

المؤتمر الاستعراضي السادس للدول الأطراف في اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين الأسلحة البكتريولوجية (البيولوجية) والتكسينية وتدمير تلك الأسلحة

جنيف، ٢٠ تشرين الثاني/نوفمبر - ٨ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٦
البند ١٠ من جدول الأعمال المؤقت
استعراض سير العمل بالاتفاقية على النحو المنصوص
عليه في مادتها الثانية عشرة منها

تقييم مدى تنفيذ كل دولة طرف لبنود اتفاقية الأسلحة البيولوجية والتكسينية

ورقة قدمتها ألمانيا نيابة عن الاتحاد الأوروبي^(١)

أولاً - ما تنص عليه اتفاقية حظر الأسلحة البيولوجية والتكسينية من التزامات متعلقة بتنفيذ كل دولة طرف
لبنود الاتفاقية

١ - حسب المادة الأولى من اتفاقية حظر الأسلحة البيولوجية والتكسينية (الاتفاقية)، تتعهد كل دولة من الدول الأطراف في الاتفاقية "بألا تعتمد أبداً، في أي ظرف من الظروف، إلى استحداث أو إنتاج أو تخزين ما يلي، ولا إلى اقتنائها أو حفظه على أي نحو آخر: (١) العوامل الجرثومية أو العوامل البيولوجية الأخرى، أو التكسينات أياً كان منشؤها أو أسلوب إنتاجها، من الأنواع وبالكميات التي لا تكون موجهة لأغراض الوقاية أو الحماية أو الأغراض السلمية الأخرى؛ (٢) الأسلحة أو المعدات أو وسائل الإيصال الموجهة لاستعمال تلك العوامل أو التكسينات في الأغراض العدائية أو المنازعات المسلحة". وتضع المادة الأولى بذلك تعريفاً عريضاً للأسلحة البيولوجية استناداً إلى معيار الغرض العام وتسعى - من خلال حظر استحداثها وإنتاجها وتخزينها واقتنائها - إلى منع الدول الأطراف من حيازة تلك الأسلحة. وهي تحرم الانتشار الرأسي لتلك الأسلحة.

٢ - وتوسع المادة الثالثة نطاق الحظر المفروض على الأسلحة البيولوجية من خلال تناول أي دور نشط قد تؤديه دول أطراف في انتشار الأسلحة البيولوجية أفقياً. فهي، أولاً، تمنع مساعدة وتشجيع ودفع دول أخرى أو مجموعة من الدول والمنظمات الدولية إلى القيام بأنشطة محظورة بموجب المادة الأولى. وهي ثانياً تحظر أي تحويل،

(١) هذه الورقة هي واحدة من سلسلة ورقات تكميلية عرضتها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على الدول الأطراف للنظر فيها. وتؤيد الموقف المبين في هذه الورقة كل من بلغاريا ورومانيا، البلدان اللذان في سبيلهما إلى الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي؛ وتركيا وكرواتيا وجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة، البلدان المرشحة للانضمام إليه؛ وألبانيا، والبوسنة والهرسك، وصربيا، وكذلك أوكرانيا وجمهورية مولدوفا، وهي بلدان عملية تحقيق الاستقرار والانتساب المحتمل ترشحها لعضوية الاتحاد.

بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لمواد محظورة "إلى أي كان". ويشمل هذا الحظر عمليات تحويل المواد دولياً وداخلياً، كما يشمل الجهات المتلقية من غير الدول.

٣- وأخيراً، يمكن اعتبار المادة الرابعة الحكم الأساس المتعلق بالتنفيذ على الصعيد الوطني. فهي تنص على أن تتخذ كل دولة طرف من الدول الأطراف "كل التدابير اللازمة لحظر ومنع" الأنشطة المحظورة داخل إقليمها أو "في أي مكان خاضع لولايتها أو لرقابتها" ويتبين من قراءة المادة الرابعة قراءة متمعنة أنها تفرض التزاماً ذا شأن على الدول الأطراف:

٤- أولاً، الالتزام شامل في نطاقه. فهو يشمل جميع الأنشطة المنوعة بموجب المواد الأولى والثانية والثالثة السابقة ويشير إلى التعريف الجامع للأسلحة البيولوجية على أساس معيار الغرض العام.

