشاء وحدة خاصة في الإدارة الحكومية المركزية المختصة، أو لجنة مشتركة بين الإدارات، أو أي أداة إدارية أخرى متوافقة مع البنية الدستورية والإدارية للحكومة المعنية."^(٦٦٧) ويوسع تلك الوحدات الخاصة أيضاً أن تيسر إعداد الخطط الوطنية المنسقة لمكافحة المخدرات وتلبية مختلف الاحتياجات القطاعية التي كثيراً ما تكون المسؤولية عنها

(٦٦٦) للاطلاع على وصف مفصل لهذه المنهجية انظر UNDCP Technical Information Paper No. 5, 4، November 1993.

(٦٦٧) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٣ من شروح المادة ٦.

موزعة على وزارات وإدارات مختلفة. ويقدم برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات الى الحكومات مشورة بشأن إعداد تلك الخطط الوطنية.^(٦٦٨)

٣١-١٤ أما الفقرة ٥ من المادة ١٤ فتتناول مسألة مختلفة تمام الاختلاف وتتميز بأهمية عملية بالغة، ألا وهي إمكانية التبكير بإبادة المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد التي كثيرا ما تستخدم في الصنع غير المشروع لتلك المخدرات والدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني من اتفاقية سنة ١٩٨٨، أو إمكانية التصرف المشروع فيها. وبالنظر الى حجم وقيمة المواد المضبوطة أو المصادرة أثناء الجهود المبذولة لمكافحة الاتجار غير المشروع، وارتفاع تكاليف تخزينها، والمخاطر الأمنية التي تحف بها وما يتصل بذلك من أمور، فقد ارتئي من الملائم ذكر مقبولة استراتيجية للتصرف المبكر فيها تضمن أن "تكون الكميات اللازمة المشهود حسب الأصول بأنها هذه المواد، مقبولة كدليل".

٣٢-١٤ وأطراف الاتفاقية التي لا تنص قوانينها ولوائحها في الوقت الحاضر على إمكانية إبادة المواد أو التصرف فيها قبل المحاكمة، وما يستتبعه ذلك من مقبولة عينات من المخدرات أو السلائف المضبوطة كدليل، قد ترغب في اشتراط قوانين وطنية أو تعديل ما لديها من قوانين لهذا الغرض. وإذا قررت تلك الأطراف ذلك، فسوف يمكنها الاسترشاد بخبرة أعداد متزايدة أبدا من البلدان التي تمثل عددا كبيرا من النظم القانونية في العالم واتخذت تلك الخطوة بالفعل. ويستطيع الأشخاص المسؤولون عن إعادة النظر هذه أن يستفيدوا من تفحص لما أجري من أعمال في هذا الاتجاه في محافل دولية مختلفة. ويتسم بأهمية خاصة في هذا الصدد تقريرا اجتماعي فريقي خبراء بشأن إتلاف ما يصادر من عقاقير مخدرة ومؤثرات عقلية وسلائف، دعيا الى الاجتماع تحت رعاية الأمم المتحدة في عام ١٩٨٩ وعام ١٩٩٠، تلبية لرغبة صادرة عن الاجتماع الرابع عشر لهيئة رؤساء الأجهزة الوطنية المعنية بإنفاذ قوانين العقاقير (هولندا) في منطقة آسيا والمحيط الهادئ، بانكوك، من ٣ الى ٧ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٨.

٣٣-١٤ وكان على فريق الخبراء الأول أن يدرس المتضمنات القانونية لمبادرة كهذه ويقترح تدابير عملية لهذا الإلتلاف أو التصرف المشروع دون عرقلة متطلبات الإثبات. وأوصى الاجتماع بالنظر في تنفيذ إطار يحدد الإجراءات التي يمكن اتخاذها في الفترة الفاصلة بين ضبط المواد والتخلص النهائي منها: "وتشمل تلك الإجراءات إعداد قوائم حصر بتلك المواد وقت ضبطها، والتخلص العاجل منها، ونقلها، وتخزينها، وأخذ عينات منها واتخاذ قرارات وتدابير بشأن التخلص منها".^(٦٦٩)

٣٤-١٤ وبالنسبة لأي دولة تفتقر في الوقت الراهن الى القدرة على إجراء التحليل اللازم للعينات المستبقة، قد يكون من الضروري صوغ القواعد القانونية المناسبة بحيث "تخول السلطة القضائية

(٦٦٨) انظر برنامج الأمم المتحدة للمكافحة الدولية للمخدرات، الشكل النموذجي والمبادئ التوجيهية لإعداد الخطط الرئيسية الوطنية لمكافحة المخدرات (كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤).

(٦٦٩) تقرير اجتماع فريق الخبراء المعني بالإلتلاف السابق للمحاكمة لما ي ضبط من المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف والمواد الكيميائية الأساسية، المعقود في فيينا، من ١٣ الى ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨٩ " (E/CN.7/1990/7/Add.1) الفقرتان ٣ و ٢١.

قبول الأدلة المستمدة من نتائج التحليل الذي تجرته مختبرات أجنبية تعترف بها الحكومة".^(٦٧٠) وإذا كان الأمر كذلك، فينبغي توافر قدر من المرونة يكفي لتيسير تصدير العينات المذكورة ثم استرجاعها. كذلك ينبغي إيلاء الاهتمام لترتيبات التعاون الدولي في هذا المجال، المنصوص عليها في المادة ٩، بما في ذلك "القيام، عند الاقتضاء بتوفير كميات من المواد الخاضعة للمراقبة لأغراض التحليل والتحقيق".^(٦٧١)

١٤-٣٥ وتواجه جميع الأطراف، سواء اختارت النص على الإتلاف السابق للمحاكمة أو مواصلة استبقاء كامل الشحنة الى ما بعد المحاكمة، مشكلة التخلص من تلك المواد مع العمل في الوقت نفسه على تجنب الآثار السلبية لذلك على الإيكولوجيا والبيئة. وكان ذلك محور النقاش في الاجتماع الثاني لفريق الخبراء المعني بالإتلاف السابق للمحاكمة لما يضبط من المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف والمواد الكيميائية الأساسية، المعقود في بانكوك من ٢٢ الى ٢٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٠. وعند النظر في أساليب الإتلاف، قسم فريق الخبراء المواد الى ثلاث فئات: المواد النباتية وراتنج القنب والأفيون؛ والمخدرات المسحوقة وغيرها من المخدرات المجهزة؛ والسلائف والمواد الكيميائية الأساسية والمذيبات. ثم حلل بالنسبة لكل فئة عوامل الأمان والبيئة والتكلفة المقترنة بمختلف أساليب الإتلاف الممكنة. وبعد أن حدد الفريق مزايا ومساوئ مختلف الأساليب، أصدر عددا من التوصيات أعطى فيها أولوية عليا لعملية الإحراق. وعرف تعبير "الإحراق" بأنه "الحرق بلهب موجه في منطقة مغلقة مع اتخاذ الاحتياطات المناسبة لمنع انطلاق الحامض اللاعضوي أو الغازات السامة... مع ضمان الحد الأقصى الممكن من احتراق المادة".^(٦٧٢) كذلك اعتبرت بدائل أخرى معينة بدائل مقبولة. فمثلا، ارتأى فريق الخبراء أنه في حالة المذيبات والسلائف والمواد الكيميائية الأساسية، تعد إعادة الاستخدام أفضل خيار بيئي وإن كانت اعتبارات النقل والسلامة والأمان ربما تجعل منها أسلوبا باهظ التكلفة في الأماكن النائية. وفي بعض دوائر الاختصاص القضائي قد تقضي الضرورة بسن أحكام تنظم بيع أو تحويل هذه المواد في ذلك السياق. وعلى الرغم من أن الاتفاقيات الدولية لمكافحة المخدرات لا تمنع الدول صراحة من استخدام المخدرات المضبوطة في تلبية احتياجاتها المحلية، فإن هذه الممارسة ليست محبذة لا لدواعي أمان واضحة فحسب وإنما أيضا لأسباب تتعلق بفعالية التكاليف بالنظر الى ضرورة إعادة معالجة المخدرات المضبوطة قبل أن يتسنى استخدامها في صنع الأدوية، وذلك بسبب احتوائها عادة على مواد غش وشوائب. فضلا عن ذلك، فقد طلب الى الحكومات في عدد من قرارات المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن تحول دون تكاثر مصادر التوريد، كما دعت الجمعية العامة في قرارها ١٦٨/٣٣ الحكومات الى أن تكفل التوازن المستمر بين العرض المشروع من تلك المواد والطلب المشروع عليها، وأن تتجنب حدوث خلل غير متوقع نتيجة لبيع مخدرات مضبوطة أو مصادرة.

(٦٧٠) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18)، الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٦٨.

(٦٧١) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١ من المادة ٩.

(٦٧٢) E/CN.7/1991/CRP.5، حاشية الفقرة ٨ (ج).

٣٦-١٤ وتناولت توصيات فريق الخبراء في اجتماعه الثاني أيضا عددا من المسائل ذات الصلة من بينها إشراك الكيميائيين الشرعيين في الإجراءات السابقة على الضبط، وتوفير القدر الكافي من التدريب، والتخزين السليم للعينات المستيقاة. وسوف يتعين التطرق الى تلك المسائل من جانب الأشخاص المسؤولين عن صوغ سياسة شاملة للتنفيذ السليم والأمن لأي برنامج إتلاف سابق على المحاكمة.

الناقلون التجاريون

تعليقات عامة

١٥-١١ ينصب تركيز المادة ١٥ على ضرورة أن يُكفّل، بقدر الإمكان، عدم استخدام وسائل النقل التي يشغلها ناقلون تجاريون في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. وهي تسلم لهذه الغاية بضرورة قيام كل طرف بفرض التزامات على القطاع التجاري وبالتعاون الوثيق معه بغية إيجاد مناخ غير مشجع للمشتغلين بالاتجار بالمخدرات على الصعيد الدولي. وذلك مجال آخر تفتح فيه الاتفاقية أفقا جديدا على هذا الصعيد. ذلك أن هذه، مثلا، هي أول مرة تعترف فيها معاهدة دولية بأن على الناقلين التجاريين التزاما بمنع وسائل النقل التابعة لهم من أن تُستخدم لأغراض مخدرات غير مشروعة^(٦٧٣).

١٥-٢ ويعرّف الناقل التجاري في المادة ١ بأنه "أي شخص أو هيئة عامة أو خاصة أو هيئة أخرى تعمل في مجال نقل الأشخاص أو البضائع أو المواد البريدية"^(٦٧٤) ويتقاضى نظير ذلك مقابلا أو أجرة أو يجني منه منفعة أخرى".^(٦٧٥) وفي أكثر الأحيان، يورط الاتجار غير المشروع خدمات ناقل تجاري بحسب هذا التعريف، ومن ثم لا يمكن البالغة في تقدير حاجة الناقلين الى أن يكونوا على وعي بإمكانية إساءة استعمال خدماتهم وعلى استعداد للتعاون الكامل مع موظفي إنفاذ القوانين.

١٥-٣ وكان نص المشروع الأولي لما سيصبح المادة ١٥ أطول كثيرا من النص الذي انتهت إليه المادة. فقد كان يتضمن ذكرا لزيادة الأمان في الموانئ، ولإجراء "تفتيش شامل" عندما يكون هناك اشتباه (علما بأن عمليات التفتيش هذه تعدّ مبررا كافيا لإرجاء موعد مغادرة طائرة تجارية)، وكذلك لإمكان تجريد الناقل من وسيلة النقل عندما يثبت أنه كان على علم باستخدامها لغرض الاتجار غير المشروع.^(٦٧٦) وقد اعتبر فريق الخبراء الدوليين الحكوميين مفتوح العضوية كثيرا من

(٦٧٣) "تقرير وفد الولايات المتحدة الى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية" 101st Congress, 1st Session, Senate, Exec. Rept. 101-15. P. 91.

(٦٧٤) للاطلاع على مناقشة لغزى الإشارة الى "المواد البريدية" في هذا السياق، انظر أدناه شرح الفقرة ١ من المادة ١٩.

(٦٧٥) الفقرة الفرعية (د) من المادة ١.

(٦٧٦) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانيا ("المادة ١١").

تلك العناصر متعذر التنفيذ ومربكا بدرجة لا مبرر لها، وأسفرت المناقشات غير الرسمية التي أجريت في الدورة الأولى لذلك الفريق في حزيران/يونيه وتموز/يوليه ١٩٨٧، عن مشروع منقح^(١٧٧) ناقشته لجنة المخدرات ثم لم يدخل عليه المؤتمر أي تعديلات جديدة.

الفقرة ١

١- تتخذ الأطراف التدابير المناسبة التي تكفل عدم استخدام وسائل النقل، التي يشغلها الناقلون التجاريون، في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣؛ ويجوز أن تشمل هذه التدابير عقد ترتيبات خاصة مع الناقلين التجاريين.

الشرح

١٥-٤ تفرض الفقرة ١ على الأطراف التزاما بأن "تتخذ تدابير". وتشير بقية فقرات هذه المادة الى بعض تلك التدابير، غير أن العبارات الختامية لهذه الفقرة تستصوب عقد ترتيبات خاصة مع الناقلين التجاريين. وقد لجأت بعض الدول الى عقد اتفاقات مع الناقلين أو توقيع مذكرات تفاهم معهم مما أسفر عن نتائج طيبة؛ وتواصل مناقشة هذه المسألة أدناه (انظر الفقرات ١٥-١٠ الى ١٥-١٦).

الفقرة ٢

٢- يلزم كل طرف الناقلين التجاريين أن يتخذوا احتياطات معقولة لمنع استخدام ما لهم من وسائل للنقل في ارتكاب جرائم منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. ويجوز أن تشمل هذه الاحتياطات ما يلي:

(أ) إذا كان محل العمل الرئيسي لناقل تجاري يقع في إقليم الطرف:

١' تدريب العاملين على التعرف على الشحنات المشبوهة أو الأشخاص المشبوهين؛

٢' تنمية روح النزاهة عند العاملين؛

(ب) إذا كان ناقل تجاري يقوم بعملياته في إقليم الطرف:

- ١' تقديم كشوف البضائع مسبقاً، كلما أمكن ذلك؛
- ٢' ختم الحاويات بأختام يتعذر تزويرها ويمكن التحقق من كل منها على حدة؛
- ٣' إبلاغ السلطات المختصة في أقرب فرصة ممكنة عن جميع الظروف المشبوهة التي قد يكون لها صلة بارتكاب جرائم منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣.

الشرح

١٥-٥ بموجب الفقرة ٢، يلزم كل طرف بأن يفرض على الناقلين واجب اتخاذ "احتياطات معقولة" لمنع استخدام وسائل النقل التابعة لهم في ارتكاب جرائم منصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣.^(٦٧٨) ويتوقف اعتبار الاحتياطات احتياطات معقولة على ظروف كل حالة حيث تؤخذ في الحسبان أمور من بينها حجم شركة الناقل، وخبرة موظفيه، ومستوى تطور النظم المتاحة له، وما يُعرف من مخاطر تحف بالمسارات التي تنتهجها وسائل النقل التابعة له. ولا يتضمن النص النهائي أي أحكام بشأن إيقاع عقوبات على الناقل الذي لا يتخذ احتياطات معقولة. كما لا يُنص (كما كانت الحال في مشروع سابق) على أنه ما أن تتخذ احتياطات معقولة حتى يصبح الناقل غير مسؤول عن شحنة غير مشروعة قدمها المرسل على أنها شحنة مشروعة؛^(٦٧٩) ومن الشائع أن يرد حكم كهذا في نص القانون الوطني للطرف.^(٦٨٠)

١٥-٦ ثم يعرض النص قائمة غير مانعة بما قد يلزم من احتياطات، قُسمت إلى شقين لأغراض الاختصاص القضائي، بحيث يفرض الطرف الذي يقع في إقليمه محل العمل الرئيسي للناقل التجاري واجبات عامة تتعلق بتدريب العاملين وتنمية روح النزاهة عندهم، في حين يفرض الطرف الذي ينفذ الناقل التجاري عملياته في إقليمه واجبات أكثر تحديداً (ويشمل ذلك الأطراف التي يبدأ النقل أو ينتهي في إقليمها أو يعبره).

(٦٧٨) من الواضح أن التركيز في هذا الحكم ينصبّ على استخدام وسائل النقل في نقل المخدرات والمؤثرات العقلية، غير أن الفقرة ١ من المادة ٣ توسع نطاق الحكم ربما على نحو لم يكن يقصده واضعوا الاتفاقية.

(٦٧٩) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانياً (المادة ١١).

(٦٨٠) انظر القضية الانجليزية *Customs and Excise Commissioners v Air Canada* [1991] 1 All E.R. 570, C.A. حيث احتجرت طائرة ترستار تابعة للخطوط الجوية الكندية اكتشفت على متنها شحنات كبيرة من القنب، ودفعت محكمة الاستئناف بأنه لا يشترط عنصر "العلم" بموجب القانون المنطبق على تلك الحالة. وفي وقت لاحق، ذهبَت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان إلى أن ذلك لا يشكل تدخلاً لا مبرر له في حق الاستمتاع الآمن بالملكات وأنه متفق مع الصالح العام الذي تستهدفه مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات (*Air Canada v United Kingdom* (Case 9.1994/456/537)). وعلى الرغم من أن الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣ تنطوي على عنصر "النية"، فإن ذلك لم تاوَد النص عليه الفقرة ١ من المادة ١٥.

٧-١٥ وبنود القائمة واضحة لا تحتاج الى كثير من الشرح أو التعليق. ويستخدم تعبیر "الحاويات" في الفقرة الفرعية (ب) ('٢') من الفقرة ٢ بمعناه العام المتمثل في التعبئة الخارجية للشحنة وليس بالمعنى التقني الذي يضافى عليه في سياق مصطلحات النقل. وكان المشروع الأول للنص يتضمن بنودا إضافية تتعلق بتقييد إمكانيات الوصول الى وسائل النقل والى البضائع في الموانئ الدولية، وبجدولة مواعيد وصول وسائل النقل، حيثما أمكن، تيسيرا لاتخاذ إجراءات جمركية فعالة. ولم يلق الاقتراح الثاني تأييدا كافيا ولم يُمثل في النص النهائي في حين تُردّد الفقرة ٣ أصداء للاقتراح الأول.

٨-١٥ وطوال المناقشة، شدد ممثل الولايات المتحدة على أن للطرف أن يطبق التدابير الواردة في شطري الفقرة ٢ على أي ناقل نظرا لأن الفقرتين الفرعيتين لا تحول أيهما دون تنفيذ الأخرى.^(٦٨١)

الفقرة ٣

٣- يسعى كل طرف إلى ضمان تعاون الناقلين التجاريين والسلطات المختصة في نقاط الدخول والخروج وغيرها من مناطق المراقبة الجمركية، بغية منع الوصول غير المأذون إلى وسائل النقل والبضائع، وقصد تنفيذ التدابير الأمنية الملائمة.

الشرح

٩-١٥ كما سبقت على التو ملاحظته (انظر الفقرة ١٥-٧ أعلاه)، تردد الفقرة ٣ أفكارا تضمنتها صيغة سابقة للفقرة ٢. فهي تسترعي الانتباه الى تعرض وسائل النقل والبضائع للانتهاك أثناء فترة انتظار التخليص الجمركي. والطريقة الوحيدة للحد من المخاطر هي منع الوصول غير المأذون الى وسائل النقل والبضائع واتخاذ أي تدابير أمنية أخرى ترى ملاءمتها. وقد يكون مجديا أن تشابه تلك التدابير نظيرتها الجارية بالفعل في مطارات كثيرة للحد من الوصول لدواع أمنية عامة. ويتمثل الالتزام المفروض على الأطراف بموجب الفقرة ٣ في مجرد ضمان التعاون بين الناقلين والسلطات المختصة في هذا المجال.

(٦٨١) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1988/2 (الجزء ثانيا) ص ٥٦-٥٨، المرجع نفسه، الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة ٦٦؛ المرجع نفسه، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثالثة، الفقرة ٣٧.

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٥ في مجملها

١٥-١٠ تلزم الفقرة ١ من المادة ١٥ كل طرف بأن يتخذ "التدابير المناسبة" التي تكفل عدم استخدام وسائل النقل التي يشغلها الناقلون التجاريون في ارتكاب الجرائم المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ٣. وهي تنص أيضا على أن هذه التدابير يمكن أن تتضمن عقد "ترتيبات خاصة" مع الناقلين التجاريين؛ ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن الاتفاقية تنص على تعريف واسع نسبيا لهذا التعبير (انظر الفقرة ١٥-٢ أعلاه)^(٦٨٢). وعلى حين أن الأشخاص المكلفين بتنفيذ المادة ١٥ يجب عليهم أن يضمنوا أن جميع من يشملهم التعريف تطبق عليهم تلك "التدابير المناسبة"، يمكن النظر أيضا في مسألة ما إذا كان يتعين، على ضوء الظروف الوطنية أو الممارسات الدولية السائدة، شمول أطراف فاعلة أخرى بهذه التدابير. من ذلك مثلا أنه في عام ١٩٩٥، أوصى تقرير الفريق العامل المعني بالتعاون البحري بأنه "ينبغي إشراك الناقلين التجاريين ووكالات تطعيم السفن ومالكي السفن وسلطات الموانئ والهيئات التجارية وسائر الفئات المهنية العاملة في مجال النقل البحري استنادا إلى مبدأ التعاون الطوعي في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات"^(٦٨٣).

١٥-١١ وكان هناك قبل إبرام اتفاقية سنة ١٩٨٨ إدراك لضرورة تشجيع الأشخاص المشتغلين بنقل الركاب والبضائع، سواء بالطرق أو بالسكك الحديدية أو بالسفن أو بالطائرات،^(٦٨٤) على التعاون مع السلطات المختصة في منع أنشطة الاتجار غير المشروع. من ذلك مثلا أن المخطط الشامل المتعدد التخصصات يتحدث عن عقد ترتيبات مفصلة مع مشاركين من قطاع النقل تتقرر بموجبها مسؤوليات كل من المعنيين بهذا المجال. وينبغي لتلك "الترتيبات"، كلما أمكن، أن تستند إلى مذكرات تفاهم تعقد بين مجلس التعاون الجمركي ومختلف المنظمات الدولية المعنية، مثل الغرفة الدولية للشحن البحري، والرابطة الدولية للنقل الجوي، ... وإلى أية مبادئ توجيهية موضوعية تكون مصاحبة لها وتسرّد تفاصيل التدابير التعاونية التي يجب على السلطات والأعضاء في هذه المنظمات اتخاذها"^(٦٨٥).

١٥-١٢ والدول التي تنظر في إنشاء برنامج مفاوضات مع الناقلين التجاريين لأول مرة يمكنها الاستفادة من مجموعة متنامية أبدا من الممارسات التي أنشأتها دول أخرى منذ سنة ١٩٨٨. وقد سعت تلك المبادرات بوجه عام إلى الانطلاق من العلاقات القائمة مع الدوائر الجمركية المحلية أو مع سلطات أخرى مناسبة إلى صوغ تدابير عملية يستطيع المشاركون من خلالها تعزيز التعاون في

(٦٨٢) انظر أيضا شرح الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١ أعلاه.

(٦٨٣) تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري المقود في فيينا في الفترة من ١٩ إلى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ وفي الفترة من ٢٠ إلى ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥ (E/CN.7/1995/13)، التوصية ٢٣.

(٦٨٤) انظر مثلا Programme of Co-operation and Assistance to Deter Narcotics Smuggling via Commercial Aircraft, agreed between the United States Customs Service and the Air Transport Association of America in March 1985.

(٦٨٥) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A.87.I.18)، الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٩٧.

التصدي لمشكلة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية. وتتضمن الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ١٥ مزيداً من التوجيهات بشأن المضمون الملزم لبرنامج كهذا وبشأن نطاقه.

١٣-١٥ ومن الشائع - وأن لم تقصّ به اتفاقية سنة ١٩٨٨ - أن تشمل الترتيبات المعقودة مع الناقلين التجاريين أنشطة تضطلع بها السلطات المعنية في مجالات من بينها توفير التدريب والتعليم والمشورة والمعلومات.^(٦٨٦) ومن أمثلة التدابير التي أثبتت نفعها البالغ تزويد القطاع الخاص بتوجيهات بشأن استبانة المواقع غير الطبيعية التي تتم عن وجود اتجار غير مشروع بالمخدرات.^(٦٨٧) ومن الممكن أن تستكمل تلك التدابير بإقرار مبادئ رائدة وإجراءات للإبلاغ عن الأوضاع المثيرة للشبهة وما إلى ذلك من أمور إلى السلطات المعنية.

١٤-١٥ ومما يذكر أنه لجئ في موضع آخر من اتفاقية سنة ١٩٨٨ إلى نهج مماثل قائم على مفهوم سعي الدولة إلى إشراك المشتغلين بالتجارة المشروعة في جهود مكافحة الاتجار غير المشروع. وأوضح مثل على ذلك هو منع تسريب المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات والمؤثرات العقلية.^(٦٨٨) وبالمثل، وكما ذكر في موضع آخر، تؤكد الدول الآن على أهمية هذا البعد التعاوني لجهودها الرامية إلى منع استخدام نظامها المالي في أغراض غسل الأموال.^(٦٨٩) وينبغي أن يوضع في الاعتبار ما اتخذ من مبادرات في تلك الميادين عند صوغ سياسة بشأن العلاقة مع الناقلين التجاريين.

١٥-١٥ ومن جهة أخرى، فإن الفقرة ١ تنهض على افتراض أن "التدابير المناسبة" التي تتخذها الأطراف ستكون أوسع من مجرد عقد ترتيبات خاصة مع الناقلين التجاريين.^(٦٩٠) وقد سنت بعض الأطراف أحكاماً تنص على فرض غرامات مالية و/أو على ضبط وسائل النقل التي تُستخدم في أنشطة الاتجار غير المشروع بالمخدرات، والتجريد منها.^(٦٩١) ويمكن الربط بين فرض تلك الغرامات وبين عقد ترتيبات خاصة من النوع الذي سبقت مناقشته أعلاه. ففي الولايات المتحدة مثلاً، "تعد" مشاركة ناقل تجاري في ترتيب كهذا عامل تخفيف عند اتخاذ أي قرار أو توصية بالضبط أو بالتجريد إذا وجدت أي مخدرات غير مشروعة على وسيلة نقل يملكها ذلك الناقل".^(٦٩٢)

(٦٨٦) المرجع نفسه.

(٦٨٧) تلك سمة رئيسية من سمات التحالف لمكافحة المخدرات (Anti-Drugs Alliance) الذي أنشأته مصلحة الكوس والجمارك بالملكة المتحدة.

(٦٨٨) انظر أعلاه شرح المادة ١٢.

(٦٨٩) انظر أعلاه شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٣.

(٦٩٠) انظر أعلاه شرح المادة ١ من الفقرة ١٥.

(٦٩١) للاطلاع على موقف الولايات المتحدة انظر 19 U.S.C. 1584 and 19 U.S.C. 1594.

(٦٩٢) Manual for Compliance with the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Washington, D.C., United States Department of Justice, 1992), p. 53.

١٥-١٦ وعند إجراء أي استعراض لدى ملاءمة القانون في هذا المجال يمكن إجراؤه بالترادف مع استعراض يتعلق بمصادرة الوسائط عملاً بالمادة ٥ من الاتفاقية،^(٣٣) ينبغي إيلاء الاعتبار لـ "الاحتياطات المعقولة" المنصوص عليه في الفقرة ٢. وكانت تلك الصيغة جزءاً من حل وسط أخذ به في تعديل مشروع نص سابق (انظر الفقرة ١٥-٣ أعلاه). وقد قرر بعض البلدان، عملاً بالسلطة المخولة بموجب المادة ٢٤، فرض معايير حرص أشد صرامة على الناقلين التجاريين،^(٣٤) بحيث يتعين على المسؤولين عن تنفيذ التدابير في هذا المجال أن ينظروا فيما إذا كان أم لم يكن من المناسب اتباع سوابق على هذا القدر من العموم. وبالمثل، فعلى حين أن صياغة الفقرة ٢ تفرّق بين الناقلين تبعاً لما إذا كان محل عملهم يقع أو لا يقع في إقليم الطرف المعني، امتنعت بعض الدول عن مراعاة هذا التمييز في سياساتها الوطنية وآثرت على ذلك نهجاً موحداً. ومؤدى ذلك أن سيلزم أن تتضمن عملية التنفيذ تقييماً لأنسب المواقف التي يؤخذ بها في هذا الصدد.

(٦٩٣) انظر أعلاه شروح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١، والفقرة ٢، والفترتين الفرعيتين (أ) و(ب) من الفقرة ٤ - من المادة ٥.

(٦٩٤) انظر على سبيل المثال "تقرير وفد الولايات المتحدة الى مؤتمر الأمم المتحدة لاعتماد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية"، 101-15. P. 91. 101st Congress, 1st Session, Senate, Exec. Rept.

المستندات التجارية ووسم الصادرات

تعليقات عامة

١-١٦ يعد إخفاء هوية المنتج واحدة من أكثر الطرق استخداماً لتسريب أو تهريب المخدرات والمؤثرات العقلية. وقد اعترفت الاتفاقيات السابقة بأهمية الوسم الدقيق للمواد،^(١٩٨) وفي سنة ١٩٨٦، دعا الاجتماع الأقاليمي الأول لرؤساء الأجهزة الوطنية المعنية بإنفاذ قوانين العقاقير الى التأكيد من أن شحنات المخدرات والمؤثرات العقلية موصوفة وصفا صحيحا على كل الأوراق والمستندات والبيانات الجمركية المرفقة.^(١٩٩) وأثناء اجتماعات فريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية، ثبت أن مضمون ما كان سيصبح المادة ١٦ موضع خلاف كبير. وأعد مشروع مادة آخر ولكن عددا من الممثلين أبدوا تحفظاتهم عليه زاعمين أن الوسم الدقيق ربما أغرى بالتسريب الإجرامي بتيسيره التعرف على هوية محتويات الشحنة.^(٢٠٠) غير أنه اتفق في النهاية على أن فائدة المنع التي ينطوي عليها الوسم الدقيق كفيلا بأن تعوض عن مغبة هذه المخاطرة.

٢-١٦ وتورد المادة ٣١ في اتفاقية سنة ١٩٦١ أحكاما مفصلة بشأن إجازات الاستيراد والتصدير تقضي بأن تبين الإجازة اسم المخدر والاسم الدولي غير التجاري، إن وجد، والكمية المعتمز استيرادها أو تصديرها، واسم وعنوان المستورد والمصدر.^(٢٠١) ويجب أن ترفق بكل إرسالية إجازة تصديرها.^(٢٠٢) وبمقتضى المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٧١، يجب أن يورد إذن الاستيراد أو التصدير المطلوب للمواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني معلومات مماثلة،^(٢٠٣) كما يشترط إيراد نفس المعلومات تقريبا في إعلان تصدير المواد المدرجة بالجدول الثالث.^(٢٠٤)

٣-١٦ وتتناول الفقرة ١ من المادة ١٦ في نصها النهائي محتويات مستندات تجارية معينة، وتتناول الفقرة ٢ مسألة الوسم. كما يتناول نص المادة شحنات المخدرات والمؤثرات العقلية وتمكن

(١٩٥) اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، المادة ٣١؛ اتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ١٢.

(١٩٦) انظر "الاجتماع الأقاليمي الأول لرؤساء الأجهزة الوطنية المعنية بإنفاذ قوانين العقاقير (اجتماع هونليا الأقاليمي) فيينا، النمسا، ٢٨ تموز/ يوليه ١ - آب/أغسطس ١٩٨٦: تقرير" (E/CN.7/1987/3) الفقرة ٢، التوصية ٨.

(١٩٧) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CN.7/1988/2 (الجزء ثانيا)، الفقرة ٢٢٦.

(١٩٨) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٤ من المادة ٣١.

(١٩٩) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٦ من المادة ٣١.

(٢٠٠) اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ١٢.

(٢٠١) اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ من المادة ١٢.

مقارنته بأحكام المادة ١٢ التي تقضي بأن يكفل كل طرف، فيما يتعلق بالمواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني للاتفاقية، وسم الواردات والصادرات وتوثيقها مستندياً حسب الأصول، وأن تتضمن المستندات التجارية كالفواتير وكشوف البضائع والمستندات الجمركية وسندات النقل وغيرها من مستندات الشحن، أسماء المواد الجاري استيرادها أو تصديرها، حسب التسميات الواردة في الجدول الأول أو الجدول الثاني، والكمية المستوردة أو المصدرة، واسم وعنوان كل من المصدر والمستورد، وكذلك اسم وعنوان المرسل إليه إن تيسرت معرفتهما.^(٧٠٢)

الفقرة ١

١- يستلزم كل طرف أن تكون الصادرات المشروعة من المخدرات والمؤثرات العقلية موثقة مستندياً حسب الأصول. وبالإضافة إلى مستلزمات التوثيق بمقتضى المادة ٣١ من اتفاقية سنة ١٩٦١ ومن اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، والمادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٧١، يجب أن تتضمن المستندات التجارية، كالفواتير وكشوف البضائع والمستندات الجمركية وسندات النقل وغيرها من مستندات الشحن، أسماء المخدرات والمؤثرات العقلية التي يجري تصديرها حسب ما هو مبين في جداول اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية سنة ١٩٧١، وأن تتضمن الكمية المصدرة واسم وعنوان كل من المصدر والمستورد، وكذلك اسم وعنوان المرسل إليه إن تيسرت معرفتهما.

الشرح

١٦-٤ تورد الفقرة ١ بيان المعلومات التي يجب إدراجها في المستندات التجارية إضافة إلى المستندات المطلوبة بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١. وقائمة بنود المستندات التجارية (الفواتير وكشوف البضائع والمستندات الجمركية وسندات النقل وغيرها من مستندات الشحن) ليست قائمة مانعة. فمثلاً، لئن كانت بيانات البضائع المشحونة جواً غير مذكورة صراحة، فمن الواضح أنها تدخل في نطاق تلك الفقرة. وتعبير "المستندات التجارية" لا يقتصر على المستندات التي قد ترافق الشحنة، بل تتجاوزها إلى المستندات ذات الصلة بالشحنة وإن لم ترافقها.^(٧٠٣) ومن أمثلة المعلومات الإضافية التي قد يكون من المجدي إدراجها في المستندات التجارية، "رقم الدفعة" الذي يعطيه الصانع للسلعة، إذ قد يفيد في التعرف على المواد واقتفاء أثرها.

(٧٠٢) المادة ١٢، الفقرة الفرعية (د) من المادة ٩.

(٧٠٣) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة، الفقرة ٣٤.

الفقرة ٢

٢- يستلزم كل طرف أن لا تكون شحنات المخدرات والمؤثرات العقلية الجاري تصديرها موسومة بصورة خاطئة.

الشرح

١٦-٥ لا تنص الفقرة ٢ على أي اشتراط إيجابي يتعلق بوسم الطرود. غير أنه ارتثي من المستصوب إلزام الأطراف بمنع الوسم الخاطئ للشحنات، ليس فحسب لصالح المسؤولين عن مراقبة المخدرات والمؤثرات العقلية، بل أيضا من أجل التصدي لمشاكل أخرى من بينها الوسم الخاطئ للمستحضرات غير الصيدلانية التي يُدعى أنها أدوية، الأمر الذي يعني منظمة الصحة العالمية.^(٧٠١) وعلى ذلك فإن هذه الفقرة ستساعد السلطات المسؤولة عن الصحة العامة وعن مراقبة الأدوية بوجه عام. ولمنع هذا الوسم الخاطئ، ينبغي أن لا تستخدم مختصرات الأسماء أو رموزها غير المرخص بها؛ كما ينبغي أن لا يتاح إدخال تعديلات على الأسماء أو الكميات، بما في ذلك التصويب والحذف؛ وينبغي أن تكون الحاويات موسومة بوضوح وعلى نحو يتعذر محوه.

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٦ في مجملها

١٦-٦ خلصت مشاورات الخبراء المشتركة بين الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات وفريق بومبيدو، التي نظمت بالاشتراك بين الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات وفريق بومبيدو التابع لمجلس أوروبا، في ايار/مايو ١٩٩٥، الى أن وسم البضائع عمداً بصورة خاطئة إنما هو عامل هام من عوامل الإسهام في تسريب المخدرات والسلائف كليهما من القنوات المشروعة الى قنوات الاتجار غير المشروع. وأوصى الفريق باعتبار الوسم الخاطئ وتزوير المستندات التجارية بقصد تيسير ذلك التسريب جريمة يعاقب عليها مع تشديد العقوبة بالمقارنة بالجرائم المماثلة التي لا تكون المواد فيها خاضعة للمراقبة.^(٧٠٢)

١٦-٧ وثمة من تعابير الوجه ما يثير ارتياب سلطات المراقبة في وجود محاولة للتشويش على منشأ الشحنة أو طبيعتها.^(٧٠٣) وينبغي إيلاء انتباه خاص لأي تغيير في التعبئة أو الوسم يُدخل على ما أجراه الصانع أو الشاحن الأصلي، وخاصة إذا عرف أو اشتبه في أن التغيير قد أجري في

(٧٠٤) المرجع نفسه، الفقرة ٤٢ (التي تشير الى القرار الذي اعتمدهت جمعية الصحة العالمية عام ١٩٨٨ (WHA

(41.26).

(٧٠٥) "تقرير عن المداولات والاستنتاجات والتوصيات" (INBC/PS/1995/N.4) مشاورات الخبراء المشتركة بشأن مراقبة السماسرة ومتعهدي تجارة العبور الذين يتعاملون في المؤثرات العقلية والسلائف، التي نظمتها الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات وفريق بومبيدو، فيينا، ٣-٥ ايار/مايو ١٩٩٥.

(٧٠٦) انظر الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات: مبادئ توجيهية مُعدّة لكي تستعملها السلطات الوطنية في منع تسريب السلائف والكيميائيات الأساسية.

دولة عبور أو في منطقة حرة أو في ميناء حر. وبالمثل ينبغي أن تكون السلطات في دول العبور على حذر من أي طلب لتغيير تعبئة أو وسم شحنة عابرة.

٨-١٦ وقد سبق أن دار النقاش على الصعيد الدولي حول مزايا ومساوئ الوسم المحدد (انظر الفقرة ١٦-١ أعلاه)، وتشترط أحكام الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ٩ من المادة ١٢، والفقرة ١ من المادة ١٦، أن تورد جميع المستندات أسماء المخدرات والمؤثرات العقلية والسلائف كما هي مبينة في جداول اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ وفي جدولي اتفاقية سنة ١٩٨٨. وينبغي أن تستثير أي تسمية غير محددة (مثل "مواد كيميائية عضوية" عوضاً عن "التولوين") إجراء فحص دقيق للشحنة للبت فيما إذا كان ذلك عن سلامة نية. وفي هذا الصدد، ستجد السلطات الوطنية للمراقبة من المفيد والملائم أن تستعين بالرموز المحددة التي يوردها النظام المنسق للتسميات الجمركية الذي أقرته المنظمة العالمية للجمارك.

الاتجار غير المشروع عن طريق البحر

تعليقات عامة

١٧-١ تضم المادة ١٧ أحكاما ابتكارية للغاية في مجال إنفاذ القوانين هدفها تعزيز التعاون الدولي في منع السفن من ممارسة الاتجار غير المشروع بالمخدرات عن طريق البحر. ولهذه المادة صلة وثيقة بعدد من الأحكام الهامة الأخرى في اتفاقية سنة ١٩٨٨. فلئن كان تركيزها منصبا على تيسير الحصول على اختصاص قضائي فيما يتعلق بالسفن المشبوهة، فإن الفعالية الشاملة للمخطط إنما تتوقف على امتلاك الدول لاختصاص قضائي تقادمي ملائم، وتلك مهمة المادة ٤.^(٧٧) وإضافة إلى ذلك، ليس نشاط إنفاذ القوانين في هذا المجال سوى جانب واحد من مسألة أوسع نطاقا هي مسألة التعاون بين دوائر الشرطة والجمارك على مكافحة وقمع ارتكاب الجرائم المعنية. وعلى ذلك ينبغي أن تبحث بالاقتران مع مواد أخرى من بينها المادة ٩ (أشكال أخرى من التعاون والتدريب).^(٧٨)

١٧-٢ وعلى الرغم من خطورة تهريب المخدرات عن طريق البحر، فإن الاتفاقيات السابقة بشأن الاتجار غير المشروع بالمخدرات لم تتضمن أحكاما صريحة تتعلق بهذا الموضوع.^(٧٩) وقد وجدت إشارات إلى هذه المسألة في اتفاقية سنة ١٩٥٨ بشأن البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة.^(٨٠) وفي المقابل، لا تتضمن اتفاقية أعالي البحار لسنة ١٩٥٨ أي إشارة إلى الاتجار غير المشروع بالمخدرات.^(٨١)

(٧٧) انظر أعلاه شروح المادة ٤.

(٧٨) انظر أعلاه شروح المادة ٩.

(٧٩) انظر W. C. Gilmore, "Drug trafficking by sea", Marine Policy, No. 183, 1991.

(٨٠) ترخص الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١ من المادة ١٩ للدول الساحلية بأن تمارس اختصاصا جنائيا على متن سفينة أجنبية تمر جانبيا عبر بحر إقليمي إذا ثبتت "ضرورة هذا العمل لقمع الاتجار غير المشروع بالمخدرات"، ولا تمس الفقرة ٢ أو تنال من حق الدولة الساحلية في ممارسة ذلك الاختصاص القضائي على متن سفينة أجنبية تمر عبر بحر إقليمي بعد تركها المياه الداخلية.

(٨١) لا ترخص اتفاقية سنة ١٩٥٨ بشأن أعالي البحار باعتلاء سفينة تجارية أجنبية إلا عند الاستباه في قرصنة أو في تجارة رقيق أو عندما تكون السفينة منتمية إلى نفس الجنسية ولكنها ترفع دون وجه حق علم دولة أجنبية أو ترفض إظهار علمها (المادة ٢٢).

١٧-٣ وترد أولى الأحكام الموضوعية الواجبة التطبيق فيما وراء البحار الإقليمية في المادة ١٠٨ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار.^(٧١٣) وتنص تلك المادة المعنونة "الاتجار غير المشروع بالمخدرات أو المواد التي تؤثر على العقل":

"١- تتعاون جميع الدول في قمع الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمواد التي تؤثر على العقل بواسطة السفن في أعالي البحار بما يخالف الاتفاقيات الدولية.

٢- لأي دولة لديها أسباب معقولة للاعتقاد بأن سفينة ترفع علمها تقوم بالاتجار غير المشروع بالمخدرات أو المواد التي تؤثر على العقل أن تطلب تعاون دول أخرى لقمع هذا الاتجار."

وبمقتضى الفقرة ٢ من المادة ٥٨ من نفس الاتفاقية، تنطبق هذه المادة على المنطقة الاقتصادية الخالصة بقدر ما تنطبق على أعالي البحار.^(٧١٤)

١٧-٤ وعلى الرغم من أن الرأي كان في البدء معارضا لإيراد إشارة الى مسألة اعتلاء السفن التي ترفع أعلاما أجنبية في أي تعديل لاتفاقية سنة ١٩٦١،^(٧١٥) فقد رأت لجنة المخدرات ضرورة إدراج حكم فيما سيصبح اتفاقية سنة ١٩٨٨، وأدرجت مادة بشأن هذا الموضوع في المشاريع الأولى لنص الاتفاقية. والنص الحالي صيغة موسعة كثيرا للنص الذي كان قد أدرج في تلك المشاريع.

