CBD

UNEP

الاتفاقية المتعلقة
بالتنوع البيولوجي

Distr.
GENERAL

UNEP/CBD/ICCP/1/7
19 September 2000
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

اللجنة الحكومية الدولية لبروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية
الاجتماع الأول
مونبلييه ، فرنسا 11 – 15 كانون الأول/ديسمبر 2000
البند 4- 5 من جدول الأعمال المؤقت *

الامتثال (المادة 34)

وضع إجراءات الامتثال وآلياته وفقا لبروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية

مذكرة من الأمين التنفيذي

أولا- مقدمة

1- بينما تزايد على مر السنين عدد الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ، تزايد اهتمام المجتمع الدولي وتزايدت شواغله نحو امتثال الدول بالتزاماتها البيئية الدولية . وموضوع الامتثال كان مجالاً هاما لتركيز الانتباه خلال العملية التحضيرية لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية . وبعد ذلك ، في نيسان /أبريل 1993 ، اجتمع وزراء البيئة الأوروبيون في لوسيرن وأقروا أعلانا يحث الأطراف المتعاقدة في الاتفاقيات البيئية في المنطقة التي تغطيها اللجنة الاقتصادية الأوروبية التابعة للأمم المتحدة ، على التعاون داخل الهيئات الحاكمة لكل من تلك الاتفاقيات ، للعمل على وضع أنظمة للامتثال تعالج قضايا عدم الامتثال لالتزامات المعاهدات المشار إليها . ومنذ ذلك الحين ، أظهر المجتمع الدولي شواغله في التفاوض بشأن اتفاقات بيئية حديثة العهد ، وفي مبادرات شتى ترمي إلى مزيد من تحسين الآليات والعمليات الموجودة فعلا بشأن الامتثال للاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف وتنفيذ أحكامها .

2- وعلى عكس الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ، يقضي بروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية بعبارة صريحة بوضع إجراءات وآليات تكفل الامتثال . فالمادة 34 تذكر أن مؤتمر الأطراف في الاتفاقية ، باعتباره اجتماع لأطراف البروتوكول ، عليه أن ينظر في اجتماعه الأول وأن يوافق على إجراءات تعاونية وآليات مؤسسية لتشجيع الامتثال لأحكام البروتوكول ، وللتصدي لحالات عدم الامتثال . وينبغي أن تتضمن تلك الإجراءات والآليات أحكاما بشأن إسداء المشورة أو المساعدة حسب مقتضى الحال ، كما أن تلك الإجراءات والآليات ستكون مستقلة عن إجراءات وآليات فض المنازعات التي أنشأتها المادة 27 من الاتفاقية ، ولكن دون الإخلال بها .

3- ووفقا لخطة عمل اللجنة الحكومية الدولية لبروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية (لحدبق) وهي الخطة التي أقرها مؤتمر الأطراف في الاتفاقية في اجتماعه الخامس ، فأن الامتثال هو أحد الموضوعات التي يجب على اللجنة الحكومية الدولية المذكورة أن تعالجها في اجتماعها الأول (المقرر 1/5 ، المرفق ، القسم ألف ، البند 5) . وفي هذا الصدد فالمطلوب من تلك اللجنة أن تنظر فيما يلي :

* UNEP/CBD/ICCP/1/1

لدواعي الاقتصاد في النفقات طبع عدد محدود من هذه الوثيقة ويرجى من المندوبين التفضل باصطحاب نسخهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية

)أ(العناصر اللازمة لوضع نظام للامتثال .
(ب) الخيارات في نظام للامتثال .

4- وقد أعد الأمين التنفيذي الوثيقة الحالية لمساعدة اللجنة الحكومية الدولية في نظرها لتلك الموضوعات . وتقوم تلك الوثيقة باستعراض السوابق ذات الصلة بالموضوع الواردة في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ، وتنظر في المبادرات الجارية لوضع أنظمة للامتثال ، وتبين الخطوط العريضة وتناقش العناصر والخيارات المحتملة بالنسبة لنظام الامتثال لبروتوكول قرطاجنة .