٥- ثانياً، نظراً لعدم تحديد هوية الفاعل أو المتلقي لأي من الأنشطة المحظورة أو المستفيد منها، فيجب صوغ القوانين الوطنية على نحو يجعلها تسري بالفعل على جميع الفاعلين المحتملين المخراطهم في تلك الأنشطة المتعلقة بالأسلحة البيولوجية.

٦- ثالثاً، ليست المادة الرابعة مجرد التزام ببذل عناية بل هي التزام بتحقيق نتيجة. فلن يكفي إدراج مجرد محظورات في القانون الوطني للوفاء بالالتزامات المنصوص عليها في المادة الرابعة، لأن الدول الأطراف ملزمة باتخاذ تدابير للحظر والمنع. ويمكن الإشارة أيضاً إلى ضرورة اعتماد "التدابير اللازمة".

٧- رابعاً، تطرح المادة الرابعة مفهوماً فضفاضاً للولاية القضائية والرقابة. فهو لا يقتصر على أراضي الدول الأطراف بل يشمل الولاية بحكم القانون والرقابة بحكم الواقع اعتماداً على روابط حقيقية غير السيادة على الأراضي.

٨- وإلى جانب هذه العناصر التي تبين صرامة هذا الالتزام، فهناك عنصران آخران مدرجان في المادة الرابعة يتيحان للدول الأطراف هامشاً للمناورة عند تطبيق الاتفاقية. أولهما أن المادة الرابعة تولى اعتباراً للنظام القانوني الوطني ("وفقاً لإجراءاتها الدستورية") لكل من الدول الأطراف. أما العنصر الثاني فهو أن الممكن أيضاً قراءة "التدابير اللازمة" على أنها محاولة لعدم إثقال كاهل الدول الأطراف، بطرحها عنصر التناسب في تنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني.

ثانياً - التشريع - ملزم في مضمونه، لكنه مرن في شكله

٩- يُقصد بالتنفيذ على الصعيد الوطني أولاً وقبل كل شيء القوانين الوطنية. غير أن الاتفاقية نفسها لا تحدد صراحة ما إذا كان يجب تطبيق المحظورات الواردة فيها عن طريق سن تشريعات أو لوائح أو باتخاذ تدابير إدارية أو بالجمع بين هذه الأمور. فالمادة الرابعة لا تقتضي من الدول الأطراف سوى أن "تتخذ... التدابير اللازمة". وبالتالي فقد تجادل الدول الأطراف بأن أي شكل من أشكال التنفيذ على الصعيد الوطني يتفق مع المادة الرابعة. غير أن ذلك سيدل على قصور في إدراك المراد. إذ تنطوي المادة الرابعة، مثلما سبق أن شرحنا، على التزام بتحقيق نتيجة، حيث إن على الدول الأطراف منع "استحداث أو إنتاج أو تخزين أو اقتناء أو حفظ العوامل والتكسينات

والأسلحة والمعدات ووسائل الإيصال المعينة في المادة الأولى من ... الاتفاقية". ومن أجل اتخاذ "التدابير اللازمة" المطلوبة، يجب على الدول الأطراف اعتماد تدابير ملزمة قانوناً. وهو ما يعني عادةً استخدام التشريع.