الفقرة ١

١- تتعاون الأطراف إلى أقصى حد ممكن، وبما يتفق مع القانون الدولي للبحار، على منع الاتجار غير المشروع عن طريق البحر.

الشرح

١٧-٥ ينبنى نص الفقرة ١ على أساس المادة ١٠٨ من اتفاقية قانون البحار (انظر الفقرة ١٧-٣ أعلاه). فهو يفرض على الأطراف التزاما بالتعاون في هذا الأمر تشدد على أهميته العبارة "إلى

(٧١٢) قانون البحار: اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع (A.83.V.5).

(٧١٣) تنص تلك الفقرة على أنه "تنطبق المواد ٨٨ إلى ١١٥ وغيرها من قواعد القانون الدولي المتصلة بالأمر، على المنطقة الاقتصادية الخالصة بالقدر الذي لا تتنافى به مع هذا الجزء"، أي الجزء الخامس من الاتفاقية المعنون "المنطقة الاقتصادية الخالصة".

(٧١٤) انظر تقرير فريق الخبراء المعني بدراسة تطبيق الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لعام ١٩٦١، (E/CN.7/1983/2/Add.1) الفقرة ٤.

أقصى حد ممكن". وترتبط الإشارة الى القانون الدولي للبحار^(١١٠) بين اتفاقية سنة ١٩٨٨ وبين المواد ذات الصلة في اتفاقية قانون البحار لسنة ١٩٨٢، من حيث أن قواعد القانون الدولي للبحار في هذا الشأن تنعكس الى حد كبير على اتفاقية سنة ١٩٨٨.

الفقرة ٢

٢- يجوز للطرف الذي تكون لديه أسباب معقولة للاشتباه في أن إحدى السفن التي ترفع علمه أو لا ترفع علما ولا تحمل علامات تسجيل، ضالعة في الاتجار غير المشروع، أن يطلب مساعدة أطراف أخرى على منع استخدامها لهذا الغرض. ويجب على الأطراف التي يطلب إليها ذلك أن تقدم المساعدة المطلوبة منها في حدود الإمكانيات المتاحة لديها.

الشرح

١٧-٦ توسع الفقرة ٢ نطاق نص الفقرة ٢ من المادة ١٠٨ في اتفاقية قانون البحار لسنة ١٩٨٢ (انظر الفقرة ١٧-٣ أعلاه) فيما يتعلق بالمساعدة التي قد يطلبها طرف في منع استخدام سفينة تحمل علمه في الاتجار غير المشروع بالمخدرات. فعلى خلاف المادة ١٠٨، تنطبق أحكام هذه الفقرة أيضا على السفن التي لا جنسية لها.^(١١١) وتقيد الجملة الثانية التزام الأطراف المتلقية لطلب تقديم تلك المساعدة إذ أن العبارة "في حدود الإمكانيات المتاحة لديها" تسلم بإمكانية وجود قيود عملية على قدرة بعض الأطراف على تقديم مساعدة كاملة بناء على طلبها (انظر الفقرات ١٧-٤٣ الى ١٧-٤٦ أدناه).

الفقرة ٣

٣- يجوز للطرف الذي تكون لديه أسباب معقولة للاعتقاد بأن إحدى السفن التي تمارس حرية الملاحة وفقا للقانون الدولي، وترفع علم طرف آخر أو تحمل علامات تسجيل خاصة به، ضالعة في الاتجار غير المشروع، أن يخطر الدولة التي ترفع السفينة علمها بذلك وأن يطلب منها إثباتات للتسجيل، ويطلب منها عند إثباته إذنا باتخاذ التدابير الملائمة إزاء هذه السفينة.

(٧١٥) كان قد سحب في البداية تعديل يرمي الى إدراج تلك الإشارة (انظر الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة السابعة عشرة، الفقرة ٣٤، ولكن العبارة أضيفت مرة أخرى في مرحلة لاحقة على أثر مناقشات غير رسمية.

(٧١٦) تتطرق اتفاقية سنة ١٩٨٢ الى السفن عديمة الجنسية في مادتها ٩٢ (الوضع القانوني للسفن)، و ١١٠ (حق الزيارة).

الشرح

١٧-٧ كانت صياغة الفقرة ٣ ماثرا لكثير من الجدل. ولم يكن ذلك بسبب أي صعوبة إزاء المبدأ بل بسبب خلاف على وصف المنطقة البحرية التي تنطبق عليها. ففي المشروع المعروض على المؤتمر، كان النص يشير الى سفينة "مبحرة وراء الحدود الخارجية للبحر الإقليمي لأي دولة." (٣٧) وكانت صيغة سابقة للنص تستخدم العبارة "أعالي البحار حسبما عرفت في الجزء السابع من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار." (٣٨)

١٧-٨ وقد جاءت الإشارة الى "حرية الملاحة وفقا للقانون الدولي" في الفقرة ٣، وما ذكر في الفقرة ١١ من أي عمل يجري وفقا للمادة ١٧ يتعين أن يولى فيه "الاعتبار الواجب لضرورة عدم التدخل في حقوق الدول الساحلية والتزاماتها وممارستها لاختصاصها القضائي وفقا للقانون الدولي للبحار" - جاء نتيجة لتوفيق صعب بين الدول التي كانت تؤيد ممارسة سلطات الإنفاذ فيما وراء الحدود الخارجية للبحر الإقليمي والدول التي ادعت أن الدول الأخرى ليس لها حق اتخاذ إجراء كهذا في المنطقة الاقتصادية الخالصة لدولة ساحلية. (٣٩) وتشير المناقشات التي دارت أثناء المؤتمر الى أنه كان هناك اتفاق عام على أن اتفاقية سنة ١٩٨٢ لقانون البحار ستشكل أساس المدة ١٧، وأن "القانون الدولي" المشار إليه في الفقرة ٣، و"القانون الدولي للبحار" المشار إليه في الفقرة ١١، كانا ذلك القانون كما ذكر في سياق اتفاقية سنة ١٩٨٢.

١٧-٩ وتقضي الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٨٧، والفقرة ١ من المادة ٥٨ من اتفاقية قانون البحار لسنة ١٩٨٢، بأن تتمتع جميع الدول، ساحلية كانت أم غير ساحلية، بحرية الملاحة في أعالي البحار وفي المنطقة الاقتصادية الخالصة. وتخضع تلك الحرية لشروط المسؤولية العامة المفروضة على دول العلم بأن تتصرف وفقا لاتفاقية سنة ١٩٨٢ وغير ذلك من قواعد القانون الدولي، وأن تضع موضع الاعتبار الواجب مصالح الدول الأخرى في أعالي البحار، وأن تضع موضع الاعتبار الواجب حقوق وواجبات الدول الساحلية في المنطقة الاقتصادية الخالصة. وحقوق وواجبات الدول الساحلية في المنطقة الاقتصادية الخالصة منصوص عليها في المادة ٥٦ من اتفاقية سنة ١٩٨٢. (٤٠)

١٧-١٠ وتشمل حقوق الدولة الساحلية والتزاماتها وممارستها الاختصاص القضائي، المكفولة بموجب اتفاقية قانون البحار لسنة ١٩٨٢ وتحميها بالكامل الفقرة ١١ من المادة ١٧ من اتفاقية

(٧١٧) انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CONF.82/12، "المادة ١٢" (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.11)، الفرع أولاً، الفقرة ١، ص ١٥٤.

(٧١٨) المرجع نفسه، الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانياً ("المادة ١٢").

(٧١٩) انظر مثلاً، الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة السابعة عشرة، الفقرات ٧ الى ٥٢؛ والجلسة العشرين، الفقرات ١ الى ٤؛ والجلسة الثامنة والعشرين، الفقرة ١؛ والجلسة التاسعة والعشرين، الفقرات ١ الى ١٢٨ والمرفق.

(٧٢٠) تتمثل هذه الحقوق، في جوهرها، في حقوق سيادية على الموارد الطبيعية للمنطقة، واختصاص قضائي فيما يتعلق بإقامة واستعمال الجزر الاصطناعية والمنشآت والتراكيبات، وإجراء البحوث العلمية البحرية، وحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها، وحقوق وواجبات أخرى منصوص عليها في اتفاقية سنة ١٩٨٢.

سنة ١٩٨٨ - حق الدولة الساحلية في ممارسة الاختصاص القضائي في المنطقة المتاخمة لها لكي تمنع وتعاقب خرق قوانينها وأنظمتها الجمركية والضريبية^(٧٢١) وتمارس حق المطاردة الحثيثة^(٧٢٢).

١٧-١١ وفيما يتعلق بالحق الأول، أثبتت الممارسات بين الدول، كما أيدت المناقشات التي دارت أثناء المؤتمر عموماً، الافتراض الذاهب إلى أن الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية يشكل خرقاً للقوانين والأنظمة الجمركية والضريبية داخل إقليم الدولة الساحلية أو بحرهما الإقليمي. وتسمح المادة ٣٣ من اتفاقية قانون البحار لسنة ١٩٨٢ للدولة الساحلية بإنشاء منطقة متاخمة لا تمتد إلى أبعد من ٢٤ ميلاً بحرياً من خطوط الأساس التي يقاس منها عرض البحر الإقليمي، وتمارس فيها السيطرة اللازمة من أجل "منع خرق قوانينها وأنظمتها الجمركية أو الضريبية أو المتعلقة بالهجرة أو الصحة".

١٧-١٢ وأدلى عدد من الممثلين ببيانات في الجلسات العامة تتعلق بتفسيرهم للوضع الذي تم التوصل إليه أثناء المفاوضات. فأعرب ممثل الولايات المتحدة^(٧٢٣) عن رأيه قائلاً إن الفقرة ١١ تشير إلى "المجموعة المحدودة من المواقف التي تخول فيها الدولة الساحلية حقوقاً فيما وراء الحدود الخارجية للبحر الإقليمي: وهي المواقف التي تقتضي المطاردة الحثيثة في المنطقة الاقتصادية الخالصة وفي أعالي البحار وممارسة الاختصاص القضائي في المنطقة المتاخمة". كما أن الفقرة لا تنطوي على تأييد لأي مطالب أوسع قد تدعيها الدولة الساحلية فيما يتعلق بمنع الاتجار غير المشروع بالمنطقة الاقتصادية الخالصة. وأدلى ممثل هولندا ببيان يماثل ذلك في فحواه ولقي تأييداً من جانب ممثل المملكة المتحدة^(٧٢٤) وذكر ممثل موريتانيا أن الاتفاقية سوف تطبق - حسبما يرى - "دون مساس بحقوق الدول الساحلية وامتيازاتها في المياه الإقليمية والمنطقة المتاخمة وفي المنطقة الاقتصادية الخالصة بموجب القانون الدولي للبحار".^(٧٢٥) وقدم كل من ممثل الهند وممثل جمهورية أوكرانيا الاشتراكية السوفياتية ملاحظات مكتوبة بهذا المعنى لكي تدرج في الوثائق الرسمية بموجب إجراء اعتمده اللجنة الثانية.^(٧٢٦)

١٧-١٣ وتخول الفقرة ٣ الطرف الذي تكون لديه أسباب معقولة للاعتقاد بأن السفينة المعنية متورطة في الاتجار غير المشروع أن يخطر الدولة التي ترفع السفينة عملها بذلك، وأن يطلب منها أولاً إثباتاً لتسجيل السفينة لديه، ويحصل منها ثانياً على إذن باتخاذ التدابير المناسبة. ولا يكاد يذكر شيء عن الطريقة التي يطلب بها ذلك ولا عن مضمون طلب كهذا، مما يشكل تبايناً شديداً مع تفصيل أحكام المادة ٧ في سياق المساعدة القانونية المتبادلة. ومن جهة أخرى فإن الفقرة ٧

(٧٢١) اتفاقية سنة ١٩٨٢، المادة ٣٣.

(٧٢٢) المرجع نفسه، المادة ١١١.

(٧٢٣) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة ٨٠.

(٧٢٤) المرجع نفسه، الفقرتان ٨١ و ٨٣.

(٧٢٥) المرجع نفسه، الفقرة ٨٤.

(٧٢٦) المرجع نفسه، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة التاسعة والعشرون،

تورد أحكاما إجرائية ترد مناقشتها أدناه، كما تتناول الفقرة ٤ بعض "التدابير الملازمة" التي يتعين اتخاذها.

١٤-١٧ وتورد الفقرة ٣، وكذلك الفقرة ٤، إشارة إلى إذن تمنحه دولة العلم. وقد اختيرت الصياغة بحيث تؤكد الطابع الإيجابي للقرار الذي ينتظر من دولة العلم، في ممارستها لسيادتها، أن تتخذه بصدد سفينتها. وليس في هذه المادة ما يقصد به بأي حال النيل من حقوق دولة العلم فيما يتعلق بسفينتها ولا أي إلزام لدولة العلم بتقديم الإذن المطلوب؛ فالأمر كله راجع إلى السلطة التقديرية لتلك الدولة ولها أن تقرر ما إذا كانت ستسمح أو لا تسمح لطرف آخر بأن يتخذ إجراءات ضد سفينتها.^(٧٢٧)

١٥-١٧ وأثناء مناقشة الفقرة ٣، ذكر ممثل كندا أن الحكومة الكندية ليس من دأبها، عند الاستجابة لطلبات من النوع المذكور في تلك الفقرة، أن تمنح الإذن إذ هي تكتفي بدلا من ذلك بعدم الاعتراض على الإجراءات المقترحة، وترى تلك الحكومة أن ذلك يتفق مع أحكام الاتفاقية.^(٧٢٨)

الفقرة ٤

٤- يجوز للدول التي ترفع السفينة علمها أن تأذن للدولة الطالبة، وفقا للفقرة ٣ أو لمعاهدات نافذة بينهما أو لأي اتفاق أو ترتيب تتوصل إليه تلك الأطراف على أي نحو آخر، بالقيام، في جملة أمور، بما يلي:

(أ) اعتلاء السفينة؛

(ب) وتفتيش السفينة؛

(ج) وفي حالة العثور على أدلة تثبت التورط في الاتجار غير المشروع، اتخاذ ما يلزم من إجراءات إزاء السفينة والأشخاص والبضائع التي تحملها السفينة.

الشرح

١٦-١٧ تصف الفقرة ٤ التدابير التي يمكن أن تتخذ. وهي مرتبطة بالفقرة ٣ من حيث أنها تعرض التدابير التي يمكن أن يؤذن بها بموجب تلك الفقرة ولكنها تشرع أيضا ممارسات يجوز أن

(٧٢٧) المرجع نفسه، الجلسة التاسعة والعشرون، الفقرة ٧.

(٧٢٨) المرجع نفسه، الجلسة التاسعة والعشرون، المرفق.

يؤذن بها وفقا لمعاهدات سارية بين الأطراف المعنية أو لأي اتفاق أو ترتيب تكون قد توصلت إليه.

١٧-١٧ وكان القصد من صياغة الفقرة على هذا النحو إبراز الطابع التخيري لمختلف الإجراءات التي يمكن أن تتخذ ضد السفينة المعنية: الاعتلاء؛ والتفتيش؛ وفي حالة العثور على أدلة تثبت التورط في الاتجار غير المشروع، اتخاذ ما يلزم من إجراءات أخرى إزاء السفينة والأشخاص والبضائع التي تحملها السفينة.^(٣١٩) وليس هناك مزيد من التحديد فيما يتعلق بما تكونه تلك الإجراءات الأخرى: فقد حذفت عمدا إشارة الى الاستيلاء على السفينة وردت في مشروع نص سابق،^(٣٢٠) وإن كان هذا الحذف قد عُوض عنه بإدراج عبارة "في جملة أمور" التي تشير الى أن مدى ما يمكن اتخاذه من إجراءات يتجاوز تلك الإجراءات التي جاء ذكرها صراحة.^(٣٢١)

الفقرة ٥

٥- - حيثما تتخذ إجراءات عملا بهذه المادة، يضع الطرفان المعنيان موضع الاعتبار الواجب، الحاجة إلى عدم تهديد سلامة الحياة في البحار، وأمن السفينة والبضائع، وعدم الإضرار بالمصالح التجارية والقانونية للدولة التي ترفع السفينة علمها أو لأية دولة معنية أخرى.

الشرح

١٧-١٨ أدرجت الفقرة ٥ لضمان أن الإجراءات التي تتخذ بموجب الفقرتين ٣ و٤ لا تعرض السفينة المعنية للخطر ولا تتهدد سلامة طاقمها أو البضائع التي تحملها ولا تنال من الحقوق المشروعة أو تضر بالمصالح التجارية المشروعة لدولة العلم أو لأي دولة أخرى يهملها الأمر. وقد توخيت العناية في اختيار الأسلوب: فعلى الأطراف أن "تضع موضع الاعتبار الواجب" الاحتياطات المدرجة بالنص؛ وليست هناك عبارات مطلقة، مما ينم عن تسليم، مثلا، بأن بعض الإضرار بالمصالح التجارية المشروعة قد يكون أمرا لا مناص منه إذا أوقف أو تأخر مضي السفينة قدما في طريقها.

(٧٢٩) المرجع نفسه، الجلسة التاسعة والعشرون، الفقرة ٨.

(٧٣٠) المرجع نفسه.

(٧٣١) انظر أدناه شرح الفقرة ٦ من المادة ١٧.

الفقرة ٦

٦- يجوز للدولة التي ترفع السفينة علمها أن تعتمد، بما يتفق والتزامها الوارد في الفقرة ١ من هذه المادة، إلى إخضاع الإذن الذي تصدره لشروط يتفق عليها، بينها وبين الطرف الطالب، بما في ذلك الشروط المتعلقة بالمسؤولية.

الشرح

١٧-١٩ سبق أن أُكِّد (انظر الفقرة ١٧-١٤ أعلاه) على أنه ما من طرف يُلزم بمنح الإذن المشار إليه في الفقرتين ٣ و٤. كما أدرج شرط إضافي مؤداه أنه عندما يمنح ذلك الإذن يجوز أن يكون خاضعا لشروط. فالموقف ليس موقف "كل شيء وإلا فلا". وعلى الرغم من أن الشروط ينبغي أن تحظى بموافقة الطرفين، فإن دولة العلم يمكنها أن تحدد الشروط التي تكون بموجبها على استعداد لمنح الإذن اللازم (انظر الفقرتين ١٧-٣٥ و١٧-٣٦ أدناه).

١٧-٢٠ وكان وراء إدراج ذلك الحكم شاغل خاص تنم عنه عبارته الختامية التي تشير إلى الشروط المتعلقة بالمسؤولية. والمسؤولية أو التبعية^(٧٣٣) المقصودة هي عن الأضرار التي قد تلحق بالسفينة أو بحمولتها أو بأي طرف ثالث، أو الأذى قد يلحق بالطاقم أثناء أو من جراء اعتلاء السفينة أو تفتيشها أو اتخاذ إجراءات أخرى ملائمة. وفيما يتعلق بوجود أو عدم وجود أي مسؤولية عن الضرر الذي يلحق بالطرف متلقي الطلب، فإن ذلك سيكون أمرا يبت فيه القانون الناظم للمطالبة والاتفاقية لا تنطبق إليه. وفي هذا السياق، قد تكون الإشارة إلى الموافقة من جانب الطرفين أوضح مغزى بالنظر إلى أن الاختصاص القضائي واختيار القانون فيما يتعلق بأي مطالبة أمران يمكن أن يوافق عليهما كلا الطرفين؛ ومن جهة أخرى فإن ذلك أمر قد يحسن النظر فيه عند صياغة الممارسات المعيارية بين أزواج من الأطراف وليس في سياق طلب إذن فوري.

الفقرة ٧

٧- للأغراض المتوخاة في الفقرتين ٣ و٤ من هذه المادة، يستجيب كل طرف دون إبطاء للطلب الذي يرد من طرف آخر للاستفسار عما إذا كانت السفينة التي ترفع علمه مخولة بذلك، ولطلبات الاستئذان المقدمة عملا بالفقرة ٣. ويعين كل طرف، عندما يصبح طرفا في هذه الاتفاقية، سلطة أو عند الضرورة، سلطات، لتلقي هذه الطلبات والرد عليها. ويجب إبلاغ سائر الأطراف، عن طريق الأمين العام بهذا التعيين، في غضون شهر واحد من التعيين.

(٧٣٢) فضلت كلمة "مسؤولية" بغية تلبية احتياجات مختلف النظم القانونية.

الشرح

٢١-١٧ في الفقرة ٧، يطالب الأطراف بالاستجابة دون إبطاء للطلبات التي ترد وفقا للفقرتين ٣ و٤، وكإحدى سبل تحقيق هذا الإسراع أدرج مفهوم سلطة تستجيب للطلبات. وللطرف، عند الضرورة، أن يعين أكثر من سلطة واحدة. ونص الاتفاقية لا يشجع ذلك (حيث أنه قد يؤدي في واقع الممارسة الى حدوث تأخير عندما يوجه الطلب في البداية الى سلطة غير مختصة، غير أن هناك من الاعتبارات القانونية والجغرافية ما قد يجعل من الضروري تعيين سلطات مختلفة يعهد إليها بمناطق مختلفة. ويفترض النص إجراء اتصال مباشر مع سلطة معينة وليس اتصال غير مباشر كالاتصال عبر القنوات الدبلوماسية؛ وهذا الاتصال المباشر أمر بالغ الاستصواب بالنظر الى طابع الاستعجال في تلك الطلبات.

الفقرة ٨

٨- على الطرف الذي يقوم بأي عمل وفقا لهذه المادة أن يبلغ دون إبطاء الدولة التي ترفع السفينة المعنية علمها بنتائج ذلك العمل.

الشرح

٢٢-١٧ يبرز الحكم المنصوص عليه في الفقرة ٨ السلطة المخولة لدولة العلم بشأن ما يتخذ من إجراءات فيما يتعلق بسفنها. وعلى مستوى أكثر اتساما بالطابع العملي، تعد المسارعة الى تبادل المعلومات عاملا من عوامل قيام علاقات طيبة فيما بين السلطات المعنية.

الفقرة ٩

٩- تنظر الأطراف في عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو إقليمية لتنفيذ أحكام هذه المادة أو تعزيز فعاليتها.

الشرح

٢٣-١٧ تندرج الفقرة ٩ في عداد الفقرات الوعظية بهذه الاتفاقية، إذ لا تفرض على الأطراف أي التزام عدا النظر في إمكانيات معينة. وتشير الفقرة ٤ صراحة الى إمكانية عقد اتفاقات أو ترتيبات بين الأطراف في سياق التراخيص التي قد تمنح بموجب تلك الفقرة. ويشير الحكم الحالي الى نفع تلك الاتفاقات والترتيبات فيما يتعلق بجميع المسائل التي تشملها هذه المادة. وقد تكون ثنائية أو إقليمية، وقد تتناول تفاصيل تنفيذ أحكام هذه المادة (مثلا، وسائل الاتصال بهدف ضمان التعجيل بتلبية الطلبات)، أو تعزيز فعالية ذلك التنفيذ (مثلا بتبادل المعلومات المجدية بروح الفقرة ١ من المادة ٩ من الاتفاقية).

الفقرة ١٠

١٠- لا يجوز أن تقوم بأي عمل طبقاً للفقرة ٤ من هذه المادة إلا سفن حربية أو طائرات عسكرية أو سفن أو طائرات أخرى تحمل علامات واضحة ويسهل تبين أداؤها لمهام رسمية ولها الصلاحية للقيام بذلك العمل.

الشرح

١٧-٢٤ تستند صياغة الفقرة ١٠ الى صياغة المادة ١٠٧ والمادة ١١١ في اتفاقية قانون البحار لسنة ١٩٨٢. وهي تستهدف تحديد أنواع السفن والطائرات التي يمكن استخدامها حسب الأصول في عمليات منع السفن من الاتجار غير المشروع.

الفقرة ١١

١١- يولى الاعتبار الواجب في أي عمل يجري وفقاً لهذه المادة لضرورة عدم التدخل في حقوق الدول الساحلية والتزاماتها وممارستها لاختصاصها القضائي وفقاً للقانون الدولي للبحار وعدم المساس بتلك الحقوق والالتزامات والممارسة.

الشرح

١٧-٢٥ أدرجت الفقرة ١١، التي تتسم بأهمية خاصة، في إطار جهد لفض مناقشات طويلة حول صياغة الفقرة ٣ من هذه المادة، وقد تطرق إليها شرح تلك الفقرة (انظر الفقرات ١٧-٨ الى ١٧-١٠ أعلاه).

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٧ في مجملها

تعليقات عامة

١٧-٢٦ كما سبق التنويه، تضم المادة ١٧ من الاتفاقية أحكاماً على درجة عالية من الابتكار في مجال إنفاذ القوانين هدفها تعزيز التعاون الدولي في منع السفن من ممارسة الاتجار غير المشروع بالمخدرات عن طريق البحر. وهي تصوغ لهذه الغاية إجراءات وممارسات ومعايير مختلفة يتعين على الأطراف أن تطبقها بفعالية. ومن جهة أخرى فإن المادة ١٧ تشكل في جوهرها أحكاماً إطارية وليست - على خلاف المادة ٧ بشأن المساعدة القانونية المتبادلة - "معاهدة مصغرة" قائمة

بذاتها.^(٣٣) وعلى ذلك فإن الأشخاص المسؤولين عن تنفيذها سيتعين عليهم التصدي لطائفة واسعة من الاهتمامات ذات الطابع السياساتي أو العملي. ويجب التسليم بأن الممارسات الدولية في هذا المجال أقل اكتمالا وتطورا منها في سائر مجالات التعاون التي تتناولها اتفاقية سنة ١٩٨٨. وقد وردت توجيهات بشأن بعض المجالات في تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري المعقود في فيينا من ١٩ الى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ومن ٢٠ الى ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥،^(٣٤) الذي صادقت عليه لجنة المخدرات في قرارها ٨ (د-٣٨).^(٣٥) كذلك فإنه تتوافر في هذا المجال من مجالات الاهتمام ممارسات تعاهدية قليلة ولكنها آخذة في الزيادة وقد يكون من المجدي دراستها. وفي حين أن كثيرا منها ثنائي في طابعه،^(٣٦) فقد أضيف إليها مؤخرا صك مفصل متعدد الأطراف هو اتفاق مجلس أوروبا الخاص بالاتجار غير المشروع عن طريق البحر تنفيذًا للمادة ١٧ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨.^(٣٧)

١٧-٢٧ وتتناول المادة ١٧ نشاط إنفاذ القوانين في حالة القيام به فيما وراء الحدود الخارجية للبحر الإقليمي وباعتباره يتم علي نحو يتفق وأحكام "القانون الدولي للبحار" (انظر الفقرات ١٧-٧ الى ١٧-٩ أعلاه). كذلك تتجلى الأهمية البالغة لهذا الحرص على القواعد التي سبق أن سنها القانون الدولي للبحار، في قرار إدراج حكم الفقرة ١١ القاضي بعدم المساس بالحقوق والالتزامات التي ينص عليها ذلك القانون. و"القانون الدولي للبحار" يُستند إليه في اتفاقية قانون البحار لسنة ١٩٨٢. وبناء على ذلك فمن المهم ضمان تنفيذ المادة ١٧ وفقا لتلك الاتفاقية. وبالنظر الى الطابع التخصصي لهذا الفرع المعقد من فروع القانون الدولي، فقد يكون من المفيد إعداد دليل عملي يسترشد به الأشخاص المشاركون في عملية اتخاذ القرارات.

منع السفن التي ترفع علما أجنبيًا

١٧-٢٨ من وجهة النظر العملية، يتمثل أكثر المواقف مدعاة لتطبيق المادة ١٧ في الموقف الذي ترغب فيه سلطات إنفاذ القوانين في اتخاذ إجراء ضد سفينة ترفع علم طرف آخر في اتفاقية سنة ١٩٨٨. وفي حين أن القدرة التقنية على مد نشاط قوى الشرطة الوطنية الى مناطق المحيطات

(٧٣٣) انظر شروح المادة ٧ أعلاه.

(٧٣٤) E/CN.7/1995/13.

(٧٣٥) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٥، الملحق رقم ٩ (E/1995/29)، الفصل الثاني عشر، الفرع ألف.

(٧٣٦) انظر مثلا المذكرات المتبادلة بتاريخ ١٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٨١ بين حكومتي المملكة المتحدة والولايات المتحدة بشأن التعاون في قمع الاستيراد غير المشروع للمخدرات الى الولايات المتحدة، والمعاهدة المبرمة بين إيطاليا وإسبانيا في ٢٣ آذار/مارس ١٩٩٠ بشأن مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات عن طريق البحر.

(٧٣٧) للاطلاع على نص هذا الاتفاق الهام والتقرير التفسيري المقترن به، انظر وثيقة مجلس أوروبا (94) CPDC

.22, Addendum of 27 June 1994 (European Treaty Series No. 156)

ليست في متناول جميع البلدان، فإنها جميعا معرضة لتلقي طلب معلومات أو ترخيص من بلدان أخرى مقدم وفقا للفقرتين ٣ و٤. وعلى ذلك فإن الفقرة ٧ تقضي بأن يعين كل طرف سلطة أو سلطات لتلقي تلك الطلبات والاستجابة لها.^(٣٣٨) ويبلغ الأمين العام بهذا التعيين فيتولى بدوره إشعار سائر الدول المشاركة بذلك. وتقوم الأمم المتحدة بنشر هذه المعلومات الجوهرية لأغراض الاتصال، بما فيها العناوين وأرقام الهاتف والفاكسيميل ومواعيد العمل، وتحديثها على أساس دوري.^(٣٣٩)

١٧-٢٩ وفي حين يعود الى كل بلد أمر البت فيما تكونه الجهة المناسبة لانتماء سلطاتها الوطنية المعينة والوظائف التي تُستند إليها والسلطات التي تخولها، فإن ضرورة امتلاكها القدرة على الاستجابة بكفاءة وفعالية لما تتلقاه من طلبات هي ضرورة أشد إلحاحا في هذا المجال منها في أي مجال آخر من مجالات التعاون الدولي. ومرد ذلك الى أن تلك الطلبات ستنشأ في سياق إنفاذي وستكون ذات صلة مباشرة بظروف التنفيذ التي تتيحها المناطق المحيطة المفتوحة والتي كثيرا ما تكون محفوفة بالصعاب. وبالنظر الى أن إجراءات إنفاذ القوانين ضد سفن ترفع علم أطراف أخرى لا يمكن، بموجب الفقرتين ٣ و٤، اتخاذها إلا بإذن سابق من دولة العلم، فكثيرا ما يحتمل فوات فرصة اتخاذ تدابير فعالة إذا حدث تأخير في الاستجابة لتلك الطلبات.

١٧-٣٠ وتسليما بهذه الحقيقة، تطلب أطراف اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥ بأن تسعى "بقدر الإمكان" الى أن تكون سلطاتها المعينة في يوضع يمكنها من الاستجابة لطلبات التراخيص أربعاً وعشرين ساعة على أربع وعشرين ساعة أيام في الأسبوع.^(٣٤٠) وهي ملزمة علاوة على ذلك "بإبلاغ قرارها بشأن الطلب ... بأسرع وقت ممكن - وبقدر المستطاع في غضون أربع ساعات من تلقيه".^(٣٤١) كذلك فإن الفريق العامل المعني بالتعاون البحري شدد في تقريره على أهمية سرعة اتخاذ القرار في هذا الشأن وكفاءة إبلاغه.^(٣٤٢)

١٧-٣١ ولضمان أن تكون السلطة المعينة في وضع يمكنها من سرعة الاستجابة الى طلب وارد من طرف آخر حسبما تقتضيه الفقرة ٧، فمن المستصوب للغاية لتوفير إمكانية الاتصال المباشر بين السلطات الوطنية المعينة (وهو على ما يبدو ما افترضه واضعو الاتفاقية) بدلا من اللجوء الى القنوات الدبلوماسية بما يكتنفها من بطء وتعويق. وعلى ذلك ينبغي أن تحظى بأهمية عالية سبل الاتصال المناسبة بالهاتف والفاكسيميل. وفي الحالات التي لا يكون فيها من السهل إتاحة هذا

(٣٣٨) يشمل ذلك أيضا الدول غير الساحلية التي تاذن لسفن برفع علمها.

(٣٣٩) Competent National Authorities Under the International Drug Control Treaties، نشرته الأمم المتحدة في السلسلة التي تحمل الرمز ST/NAR.3.

(٣٤٠) اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ١ من المادة ١٧.

(٣٤١) المرجع نفسه، المادة ٧.

(٣٤٢) "تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري، المعقود في فيينا من ١٩ الى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ومن ٢٠ الى ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥" (E/CN.7/1995/13)، التوصية ١٦.

الاتصال المباشر، قد ترغب الأطراف في أن تنظر في اللجوء الى قنوات الاتصال المتاحة عبر الإنترنت والمنظمة العالمية للجمارك.^(٧٤٣)

١٧-٣٢ وعملا بالفقرتين ٣ و٤ من المادة ١٧، تتلقى السلطة المعينة على الأقل نوعين مختلفين - وإن كانا مترابطين - من الطلبات. الأول، طلب إثبات تسجيل (ومن ثم جنسية) سفينة مشبوهة. ومن الضروري لهذه الغاية أن تحتفظ كل دولة بسجل يضم معلومات عن السفن المرخص لها برفع علمها وأن يكون ذلك السجل متاحا لاطلاع السلطة المعينة عليه.^(٧٤٤) غير أن من المسلم به عموما أن هناك من الدول ما قد تحتاج الى مساعدة تقنية في جهودها الرامية الى الارتقاء بنظامها الداخلي في هذا المجال من أجل أن تضمن توافر المعلومات في شكل يمكنها من سرعة الاستجابة للطلبات.

١٧-٣٣ والنوع الثاني من الطلبات المذكورة في هاتين الفقرتين هو طلب الإذن "باتخاذ التدابير الملائمة إزاء هذه السفينة".^(٧٤٥) وقد تشمل تلك التدابير، فيما تشملها، اعتلاء السفينة وتفتيشها، و"في حالة العثور على أدلة تثبت التورط في الاتجار غير المشروع" اتخاذ "ما يلزم من إجراءات إزاء السفينة والأشخاص والبضائع التي تحملها السفينة".^(٧٤٦) ومن الجائز أن يخضع أي قرار كهذا، تبعا للسلطة التقديرية للدولة متلقيه الطلب، لشروط معينة.^(٧٤٧) وسوف تحتاج الدولة متلقيه الطلب، لكي تكون في وضع يمكنها من سرعة الاستجابة لتلك الطلبات على نحو متسق، الى أن تُزود بالقدر الكافي من المعلومات المجدية عن وقائع الحالة. كما ستحتاج الى أن يكون لديها إطار لسياسة مستقرة تبت في حدوده فيما إذا كانت سترد على الطلب بالإيجاب أم لا، وفي الحالة الأولى فبأي شروط إن وجدت شروط.

١٧-٣٤ وفيما يتعلق بمدى كفاية المعلومات، لا تذكر المادة ١٧ شيئا عن القواعد الإجرائية وغيرها من القواعد العامة النازمة لتلك الطلبات. وعلى ذلك فسوف تتخذ القرارات بشأن طائفة من المسائل، بما في ذلك الشكل الذي ينبغي أن تعرض به الطلبات، واللغة أو اللغات التي يجب أن تصاغ فيها، ثم - وتلك مسألة بالغة الأهمية - نوع المعلومات التي ينبغي أن يتضمنها كل طلب.^(٧٤٨) وفي هذا السياق الأخير، اقترح فريق العمل المعني بالتعاون البحري^(٧٤٩) استخدام الشكل الموحد التالي لطلب اتخاذ إجراءات:

(٧٤٣) انظر مثلا اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٢ من المادة ١٨.

(٧٤٤) "تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري، المعقود في فيينا من ١٩ الى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ومن ٢٠ الى ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥" (E/CN.7/1995/13)، التوصية ١.

(٧٤٥) الفقرة ٣ من المادة ١٧.

(٧٤٦) المرجع نفسه، الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٤.

(٧٤٧) انظر أعلاه شرح الفقرة ٦ من المادة ١٧.

(٧٤٨) انظر مثلا اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، المواد ١٩ و٢٠ و٢١.

(٧٤٩) "تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري، المعقود في فيينا من ١٩ الى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ومن ٢٠ الى ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥" (E/CN.7/1995/13)، التوصية ٣.

- ١- بيان هوية الطرف الطالب، بما في ذلك السلطة التي أصدرت الطلب والهيئة المكلفة باتخاذ التدابير
- ٢- وصف السفينة، بما في ذلك الاسم والعلم وميناء التسجيل وأي معلومات أخرى تتعلق بالسفينة
- ٣- التفاصيل المعروفة بخصوص الرحلة وطاقم البحارة
- ٤- معلومات عن الرؤية وتقرير عن حالة الطقس
- ٥- سبب الطلب (توضيح الظروف التي تؤيد التدخل)
- ٦- التدبير المزمع اتخاذه
- ٧- أي معلومات أخرى ذات صلة

٨- الإجراء الذي تطلب اتخاذه الدولة المتدخلة (بما في ذلك إثبات تسجيل السفينة والإذن باعتلائها وتفقيشها، إن كان ينطبق ذلك)، مع تحديد أي مهلة زمنية لازمة.

وبطبيعة الحال، لكل طرف أن ينوع متطلباته في هذا الصدد، وأن يطلب معلومات إضافية في أي من الحالات.

١٧-٣٥ وكما سبق ذكره أعلاه، تنص الفقرة ٦ من المادة ١٧ على أنه يجوز لدولة العلم أن تخضع الإذن الذي تصدره لشروط "يتفق عليها بينها وبين" الطرف الطالب. ولئن وردت إشارة محددة إلى الشروط المتعلقة بالمسؤولية، فمن الواضح أن حقوق دولة العلم لا حدود لها في هذا السياق. ومن جهة أخرى، لا يقل عن ذلك وضوحاً أنه من وجهة النظر العملية يجب أن يستغل هذا التيسير الرامي إلى حماية مصالح الطرف متلقي الطلب بحذر واعتدال إذا أريد تحقيق منافع المادة ١٧ بالكامل. وكما جاء بالتقرير التفسيري الرسمي بشأن اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥: "إذا فرضت دولة العلم شروطاً لا تقبلها الدولة المتدخلة، فستمتنع هذه الأخيرة عن التدخل. لذلك اتفقت اللجنة على أنه ينبغي للدول أن تتوخى الحذر في وضع الشروط وأن لا تلجأ إلى ذلك إلا عند الضرورة القصوى."^(٧٥٠) وعندما تفرض دولة العلم شروطاً ثم يجري في وقت لاحق تدخل بالاستناد إلى المادة ٢٧، فإن هذه الشروط تكون ملزمة للدولة المتدخلة. وبناء على ذلك فإن عدم الامتثال لتلك الشروط قد يؤدي إلى نشوء مسؤولية دولية وتبعية قانونية.

١٧-٣٦ وتسفر ممارسات الدول في هذا المجال عن طائفة واسعة من المسائل التي ثبتت أهميتها بالنسبة إلى دولة العلم. فبالإضافة إلى المسؤولية عن الخسائر أو الأضرار أو الإصابات الناجمة عن عمليات إنفاذ القوانين،^(٧٥١) تشمل تلك المسائل فيما تشمله النفقات التي تتحملها الدولة المتدخلة

(٧٥٠) التقرير التفسيري الرسمي لاتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٤٤.

(٧٥١) انظر أعلاه شرح الفقرة ٦ من المادة ١٧.

عادة،^(٧٥٢) والقيود على استخدام المعلومات أو الأدلة التي يحصل عليها،^(٧٥٣) ومعاملة مواطني دولة العلم،^(٧٥٤) والاحتفاظ بالحق في الاعتراض - في غضون فترة زمنية محددة - على مواصلة ممارسة الاختصاص القضائي على السفينة أو على الأشخاص الموجودين على متنها،^(٧٥٥) والقيود على نقل السفينة الى الاختصاص القضائي لدولة ثالثة.^(٧٥٦) ومن جهة أخرى، من المهم مقاومة أي إغراء بفرض شروط قصد إدخال تعديل على مخطط المادة ١٧. فإذا خلص طرف الى وجوب إجراء تعديل حاسم من هذا القبيل لأسباب دستورية أو قانونية أو لأسباب أخرى، فإنه ينبغي النظر في التفاوض بشأن عقد اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو إقليمية على نحو ما تنص عليه الفقرة ٩.^(٧٥٧) ولهذا النهج ما يبرره أيضا عندما تكون هناك رغبة في تبسيط مخطط اتفاقية سنة ١٩٨٨ بدرجة ملحوظة، بالنص مثلا على ترخيص عام مسبق بالاعتلاء وما إليه من تدابير.^(٧٥٨)

١٧-٣٧ وبالنظر الى أن منح ترخيص لدولة تطلبه هو رهن دائما بالسلطة التقديرية، ينبغي اتخاذ الترتيبات اللازمة لإضفاء الفعالية والسرعة على ممارسة تلك السلطة. وسيكون لتحديد الإطار المناسب لممارسة تلك السلطة تأثيره على اختيار الجهاز الحكومي الذي ينبغي أن تنشأ فيه السلطة الوطنية المعنية. ولئن كانت المادة ١٧ لا تقتضي إطلاع الدولة الطالبة على الأسباب في حالة رفض طلب بالإذن،^(٧٥٩) فإن روح الاتفاقية تقضي، في الحالات المناسبة، ببيان الأساس الذي اتخذ القرار بناء عليه. بل إن البعض يرون أن من اللائق إقرار سياسة تقضي بإجراء مشاورات بين السلطات الوطنية المعنية المختصة قبل الإقدام على رفض أي طلب.

١٧-٣٨ وبالنظر الى أن العمليات المرخص بها من النوع المقصود هنا تخرج عن قاعدة الاختصاص القضائي الخالص لدولة العلم في أعالي البحار، فقد يكون من الحكمة أن تتخذ الدول خطوات للحد من إساءة الفهم من جانب مشغلي السفن التي ترفع علم بلادهم، ومن جانب غيرهم ممن لهم مصلحة عملية، لطبيعة الترتيبات المذكورة في المادة ١٧. وتبرز هذه النقطة بوضوح في المادة ٢٢ من اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، التي تنص على أن:

(٧٥٢) "تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري (E/CN.7/1995/13)، التوصية ١٩، انظر أيضا اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ١ من المادة ٢٥.

(٧٥٣) انظر مثلا اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، المادتين ٢٣ و٢٤.

(٧٥٤) اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٢ من المادة ٨.

(٧٥٥) انظر مثلا المذكرات المتبادلة في سنة ١٩٨١ بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة، الفقرتين ٤ و٥.

(٧٥٦) انظر مثلا التقرير التفسيري لاتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٤٤.

(٧٥٧) من الأمور القابلة للنقاش مثلا أن الأحكام المعقدة التي يقتضيها التنفيذ الكامل لمفهوم "الاختصاص القضائي التفضيلي" لدولة العلم يمكن الوفاء بها بالاتجاه الى صكوك ثنائية أو متعددة الأطراف تعبر عن هذا المفهوم فيما يتعلق بالاتجار غير المشروع عن طريق البحر (انظر معاهدة سنة ١٩٩٠ بين إيطاليا وإسبانيا، واتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥).