استعراض الأنظمة القائمة حاليا للامتثال في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف

5- أن عدة اتفاقات بيئية متعددة الأطراف مأخوذ بها منذ السنوات 1970 ، قد سعت إلى وضع التدابير الكفيلة بالتحقق من الامتثال لأحكام تلك الاتفاقات . وفي أحوال كثيرة ، لا تتعدى تلك التدابير مطالبة الأطراف بتقديم تقارير وطنية منتظمة عن التدابير المتخذة للوفاء بالتزامات تلك الأطراف . وعلى الرغم من أن هذه التقارير هي فعلا وسيلة تسمح لأمانات الاتفاقات وللأطراف الأخرى بتقييم مدى وفاء الأطراف بالتزاماتها ، إلا أن الاتفاقات لا تحدد في ظروف كثيرة خط السير الذي ينبغي اتباعه عندما تبين تلك التقارير الوطنية أن طرفاً من الأطراف متقاعص عن ذلك الوفاء . والإجراءات الكاملة الخاصة بعدم الامتثال لا تزال شيئا نادراً ، وعملية وضع تلك الإجراءات لا تزال في طفولتها . فهناك ثلاث اتفاقات بيئية متعددة الأطراف فقط قد نصت على متطلبات محددة في هذا الصدد : وهي الاتفاقية المعنية بالاتجار الدولي في الأنواع المعرضة للخطر من الأوابد (Wild) الحيوانية والنباتية (سايتس) وبروتوكول مونتريال بشأن المواد التي تستنفذ طبقة الأوزون ، واتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة ، بشأن تلويث الهواء عبر الحدود على المدى الطويل . والقسم الحالي يستعرض ويحلل الأنظمة القائمة في ظل تلك الصكوك الدولية ، بغرض استمداد الدورس اللازمة التي قد تفيد في النظر في الموضوع المطروح في نطاق بروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية .

ألف - الاتفاقية المتعلقة بالأتجار الدولي في الأنواع المعرضة للخطر من الأوابد (Wild) الحيوانية والنباتية (سايتس)

6- أن سايتس قد أقرت في واشنطن في 1973 و أصبحت نافذة في 1975 . وعدد أطرافها في الوقت الحاضر 152 طرفاً . وتسعى تلك الاتفاقية إلى حماية الأنواع المعرضة للخطر والمهددة من الأفراط في استغلالها ، وذلك عن طريق تنظيم أو حظر الاتجار الدولي في تلك الأنواع أو في نماذجها (Specimens). وتضع الاتفاقية نظاما لإصدار تراخيص ينبغي إبرازها لموظفين محددين قبل السماح للأنواع أو النماذج الواردة في القوائم المعنية بعبور حدود أي دولة تكون طرفا في الاتفاقية . وتصدر تراخيص التصدير والاستيراد من السلطات الإدارية الوطنية بناء على رأي من السلطات العلمية الوطنية التي ينشئها كل طرف متعاقد في الاتفاقية .

7- أما نظام عدم الامتثال لـ سايتس فقد نما على مر السنين بطريقة متجزئة وهو يقوم أساساً على أحكام الاتفاقية التي تعالج مقتضيات تقديم التقارير وتعالج التدابير الدولية (المواد 8 و 12 و 13) وكذلك على أساس القررات والمقررات المختلفة الصادرة عن مؤتمر الأطراف على مر السنين .

8- أن المادة 8 من الاتفاقية تقتضي من الأطراف أن تقدم إلى الأمانة تقارير على فترات منتظمة ، بشأن التنفيذ الوطني للاتفاقية . وينبغي أن تتضمن تلك التقارير معلومات عن التدابير التشريعية والتنظيمية والإدارية المتخذة لتنفيذ أحكام الاتفاقية . وتضع المادة 13 إجراءات أولوية لمعالجة حالات عدم الامتثال : فعندما تتلقى الأمانة معلومات تشير إلى عدم امتثال أحد الأطراف لالتزاماته التعاهدية ، يكون على الأمانة أن تحيل تلك المعلومات إلى السلطة الإدارية للطرف أو الأطراف المعنية . وعندما يتلقي الطرف المعني تلك المعلومات عليه أن يقوم بإبلاغ الأمانة أية وقائع تسمح بها قوانينه ، ويقترح تدابير علاجية إذا كان ذلك مناسبا . أما إذا كان الطرف المشار إليه يعتبر أن القيام بتحقيق هو أمر مرغوب فيه ، فأن مثل هذا التحقيق يمكن أن يقوم به شخص أو أشخاص يصدر لهم ترخيص صريح بذلك من ذلك الطرف . والمعلومات التي يقدمها الطرف أو التي يتمخض عنها التحقيق ، يقوم مؤتمر الأطراف باستعراضها ، ويكون لمؤتمر الأطراف أن يتخذ ما يترأي له من توصيات في هذا الشأن .