١٠ - وتبين ممارسة الدول حتى يومنا هذا أن هناك تشريعات تشمل طائفة واسعة من القضايا ومستويات مختلفة - وينطبق هذا الأمر عند تفسير أحكام الاتفاقية. وفي اجتماع خبراء الاتفاقية المعقود عام ٢٠٠٣، قدمت ٢٣ من الدول الأطراف ورقات عمل تبين نطاق التشريعات والتدابير المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني والمادة إلى الحيلولة دون الحصول على مواد بيولوجية خطيرة دون عائق. وقامت أمانة الاجتماعات المنعقدة عام ٢٠٠٣ بتوزيع معلومات أساسية عن التدابير التشريعية وغيرها التي اتخذتها ٨٤ من الدول الأطراف لتنفيذ حالات الحظر المحددة في الاتفاقية، ومن بينها سن تشريعات جنائية، فضلاً عن تفعيل الآليات الوطنية لضمان ومواصلة الوقاية من الكائنات المجهرية الممرضة والتكسينات ومراقبتها. وقدم عدد محدود من الدول الأطراف المشاركة في اجتماع التبادل السنوي لتدابير بناء الثقة المتعلقة بالاتفاقية معلومات مستوفاة بشأن التدابير التشريعية المتخذة على الصعيد الوطني تحت بند "تدابير بناء الثقة هاء: إعلان القوانين واللوائح والتدابير الأخرى". بما في ذلك عمليات تصدير و/أو استيراد الكائنات المجهرية الممرضة وفقاً لأحكام الاتفاقية.

١١ - إن قاعدة البيانات التشريعية للجنة المنشأة بموجب قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (اللجنة ١٥٤٠) تتضمن بيانات شاملة عن التدابير التشريعية وغيرها التي أُخذت من أجل تنفيذ المحظورات المنصوص عليها في الاتفاقية، ومنها سن تشريعات جنائية، إلى جانب آليات وطنية لإرساء وترسيخ الأمن والرقابة على الكائنات المجهرية الممرضة والتكسينات. وقد باتت قاعدة البيانات تلك متاحة للاطلاع عليها في موقع لجنة ١٥٤٠ على شبكة الإنترنت. وتتضمن قاعدة البيانات تلك معلومات قدمتها دول (دول أطراف في الاتفاقية ودول موقعة على تلك الاتفاقية ودول أخرى) بشأن التدابير التشريعية الوطنية وغيرها من تدابير التنفيذ التي أُخذت من أجل منع انتشار الأسلحة البيولوجية ووسائل إيصالها والمواد المتصلة بها.

١٢ - وقليلة هي البلدان التي سنت ونفذت، منذ عام ٢٠٠٤، تشريعاً أو تدابير جديدة بقصد تعديل القوانين واللوائح الوطنية بما يتوافق مع التزاماتها بموجب قرار مجلس الأمن ١٥٤٠ (٢٠٠٤). لذلك فإن قاعدة بيانات القرار ١٥٤٠ تعرض آخر ما استجد في تنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني. وتحتوي قاعدة البيانات حالياً قائمة بالوثائق التشريعية التي قدمتها ١٢٤ من الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ومن بينها الدول الأطراف في الاتفاقية المائة واثنان عشرة والدول السبع الموقعة عليها. ومعظم الوثائق التي تتضمنها قاعدة البيانات متوفرة باللغة الأصلية التي حُررت بها أو باللغة الإنكليزية عن طريق الضغط على روابط الشبكة. وقد سمحت الدول بإدراج الوثائق في قاعدة البيانات.

ثالثاً - ما الذي يمكن استفادته من هذا الأمر فيما يتعلق بتنفيذ القوانين؟

١٣ - بالرغم من أن المادة الرابعة من الاتفاقية لا تشير صراحةً إلى تشريعات التنفيذ، فإن الوثائق المدرجة في قاعدة البيانات تبين أن معظم الدول الأطراف تتبّع تفسير الاتفاقية بحسن نية، وهو ما يتطلب اتخاذ تدابير تنفيذية ملزمة قانوناً. ويتم اتباع طائفة متنوعة من النهج التشريعية الوطنية يؤدي كل منها إلى نتائج مختلفة من حيث عدد

المحالات المنظمة. وأصبح ذلك التنوع ظاهراً أيضاً في العقوبات المختلفة التي تكون الغاية منها إنفاذ التدابير التشريعية بهدف "حظر ومنع" الأنشطة التي تجرمها الاتفاقية.