(٧٥٨) من الأمثلة ذات المغزى في هذا السياق نظام "التنازل عن الاعتراض" المسبق، المطبق في المذكرات المتبادلة بين المملكة المتحدة والولايات المتحدة. وتستخدم معاهدة سنة ١٩٩١ بين إيطاليا وإسبانيا مفهوم "الإنابة" ("agency") لتحقيق نتيجة مماثلة. غير أن من الجدير بالذكر أنه يفعل ذلك في سياق الاختصاص القضائي التفضيلي لدولة العلم.

(٧٥٩) على خلاف الموقف المتخذ بموجب الفقرة ١٦ من المادة ٧ فيما يتعلق بالمساعدة القانونية المتبادلة.

"يتخذ كل طرف ما يلزم من تدابير لإعلام أصحاب وقباطنة السفن التي تحمل أعلام بلادهم أن الدول الأطراف في هذا الاتفاق يمكن أن يخولوا سلطة اعتلاء سفن فيما وراء البحر الإقليمي لأي طرف للأغراض المحددة في هذا الاتفاق، ولإعلامهم على الأخص بالتزام الامتثال للتعليمات التي يصدرها الفريق المعتلي للسفينة والمنتمي الى دولة متدخلة تمارس تلك السلطة".

وليست مبادرة كهذه سوى جزء من مخطط أوسع يستهدف إشراك المشتغلين بالنقل البحري في الجهد الشامل لمكافحة الاتجار بالمخدرات عن طريق البحر.^(٣٧٠)

٣٩-١٧ كذلك تفرض المادة ١٧ بعض الالتزامات والقيود على الدولة الطالبة. من ذلك أن إجراء إنفاذ القوانين لا يمكن، بموجب الفقرة ١٠ ومراعاة للممارسة الدولية المعتادة، أن تنفذه إلا فئات معينة من السفن والطائرات الرسمية. وتفرض الفقرة ٨ علاوة على ذلك اشتراطا بسرعة إبلاغ دولة العلم بنتائج أي إجراء يتخذ. وعلى الدولة الطالبة أخيرا أن تضع "موضع الاعتبار الواجب، الحاجة الى عدم تهديد سلامة الحياة في البحار، وأمن السفينة والبضائع، وعدم الإضرار بالمصالح التجارية والقانونية للدولة التي ترفع السفينة علمها أو لأية دولة معينة أخرى".^(٣٧١)

٤٠-١٧ وسوف تحتاج الدولة المتدخلة، عند الوفاء بالتزاماتها، الى أن تكفل لموظفي إنفاذ القوانين لديها تدريباً وتوجيهاً ملائمين، وتتحقق من وجود إجراءات تضمن الامتثال للقواعد الدولية المقبولة. فمن الضروري مثلا أن تستحدث ترتيبات لضمان أنه عند إيقاف سفينة واعتلائها، لا تستخدم قوة السلاح إلا كحل أخير وبطريقة تتفق وقواعد القانون الدولي العرفي في هذا المجال.^(٣٧٢) كذلك يجب أن تتوافر ترتيبات عملية تمكن السلطة الوطنية المعينة من المبادرة الى إعلام سلطات إنفاذ القوانين المسؤولة بأي شروط أو قيود تكون دولة العلم قد فرضتها ويتعين على سلطات إنفاذ القوانين أن تمتثل لها.

٤١-١٧ وكما سبق التأكيد عليه في شروح المادة ٤ (انظر الفقرات ٤-٢٧ الى ٤-٢٩ أعلاه) من الضروري سنّ تشريع تنفيذي ملائم يكفل حسن تطبيق نظام التعاون المنصوص عليه في المادة ١٧. ومن الأهمية بمكان أن ينص هذا التشريع على منح سلطات إنفاذ شاملة فيما يتعلق بالسفن التي ترفع علما أجنبيا. ومن أمثلة ذلك أن الملحق الأول لقانون العدالة الجنائية الأيرلندي لسنة ١٩٩٤^(٣٧٣) يتناول بالتفصيل، فيما يتناوله، سلطة التفتيش والحصول على معلومات، وسلطة التوقيف والاستيلاء، والالتجاء الى قدر معقول من القوة، وإبراز دليل التفويض، وتحديد الجرائم

(٣٧٠) للاطلاع على مزيد من الأفكار عن طبيعة برنامج كهذا ونطاقه، انظر تقرير الفريق العامل المعني بالتعاون البحري (E/CN.7/1995/13)، التوصية رقم ٢٣.

(٣٧١) الفقرة ٥ من المادة ١٧.

(٣٧٢) انظر مثلا، اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١، والفقرتين ٢ و ٣، من المادة ٢.

(٣٧٣) القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٩٤.

المستهدفة، وتوفير الحماية المناسبة للموظفين المشاركين في الإجراءات. وينبغي لكل طرف أن يدرس احتياجاته في هذا المجال بحيث يتحقق من سلامة التنفيذ.

١٧-٤٢ ومن المهم كذلك بالنسبة للدول المتدخلة المحتملة أن تنظر مسبقاً في الظروف التي ستلجأ فيها عادة إلى طلب الترخيص بالتدخل. فمثلاً، ارتأت لجنة الخبراء التي وضعت اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥ أنه ينبغي أن توضع في الاعتبار "الأسباب التي تحول دون اتخاذ إجراء ضد السفن العاملة في الخطوط المنتظمة لنقل الركاب أو ضد السفن التجارية الضخمة. وكثيراً ما يكون من المفيد إرجاء تفتيش تلك السفن حتى تبلغ ميناء الزيارة التالي، ولا سيما إذا وجد ذلك الميناء في إقليم طرف في الاتفاق أو في اتفاقية فيينا"^(٧٦٤). وفضلاً عن ذلك قد يحسن في بعض الحالات الأخذ باستراتيجيات بديلة للتعاون في إنفاذ القوانين. وقد ارتأى الفريق العامل المعني بالتعاون البحري أنه ينبغي، حيث تسمح الظروف بذلك "إيثار مراقبة السفن وزيادة اللجوء إلى أسلوب التسليم المراقب من أجل تعقب العصابات الإجرامية المتورطة، على تنفيذ عمليات اعتلاء السفن. وفي تلك الحالة، ينبغي النظر في تدابير تكفل سلامة الشحنة غير المشروعة ومنع تسريبها أو إعادة شحنها قبل وصول السفينة إلى غايتها المقصودة"^(٧٦٥).

أشكال التعاون الأخرى

١٧-٤٣ في حين أن تركيز المادة ١٧ ينصبّ على تيسير إجراءات إنفاذ القوانين فيما يتعلق بالاتجار غير المشروع بالمخدرات عن طريق البحر عندما تتورط فيه سفن أطراف أخرى، فإن ذلك ليس موضوع اهتمامها الوحيد. وتبرز هذه الحقيقة أحكام الفقرة ٢ التي تنص تحديداً على تقديم المساعدة إلى دولة علم تمنع استخدام إحدى سفنها أو سفينة لا جنسية لها في أغراض الاتجار غير المشروع بالمخدرات. ومن جهة أخرى فإن النص لا يقدم في أي من هاتين الحالتين أي توجيه آخر بشأن الطريقة التي يجري بها ذلك التعاون أو بشأن حدود ذلك التعاون، بكل يكفي بالإشارة إلى أن الأطراف تقدم تلك المساعدة "في حدود الإمكانيات المتاحة لها". ويعود إلى الطرف متلقي الطلب وحده أمر تقدير ما إذا كان أم لم يكن يمتلك سبل تقديم المساعدة في كل حالة على حدة.

١٧-٤٤ وفيما يتعلق بالمساعدة التي تقدم إلى دولة العلم، يمكن توقع أن الطلبات سوف تتضمن عادة اتخاذ جميع أو بعض الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة ٤. ومن جهة أخرى، يمكن كذلك السعي إلى الحصول على المساعدة لطائفة متنوعة من الأغراض الأخرى التي قد تشمل البحث عن السفينة المشبوهة ومنعها من إنزال حمولتها أو إعادة شحنها، وتيسير حضور موظفي إنفاذ القوانين التابعين لدولة العلم على متن سفينة المطاردة وما إلى ذلك. ويفهم ضمناً من طبيعة

(٧٦٤) التقرير التفسيري لاتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٥٣.

(٧٦٥) "تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري المعقود في فيينا من ١٩ إلى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥" (E/CN.7/1995/13)، التوصية رقم ٢٢، انظر أيضاً شروح المادة ١١ أعلاه.

العملية ذاتها وصراحة من الفقرة ٢ من المادة ٤ من اتفاق مجلس أوروبا أنه يجوز لدولة العلم أن تخضع طلبها للمساعدة لما تراه مناسباً من شروط أو قيود. وبالمثل، قد يرغب الطرف متلقي الطلب في إبداء الشروط التي يكون بمقتضاها على استعداد لتلبية ذلك الطلب.

١٧-٤٥ وثمة مسألتان جديرتان بالنظر تتعلق أولاهما بتحمل التكاليف - التي قد تكون ضخمة - التي تكبدها تلبية الطلب. وكما سبقت ملاحظته أعلاه، فإنه في الظروف العادية حيث تتخذ الإجراءات بمبادرة من الدولة المتدخلة ضد سفينة طرف آخر، تتحمل الدولة المتدخلة عموماً تلك التكاليف. غير أنه في الظروف الخاصة موضع النظر هنا، لم تبلغ الممارسة الدولية بعد هذه الدرجة من الاستقرار. وقد ذهب رأي الفريق العامل المعني بالتعاون البحري إلى أنه في حالات المساعدة المقدمة إلى دولة علم بناء طلبها، ينبغي لتلك الدولة (وليس للدولة المتدخلة)، ما لم يتفق على غير ذلك، أن تتحمل التكاليف المتكبدة^(٧٦٦). وتوصل مجلس أوروبا إلى حل يختلف عن ذلك بعض الشيء. فالفقرة ١ من المادة ٢٥ من اتفاق سنة ١٩٩٥، تقضي بأن الدولة متلقية الطلب يتوقع منها في الظروف العادية أن تتحمل التكاليف المتكبدة. غير أنه كما جاء في التقرير التفسيري، "عندما تكون التكاليف المتكبدة تكاليف ضخمة أو استثنائية...، يطلب إلى الدولة طالبة المساعدة أن تتقاسم عبء التدخل... وفي تلك الحالات سيتعين على الأطراف المعنية أن تسعى إلى اتفاق على توزيع التكاليف. ومن المرجح أن لا تنفذ العملية إن تعذر التوصل إلى ذلك الاتفاق".^(٧٦٧) وتطبق اعتبارات مماثلة على الإجراءات التي تتخذ ضد سفن عديمة الجنسية تتخذ بناء على طلب طرف آخر (انظر الفقرة ١٧-٤٧ أدناه).

١٧-٤٦ وتعلق مسألة ثانية قد تستحق اهتماماً خاصاً من جانب بعض البلدان على ضوء الممارسة الدولية، بالمسؤولية عن الأضرار، وهنا ينشأ السؤال عما إذا كان ينبغي الالتجاء إلى الممارسة الغالبة القاضية بإلقاء التبعة في تلك الظروف على الدولة المتدخلة. وقد ذهب الرأي في لجنة الخبراء التي وضعت اتفاق مجلس أوروبا إلى أن الأمر يقتضي إقرار قاعدة خاصة. وتنص على هذه القاعدة الفقرة ٣ من المادة ٢٦ من الاتفاق، وهي تجري بما يلي: "تقع المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن اتخاذ إجراءات بموجب المادة ٤ [تقديم المساعدة إلى دول العلم] على عاتق الدولة الطالبة التي يجوز لها أن تسعى إلى الحصول على تعويض من الدولة متلقية الطلب عندما تكون الأضرار مترتبة على إهمال أو خطأ آخر يمكن عزوه إلى تلك الدولة".

١٧-٤٧ وتنص الفقرة ٢ من المادة ١٧ أيضاً على تقديم المساعدة على منع استخدام "السفن التي لا تحمل علامات تسجيل" في أنشطة الاتجار غير المشروع بالمخدرات. ويشكل قرار الإشارة إلى تلك السفن اعترافاً صريحاً بمدى استخدام الضالعين في الاتجار غير المشروع بالمخدرات للسفن عديمة الجنسية والسفن المدرجة في عدادها بموجب القانون الدولي. ومن جهة أخرى، تنطوي هذه الحالة على فروق هامة بالمقارنة بالأوضاع التعاونية التي نوقشت حتى الآن. ويخص بالذكر منها أن لكل دولة، بصرف النظر عن اتفاقية سنة ١٩٨٨، حقوقاً معينة بموجب المادة ١١٠ من

(٧٦٦) تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري المعقود في فيينا من ١٩ إلى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤ ومن ٢٠ إلى ٢٤ شباط/فبراير ١٩٩٥ (E/CN.7/1995/13)، التوصية ١٩.

(٧٦٧) التقرير التفسيري لاتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٨٩.

اتفاقية سنة ١٩٨٢ لقانون البحار، ومنها حق زيارة السفن عديمة الجنسية التي تشمل أيضا بمقتضى الفقرة ٢ من المادة ٩٢، السفن التي ترفع علمي دولتين مستخدمة إياهما وفقا لاعتبارات الملاحة. وتنص المادة ١١٠ على أن ممارسة حق الزيارة يتضمن اعتلاء السفينة (الفقرة ١) وتفتيشها (الفقرة ٢). وبناء على ذلك لن يكون هناك مبرر للاعتراف للدولة الطالبة بأي حق لفرض شروط أو قيود، ويعود الى الطرف متلقي الطلب أمر البت فيما يراه مناسباً من إجراءات^(٧٦٨). ومن جهة أخرى يتمثل التزام الدولة متلقي الطلب في أن تقدم المساعدة في حدود الإمكانيات المتاحة لها، ويمكنها أن تراعي في قرارها، كما سبق ذكره أعلاه، عوامل اقتصادية من بينها التكاليف المتوقعة لاتخاذ أي تدابير ملائمة لإنفاذ القوانين. وفي حالات معينة، قد يُرى من المناسب جعل الرد الإيجابي على طلب ما رهنا بالاتفاق على توزيع تلك التكاليف^(٧٦٩).

١٧-٤٨ وعلى حين أن المادة ١٧ لا تتناول على وجه التحديد إلا الفئات الثلاث من المساعدة التي بحثت أعلاه، فإن التزام التعاون "الى أقصى حد ممكن" يفسح المجال أمام أشكال أخرى قيمة من النشاط الدولي المفيد في قمع الاتجار غير المشروع عن طريق البحر. ويتعلق أحد المجالات التي أكد على أهميتها البالغة تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري بتيسير وتعزيز التبادل، عبر القنوات المناسبة، للمعلومات العامة عن السفن المشتبه في تورطها في الاتجار الدولي بالمخدرات، وعن الأمور ذات الصلة به^(٧٧٠). وأوصى الفريق العامل بوجه خاص بأن تقوم الدول، الى أقصى حد ممكن، بتحديد المؤشرات التي ترى أنها قد تساعد في استبانة السفن التي تورطت، أو قد لا تلبث أن تتورط، في الاتجار غير المشروع بالمخدرات، وببث معلومات عن ذلك - إما مباشرة أو من خلال الإنترنت أو المنظمة العالمية للجمارك أو نظام المار - إنفو (Mar-Info)^(٧٧١) أو أي منظمات أو شبكات اتصال أخرى عاملة أو مشاركة في ذلك المجال - الى الدول الأخرى في الوقت المناسب^(٧٧٢). وقد أدركت جهات أخرى أهمية التبادل التلقائي للمعلومات. وبناء على ذلك، ينبغي للأشخاص المكلفين بتنفيذ المادة ١٧ أن ينظروا فيما يمكن أن تكونه أصلح طريقة أو طرق لتقديم مساهمة إيجابية في هذا السياق.

(٧٦٨) انظر مثلاً، اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٢ من المادة ٥.

(٧٦٩) انظر مثلاً، التقرير التفسيري لاتفاق مجلس أوروبا، الفقرة ٨٩.

(٧٧٠) "تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري المعقود في فيينا من ١٩ الى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥" (E/CN.7/1995/13)، مرفق التوصيات.

(٧٧١) Mar-Info نظام لتبادل الاستخبارات الجمركية الدولية من أجل رصد حركة مرور السفن في المحيط الأطلسي وبحر البلطيق وبحر الشمال والبحر المتوسط، تديره سلطات الجمارك الوطنية في فرنسا (Mar-Info South) وألمانيا (Mar-Info North). ولا يشمل نظام المار-إنفو إلا السفن التجارية؛ ويوجد نظام مراقبة مماثل يعرف باسم "Yacht-Info"، تديره نفس السلطات ويؤدي نفس المهمة فيما يتعلق بقوارب النزهة وغيرها من السفن غير التجارية.

(٧٧٢) تقرير اجتماع الفريق العامل المعني بالتعاون البحري المعقود في فيينا من ١٩ الى ٢٣ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥" (E/CN.7/1995/13)، التوصية ٦؛ انظر أيضاً اتفاق مجلس أوروبا لسنة ١٩٩٥، الفقرة ٥ من المادة ٢.

مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة

تعليقات عامة

١٨-١ لسنوات كثيرة، سعى عدد من الدول الى تعزيز تنمية التجارة الدولية والخارجية والعمالة الداخلية عن طريق إنشاء مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة.^(٧٧٣) وكثيرا ما تقع تلك المناطق في الموانئ البحرية والنهرية والمطارات وغير ذلك من المواقع التي تتمتع بمزايا جغرافية هامة. وكما ذكر في موضع آخر: "تحاول البلدان اجتذاب المستثمرين الى مناطق التجارة الحرة بتوفير حوافز تعريفية وضريبية ويخفض إجراءات المراقبة والمستندات المطلوبة الى أدنى مستوى ممكن".^(٧٧٤) ومن السمات التي تنفرد بها تلك المناطق أنها تعدّ لأغراض معينة خارجة عن دائرة نفوذ السلطات الجمركية وغير خاضعة لإجراءات المراقبة الجمركية العادية.^(٧٧٥)

١٨-٢ وعلى الرغم من أن لياقة ومقبولية تلك الاستراتيجية الرامية الى تعزيز التنمية الاقتصادية لم يكونا يوما موضع تساؤل، فقد كان هناك تصميم من جانب الدول على ضمان أن لا يسيء استغلال الامتيازات الممنوحة في هذه المناطق الجغرافية أولئك الذين يشتغلون بالاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية. فعلى حد قول أحد الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨: "تستهدف هذه المادة التحقق من أن مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة لا تصبح ملاذا آمنا للمتجرين بالمخدرات."^(٧٧٦)

١٨-٣ وقد جاء في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ - شرح الفقرة ٢ من المادة ٣١ الذي يناظر نصه نص شرح الفقرة ١ من هذه المادة - أن سلطات الجمارك لا تمارس عادة، إن مارست، سوى قدر محدود جدا من المراقبة على البضائع التي تشحن من الخارج الى الموانئ الحرة ومناطق التجارة الحرة أو البضائع التي تشحن من تلك الموانئ أو المناطق الى بلدان أجنبية. ومن شأن هذه

(٧٧٣) وتطلق عليها أحيانا أسماء أخرى من بينها "مناطق التجارة الخارجية". واتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تعرف أيًا من هذه التسميات.

(٧٧٤) مجلس التعاون الجمركي Manual on the Use of Customs Procedures to Facilitate Exportation (Doc.37.980E, April 1993), p. B/7/2.

(٧٧٥) الاتفاقية الدولية لتبسيط وتنسيق الإجراءات الجمركية، المرفق ١-وا.

(٧٧٦) Criminal Justice (International Co-operation) Bill: Explanatory Memorandum on the Proposals to Implement the Vienna Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (London, Home Office, 1990), p. 31.

المراقبة المحدودة أو المدومة أن تتيح للمشتغلين بالاتجار غير المشروع إمكانية استخدام مناطق التجارة الحرة أو الموانئ الحرة كأمكن ملائمة لتخزين بضائعهم المهربة ولأغراض تهريب المخدرات عبر حدود لا تُفرض عليها، إن فرضت، سوى مراقبة غير كافية. وواقع الأمر أن الظروف السائدة في مناطق التجارة الحرة وفي الموانئ الحرة لا تقتضي فحسب تطبيق التدابير التي تطبقها الحكومات عادة في مراقبة المخدرات، بل تقتضي وضع ترتيبات أشد صرامة من ذلك بكثير.^(٧٧٧)

١٨-٤ وكان لهذه الأسباب أن أدرج في أول مشروع لنص اتفاقية سنة ١٩٨٨ ما كان سيصبح الفقرة ١ من المادة ١٨ وفقا لنسق أقرته اتفاقية الأفيون الدولية لسنة ١٩٢٥،^(٧٧٨) وسارت عليه اتفاقية سنة ١٩٦١^(٧٧٩) واتفاقية سنة ١٩٨١.^(٧٨٠)

الفقرة ١

١- تطبق الأطراف في مناطق التجارة الحرة وفي الموانئ الحرة تدابير لمنع الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني لا تقل شدة عن التدابير المطبقة في سائر أنحاء أقاليمها.

الشرح

١٨-٥ في الفقرة ١ تطالب الأطراف بأن تطبق داخل مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة لديها تدابير تعادل إن لم تُفَق في شدتها ما تطبقه من تدابير في أجزاء أخرى من أراضيها. وهذا الأسلوب أدق من الأسلوب الذي استخدم في المشروع الأول الذي يتحدث عن تدابير "تكون من الناحية الجوهرية معادلة للتدابير ... أو أشد حزمًا منها".^(٧٨١) وتتضمن المادة ٢٤ حكما عاما يقضي بأن للطرف أن يتخذ تدابير أشد من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية إذا رأى أن مثل هذه التدابير مناسبة أو لازمة لمنع الاتجار غير المشروع أو وقفه. وقد حدثت الفرص الخاصة التي قد تتيحها للمتجرين بالمخدرات غير المشروعة الأحوال السائدة في مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة - حدثت بواضعي اتفاقية سنة ١٩٨٨، شأنهم شأن أسلافهم، الى الإشارة صراحة في هذا السياق الى تدابير أشد صرامة.

(٧٧٧) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من شرح الفقرة ٢ من المادة ٣١.

(٧٧٨) عصابة الأمم، مجموعة المعاهدات، المجلد ٨١، المادة ١٤، ص ٣١٧.

(٧٧٩) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من المادة ٣١.

(٧٨٠) اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٣ من المادة ١٢.

(٧٨١) الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانيا، (المادة ١٣).

الفقرة ٢

٢- تسعى الأطراف إلى:

- (أ) مراقبة حركة البضائع والأشخاص في مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة، وتخول، لهذه الغاية، السلطات المختصة تفتيش البضائع والسفن الداخلة والخارجة، بما في ذلك قوارب النزهة وسفن الصيد، وكذلك الطائرات والمركبات، وعند الاقتضاء، تفتيش أطقم القيادة والمسافرين وأمتعتهم؛
- (ب) إقامة نظام والاحتفاظ به لكشف الشحنات التي يشتبه في أنها تحتوي على مخدرات ومؤثرات عقلية ومواد مدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني والتي تدخل إلى مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة أو تخرج منها؛
- (ج) إقامة أجهزة مراقبة والاحتفاظ بها في مناطق المرافئ وأرصفتها وفي المطارات ونقاط التفتيش الواقعة على الحدود في مناطق التجارة الحرة والموانئ الحرة.

الشرح

١٨-٦ ينطوي نص الفقرة ٢ على عدد من التحسينات بالمقارنة بالنص الذي عرض على المؤتمر. ففي النص المقترح،^(٧٨٢) لم ترد بالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ أي إشارة إلى أي رصد لحركة الأشخاص. وبالمثل أدرجت الإشارة إلى تفتيش أطقم القيادة والمسافرين وأمتعتهم في الفقرة الفرعية (ب) ومن ثم لم تكن تنطبق إلا في سياق الدخول إلى تلك المناطق أو الخروج منها، وأدى نقلها إلى الفقرة الفرعية (أ) إلى وجوب انطباقها داخل تلك المناطق. وأخيراً، فإن الإشارة إلى "أجهزة المراقبة" في الفقرة الفرعية (ج) جاءت لتحل محل إشارة قديمة العهد نوعاً ما إلى "دوريات الحراسة".

١٨-٧ وأحكام الفقرة ٢ من المادة ١٨، التي استهدفت منع الاتجار غير المشروع بالمواد الخاضعة للمراقبة، لا تغني بحال عن تدابير المراقبة الصارمة التي ينبغي أن تطبقها الأطراف على حركة التجارة المشروعة في تلك المواد في الموانئ الحرة ومناطق التجارة الحرة وفقاً للفقرة ٢ من المادة ٣١ لاتفاقية سنة ١٩٦١ ولتلك الاتفاقية في صيغتها المعدلة، وللفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٣ من المادة ١٢ لاتفاقية سنة ١٩٧١.

(٧٨٢) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "المادة ١٣" (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.4)، الفرع أولاً،

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٨ في مجملها

١٨-٨ كما رأينا، تتألف بنية المادة ١٨ من جزأين مترابطين: أولهما فرض التزام عام في الفقرة ١ بتطبيق تدابير في مناطق التجارة الحرة لا تقل شدة عن التدابير المطبقة في غيرها من الأماكن؛ والثاني سرد في الفقرة ٢ لتدابير محددة يجب على كل طرف أن يحاول إقرارها. ويتمثل التحدي الذي يواجه الأشخاص المكلفين بتنفيذ هذه الالتزامات في إنشاء بنية تشريعية وإدارية وتنظيمية وإنفاذية تجمع في آن معا بين الفعالية وقابلية الاستجابة للاحتياجات الأساسية والخصائص التجارية لتلك المناطق. وقد يسفر ذلك مثلا عن قرار بالالتجاء الى تقنيات الاستهداف والتركيز على العناصر البارزة (profiling) والمراقبة على نطاق أوسع مما قد تكون عليه الحال في أماكن أخرى.

١٨-٩ وقد أسفرت التجربة منذ اعتماد الاتفاقية عن ضرورة تكريس اهتمام خاص لمنع تسريب السلائف داخل تلك المناطق. وتتردد أصداء ذلك الشاغل^(٧٨٣) في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي ٢٩/١٩٩٢ الذي يشدد فيه على "أهمية تطبيق تدابير تنظيمية مناسبة وفقا لأحكام [اتفاقية سنة ١٩٨٨] على كل مرحلة من مراحل تلقي السلائف والمواد الكيميائية الأساسية ومناولتها وتجهيزها وتسليمها في الموانئ الحرة ومناطق التجارة الحرة وسائر المناطق الحساسة كالمستودعات الجمركية". وفي عهد أقرب حث المجلس، في قراره ٢٠/١٩٩٥، الحكومات على أن تعمل قدر الإمكان على إخضاع الشحنات التي تدخل تلك المناطق أو تغادرها "للضوابط اللازمة لمنع تسريبها".

١٨-١٠ وعند شرونها في إنشاء إطار مناسب في هذا السياق، بوسع الدول أن تحقق فائدة خاصة بالرجوع الى "المبادئ التوجيهية المعدة لكي تستعملها السلطات الوطنية في منع تسريب السلائف والكيميائيات الأساسية" التي أعدتها الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات. ويتمثل أحد الجوانب الهامة لتلك المبادئ التوجيهية في أن الشحنات المارة عبر هذه المناطق والموانئ تعامل بوصفها صادرات أو واردات،^(٧٨٤) ومن ثم لا تنطبق عليها التوصيات الأيسر بعض الشيء بشأن دول العبور. كذلك أسفرت التجربة عن أن أنشطة السماسرة والبيوت التجارية الواقعة في مناطق التجارة الحرة ينبغي أن تخضع لنفس الالتزامات التي يخضع لها غيرها من الوكلاء التجاريين إذا أريد وضع حد ملائم لإمكانات التسريب.^(٧٨٥)

(٧٨٣) انظر مثلا التقرير النهائي لفرقة العمل المعنية بالمواد الكيميائية (واشنطن العاصمة، حزيران/يونيه ١٩٩١)،

ص ٢٢.

(٧٨٤) انظر المبادئ التوجيهية المعدة لكي تستعملها السلطات الوطنية في منع تسريب السلائف والكيميائيات

الأساسية، ١٩٩٣، "الملاحظات الإرشادية"، الفرعين ثالثا-١٠، وثالثا-١٢، ص ص ٢٥ و ٢٦.

(٧٨٥) انظر "السلائف والكيميائيات التي يكثر استخدامها في صنع المخدرات والمؤثرات العقلية بطريقة غير

مشروعة: تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات لعام ١٩٩٤ عن تنفيذ المادة ١٢ من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الاتجار غير المشروع في المخدرات والمؤثرات العقلية لسنة ١٩٨٨ (منشورات الأمم المتحدة، رقم البيع A.95.XI.I)، الفقرة ٣١.

استخدام البريد

تعليقات عامة

١٩-١ يستخدم البريد منذ زمن طويل في أغراض الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية سواء بهدف التوزيع المحلي أو التهريب الدولي. فموثوقية الخدمات البريدية وفعاليتها من حيث التكاليف، وصعوبات كشف البنود غير المشروعة وسط خضم البريد المشروع، تضافرت كلها لضمان دوام شعبيتها ولا سيما بالنسبة للشحنات صغيرة الحجم نسبيا ومرتفعة القيمة من مواد مثل الكوكايين والهيروين وبعض أنواع المؤثرات العقلية. وعلاوة على ذلك فإن القيود التي تفرضها اعتبارات الوزن يمكن في كثير من الحالات التغلب عليها بإرسال الطرود البريدية بحيث أن شحنات البنود الأكبر حجما بما في ذلك القنب وراتنج القنب وبعض المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني لاتفاقية سنة ١٩٨٨ كثيرا ما تنقل هي الأخرى في واقع الأمر بهذه الوسيلة. ويشكل منع ووقف هذا الاستعمال غير المشروع للبريد موضوع المادة ١٩.

١٩-٢ وعلى الرغم من هذا الاستخدام الراسخ للبريد لأغراض الاتجار غير المشروع، فلا تكاد اتفاقية سنة ١٩٦١ تورد أي إشارة إلى الخدمات البريدية، لا بإعفاء البنود المرسلة بالبريد من الأحكام العامة لتلك الاتفاقية ولا بالنص على قواعد حظر خاصة بها. والحكم الوحيد الذي يتناول البنود البريدية صراحة هو الفقرة ٨ من المادة ٣١ التي تنص، في سياق التجارة الدولية على "حظر تصدير أية إرساليات إلى أحد صناديق البريد أو إلى أحد المصارف لحساب طرف غير الطرف المسمى في إجازة "التصدير". وتضم اتفاقية سنة ١٩٧١، في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٣ من المادة ١٢، حكما يكاد يكون مطابقا لذلك الحكم. وقد ارتئيت ضرورة هذا الحكم نظرا لأنه لم يكن من الممكن تطبيق إجراءات الترخيص المنصوص عليها في الاتفاقية على مكاتب البريد أو على المصارف.^(٧٨٦)

١٩-٣ وعلى الصعيد العالمي، ينهض بالدور الرئيسي في تعزيز التعاون الدولي في الشؤون البريدية الاتحاد البريدي العالمي الذي أنشئ منذ سنة ١٨٧٥ وأصبح وكالة متخصصة تابعة للأمم المتحدة منذ سنة ١٩٤٧. وكان من بين شواغل ذلك الاتحاد إخفاء المخدرات في الطرود البريدية، فأدرجت بهذا الشأن أحكام نصت عليها صكوك الاتحاد أو ضمتها نصوص أخرى صادرة عنه.

(٧٨٦) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٣ من شرح الفقرة ٨ من المادة ٣١، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٤ من شرح الفقرة ٣ من المادة ١٢.

وتشمل هذه، الى جانب دستور الاتحاد البريدي العالمي،^(٧٨٧) اتفاقية البريد العالمية^(٧٨٨) واتفاقيات تخصصية مختلفة بما فيها اتفاق بشأن الطرود البريدية.

٤-١٩ وتنص اتفاقية البريد العالمية على حظر إدراج مخدرات أو مؤثرات عقلية في بنود مرسلة بالبريد.^(٧٨٨) فالمادة ٢٦-٧ لتلك الاتفاقية تقضي بأن البنود المحتوية على تلك المواد وتكون قد قبلتها خطأ إحدى دوائر البريد، لا ترسل بأي حال الى غايتها أو تسلم الى المرسل إليه أو تعاد الى مرسلها.

٥-١٩ وينبغي أن تقرأ تلك الأحكام على ضوء مبدأ حرية العبور المنصوص عليه في المادة ١ من الدستور والمادة ١ من اتفاقية البريد العالمية: لا يجوز فتح البنود البريدية المارة عبر دولة طرف في هذين الصكين، وبناء على ذلك فإن الأحكام ذات الصلة واجبة الانطباق بصفة رئيسية على دولة الجهة المقصودة. وفيما يتعلق بالبنود البريدية العابرة، يبدو أن الصعوبة الحقيقية تتمثل في إيجاد وسيلة ما للتوفيق بين مقتضيات إنفاذ القوانين وبين المبدأ الراسخ القاضي بحرية العبور والحائل دون فتح البريد في دولة عبور.

٦-١٩ وبناء على ذلك تعين على المؤتمر في تناوله لمسألة الاستخدام غير المشروع للبريد في أغراض الاتجار بالمخدرات أن يتوخى الدقة في مراعاة التنظيم الدولي القائم لمجال الاتصال هذا الذي يجمع بين الأهمية والتعقد، وأن يكفل التوصل الى نتيجة تتفق وذلك التنظيم. وأمام هذه الخلفية، لم يُتح لوضعي اتفاقية سنة ١٩٨٨ سوى مجال محدود لإقرار أحكام ابتكارية.

الفقرة ١

١- تتخذ الأطراف، طبقاً لالتزاماتها بموجب اتفاقيات الاتحاد البريدي العالمي، وبما يتفق مع المبادئ الأساسية للنظم القانونية الداخلية لكل منها، تدابير لمنع استخدام البريد في الاتجار غير المشروع، وتعاون فيما بينها تحقيقاً لتلك الغاية.

(٧٨٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات: المجلد ٦١١، ص ٦٤.

(٧٨٨) اعتمدت الاتفاقية في طوكيو يوم ١٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩ بموجب المادة ٢٢(٣) من دستور الاتحاد البريدي العالمي. وتفتح الاتفاقية والاتفاقيات من وقت لآخر. واعتمدت آخر صيغة منقحة لاتفاقية البريد العالمية عام ١٩٩٤ في مؤتمر سيول.

(٧٨٩) المادة ٢٦-٥-١.

الشرح

٧-١٩ من الواضح أن الهدف من الفقرة ١ هو منع استخدام "البريد" في الاتجار غير المشروع بالمخدرات. وتطالب الأطراف، تحقيقاً لهذا الغرض، بأن تعتمد في نظمها القانونية ما يلزم من تدابير وبأن تتعاون على الصعيد الدولي.

٨-١٩ ومن جهة أخرى فإن تفسير تعبير "البريد" ("the mails") ليس خلواً من الصعوبات. ذلك أن نظام تسليم البريد بواسطة الدوائر البريدية التي تنظم نشاطها صكوك الاتحاد البريدي العالمي ليس النظام الوحيد لتقديم خدمات يمكن أن ينطبق عليها تعبير "البريد". ففي السنوات الأخيرة، أدت التحسينات التي أدخلت في مجال النقل الدولي والنمو الهائل الذي شهده النظام العالمي وغير ذلك من العوامل، إلى توسع هام في الخدمات البريدية السريعة وبواسطة حاملي الرسائل وما إلى ذلك من الخدمات التجارية التي تتعرض هي الأخرى لسوء الاستغلال من جانب تجار المخدرات غير المشروعة. كذلك أسهمت تطورات من بينها خصوصاً عدد من دوائر البريد الوطنية والتخلي عن الاحتكار الذي كان يتمتع به كثير من تلك الدوائر فيما يتعلق بالرسائل البريدية أو الحد من ذلك الاحتكار - أسهمت في طمس معالم المفهوم التقليدي لتعبير "البريد".

٩-١٩ وربما كان من المعقول تفسير تعبير "المواد البريدية" كما ورد في اتفاقية سنة ١٩٨٨، وعلى ضوء هدف وغاية المادة ١٩ منها،^(٧٩٠) بأنه يشمل دوائر البريد العمومية وكذلك مرافق القطاع الخاص التي تعرض خدمات معاملة. ويبدو أن ليس من المهم لأغراض المناقشة الراهنة أن يكون النظام البريدي الوطني منتمياً إلى القطاع العام أو إلى القطاع الخاص، وربما توقف التمييز بينهما على النهج الذي يأخذ به قانون كل دولة طرف. كذلك يبدو أن ما عدا ذلك من الخدمات السريعة لنقل الرسائل تخرج عن نطاق تطبيق هذه المادة وإن كانت تندرج في إطار المادة ١٥ بشأن "الناقلين التجاريين". وكما يدل عليه تعريف تعبير "الناقل التجاري" الوارد بالفقرة الفرعية (د) من المادة ١، أي "أي شخص أو هيئة هامة أو خاصة أخرى تعمل في مجال نقل الأشخاص أو البضائع أو المواد البريدية ويتقاضى نظير ذلك مقابلاً أو أجره أو يجني منه منفعة أخرى"، يوجد بالفعل قدر من التداخل بين موضوع المادة ١٩ وموضوع المادة ١٥. فعلى حين تركز المادة ١٩ على استخدام البريد بغض النظر عن الطريقة التي تنفذ بها الخدمات البريدية، فإن تركيز المادة ١٥ ينصب بالأحرى على الجانب التشغيلي المتمثل في النقل و"وسائل النقل" دون أن تمثل "المواد البريدية" سوى بند بين عدة بنود يمكن نقلها. وفي واقع الممارسة، يعهد كثير من دوائر البريد بحقائب بريدية لنقلها براً أو بحراً أو جواً بوسائل نقل يوفرها ناقلون تجاريون، ولا سيما عندما تكون الغاية المقصودة كائنة في دولة أخرى. وفي الأحوال العادية تعالج مكاتب البريد المواد البريدية ولكنها تستعين بناقلين في تنفيذ عملياتها بحيث يمكن أن تطبق على "المواد البريدية" التدابير المعتمدة عملاً بالمادتين ١٥ و١٩ كليهما.

(٧٩٠) انظر المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥،

١٩-١٠ وتنص الفقرة ١ على أن تكون التزامات الأطراف "طبقاً لالتزاماتها بموجب اتفاقيات الاتحاد البريدي العالمي وبما يتفق مع المبادئ الأساسية لنظمها القانونية الداخلية". وتشير المناقشة الموجزة لهاتين العبارتين أثناء مداوات اللجنة الثانية الى أنه يقصد بهما فرض قيود تراكمية على الالتزامات التي تأخذها الأطراف على عاتقها.^(٧٩١) وفي مناقشات سابقة، ارتئي أنهما تشكلان شرطاً وقائياً.^(٧٩٢)

الفقرة ٢

٢- تشمل التدابير المشار إليها في الفقرة ١ من هذه المادة، على وجه الخصوص ما يلي:

(أ) اتخاذ إجراءات منسقة لتوقي ومنع استخدام البريد في الاتجار غير المشروع؛

(ب) الأخذ بتقنيات للتحري والمراقبة ومتابعة استخدامها من جانب المكلفين بإنفاذ القوانين، بغية كشف ما يرسل بالبريد من شحنات غير مشروعة من المخدرات والمؤثرات العقلية والمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني؛

(ج) اتخاذ تدابير تشريعية للتمكين من استخدام الوسائل الملائمة للحصول على الأدلة اللازمة للإجراءات القضائية.

الشرح

١٩-١١ تعرض الفقرة ٢ قائمة، لا يقصد بها أن تكون شاملة، بالتدابير التي ينبغي اعتمادها بموجب الفقرة ١.

١٩-١٢ ولا تضيف الفقرة الفرعية (أ) شيئاً يذكر الى أسلوب الفقرة ١: فعبارة "لمنع" تُفصّل بالإشارة الى عبارتي "لتوقي" و"منع" كلتيهما. والأطراف ملزمة باتخاذ تدابير منسقة تشارك فيها بالضرورة دوائر البريد والجمارك والشرطة. وكانت لجنة المخدرات قد أدرجت في إحدى المراحل إشارة الى الـ"مراقبة" في الفقرة الفرعية (أ) ولكن حذفها فريق الخبراء الدولي الحكومي الذي

(٧٩١) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثانية، الفقرات ٣٠-٤٨.

(٧٩٢) الوثائق الرسمية، المجلد الأول... الوثيقة E/CN.7/1998/2، الجزء ثانياً، الفقرات ٢٤٣-٢٤٧، ص ٦١.

اجتمع في حزيران/يونيه وتموز/يوليه ١٩٨٧، تلافياً للإيحاء بتعدُّد على الحق في الحياة الخاصة وفي سرية الاتصالات.^(٧٩٣)

١٩-١٣ وقد جاءت الإشارة في الفقرة الفرعية (ب) الى "تقنيات التحري والمراقبة" نتيجة لنقاش اعترف فيه بضرورة التحري من أجل كشف الشحنات غير المشروعة واعترف في الوقت نفسه بضخامة المهمة نظراً للكلم الهائل من المواد البريدية. وارتأى بعض الممثلين أن نطاق العملية من شأنه أن يجعل تدابير المراقبة أقرب الى الواقعية من تدابير التحري؛ واستخدم التعبيران في النص الناجم عن المناقشة.^(٧٩٤) ويجب أن تفسر الإشارة الى "المكلفين بإنفاذ القوانين" وفقاً للقانون الوطني والممارسة الوطنية، ولكن دون أن يمنع ذلك من الدفع بأن أي "مواد بريدية" لا يجوز أن يعالجها إلا موظفو دوائر البريد دون غيرها من الأجهزة المناسبة لإنفاذ القوانين.

١٩-١٤ ويتمسك حكم الفقرة الفرعية (ج) بشيء من الغموض، وكان النص قد بُت فيه قبل أن يشرع المؤتمر في بحث تفاصيل أحكام المساعدة القانونية المتبادلة التي تنص عليها المادة ٧. ويبدو أنها كانت تستهدف إزالة الصعوبات التي نشأت، أو يمكن أن تنشأ لاحقاً، في الحصول على أدلة في الحالات التي تستخدم فيها المواد البريدية. وتشمل تلك الصعوبات مسائل من بينها الحصول على أمر تفتيش ومقبولية عينات من شحنات أكبر. وقد استُرعِيَ الانتباه في المخطط الشامل المتعدد التخصصات الى أنه قد يكون من المستحسن في بعض الحالات السماح باستخدام البريد، على نحو خاضع للمراقبة، في إرسال عينات من المخدرات والمؤثرات العقلية المضبوطة الى المختبرات الإقليمية أو غيرها من المختبرات لتحليلها.^(٧٩٥)

اعتبارات التنفيذ: المادة ١٩ في مجملها

١٩-١٥ كما ذكر أعلاه، تنشئ الفقرة ١ من المادة ١٩ التزاماً عاماً على الأطراف باتخاذ تدابير لمنع استخدام البريد في أغراض الاتجار غير المشروع وبالتعاون فيما بينها تحقيقاً لتلك الغاية. غير أن هذه الالتزامات مقيدة بإشارة محددة الى عاملين.