9- أن عدة مقررات وقررات صادرة عن مؤتمر الأطراف في سايتس ، قد قامت بتوسيع نطاق هذه الأحكام . فالقرار م 7-5 من قررات ذلك المؤتمر قد وضع حداً زمنيا قدره شهر واحد يكون على الطرف المعني أن يستجيب

خلاله لطلب من الأمانة الحصول على معلومات بشأن مخالفة محتملة للأحكام المذكورة . وقام مؤتمر الأطراف في اجتماعه السادس (المقرر م 6-1) بإنشاء لجنة دائمة للاتفاقية ، ثم قام الاجتماع التاسع لمؤتمر الأطراف بإعادة تشكيل تلك اللجنة (القرار م 9-1) وتتألف اللجنة الدائمة من أطراف ينتخبهم كل من الأقاليم الجغرافية الرئيسية الستة ووفقا لمعايير وضعها ذلك القرار . وهي تشرف على عمل الاتفاقية خلال الفترات ما بين اجتماعات مؤتمر الأطراف ، وتصدر توجيهات تتعلق بالسياسة العامة وبالتشغيل إلى الأمانة بشأن تنفيذ الاتفاقية .وتستعرض اللجنة الدائمة حالات عدم الامتثال من جانب الأطراف لأحكام سايتس ، وتتخذ المقررات المناسبة المتعلقة بتلك الحالات وتوصى بخطوات يتخذها مؤتمر الأطراف .

10- ويقتضي المقرران 10-121 و 122 تقديم تقارير مستقلة عن المخالفات وغيرها من مشاكل التنفيذ إلى كل اجتماع عادي يعقده مؤتمر الأطراف . ومن الناحية العملية تقوم لجنتا الحيوانات والنبات برصد الوضع فيما يتعلق بالامتثال للاتفاقية ، وهما اللجنتان اللتان أنشأهما كذلك القرار م 9-1 ، وتقومان " باستعراضات تجارية هامة " كثيراً ما تؤدي إلى اقتراح اتخاذ تدابير تجارية تتعلق بأنواع معينة ، كما تقوم بذلك الرصد الأمانة على أساس المعلومات التي تقدمها هيئات : TRAFFIC ، والبرنامج المشترك لرصد التجارة في الحياة الآبدة التابع للصندوق العالمي للحياة الآبدة والاتحاد العالمي للحفظ .

11- بعد ما تقرر الأمانة أن هناك مشكلات رئيسية قائمة فيما يتعلق بتنفيذ الاتفاقية من جانب أحد الأطراف ، يكون على الأمانة أن تقوم بما يلي : (1) أن تعمل مع الطرف المذكور على محاولة حل المشكلة وأن تقدم المشورة والمساعدة التقنية في هذا السبيل ؛ (2) أن تحيل الموضوع إلى اللجنة الدائمة التي يمكن لها أن تواصل تناول الموضوع في اتصال مباشر بالطرف المعني ؛ (3) مواصلة مد الأطراف بكل المعلومات الممكنة عن خلال تبليغات بشأن تلك المشكلات التي يصادفها التنفيذ وبشأن الخطوات المتخذة لحل تلك المشكلات (القرار م 7-5 والقرار م 8-4 و المقرر م10-115) . وفي حالات تمادي عدم الامتثال أو في حالات عدم الامتثال لمقررات مؤتمر الأطراف بشأن التدابير العلاجية ، يمكن للجنة الدائمة أن تطلب من الأطراف فرض حظر على الطرف المخالف في الاتجار في النماذج التي تشملها سايتس (المقرر م 10-18) . وقد فرضت فعلا تلك العقوبات التجارية على عدد من الأطراف . وينبغي أن يلاحظ مع ذلك أن حظر الاتجار إنما هو تدبير لا يعمد إليه إلا في خاتمة المطاف . ويضع إطار اتفاقية سايتس كثيراً من التركيز على حمل الأطراف على الامتثال من خلال التفاوض والمساعدة التقنية وإسداء النصائح .