١٤ - فيما يتعلق بالأنشطة المحظورة بمقتضى المادة الأولى، يمكن، حسب وثائق قاعدة بيانات قرار مجلس الأمن ١٥٤٠، تحديد خمسة أنماط عامة في القوانين التنفيذية الوطنية:

١٠` الإجراءات الدستورية التي تجعل من المعاهدات الدولية قوانين وطنية مباشرة دون ما حاجة إلى اتخاذ تدابير لتنفيذها في قوانين العقوبات الوطنية الخاصة بالإخلال بالالتزامات الناشئة عن المعاهدات؛

٢٠` القوانين التي تشمل الأنشطة النووية والكيميائية والبيولوجية المحظورة مجتمعة أو منفصلة، مع الجمع بين قانون إطاري وبين تدابير عقابية؛

٣٠` القوانين التي تنظم وتحكم عادة استعمال المواد التي لها صلة بالأسلحة البيولوجية للأغراض السلمية عن طريق ترخيص الأنشطة المباحة. ويُعتقد أن تعليل ذلك هو أنه بما أن الأنشطة ذات الصلة بالأسلحة البيولوجية ووسائل إيصالها لن يُرخص لها، فإن الالتزامات الناشئة عن الاتفاقية ستُنَفَّذ. ويتضح من تمحيص تلك القوانين أن تدابير التنفيذ تستند عادةً إلى عقوبات إدارية على الإخلال بشروط الترخيص فقط لا غير.

٤٠` تناول الأنشطة المحظورة بمقتضى المادة الأولى من الاتفاقية فقط في سياق قوانينها الجنائية الوطنية، وذلك بإدراج عقوبات بسبب الإخلال بالمحظورات؛

٥٠` قوانين مكافحة الإرهاب الوطنية التي تشمل فئات من الأنشطة المحظورة المتصلة بأسلحة الدمار الشامل ووسائل إيصالها والمواد المتعلقة بها، بما في ذلك فرض عقوبات على الانتهاكات التي يقوم بها إرهابيون. وقد يفوت الدول التي تعتمد هذه القوانين دوافع الفاعلين من غير الدول قد لا تقتصر على أهداف إرهابية حصراً.

١٥ - ولا تتضمن الاتفاقية التزاماً صريحاً باعتماد قانون عقوبات. ولكن تفسير المادة الرابعة من الاتفاقية الأنف شرحه يشير على الأقل إلى أن سن نصوص عقابية هو جزء من الالتزامات الناشئة عن الاتفاقية. ومع مراعاة ممارسة الدول بمقتضى الاتفاقية، حسب ما تبينته وثائق قاعدة بيانات القرار ١٥٤٠، فإن اعتماد نصوص عقابية من أجل منع الأنشطة المحظورة فعلياً يبدو أمراً مقبولاً عموماً. ورغم هذا الافتقار إلى أحكام صريحة بشأن قانون العقوبات، فإن الاتفاقية تفرض التزاماً بسن قانون جنائي أو بالاعتماد على القانون الجنائي الساري في تنفيذ الالتزامات الناشئة عنها.

١٦ - وليس ثمة حاجة إلى اعتماد قانون تنفيذي شامل في نص واحد لتغطية المحظورات المنصوص عليها في المادة الأولى إلى جانب تدابير تنفيذية تتعلق بممارسة الأنشطة المحظورة. بل إنه يبدو من المعقول إدراج الالتزامات في

الموضع الذي سيشعر أكثر المعنيين بها بوجودها طالما أن القانون الوطني إجمالاً يشمل الالتزامات الناشئة عن معاهدات وتدابير مناسبة لتنفيذ العقوبات وجميع أنواع الفئات، أي الدول والفعاليات من غير الدول.