١٩-١٦ العامل الأول هو أن تكون التدابير المتخذة متوافقة مع الالتزامات الناشئة عن مختلف اتفاقيات الاتحاد البريدي العالمي. فقد أثبتت التجارب وجود قدر من التنازع بين جوانب معينة من النهج التقليدي الذي تأخذ به صكوك الاتحاد البريدي العالمي، وبين الاحتياجات التشغيلية المدركة لقطاعات مجتمع إنفاذ القوانين المكلفة بتوقي وتحري أنشطة الاتجار غير المشروع. وقد سبقت الإشارة الى المبدأ الأساسي لحرية العبور (انظر الفقرة ١٩-٧ أعلاه) الذي يقتضي عدم فتح

(٧٩٣) نفس المرجع، الفقرة ٢٤٨.

(٧٩٤) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني،... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثانية، الفقرات ١١-٤٧.

(٧٩٥) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا ١٧-٢٦ حزيران/يونيه ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18)، الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٦٨.

المواد البريدية العابرة. وهذا المبدأ يتعذر التوفيق بينه وبين أنواع معينة من عمليات التسليم المراقب، ولا سيما التسليم المراقب "النظيف" المشار إليه في الفقرة ٣ من المادة ١١،^(٧٩٦) والذي يتضمن إبدالا جزئيا أو كليا لمحتويات الشحنة ومن ثم فتح البنود البريدية أثناء عبورها. ويتضح من هذا المثال أن المكلفين بتنفيذ المادة ١٩ ينبغي أن يتلقوا مشورة تخصيصية مناسبة من أجل ضمان أن جميع جوانب الاستراتيجية المقترحة متسقة بالمثل مع مقتضيات صكوك الاتحاد البريدي العالمي.^(٧٩٧)

١٧-١٩ ويسعى الاتحاد البريدي العالمي والمنظمات الدولية الحكومية النشطة في مجال إنفاذ القوانين الى تعزيز الاتساق فيما بين نهوجها المتباينة أحيانا إزاء الاتجار غير المشروع بواسطة خدمات البريد. وقد اعتمد الاتحاد البريدي العالمي، على أثر مناقشات أجراها مع مجلس التعاون الجمركي (الذي يعرف أيضا باسم المنظمة العالمية للجمارك)، القرار C54 لسنة ١٩٨٩، بشأن حقائب البريد العابرة والمشتبه في احتوائها على مخدرات أو مؤثرات عقلية. ودعا الاتحاد في قراره ذاك الدوائر البريدية الى أن تتخذ جميع الترتيبات المناسبة مع السلطات المعنية في بلدانها لضمان أن لا تفتح حقائب البريد العابرة والمشتبه في احتوائها على مخدرات، ولكي تبلغ بأسرع الوسائل الممكنة، بناء على طلب سلطاتها الجمركية، دوائر البريد في بلد الغاية المقصودة حتى تيسر عليها مهمة التعرف على الحقائب المشتبه في أمرها حال وصولها، ولكي تطلب التحقق من الأمر الى دوائر البريد في بلد المصدر.^(٧٩٨) وفي نفس ذلك القرار، دعا الاتحاد البريدي العالمي أيضا دوائر البريد، بالتشاور مع دوائر الجمارك، الى أن تتدخل لدى السلطات التشريعية لكي تكفل عدم حيولة القوانين واللوائح دون استخدام أسلوب التسليم المراقب. ونص القرار كذلك على أنه ينبغي لجمارك دولة العبور، بموافقة سلطاتها المختصة عند الاقتضاء، أن تتخذ التدابير اللازمة لإبلاغ سلطات الجمارك في بلد الغاية المقصودة، وربما أيضا في بلد مصدر البنود البريدية المشتبه فيها. كذلك عزز التعاون بين المنظمة العالمية للجمارك والاتحاد البريدي العالمي بموجب بروتوكول اتفاق بين المنظمتين وقع في ١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، ومن خلال اعتماد توجيهات تطوّر بانتظام تستهدف تحسين التعاون بين السلطات الجمركية والدوائر البريدية في مكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات باستخدام البريد.

(٧٩٦) انظر أعلاه شرح الفقرة ٣ من المادة ١١.

(٧٩٧) يجدر التأكيد على أن أسلوب التسليم المراقب أسلوب بالغ النفع أيضا في حالات الاتجار الداخلي غير المشروع حيث يتاح في سياقه قدر أكبر من حرية التصرف.

(٧٩٨) يجرى النص الرسمي المعتمد بما يلي:

"prendre toutes dispositions avec les autorités compétentes de leur pays afin qu'il ne soit pas procédé à l'ouverture des sacs de dépêches en transit dont elles soupçonnent qu'ils renferment des envois contenant des stupéfiants, mais à en aviser:

a) par les voies les plus rapides, à la demande de leurs autorités douanières, l'Administration de destination afin que les sacs litigieux soient facilement repérés à l'arrivée;

b) par bulletin de vérification, l'Administration d'origine de la dépêche;".

١٩-١٨ وتقيّد الالتزامات العامة المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ١٩ بالإشارة الى أن تدابير التنفيذ التي تتخذها الأطراف لا ينبغي أن تتجاوز "ما يتفق مع المبادئ الأساسية لنظمها القانونية الداخلية". ففي كثير من البلدان، تمنح الحماية القانونية للبنود المرسلّة بالبريد وقد يثير أي تدخل فيها مسائل دستورية حساسة تتعلق بالحرّيات المدنية.

١٩-١٩ وينبغي للأطراف، وفقاً للفقرة ٢، أن تتخذ تدابير ملموسة وفاء بالتزاماتها بموجب الفقرة ١، وذلك في ثلاثة مجالات محددة. غير أن من الواضح أن قائمة التدابير لم يقصد بها أن تكون قائمة شاملة بل أن تشكل حداً أدنى مشتركاً من التدابير المطلوبة من جميع الأطراف.

١٩-٢٠ والفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٢ تدعو الى اتخاذ إجراءات منسقة لتوقي ومنع استخدام البريد في الاتجار غير المشروع، ولذلك بعد داخلي وآخر دولي على السواء. وفيما يتعلق بالبعد الداخلي، من الأهمية بمكان أن تعتمد تدابير تتيح التنسيق الفعال فيما بين الدوائر البريدية والسلطات الجمركية وغيرهما من الأجهزة ذات الصلة التي لها اختصاص في مجال إنفاذ القوانين. وقد يشمل ذلك صوغ مبادئ توجيهية تستهدف زيادة الأمن وتيسير كشف البنود غير المشروعة وتوفير إمكانات الحصول على المعلومات المجدية.

١٩-٢١ وعلى الصعيد الدولي، من الضروري تنسيق تبادل المعلومات فيما بين أجهزة إنفاذ القوانين لدى الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٨٨ إذا أريد بلوغ أهداف المادة ١٩. فمثلاً، قد تدعو الحاجة الى إبلاغ المعلومات ذات القيمة التشغيلية والتي يتم الحصول عليها برصد المواد البريدية الصادرة على نحو ما تدعو إليه الفقرة الفرعية (ب) (٣) من الفقرة ١ من المادة ١٩^(٧٩) - الى سلطات إنفاذ القوانين في البلد الذي تقصده تلك المواد، من أجل إتاحة اتخاذ الإجراءات اللازمة. كذلك فإن المعلومات التي يحصل عليها من تحريات تُجرى في البلد الذي تقصده البنود المرسلّة كثيراً ما تكون ذات قيمة بالنسبة للشروع في إجراء تحريات في بلد المصدر أو لمواصلة تحريات بدأت. ومن الممكن أن يؤدي اكتشاف كميات ولو ضئيلة من المواد المحظورة الى استخبارات ذات أهمية حاسمة في التعرف على كبار المجرمين أو في اختراق شبكات التهريب.

١٩-٢٢ والتنسيق على الصعيد الدولي أمر حيوي أيضاً لنجاح عمليات تسليم المواد البريدية تحت إشراف. وتنشأ صعوبات خاصة عندما تصل الى دولة عبور (بالمعنى المقصود في صكوك الاتحاد البريدي العالمي) معلومات عن احتمال تنفيذ عملية كهذه. وفي المخطط الشامل المتعدد التخصصات، يوصى بأن تبادر "دائرة الجمارك، على وجه السرعة، الى إشعار السلطة الجمركية في الدولة المقصودة، بأسرع الوسائل الممكنة مع التعريف الكامل للمادة وبيان منشئها"^(٨٠) وفي حين توجد في هذا السياق أوجه تواز واضحة مع أسلوب التسليم المراقب، فإن الموقف تعوزه إمكانات الإشراف المتصل ومن ثم تعوزه المراقبة الحقيقية.

(٧٩) انظر أعلاه، شرح الفقرة ١ من المادة ٩.

(٨٠) تقرير المؤتمر الدولي المعني بإساءة استعمال العقاقير والاتجار غير المشروع بها، فيينا، ١٧-٢٦ حزيران/يونيو ١٩٨٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.87.I.18)، الفصل الأول، الفرع ألف، الفقرة ٢٢٢.

١٩-٢٣ وتدعو الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ٢ الى استحداث تقنيات التحري والمراقبة لأغراض إنفاذ القوانين بغية مكافحة استخدام البريد في الاتجار غير المشروع بالمخدرات. وهنا يتمثل التحدي الرئيسي في إنشاء نظم تتضافر على تحقيق النتائج المنشودة على نحو يتسق مع التشغيل الفعال للخدمات البريدية. وبالنظر الى ضرورة إيلاء اهتمام كبير لتقنيات التركيز على العناصر البارزة (profiling). فهي تستعين بمؤشرات المخاطر التي تحدّد بالاستناد الى الخبرة العملية السابقة، في محاولة للتعرف على الشحنات المشبوهة. وكثيرا ما يراعى في انتقاء تلك العناصر عوامل كحجم الشحنة وشكلها وأسلوب ختمها وطريقة عنونها (بما في ذلك ما إذا كان العنوان مطبوعا على الآلة الكاتبة أم مكتوبا بخط اليد)، والأسماء أو العناوين غير المألوفة أو المزيفة، والروائح الغريبة المنبعثة من الطرد، والجهة المقصودة، وأي معلومات استخباراتية عن الطرد.^(٨١١) ويمكن عندئذ إخضاع البنود التي تتحدد على هذا النحو بفضل خصائصها على أنها مشبوهة، لأشكال أخرى من الاختبار لا تكون متوغلة في بادئ الأمر. وفي تلك الظروف، يستعان في بلدان كثيرة بالكلاب الشمامة المدربة كما يستعان فضلا عن ذلك بعدد من المعينات التكنولوجية من بينها أجهزة الأشعة السينية والمساحات الأيونية التي تسفر عن نتائج مرضية في هذا السياق.

١٩-٢٤ وأخيرا فإن الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ٢ تقضي باتخاذ تدابير تشريعية للتمكين من استخدام الوسائل الملائمة للحصول على الأدلة اللازمة للإجراءات القضائية. ولضمان الامتثال لهذا الالتزام، يجب على المسؤولين عن تنفيذه أن يدرسوا طبيعة ومدى ملاءمة القوانين الداخلية السارية. ففي كثير من الدول، يقتضي الأمر ترخيصا تشريعا محددًا لاعتراض سبيل مواد بريدية وفتحها واستبقائها.^(٨١٢) وبالنظر الى كثرة إساءة استعمال البريد الدولي لأغراض الاتجار غير المشروع، سعى عدد متزايد من الدول^(٨١٣) الى التحقق من توافر تلك السلطة من أجل استخدامها لتعزيز التحريات الدولية والمحلية كليهما. كذلك يمكن النظر في إعطاء دفعة قوية للأنشطة المتعلقة بالمادة ١٩ بالنص على أن إرسال المخدرات المحظورة عن طريق البريد يعتبر فعلا إجراميا.^(٨١٤) ويمكن أن يحقق فائدة كبيرة توسيع نطاق أي اعتراض للقوانين المحلية على هذا النحو بحيث يشمل مقبولية استخدام تقنيات خاصة للتحري من بينها الإنصات الى مضمون الاتصالات السلكية واللاسلكية مما قد يحقق نفعًا في سياق التحريات البريدية، ومقبولية ما

Manual for Compliance with the United Nations Convention against Illicit Traffic in (٨٠١) Narcotic Drugs and Psychotropic Substances (Washington, D.C., United States Department of Justice, 1992), p. 59.

(٨٠٢) تتباين تلك الأحكام بشدة من حيث طبيعتها ومدى تعقدها: انظر مثلا، الرأس الأخضر، القانون 78/IV/93، المادة ٣٠، وفنلندا، Coercive Measures Act، ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٨٧/٤٥٠، الفصل الرابع، وجنوب أفريقيا Drug and Drug Trafficking Act، رقم ١٤٠ لسنة ١٩٩٢، الفرع ثانيا (ج).

(٨٠٣) انظر مثلا غانا Narcotic Drugs (Control, Enforcement and Sanctions) Law 1990, sect. 27(1)، وزامبيا Narcotic Drugs and Psychotropic Substances Act 1992, sect. 27(1).

(٨٠٤) انظر مثلا ترينيداد وتوباغو، Dangerous Drugs Act No. 38 of 1991.

يحصل عليه من أدلة بهذه الطريقة في إجراءات قضائية لاحقة. كما يمكن النظر في نفس الوقت في إمكانية تحويل أطراف آخرين تلك الصلاحيات على سبيل المساعدة القانونية المتبادلة.^(٨٠٥)

(٨٠٥) انظر أعلاه شرح الفقرة ٣ من المادة ٧.

الجزء الثالث

أحكام تنفيذية

المواد من ٢٠ الى ٢٣

المعلومات التي تقدمها الأطراف

تعليقات عامة

٢٠-١ تنص المادة ٢٠ على الأحكام الرئيسية في اتفاقية سنة ١٩٨٨ فيما يتعلق بالمعلومات التي يتعين على الأطراف تقديمها الى اللجنة، وإن طلبت بعض المواد الأخرى بيانات تقدم عن طريق الأمين العام الى اللجنة أو الى الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات أو الى الأطراف.^(٨٧) واقتضت عدة معاهدات دولية سابقة بشأن مكافحة المخدرات^(٨٨) تقديم تقارير سنوية عن تنفيذ تلك المعاهدات عموماً لكي تستخدمها هيئات تقرير السياسات،^(٨٩) كما تضمنت معاهدات أخرى لمكافحة المخدرات أحكاماً تقضي بتقديم تقارير أو إشارات أو عروض.^(٩٠) ومؤدى ذلك أنه يوجد تقليد راسخ بإبلاغ بيانات معينة وأن اتفاقية سنة ١٩٨٨ إنما توصل السير على هذا التقليد وتنشئ في الوقت نفسه متطلبات محددة جديدة تناظر أحكامها المبتكرة.

٢٠-٢ وتنص اتفاقية سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ كلتاهما على أنه ينبغي للحكومات أن تقدم الى الأمين العام معلومات معينة في حين أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ تقضي بأن تقدم تلك المعلومات الى لجنة المخدرات وإن كان عن طريق الأمين العام. غير أن الفرق بين النهجين هو فرق في الشكل لا في الجوهر نظراً لأن الاتفاقيتين السابقتين تنصان على أن تزود الأطراف الأمين العام بما تطلبه

(٨٦) الفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة ٤ من المادة ٥، الفقرة ٨ من المادة ٧، الفقرة ٩ من المادة ٧، الفقرتان ٢ و ٣ من المادة ١٢، الفقرتان الفرعيتان (أ) و(ب) من الفقرة ٧ من المادة ١٢، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١٠ من المادة ١٢، الفقرة ١٢ من المادة ١٢، الفقرة ٧ من المادة ١٧، الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢.

(٨٧) اتفاقية سنة ١٩٣١، المادة ٢١، اتفاقية سنة ١٩٣٦، المادة ١٦، بروتوكول سنة ١٩٥٣، المادة ١٠.

(٨٨) عملاً بقرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي (١)٩ المؤرخ ١٦ شباط/فبراير ١٩٤٦، وبرتوكول سنة ١٩٤٦، خلفت لجنة المخدرات التابعة للمجلس اللجانة الاستشارية التابعة لعصبة الأمم والمعنية بالتجارة بالأفيون وغيره من العقاقير المخدرة، وورثت عنها مهامها.

(٨٩) انظر اتفاقية سنة ١٩١٢، المادة ٢١، واتفاق سنة ١٩٢٥، المادة عاشرًا، وبرتوكول سنة ١٩٤٨، المادة ٤، وبرتوكول سنة ١٩٥٣، الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٤.

اللجنة من معلومات. وفي جميع الحالات تكون اللجنة هي المستعمل النهائي لتلك المعلومات عند قيامها بمهامها في تقرير السياسات وبسائر ما يعهد إليها به من مهام.^(٨١٠)

٢٠-٣ وكان المقترح الأساسي المعروض على مؤتمر عام ١٩٨٨ يتضمن مادة بشأن التقارير التي تقدمها الأطراف^(٨١١) محتوية على ما قد تطلبه اللجنة من معلومات. وفي اللجنة الثانية، قدم عدد من التعديلات على تلك المادة للنظر فيها.^(٨١٢) وفي النهاية، وافقت اللجنة على التعديلات المقدمة من هولندا، والتي تطابق الفقرتان ١ و ٢ للمادة ٢٠ بالصيغة التي اعتمدت بها في المؤتمر. وحذقت الفقرة ٣ للتعديل المقدم من هولندا نظرا لأن أحكامها كانت في جوهرها نفس الأحكام الواردة الآن في الفقرة ١٢ من المادة ١٢ من الاتفاقية بشأن المعلومات التي يقدمها سنويا كل طرف عن الكميات المضبوطة من المواد المدرجة في الجدول الأول وفي الجدول الثاني، وعن المواد غير المدرجة في أي من الجدولين والتي تكون قد استخدمت في الصنع غير المشروع، وعن أساليب التسريب أو الصنع غير المشروع.^(٨١٣) ولم تكد تجرى أي مناقشة، لا في اللجنة الثانية ولا في الجلسة العامة، حول أسباب صياغة المادة ٢٠ بالشكل الذي اعتمدت به.^(٨١٤)

٢٠-٤ وتقتضي كل من اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ تقديم معلومات إحصائية وغير إحصائية على قدر كبير من التفصيل إلى اللجنة والهيئة كليهما لتمكينهما من القيام بوظائف المراقبة المنصوص عليها في هاتين الاتفاقيتين. والاعتبارات التي يُستند إليها في اقتضاء توفير المعلومات بموجب الاتفاقيتين السابقتين لا تنطبق بالضرورة بنفس الدرجة على اتفاقية سنة ١٩٨٨. فباستثناء بيانات أساسية هامة معينة عن القوانين واللوائح الصادرة لإعمال الاتفاقية، وبيانات أخرى مطلوبة بموجب الفقرة ١٢ من المادة ١٢، ومعلومات محددة توفر بموجب مواد معينة من الاتفاقية (انظر الفقرة ٢٠-١٢ أعلاه)، فإن أنفع المعلومات للجنة هي المعلومات المتعلقة بإعمال الاتفاقية في أراضي الأطراف. فتلك المعلومات هي الوسيلة الرئيسية التي تمكن اللجنة من تقييم المدى الذي يبدو أن الاتفاقية تبلغه في تحقيق أهدافها، ومن إصدار توصيات بشأن المجالات التي يمكن إدخال تحسينات فيها.

(٨١٠) للاطلاع على مناقشة عامة للسلطة المخولة للجنة بطلب معلومات والتزام الأطراف (وغير الأطراف كذلك) بتقديم تلك المعلومات، انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ١-٦ عن شرح العبارة الاستهلاكية للفقرة ١، والفقرات ٤-١ من شرح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٨.

(٨١١) الوثائق الرسمية، المجلد الأول... الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني ("المادة ١٦")، ص ١٨٩.

(٨١٢) مثال ذلك، من جانب جمهورية ألمانيا الاتحادية والدانمرك والسويد وفرنسا وكندا والنرويج؛ ومن جانب اليابان؛ ومن جانب هولندا (للاطلاع على نص التعديلات، انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام التنفيذية" (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.13)، الفرع ثانيا، الفقرات ٣-٥، ص ٣٤٥-٣٤٢.

(٨١٣) انظر أعلاه شروح المادة ١٢، الفقرة ١٢-٤١، وأدناه شروح المادة ٢٣، الفقرة ٢٣-٥.

(٨١٤) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرتان ٣١ و ٣٢، والمحاضر الموجزة لجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة ٨٦.

الفقرة ١ ، العبارة الاستهلالية

١- تقدم الأطراف إلى اللجنة، بواسطة الأمين العام، معلومات عن تنفيذ هذه الاتفاقية في أقاليمها، وخاصة:

الشرح

٢٠-٥ الفقرة الأولى من المادة صيغة مبسطة كثيراً من أحكام مناظرة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و سنة ١٩٧١. فإتفاقية سنة ١٩٦١ تحدد في المادة ١٨ المعلومات التي يتعين على الأطراف تقديمها بناء على طلب اللجنة، وتعيّن في المادتين ١٩ و ٢٠ على التوالي تقديرات الاحتياجات من العقاقير والبيانات الإحصائية التي ينبغي تقديمها إلى الهيئة. أما إتفاقية سنة ١٩٧١ فتحدد كافة الاحتياجات من المعلومات في مادة وحيدة (هي المادة ١٦ المعنونة "المعلومات التي تقدمها الأطراف") تتناول المعلومات التي تطلبها اللجنة، وإشعار الأمين العام بأسماء وعناوين السلطات الحكومية المشار إليها في مختلف السواد،^(٨١٥) والتقارير التي تقدم إلى الأمين العام عن حالات الاتجار غير المشروع بالمؤثرات العقلية أو حالات الاستيلاء على السواد موضوع الاتجار غير المشروع، والتقارير الإحصائية التي تقدم إلى الهيئة.

٢٠-٦ وكما ذكر في الفقرتين ٢٠-٢ و ٢٠-٣ أعلاه، تشير الأحكام المناظرة في إتفاقية سنة ١٩٦١ وإتفاقية سنة ١٩٧١، وكذلك نص المقترح الأساسي المعروض على مؤتمر عام ١٩٨٨، إلى "ما قد تطلبه اللجنة من معلومات". غير أن الإشارة إلى طلب اللجنة لم تُستَبَق في النص النهائي للمادة ٢٠، ولا يبدو أن مداولات مؤتمر عام ١٩٨٨ تلقى أي ضوء على سبب حذف هذه الإشارة. وفي الشروح على إتفاقية سنة ١٩٦١، ارتثي أنه حتى في غياب تلك الصيغة العامة لن يعود إلى الطرف المعني كلية أمر البيت في أي معلومات يقدم. فدُفع بأن "التزام الدول الأعضاء بالأمم المتحدة بالتعاون في الحملات الدولية لمكافحة إساءة استعمال المخدرات يشتمل أيضاً على واجب قانوني يلزمها بأن تقدم، بناء على طلب المجلس أو اللجنة أو الأمين العام، ما تحتاجه تلك الأجهزة من بيانات تمكنها من أداء وظائفها بمقتضى ميثاق الأمم المتحدة فيما يتعلق بالتعاون الدولي بشأن المشاكل الاجتماعية المترتبة بإساءة استعمال المخدرات".^(٨١٦) ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أنه منذ عام ١٩٢٠، كانت اللجنة الاستشارية بشأن الاتجار بالأفيون وغيره من العقاقير المخدرة، قد درجت على أن تطلب من الحكومات تقديم تقارير سنوية عن إعمال إتفاقية سنة ١٩١٢ على أراضيها، وعن الاتجار غير المشروع بالمخدرات، وعن أمور أخرى تتعلق بوظيفة الإشراف التي تضطلع بها عصابة الأمم عملاً بالمادة ٢٣ (ج) من الميثاق، "على تنفيذ الإتفاقات فيما يتعلق بالاتجار في ... الأفيون وغيره من العقاقير المخدرة الخطرة". ومن الممكن سوق حجة مماثلة في حالة إتفاقية سنة ١٩٨٨، فيما يتعلق بالمعلومات التي يتعين على الأطراف تقديمها

(٨١٥) إتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة الفرعية (و) من المادة ٧، والمادة ١٢، والفقرة ٣ من المادة ١٣.

(٨١٦) الشروح على إتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من شرح العبارة الاستهلالية للفقرة ١ من المادة ١٨.

لتمكين اللجنة من الوفاء بالتزاماتها بموجب الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٢١ فيما يتصل بالإشراف على تنفيذ الاتفاقية.

٢٠-٧ وأيا كان الأمر، فإنه حتى بعد اختفاء الإشارة الى طلب اللجنة، يحقق استبيان التقارير السنوية الذي ترسله اللجنة الى الحكومات عملاً بالفقرة ٢ من المادة ٢٠، قرابة نفس النتيجة (انظر الفقرة ٢٠-١٣ أدناه). وبذلك يمكن أن يكون حذف الإشارة الى طلب اللجنة من الفقرة الأولى من المادة ٢٠ مبنياً على اقتناع بأنه لا لزوم لها نظراً للممارسة الراسخة في الحصول على معلومات من خلال استبيان تقارير سنوية يرسل بمقتضى اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، بل وبموجب اتفاقيات سابقة بشأن مكافحة المخدرات. وبالنظر الى أن المعلومات ستقدم الى اللجنة، والى أن الأمثلة المساقاة في الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب) مسبوقه بعبارة "خاصة"، فإن المنطق يقضي بأن اللجنة هي التي يجب أن تقرر أولاً ما ينبغي أن تكونه تلك المعلومات. ويبدو أن الفقرة ٢ من المادة ٢٠ تؤيد هذا التفسير.

٢٠-٨ وتشير العبارة الاستهلالية للفقرة ١ الى تنفيذ الاتفاقية في "أقاليم" الأطراف. ولئن كانت كلمة "أقاليم" لم تُعرّف في اتفاقية سنة ١٩٨٨، فإنه ينبغي أن تفهم على أنها تعني، في سياق الاتفاقية، المناطق التي تعامل ككيانات منفصلة فيما يخص إصدار التشريعات، أو التي يمكن أن تُجمع منها الإحصاءات وغيرها من البيانات. ويمكن أن تنطبق أيضاً على المناطق التي تعتبر "أقاليم" بموجب المادة ١ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بقدر ما يكون ذلك مناسباً في سياق أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨.^(٨١٧)

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (أ)

(أ) نصوص القوانين واللوائح التي تصدر تنفيذاً للاتفاقية؛

الشرح

٢٠-٩ من المتطلبات المتكررة بمقتضى المعاهدات الدولية لمكافحة المخدرات أن تتبادل الأطراف فيما بينها التشريعات الداخلية التي تسن للوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية المعنية. وفي البداية، كان هذا التبادل يتحقق من خلال وزارة خارجية هولندا بالنسبة لاتفاقية سنة ١٩١٢ ثم، على التعاقب، من خلال الأمين العام لعصبة الأمم والأمين العام للأمم المتحدة بالنسبة للمعاهدات اللاحقة. ويحقق تبادل النصوص التشريعية الوطنية على هذا النحو غرضاً مزدوجاً: فهو يثبت من ناحية أن الطرف قد أرسى الأسس التشريعية لوفائه بالتزاماته التعاهدية ويمكن من ناحية أخرى

(٨١٧) انظر أيضاً الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٧ من شرح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ١٨؛ والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ١٣ من شرح الفقرة ١ من المادة ١٦.

أن يقدم مثالا يقتدي به محررو نصوص القوانين البرلمانين في دول أخرى، وخاصة في الدول التي تتبع نظاما قانونيا مماثلا.

٢٠-١٠ من الممكن بدءاً، أن يلقي الحكم الوارد بالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٠ بعبء ثقيل على كاهل الطرف المعني نظرا لأن عددا كبيرا من مواد الاتفاقية قد يقتضي إصدار قوانين ولوائح جديدة أو معدلة من أجل الإنفاذ الكامل للمواد ٣ الى ١٩. وكما في حالة اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و سنة ١٩٧١، ينبغي ألا تقتصر البيانات المقدمة على نصوص التشريعات الوطنية، بل تتجاوزها الى "تشريعات الأقسام السياسية - كولايات أو مقاطعات دولة اتحادية - حيثما دخل التشريع في حدود اختصاص تلك الأقسام".^(٨١٨) وتنشر الأمانة التشريعات واللوائح التي كثيراً ما تقدم كمرفقات للرد على استبيان التقارير السنوية (انظر الفقرة ٢٠-١٣ أدناه)، في السلسلة التي تصدر تحت الرمز E/NL وتوزعها على الحكومات. كما تنشر دوريا في نفس تلك السلسلة كشافات مجمعة لها.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) تفاصيل حالات الاتجار غير المشروع الداخلة في اختصاصها القضائي، والتي تعتبرها مهمة بسبب الاتجاهات الجديدة المكتشفة، أو الكميات ذات العلاقة، أو المصادر التي حصل منها على المواد، أو الأساليب التي استخدمها الأشخاص المشتغلين في الاتجار غير المشروع.

الشرح

٢٠-١١ تتبع صياغة الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ عن كئيب تلك الصياغة المستخدمة في سياق مماثل في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و ١٩٧١،^(٨١٩) ومن ثم فإن التعليقات الواردة بالشروح على هاتين الاتفاقيتين تنطبق، مع ما يلزم من تعديلات، على الفقرة الفرعية (ب).^(٨٢٠) وكانت "التفاصيل" المحددة بصد "الكميات" و"المصادر" و"الأساليب"، قد وردت لأول مرة في المادة ٢٣ من اتفاقية سنة ١٩٣١، في حين وردت الإشارة الى "الاتجاهات الجديدة" لأول مرة في المادة ١٦ من اتفاقية سنة ١٩٧١. ولم يكن إدراج طلب الإبلاغ ذلك في اتفاقية سنة ١٩٣١ سوى تقنين لممارسة جارية في ظل عصبة الأمم التي كانت قد اعتمدت في الدورة الثانية لجمعيتها، في ٣٠ أيلول/سبتمبر ١٩٢١، قرارا أوصت فيه الحكومات بتقديم معلومات تتعلق بالاتجار غير المشروع

(٨١٨) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١ من شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ١٨.

(٨١٩) اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ١٨؛ واتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٣ من المادة

١٦.

(٨٢٠) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ١٨، والشروح على اتفاقية

سنة ١٩٧١، الفقرة ٣ من المادة ١٦.

بالمخدرات.^(٨٢١) والمنطق الذي استُند إليه في إدراج ذلك الطلب منطوق سليم بالنسبة لاتفاقية سنة ١٩٨٨ بقدر ما كان سليما بالنسبة لاتفاقية سنة ١٩٣١: "فحالات الاتجار غير المشروع تنطوي على مؤشرات هامة بشأن مواطن الضعف في النظام العالمي لتنظيم التجارة المشروعة ومن ثم يعد الإبلاغ عن تلك الحالات أمرا ضروريا للتنفيذ الفعال للاتفاقية".^(٨٢٢)

الفقرة ٢

٢- تقدم الأطراف هذه المعلومات بالطريقة وفي المواعيد التي تطلبها اللجنة.

الشرح

٢٠-١٢ تكاد تكون الفقرة الثانية من المادة ٢٠، مع ما يلزم من تعديلات، هي نفس الفقرتين اللتين اختتمت بهما المادة ١٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١، والمادة ١٦ من اتفاقية سنة ١٩٧١.

٢٠-١٣ وترسل الأمانة كل عام استبيان تقارير سنوية الى حكومات الدول الأطراف في اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١، واتفاقية سنة ١٩٨٨، لمساعدة الحكومات في تحديد المعلومات الملائمة وتقديمها. كذلك يرسل الاستبيان الى حكومات الدول غير الأطراف في المعاهدات الدولية لمكافحة المخدرات، وإن كان الامتثال في تلك الحالات طوعيا بطبيعة الحال. وفي حين أن اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ تشيران على وجه التحديد، في المادتين ١٨ و١٦ على التوالي، الى "تقرير سنوي" عن تطبيق الاتفاقية، فإن المادة ٢٠ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا ترد فيها تلك العبارة. ومن جهة أخرى، أذنت اللجنة عملا بالفقرة ٢ من المادة ٢٠، بتضمين استبيان التقارير السنوية لطلبات بيانات بشأن تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨. ومن وجهة نظر عملية، فإن التمييز في هذه الحالة بين نص اتفاقية سنة ١٩٨٨ ونص الاتفاقيتين السابقتين، إنما هو تمييز شكلي أكثر منه تمييز موضوعي.

٢٠-١٤ وفي حين أن استبيان التقارير السنوية، الذي يتعلق بالمعاهدات الدولية الثلاثة الأخيرة، يورد طلبات معلومات تتعلق على وجه التحديد باتفاقية سنة ١٩٨٨، فقد تكون للبيانات المتعلقة باتفاقية سنة ١٩٦١ أو باتفاقية سنة ١٩٧١ صلة مباشرة أيضا بتنفيذ تلك الاتفاقية. من ذلك مثلا أن الاستبيان يتضمن طلب معلومات عن تدابير لنهاضة إساءة استعمال المخدرات، بما في ذلك بيانات عن (أ) مدى إساءة استعمال المخدرات وأنساقها واتجاهاتها؛ و(ب) حملات التوعية لمكافحة إساءة استعمال المخدرات وأنشطة مكان العمل والمجتمع المحلي والوسائط الإعلامية في

(٨٢١) انظر "Historical and Technical Study" لاتفاقية سنة ١٩٣١، من إعداد قسم الاتجار بالأفيون بأمانة عصبة الأمم (C.191.M.136.1937.XI)، الفقرة ١٩٥.

(٨٢٢) C.191.M.136.1937.XI

هذا المجال؛ و (ج) علاج متعاطي المخدرات وإعادة تأهيلهم. فبعض البيانات المقدمة استجابة لهذا الطلب قد تكون ذات صلة بتطبيق أحكام معينة من اتفاقية سنة ١٩٨٨ (مثلا، أحكام الفقرة ٤ من المادة ٣ بشأن العلاج أو التوعية أو توفير الرعاية اللاحقة أو إعادة التأهيل أو إعادة الدمج في المجتمع). كذلك يلتمس الاستبيان معلومات عن الاتجار غير المشروع بالمخدرات، بما في ذلك مضبوطات العقاقير المخدرة والمؤثرات العقلية، وكذلك عن المواد الأخرى الخاضعة لمراقبة وطنية دون أن تكون خاضعة لمراقبة دولية، والتي تكون قد اكتشفت في سوق الاتجار غير المشروع؛ وعن الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية؛ وعن تسريب جميع المخدرات والمؤثرات العقلية من القنوات المشروعة. كما يُطلب في الاستبيان بيانات عن عدد حالات التجريد من عائدات جرائم المخدرات، وكذلك عرض عام للتهريب الى البلد أو منه، وعن الاتجار غير المشروع داخل البلد.

٢٠-١٥ وقد يتعذر على سلطات حكومات كثيرة إعطاء إجابات كاملة عن أسئلة الاستبيان نظرا للافتقار الى الموارد أو لنقص البيانات. ومع ذلك تشكل البيانات المجمعة أساسا هاما لكثير من أنشطة الأمم المتحدة في مجال مكافحة المخدرات، ولن يتسنى بدون توافر تلك المعلومات تنفيذ عدد كبير من المهام الرئيسية للمنظمة.

المادة ٢١

اختصاصات اللجنة

تعليقات عامة

٢١-١ تعهد المادة ٢١ الى اللجنة باختصاصات هي الى حد كبير ترديد للاختصاصات المسندة إليها بموجب المادة ٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ١٧ من اتفاقية سنة ١٩٧١. وبناء على ذلك فإن الآراء المبداة في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١^(٨٢٣) تصلح لتفسير الأحكام الماثلة في اتفاقية سنة ١٩٨٨. ومن شأن الممارسة الثابتة المتبعة عبر السنين في تطبيق تلك الأحكام المتوازية أن تقدم توجيهها موثوقا به بشأن الكيفية التي يرجح أن تفسر بها وتطبق بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٨٨.

٢١-٢ وكان من الواضح في المقترح الأساسي المعروض على مؤتمر عام ١٩٨٨^(٨٢٤) أن اختصاصات اللجنة تستند الى المادة ٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١، التي كررت مع ما يلزم من تعديلات. وقد أحييت المادة ٢١ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، هي المواد التنفيذية الأخرى، من الجلسة العامة الى اللجنة الثانية حيث أدخل عليها عدد من التعديلات^(٨٢٥) التي تتعلق على الأخص بتوزيع الاختصاصات بين اللجنة والهيئة.

٢١-٣ وأبديت أثناء مناقشات اللجنة الثانية حول المواد التنفيذية وجهات نظر مختلفة بشأن كيفية توزيع الاختصاصات بين اللجنة والهيئة بموجب الاتفاقية. وجاءت المادة ٢١ بالصيغة التي اعتمدت بها نتيجة لإدخال التعديلات المقدمة من هولندا. وقد أوضح ممثل هولندا عند تقديمه التعديلات أنها مبنية على افتراض أن آلية تنفيذ الاتفاقية ينبغي أن تُواءم مع الموضوعات التي تتناولها وأنه، نظرا لموضوع اتفاقية سنة ١٩٨٨، فإن السوابق التي يتعين الاستناد إليها ليست اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ وإنما هي بالأحرى الاتفاقيات الأحدث عهداً بشأن مكافحة الإرهاب واحتطاف الطائرات وحماية الدبلوماسيين، وكذلك صكوك أخرى تتناول التعاون بين الأطراف في مجال القانون الجنائي الدولي. كذلك استندت التعديلات على افتراض أنه على الرغم

(٨٢٣) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ١ و ٢ و ٥ الى ١١ من شرح المادة ٨؛ والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ١ الى ١١ من شرح الفقرة ١ من المادة ١٧.

(٨٢٤) الوثائق الرسمية، المجلد الأول....، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني، ("المادة ١٥").

(٨٢٥) قدمت على الأخص من جانب جمهورية ألمانيا الاتحادية والدانمرك والسويد وفرنسا وكندا والنرويج، ومن جانب هولندا (للاطلاع على نص التعديلات انظر الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام التنفيذية" (E/CONF.82/C-2/L.13/Add.13)، الفرع ثانيا، الفقرتين ٣ و ٥، ص ص ٣٤٢-٣٤٥).

من الفروق بين مشروع الاتفاقية المعروض على اللجنة الثانية وبين اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و ١٩٧١، فسيكون من الحكمة العمل على كفالة أكبر قدر من الاستمرارية فيما يتعلق بآليات التنفيذ. وبناء على ذلك فهو يفضل الإبقاء على اختصاصات كل من اللجنة والهيئة بخصوص مختلف أحكام الاتفاقية الجديدة ما لم يكن هناك تعارض بين الاختصاصات والأحكام. وينبغي للجنة فضلا عن ذلك، استنادا الى التقارير المقدمة من الأطراف، أن تمارس اختصاصات إشرافية عامة فيما يتعلق بالاتفاقية في مجملها.^(٨٢٦)

٢١-٤ وفي المقابل، ارتأى مقدمو اقتراحات التعديل الأخرى أن يُعهد الى الهيئة بالمسؤولية الكاملة عن الإشراف على تنفيذ الاتفاقية نظرا لأن تشاطر تلك المسؤولية بين الهيئة واللجنة سيكون من شأنه، بالنظر الى الترابط فيما بين معظم مواد الاتفاقية، أن يحدث الاضطراب وتنازع الاختصاصات الإدارية بين هيئتي الإشراف، وضعف الإشراف على الاتفاقية الجديدة أو انعدامه.^(٨٢٧)

٢١-٥ وقال ممثل النمسا، في تأييد وجهة نظر هولندا، إن أهم ما في الأمر هو إشراك اللجنة بدرجة أوثق في تنفيذ الاتفاقية، وأعرب عن رأيه بأن الإرادة السياسية المطلوبة من الدول الأعضاء لإنجاح الاتفاقية يمكن تعبئتها على أفضل وجه داخل اللجنة.^(٨٢٨) وتقرر، على أثر مناقشات مستفيضة داخل اللجنة الثانية،^(٨٢٩) أن تستند اللجنة في دراستها للمواد التنفيذية الى الاقتراحات التي قدمتها هولندا.

العبارة الاستهلاكية

تخول اللجنة صلاحية النظر في جميع المسائل المتصلة بأهداف هذه الاتفاقية وخاصة المسائل التالية:

الشرح

٢١-٦ إن حق اللجنة "في النظر في جميع المسائل المتصلة بأهداف هذه الاتفاقية"، كما سبق أن ذكر في الشروح على الاتفاقيتين السابقتين، هو حق بالغ الشمول. فالاتفاقية تنص بوضوح في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٢١، على أن تقوم اللجنة "على أساس المعلومات المقدمة إليها وفقا للمادة ٢٠، باستعراض تنفيذ هذه الاتفاقية". واستخدام العبارة "تقوم ... باستعراض" يجعل من

(٨٢٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الحادية والثلاثون، الفقرتان ٥٦ و ٥٧.

(٨٢٧) المرجع نفسه، الجلسة الثانية والثلاثون، الفقرتان ٥ و ١٢.

(٨٢٨) المرجع نفسه، الجلسة الحادية والثلاثون، الفقرة ٥٤.

(٨٢٩) المرجع نفسه، الجلسة الثانية والثلاثون.

ذلك الاستعراض أمرا إلزاميا. أما الاختصاصات الأخرى المنصوص عليها في المادة ٢١ فهي تذكر باعتبارها اختيارية، وذلك باستخدام الفعل "يجوز" مع استثناء الفقرة الفرعية (د) حيث يُنص على أن "تتخذ اللجنة ... الإجراء الذي تراه مناسباً" بشأن أي مسألة تحال إليها من الهيئة بموجب الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ من الاتفاقية. والحكم الوارد بالفقرة الفرعية (أ) بشأن استعراض تنفيذ الاتفاقية حكم جديد إذ ليس له نظير صريح في الاتفاقيتين السابقتين وإن كان يبدو أن الفقرة الاستهلاكية ذات الصلة في كل من هاتين الاتفاقيتين تؤدي جانبا من ذلك الغرض.

٧-٢١ ولم يتضمن النص المقدم من هولندا (انظر الفقرات الفرعية ٢١-٢ إلى ٢١-٥ أعلاه) الفقرة الاستهلاكية التي ترد الآن في المادة ٢١، بالنظر إلى أن كلا من الاختصاصات التي تتناولها أصبح موضوعا لفقرة مستقلة. وكان ممثل الاتحاد السوفياتي قد اقترح إضافة فقرة استهلاكية تؤخذ من المادة ٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١. وقبلت هولندا^(٨٣٠) ذلك الاقتراح وأيده ممثلون آخرون.^(٨٣١) وفي حين أن إضافة الفقرة الاستهلاكية لم تُثر أي تعليقات، فإنه يبدو أنها وسّعت نطاق مادة كانت لولا ذلك ستقتصر على إيراد قائمة بعدد من الاختصاصات المحددة بدون إشارة إلى "جميع المسائل المتصلة بأهداف هذه الاتفاقية". وهذه العبارة، كما سبق ذكره (انظر الفقرة ٢١-٦ أعلاه) عبارة بالغة الشمول وفهمت على أنها كذلك في حالة اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١.^(٨٣٢) فعوضا عن أن تشكل الفقرات الفرعية (أ) إلى (و) قائمة شاملة باختصاصات اللجنة، أصبحت الآن تعدادا لبعض الحالات المحددة للقاعدة العامة المنصوص عليها في العبارة الاستهلاكية.

الفقرة الفرعية (أ)

(أ) تقوم اللجنة، على أساس المعلومات المقدمة إليها وفقا للمادة ٢٠، باستعراض تنفيذ هذه الاتفاقية؛

الشرح

٨-٢١ يشير التاريخ التشريعي (انظر الفقرات ٢١-٣ إلى ٢١-٧ أعلاه) إلى أن الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٢١ أدرجت لكي تعهد إلى اللجنة بدور إشرافي فيما يتصل بالاتفاقية يتجاوز مسؤولياتها بموجب الاتفاقيتين السابقتين، لا سيما وأنه يتسم بطابع إلزامي. وقد جاء ذلك فيما

(٨٣٠) المرجع نفسه، الجلسة الثالثة والأربعون، الفقرة ١٨.

(٨٣١) المرجع نفسه، الفقرة ٢٢.

(٨٣٢) المرجع نفسه، الفقرات ٢١ و ٢٤ إلى ٢٦.

يبدو نتيجة لرأي مؤداه أنه بخلاف اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و سنة ١٩٧١،^(٨٣٣) اللتين تطرقان في جانب كبير منهما الى الجوانب التقنية من المكافحة الدولية للتجار بالمخدرات والمؤثرات العقلية، فإن لاتفاقية سنة ١٩٨٨ بعداً سياسياً أوسع نطاقاً في مجالات سيادة الدولة، والولاية القضائية خارج حدود الدولة، والقانون الجنائي الدولي، وقانون البحار - حيث يكون جهاز إشرافي يتألف من ممثلي دول، كاللجنة، أنسب في التحليل الأخير من جهاز تقني كالهيئة.

٢١-٩ فاللجنة جهاز أنشأه المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمقتضى المادة ٦٨ من ميثاق الأمم المتحدة ومنحه اختصاصات^(٨٣٤) تخوله مسؤوليات واسعة فيما يتعلق بمساعدة المجلس في ممارسة صلاحياته الإشرافية على تنفيذ الاتفاقيات والاتفاقات الدولية في مجال المخدرات والمؤثرات العقلية؛ وبإسداء المشورة الى المجلس بشأن جميع المسائل المتعلقة بمكافحة المخدرات؛ وبدراسة ما قد تدعو إليه الضرورة من تغييرات في الآليات القائمة للمكافحة الدولية في مجال المخدرات والمؤثرات العقلية. وتستكمل تلك المسؤوليات الواسعة بمسؤوليات أخرى أسندت إليها بموجب مختلف الاتفاقيات الخاصة بالمخدرات والمؤثرات العقلية. ومن الواضح أن الإلزام باستعراض تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨ إنما يندرج في عداد تلك المسؤوليات العامة.

الفقرة الفرعية (ب)

(ب) يجوز للجنة تقديم اقتراحات وتوصيات عامة على أساس دراسة المعلومات الواردة من الأطراف؛

الشرح

٢١-١٠ تشكل الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٢١ صيغة منوعة من الحكم المناظر الوارد بالفقرة الفرعية (ج) من المادة ٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بشأن حق اللجنة في إصدار توصيات لتنفيذ أهداف وأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١، بما في ذلك برامج البحث العلمي وتبادل المعلومات ذات الطابع العلمي أو التقني. وقد حذفت الإشارة الى البحوث وتبادل المعلومات العلمية في اتفاقية سنة ١٩٨٨ ربما بالنظر الى اختلاف طابعها (انظر الفقرة ٢١-٨ أعلاه). وعندما تُقرأ الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٢١ بالاقتران مع الفقرة الاستهلاكية، سيتبين أن التوصيات والاقتراحات التي قد تبديها اللجنة استناداً الى ما تتلقاه من الأطراف من معلومات لا يتعين اقتصرها على تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨، بل يمكن أيضاً أن تتجاوزها الى تحقيق أهداف الاتفاقية.

(٨٣٣) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٦ من شرح المادة ٨، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٢ من شرح المادة ١٧.

(٨٣٤) أنشئت اللجنة وأقرت اختصاصاتها عام ١٩٤٦ في قرار المجلس الاقتصادي والاجتماعي (١٩) الذي استكمل في تاريخ لاحق بقرار المجلس ٣٨/١٩٩١، وقرار الجمعية العامة ١٨٥/٤٦ (جيم)، الفرع السادس عشر (انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٢ من شرح المادة ٨).

الفقرتان الفرعيتان (ج) و (د)

(ج) يجوز للجنة أن تلفت نظر الهيئة إلى أي أمور قد تكون لها علاقة باختصاصات الهيئة؛

(د) تتخذ اللجنة، بشأن أية مسألة تحال إليها من الهيئة بموجب الفقرة ١ (ب)، من المادة ٢٢، الإجراء الذي تراه مناسباً؛

الشرح

١١-٢١ تتعلق الفقرتان الفرعيتان (ج) و (د) من المادة ٢١ بالعلاقات الوثيقة بين اختصاصات معينة عائدة إلى كل من اللجنة والهيئة. كما أنهما توضحان الأدوار المختلفة نوعاً ما التي قد يؤديها كل منهما بمقتضى الاتفاقية. فلئن كانت الفقرة الفرعية (ج) ذات طابع عام، فإنها تبدو مرتبطة بنوع خاص بمسؤوليات الهيئة في حالات وجود أسباب تدعو إلى الاعتقاد بحدوث انتهاكات للاتفاقية ولا سيما فيما يتعلق بالمواد ١٢ و ١٣ و ١٦. فعندما تواجه اللجنة حالة يبدو فيها أن خرقاً للاتفاقية قد وقع، ينبغي لها أولاً أن تحيلها إلى الهيئة لإجراء تحريات ذات طابع تخصصي وتقني. وإذا خلصت الهيئة بعد التحري إلى أن الطرف المعني لم يتخذ تدابير علاجية وفقاً لأحكام المواد ١٢ و ١٣ و ١٦، فإن لها أن تحيل الأمر من جديد إلى اللجنة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي اللذين تعود إليهما المسؤولية السياسية عن اتخاذ الإجراءات الملائمة.

الفقرة الفرعية (هـ)

(هـ) يجوز للجنة، عملاً بالتدابير المبينة في المادة ١٢، تعديل الجدول الأول والجدول الثاني؛

الشرح

١٢-٢١ لا تستدعي الفقرة الفرعية (هـ) تعليقا خاصاً بالنظر إلى أنها مجرد إحالة مزدوجة إلى أحد اختصاصات اللجنة تناولته بالتفصيل المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ (انظر الفقرة ١٢-٢٢ أعلاه).

الفقرة الفرعية (و)

(و) يجوز للجنة أن تلفت نظر غير الأطراف إلى القرارات والتوصيات التي تعتمدها بموجب هذه الاتفاقية، كي تنظر هذه الأطراف في اتخاذ تدابير بموجبها.

الشرح

٢١-١٣ توازي الفقرة الفرعية (و) من المادة ٢١ عن كئيب الفقرة الفرعية (د) من المادة ٨ من اتفاقية سنة ١٩٦١. وفي كلتا الحالتين، يبدو أنه يقصد بأحكام الفقرة الفرعية أن تحقق تنفيذ الاتفاقية من جانب أكبر عدد ممكن من الدول إن لم يكن من جانبها جميعاً.^(٣٣) وطوال عدد من السنين، أرسل الأمين العام قرارات اللجنة وتوصياتها إلى حكومات جميع الدول بغض النظر عما إذا كانت أم لم تكن أعضاء في الأمم المتحدة أو أطرافاً في أي من الاتفاقيات الدولية لمكافحة المخدرات.

اختصاصات الهيئة

تعليقات عامة

٢٢-١ تتناول المادتان ٩ و ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، نفس موضوع المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ من حيث الجوهر، وذلك تحت العنوانين "تكوين الهيئة ووظائفها"^(٨٣٦) و"التدابير التي تتخذها الهيئة لضمان تنفيذ أحكام الاتفاقية" على التوالي، كما تتناوله المادة ١٩ من اتفاقية سنة ١٩٧١ تحت عنوان "التدابير التي تتخذها الهيئة لضمان تنفيذ أحكام الاتفاقية". وبناء على ذلك فإن شروح المادتين ٩ و ١٤ في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، وشرح المادة ١٩ في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، تنطبق الى حد معين على المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، على الأقل حيث تكاد تكون تلك الأحكام، مع ما يلزم من تعديلات، متطابقة.

٢٢-٢ ويبدو أن المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ مبنية على نص المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها غير المعدلة. ذلك أن التعديلات المفصلة التي أدخلها على المادة ١٤ بروتوكول سنة ١٩٧٢ لم تنعكس في معظمها في المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، لا شك نظرا للاختلاف الشديد في طابع تلك الاتفاقية الأخيرة إذ هي تتناول مسائل من القانون الجنائي وإنفاذه تتجاوز نطاق الاتفاقيتين السابقتين الى مجالات أوثق ارتباطا بسيادة الدول وولاياتها القضائية. ومن جهة أخرى فإن التعليقات الواردة في الشروح على بروتوكول سنة ١٩٧٢ على المادة ٦ (المعدلة للمادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١) قد تكون أيضا ذات جدوى في تحديد مدى الاختلاف بين وظائف الهيئة وصلاحياتها بموجب المادة ٢٢ وبين وظائفها وصلاحياتها بموجب اتفاقية سنة ١٩٦١، وتلك الاتفاقية بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١. وموجز القول إنه كما سيتبين بمزيد من التفصيل أدناه، تختلف الحقوق التي تخولها للهيئة المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ عن الحقوق التي تخولها إياها اتفاقا سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، وعلى الأخص من حيث ما يلي:

(أ) أنها لا تتعلق بأهداف الاتفاقية في مجموعها كما هو الحال بالنسبة للاتفاقيتين السابقتين (انظر الفقرتين ٢٢-١٠ و ٢٢-١١ أدناه)، وإنما بالمسائل الداخلة في اختصاصات الهيئة عندما يتوافر لها من الأسباب ما يدعوها الى الاعتقاد بأن أهداف الاتفاقية لا يجري تحقيقها؛

(٨٣٦) أضيفت عبارة "وظائفها" إعمالا للمادة ٢ من بروتوكول سنة ١٩٧٢.

(ب) أن الهيئة لا يجوز لها أن تلجأ الى الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ إلا فيما يتعلق بالمواد ١٢ و ١٣ و ١٦ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، في حين أن للهيئة ذلك الحق فيما يتعلق بجميع أحكام اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و سنة ١٩٧١ رهنا بشروط معينة.

(ج) لا تعطي المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ الهيئة أي صلاحية للتوصية بتدابير من قبيل التدابير المنصوص عليها في الفقرة ٢ من المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ وفي الفقرة ٢ من المادة ١٩ من اتفاقية سنة ١٩٧١، أي تدابير وقف تصدير واستيراد عقاقير مخدرة ومؤثرات عقلية من وإلى البلد الذي يقصر دون تقديم إيضاحات مرضية أو اتخاذ تدابير علاجية في حالة وجود خطر جدي يتهدد أهداف هاتين الاتفاقيتين.

٢٢-٣ وكان المقترح الأساسي المعروض على مؤتمر عام ١٩٨٨^(٣٧) يتضمن مادة عنوانها "التدابير التي تتخذها [الهيئة] [اللجنة] لضمان تنفيذ أحكام الاتفاقية". وكان الخيار الذي أخذ به في كافة أجزاء نص المادة في المقترح الأساسي، والمتمثل في إسناد الوظائف المعنية الى الهيئة أو الى اللجنة، يعكس الافتقار الى اتفاق الرأي حول تلك النقطة في المداولات السابقة فترك للمؤتمر أمر اختيار أحد الحلين؛ ويعكس تقرير لجنة المخدرات عن دورتها الاستثنائية العاشرة التي أحالت هذه المادة الى المؤتمر، اتفاقا عاما على أنه لن يكون من المستصوب إنشاء جهاز جديد لذلك الغرض.^(٣٨) ومن جهة أخرى فإن المهام المتوخاة يمكن أن تضطلع بها اللجنة أو الهيئة و"لم يكن هناك تفضيل فيما إذا كان ينبغي أن تسند الى الهيئة أو اللجنة أو كليهما مهمة تنفيذ أحكام الاتفاقية".^(٣٩)

٢٢-٤ وأثناء المؤتمر، استمرت الخلافات حول ما إذا كان ينبغي إسناد مختلف وظائف الإشراف على الاتفاقية الجديدة الى اللجنة أو الى الهيئة (انظر الفقرات ٢١-٣ الى ٢١-٩ أعلاه)، وكذلك حول نطاق تلك الوظائف ومداهها. غير أنه أمكن في النهاية التوصل الى تسوية بشأن نصوص للمادتين ٢١ و ٢٢ يمكن اعتمادها بتوافق الآراء.

٢٢-٥ وكما في حالة المواد التنفيذية الأخرى، أحيلت المادة الواردة بالمقترح الأساسي والتي تتناول موضوع المادة ٢٢ الحالية من الجلسة العامة الى اللجنة الثانية لدراستها. وقدمت الى اللجنة تعديلات من جانب هولندا ("وظائف الهيئة")^(٤٠) ومن جانب جمهورية ألمانيا الاتحادية والدانمرك والسويد وفرنسا وكندا والنرويج ("الإشراف العام على تنفيذ أحكام الاتفاقية").^(٤١)

(٣٧) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة A/CONF.82/3، المرفق الثاني ("المادة ١٨") ص ١٩٠.

(٣٨) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨٨، الملحق رقم ٣، (E/1988/13)، الفقرة ١٢٠.

(٣٩) المرجع نفسه.

(٤٠) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CONF.82/3، "مشروع الأحكام التنفيذية" (E/CONF.82/3).

(٤١) الفقرتان ١٧ و ١٨، ص ص ٣٥٠-٣٥٢.

(٤١) المرجع نفسه، الفقرة ٩، ص ٣٤٧-٣٤٨.

٢٢-٦ وحددت هولندا في تعديلها ثمانى مواد^(٨٤٢) تضطلع بصدها الهيئة بوظائف إشرافية على الاتفاقية شبيهة بالوظائف التي أدرجت في النهاية بالفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) من الفقرة ١ من المادة ٢٢. أما تعديل كندا وعدد من الدول الأخرى فلم تحدد مواد بعينها تضطلع الهيئة بصدها بوظائف إشرافية، وعمد عوضاً عن ذلك الى مد نطاق تلك الوظائف الى جميع المواد الموضوعية من الاتفاقية كما هو الحال في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١.

٢٢-٧ وأسفر النقاش في اللجنة الثانية عن أنه لا يمكن التوصل الى اتفاق في الرأي حول أي من التعديلين المقترحين إذ ارتأى عدد من الممثلين أن كلا التعديلين ذهبا الى أبعد مما ينبغي في الترخيص للهيئة بطلب إيضاحات وتوقيع جزاءات ونشر تقارير.^(٨٤٣) غير أنه بعد مناقشة مستفيضة^(٨٤٤) تقرر اتخاذ تعديلات هولندا أساساً لمناقشة تنفيذ المواد. ونظراً لأن المضي في مناقشة تعديل هولندا ظل يسفر عن تباين في الآراء، اقترح الرئيس إجراء مشاورات غير رسمية بهدف تسوية المسألة.

٢٢-٨ وفي وقت لاحق أبلغ ممثل هولندا عن أن المشاورات غير الرسمية مكثت المشاركين من التوصل الى اتفاق بشأن نص للمادة. وأوضح^(٨٤٥) أن وفده أجرى مشاورات مع وفد كندا وغيره من مقدمي التعديلات المشار إليهم في الفقرة ٢٢-٥ أعلاه، وكذلك مع وفود أخرى دعت الى حذف المادة؛ وتم التوصل في النهاية الى حل وسط حظي بقبول المجموعات الثلاث المثلة في المفاوضات. ويشكل النص الذي أسفر عنه الحل الوسط، مع بعض تغييرات في الصياغة، نص المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨.

الفقرة ١، العبارة الاستهلالية

١- مع عدم الإخلال باختصاصات اللجنة بمقتضى المادة ٢١، ومع عدم الإخلال باختصاصات الهيئة واللجنة بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية سنة ١٩٧١:

(٨٤٢) المواد ٨ و ٩ و ١٠ و ١١ و ١١ مكرراً و ١٢ و ١٣ و ١٤ من المقترح الأساسي، التي أصبحت المواد ١٢ و ١٣ و ١٤ و ١٥ و ١٦ و ١٧ و ١٨ و ١٩ في اتفاقية سنة ١٩٨٨.

(٨٤٣) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين، للجنة الثانية، الجلسة الحادية والثلاثون، الفقرتان ٥٩ و ٦٣؛ والجلسة الثانية والثلاثون، الفقرات ٢٢ و ٣٠ الى ٣٢ و ٤١ و ٤٣ و ٤٤ و ٤٩.

(٨٤٤) المرجع نفسه، الجلسة الثانية والثلاثون، الفقرة ١٣.

(٨٤٥) المرجع نفسه، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرتان ١ و ٢.

الشرح

٢٢-٩ ليس للعبارة الاستهلاكية للمادة ٢٢ ما يناظرها في اتفاقية سنة ١٩٦١ أو اتفاقية سنة ١٩٧١ وإن كان يبدو أن له أساساً منطقيًا في حماية كامل وظائف الهيئة وصلاحياتها بموجب هاتين الاتفاقيتين بصرف النظر عما يكون هناك من اختلافات في هذا الصدد بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٨٨. كما تنص تلك العبارة على أن اختصاصات اللجنة بموجب المادة ٢١ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تنال منها أحكام المادة ٢٢. وقد يترتب على ذلك قدر من التداخل، ولا سيما بالنظر إلى التزام اللجنة بمقتضى الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٢١ باستعراض تنفيذ الاتفاقية في مجموعها.

الفقرة ١ ، الفقرة الفرعية (أ)

(أ) إذا توافرت لدى الهيئة، بناء على نظرها في المعلومات المتاحة لها أو للأمين العام أو للجنة أو في المعلومات الواردة من أجهزة الأمم المتحدة، أسباب تدعوها إلى الاعتقاد بأنه لا يجري تحقيق أهداف هذه الاتفاقية فيما يتعلق باختصاصاتها، جاز لها أن تدعو طرفًا ما أو أطرافًا إلى تقديم أية معلومات ذات صلة؛

الشرح

٢٢-١٠ في معرض حديثه باللجنة الثانية وصف ممثل هولندا الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ في النص التوفيقي بأنه ذو "أهمية خاصة"^(١٧). فقد تضمنت الفقرة الفرعية قيداً لم تتضمنه المادتان المناظرتان في الاتفاقيتين السابقتين من حيث أن صلاحية الهيئة ستكون مقصورة تحديداً على أهداف الاتفاقية "فيما يتعلق باختصاصاتها". ورداً على سؤال قال ممثل هولندا إن ذلك يعني اختصاصات الهيئة بموجب الاتفاقية الجديدة وغيرها من الاتفاقيات السارية، وكذلك الصلاحيات الجديدة الممنوحة لها بمقتضى ما أصبح المادة ١٢ من الاتفاقية.^(١٧) وقال ممثل المملكة المتحدة إنه ولئن كان على استعداد للانضمام إلى توافق الآراء حول النص، يرغب في إبداء تحفظ فيما يتعلق بالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ التي لا تفسح للهيئة مجالاً للتصرف بصدد الأهداف الأوسع للاتفاقية إلا فيما يتعلق باختصاصاتها. واختصاصات الهيئة لم تحدد في المادة الجديدة ولكنها لا بد أن تمتد بالتأكيد إلى المواد المذكورة بالفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١. فثمة إذا إشارة ضمنية إلى أن الهيئة يمكن أن يكون لها اختصاصات أوسع. وقد سبق لاتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ أن منحتها اختصاصات واسعة المدى في الشؤون المتعلقة بالاتجار غير المشروع، وهي اختصاصات تقيدها بالفعل العبارة الاستهلاكية للمادة ٢٢ الجديدة. ورأي ممثل المملكة المتحدة أن

(١٤٦) المرجع نفسه.

(١٤٧) المرجع نفسه، الفقرة ٩.

الموقف يفتقر الى الوضوح وأبدى مخاوفه من أن يفسح هذا الافتقار الى الوضوح للأطراف مجالاً واسعاً للدفع بأن أمراً ما تطلب الهيئة معلومات بشأنه لا يندرج في إطار اختصاصاتها، ومن ثم فلا داعي لتقديم المعلومات. وقد يحول وضع كهذا دون تطبيق الاتفاقية على نحو صارم وفعال.^(٨٤٨)

٢٢-١١ ومن الممكن أن يستنتج مما تقدم أن الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ قد تثير مشاكل تفسير لا تسويها بالضرورة شروح مقدم النص الذي اعتمد. فستنشأ صعوبات في التوفيق بين اختصاصات الهيئة في الشؤون المتعلقة بالاتجار غير المشروع بمقتضى اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و ١٩٧١ وبين اختصاصاتها بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٨٨. وقد لا تنشأ صعوبات في واقع الممارسة نظراً لما لدى الهيئة الآن من خبرة طويلة في استخدام سلطتها التقديرية في التصرف بموجب المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة وبمقتضى المادة ١٩ من اتفاقية سنة ١٩٧١، أو من تجارب في البحث عن سبل أخرى لتسوية الأمور في حالات عدم تحقق أهداف الاتفاقية. ومن الواضح أن الضرورة سوف تدعو الى اللجوء الى تلك السلطة التقديرية في إطار اتفاقية سنة ١٩٨٨ حيث تتناول مواد معينة فيها مسائل تنتم بطابع سياسي حساس. وعلى ذلك فربما ينبغي رؤية الإشارة الواردة في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ الى أهداف الاتفاقية المندرجة في عداد اختصاصات الهيئة، على أنها توجيه للجنة بأن تتصرف بالأحرى في تلك المجالات المنصوص عليها في المادة ٢٢ وذات الصلة الوثيقة بخبراتها وتجاربها المعهودة، وليس في المجالات التي تتناولها المواد التي تشكل بعضاً من التجديدات الرئيسية المستحدثة في اتفاقية سنة ١٩٨٨. ويبدو أن ثمة ما يؤيد ذلك الرأي في إشارة الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ الى المادة ١٢ (المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية) والمادة ١٣ (المواد والمعدات) والمادة ١٦ (المستندات التجارية ووسم الصادرات)، التي تعد كلها مواد تتناول موضوعات من الواضح أنها تندرج في عداد المسؤوليات والتخصصات التنظيمية المعهودة للهيئة.

٢٢-١٢ واللجنة مطالبة بموجب المادة ٢١ باستعراض تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨ بالاستناد الى المعلومات التي تقدمها الأطراف. ومن جهة أخرى فإن الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ تجيز للهيئة أن تتصرف على أساس قاعدة أوسع من "المعلومات المتاحة لها أو للأمين العام أو للجنة أو ... المعلومات الواردة من أجهزة الأمم المتحدة". أما الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ١٤ من اتفاقية ١٩٦١، فلا تشير إلا الى المعلومات "المقدمة إليها ... من الحكومات ... أو المعلومات المرسله إليها من أجهزة الأمم المتحدة". وتتكرر تلك الصياغة الأخيرة في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من اتفاقية سنة ١٩٧١.

٢٢-١٣ وقد أضافت التعديلات التي أدخلتها المادة ٦ من بروتوكول سنة ١٩٧٢ على المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١، عدداً من مصادر المعلومات التي يمكن أن تستند إليها الهيئة في تصرفاتها، تلك هي المعلومات المرسله من "الوكالات المتخصصة، أو من المنظمات الحكومية الدولية الأخرى أو المنظمات الدولية غير الحكومية التي لها صلاحيات مباشرة في الموضوع والتي

(٨٤٨) المرجع نفسه، الفقرة ١٦؛ ردد ممثل المملكة المتحدة هذا التحفظ في الجلسة العامة (المرجع نفسه، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرة ٨٧).

تتمتع بمركز استشاري لدى المجلس الاقتصادي والاجتماعي طبقا للمادة ٧١ من ميثاق الأمم المتحدة أو التي تتمتع بمركز مماثل بناء على اتفاق خاص مع المجلس...". وتلك صياغة لا يوجد لها صدى في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨.

٢٢-١٤ غير أنه في واقع الممارسة قد لا يكون لحذف عبارات مماثلة من اتفاقية سنة ١٩٨٨ أثر يذكر نظرا لطابع العمومية الذي تتسم به الإشارة في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ الى "العلوم المتاحة" للهيئة أو "للأمين العام". فتلك الصياغة يبدو أنها من العموم بحيث تشمل المعلومات المتأتية من أي من المصادر المذكورة في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١ من المادة ١٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة ببروتوكول سنة ١٩٧٢. كما لا يتم بالأهمية حذف الإشارة الى الوكالات المتخصصة من الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨. ففي اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، يفهم تعبير "أجهزة الأمم المتحدة" على أنه يشمل الوكالات المتخصصة^(٨٤٩) على الرغم من كونها منظمات دولية حكومية تأسست بموجب معاهدات مستقلة. غير أنها تعتبر مع ذلك جزءا من منظومة الأمم المتحدة إذ ارتبطت بعلاقات مع الأمم المتحدة عملا باتفاقات أبرمت مع المجلس الاقتصادي والاجتماعي بمقتضى المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة. وتنص تلك الاتفاقات عادة على تبادل كامل للمعلومات بشأن الأمور ذات الاهتمام المشترك.

٢٢-١٥ والصلاحيات التي تمنحها الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨ أشد تقييدا من نظيرتها في المواد المناظرة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١. فليست صلاحيات الهيئة بمقتضاها مقصورة فحسب على المسائل الداخلة في اختصاصها حسبما تعرفه الاتفاقية (بدلا من أن تمتد الى أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ في مجموعها)، بل إن الهيئة عندما تتصرف بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ فتدعو طرفا الى تقديم معلومات ذات صلة، لا تحتفظ بموجب المادة ٢٢ نفسها بالحق الذي تخولها إياه الاتفاقيتان الأخريان في لفت أنظار الأطراف والمجلس واللجنة الى المسألة ما لم تكن تتعلق بالمواد ١٢ و ١٣ و ١٦ كما هن منصوص عليه في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٢٢. ومن جهة أخرى تحتفظ الهيئة بحق الإبلاغ عن تلك المسائل بموجب المادة ٢٣ من الاتفاقية ("تقارير الهيئة")، دائما شريطة أن لا تشير، صراحة أو ضمنا، الى الإجراء المنصوص عليه في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢، وذلك بالنظر الى شرط السرية الذي تفرضه الفقرة ٥ من المادة ٢٢.^(٨٥٠)

(٨٤٩) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١٠ من شرح المادة ١٤، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٧ من شرح المادة ١٩.

(٨٥٠) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١٧ من شرح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ١٤، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ١٣ من شرح الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ١٩، وشرح الفقرة ٧ من تلك المادة.

الفقرة ١، الفقرة الفرعية (ب)

(ب) فيما يتعلق بالمواد ١٢ و ١٣ و ١٦:

١' للهيئة، بعد اتخاذ التدابير اللازمة وفقا للفقرة الفرعية (أ)، أن تهيب بالطرف المعني، إن رأت لزوما لذلك، أن يتخذ التدابير العلاجية التي تبدو لازمة في هذه الظروف لتنفيذ أحكام المواد ١٢ و ١٣ و ١٦؛

٢' على الهيئة، قبل اتخاذ إجراء بموجب البند '٣' أدناه، أن تحافظ على سرية مراسلاتها مع الطرف المعني بموجب الفقرتين الفرعيتين السابقتين؛

٣' إذا وجدت الهيئة أن الطرف المعني لم يأخذ التدابير العلاجية التي دعي إلى اتخاذها بموجب هذه الفقرة الفرعية، جاز لها أن توجه أنظار الأطراف والمجلس واللجنة إلى المسألة. وأي تقرير تنشره الهيئة بموجب هذه الفقرة الفرعية يجب أن يتضمن أيضا وجهات نظر الطرف المعني إن طلب هذا الأخير ذلك.

الشرح

٢٢-١٦ عند تقديم النص التوفيقي الى اللجنة الثانية (انظر الفقرات ٢٢-٥ الى ٢٢-٧ أعلاه) أوضح ممثل هولندا أن الفقرة الفرعية (ب) ('١') من الفقرة ١، تتفق مع الأحكام ذات الصلة في الاتفاقيات السارية ولا سيما اتفاقية سنة ١٩٦١. ^(٨٥١) والواقع أن تلك الفقرة الفرعية تردد عبارات المادة ٤ من اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ١٩ من اتفاقية سنة ١٩٧١ باستثناء إضافة قصر صلاحية الهيئة بموجب هذا الحكم على المواد ١٢ و ١٣ و ١٦. ولا يوجد قيد كهذا في اتفاقية سنة ١٩٦١ أو في اتفاقية سنة ١٩٧١. ومع ذلك فإن الملاحظات الواردة في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ وفي الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١ تصلح، مع ما يلزم من تعديلات، لتفسير الفقرة الفرعية (ب) ('١') من الفقرة ١ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨. ^(٨٥٢)

٢٢-١٧ وليس لأحكام الفقرة الفرعية (ب) ('٢') من الفقرة ١ من المادة ٢٢ أصداء في الأحكام المناظرة لاتفاقية سنة ١٩٦١ أو اتفاقية سنة ١٩٧١ وإن أبدت الشروح على كل من هاتين الاتفاقيتين وجهة نظر مؤداها أن الهيئة ينبغي لها أن تعامل المراسلات بينها وبين الحكومة

(٨٥١) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرة ١٠.

(٨٥٢) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ١ الى ١٠ من شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ١٤، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ١ الى ٧ من شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ١٩.

المعنية على أنها سرية في هذه المرحلة من الإجراءات.^(٨٥٣) فالفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ١٤ في اتفاقية سنة ١٩٦١، والحكم المناظر في المادة ١٩ في اتفاقية سنة ١٩٧١ يقتضيان من الهيئة، عندما تتصرف بموجب هاتين الفقرتين الفرعيتين، أن تعامل أي طلب للمعلومات تقدمه الى الحكومة المعنية وأي إيضاحات تقدمها الحكومة، على أنها سرية. ولعل إدراج حكم صريح في الفقرة الفرعية (ب) ('٢') من الفقرة ١ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨، بالمحافظة على سرية المراسلات أن يكون مستنداً الى السابقة التي هيأتها الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من كل من المادة ١٤ والمادة ١٩ في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ على التوالي. ومن جهة أخرى فإنه في اتفاقية سنة ١٩٨٨ يوسّع شرط السرية هذا ويدرج في الفقرة ٥.^(٨٥٤)

٢٢-١٨ وتعكس الفقرة الفرعية (ب) ('٣') من الفقرة ١ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨ أحكاماً مماثلة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١. وبناء على ذلك فإن الملاحظات الواردة في الشروح على اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ تصلح لتفسير الفقرة الفرعية (ب).^(٨٥٥)

الفقرات ٢ و ٣ و ٤

- ٢- يدعى أي طرف إلى إيفاد من يمثله في اجتماع تعقده الهيئة وتبحث فيه بموجب هذه المادة مسألة تعني ذلك الطرف بصفة مباشرة.
- ٣- إذا لم تتخذ الهيئة بالإجماع قراراً في إطار هذه المادة، في قضية ما، وجب بيان وجهات نظر الأقلية.
- ٤- تتخذ قرارات الهيئة في إطار هذه المادة بأغلبية ثلثي جميع أعضاء الهيئة.

الشرح

٢٢-١٩ وضعت الفقرات ٢ و ٣ و ٤ من المادة ٢٢ بالاستناد الى نص تعديل قدمته هولندا (انظر الفقرة ٢٢-٥ أعلاه). وتعكس الفقرة ٢ الفقرة ٥ من المادة ١٤ في اتفاقية سنة ١٩٦١. وفي اتفاقية سنة ١٩٦١ كانت قد استخدمت كلمة "دولة" وليس كلمة "طرف"، ويكمن سبب التغيير الى "طرف" في اتفاقية سنة ١٩٨٨ في أن الاتفاقية مفتوحة لانضمام كيانات أخرى غير الدول. وعلى

(٨٥٣) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ١١ من شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ١٤، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٥ من شرح الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ١٩.

(٨٥٤) انظر أدناه شروح الفقرات ٥ و ٦ و ٧.

(٨٥٥) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ١ الى ٦ من شرح الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ١٤، والفقرات ١ الى ٨ من شرح الفقرة ٣ من المادة ١٤، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ١ الى ٦ من شرح الفقرة الفرعية (ج) من الفقرة ١ من المادة ١٩، والفقرات ١ الى ٨ من شرح الفقرة ٣.

ذلك فإن التعليقات على الفقرة ٥ من المادة ١٤ الواردة في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ تصلح، مع ما يلزم من تعديلات، لتفسير الفقرة ٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨. وفي الفقرة ١ من المادة ١٤، تخول اتفاقية سنة ١٩٦١ الهيئة صلاحية اتخاذ تدابير لضمان تنفيذ أحكام تلك الاتفاقية لا من جانب الأطراف وحدها بل أيضا من جانب بلدان وأقاليم أخرى.

وبالمثل، تتطابق الفقرتان ٣ و ٤ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨، باستثناء تغييرات صياغية، مع الفقرتين ٤ و ٦ من المادة ١٤ في اتفاقية سنة ١٩٦١. وأوضح ممثل هولندا أن عبارة "two-thirds majority of the whole number of the Board" تعني "two-thirds majority of the Board" ونظرا للتطابق بين الأحكام المناظرة في كل من الاتفاقيتين، فإن التعليقات الواردة في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ بشأن الفقرتين ٤ و ٦ من المادة ١٤ تصلح لتفسير الفقرتين ٣ و ٤ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨.

الفقرات ٥ و ٦ و ٧

- ٥- على الهيئة، عند اضطلاعها باختصاصاتها طبقا للفقرة الفرعية ١ (أ) من هذه المادة، أن تضمن سرية جميع المعلومات التي قد ترد إلى حوزتها.
- ٦- لا تنطبق مسؤولية الهيئة في إطار هذه المادة على تنفيذ المعاهدات أو الاتفاقات التي تعقدها الأطراف وفقا لأحكام هذه الاتفاقية.
- ٧- لا تنطبق أحكام هذه المادة على المنازعات التي تنشأ بين الأطراف، والتي تشملها أحكام المادة ٣٢.

الشرح

٢١-٢٢ اقترح نص الفقرات ٥ و ٦ و ٧ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨ وفدا السويد وكندا.^(٥) ويبدو أن شرط سرية المعلومات الذي تطبقه الهيئة في ممارسة صلاحياتها بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨، مستمد من الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ١٤ في اتفاقية سنة ١٩٦١، التي تطالب الهيئة، عندما تتصرف بمقتضى تلك الفقرة، "بأن تعتبر من الأمور السرية أي طلب للمعلومات وأي إيضاح من الحكومات ... بموجب أحكام هذا البند". وكان هذا الشرط قد ورد في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ في التعديل

(٥) توضيح لا ينطبق على النص العربي.

(٨٥٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرة ١٠.

(٨٥٧) المرجع نفسه، الفقرة ٢.

الذي قدمته الى المؤتمر جمهورية ألمانيا الاتحادية والدانمرك والسويد وفرنسا وكندا والنرويج (انظر الفقرة ٢٢-ه أعلاه).^(٨٨) كذلك يرد الشرط في الفقرة الفرعية (ب) (٢٠) من الفقرة ١ من المادة ٢٢ فيما يتعلق بمراسلات الهيئة مع الطرف المعني قبل الرجوع الى المجلس أو اللجنة. وصياغة الفقرة ه أوسع نطاقاً من نظيرتها في الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادتين المناظرتين في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ من حيث أنها تفرض شرط السرية على جميع المعلومات التي قد ترد الى حوزتها عندما تتصرف بموجب الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١. ويتوقف نفاذ مفعول ذلك الشرط إذا لجأت الهيئة، بصد الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١، الى أحكام الفقرة الفرعية (ب) (٣) التي تجيز للهيئة نشر تقرير. وعلاوة على ذلك فإن بعض المعلومات (مثل المعلومات المقدمة من الأطراف) يمكن أن تصبح علنية في سياقات أخرى من بينها استعراض تنفيذ الاتفاقية الذي تضطلع به الهيئة بمقتضى الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٢١ في الاتفاقية، أو تقرير تصدره الهيئة بموجب الفقرة ٢٣ (انظر الفقرة ٢٢-١٥ أعلاه). وبناء على ذلك سوف يتعين في واقع الممارسة تحديد البارامترات الدقيقة لتطبيق الفقرة ه من المادة ٢٢ في الاتفاقية.

٢٢-٢٢ وتقضي الفقرة ٦ بأن الإشراف على تنفيذ أي اتفاقات تبرمها الأطراف بهدف تعزيز أغراض الاتفاقية لا يندرج في عداد مسؤوليات الهيئة. ويورد عدد من مواد اتفاقية سنة ١٩٨٨ إشارات الى معاهدات أو اتفاقات أو ترتيبات ثنائية أو متعددة الأطراف فيما بينها بهدف تعزيز فعالية تلك المواد. ومن بينها المادة ه (المصدر)،^(٨٩) والمادة ٦ (تسليم المجرمين)،^(٩٠) والمادة ٧ (المساعدة القانونية المتبادلة)،^(٩١) والمادة ٩ (أشكال أخرى من التعاون والتدريب)،^(٩٢) والمادة ١١ (التسليم المراقب)،^(٩٣) والمادة ١٤ (تدابير للقضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المخدرة وعلى الطلب غير المشروع على المخدرات والمؤثرات العقلية)،^(٩٤) والمادة ١٧ (الاتجار غير المشروع عن طريق البحر).^(٩٥) وإضافة الى ذلك النوع من الإشارات، تشير اتفاقية سنة ١٩٨٨ الى اتفاقيات ومعاهدات واتفاقات أخرى سارية المفعول (اتفاقات تسليم المجرمين على سبيل المثال) بحيث تقضي أحكام الفقرتين ٦ و ٧ بأن اختصاص الهيئة لا يمتد الى تنفيذ أو تفسير تلك الاتفاقيات أو المعاهدات أو الاتفاقات الأخرى، ثنائية كانت أم متعددة الأطراف، وذلك باستثناء الاتفاقيات الوارد ذكرها في الفقرة ١ (انظر الفقرتين ٢٢-١٠ و ٢٢-١١ أعلاه).

(٨٥٨) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، "مشروع الأحكام التنفيذية" E/CONF.82/3
C.2/L.13/Add.3، الفقرتان ١٧ و ١٨، ص ص ٣٥٢-٣٥٠.

(٨٥٩) الفقرتان الفرعيتان (ج) و (ز) من الفقرة ٤، والفقرة الفرعية (ب) من الفقرة (٥).

(٨٦٠) الفقرتان ١١ و ١٢.

(٨٦١) الفقرتان ٦ و ٢٠.

(٨٦٢) الفقرة ١.

(٨٦٣) المرجع نفسه.

(٨٦٤) الفقرة ٤.

(٨٦٥) الفقرتان ٤ و ٩.

٢٢-٢٣ ولا يرد حكم الفقرة ٧ في المواد المناظرة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١. فتلك الفقرة تنبه الهيئة الى أن المنازعات بين طرفين أو أكثر لن تتطرق إليها المادة ٢٢ بل ستتناولها المادة ٣٢ من الاتفاقية. وقد تحدث ممثل فرنسا أمام اللجنة الثانية قائلاً إنه لا سبيل الى أن يُعهد الى اللجنة أو الهيئة بمهمة تسوية المنازعات التي تنشأ بين طرفين بصدد تسليم المجرمين أو المصادرة أو بشأن أي مسألة أخرى ذات صلة بالتحفظات التي أبديت في إطار الاتفاقية.^(٨٦٦)

(٨٦٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثانية والثلاثون، الفقرة ٢٩.

المادة ٢٣

تقارير الهيئة

تعليقات عامة

٢٣-١ تتبّع المادة ٢٣ عن كثب، مع ما يلزم من تعديلات، الأحكام المناظرة بشأن تقارير الهيئة، الواردة في المادة ١٥ من اتفاقية سنة ١٩٦١ وفي المادة ١٨ من اتفاقية سنة ١٩٧١. والفروق في الفقرة ١ من المادة المناظرة في اتفاقية سنة ١٩٦١ ليس مردها إلا إلى الطابع الأكثر تحديدا للمعلومات المطلوبة بمقتضى تلك الاتفاقية. أما الفقرة الثانية فهي متطابقة في كل من تلك المواد باستثناء اختلاف طفيف في الصياغة في اتفاقية سنة ١٩٦١. وعلى ذلك فإن الشروح على اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ فيما يتعلق بالمواد المناظرة فيهما تنطبق إلى حد كبير وينبغي الرجوع إليها.^(٨٦٧)

٢٣-٢ ولم يكن المقترح الأساسي^(٨٦٨) المعروض على المؤتمر يتضمن حكما بشأن تقارير تعدها الهيئة، ويرجع منشأ المادة ٢٣ إلى اقتراح قدمته إلى اللجنة الثانية جمهورية ألمانيا الاتحادية والدانمرك والسويد وفرنسا وكندا والنرويج.^(٨٦٩) وتحدث ممثل الولايات المتحدة بشأن الاقتراح فقلل إنه يرد العبارات المستخدمة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١؛ وارتأى أن تقارير الهيئة المعدّة بموجب هذه المادة ستنتظر بشغف أقوى بالنظر إلى المسؤوليات الجديدة للهيئة فيما يتعلق بالمواد الكيميائية والسلائف والمواد والمعدات.^(٨٧٠) واقتصر المناقشات التالية في جانب كبير منها على التأكيد على ضرورة أن تكون المادة مطابقة قدر الإمكان في عباراتها للاتفاقيتين السابقتين، وتجنّب إلقاء أعباء إبلاغ ثقيلة على كاهل الحكومات؛ وعهد بالصياغة النهائية للمادة إلى لجنة الصياغة على هذا الأساس.^(٨٧١)

(٨٦٧) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح الفقرتين ١ و ٢ من المادة ١٥؛ والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، شرح الفقرتين ١ و ٢ من المادة ١٨.

(٨٦٨) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني.

(٨٦٩) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام التنفيذية" (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.1)، الفرع ثانيا ("المادة ١٨ مكرراً")، الفقرتان ١٠ و ١١، ص ٣٤٨-٣٤٩.

(٨٧٠) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون؛ الفقرة ٥٧.

(٨٧١) المرجع نفسه، الفقرات ٥٨-٦٧.

الفقرة ١

١- تعد الهيئة تقريراً سنوياً عن أعمالها يتضمن تحليلاً للمعلومات المتوفرة لديها، وفي حالات مناسبة، بياناً بالإيضاحات، إن وجدت، المقدمة أو المطلوبة من الأطراف، بالإضافة إلى أية ملاحظات أو توصيات ترغب الهيئة في تقديمها. وللهيئة أن تعد ما تراه لازماً من المعلومات الإضافية. وتقدم المعلومات إلى المجلس عن طريق اللجنة التي قد تبدي من التعليقات ما تراه ملائماً.