رابعاً- الإنفاذ الإداري - الجهات الرسمية ذات الصلة والسلطات التقديرية

١٧- فيما يخص المادة الثالثة من الاتفاقية، يصبح وضع التنفيذ على الصعيد الوطني أشد تعقيداً. فالمادة الثالثة تحظر عمليات تحويل "أي من العوامل والتكسينات والأسلحة والمعدات ووسائل الإيصال المعينة في المادة الأولى من هذه الاتفاقية" بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى أية جهة متلقية. ويشمل هذا عمليات التحويل الدولية والداخلية، وهو يسري على الجهات المتلقية من غير الدول.

١٨- وتضع المادة الثالثة الدول الأعضاء في مواجهة عدد من المسائل، تبدو ثلاثة منها على قدر كبير من الأهمية. أولها أن استخدام العوامل البيولوجية والتكسينات لأغراض الوقاية والحماية وغيرها من الأغراض السلمية هو أمر له ما يبرره. إذ تتم يومياً مناولة وتحويل العوامل والتكسينات لأغراض علمية وتشخيصية وتجارية. والالتزام المنصوص عليه في المادة الثالثة مقرونةً بالمادة الأولى يقتضي من الدول ممارسة نوع من الرقابة لضمان استيفاء عمليات التحويل تلك لمعيار الاستعمال المبرر. والمسألة الثانية هي، أن المادة الأولى لا تحدد العوامل المميزة أو التكسينات أو الأسلحة أو وسائل الإيصال ولكنها بدلاً من ذلك تحظر أنشطة تتعلق بتلك المواد. أما المسألة الثالثة فهي أنه فيما يتعلق بعمليات التحويل الدولية، وحتى دون حيازة أي من العوامل والتكسينات التي تعينها داخل الحدود الوطنية لبلد ما، ربما يكون على دولة ما أن تنفذ قوانين وتدابير من أجل الوفاء بالالتزامات الناشئة عن المادة الثالثة بعدم تحويلها "بصورة غير مباشرة" و"بألا تقوم، بأية طريقة كانت، بالمساعدة" على تحويلها أو تعقيب شحنها عبر ترابها الوطني ولا بالسمسرة غير القانونية.

١٩- وحسب المعلومات المتاحة في وثائق قاعدة بيانات قرار مجلس الأمن ١٥٤٠، تحاول الدول حل المشاكل المذكورة سواءً عن طريق الأنظمة التشريعية أو عن طريق الإنفاذ الإداري.

٢٠- إن مناقشة الإنفاذ الإداري في سياق التنفيذ على الصعيد الوطني تتيح بُعداً عملياً. فهي تُفضي إلى الخوض في كيفية تنفيذ التدابير "على الأرض". وفي هذا الصدد هناك مسألتان مهمتان هما: تحديد السلطات ذات الاختصاص ونطاق السلطة التقديرية السياسية والإدارية. وفي غياب نص صريح بشأن السلطة الوطنية أو غيرها من السلطات المكلفة بالإنفاذ الإداري للقوانين والأنظمة التنفيذية، تبقى المادة الرابعة النقطة المرجعية الوحيدة ذات الصلة. فإذا قرأناها كالتزام بتحقيق غاية ما وإذا وضعنا في الاعتبار ضرورة اتخاذ "التدابير اللازمة"، يصبح من الواضح بما فيه الكفاية أن التشريع وحده لا يكفي لاستيفاء شروط الاتفاقية. فالتنفيذ الفعلي يستلزم إنفاذاً إدارياً ناجعاً.