الشرح

٢٣-٣ كما في حالة اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، تلزم الهيئة بإعداد تقرير سنوي عن اتفاقية سنة ١٩٨٨ وإن ترك لها أمر البت في توقيت ما قد يلزم من تقارير أخرى. وقد تطورت الهيئة، وهي بصدد تنفيذها للمادة ١٥ في اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ١٨ في اتفاقية سنة ١٩٧١، أسلوباً يتمثل في تقديم تقرير سنوي مجمع يتضمن عرضاً كاملاً لفعالية نظام معاهدات مكافحة الدولية للمخدرات وتحليلاً للوضع العالمي فيما يخص إساءة استعمال المخدرات والاتجار غير المشروع بها. ويتضمن التقرير المجمع الآن استعراض وتحليل الأوضاع بالنسبة لاتفاقية سنة ١٩٨٨ كذلك، ويتناول فيما يتناوله تنفيذ الاتفاقية والتعاون مع الحكومات.^(٨٧٢) وبذلك تتواصل النظرة البالغة الشمول التي اعتمدها الهيئة بصدد ما ينبغي لها أن تضمنه تقريرها السنوي.^(٨٧٣)

٢٣-٤ وتجزئ المادة ٢٢، بصدد التدابير العلاجية المتاحة للهيئة عندما ترى أن أهداف الاتفاقية لا يجري تحقيقها، للهيئة أن تنشر تقريراً توجه فيه الأنظار إلى عدم امتثال الطرف المعني لأحكام الاتفاقية. ومن جهة أخرى فإن الفقرة ٥ من تلك المادة تنص على قيود على نشر المعلومات التي يتم الحصول عليها في مثل هذه الحالات. وبوسع اللجنة أن تمتنع عن المضي في تنفيذ الأحكام الواردة في الفقرة ١ من المادة ٢٢ بالنظر إلى أنها أحكام اختيارية (من خلال استخدام الفعل "جاز") أكثر منها أحكام إلزامية. ويمكنها عوضاً عن ذلك أن تستند إلى أحكام المادة ٢٣، وإلى حقها في التماس أو تلقي المعلومات التي تقدمها الأطراف إلى اللجنة بموجب المادة ٢٠، أو إلى الهيئة نفسها بموجب المادة ١٢. وتقضي المادة ٢٣ بأن يتضمن تقرير الهيئة "في حالات مناسبة، بياناً بالإيضاحات، إن وجدت، المقدمة أو المطلوبة من الأطراف، بالإضافة إلى أية ملاحظات أو توصيات ترغب الهيئة في تقديمها". ويبدو أن هذه الأحكام من شأنها أن تمكن الهيئة من أن تحقق في إطار المادة ٢٣ قرابة نفس النتيجة التي يمكن أن تحققها بمقتضى المادة ٢٢. وقد أثبتت التجربة أن إذاعة المعلومات ربما كانت أنجع وسيلة لتحقيق الامتثال للأحكام التعاهدية، في حين أن مجرد إمكانية اللجوء إلى إذاعة المعلومات يمكن أن تحقق النتيجة التي

(٨٧٢) ينشر التقرير كل عام. وأحدث تقرير هو تقرير الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات عن عام ١٩٩٧ (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.98.XI.1).

(٨٧٣) شروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٦ من شرح المادة ١٥؛ والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرة ٨ من شرح الفقرة ١ من المادة ١٨.

تنشدها الهيئة. والتقارير التي تعدها الهيئة بمقتضى المادة ٢٣ من اتفاقية سنة ١٩٨٨، كما في حالة الاتفاقيتين السابقتين، يتعين تقديمها الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن طريق اللجنة. ويتيح ذلك للجنة أن تلحق بالتقارير تعليقاتها الخاصة، مما يضيف عادة على ملاحظات الهيئة وتوصياتها وزنا سياسيا إضافيا. وعلى حين أن اشتراط تقديم التقارير عن طريق اللجنة قد يتسبب في إحداث بعض التأخير^(٨٧٤) (التقارير التي تصدرها الهيئة بموجب الفقرة الفرعية (ب) (٣) من الفقرة ١ من المادة ٢٢، تسلّم مباشرة الى الأطراف والمجلس واللجنة)، فليس من المرجح أن يؤثر ذلك في النتيجة النهائية في الحالات التي يثبت فيها بوضوح أن أهداف الاتفاقية لا يجري تحقيقها.

٢٣-٥ وبالإضافة الى التقرير السنوي المطلوب بمقتضى الفقرة ٢٣، تطالب الهيئة بموجب الفقرة ١٣ من المادة ١٢ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ بتزويد اللجنة سنويا بتقرير عن تنفيذ تلك المادة. وترد مناقشة هذا الحكم في إطار شرح المادة ١٢ (انظر الفقرتين ١٢-١١ و ١٢-٤٢ أعلاه).

الفقرة ٢

٢- يوافق الأمين العام الأطراف بتقارير الهيئة ثم ينشرها في وقت لاحق. وعلى الأطراف أن تسمح بتوزيعها دون قيد.

الشرح

٢٣-٦ كما ذكر في الفقرة ٢٣-١ أعلاه، يكاد يكون نص الفقرة ٢ متطابقا في اتفاقيات سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ وسنة ١٩٨٨. وبذلك تكون التعليقات على تلك الفقرة في الشروح على اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ صالحة تماما للتطبيق^(٨٧٥) ويخص بالذكر أن أي تقرير تعده اللجنة ينبغي أن يرسل الى الأطراف حال صدوره، وفي كل الأحوال في تاريخ لا يتجاوز تاريخ إرساله الى اللجنة. وينبغي فضلا عن ذلك أن ينشر التقرير من قبل الأمين العام وبذلك يكفل نشره على الجمهور، كما ينبغي لجميع الأطراف أن تسمح بتداوله بحرية وبذلك يضمن توافره لوسائل الإعلام.

(٨٧٤) انظر مع ذلك الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٤ من شرح الفقرة ١ من المادة ١٥، للاطلاع على مناسبتين نظر فيهما المجلس في تقرير الهيئة قبل أن تقوم اللجنة بدراسته.

(٨٧٥) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، شرح الفقرة ٢ من المادة ١٥، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، شرح الفقرة ٢ من المادة ١٨.

الجزء الرابع
بنود ختامية

المواد من ٢٤ الى ٣٤

تطبيق تدابير أشد مما تقتضيه هذه الاتفاقية

فقرة وحيدة

لأي طرف أن يتخذ تدابير أشد من التدابير المنصوص عليها في هذه الاتفاقية إذا رأى أن مثل هذه التدابير مناسبة أو لازمة لمنع أو وقف الاتجار غير المشروع.

الشرح

٢٤-١ تناظر المادة ٢٤ - أول الأحكام الختامية لاتفاقية سنة ١٩٨٨ -^(٨٧٦) المادة ٣٩ في اتفاقية سنة ١٩٦١ والمادة ٢٣ في اتفاقية سنة ١٩٧١. وعلى ذلك تنطبق الملاحظات البدءة على هاتين المادتين في الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ وعلى اتفاقية سنة ١٩٧١، مع ما يلزم من تعديلات، على هذه المادة.^(٨٧٧) وتتبع هذه المادة عن كثب المادة ٢٣ في اتفاقية سنة ١٩٧١، فلا تعكس التغييرات في النص سوى ما هناك من اختلاف في الطابع بين الاتفاقيتين، حيث تتعلق إحدهما بمراقبة المؤثرات العقلية فيما تتعلق الثانية بتدابير - تتسم في جانب كبير منها بطابع القانون الجنائي - لمنع الاتجار غير المشروع؛ لذلك فإن المادة ٢٤ في اتفاقية سنة ١٩٨٨ تشير الى مجرد "تدابير" وليس الى "تدابير مراقبة"، وترتبط بين تلك التدابير وبين "منع وقمع الاتجار غير المشروع" وليس بينها وبين "صحة الإنسانية ورفاهها" كما هي الحال في اتفاقية سنة ١٩٧١.

٢٤-٢ وكانت تلك المادة ماثلة في المقترح الأساسي المعروض^(٨٧٨) على المؤتمر في تقرير الفريق الاستعراضي المعني بمشروع الاتفاقية. وفي اللجنة الثانية، لم تثر المادة من التعليقات سوى اقتراح بأن الصياغة المستخدمة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ ينبغي أن تستخدم لهذه المادة.^(٨٧٩)

(٨٧٦) للاطلاع على التاريخ التشريعي للأحكام الختامية لاتفاقية سنة ١٩٨٨ (الواد ٢٤ إلى ٣٤ في النص المعتمد)، انظر المرفق الأول لهذه الشروح.

(٨٧٧) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١ الفقرات ١ الى ٤ من شرح المادة ٣٩؛ والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ١ الى ٤ من شرح المادة ٢٣.

(٨٧٨) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني ("المادة ١٩").

(٨٧٩) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرة ٦٩.

ووجه الانتباه عوضاً عن ذلك إلى تضمين هذه المادة ذاتها شرط عدم الإخلال بأحكام سابقة،^(٨٨٠) وهو شرط انتهى به الأمر إلى أن يصبح المادة ٢٥ من الاتفاقية. وفي الجلسة العامة للمؤتمر لم تبت أي تعليقات جوهرية على المادة ٢٤ التي اعتمدت بدون تغيير.

٢٤-٣ وتقرر المادة ٢٤ أن اتفاقية سنة ١٩٨٨، شأنها شأن الاتفاقيتين السابقتين، تنص على أدنى حد من التدابير التي يتعين على جميع الأطراف أن تتخذها، تاركة لها حرية اتخاذ "تدابير أشد". ويسترعى الانتباه بوجه خاص إلى ما ورد في الشروح على اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و١٩٧١ من تعليقات على تلك العبارة كما وردت في المادتين ٢٩ و ٢٣ على التوالي.^(٨٨١) وتكرار نفس الكلمات في اتفاقية سنة ١٩٨٨ يشير فيما يبدو إلى أن المشاركين في المؤتمر ارتأوا أن تطبيق ذلك الحكم لم تترتب عليه صعوبات تذكر. وقد ذكر في الشروح السابقة أن المادة تتيح للطرف أن يعتمد تدابير أخرى زيادة على التدابير التي تنص عليها الاتفاقية أو تحل محلها وتكون أشد منها. وتوضيحا لثاني هذين النهجين في إطار اتفاقية سنة ١٩٨٨ وفيما يتعلق مثلا بالفقرة ٨ من المادة ٣، الداعية إلى تحديد مدة تقادم طويلة بشأن الجرائم المنصوص عليها في تلك المادة، قد ينص عوضاً عن ذلك على عدم إخضاع ملاحقة تلك الجرائم لأي حدود زمنية على الإطلاق.

٢٤-٤؛ وإضافة إلى الحكم العام الوارد في الفقرة ٢٤، تتضمن المادة ١٢ في الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١٠ بنداً ينص على أن الطرف يجوز له "أن يتخذ تدابير رقابية أشد مما هو منصوص عليه في هذه الفقرة إذا رأى أن تلك التدابير مناسبة أو ضرورية".

(٨٨٠) المرجع نفسه، الفقرات ٧٠ إلى ٧٢.

(٨٨١) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ٢ إلى ٥ من شرح المادة ٣٩، والشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ٢ إلى ٤ من شرح المادة ٢٣.

عدم الانتقاص من حقوق أو التزامات تعاهدية سابقة

فقرة وحيدة

ليس في أحكام هذه الاتفاقية ما ينتقص من حقوق أو التزامات الأطراف فيها بمقتضى اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية سنة ١٩٧١.

الشرح

١-٢٥ لم يتضمن المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر في تقرير الفريق الاستعراضي المعني بمشروع الاتفاقية^(٨٨٢) مادة مناظرة للمادة ٢٥. فقد نشأت تلك المادة أثناء مناقشات المؤتمر حول مشروع المادة الوارد في المقترح الأساسي بشأن الجرائم والجزاءات (الذي أصبح المادة ٣ في اتفاقية سنة ١٩٩٨). وكان مشروع المادة قد أُحيل من الجلسة العامة إلى اللجنة الأولى التي قررت بدورها إحالة المقترح الأساسي والتعديلات الواردة عليه إلى فريق عامل للنظر فيه.^(٨٨٣)

٢-٢٥ وأوضح رئيس الفريق العامل، في معرض تقديمه لتقرير الفريق إلى اللجنة،^(٨٨٤) الأساس المنطقي الذي استند إليه الفريق العامل في التوصية بأن تتضمن الاتفاقية شرطا بعدم الانتقاص من أحكام سابقة.^(٨٨٥) وأثناء النقاش أبدي اقتراح بتضمين قائمة الجرائم الواردة فيما أصبح المادة ٣ قرابة نفس أنواع السلوك المدرجة بالمادة ٣٦ في اتفاقية سنة ١٩٦١ باستثناء زراعة المحاصيل المخدرة وحياسة المخدرات وشرائها التي تستبعد على أساس أنها مشمولة بما يكفي باتفاقية سنة ١٩٦١. وبالنظر إلى ما ارتآه بعض الممثلين من أن حذفها قد يوحي ضمنا بإمكانية الانتقاص من اتفاقيات سابقة، قرر الفريق العامل تضمين المشروع شرطا مناسباً بعدم الانتقاص ارتثي من الأفضل

(٨٨٢) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني.

(٨٨٣) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الأولى، الجلسة الثالثة، الفقرات ٥٧-٥٩.

(٨٨٤) المرجع نفسه، الجلسة الرابعة والعشرون، الفقرة ٤.

(٨٨٥) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/11، "المادة ٢"، (E/CONF.82/C.1/L.18/Add.1)، الفرع ثانياً، الفقرة ٣ ("الفقرة ٨")، ص ٢٤٢.

أن يدرج في المادة المعنية بتطبيق تدابير أشد مما تقتضيه الاتفاقية الجديدة،^(٨٨٦) حتى لا يفسر بأنه يعني ضمناً أي تعديل من الالتزامات المفروضة على الأطراف بموجب الاتفاقيتين الساريتين.

٢٥-٣ وكانت أحكام المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر بشأن تطبيق تدابير أشد مما تقتضيه الاتفاقية قد أحييت من الجلسة العامة الى اللجنة الثانية للنظر فيه. وبالنظر الى قرار الفريق العامل (انظر الفقرة ٢٥-٢ أعلاه)، اقترح ممثل كندا إضافة النص التالي الى ما أصبح فيما بعد المادة ٢٤ بشأن تطبيق تدابير أشد:

”لا تمس أحكام الاتفاقية الحالية أي حقوق تتمتع بها الأطراف في هذه الاتفاقية، أو أي التزامات تضطلع بها بمقتضى الاتفاقية الوحيدة للمخدرات لعام ١٩٦١، وتلك الاتفاقية حسبما عدلت ببروتوكول سنة ١٩٧٢، أو اتفاقية المؤثرات العقلية لسنة ١٩٧١.“^(٨٨٧)

وعلى أثر إجراء بعض النقاش في اللجنة،^(٨٨٨) حيث حظي النص بتأييد قوي، أبدى اقتراح قبلته اللجنة بأن يعتمد النص ويدرج في مشروع الاتفاقية باعتباره مادة مستقلة.^(٨٨٩) وبعد إدخال بعض التغييرات الصياغية توخياً للاتساق مع سائر المواد، اعتمدت المادة ٢٥ في الجلسة العامة بدون إبداء أي تعليقات.

٢٥-٤ ويتضح من التاريخ التشريعي المجمع أعلاه، أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لا يقصد بها إضعاف الاتفاقيتين السابقتين بل استكمالهما وتعزيزهما باستحداث تدابير لمعالجة مجالات ليست بالضرورة واردة في هاتين الاتفاقيتين. وحيث تتداخل أو تتوازي أحكام معينة منها، تعمد اتفاقية سنة ١٩٨٨، في بعض موادها، الى إيضاح النتائج المترتبة على ذلك. فمثلاً:

(أ) تنص الفقرة الفرعية (أ) ('١') و ('٢') من الفقرة ١، والفقرة ٢، من المادة ٣، على أن التدابير المطلوبة لتجريم أفعال معينة بموجب تلك الفقرات ينبغي أن تتخذ وفقاً للأحكام المناظرة في اتفاقية سنة ١٩٦١، واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة، واتفاقية سنة ١٩٧١؛

(ب) تتضمن الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٨ من المادة ١٢ شرط عدم انتقاص محدد مؤداه أن التدابير التي يتخذها الطرف لمراقبة الصنع والتوزيع الجاريين للمواد المدرجة في الجدول الأول والجدول الثاني يجب أن تتخذ "مع عدم الإخلال ... بأحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ أو اتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة أو اتفاقية سنة ١٩٧١".

(٨٨٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرتان ٧١ و ٧٤.

(٨٨٧) المرجع نفسه، الفقرة ٧٤.

(٨٨٨) المرجع نفسه، الفقرات ٧٥ الى ٨٣.

(٨٨٩) المرجع نفسه، الفقرتان ٨١ و ٨٤.

(ج) تنص المادة ١٤ على أن التدابير التي تتخذ بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨ للقضاء على الزراعة غير المشروعة للنباتات المحتوية على مواد مخدرة ومؤثرات عقلية يجب أن لا تكون أقل تشدداً من الأحكام المنصوص عليها في الاتفاقيتين السابقتين.

وبالمثل، فإنه في المادة ٢٢ المعنية باختصاصات الهيئة، يُنصّ على أن تلك الاختصاصات يجب أن لا تنطوي على إخلال باختصاصات الهيئة أو اللجنة بمقتضى الاتفاقيتين السابقتين. ومن الأحكام التي تنص على تدابير تستكمل بها أحكام الاتفاقيتين السابقتين، أحكام المادة ١٦ المعنية بالمستندات التجارية ووسم الصادرات، القاضية بتوفير معلومات إضافية بموجب اتفاقية سنة ١٩٨٨.

٢٥-٥ والقواعد العامة للقانون الدولي بشأن تفسير المعاهدات وتطبيقها واضحة في النص على أن أي معاهدة لاحقة تتناول نفس الموضوع الذي تناولته معاهدة سابقة يعلو مفعولها على مفعول المعاهدة السابقة أيا كان مدى التعارض بينهما. ومن جهة أخرى، فحيث تنص معاهدة ما صراحة على أن أحكامها رهن بأحكام معاهدة سابقة أو على أنه لا ينبغي اعتبارها متعارضة معها، فإن أحكام المعاهدة السابقة هي التي يسري مفعولها.^(٨٩٠)

٢٥-٦ وعلى حين أن القواعد العامة قد تكون واضحة، فإن تطبيقها على حالة بعينها ليس بالضرورة أمراً سهلاً، ولا سيما فيما يتعلق باتفاقية هي في الوقت الذي تتضمن فيه بعض الأحكام التي تتداخل أو تتوازي مع أحكام في اتفاقيات سابقة، يقصد بها أن تنظم مجالات خارج تلك الاتفاقيات السابقة وأن تدعم وتعزز أحكاماً معينة واردة في تلك الاتفاقيات ذاتها. وعلى ذلك فإنه عند تفسير أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨، تتضمن الاعتبارات التي ينبغي جعلها نصب الأعين ما يلي:

(أ) من الأهداف الأساسية للاتفاقية أن تتطرق الى مجالات لم تتناولها معاهدات مكافحة المخدرات السارية؛

(ب) يتمثل هدف آخر، كما يتضح من الديباجة، في تعزيز واستكمال التدابير المنصوص عليها في الاتفاقيتين السابقتين من أجل التصدي لجسامة ومدى الاتجار غير المشروع؛

(ج) في مواد معينة، تشير اتفاقية سنة ١٩٨٨ صراحة الى أن تلك المواد ينبغي تفسيرها وفقاً للاتفاقيتين السابقتين (انظر الفقرة ٢٥-٤، الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ب)، أعلاه؛

(د) في إحدى المواد يُنصّ تحديداً على أن ما يتخذ من تدابير يجب أن لا يكون أقل تشدداً من الأحكام الواردة في الاتفاقيتين السابقتين (انظر الفقرة ٢٥-٤، الفقرة الفرعية (ج)، أعلاه؛

(٨٩٠) انظر المادة ٣٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، ١٩٦٩ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، صفحة ٣٣١) والمادة ٣٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية (A/CONF.129/15). انظر "التحفظات" (المرفق الثاني، الفرع ألف، أدناه) فيما يتعلق بانطباق هاتين الاتفاقيتين على اتفاقية سنة ١٩٨٨.

(هـ) وتتضمن مادة أخرى النص على ضرورة توفير معلومات إضافية زيادة على ما هو منصوص عليه في الاتفاقيتين السابقتين؛

(و) تتضمن اتفاقية سنة ١٩٨٨، في مادتها ٢٥، شرط عدم انتقاص عاما فيما يخص اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٦١ بصيغتها المعدلة واتفاقية سنة ١٩٧١. والأحكام المحددة آنفة الذكر يعلو مفعولها على مفعول الحكم العام في حالة نشوء تنازع بينهما.

٢٥-٧ وليس من المجدي أن يتهكن المرء سلفا بما قد يكونه تفسير حكم تعاهدي معين في حالة بعينها. غير أنه عندما تؤخذ في الحسبان الاعتبارات الواردة أعلاه يمكن الدفع بأن المادة ٢٥ يقصد بها ضمان أن لا يؤدي أي من أحكام اتفاقية سنة ١٩٨٨ الى إضعاف حكم مناظر في الاتفاقيتين السابقتين. وليس من المقصود من جهة أخرى النيل من اتفاقية سنة ١٩٨٨ في أي من أحكامها بحجة أن حكما مماثلا في الاتفاقيتين السابقتين هو أقل شدة منه. وربما تسهم الخبرة اللاحقة التي تكتسبها الأطراف في تنفيذ اتفاقية سنة ١٩٨٨، على مر الزمن، في تيسير تفسير تطبيق المادة ٢٥ على أحكام متوازنة أو متداخلة في مختلف الاتفاقيات. غير أنه يمكن القول بقدر من الإقناع بأن مواد اتفاقية سنة ١٩٨٨، ومن بينها المواد المذكورة في الفقرة ٢٥-٤ أعلاه، تشير بالفعل الى ما قد يتوقع من نتائج في معظم المجالات الهامة التي تتداخل فيها أحكام مختلف الاتفاقيات، وبأن المادة ٢٥ تتسم بناء على ذلك بطابع احتياطي إذ تعبر عموما عن رغبة الأطراف في عدم النيل بأي حال من مختلف الحقوق والالتزامات المنبثقة من جميع الاتفاقيات.

التوقيع

فقرة وحيدة

يفتح باب التوقيع على هذه الاتفاقية في مكتب الأمم المتحدة في فيينا، في الفترة من ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٨ إلى ٢٨ شباط/فبراير ١٩٨٩، وبعد ذلك في مقر الأمم المتحدة في نيويورك حتى ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩، وذلك من جانب:

(أ) جميع الدول؛

(ب) ناميبيا، ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا؛

(ج) منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي لها اختصاص في التفاوض بشأن الاتفاقات الدولية في المسائل التي تشملها هذه الاتفاقية، وفي إبرام تلك الاتفاقات وتطبيقها، مع انطباق الإشارات إلى الأطراف أو الدول أو الدوائر الوطنية، في إطار الاتفاقية، على هذه المنظمات في حدود اختصاصاتها.

الشرح

٢٦-١١ تعكس المادة ٢٦ ما جدّ من تطور على ممارسات الأمم المتحدة فيما يتعلق بالكيانات التي يمكن أن تصبح أطرافاً في الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي تبرم تحت رعاية المنظمة ويراد لها أن تكون عالية في طابعها. ويتضمن الحكمان الناظران في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ (الفقرة ١ من المادة ٤٠ والفقرة ١ من المادة ٢٥ على التوالي)، ما عُرف باسم "صيغة فيينا"^(٨١) التي تفتح باب التوقيع على الاتفاقيات من هذا القبيل أمام الدول المعترف بها على أنها دول، في الوقت المعني، من جانب أكثرية المجتمع الدولي. ويتمثل مقياس هذا الاعتراف في الانتماء إلى عضوية الأمم المتحدة أو عضوية واحدة أو أكثر من وكالاتها المتخصصة، أو عضوية الوكالة الدولية للطاقة الذرية، أو في كون الدولة طرفاً في النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، أو في تلقيها دعوة من أحد الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة للانضمام إلى الاتفاقية المعنية. وبحلول الوقت الذي

(٨١) أصبحت تلك الصيغة شائعة الاستعمال بعد أن أدرجت في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية المؤرخة ١٨ نيسان/أبريل ١٩٦١ (الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ٥٠٠، ص ٩٥).

اعتمدت فيه اتفاقية سنة ١٩٨٨، كانت المسائل المقترنة بصفة الدولة والتي ترتبت عليها "صيغة فيينا" قد سويت كلها تقريبا، وبذلك فتح باب التوقيع على اتفاقية سنة ١٩٨٨ أمام "جميع الدول".

٢٦-٢ ٢٦-٢ وكان مشروع الأحكام الختامية الوارد في المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر^(٨٩٢) يتضمن بديلين لهذا الحكم: احتفظ في أحدهما بـ"صيغة فيينا" في حين نص الآخر على توقيع "جميع الدول". وتضمن مشروع البنود الختامية الذي أعدته الأمانة^(٨٩٣) بناء على طلب مكتب المؤتمر صيغة "جميع الدول" التي اعتمدها المؤتمر.

٢٦-٣ كذلك تفتح المادة ٢٦ من الاتفاقية باب التوقيع على الاتفاقية من جانب "ناميبيا ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا. ويشكل ذلك تطورا في ممارسات الأمم المتحدة، في الوقت الذي اعتمدت فيه الاتفاقية، على أثر اضطلاع الأمم المتحدة بكافة الصلاحيات فيما يتعلق بناميبيا. ولم يكن ذلك الحكم واردا في مشروع البنود الختامية المدرج في المقترح الأساسي ولكنه أدرج في المشروع الذي أعدته الأمانة لتلك البنود باعتباره يمثل آنذاك ممارسات الأمم المتحدة الراهنة.

٢٦-٤ ويتمثل الجانب التطوري الثالث للمادة ٢٦ في فتح باب التوقيع على الاتفاقية أمام منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية ذات الاختصاص فيما يتعلق بالتفاوض بشأن الاتفاقات الدولية في المسائل التي تشملها الاتفاقية وإبرام تلك الاتفاقات وتطبيقها.

٢٦-٥ وكان منشأ هذا الحكم الفريق الاستعراضي المعني بمشروع الاتفاقية، الذي اجتمع في فيينا من ٢٧ حزيران/يونيه الى ٨ تموز/يوليه ١٩٩٨. فقد أحاط الفريق الاستعراضي علما باقتراح قدمته لجنة الاتحادات الأوروبية بتعديل النص الراهن للأحكام الختامية وإضافة حكم يجيز قبول منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي لها صلاحية التفاوض بشأن اتفاقات دولية في المسائل التي تشملها الاتفاقية، وإبرام تلك الاتفاقات وتطبيقها - أطرافا في الاتفاقية ينطبق عليها ما يرد في الاتفاقية من إشارات الى الأطراف أو الدول أو الدوائر الوطنية، وذلك في حدود اختصاص تلك المنظمات. ووافق الفريق الاستعراضي على تعديل مشروع الأحكام الختامية لتضمينه ذلك الحكم.^(٨٩٤)

٢٦-٦ وكما جاء بالمذكرة حول التاريخ التشريعي للأحكام الختامية (انظر المرفق الأول)، أُحيل مشروع الأحكام الختامية كما ورد في المقترح الأساسي وفي المشروع الذي أعدته الأمانة، الى الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية الذي أنشأته اللجنة الثانية. وعند تقديم مجموعة الأحكام الختامية التي اقترحتها الفريق العامل^(٨٩٥) الى اللجنة الثانية، ذكر رئيس الفريق العامل أن باب

(٨٩٢) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني.

(٨٩٣) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" L.13/ E/CONF.82/C.2/ Add.12، الفرع ثانيا، الفقرة ٢، ص ص ٢٦٢-٣٦٧.

(٨٩٤) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/3، الفقرة ١٩٦.

(٨٩٥) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرات ٢-١٨.

التوقيع على الاتفاقية سيكون مفتوحا أمام جميع الدول، وناميبيا ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا، ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية. ولئن كانت قد أبديت في اجتماع الفريق العامل بعض التحفظات حول ضرورة الإشارة صراحة الى ناميبيا بالنظر الى التطورات حديثة العهد والى حقيقة أن مجلس الأمم المتحدة لناميبيا لم يكن في وضع يتيح له أن يمارس حقوق الاتفاقية وواجباتها، فقد ارتأت الأثرية وجوب الإبقاء على تلك الإشارة حيث أنها لا تعكس أحدث الممارسات التعاھدية للأمم المتحدة فحسب، وإنما تبين أيضا الوضع القانوني الراهن. وقرر الفريق العامل الإبقاء على الحكم مع تسجيل ما أبدي من ملاحظات وتحفظات.

٢٦-٧ وتمثلت المسألة الثانية التي أثيرت في اجتماع الفريق العامل في الإشارة الى منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية. فقد أبدي تساؤل حول اختصاص تلك المنظمات في المسائل الجنائية وقدمت الفلبين تعديلا^(٨٧٧) كان من شأنه أن يقصر المشاركة في الاتفاقية على الدول. ولم يحظ هذا الرأي بتأييد أكثرية الفريق العامل فاستبقيت الإشارة الى تلك المنظمات. فضلا عن ذلك كان مفهوما في الفريق العامل أن كلمة "إقليمية" ينبغي أن تفسر بأوسع معانيها لتشمل مجموعات الدول بما في ذلك المجموعات دون الإقليمية.

٢٦-٨ ووافقت اللجنة الثانية^(٨٧٨) على مشروع المادة بصيغته التي قدمها بها الفريق العامل. وأثناء مناقشة المادة في الجلسة العامة، أقيمت بيانات بشأن ناميبيا ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية قصد إثباتها في السجل.^(٨٧٩)

٢٦-٩ ومع حصول ناميبيا على استقلالها الكامل وقبولها عضوا في الأمم المتحدة في ٣٠ نيسان/إبريل ١٩٩٠، توقف مفعول الإشارة المحددة الى ناميبيا حيث أصبحت الاتفاقية مفتوحة أمام ناميبيا بموجب الحكم الساري على "جميع الدول".

٢٦-١٠ وفيما يتعلق بمنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، وقع الاتحاد الأوروبي اتفاقية سنة ١٩٨٨ في ٨ حزيران/يونيه ١٩٨٩ وأودع صك الإقرار الرسمي في ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٠. وكان ذلك الصك مشفوعا بإعلان نطاق الاختصاص المنصوص عليه في الفقرة ٢ من المادة ٢٧.^(٨٨٠)

٢٦-١١ وتقتضي اتفاقية سنة ١٩٦١، في مادتها ٤٠، من الدول التي وقعت على الاتفاقية أن تصدق عليها، ولا يبدو أمرا واردا إمكانية اكتفاء دولة تبدي رغبتها في ذلك بالالتزام بالاتفاقية بناء على التوقيع وحده. ومن جهة أخرى فإن اتفاقية سنة ١٩٧١ تنص صراحة في مادتها ٢٥ على أنه يجوز للدول أن تصبح أطرافا بناء على التوقيع وحده. وكان مشروع الأحكام الختامية

(٨٩٦) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CONF.82/12 "مشروع الأحكام الختامية" (E/CONF.82/12)، الفرع ثانيا، الفقرتان ٣ و ٤ ("المادة ٢٠")، ص ص ٣٦٧-٣٦٨.

(٨٩٧) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرات ٢٠-٣٩.

(٨٩٨) المرجع نفسه، المحاضر الموجزة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرات ٦٤-٩٧.

(٨٩٩) للاطلاع على نص الإعلان، انظر المذكرة الشفهية للأمين العام بوصفه الوديع. C.N.250.1990. TREATIES-12 (إشعار الوديع) المؤرخة ١٥ آذار/مارس ١٩٩١.

الوارد في المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر ينص في أحد بدائله^(٩٠٠) على إمكانية التزام الطرف المحتمل بناء على التوقيع وحده. غير أن هذا النهج لم يعتمد من قبل الفريق العامل الذي استند إلى مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة.^(٩٠١) واتفاقية سنة ١٩٨٨ لا تورد أي إشارة صريحة إلى احتمال أن تصبح الدولة طرفاً بناء على التوقيع وحده، ويبدو أن أحكام المادة ٢٧ التي تقتضي التصديق أو القبول أو الموافقة أو صكوك الإقرار الرسمي، تثبت أن إمكانية أن تصبح الدول أطرافاً بناء على التوقيع وحده لم تكن واردة. وليس في ذلك ما يدعو إلى الاستغراب بالنسبة لاتفاقية تترتب عليها آثار على التشريع الداخلي لكل طرف فيها، بل وربما اقتضت اتخاذ الدولة إجراءات داخلية قبل أن تصبح طرفاً فيها. وأياً كان الأمر فإن هذه المسألة مسألة افتراضية نظراً لأن آخر موعد للتوقيع على الاتفاقية كان يوم ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٩ ولا يبدو أن أي من الموقعين حتى ذلك التاريخ^(٩٠٢) قد اتخذ موقفاً ينم عن أنه قد أصبح طرفاً بناء على التوقيع وحده.^(٩٠٣)

(٩٠٠) الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12)، الفرع أولاً، الفقرة ١، ص ٣٥٦.

(٩٠١) المرجع نفسه، الفرع ثانياً، الفقرة ٢، ص ٣٦٢-٣٦٣.

(٩٠٢) انظر Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 1996 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.97.V.5)، الفصل السادس، الفرع ١٩.

(٩٠٣) انظر أدناه شرح المادة ٢٨.

التصديق أو القبول أو الموافقة أو الإقرار الرسمي

المادة في مجملها

- ١- تخضع هذه الاتفاقية للتصديق عليها أو لقبولها أو للموافقة عليها من جانب الدول ومن جانب ناميبيا، ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا، وللإقرار الرسمي من جانب منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية المشار إليها في الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٢٦. وتودع صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة والصكوك المتعلقة بالإقرار الرسمي، لدى الأمين العام.
- ٢- تعلن منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، في صكوك إقرارها الرسمي، مدى اختصاصها بالمسائل التي تنظمها هذه الاتفاقية. كما تخطر هذه المنظمات الأمين العام بأي تعديل يطرأ على نطاق اختصاصها في المسائل التي تنظمها الاتفاقية.

الشرح

٢٧-١ لا تشير الأحكام المناظرة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ والمتعلقة بموضوع الفقرة ١ من المادة ٢٧ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ (الفقرة ٢ من المادة ٤٠، والفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ والفقرة ٣ من المادة ٢٥ على التوالي) إلا إلى "التصديق"، وهو التعبير الأكثر شيوعاً في ممارسات الأمم المتحدة (في الوقت الذي اعتمدت فيه هاتان الاتفاقيتان) للدلالة على الإجراء الذي تتخذه الدولة بعد توقيعها معاهدة ما لكي تعبر عن قبولها الالتزام بتلك المعاهدة. كذلك لم يشر الحكم المناظر في مشروع الأحكام الختامية الوارد في المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر،^(١٠٠) في بديلين للمادة، إلا إلى التصديق، مثلما حدث في حالة مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة^(١٠١)

(٩٠٤) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني، ص ١٩١-١٩٢.

(٩٠٥) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" L.13/ (E/CONF.82/C.2/

Add.12)، الفرع أولاً، الفقرة ١، ص ٣٥٦-٣٥٧.

بناء طلب مكتب المؤتمر. واقترحت اليابان تعديلاً^(٩٠٦) يشير إلى القبول باعتباره شكلاً من أشكال الموافقة على الالتزام بالاتفاقية.

٢٧-٢ وأثناء نظر الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية، الذي أنشأته اللجنة الثانية، في مشروع المادة، أضيفت العبارة "أو القبول أو الموافقة" بعد كلمة "التصديق"، مما جعل المادة متوافقة مع اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات^(٩٠٧) لسنة ١٩٦٩ التي تستخدم التعبيرات الثلاثة كلها.

٢٧-٣ وتنص الفقرة الفرعية (ب) من الفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على أن "التصديق" و"القبول" و"الموافقة" ... تعني كل منها "الوثيقة الدولية التي تحمل [تلك] التسمية وتثبت بها الدولة، على الصعيد الدولي، رضاها بالارتباط بمعاهدة". وتتماثل التعبيرات الثلاثة في مفعولها^(٩٠٨) وليس هناك تمييز قانوني بينها، فهي تشكل بناء على ذلك التعبيرات الثلاثة الأكثر شيوعاً في الممارسات الدولية للإجراء الذي تصبح الدولة بموجبه طرفاً في المعاهدة بعد توقيعها عليها، ما لم تكن قد وافقت صراحة على الالتزام بناء على التوقيع وحده (انظر الفقرة ٢٦-١١ أعلاه). ويترك للممارسة الوطنية أمر البت في أي تعبير تستخدم عند إيداعها الصك اللازم لدى الأمين العام.

٢٧-٤ وتنص اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية، لسنة ١٩٨٦،^(٩٠٩) في مادتها ١ (ب مكرراً) على أن "الإقرار الرسمي" يقصد به "وثيقة دولية مناظرة لوثيقة التصديق الصادرة عن الدولة تقر بها المنظمة الدولية، على الصعيد الدولي، رضاها بالارتباط بمعاهدة". وعلى ذلك أدرج التعبير في مشروع الأحكام الختامية لاتفاقية سنة ١٩٨٨ الذي أعدته الأمانة ووافق عليه الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية. وتنص الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١ في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٨٦، أيضاً، على أن كلا من التعبيرين "القبول" و"الموافقة" يعني الوثيقة ... التي ... تثبت بها المنظمة الدولية، على الصعيد الدولي، رضاها بالارتباط بمعاهدة". غير أن ذلك لم يرد في المادة ٢٧ من اتفاقية سنة ١٩٨٨.

٢٧-٥ وأضيفت الفقرة ٢ من المادة ٢٧ أثناء اجتماع الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية، حيث لم تكن مدرجة في المقترح الأساسي ولا في مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة. وفي معرض تقديمه مجموعة الأحكام التي أعدها الفريق العامل إلى اللجنة الثانية، ذكر رئيس الفريق العامل أنه تقرر أيضاً تضمين تلك المادة، وكذلك المادة التالية بشأن الانضمام، فقرة تصف نطاق اختصاص منظمة التعاون الاقتصادي الإقليمية المعنية فيما يتعلق بالشؤون التي تتناولها الاتفاقية.

(٩٠٦) المرجع نفسه، الفرع ثانياً، الفقرة ٤، ص ٣٦٨.

(٩٠٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، ص ٣٣١.

(٩٠٨) لا يستخدم تعبير "التصديق" إلا في الإجراءات التي تتخذها الدول. أما تعبير "القبول" أو "الموافقة"، فتستطيع المنظمات أيضاً أن تستخدمه للدلالة على استعدادها للالتزام بمعاهدة ما.

(٩٠٩) A/CONF.129/15

والقصد من ذلك هو تزويد الأطراف الأخرى بفكرة واضحة عن الدور الذي ستنهض به المنظمة المعنية في تطبيق الاتفاقية.^(٩١٠)

٢٧-٦ وأثناء مناقشات اللجنة الثانية لم تكد ترد أي إشارة صريحة الى مشروع المادة باستثناء التعليقات على منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية المشار إليها في إطار شروح المادة السابقة (انظر الفقرتين ٢٦-٧ و ٢٦-٨ أعلاه). وعندما عرضت الأحكام الختامية على الجلسة العامة للنظر فيها، لم تبد أي تعليقات على المادة ٢٧.

(٩١٠) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الاجتماع الثلاثون، الفقرة ٦.

الانضمام

المادة في مجملها

١- تظل هذه الاتفاقية مفتوحة للانضمام إليها من جانب أية دولة ومن جانب ناميبيا، ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا، ومن جانب منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية المشار إليها في الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٢٦. ويصبح الانضمام نافذا بإيداع صك الانضمام لدى الأمين العام.

٢- تعلن منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، في صكوك إقرارها الرسمي، مدى اختصاصها بالمسائل التي تنظمها الاتفاقية. كما تخطر هذه المنظمات الأمين العام بأي تعديل يطرأ على نطاق اختصاصها في المسائل التي تنظمها الاتفاقية.

الشرح

٢٨-١ تترتب المادة ٢٨، بصورة طبيعية، على أحكام المادتين ٢٦ و ٢٧ حيث تشكل المواد الثلاث كلا متكاملًا فيما يتعلق بالدول والكيانات التي تفتح الاتفاقية أمامها باب التوقيع عليها، وبالسبل التي تسلكها تلك الدول والكيانات لكي تصبح أطرافًا فيها. وباستثناء بعض التغييرات الصياغية، فإن نص المادة هو في جوهره نفس النص المقترح في مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة بناء على طلب مكتب المؤتمر.^(١١١) ولم تناقش هذه المادة عندما عرضت على الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية أو على اللجنة الثانية أو الجلسة العامة، بالنظر إلى أن مسألة الأطراف المحتملين في الاتفاقية كانت قد سويت أثناء النظر في المادة ٢٦.

٢٨-٢ والانضمام هو الوسيلة التي تمكن أي دولة أو كيان آخر له الحق في أن يصبح طرفًا في الاتفاقية ولم يكن قد وقع عليها، من أن يثبت رضاه بالارتباط بالاتفاقية. وبالنظر إلى أن آخر موعد للتوقيع على اتفاقية سنة ١٩٨٨، بموجب المادة ٢٦، كان ٢٠ كانون الأول/يناير ١٩٨٩، فإن أي دولة أو منظمة لم تكن قد وقعت بحلول ذلك التاريخ سيتعين عليها اتخاذ إجراء انضمام إذا رغبت في أن تصبح طرفًا في الاتفاقية. وتوضع قيود على الفترات التي تظل أثناءها معظم

(٩١١) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12)، الفرع ثانياً، الفقرة ٢، ص ٣٦٣.

اتفاقيات الأمم المتحدة مفتوحة للتوقيع عليها على أمل أن يشجع ذلك الدول على التسرعة إلى أن تصبح أطرافاً فيها. غير أنه نظراً لأن الاتفاقيات تظل عادة مفتوحة للانضمام إليها دون قيود زمنية، فبوسع الدول أو غيرها من الكيانات أن تغتنم دائماً خيار الانضمام.

٢٨-٣ وتردد الفقرة ٢ من المادة ٢٨ الاشتراط الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٢٧ بأن تدرج منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية في صك انضمامها إعلاناً بنطاق اختصاصها في المسائل التي تنظمها الاتفاقية. كذلك فإن أي تغيير في مدى ذلك الاختصاص يتعين على المنظمة المعنية أن تخطر به الأمين العام.

الدخول حيز النفاذ

المادة في مجملها

١- تدخل هذه الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم التسعين الذي يلي تاريخ إيداع الصك العشرين من صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام لدى الأمين العام للأمم المتحدة من جانب الدول أو من جانب ناميبيا، ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا.

٢- بالنسبة لكل دولة تصدق على الاتفاقية أو تقبلها أو توافق عليها أو تنضم إليها بعد إيداع الصك العشرين من صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام، أو بالنسبة لناميبيا، ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا، تدخل الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم التسعين الذي يلي تاريخ إيداع تلك الدولة، أو ناميبيا، صك تصديقها أو قبولها أو موافقتها أو انضمامها.

٣- بالنسبة لكل منظمة من منظمات التكامل الإقليمية المشار إليها في الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٢٦ تودع صكا متعلقا بالإقرار الرسمي أو صك انضمام، تدخل الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم التسعين الذي يلي إيداع ذلك الصك، أو في تاريخ دخول الاتفاقية حيز النفاذ عملا بالفقرة ١ من هذه المادة، أيهما لاحق.