٢١- وينبغي مثالياً أن يحدد القانون السلطات المخوّلة التي يجب تزويدها بالكفاءات والموارد الكافية. وفضلاً عن ذلك، يجب أن تتوفر درجة من التخصص تكفل تطبيق القانون على النحو الصحيح. وهذا الأمر يعادل الحكامة الرشيدة في إدارة أي تشريع يخدم معالجة ومراقبة العوامل والتكسينات التي تعيننا، بما في ذلك عمليات تحويلها. أما فيما يخص الجانب الثاني من الإنفاذ الإداري، أي نطاق السلطة التقديرية المخولة في تطبيق القوانين

واللوائح ذات الصلة، فإن هذا يتوقف على طبيعة الالتزامات الواردة في الاتفاقية. وإن كون تعريف الأسلحة البيولوجية يستند إلى معيار الغرض العام هو أمر يستلزم درجة من المرونة.

٢٢- وفي القوانين الوطنية المدرجة في قاعدة بيانات قرار مجلس الأمن ١٥٤٠، فإن المسؤولية الإدارية عن عمليات التحويل الدولية (مراقبة الصادرات) توزَّع عادة بين وزارات مكلفة بالسياسة العامة وبين وكالات حكومية تعالج مسائل الترخيص وتتولى مسؤولية التوجيه. وفي الحالات التي لا توجد فيها وكالات حكومية، فإن المسؤولية عن وضع السياسات والترخيص توزَّع عادةً بين عدة وزارات. وفيما يتعلق بمعالجة عوامل بيولوجية واستعمالها، يندرج هذا الأمر في نطاق مسؤولية الوزارات والوكالات الحكومية ذات الصلة - أي أنه تتم معالجة الأمر بطريقة لا مركزية حسب أنواع العوامل، التي قد تكون مُمرضات بشرية أو حيوانية أو نباتية، إما موجودة في الطبيعة أو مُحوَّرة وراثياً. والسبب وراء فصل المسؤوليات يرتبط بالممارسات الوطنية العريقة في مجال الصحة العامة وصحة الحيوان وآليات الترخيص والمراقبة المتعلقة بالصحة النباتية. ومع أن هذه البنى التنظيمية بعيدة عن الشمولية، فهي مثال حي على أن الإنفاذ الإداري للقوانين والأنظمة التنفيذية يتم حسب الترتيبات القانونية والدستورية القائمة في البلد، وفق ما تنص عليه المادة الرابعة: "وفقاً لإجراءاتها الدستورية". وأي ترتيب وطني هو في حد ذاته ترتيب ملائم طالما حكمته اعتبارات الفعالية التي تشتمل عادة على لوائح ناظمة لمراقبة عمليات تحويل العوامل داخلياً التي لا تسمح إلا بعمليات التحويل من منشآت مرخص لها إلى منشآت أخرى مرخص لها أيضاً.

٢٣- أما فيما يخص التقنيات التنظيمية، فإن قوانين الدول تقوم على أنظمة ترخيص تتيح للسلطات المكلفة قدرأً من السلطة التقديرية. وتعتمد إجراءات الترخيص الخاصة بالتحويلات الدولية على قوائم بأسماء العوامل والتكسينات والتكنولوجيات المتصلة بها التي تنطوي على خطر انتشار الأسلحة البيولوجية. وتُستعمل هذه القوائم، كتلك التي أعدها فريق أستراليا مثلاً، على نطاق واسع كأساس لوضع أنظمة الترخيص الوطنية للدول. إلا أنه ينبغي إيجاد توازن بين المحظورات الواردة في أي تشريع وطني وبين اشتراط حرية التجارة الخارجية المنصوص عليه في الدستور. وفي مجالات عديدة أخرى من القانون، يتعين مراعاة اعتبارات مشابهة تخص الحقوق الأساسية، أي أن السلطات الإدارية تؤدي دوراً حاسماً في تنفيذ الالتزامات الناشئة عن الاتفاقية.

٢٤- وخلاصة القول ربما يجادل البعض بأن الاتفاقية تتيح هامش مناورة لا بأس به للدول الأطراف لتنظيم الإنفاذ الإداري طالما كان التنفيذ الفعلي مضموناً. وإن وضع نظم للترخيص كجزء من عملية التنفيذ هو أمر يتماشى تماماً مع الاتفاقية، إذ يتيح إمكانية الوفاء بالالتزام باتخاذ تدابير لحظر الأسلحة البيولوجية ومنع انتشارها على السواء.

خامساً - فيما يتعدى الولاية الوطنية

٢٥- أخيراً، علينا أن نتناول مسألة الولاية التي تشير إليها صراحةً المادة الرابعة التي جاء فيها: "ضمن إقليمها أو في أي مكان خاضع لولايتها أو لرقابتها أينما كان". وقد أدرجت هذه الصيغة في عدة اتفاقات أخرى بشأن الحد من التسلح ونزع السلاح، ويمكن اعتبارها اليوم صيغة موحدة. ومع أن هذا يبدو أمراً واعداً، فإنه لم يتحقق بعد توافق في الآراء بشأن تفسير هذا البند. ويعود عدم توافق الآراء إلى عدم التوصل إلى اتفاق في القانون الدولي بشأن المدى الذي يجوز لكل دولة طرف أن تذهب إليه في اعتماد قوانين ستطبَّق خارج حدودها الإقليمية. غير أن المادة

الرابعة، بتوسيعها نطاق مسؤولية الدول الأطراف إلى ما يتجاوز حدودها الإقليمية، لم توفر أساساً للولاية خارج الحدود الإقليمية فحسب، بل إنها تلزم الدول الأطراف أيضاً بتوسيع نطاق تنفيذ قوانينها إلى " أي مكان خاضع لولايتها أو لرقابتها". وعلى الرغم من عدم التوصل بعد إلى توافق دولي في الآراء بشأن القوانين السارية خارج الحدود الإقليمية، فإن عدداً متزايداً من الدول الأعضاء يأخذ بتفسير مؤداه أن المادة الرابعة توفر أساساً للقوانين السارية خارج الحدود الإقليمية.

٢٦- ومع مراعاة الوثائق المدرجة في قاعدة البيانات المتعلقة بالقرار ١٥٤٠، فثمة أحكام في هذا الشأن منصوص عليها في القانون الجنائي ترد في القانون الوطني المتعلق بالمخاطر المحددة في المادة الأولى وفي القوانين العقابية وقوانين مراقبة الصادرات الوطنية. وهي تستند إلى كل من مبدأ الإقليمية ومبدأ الشخصية النشيطة - أي أن مواطني دولة ما في الخارج معرضون لعقوبات جنائية إن أُخِّلوا بالأحكام ذات الصلة المنصوص عليها في قوانين تلك الدولة.

سادساً - الاستنتاجات: ضرورة تَوْخِي التماسك : أفقياً وعمودياً

٢٧- هذه الورقة ليست سوى مدخل إلى المناقشة. بيد أنه يمكن من التحليل أعلاه استخلاص الآتي:

- ١٠- أولاً، أن وضع قانون تنفيذي وطني هو أمر إلزامي، على أن يكون القانون مرناً في صياغته؛
- ٢٠- ثانياً، أن الإنفاذ الإداري يجب أن يكون فعالاً، ولكن يمكن إرساؤه وفق النظام القانوني الخاص بكل دولة من الدول الأطراف؛
- ٣٠- ثالثاً، أن القانون التنفيذي الوطني المتعلق بالاتفاقية يستلزم إدراج عقوبات جنائية؛
- ٤٠- رابعاً، أن الصيغة " ... لولايتها (و) لرقابتها" لا تتيح مجالاً لتطبيق التشجيع التنفيذي خارج الحدود الإقليمية فحسب، بل إنها تقيم التزاماً بتوسيع نطاق سريان قوانين التنفيذ تلك إلى ما يتعدى إقليم دولة طرف ما، خاصة في ضوء التهديدات الإرهابية ومخاطر الانتشار.