الشرح

٢٩-١ تتعلق المسائل الرئيسية التي نشأت عند صياغة المادة ٢٩ أثناء العملية التحضيرية، وأثناء المؤتمر بعد ذلك، بما يلي:

(أ) عدد صكوك التصديق أو القبول أو الموافقة أو الانضمام التي يقتضيها دخول الاتفاقية حيز النفاذ؛

(ب) الوقت الذي ينبغي مروره بعد إيداع الصكوك اللازمة لكي تدخل الاتفاقية حيز النفاذ؛

(ج) الوقت الذي ينبغي مروره بين إيداع الصك اللازم من جانب أي دولة أو كيان آخر تكون الاتفاقية مفتوحة أمامه، وبين دخول الاتفاقية حيز النفاذ بالنسبة لتلك الدولة أو ذلك الكيان.

٢٩-٢٠ وتنص اتفاقية سنة ١٩٦١ على دخولها حيز النفاذ في اليوم الثلاثين من تاريخ إيداع الوثيقة الأربعين من وثائق التصديق أو الانضمام، وبالنسبة للوثائق التي تودع بعد ذلك التاريخ تصبح الاتفاقية نافذة المفعول بعد مضي ثلاثين يوما على ذلك الإيداع. ومن جهة أخرى تنص اتفاقية سنة ١٩٧١ على دخولها حيز النفاذ في اليوم التسعين بعد أن تكون أربعون دولة قد وقعت الاتفاقية دون تحفظ بشأن التصديق أو أودعت صكوك التصديق أو الانضمام. وبعد ذلك التاريخ تدخل الاتفاقية حيز النفاذ بالنسبة لدولة تودع صكا، بعد مضي تسعين يوما على ذلك الإيداع.

٢٩-٣ وتضمنت أحكام ما كان سيصبح المادة ٢٩ في المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر،^(١١٢) بديلين يعرض كلاهما خيارات للدخول حيز النفاذ في اليوم الثلاثين أو الستين أو التسعين بعد أن تكون عشرون أو ثلاثون أو أربعون دولة قد اتخذت الإجراءات اللازمة لكي تصبح أطرافاً في الاتفاقية. وبعد ذلك التاريخ تصبح الإجراءات التي تتخذها الدول لكي تصبح أطرافاً نافذة المفعول في اليوم الثلاثين أو الستين أو التسعين بعد اتخاذ تلك الإجراءات. ونص مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة^(١١٣) بناء على طلب مكتب المؤتمر، على أن تدخل الاتفاقية حيز النفاذ في اليوم الثلاثين بعد إيداع صك التصديق أو الانضمام العشرين أو الثلاثين أو الأربعين. وبعد دخول الاتفاقية حيز النفاذ، يصبح أي صك يودع نافذ المفعول في اليوم الثلاثين بعد ذلك الإيداع.

٢٩-٤ واقترحت اليابان تعديلاً^(١١٤) على المقترح الأساسي مؤداه أن تدخل الاتفاقية حيز النفاذ بعد مضي تسعين يوما على إيداع العدد المطلوب من الصكوك.

٢٩-٥ ونظر الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية في جميع النصوص الآتفة الذكر فأوصى بنص المادة في صيغته الراهنة واعتمده المؤتمر بعد إدخال بعض التعديلات الصياغية. وعند تقديم المادة إلى اللجنة، أوضح رئيس الفريق العامل^(١١٥) أن مناقشات الفريق أسفرت عن اتفاق في الرأي على أن من المستصوب إدخال الاتفاقية حيز النفاذ في أقرب وقت ممكن وعلى أن عدد الصكوك التي يتعين إيداعها لذلك الغرض ينبغي أن لا يكون مفرطاً، وارتئي أن يكون ٢٠ صكا. واتفق على أنه لكي تتاح للدول فرصة استكمال جميع الشكليات الداخلية اللازمة، ينبغي انقضاء تسعين يوماً بين إيداع الصك ونفاذ الاتفاقية بالنسبة للكيان المودع للصك. ولم يتعرض النص الذي أوصى

(١١٢) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني ("المادة ٢٩")، ص ١٩٣.

(١١٣) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" L.13/ E/CONF.82/C.2/ Add.12، الفرع ثانياً، الفقرة ٢، ص ٣٦٤.

(١١٤) المرجع نفسه، الفقرتان ٣ و ٤، ص ٣٦٨.

(١١٥) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، للجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرة ٨.

به الفريق العامل لأي تعليقات لا في اللجنة الثانية ولا في الجلسة العامة عند مناقشة الأحكام الختامية واعتمادها.

٢٩-٦ ولا يبدو أن المادة ٢٩ بحاجة إلى المزيد من التعليقات. غير أنه يجدر التذكير بأنه لكي تدخل الاتفاقية حيز النفاذ، لا تدخل في حساب الصكوك المودعة سوى الصكوك التي تودعها الدول أو تودعها ناميبيا ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا.^(١١٦) فلا يحسب لهذا الغرض صك للإقرار الرسمي تودعه منظمة من منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية. والمرجح أن مرد هذا الاستبعاد هو أن تلك المنظمات ليس لها سوى نطاق اختصاص محدود في المسائل التي تنظمها الاتفاقية، وليس له اختصاص كامل في هذا الصدد إلا الدول.^(١١٧)

(١١٦) دخلت الاتفاقية حيز النفاذ يوم ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠، بعد انقضاء تسعين يوماً على إيداع إسبانيا صك التصديق في ١٣ آب/أغسطس ١٩٩٠. وللإطلاع على تواريخ التوقيع وإيداع صكوك الانضمام، انظر Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 1997 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.98.V.2)، الفصل السادس، الفرع ١٩.

(١١٧) للحصول على معلومات عن دخول الاتفاقية حيز النفاذ، انظر أعلاه الفقرة ٢٥ من المقدمة.

المادة ٣٠

الانسحاب

المادة في مجملها

- ١- يجوز لأي طرف الانسحاب من هذه الاتفاقية في أي وقت بإشعار كتابي يوجه إلى الأمين العام للأمم المتحدة.
- ٢- يصبح هذا الانسحاب نافذ المفعول بالنسبة للطرف المعني بعد مرور سنة واحدة على تاريخ تلقي الأمين العام الإشعار.

الشرح

٣٠-١ المادة ٣٠ صيغة مبسطة من المادتين ٤٦ و ٢٩ الوارديتين عن الانسحاب في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و سنة ١٩٧١ على التوالي. وهاتان الاتفاقيتان، بخلاف الاتفاقية الحالية، لا تسمحان بأي انسحاب قبل انقضاء سنتين على تاريخ دخولهما حيز النفاذ. وقد تضمن مشروع المادة الوارد بالمقترح الأساسي المعروض على المؤتمر،^(١١٤) ومشروع المادة الوارد بالأحكام الختامية التي أعدتها الأمانة بناء على طلب مكتب المؤتمر،^(١١٥) أيضا بديلا ينص على أن الانسحاب لا يمكن أن يتم إلا بعد مضي سنتين على دخول الاتفاقية حيز النفاذ. وتضمن المقترح الأساسي بديلا ثانيا حذف فيه ذلك الاشتراط. وكما يرد أدناه، اعتمد هذا البديل الأخير.

٣٠-٢ وتنص المادتان ٤٦ و ٢٩ من اتفاقيتي سنة ١٩٦١ و سنة ١٩٧١ على التوالي، على أن إشعار الانسحاب الذي يتسلمه الأمين العام يوم ١ تموز/يوليه من أي سنة أو قبله ينفذ ابتداء من ١ كانون الثاني/يناير من السنة اللاحقة، وينفذ الإشعار الذي يتسلمه بعد ١ تموز/يوليه كما لو كان استلامه قد تم في ١ تموز/يوليه من السنة اللاحقة أو قبله. وكان الدافع وراء هذه الأحكام التفصيلية اعتبارات تتعلق بتقديم تقديرات أو بشروط إبلاغ سنوي تنص عليها هاتان الاتفاقيتان، وهي اعتبارات لا تنطبق على اتفاقية سنة ١٩٨٨.

(٩١٨) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني، ص ١٩٤.

(٩١٩) المرجع نفسه E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12)، الفرع

ثانيا، الفقرة ٢ ("المادة ٢٥")، ص ٣٦٥.

٣٠-٣ فاتفاقية سنة ١٩٨٨ تنص ببساطة في الفقرة ٢ من المادة ٣٠ على أن الانسحاب يصبح نافذ المفعول بالنسبة للطرف المعني بعد مرور سنة واحدة على تاريخ تلقي الأمين العام الإشعار. وكان هذا النص قد اقترح في البديل الثاني لمشروع المادة الواردة في المقترح الأساسي وكذلك في مشروع المادة الذي أعدته الأمانة.^(١٢٠) وعند تقديم تقرير الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية الى اللجنة الثانية، أوضح رئيس الفريق العامل أن المناقشات حول المادة تركزت على ما إذا كان ينبغي إجبار الطرف، حرصا على استقرار الالتزامات التعاهدية، على أن يظل طرفا لعدد من السنوات قبل أن ينسحب من الاتفاقية. ونظرا لأن النص اقترح أن لا يصبح الانسحاب نافذ المفعول إلا بعد مرور سنة على تلقي الإشعار، فقد وافق الفريق العامل بتوافق الآراء على عدم إدراج أي اشتراطات زمنية أخرى.^(١٢١) واعتمدت اللجنة الثانية نص الفريق العامل بدون مناقشة، ولم يثر النص أي تعليقات عندما نوقشت الأحكام الختامية في الجلسة العامة.

٣٠-٤ وتتضمن اتفاقيتا سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ نصا على إمكانية انسحاب الطرف بالنيابة عن إقليم يضطلع تجاهه بمسؤولية دولية، كل منهما في مادة عن التطبيق الإقليمي (المادتان ٤٢ و ٢٧ على التوالي). وبالنظر الى أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ لم تتضمن أي مادة عن التطبيق الإقليمي، فإن هذه الاتفاقية تخلو من نص مناظر. ويبقى من الممكن معالجة هذه المسألة بموجب أحكام القانون الدولي العام وممارسات الإيداع التي يقرها الأمين العام (انظر "التطبيق الإقليمي" في الفرع باء من المرفق الثاني أدناه).

(١٢٠) المرجع نفسه.

(١٢١) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرة ١٠.

التعديلات

المادة في مجملها

١- يجوز لأي طرف أن يقترح إدخال تعديل على هذه الاتفاقية. وعلى ذلك الطرف أن يرسل نص أي تعديل من هذا القبيل مشفوعا بأسبابه إلى الأمين العام، الذي يرسله إلى الأطراف الأخرى ويسألها ما إذا كانت تقبل التعديل المقترح. وإذا لم يرفض أي طرف تعديلا مقترحا جرى تعميمه على هذا النحو خلال أربعة وعشرين شهرا من تعميمه، اعتبر هذا التعديل مقبولا ودخل حيز النفاذ، بالنسبة للطرف المعني، بعد تسعين يوما من إيداع ذلك الطرف لدى الأمين العام وثيقة تعبر عن موافقته على الالتزام بذلك التعديل.

٢- إذا رفض أي طرف تعديلا مقترحا، كان على الأمين العام أن يتشاور مع الأطراف وأن يعرض الأمر، مشفوعا بأي تعليقات أبدتها الأطراف، على المجلس إذا طلبت غالبية الأطراف ذلك. ويجوز للمجلس أن يقرر الدعوة إلى عقد مؤتمر وفقا للفقرة ٤ من المادة ٦٢ من ميثاق الأمم المتحدة. ويدرج أي تعديل ينبثق من هذا المؤتمر في بروتوكول تعديل. ويلزم إبلاغ الأمين العام على وجه التحديد بالموافقة على الالتزام بهذا البروتوكول.

الشرح

٣١-١ تكاد تتطابق المادتان المتعلقتان بالتعديلات في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ إذ تجيزان لأي طرف أن يقترح تعديلات يقدمها الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي عن طريق الأمين العام. وعندئذ يستطيع المجلس أن يقرر إما أن يدعو الى عقد مؤتمر للنظر في التعديل أو أن يطلب الى الأطراف ما إذا كنت تقبل التعديل. وفي الحالة الأخيرة، إذا لم يرفض التعديل أي طرف في غضون ثمانية عشر شهرا بعد تعميمه من جانب المجلس، دخل التعديل حيز النفاذ. وفي حالة رفضه من جانب أي من الأطراف، يمكن للمجلس أن يقرر ما إذا كان يدعو أو لا يدعو الى انعقاد مؤتمر للنظر في التعديل. وتنص الفقرة ١ من المادة ٣١ على إجراء مماثل لتعميم تعديل مقترح باستثناء أن الأمين العام يتصرف بموجب صلاحياته هو دون الرجوع الى المجلس. كذلك تستحدث الفقرة ١ من المادة ٣١ شرطا لا تنص عليه المادتان المناظرتان، ألا وهو أن التعديل الذي يقبل بمقتضى الفقرة ١ لا يدخل حيز النفاذ بالنسبة لطرف في الاتفاقية إلا بعد أن يودع ذلك الطرف صكا يعبر عن موافقته على الالتزام بذلك التعديل. ومن الجدير بالذكر أنه في المادة ١٢ من

الاتفاقية، بشأن المواد التي يكثر استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات أو المؤثرات العقلية، تختلف إجراءات تعديل الجدول الأول والجدول الثاني عن ذلك اختلافاً بيناً. فبموجب المادة ١٢ لا يوجد أي اشتراط، بل ولا أي إمكانية لإيداع صك بقبول أي تعديل تدخله اللجنة على الجدول الأول أو الجدول الثاني. ومن جهة أخرى يجوز للطرف أن يطلب إلى المجلس أن يعيد النظر في تعديل أدخل على هذا النحو، وعندئذ تكون للمجلس الكلمة الأخيرة لتأكيد قرار اللجنة أو نقضه.^(١١١)

٣١-٢ ومشروع المادة المناظر بشأن التعديلات، الوارد في المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر،^(١١٢) ومشروع المادة الوارد في مشروع الأحكام الختامية الذي اقترحتة الأمانة^(١١٣) بناء على طلب مكتب المؤتمر، يرددان في جوهرهما أحكام اتفاقية سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١. وكان من شأن إضافة أدرجت في النص الذي أعدته الأمانة أن يتيح للمجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يعتمد، على ضوء ما يرد من تعليقات، نصاً منقحاً لتعديل يقترحه طرف، قبل البت في أي الإجراءات آنفي الذكر ينبغي أن يتبع.

٣١-٣ وقدمت اليابان إلى المؤتمر تعديلاً^(١١٤) مؤداه أن قبول أي تعديل "يكون رهناً بالقرار الذي يتخذه كل طرف".

٣١-٤ وعند تقديم مشروع المادة إلى اللجنة الثانية، ذكر رئيس الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية أنه كان موضوعاً لمناقشات مستفيضة أسفرت عن إثارة لحكم كان من شأنه أن يترك أمر إجراءات التعديل إلى حد كبير في أيدي الأطراف بدلاً من إسنادها إلى هيئة، كالمجلس الاقتصادي والاجتماعي مثلاً، قد تغلب على عضويتها دول غير أطراف. وأيد الفريق العامل اقتراحاً لهولندا ينص على إجراءات لتعميم التعديل المقترح تسمح بدخوله حيز النفاذ بعد فترة طويلة إذا لم يعترض عليه أي طرف. وأكد بعض الممثلين المشاركين في الفريق العامل أنهم لا يحبذون عموماً، بسبب مقتضيات دستورية، أسلوب "الموافقة الضمنية" على التعديلات حسبما ينص عليه مشروع المادة. ومن جهة أخرى فإن أي دولة يمكنها أن تعترض على تعديل مقترح ومن ثم لا تكون بأي حال مرتبطة به بدون موافقتها، ومن شأن فترة السنتين المنصوص عليها في الفقرة ١ أن تعطي الدولة من الوقت ما يكفي لإتمام الإجراءات التشريعية اللازمة قبل دخول التعديل حيز النفاذ. وقد وافق أولئك الممثلون الذين أعربوا في الفريق العامل عن قلقهم، على عدم الوقوف في وجه توافق الآراء حول مشروع المادة شريطة إدراج وجهات نظرهم في محاضر الجلسات.^(١١٥)

(٩٢٢) انظر أعلاه شرح المادة ١٢.

(٩٢٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني ("المادة ٢٤")، ص ص ١٩٥-

١٩٦.

(٩٢٤) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، مشروع الأحكام الختامية (E/CONF.82/C.2/L.13/ Add.12)،

الفرع ثانياً، الفقرة ٢، ص ٣٦٥.

(٩٢٥) المرجع نفسه، الفقرتان ٣ و ٤.

(٩٢٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية،

الجلسة الثلاثون، الفقرة ١١.

٣١-٥ واستطرد رئيس الفريق العامل قائلاً إن الخبير الاستشاري القانوني أوضح في رده على أسئلة محددة وجهها ممثل اليابان، أنه ما من دولة ستكون بأي حال مرتبطة بتعديل ما بدون موافقتها. وأضاف الخبير الاستشاري أنه بموجب "إجراءات الموافقة الضمنية" تخول الدول حقاً مطلقاً في الاعتراض أثناء فترة سنتين؛ وعلاوة على ذلك فإنه إذا قدم تعديل إلى مؤتمر للنظر فيه، فإن نتائج ذلك المؤتمر سيتعين إدراجها في بروتوكول تعديل تستطيع أي دولة أن ترفض أن تكون طرفاً فيه إذا لم توافق على التعديل. وعندئذ سحب ممثل اليابان تعديله على مشروع المادة.^(١٢٧)

٣١-٦ جرت المادة التي اقترحها الفريق العامل بشأن التعديلات، بما يلي:

"التعديلات"

١- "يجوز لأي طرف أن يقترح إدخال تعديل على هذه الاتفاقية. وعلى ذلك الطرف أن يرسل نص أي تعديل من هذا القبيل مشفوعاً بأسبابه إلى الأمين العام، الذي يرسله إلى الأطراف الأخرى ويسألها ما إذا كانت تقبل التعديل المقترح. وإذا لم يرفض أي طرف تعديلاً مقترحاً جرى تعميمه على هذا النحو خلال أربعة وعشرين شهراً من تعميمه، اعتبر هذا التعديل مقبولاً ودخل حيز النفاذ بعد فترة أخرى مدتها سنة واحدة.

٢- "إذا رفض أي طرف تعديلاً مقترحاً، كان على الأمين العام أن يتشاور مع الأطراف وأن يعرض الأمر، مشفوعاً بأية تعليقات أبدتها الأطراف، على المجلس إذا طلبت غالبية الأطراف ذلك. ويجوز للمجلس أن يقرر الدعوة إلى عقد مؤتمر وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٦٣ من ميثاق الأمم المتحدة".^(١٢٨)

٣١-٧ ونظرت اللجنة الثانية في مشروع المادة الوارد أعلاه حيث اقترح ممثل البرازيل عدداً من التعديلات الشفهية^(١٢٩) كان أولها حذف العبارة "بعد فترة أخرى مدتها سنة واحدة" من نهاية الفقرة ١ وإبدالها بالعبارة الماثلة الآن في نهاية تلك الفقرة وموذاها أن التعديل يدخل حيز النفاذ، بالنسبة للطرف المعني، بعد تسعين يوماً من إيداع ذلك الطرف لدى الأمين العام وثيقة تعبر عن موافقته على الالتزام بذلك التعديل. كذلك اقترح أن تضاف إلى الفقرة الثانية الجملة "الأخيرتان المائلتان في النص النهائي للمادة. وعلى حين أن بعض الممثلين كانوا يفضلون نص المادة المقترح من قبل الفريق العامل، فإنهم وافقوا، ابتغاء توافق الآراء، على قبول التعديلات البرازيلية التي حظيت بتأييد واسع النطاق. ولم تبد أي تعليقات على المادة بصيغتها المعدلة عندما نوقشت الأحكام الختامية في الجلسة العامة.

(١٢٧) المرجع نفسه، الفقرة ١٢.

(١٢٨) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CONF.82/12، مشروع الأحكام الختامية (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12)، الفرع ثالثاً، الفقرة ٨ ("المادة ٢٥")، ص ٣٧٢-٣٧٣.

(١٢٩) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، للجنة الثانية، الجلسة الحادية والثلاثون، الفقرات ٣ إلى ١٨.

٨-٣١ ومن الواضح أن مشروع المادة الخاصة بالتعديلات، بصيغته التي أعدها الفريق العامل، كان يقصد به، في فقرته الأولى، أن يرسى أساس إجراء من شأنه، بفضل الموافقة الضمنية، أن يعجل بإدراج التعديلات التي تحظى بقبول عام. ومن جهة أخرى فإن إدراج شرط، من جانب اللجنة الثانية، يقضي بأن يقبل التعديل كل طرف بإيداعه صكا بذلك لدى الأمين العام، قد يبطل في واقع الممارسة ما قصدت إليه الفقرة أصلاً ويسفر عن موقف تكون فيه بعض الدول، وليس كلها، أطرافاً في الاتفاقية بصيغتها المعدلة، حتى في الحالات التي لا يثير فيها التعديل أي اعتراضات. وسوف يكشف المستقبل عما إذا كانت الأطراف ستفضل، والحالة هذه، إجراء الدعوة إلى عقد مؤتمر حسبما تنص عليه الفقرة ٢ من المادة. وعلاوة على ذلك، فإن إدراج هذه المادة لن يمنع في حد ذاته المجلس الاقتصادي والاجتماعي أو الجمعية العام من اتخاذ قرارات تنص على إجراءات تعديل أخرى. وفي الشروح على كل من اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١، نوقشت تلك الإمكانية بالتفصيل في إطار شرح المادتين ٤٧ و ٣٠ على التوالي.^(٣٠)

٩-٣١ وللإطلاع على إجراءات تعديل الجدول الأول والجدول الثاني المرفقين بالاتفاقية، انظر شرح المادة ١٢ ولا سيما شرح الفقرات ٢ إلى ٥ (انظر الفقرات ١٢-١٥ إلى ١٢-٢٢ أعلاه).

(٩٣٠) انظر الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرات ٣-١ من شرح المادة ٤٧؛ والشروح على اتفاقية سنة

١٩٧١، الفقرات ٤-٢ من شرح المادة ٣٠.

تسوية المنازعات

المادة في مجملها

- ١- إذا نشأ نزاع بين طرفين أو أكثر بشأن تفسير هذه الاتفاقية أو تطبيقها، كان على الأطراف أن تتشاور معا لتسوية النزاع عن طريق التفاوض أو التحري أو الوساطة أو التوفيق أو التحكيم أو اللجوء إلى الهيئات الإقليمية أو الإجراءات القضائية أو غير ذلك من الوسائل السلمية التي تختارها.
- ٢- أي نزاع تتعذر تسويته بالطريقة الموضحة في الفقرة ١ من هذه المادة يحال، بناء على طلب أي من الدول الأطراف في النزاع، إلى محكمة العدل الدولية للبت فيه.
- ٣- إذا كانت منظمة من منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية المشار إليها في الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٢٦ طرفا في نزاع تتعذر تسويته بالطريقة الموضحة في الفقرة ١ من هذه المادة، جاز لها أن تطلب إلى المجلس، من خلال دولة عضو في الأمم المتحدة، استصدار فتوى من محكمة العدل الدولية وفقا للمادة ٦٥ من النظام الأساسي للمحكمة وتعتبر هذه الفتوى حاسمة للنزاع.
- ٤- يجوز لكل دولة، وقت توقيع هذه الاتفاقية أو التصديق عليها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها، ولكل منظمة إقليمية للتكامل الاقتصادي، وقت التوقيع أو إيداع وثيقة الإقرار الرسمي أو الانضمام، أن تعلن أنها لا تعتبر نفسها ملتزمة بالفقرتين ٢ و ٣ من هذه المادة. وتكون الأطراف الأخرى في حل من الالتزام بالفقرتين ٢ و ٣ إزاء أي طرف يكون قد صدر عنه هذا الإعلان.
- ٥- يجوز لأي طرف صدر عنه إعلان وفقا للفقرة ٤ من هذه المادة أن يسحب هذا الإعلان في أي وقت بإشعار يوجه إلى الأمين العام.

الشرح

٣٢-١ تتطابق الفقرة ١ من المادة ٣٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨، في جوهرها وباستثناء بعض التغييرات الصياغية، مع الأحكام المناظرة في اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ (الفقرة ١ من المادة ٤٨ والفقرة ١ من المادة ٣١ على التوالي). وعلى ذلك فإن التعليقات على هاتين الفقرتين في الشروح على كل من الاتفاقيتين السابقتين تعتبر مصادر مجدية للمعلومات. وتتبع الفقرة ١ من المادة ٣٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨ الفقرة ١ من المادة ٣٣ في ميثاق الأمم المتحدة في تعداده لمختلف أساليب تسوية المنازعات. وتورد التعليقات على المادة ٣١ من اتفاقية سنة ١٩٧١ توضيحا لبعض من تلك الأساليب.^(٣١)

٣٢-٢ وتردد الفقرة ٢ من المادة ٣٢ في اتفاقية سنة ١٩٨٨، في جوهرها، الفقرة ٢ من المادة ٣١ في اتفاقية سنة ١٩٧١، وهي صيغة موضحة من النص المناظر الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٤٨ في اتفاقية سنة ١٩٦١. ففي اتفاقية سنة ١٩٧١ أضيفت العبارة "بناء على طلب إحدى الدول الأطراف في النزاع" بعد العبارة "بالطرق المنصوص عليها في الفقرة ١". وتبديت العبارة المضافة، التي لم تكن ماثلة في اتفاقية سنة ١٩٦١، الشكوك التي كانت تثيرها تلك الاتفاقية حول ما إذا كان الاختصاص القضائي الإلزامي لمحكمة العدل الدولية منصوصا عليه في الحالات التي يكون فيها واحد أو أكثر من أطراف النزاع، ولكن ليس جميع هؤلاء الأطراف، قد قدم الطلب اللازم إلى المحكمة.^(٣٢) وفي اتفاقية سنة ١٩٨٨ أضيفت كلمة (States) قبل كلمة "Parties" بالنظر إلى أن الاتفاقية مفتوحة أمام كيانات أخرى غير الدول (انظر المادة ٢٦). ذلك أن المادة ٣٤ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية تنص على أن "للدول وحدها الحق في أن تكون أطرافاً في الدعاوى التي ترفع إلى المحكمة". وبناء على ذلك تدعو الحاجة إلى اتخاذ إجراءات تسوية أخرى حيث يكون أحد أطراف النزاع كيانا آخر غير دولة.

٣٢-٣ لذلك فإن الفقرة ٣ من المادة ٣٢ تلبي احتياجات الحالة التي تكون فيها منظمة من منظمات التكامل الاقتصادي طرفا في نزاع لا تمكن تسويته بالطريقة الموضحة في الفقرة ١. وتنص هذه الفقرة على إجراءات الحصول، من خلال المجلس الاقتصادي والاجتماعي، على فتوى من محكمة العدل الدولية، كما تنص على أن تلك الفتوى تعتبر حاسمة للنزاع وبذلك تضيء عليها نفس الطابع الملزم الذي يتسم به حكم صادر عن المحكمة بموجب الفقرة ٢ من هذه المادة.

٣٢-٤ وتجزئ الفقرة ٤ من المادة ٣٢ للدول ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية أن تعلن، وقت توقيعها على اتفاقية سنة ١٩٨٨ أو الدخول كطرف فيها، أنها لا تعتبر نفسها ملتزمة بالفقرتين ٢ و ٣ من هذه المادة. وبذلك يكون للحكم مفعول السماح لأي دولة أو منظمة من منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية بأن تسجل تحفظا بإصدار إعلان بموجب الفقرة ٤. ويتمثل تأثير ذلك الإعلان في إبطال مفعول الفقرتين ٢ و ٣ بين الدول أو المنظمات التي تصدر الإعلان وبين دول ومنظمات أخرى لا تصدره.

(٣١) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٧١، الفقرات ٢-٤ من شرح المادة ٣١.

(٣٢) الشروح على اتفاقية سنة ١٩٦١، الفقرة ٣ من شرح المادة ٤٠.

٣٢-٥ وتنص الفقرة ٥ على أن للطرف أن يسحب في أي وقت إعلاناً أصدره بموجب الفقرة ٤ بإشعار يوجهه إلى الأمين العام، وبذلك تعيد إلى الفقرتين ٢ و ٣ مفعولهما بين الدولة أو المنظمة التي تسحب الإعلان وبين سائر الدول والمنظمات التي لم تصدر ذلك الإعلان. والإعلان الذي يسحب على هذا النحو لا تجوز معاودة إصداره. ولئن كانت الفقرة ٥ لا تشير إلا إلى سحب "طرف" لإعلان، فإن الفقرة ٤ تنص على أن الإعلان يمكن أن يصدر وقت التوقيع أو عندما يصبح الموقع طرفاً. ولعل غياب الإشارة في الفقرة ٥ إلى سحب إعلان من جانب موقع قبل أن يصبح طرفاً، أن يكون أمراً غير ذي مغزى عملي بالنظر إلى أن المادة في مجملها لا تصبح ذات مفعول إلا بعد أن تصبح الدولة أو المنظمة طرفاً في الاتفاقية.

٣٢-٦ وتشكل المادة ٣٢ حلاً وسطاً ثم التوصل إليه أثناء المؤتمر بين المشاركين يحذون التسوية الإلزامية للمنازعات، في التحليل الأخير، بواسطة محكمة العدل الدولية، وبين آخرين لا يحذون ذلك النهج. وبالنظر إلى أن المؤتمر سير أعماله بتوافق الآراء (انظر "المقدمة"، الفقرة ٢٥ أعلاه)، فإن سبيل التوفيق الوحيد المتاح كان مادة تعكس وجهتي النظر هاتين كليهما.

٣٢-٧ وتضمن مشروع المادة بشأن المنازعات في المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر بديلين^(٩٣٣) ردد أولهما في جوهره أحكام المادة ٣١ من اتفاقية سنة ١٩٧١. ونص البديل الثاني على التفاوض بوصفه أول وسيلة للتسوية يليها التحكيم في حالة تعذر التفاوض. وإذا لم تستطع الأطراف، في غضون ستة أشهر من طلب التحكيم، الاتفاق على تنظيم التحكيم، استطاع أي من الأطراف إحالة النزاع إلى محكمة العدل الدولية. ونص البديل الثاني أيضاً على أن الدولة يمكنها، على أثر التوقيع أو التصديق، أن تعلن أنها غير مرتبطة بالحكم المتعلق بالإحالة إلى محكمة العدل الدولية.

٣٢-٨ كذلك تضمن بديلين مشروع المادة بشأن المنازعات الذي أعدته الأمانة^(٩٣٤) بناء على طلب مكتب المؤتمر، كان أولهما مماثلاً في جوهره للفقرات ١ و ٢ و ٣ بالصيغة التي اعتمدها المؤتمر في نهاية المطاف، ولكن ذلك البديل لم يتضمن الفقرتين ٤ و ٥ من المادة بالصيغة التي اعتمداً بها في النهاية. وسار البديل الثاني على غرار نظيره في المقترح الأساسي (انظر الفقرة ٣٢-٧ أعلاه)، مع إضافة حكم ينص على طلب فتوى قانونية من محكمة العدل الدولية عندما يكون أحد أطراف النزاع منظمة من منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية، وإضافة فقرة بشأن سحب إعلان بعدم قبول إجراءات التسوية، مطابقة للفقرة التي اعتمدت في النهاية باعتبارها الفقرة ٥ من المادة ٣٢.

٣٢-٩ ونظر الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية في مختلف الصيغ المشار إليها في الفقرتين ٣٢-٧ و ٣٢-٨ أعلاه، كما نظر في تعديل مقدم من تركيا على مشروع المادة^(٩٣٥) يؤدي نفس المعنى

(٩٣٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني ("المادة ٢٦").

(٩٣٤) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية E/CONF.82/C.2/L.13 (Add.12)، الفرع ثانياً، الفقرة ٢ ("المادة ٢٨")، ص ص ٣٦٦-٣٦٧.

(٩٣٥) المرجع نفسه، الفقرتان ٣ و ٤ ("المادة ٢٨")، ص ٣٧٠.

الذي تؤديه الفقرتان ٤ و ٥ من المادة بالصيغة التي وافقت عليها اللجنة الثانية واعتمدها المؤتمر في النهاية.

٣٢-١٠ وعند تقديم النص المقترح من الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية الى اللجنة الثانية،^(٣٣) أوضح رئيس الفريق العامل أن المادة بشأن المنازعات، المقترحة من الفريق العامل، تجمع بين السمات المختلفة للبيدين الواردين في مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة الى جانب التعديلات المقدمة من تركيا. وكان ثاني تعديل فيها يستهدف وصف الصك أحادي الطرف المشار إليه في الفقرتين ٤ و ٥ بأنه "إعلان" لا "تحفظ" قد أثار نقاشا مستفيضا. واتفق عموما على أن ذلك الإعلان يؤدي نفس الدور الذي يؤديه التحفظ وأنه، بالنظر الى أحكام اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات،^(٣٤) التي تعرف التحفظ أيا كان الاسم الذي يطلق عليه، فإن استخدام كلمة "إعلان" ليس في غير محله.

٣٢-١١ وأثناء المناقشة التي دارت في اللجنة الثانية حول نص الفريق العامل، أبدى عدد من الممثلين تفضيلهم لنص لا يورد الفقرتين ٤ و ٥، مما يجنب الموقف الذي قد ينشأ عندما يتعذر إيجاد تسوية نهائية لنزاع بالنسبة لجميع الأطراف بالنظر الى أن طرفا أو أكثر منها لم يقبل الفقرتين ٢ و ٣ من المادة. غير أنه اعترف من جهة أخرى بأن النص يشكل حلا وسطا ووافقت اللجنة على النص المقترح من الفريق العامل؛^(٣٥) ولم تُبد أي تعليقات على المادة عندما عرضت على الجلسة العامة.

٣٢-١٢ ويمكن الاعتقاد بأن المادة ٣٢ تترك مفتوحة مسألة ما قد يحدث إذا قدم أحد الأطراف طلبا الى محكمة العدل الدولية وأبدى طرف آخر (وليكن طرفا أصدر إعلانا بموجب الفقرة ٤) اعتراضه على إحالة النزاع الى تلك المحكمة. وفي تلك الحالات سيكون على المحكمة أن تبنت فيما إذا كان أم لم يكن لها اختصاص قضائي. وبالنظر الى العبارات التي صيغت بها المادة والى أحكام القضاء التي تصدرها المحكمة، فمن المرجح أن يكون الرد على ذلك السؤال بالإيجاب.

(٩٣٦) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرتان ١٤ و ١٥.

(٩٣٧) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، صفحة ٣٣١.

(٩٣٨) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الحادية والثلاثون، الفقرات ١٩-٣٠.

النصوص ذات الحجية

فقرة وحيدة

تكون النصوص الاسبانية والانكليزية والروسية والصينية والعربية والفرنسية لهذه الاتفاقية متساوية في الحجية.

الشرح

٣٣-١ تنص المادة الحادية عشرة بعد المائة من ميثاق الأمم المتحدة على أن اللغات الرسمية للميثاق هي الاسبانية والانكليزية والروسية والصينية والفرنسية. وعلى ذلك كانت الممارسة المتبعة بالنسبة للاتفاقيات الرئيسية متعددة الأطراف التي تبرم تحت رعاية الأمم المتحدة تقضي بتوفير نصوص ذات حجية في تلك اللغات، ومن أمثلة ذلك اتفاقية سنة ١٩٦١ واتفاقية سنة ١٩٧١ وبروتوكول سنة ١٩٧٢. وقررت الجمعية العامة، في قرارها ٣١٩٠ (د-٢٨)، إدراج اللغة العربية بين لغاتها الرسمية ولغات العمل بها. وبقرارها ٢١٩/٣٥ ألف، قررت الجمعية العامة إدراج اللغة العربية في عداد اللغات الرسمية ولغات العمل لأجهزتها الفرعية في موعد غايته ١ كانون الثاني ١٩٨٢، وطلبت الى المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن يدرج اللغة العربية بين لغاته الرسمية في موعد غايته ١ كانون الثاني ١٩٨٣. وفي قراره ١٤٧/١٩٨٢ قرر المجلس، عملاً بقرار الجمعية العامة ٢١٩/٣٥ ألف، أن يدرج اللغة العربية في عداد لغاته الرسمية اعتباراً من ١ كانون الثاني/يناير ١٩٨٣. وهكذا أضيفت اللغة العربية باعتبارها إحدى لغات النصوص ذات الحجية لاتفاقية سنة ١٩٨٨.

٣٣-٢ ولم يتضمن المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر^(٣٣) أي مادة بشأن النصوص ذات الحجية. ومن جهة أخرى، أدرجت مادة في مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة^(٣٤) بنه على طلب مكتب المؤتمر. وتولى تقديم تلك المادة الى اللجنة الثانية رئيس الفريق العامل فقال إنها

(٩٣٩) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني، ص ١٥٩.

(٩٤٠) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" E/CONF.82/C.2/L.13/ Add.12، الفرع ثانياً، الفقرة ٢ ("المادة ٢٩")، ص ٣٦٧.

”ليست بحاجة الى إيضاح.“^(١١) ووافقت عليها اللجنة بالصيغة التي اقترحت بها ثم اعتمدها الجلسة العامة دون تعليق.

(٩٤١) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرة ١٦.

فقرة وحيدة

تودع هذه الاتفاقية لدى الأمين العام للأمم المتحدة.

الشرح

١-٣٤ تعكس هذه المادة، في شكل مبسط، أحدث ممارسات الأمم المتحدة. فعلى خلاف اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ وبروتوكول سنة ١٩٧٢، لا تحاول هذه المادة تفصيل بعض وظائف الوديع.^(١١٢)

٢-٣٤ وكان المقترح الأساسي المعروض على مؤتمر عام ١٩٨٨^(١١٣) يتضمن مشروع مادة يعدد إشعارات مختلفة يتعين على الأمين العام أن يرسلها بوصفه وديعا. غير أن المادة كما اعتمدت في النهاية كانت بالصيغة التي وردت بها في مشروع الأحكام الختامية التي أعدتها الأمانة^(١١٤) بناء على طلب مكتب المؤتمر. وعند تقديم تقرير الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية إلى اللجنة الثانية، أشار رئيس الفريق العامل إلى الإيضاحات التي قدمها الخبير الاستشاري القانوني^(١١٥) ومفادها أنه منذ أن اعتمدت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، لسنة ١٩٦٩،^(١١٦) أوصى الأمين العام بالكف عن إيراد مواد مفصلة بشأن مسائل مثل إرسال الإشعارات أو النسخ الرسمية، ووثمت ممارسات الأمم المتحدة لمقتضيات تلك الاتفاقية. ووافقت اللجنة الثانية على المادة واعتمدها الجلسة العامة بدون تغيير.

٣-٣٤ ووظائف الوديع تنص عليها المادة ٧٧ من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩، التي تجري بما يلي:

(٩٤٢) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادة ٥١، واتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ٣٣، وبروتوكول سنة ١٩٧٢، المادة ٢٢.

(٩٤٣) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ... الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني (المادة ٢٧)، ص ١٩٨.

(٩٤٤) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية" L.13/ E/CONF.82/C.2/ Add.12، الفرع ثانيا، الفقرة ٢ (المادة ٣٠)، ص ٣٦٧.

(٩٤٥) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرة ١٧.

(٩٤٦) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، ص ٣٣١.

"وظائف الوديع"

"١ - ما لم تنص المعاهدة أو تتفق الدول المتعاقدة على خلاف ذلك، تتألف وظائف الوديع مما يلي على وجه الخصوص:

"(أ) حفظ نص المعاهدة الأصلي وأية وثائق تفويض تسلم إليه؛

"(ب) إعداد نسخ معتمدة من النص الأصلي وإعداد أي نص آخر للمعاهدة باللغات الإضافية التي قد تتطلبها المعاهدة وإحالة هذه النصوص إلى أطراف المعاهدة والدول التي يحق لها أن تصبح أطرافاً فيها؛

"(ج) تلقي أية توقيعات على المعاهدة وتلقي وحفظ أية صكوك أو إشعارات أو خطابات تتصل بها؛

"(د) النظر فيما إذا كان التوقيع على المعاهدة، أو أي صك أو إشعار أو خطاب ذي صلة بها، مستوفياً للأصول، ولفت نظر الدولة المعنية إلى الأمر عند الاقتضاء؛

"(هـ) إعلان أطراف المعاهدة والدول التي يحق لها أن تصبح أطرافاً فيها بأية إجراءات أو إشعارات أو رسائل لها صلة بالمعاهدة؛

"(و) إعلان الدول التي يحق لها أن تصبح أطرافاً في المعاهدة بتسلم أو إيداع العدد المطلوب لبدء نفاذ المعاهدة من التوقيعات أو من وثائق التصديق أو القبول أو الإقرار أو الانضمام؛

"(ز) تسجيل المعاهدة لدى الأمانة العامة للأمم المتحدة؛

"(ح) تأدية الوظائف المحددة في أحكام أخرى من أحكام هذه الاتفاقية.

"٢ - في حال ظهور أي خلاف بين إحدى الدول وبين الوديع بشأن تأديته لوظائفه، يعرض الوديع الأمر على الدول الموقعة والدول المتعاقدة أو، عند الاقتضاء، على الهيئة المختصة في المنظمة الدولية المعنية".

٣٤-٤ وبالإضافة إلى وظائف الوديع النموذجية المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، تورد اتفاقية سنة ١٩٨٨ أحكاماً تعهد إلى الأمين العام بعدد من المسؤوليات المحددة من أمثلتها ما يرد في المواضع التالية: الفقرة الفرعية (هـ) من الفقرة ١ من المادة ٥؛ الفقرتان ٨ و ٩ من المادة ٧؛ الفقرات ٢ و ٣ و ٦، والفقرتان الفرعيتان (أ) و (ب) من الفقرة ٧، والفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١٠ من المادة ١٢؛ الفقرة ٧ من المادة ١٧؛ الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١ من المادة ٢٢.

نص التصديق والفقرة الختامية

وإثباتا لما تقدم، قام الموقعون أدناه، المفوضون بذلك حسب الأصول، بتوقيع هذه الاتفاقية.

حررت في فيينا في نص أصلي واحد، في هذا اليوم الموافق للعشرين من كانون الأول/ديسمبر من عام ألف وتسعمائة وثمانية وثمانين.

١-٣٥ يعكس نص التصديق أحدث ممارسات الأمم المتحدة من حيث أنه، على خلاف اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ وبروتوكول سنة ١٩٧٢، لا يذكر أن الاتفاقية قد وقعها الممثلون المفوضون "نيابة عن حكوماتهم". ومرد هذا الحذف هو أن اتفاقية سنة ١٩٨٨ مفتوحة للتوقيع، وفقا لأحكام المادة ٢٦، لا نيابة عن الدول وحدها وإنما أيضا بالنيابة عن ناميبيا ممثلة بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا ومن جانب منظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التي تفي بالشروط المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ج) من تلك المادة.