٢٨- ويجب تأكيد جانب إضافي، هو ضرورة تَوْخِي التماسك في ما يتعلق بمستويات التشريع والتنفيذ على السواء (بدءاً بما يتجاوز حدود الولاية الوطنية وانتهاءً بداخل هذه الولاية) وفيما يتعلق بالمجموعة الواسعة من القضايا ذات الصلة. وفي حين أن وضع قانون تنفيذي أساسي واحد قد لا يكون بالضرورة مفيداً، فمن الممكن وضع قائمة بالممارسات التي نفذتها بالفعل دول أطراف وأثبتت فعاليتها بالاستناد إلى القوانين الوطنية القائمة والتي يمكن الاطلاع عليها من قاعدة البيانات المتعلقة بالقرار ١٥٤٠ ومن وثائق مرجعية أخرى. وقد تكون تلك القائمة أداة مفيدة لجميع الدول الأطراف. فستجد فيها الدول التي يتعين عليها تطوير قوانينها وأنظمتها وتدابيرها من أجل تنفيذ الالتزامات الناشئة عن الاتفاقية مصدرَ وثائق مفيد، وبوسع الدول الأطراف التي نفذت بالفعل تشريعاتها الوطنية أن تستفيد منها للكشف عن ثغرات وكمبدأ توجيهي لسد الثغرات الممكنة. ويقترح الاتحاد الأوروبي أن تضع الدول الأطراف تلك القائمة وتُضَمِّنَهَا آخر المستجدات كجزء من الأعمال التي تتخلل دورات الاتفاقية من عام ٢٠٠٧ إلى عام ٢٠١٠.

٢٩- وعلى نحو ما ذكر آنفاً، فإن تنفيذ جميع الالتزامات الناشئة عن الاتفاقية على الصعيد الوطني يثير مجموعة واسعة من القضايا. وربما تكون بعض الدول الأطراف قد ارتأت في السابق أنها ليست بحاجة إلى سن قانون تنفيذي خاص بتلك الاتفاقية لأنه لا توجد - أو كانت تعتقد أنه لا توجد - مواد تلك الأسلحة داخل حدودها الإقليمية. إلا أنه يجب على جميع الدول الأطراف في الاتفاقية، نظراً لأن الاتفاقية تتضمن التزامات ملزمة قانوناً، أن تسن وتنفذ تدابير قانونية وطنية مناسبة. ورغم أنه قد لا توجد بحوزة بعض الدول الأطراف مواد من هذا القبيل، فإن أراضيها قد تُستخدم كملاذ آمن من قبل فعاليات من غير الدول وتصبح مسلكاً من مسالك الانتشار. ولا يعني هذا أن جميع الدول الأطراف ستكون، في أي وقت من الأوقات، متساوية مع بعضها البعض في استيفاء شروط التنفيذ على الصعيد الوطني. إلا أنه ينبغي لكل دولة طرف أن تضع خطة عمل وطنية للوقوف على ثغراتها ولتنفيذ قوانين ولوائح وتدابير مناسبة تشمل جميع التزاماتها بموجب الاتفاقية.

٣٠- وينبغي للدول الأطراف التي في وسعها مساعدة دول أخرى على وضع خطط عمل وطنية مشابهة أن تعرض المساعدة وتقدمها إذا ما دُعيت إلى ذلك. ويشار في هذا الشأن إلى أن الإجراء المشترك الذي اتخذته الاتحاد الأوروبي بتاريخ ٢٧ شباط/فبراير ٢٠٠٦ دعماً للاتفاقية، ضمن إطار استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة انتشار أسلحة الدمار الشامل، الرامي في جملة أمور إلى مساعدة الدول الأطراف على تنفيذ الاتفاقية على الصعيد الوطني بغية ضمان نقل الالتزامات الدولية الناشئة عن تلك الاتفاقية إلى قوانينها وتدابيرها التنفيذية على المستوى الوطني". إن وضع قائمة بالممارسات التي نفذتها بالفعل دول أطراف وأثبتت فعاليتها بالاستناد إلى التشريعات الوطنية من شأنه أن ييسر المساعدة على الجهة المقدمة لها والجهة المتلقية لها على السواء.