٢-٣٥ فضلا عن ذلك فإن نص التصديق، على خلاف اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ وبروتوكول سنة ١٩٧٢، لا يتضمن إشارة إلى أن النص الأصلي للاتفاقية يودع في محفوظات الأمم المتحدة ولا إلى إرسال صور مصدقة طبق الأصل منه. ذلك أن هذه الإجراءات تعد الآن وظائف إيداع نموذجية بموجب المادة ٣٤ من اتفاقية سنة ١٩٨٨ والأحكام النموذجية المنصوص عليها في المادة ٧٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩ (انظر الفقرة ٣-٣٤ أعلاه).

٣-٣٥ وبخلاف اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ وبروتوكول سنة ١٩٧٢، تنص الفقرة الختامية على أن الاتفاقية حررت في "نص أصلي واحد"، عوضا عن "في نسخة واحدة". وتستخدم عبارة "نص أصلي" لتلافي الخلط الذي يمكن أن ينشأ في بعض الصيغ اللغوية للاتفاقية عن استخدام كلمة "نسخة" حيث قد تدل على نص آخر غير النص الأصلي.

الجزء الخامس

الجدول المرفقة بالاتفاقية

مرفق الاتفاقية

المرفق

الجدول الأول	الجدول الثاني
الايفيدرين	انهيدريد الخل
الايرومترين	الأسيتون
الايروتامين	حمض الانثراثيل
حمص الليسرجيك	اثير الاثيل
١- فينيل-٢- بروبانون	حمض فينيل الخل
شبيه الايفيدرين	الببيريدين
وأملح السواد المدرجة في هذا الجدول كلما أمكن وجود هذه الأملاح.	وأملح السواد المدرجة في هذا الجدول كلما أمكن وجود هذه الأملاح.

الشرح

١-٣٦ لم يتضمن نص مشروع الاتفاقية المرفق بقرار الجمعية العامة ١٤١/٣٩ والمرسل الى اللجنة كوثيقة عمل (انظر "المقدمة"، الفقرات ٧-٩ أعلاه) أي اقتراح برصد أو مراقبة المواد التي، وإن لم تكن في حد ذاتها مخدرات أو مؤثرات عقلية، يمكن استخدامها في الصنع غير المشروع للمخدرات.^(١٤٧) فقد ظهر ذلك الاقتراح لأول مرة في الوثائق المكتوبة عن الأعمال التحضيرية التي أفضت الى اعتماد الاتفاقية، وذلك في مذكرة للأمين العام بشأن المشروع في إعداد مشروع اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات،^(١٤٨) عرضت على اللجنة في دورتها الحادية والثلاثين في شباط/فبراير ١٩٨٥. وكما ذكر في تلك الوثيقة "طالما حرص عدد من الحكومات واللجنة ذاتها على إقرار تدابير مراقبة أشد إحكاما على بعض المواد الكيميائية التي لا غنى عنها لصنع المخدرات غير المشروعة وتتوافر ببسر في السوق المشروعة".^(١٤٩) ومن جهة أخرى، لم تذكر على

(١٤٧) انظر أعلاه شرح المادة ١٢ (ولا سيما الفقرات ١٢-١٣ الى ١٢-٨)، ولمعرفة تدابير المراقبة واجبة التطبيق على المواد المدرجة بالجدول الأول والجدول الثاني، انظر شرح الفقرات ٨-١٠ من المادة ١٢.

(١٤٨) E/CN.7/1985/19

(١٤٩) E/CN.7/1985/19، الفقرة ١٦.

وجه التحديد أي مواد لتفرض عليها تلك المراقبة، وتطورت صياغة ما كان سيصبح المادة ١٢ في النص النهائي للاتفاقية على أساس أن المواد المعنية سوف يجري تحديدها في مرحلة مقبلة.

٣٦-٢ وفي التعليقات التي ودرت من الحكومات أثناء الخطوة التالية من الأعمال التحضيرية (انظر "المقدمة" الفقرة ١٢ أعلاه)، كان من الواضح أن الدعم الذي تحظى به تدابير المراقبة هذه آخذ في النمو.^(١٠٠) وزاد ذلك وضوحاً أثناء مناقشات اللجنة في دورتها الاستثنائية التاسعة في شباط/فبراير ١٩٨٦.^(١٠١) ومرة أخرى دارت التعليقات في تلك الدورة عموماً حول استصواب إدراج مادة بشأن مراقبة مواد معينة، واقترح "أن تضع اللجنة قائمة بالكيميائيات والسلائف، عقب انتهاء الهيئة الدولية لمراقبة المخدرات من تقييم المواد".^(١٠٢) وقد غدا ذلك الإجراء، بعد أن زيد تنقيحاً أثناء عملية الصياغة، أساس تعديل الجدول الأول والجدول الثاني المرفقين بالاتفاقية.^(١٠٣)

٣٦-٣ وفي الدورة الثانية والثلاثين، في شباط/فبراير ١٩٨٧، نظرت اللجنة في مشروع أولي للاتفاقية أعده الأمين العام بناء على طلبها (انظر "المقدمة"، الفقرتين ١٦ و ١٧ أعلاه) حيث ترد لأول مرة إشارة إلى مواد مدرجة بـ"القائمة ألف" أو بـ"القائمة باء".^(١٠٤) ولم تُزد المواد المعنية تعريفاً ولا تحديداً ولكن كان يشار إليها في عنوان مشروع المادة وفي داخل نص المادة على أنها "كيميائيات محددة"^(١٠٥) (بما في ذلك المواد الكاشفة والمذيبات).^(١٠٦) وكان معروضاً على اللجنة أيضاً في دورتها الثانية والثلاثين التعليقات والاقتراحات التي وردت من الحكومات استجابة للمشروع الأولي،^(١٠٧) ولأول مرة اقترحت الولايات المتحدة قائمة محددة بالمواد.^(١٠٨) وتضمن اقتراح الولايات المتحدة^(١٠٩) إدراج "المواد الكيميائية المحددة التالية" في "قائمة ألف" و"قائمة باء".

(٩٥٠) انظر تقرير الأمين العام عن التعليقات والمقترحات المتلقاة من الحكومات بشأن مشروع اتفاقية الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية E/CN.7/1986/2، الفقرات ٦٢-٧٠.

(٩٥١) الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨٦، الملحق رقم ٣ (E/1986/23)، الفقرتان ١٤ و ١٧.

(٩٥٢) المرجع نفسه، الفقرة ١٧.

(٩٥٣) انظر أعلاه، شرح الفقرات ٢ إلى ٥ من المادة ١٢.

(٩٥٤) الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CN.7/1987/2، الفرع ثانياً ("المادة ٨")، ص ١٦-١٨.

(٩٥٥) انظر الحاشية (٥٤٠) أعلاه.

(٩٥٦) انظر الحاشيتين (٥٤١) و (٥٤٢) أعلاه.

(٩٥٧) "إعداد مشروع اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية: تقرير من الأمين العام" (E/CN.7/1987/2/Add.1).

(٩٥٨) من الجائز أن تكون الدول قد قدمت، استجابة لمختلف طلبات الإسهام في إعداد مشروع الاتفاقية، التي وجهها إليها الأمين العام، اقتراحات أخرى بإدراج مواد محددة في مادة بشأن تدابير الرصد أو المراقبة، غير أنه إذا كان ذلك قد حدث، فإن تلك الاقتراحات الأخرى لم تستنسخ في الوثائق المكتوبة.

(٩٥٩) "إعداد مشروع اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية: تقرير من الأمين العام" (E/CN.7/1987/2/Add.1)، الفقرة ٤٨٠.

القائمة باء

أنهيدريد الخل
الأسيتون
إثير الإيتيل

القائمة ألف

حمض الأنثرانيل
الإيرغوتامين
الإيرغونوفين
حمض فينيل الخل
فينيل-٢- بروبانون
الإيفيدرين
شبيهه الإيفيدرين
الببيريدين

واتخذ ذلك الاقتراح أساسا لمواصلة النقاش في اجتماع لفريق خبراء دولي حكومي مفتوح العضوية أنشأه المجلس بناء على طلب اللجنة (انظر "المقدمة"، الفقرات ١٨-٢١ أعلاه) كما كان نقطة الانطلاق للنظر في موضوع وثيقة العمل المعروضة على فريق الخبراء.^(١١٠)

٣٦-٤ وعلى أثر مشاورات غير رسمية داخل فريق الخبراء، عرضت صياغة جديدة للمادة ٨ (المادة ١٢ فيما بعد) والقوائم المتصلة بها،^(١١١) حيث ذكر تحديدا أن "القائمة ألف" سوف تتضمن "السلائف المباشرة"، وأن "القائمة باء" ستضم "المواد الكيميائية الأصلية". وفي الفرع الوارد في نهاية مشروع المادة بعنوان "قوائم مؤقتة"، كان توزيع المواد بين القائمتين على النحو التالي:

القائمة باء

إثير الإيتيل
الأسيتون
أنهيدريد الخل
الببيريدين
حمض الأنثرانيل
حمض فينيل الخل

القائمة ألف

الإيرغوتامين
الإيرغوميترين
الإيفيدرين
حمض الليسرجيك
شبيهه الإيفيدرين
فينيل-٢- بروبانون

(١١٠) DND/DCIT/WP.1، الفقرة ١٧٦.

(١١١) DND/DCIT/WP.8.

والمواد المدرجة بـ"القائمة ألف" وبـ"القائمة باء"، التي لم تطرأ عليها تعديلات أخرى أثناء ما تبقى من اجتماعات فريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية، تطابق المواد المدرجة في الجدول الأول وفي الجدول الثاني على التوالي بالصيغة التي اعتمدها المؤتمر.

٣٦-٥ وتركت مفتوحة بصورة مؤقتة مسألة إدراج أملاح المواد، وذلك بإضافة العبارة "على أن يواصل تحديد المواد فيما يتعلق بالأملاح، الخ". وظلت تلك العبارة ماثلة في مختلف المشاريع السابقة للاجتماعات الثلاثة التي عقدها فريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية والفريق الاستعراضي ولم تُحلَّ في النهاية إلا أثناء المؤتمر (انظر الفقرة ٣٦-٩ أدناه).

٣٦-٦ وفي التقرير المرحلي لفريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية، الصادر على أثر اجتماعه الأول في تموز/يوليه ١٩٨٧، كان عنوان المادة "تدابير رصد مراقبة السلائف المباشرة والمواد الكيميائية الأصلية المستخدمة في التجهيز أو الصنع غير المشروعين للمخدرات والمؤثرات العقلية."^(٣٣) وعلى الرغم من أن فريق الخبراء اقترح تعاريف مؤقتة للتعبيرين "سلائف مباشرة" و"مواد كيميائية أصلية"^(٣٤)، فقد اتضح بعد إجراء مزيد من المناقشات أن ليس من الممكن الاتفاق على تعاريف محددة وأن ذلك التمييز ليس في محله. ومشروع المادة، (التي أصبح عنوانها "تدابير مكافحة المواد التي يكثر استخدامها في التجهيز أو الصنع غير المشروعين للمخدرات أو المؤثرات العقلية") بالصيغة التي ورد بها في التقرير الصادر بعد الاجتماع الثاني لفريق الخبراء في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٨٧، لا يشير إلا إلى "المواد المدرجة بالقائمة ألف والقائمة باء"^(٣٥) ولا يوحى بأن "القائمة ألف" ينبغي أن لا تشمل إلا "سلائف مباشرة" و"القائمة باء" ينبغي أن لا تشمل إلا "مواد كيميائية أصلية". وقد جاء ذلك نتيجة لاتفاق على حذف أي تعاريف مما ترتب عليه تبسيط للإحالة بقصرها على الإشارة إلى "القائمة ألف" و"القائمة باء" على نحو ما أوصى به أثناء المشاورات غير الرسمية وأيده فريق الخبراء"^(٣٦) الذي وافق أيضا على إدراج مؤقت للمواد المقترحة."^(٣٧) وفيما بعد، اعتمد الفريق الاستعراضي والمؤتمر الموقف الذي اتخذه فريق الخبراء بعدم النظر إلى المواد المدرجة في "القائمة ألف" وفي "القائمة باء" على أنها تمثل فئتي مواد متميزتين (أي "سلائف مباشرة" و"مواد كيميائية أصلية")."^(٣٨)

(٩٦٢) DND/DCIT/WP.12، ص ٢٦.

(٩٦٣) DND/DCIT/WP.8.

(٩٦٤) "تقرير اجتماع فريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية بشأن إعداد اتفاقية لمكافحة الاتجار غير المشروع بالمخدرات والمؤثرات العقلية" E/CN.7/1988/2 (الجزء ثانيا)، المرفقات، ص ٥١.

(٩٦٥) الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CN.7/1988/2 (الجزء ثانيا)، الفقرة ١٧٩.

(٩٦٦) المرجع نفسه، الفقرة ١٦٠.

(٩٦٧) في واقع الممارسة، انعكست أيضا على إجراءات الجدولة منذ دخول الاتفاقية حيز النفاذ، نية واضحة من جانب القائمين على الصياغة بأن لا تعتبر مواد الجدول الأول بالضرورة "سلائف مباشرة"، وبأن لا يقتصر الجدول الثاني على "المواد الكيميائية الأصلية". ويقتصر التمييز بين الجدول الأول والجدول الثاني على تدابير المراقبة المطبقة على المواد المدرجة في كل منهما.

٧-٣٦ وفي الدورة الاستثنائية العاشرة للجنة، في شباط/فبراير ١٩٨٨، اقتضت التعليقات على مشروع المادة ٨ على نص المشروع نفسه فلم تُبدَ أي تعليقات على محتوى "القائمة ألف" أو "القائمة باء" في حد ذاته.^(٩٦٨) وقررت اللجنة إحالة مشروع المادة بصيغته الراهنة، بما في ذلك "القائمة ألف" و"القائمة باء" الى المؤتمر ليبت نهائيا في محتواها وصياغتها.^(٩٦٩)

٨-٣٦ وكرست اللجنة الثانية التابعة للمؤتمر - كليا أو جزئيا - سبع جلسات^(٩٧٠) للنظر في مشروع المادة ٨ التي ستصبح المادة ١٢ في النص النهائي، غير أن معظم مداولاتها انصبت على المحتويات التقنية للمادة فيما يتعلق بالتدابير التي تتخذها الأطراف. ولم تُجرَ أي إعادة فحص لمحتوى "القائمة ألف" أو "القائمة باء" (اللتين أصبحتا الجدول الأول والجدول الثاني فيما بعد).^(٩٧١) وفي مرحلة مبكرة من المناقشات، أثيرت مسألة إعادة تسمية القائمتين.^(٩٧٢) وفيما بعد، اقترحت جمهورية ألمانيا الديمقراطية، بتأييد من فرنسا، تسمية "القائمة ألف" و"القائمة باء" بـ"الجدول الأول" (schedule) و"الجدول الثاني".^(٩٧٣) وعلى أثر مشاورات غير رسمية، أعلن الرئيس أن أكثرية الوفود تحيد استخدام التعبير "schedule" المستخدم في اتفاقيتي مكافحة المخدرات الساريتين، ووافقت اللجنة على ذلك التعبير.^(٩٧٤)

٩-٣٦ وفي الوقت نفسه، اقترح الرئيس، ووافقت اللجنة على الاقتراح، توضيح مسألة الموقف من أملاح المواد (وهي مسألة تركت معلقة منذ اجتماعات فريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية) بتذييل كل من قائمتي المواد بالعبارة "وأملح المواد المدرجة في هذا الجدول كلما أمكن وجود هذه الأملاح".^(٩٧٥)

١٠-٣٦ وفي لجنة الصياغة، وعلى أثر نشوء بعض الشكوك حول أنسب مقابل في جميع اللغات لكلمة "schedule"، انتهى الأمر باعتماد كلمة "table" بدلا منها في النص الانكليزي، وعدل

(٩٦٨) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨٨، الملحق رقم ٣ (E/1998/13) الفقرات ٣٩-

٥٠.

(٩٦٩) المرجع نفسه، الفقرة ٥٠.

(٩٧٠) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسات من العاشرة الى السادسة عشرة، ص ٥٦٠-٦٠٨.

(٩٧١) لكن انظر تعليق ممثل تركيا بأن انهيبريد الخل ينبغي أن يدرج بـ"القائمة ألف" وليس بـ"القائمة باء" (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الحادية عشرة، الفقرة ٣٠، ص ٥٧٥) وتعليقات ممثل سري لانكا (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الخامسة عشرة، الفقرات ١٦-١٩، ص ٥٩٨-٥٩٩).

(٩٧٢) انظر بيان ممثل الاتحاد السوفياتي (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة العاشرة، الفقرة ١٩، ص ٥٦٤).

(٩٧٣) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الخامسة عشرة، الفقرة ٢٠، ص ٥٩٩.

(٩٧٤) المرجع نفسه، الجلسة السادسة عشرة، الفقرتان ١-٢، ص ٦٠٢.

(٩٧٥) المرجع نفسه، الفقرتان ٣-٤، ص ٦٠٢.

النص النهائي للمادة ١٢ ومرفق الاتفاقية بناء على ذلك.^(٧٧) واعتمدت الجلسة العامة نصوص المادة ١٢ والمرفق الذي يتضمن الجدول الأول والجدول الثاني بدون أي تعليقات إضافية على صياغتها.

٣٦-١١ ومنذ دخول الاتفاقية حيز النفاذ يوم ١١ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٠ وحتى نشر هذه الشروح على الاتفاقية سنة ١٩٩٨، التجئ إلى إجراءات تعديل القائمتين المنصوص عليها في الفقرات ٢-٥ من المادة ١٢ مرة واحدة^(٧٨) وترتب على ذلك إضافة عدد من المواد إلى كل من الجدول الأول والجدول الثاني. وكان اقتراح التعديل يقضي بتضمين الجدول الأول ن - حمض أسيتيل الأنترانيل، و ٣، ٤، ميتيلين ديوكسي فينيل-٢-بروبانول، والجدول الثاني حمض الهيدروكلوريك، والايوسافرول، والميتيل إيتيل كيتون، والبيبيرونال، وبرمنغنات البوتاسيوم، والسافرول، وحمض الكبريتيك، والتولوين.

٣٦-١٢ ووفقاً لإجراء التعديل المنصوص عليه في الفقرة ٣ من المادة ١٢ أحال الأمين العام الاقتراح إلى الأطراف في الاتفاقية وإلى كل من اللجنة والهيئة. وبعد إجراء تقييم للمواد العشرة وفقاً لأحكام الفقرة ٤ من المادة ١٢، أرسل رئيس الهيئة إلى اللجنة عن طريق الأمين العام رأي الهيئة بأن الن - حمض أسيتيل الأنترانيل، والإيسوسافرول، و ٣، ٤- ميتيلين ديوكسي فينيل-٢-بروبانول، والبيبيرونال، والسافرول - ينبغي إضافتها إلى الجدول الأول، وأن حمض الهيدروكلوريك (مع استبعاد أملاحه)، والميتيل إيتيل كيتون، وبرمنغنات البوتاسيوم، وحمض الكبريتيك (مع استبعاد أملاحه)، والتولوين - ينبغي إضافتها إلى الجدول الثاني للاتفاقية. وفي دورتها الخامسة والثلاثين، وضعت اللجنة في اعتبارها ما أبدته الأطراف من تعليقات على اقتراح التعديل، وكذلك تقييم الهيئة،^(٧٩) عندما قررت تعديل الجدول الأول والجدول الثاني وفقاً لتوصية الهيئة.^(٨٠) ونظراً لأن الإشعار الرسمي لهذه التعديلات من جانب الأمين العام^(٨١) لم يترتب عليه أي طلب بأن يعيد المجلس النظر في قرارات اللجنة،^(٨٢) أصبحت جميع التعديلات نافذة المفعول بالنسبة للأطراف اعتباراً من ٢٣ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٢، وذلك بإعمال الفقرة ٦ من المادة ١٢. وتعدكس الصيغ المعدلة للاتفاقية، الصادرة منذ ذلك التاريخ من قبل الأمين العام، إدراج المواد العشر في الجدول الأول والجدول الثاني، وكذلك النص تحديداً على استبعاد أملاح الهيدروكلوريك وأملاح الكبريتيك من الجدول الثاني.

(٩٧٦) انظر الإيضاحات التي قدمها ممثل الاتحاد السوفياتي ورئيس اللجنة (الوثائق الرسمية، المجلد الثاني، ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الرابعة والثلاثون، الفقرتان ٨٦-٨٧، ص ٧٥٧).

(٩٧٧) عملاً بإشعار من الولايات المتحدة بتاريخ ٥ تموز/يوليه ١٩٩١.

(٩٧٨) انظر الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٩٢، الملحق رقم ٥ (E/1992/25)، الفقرات ١٢٤-١٤١.

(٩٧٩) المرجع نفسه، الفقرة ٢٣٢، القراران ٤ (د-٣٥) و ٥ (د-٣٥).

(٩٨٠) مذكرة شفوية NAR/CL.3/1992 بتاريخ ٢٧ أيار/مايو ١٩٩٢.

(٩٨١) عملاً بأحكام الفقرة ٧ من المادة ١٢.

٣٦-١٣ وفي الوقت الذي صدرت فيه هذه الشروح على الاتفاقية في سنة ١٩٩٨ كانت الصيغة المعدلة لكل من الجدول الأول والجدول الثاني ، والمرفقة بالاتفاقية ، كما يلي :

الجدول الثاني

الجدول الأول

اتير الاتيل	الايغيدرين
الأسيتون	الايرومترين
انهيدريد الخل	الايروتامين
برمنغنات البوتاسيوم	الايروسافرول
الببيريدين	الببيرونال
التولوين	ن - حمض أسيتيل الانترانيل
حمض الانترانيل	حمص الليسرجيك
حمض فينيل الخل	السافرول
حمض الكبريتيك	شبيه الايغيدرين
حمض الهيدروكلوريك	١ - فينينيل-٢- بروبانون
ميثيل ايتيل كيتون	٣،٤- ميثيلين ديوكسي فينيل-٢- بروبانون

وأملح المواد المدرجة في هذا الجدول كلما أمكن وجود هذه الأملاح. (تستبعد أملاح حمض الهيدروكلوريك وحمض الكبريتيك بصفة خاصة)

وأملح المواد المدرجة في هذا الجدول كلما أمكن وجود هذه الأملاح.

المرفق الأول

التاريخ التشريعي للبنود الختامية

أولاً- ١ لم يحظ مشروع الأحكام الختامية إلا بنصيب ضئيل من المناقشات المفضية الى انعقاد المؤتمر. وكان قد أعدها في البداية الأمين العام بناء على طلب المجلس الاقتصادي والاجتماعي في قراره ٢٧/١٩٨٧ (انظر "المقدمة"، الفقرة ١٨ أعلاه)، وعممت على الحكومات وعلى فريق الخبراء الدولي الحكومي المفتوح العضوية (انظر "المقدمة"، الفقرات ١٩-٢١ أعلاه)، الذي أنشئ عملاً بقرار المجلس ٢٧/١٩٨٧ وعقد دورتين في عام ١٩٨٧ ودورة واحدة في عام ١٩٨٨. ونظرت لجنة المخدرات في التقارير الثلاثة لفريق الخبراء^(١) في دورتها الاستثنائية العاشرة المنعقدة من ٨ الى ١٩ شباط/فبراير ١٩٨٨.

أولاً- ٢ وفي دورات فريق الخبراء واللجنة، كاد الاهتمام أن ينصب كلية على مواد مشروع الاتفاقية عدا الأحكام الختامية التي لم تلق سوى اعتبار عابر.^(٢) أما الفريق الاستعراضي المعني بمشروع الاتفاقية، والذي أنشأه المجلس بقراره ٨/١٩٨٨ (انظر "المقدمة"، الفقرتين ٢٢ و ٢٣ أعلاه) بعد الدورة الاستثنائية العاشرة للجنة، فلم يتطرق الى الأحكام الختامية باستثناء ما ورد ذكره في شرح المادة ٢٦ (انظر الفقرة ٢٦-٦ أعلاه).

أولاً- ٣ وأحيل مشروع الأحكام الختامية، مع مشروع الأحكام الموضوعية، الى المؤتمر باعتبارهما المقترح الأساسي^(٣) المعروض على المؤتمر. وأثناء المؤتمر، أحيل مشروع الأحكام الختامية الى اللجنة الثانية للنظر فيه.

أولاً- ٤ وطلب مكتب المؤتمر الى الأمانة، وازعاً في الاعتبار مشروع الأحكام الختامية الوارد في تقرير الفريق الاستعراضي المعني بمشروع الاتفاقية، أن تقترح نصاً معاد الصياغة لتلك الأحكام يعكس أحدث ممارسات الأمين العام بوصفه وديع الاتفاقيات المتعددة الأطراف.

(أ) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CN.7/1988/2، (Part II) و (Part IV).

(ب) المرجع نفسه، الوثيقة E/CN.7/1988/2 (Part II)، الفقرات ٧-١٤؛ انظر أيضاً تقرير الدورة الاستثنائية العاشرة للجنة المخدرات (الوثائق الرسمية للمجلس الاقتصادي والاجتماعي، ١٩٨٨، الملحق رقم ٣ (E/1988/13)، الفقرات ١٢٤-١٣٦).

(ج) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ... الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني.

أولاً- هـ وقررت اللجنة الثانية إنشاء فريق عامل معني بالأحكام الختامية لكي ينظر في مشروع الأحكام الختامية الوارد في المقترح الأساسي^(١) وفي النص المقترح من جانب الأمانة^(٢) بناء على طلب مكتب المؤتمر. وأعد الفريق العامل مجموعة من الأحكام الختامية قدمها رئيس الفريق العامل^(٣) الى اللجنة الثانية للنظر فيها. وأحيل النص الذي أسفرت عنه مناقشات تلك اللجنة الى لجنة الصياغة^(٤). وتضمن تقرير لجنة الصياغة الى المؤتمر نص مشروع الاتفاقية الذي أسفرت عنه أعمال اللجنتين الأولى والثانية^(٥). ونظر المؤتمر في الأحكام الختامية كما جاءت في ذلك النص، في جلسته العامة السابعة^(٦).

(د) المرجع نفسه.

(هـ) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12"، الفرع ثانيا، الفقرة ٢، ص ص ٣٦٢-٣٦٧.

(و) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرات ٢-١٨.

(ز) الوثائق الرسمية، المجلد الأول ...، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية"، E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12، الفرع رابعا.

(ح) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/15.

(ط) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ...، المحاضر الموجزة لجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرات ١٠٠-٨٧.

المرفق الثاني

المواضيع غير المدرجة بالاتفاقية

ألف - التحفظات

ثانياً-ألف-١ لا تتضمن اتفاقية سنة ١٩٨٨ مادة بشأن التحفظات، وذلك بخلاف اتفاقيتي سنة ١٩٦١^(١) وسنة ١٩٧١^(ب) كليهما.

ثانياً-ألف-٢ ففي اتفاقية سنة ١٩٦١ تتناول المادة ٤٩ التحفظات الانتقالية (أي التحفظات التي يقصد بها أن تظل قائمة لفترة محدودة)، وتتناول المادة ٥٠ التحفظات الأخرى، وهي تعدد مواد الاتفاقية التي يسمح بإبداء تحفظات عليها دون سواها. وستتبع نفس النهج المادة ٣٢ من اتفاقية سنة ١٩٧١.

ثانياً-ألف-٣ وفي مشروع الأحكام الختامية الوارد في المقترح الأساسي^(ج) المعروض على المؤتمر، أدرج مشروع مادة^(د) كانت ستتيح إبداء التحفظات على عدد من المواد يحددها المؤتمر صراحة. ونص ذلك المشروع كذلك على عدم السماح بأي تحفظ يتعارض مع غرض الاتفاقية ومقصدتها، علماً بأن ذلك التعارض يتم إقراره إذا اعترض على التحفظ ما لا يقل عن ثلثي أطراف الاتفاقية. كذلك أقر الاقتراح إجراء يجيز للدولة، من خلال إشعار يرسل إلى الأمين العام والدول الأخرى، أن تبدي تحفظاً غير التحفظات المسموح بها صراحة إذا لم يعترض عليه ثلث الدول الأطراف في غضون سنة واحدة. وتضمن مشروع الأحكام الختامية الذي أعدته الأمانة بناء على طلب مكتب المؤتمر مشروع مادة^(هـ) بشأن التحفظات مماثلاً في جوهره للمشروع المذكور. وقدمت اليابان تعديلاً^(و) يتضمن صيغة معدلة من الاقتراحين الآخرين فيما يتعلق بالتحفظات التي لا تسمح بها الاتفاقية صراحة.

(أ) اتفاقية سنة ١٩٦١، المادتان ٤٨ و ٥٠.

(ب) اتفاقية سنة ١٩٧١، المادة ٣٢.

(ج) الوثائق الرسمية، المجلد الأول، ...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني.

(د) المرجع نفسه ("المادة ٢٥")، ص ١٩٦.

(هـ) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، مشروع الأحكام الختامية (E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12)،

الفرع ثانياً، الفقرة ٢ ("المادة ٢٧")، ص ٣٦٥-٣٦٦.

(و) المرجع نفسه، الفقرتان ٣ و ٤ ("المادة ٢٥")، ص ٣٦٩.

ثانياً-ألف-٤ وأحيلت النصوص آنفة الذكر الى الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية، الذي أنشأته اللجنة الثانية. وفي معرض تقديمه مشاريع الأحكام التي يوصي بها الفريق العامل الى اللجنة الثانية، أوضح رئيس الفريق العامل^(٦) أنه أثناء مناقشات الفريق العامل ارتأى بعض الوفود أنه ينبغي أن تتضمن الاتفاقية حكماً ينص على عدم السماح بأي تحفظ؛ وارتأى آخرون أنه ينبغي الإبقاء على حق إبداء التحفظات التي لا تتعارض مع غرض الاتفاقية ومقصدتها. وقرر الفريق العامل أنه، نظراً لل صعوبة البالغة والوقت المفرط الذي يقتضيه تضمين المواد الختامية قائمة بالمواد التي يُسمح أو لا يُسمح بإبداء تحفظات عليها، حُذف الحكم الخاص بالتحفظات وتُرك الأمر ليُثبت فيه طبقاً لقواعد القانون المتعلقة بالتحفظات وقد غدت واضحة منذ اعتماد اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩، في ٢٣ أيار/ مايو ١٩٦٩ ودخولها حيز النفاذ في ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٨٠.^(٧)

ثانياً-ألف-٥ وفي اللجنة الثانية^(٨)، علق عدة ممثلين على عدم وجود مادة بشأن التحفظات. فمع تسليمهم بأن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، لسنة ١٩٦٩ يمكن أن تكون مرجعاً يسترشد به، كانوا يفضلون إيراد مادة تنص على عدم السماح بأي تحفظات أو تورد قائمة بالمواد التي يسمح بإبداء تحفظات عليها. وحدد عدد قليل من الممثلين أحكاماً قد تريد حكوماتهم إبداء تحفظات بصددها، من بينها الأحكام المتعلقة بتسليم المواطنين والأحكام المتعلقة بإحالة المنازعات الى محكمة العدل الدولية. وأبدت تعليقات مماثلة أثناء الجلسة العامة،^(٩) حيث أُشير من جديد الى إمكانية الاسترشاد بمعاهدة فيينا لقانون المعاهدات لسنة ١٩٦٩.

ثانياً-ألف-٦ ومن الضروري في غياب مادة بشأن التحفظات الرجوع الى أحكام القانون الدولي العام بشأن ذلك الموضوع، حيث تتضمن اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩ في واقع الأمر أشد الأحكام موثوقية وإن اقتصر على المعاهدات المبرمة فيما بين الدول. وفي الوقت الذي أعدت فيه هذه الشروح على اتفاقية سنة ١٩٨٨، لم تكن اتفاقية فيينا اللاحقة، لسنة ١٩٨٦، لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية،^(١٠) قد دخلت حيز النفاذ بعد. ومن جهة أخرى فإن أحكام الاتفاقيتين متطابقة فيما يتعلق بالتحفظات وتعدّ مؤشراً الى القانون الدولي العام الواجب التطبيق على التحفظات على الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي قد تصبح الدول والمنظمات على السواء أطرافاً فيها.

ثانياً-ألف-٧ وتنص الفقرة الفرعية (د) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩ على أنه "يقصد بتعبير "تحفظ" إعلان من جانب واحد، أياً كانت صيغته أو تسميته، تصدره الدولة أو

(ز) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرة ١٣.

(ح) الأمم المتحدة، مجموعة المعاهدات، المجلد ١١٥٥، العدد ١٨٢٣٢.

(ط) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني ... المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، اللجنة الثانية، الجلسة الحادية والثلاثون، الفقرات ٣٢-٥١.

(ي) المرجع نفسه، المحاضر المختصرة للجلسات العامة، الجلسة العامة السابعة، الفقرات ١٠١-١٠٥.

(ك) A/CINF.129/15.

المنظمة الدولية لدى قيامها بتوقيع معاهدة أو التصديق عليها أو الإقرار الرسمي لها أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لأحكام معينة في المعاهدة لدى تطبيقها على تلك الدولة.”^(د)

ثانياً-ألف-٨ وإذا ترتبت على صك ما الآثار المشار إليها في التعريف الآنف الذكر، فلا يعيننا ما إذا كانت الدولة المودعة تسمي الصك إعلاناً أو تستخدم تعبيراً آخر غير تعبير “تحفظ”. ولكل دولة متعاقدة أن تقرر ما إذا كان صك تودعه دولة متعاقدة أخرى يتضمن، من وجهة نظرها، تحفظاً وما إذا كانت تعترض أم لا تعترض على ذلك التحفظ.

ثانياً-ألف-٩ وبمقتضى المادة ١٩ في اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦١ واتفاقية فيينا لسنة ١٩٧٨ كليهما، يجوز إبداء التحفظات لدى توقيع معاهدة أو التصديق عليها أو إقرارها رسمياً أو قبولها أو الموافقة عليها أو الانضمام إليها، ما لم تحظر المعاهدة هذا التحفظ، أو تنص المعاهدة على أنه لا يجوز أن توضع سوى تحفظات محددة لا تشمل التحفظ المقصود؛ أو يكن التحفظ، في غير الحالات التي تشملها الفقرتان الفرعيتان (أ) و (ب)، منافياً لغرض المعاهدة ومقصدها. ومرة أخرى لكل دولة متعاقدة أن تقرر ما إذا كان تحفظ من جانب دولة متعاقدة أخرى، من وجهة نظرها، مقبولاً أو غير مقبول.

ثانياً-ألف-١٠ وفيما يتعلق بقبول التحفظات أو الاعتراض عليها، تتضمن اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩ الأحكام التالية في مادتها ٢٠، وهي أحكام تبدو مناسبة في سياق اتفاقية سنة ١٩٨٨:

”١- لا يتطلب التحفظ الذي تجيزه المعاهدة صراحة أي قبول لاحق من الدول المتعاقدة والمنظمات المتعاقدة أو، تبعاً للحالة، من المنظمات المتعاقدة، ما لم تنص المعاهدة على ذلك.

... ٢-”

... ٣-”

”٤- ... ما لم تنص المعاهدة على حكم مخالف، فإن:

”(أ) قبول دولة متعاقدة أخرى تحفظاً ما يجعل من الدولة المتحفظه طرفاً في المعاهدة بالنسبة إلى تلك الدولة الأخرى، إذا كانت المعاهدة نافذة المفعول أو متى أصبحت نافذة المفعول بالنسبة لتلك الدولة؛

”(ب) اعتراض دولة متعاقدة أخرى على تحفظ ما لا يمنع دخول المعاهدة حيز التنفيذ بين الدولة المعترضة أو المتحفظه، ما لم تعرب الدولة المعترضة بصورة قاطعة عن نية مخالفة؛

”ج) أي إجراء يعرب عن رضا الدولة بالارتباط بالمعاهدة ويتضمن تحفظاً ما يصبح نافذ المفعول بمجرد أن تقبل التحفظ دولة متعاقدة أخرى واحدة على الأقل.

٥- لأغراض الفقرة ٤، وما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك، يعتبر أن الدولة قد قبلت التحفظ إذا لم تكن قد أثارت اعتراضاً عليه قبل انقضاء فترة اثني عشر شهراً على إشعارها بالتحفظ، أو حتى تاريخ إعرابها عن الرضا بالارتباط بالمعاهدة، أيهما يقع لاحقاً.”^(٤)

ثانياً-ألف-١١ والتحفظ من قبيل النوع المشار إليه في الفقرة ١ من المادة المقتبسة أعلاه - وإن لم يحدد صراحة بوصفه هذا في اتفاقية سنة ١٩٨٨، مائل في الفقرة ٤ من المادة ٣٢ بشأن تسوية المنازعات في الاتفاقية المذكورة (انظر الفقرة ٤-٣٢ أعلاه).

ثانياً-ألف-١٢ وبشأن الآثار القانونية للتحفظات والاعتراضات على التحفظات، تنص اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩، في مادتها ٢١ على أن:

”١- أي تحفظ:

”أ) يغير، بالنسبة الى الدولة المتحفظة، في علاقاتها مع ذلك الطرف الآخر، أحكام المعاهدة التي يتعلق بها التحفظ، الى المدى الذي يذهب إليه هذا التحفظ؛ و

”ب) يغير تلك الأحكام بالقدر نفسه بالنسبة الى ذلك الطرف الآخر في علاقاته مع الدولة المتحفظة.

٢- لا يغير التحفظ من أحكام المعاهدة بالنسبة الى الأطراف الأخرى في المعاهدة في علاقاتها فيما بينها.

٣- إذا لم تكن الدولة التي اعترضت على تحفظ ما قد عارضت دخول المعاهدة حيز التنفيذ فيما بينها وبين الدولة المتحفظة، فإن الأحكام التي يتناولها التحفظ لا تطبق فيما بين الدولتين الى المدى الذي يذهب إليه التحفظ.”^(٥)

ثانياً-ألف-١٣ وتنص اتفاقية فيينا لسنة ١٩٦٩ واتفاقية فيينا لسنة ١٩٨٦ كلتاهما، في المادة ٢٢، على أنه ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك، فإنه يجوز سحب التحفظ والاعتراض على التحفظ في أي وقت. كما تنص هاتان الاتفاقيتان على أنه إذا وضع التحفظ لدى توقيع معاهدة تشترط التصديق أو أي إجراء رسمي آخر للإقرار، وجب تأكيد التحفظ رسمياً من جانب الدولة أو المنظمة المتحفظة عندما تعبر عن رضاها بالارتباط بالمعاهدة.

ثانياً-ألف-١٤ ومنذ أن أبرمت اتفاقية سنة ١٩٨٨، أدلى عدد من الدول بتحفظات أو إعلانات أو وجهات نظر سواء عند التوقيع أو وقت التصديق أو اتخاذ أي إجراء رسمي آخر للإقرار، بشأن

(م) المرجع نفسه.

(ن) المرجع نفسه.

الاتفاقية بوجه عام أو بشأن أحكام مواد بعينها. وإضافة إلى ذلك سجلت أطراف أخرى اعتراضاتها على بعض تلك التحفظات أو الإعلانات أو وجهات النظر. وفي الوقت الذي تنشر فيه هذه الشروح على اتفاقية سنة ١٩٨٨، سُحب تحفظان ولم تؤكد عدة تحفظات أخرى - لا جزئياً ولا كلياً - عند التصديق. وتنشر سنوياً حالة جميع التحفظات والإعلانات ووجهات النظر، وكذلك الاعتراضات عليها وأي إجراءات سحب للتحفظات تكون قد اتخذت - بمعرفة الأمين العام بوصفه وديع الاتفاقية.^(٥)

باء - التطبيق الإقليمي

ثانياً-باء-١ لا تتضمن اتفاقية سنة ١٩٨٨ مادة بشأن التطبيق الإقليمي.

ثانياً-باء-٢ وترد أحكام بشأن التطبيق الإقليمي في المادتين ٤٢ و ٢٧ لاتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ على التوالي، اللتين تنصان على سريان الاتفاقيتين - في ظل ظروف محددة في المادتين - على جميع الأقاليم غير المتروبولية التي تتولى الدولة الطرف مسؤولية علاقاتها الدولية.

ثانياً-باء-٣ وكان كل من المقترح الأساسي المعروض على المؤتمر^(٦) والأحكام الختامية التي أعدتها الأمانة بناء على طلب مكتب المؤتمر^(٧) يتضمن مشروع مادة بشأن التطبيق الإقليمي. وكان الفريق العامل المعني بالأحكام الختامية هو الذي اتخذ قرار حذف تلك المادة. وفي معرض تقديمه تقرير الفريق العامل إلى اللجنة الثانية، أوضح رئيس الفريق العامل أن عدداً قليلاً من الممثلين هم الذين رغبوا في استبقاء حكم بشأن التطبيق الإقليمي في حين أن الغالبية ارتأت أن حكماً كهذا لم يعد مناسباً في الوضع العالمي الراهن. وانتهى الأمر بمحبذي استبقاء الحكم إلى الانضمام إلى توافق الآراء فقرر الفريق العامل حذفه.^(٨) ولم يُبدَ فيما بعد أي اقتراح بإدراج ذلك الحكم، لا في اللجنة الثانية عندما نوقشت الأحكام الختامية، ولا في الجلسة العامة عندما عرضت على المؤتمر لإبداء تعليقاته عليها.

ثانياً-باء-٤ وبذلك يكون الأمر خاضعاً للتنظيم بمقتضى القانون الدولي العام وممارسات الإيداع السارية. وفي إشعار ورد يوم ٢ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، أبلغت حكومة المملكة المتحدة الأمين

(٥) للاطلاع على قائمة بجميع التحفظات والإعلانات ووجهات النظر والاعتراضات والسحوبات، انظر Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General: Status as at 31 December 1997 (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع E.9.V.2).

(٦) الوثائق الرسمية، المجلد الأول...، الوثيقة E/CONF.82/3، المرفق الثاني ("المادة ٢٢")، ص ص ١٩٣-١٩٤.

(٧) المرجع نفسه، الوثيقة E/CONF.82/12، "مشروع الأحكام الختامية"، E/CONF.82/C.2/L.13/Add.12، الفقرة ٢، ("المادة ٢٤")، ص ٣٦٤.

(٨) الوثائق الرسمية، المجلد الثاني...، المحاضر الموجزة لجلسات اللجنتين الجامعتين، للجنة الثانية، الجلسة الثلاثون، الفقرة ٩.

العام أن الاتفاقية واجبة التطبيق على الآيل أوف مان (Isle of Man) مع تحفظ معلن بشأن حكم في المادة ٧. وفي ٨ شباط/فبراير ١٩٩٥، أبلغت المملكة المتحدة الأمين العام أن الاتفاقية واجبة التطبيق أيضا، اعتبارا من ذلك التاريخ نفسه، على الأقاليم التالية: أنغيلا، وبرمودا، وجزر تيركس وكايكوس، وجزر فيرجن البريطانية، وجزر كايمان، ومونتسيرات.^(ق) ولم يكن أي من هذين الإعلانين مثارا لأي ملاحظات من جانب سائر أطراف الاتفاقية. وبذلك يبدو أن الممارسات السابقة فيما يتعلق بتطبيق اتفاقيتي سنة ١٩٦١ وسنة ١٩٧١ لا تزال تطبق بالنسبة للأقاليم التابعة على الرغم من عدم وجود حكم بشأن التطبيق الإقليمي. ومن المفروض أن يكون الأمر كذلك فيما يتعلق بأي انسحاب من الاتفاقية بالنسبة لأي إقليم تابع كانت الاتفاقية واجبة التطبيق عليه.^(د)

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。 请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.