باء - بروتوكول مونتريال بشأن المواد التي تستنفذ طبقة الأوزون

12- أن بروتوكول مونتريال بشأن المواد التي تستنفذ طبقة الأوزون قد أقر في 1987 بوصفه بروتوكولاً لاتفاقية فينيا عام 1985 بشأن حماية طبقة الأوزون . وأصبح نافذا في 1998 الأطراف المنضمة إليه في الوقت الحاضر 172 طرفاً .

13- والهدف من البروتوكول هو تخفيض ثم في نهاية الأمر إزالة انتاج واستهلاك جميع فئات المواد المستنفذة للأوزون (م.م.أ) المبينة في أربعة مرفقات بالبروتوكول . وقد أعطيت إلى أطراف البروتوكول سلسلة من التواريخ المستهدفة مطلوب من الأطراف أن تخفض أنتاجها واستهلاكها من تلك المواد بنسب مئوية معينة بحلول تلك التواريخ . وهناك قيود مفروضة على الاتجار مع غير الأطراف بحيث يكون هناك حافز لإيجاد مساهمة دولية لتحقيق البروتوكول ، وللحيلولة دون اتخاذ مواقع صناعية جديدة تستهدف التهرب من الرقابة التي يفرضها البروتوكول .

14- أن بروتوكول مونتريال هو الاتفاق البيئي المتعدد الأطراف الأول الذي سعى إلى معالجة موضوع عدم الامتثال بطريقة جامعة . فالمادة 8 من البروتوكول تتضمن أحكاما تمكينية ووضع إجراءات خاصة بعدم الامتثال ، تقتضي من الأطراف في اجتماعها الأول أن " تنظر وتوافق على إجراءات وآليات مؤسسية لتحديد حالات عدم الامتثال لأحكام البروتوكول وللتعامل مع الأطراف التي توجد في حالة عدم امتثال " . وفي 1990 وافقت الأطراف على إجراءات مؤقتة خاصة بعدم الامتثال ، لرصد وتنفيذ الامتثال للبروتوكول . وجرى استعراض تلك الإجراءات المؤقتة وإرساؤها على قاعدة دائمة في الاجتماع الرابع للأطراف في 1992 . وإنشئ فريق عامل مخصص من الخبراء القانونين والتقيين ، بقرار من الاجتماع التاسع للأطراف ، وقام هذا الفريق بمزيد من استعراض تشغيل الإجراءات ، وأقر المؤتمر العاشر للأطراف ، في نوفمبر 1998 ، تعديلات على إجراءات عدم الامتثال .

15- أن الفكرة في تلك الإجراءات هي جعلها آلية توافقية وتعاونية غير تصادمية ، محسوبة لتشجيع ومساعدة الأطراف المخالفة لإلتزاماتها ، على تحقيق امتثالها الكامل للبروتوكول . وفي الواقع أن الفريق العامل الذي وضع ذلك النظام قد ركز على أن إجراءات عدم الامتثال ينبغي أن تستهدف البساطة ، وتكون غير تصادمية ، وتكون شفافة

، وأن تترك لاجتماع الاطراف أن يتخذ ما يراه من مقررات وكان من المعتقد أن أهداف البروتوكول ستتحقق بطريق أفضل عن طريق نظام يساعد ويشجع الأطراف على الامتثال لا عن طريق نظام قوامه الاتهام والمواجه .

16- تشرف على تنفيذ الإجراءات لجنة تنفيذ تتكون من 10 من أطراف الاتفاقية ينتخبهم اجتماع الأطراف لسنتين ، على أساس مبدأ التوزيع الجغرافي العادل . ويمكن أن يبدأ تشغيل تلك الإجراءات بإحدى الطرائق الثلاث الآتية :

(أ) من جانب طرف أو أكثر بشكوى إلى الأمانة حول تنفيذ طرف آخر لإلتزاماته ؛

(ب) من جانب الأمانة إذا أصبحت على علم بأن أحد الأطراف قد لا يكون ممتثلاً لأحكام البروتوكول

(ج) من جانب طرف ما انتهى رأيه إلى أنه على الرغم من بذله قصاره ، بنية صادقة ، لا يستطيع الامتثال تماما لإلتزاماته الناشئة عن البروتوكول .

17- تشمل وظائف اللجنة ، من ضمن ما تشمله ، ما يلي :

(أ) أن تتلقى وتنظر وتقدم تقريراً بشأن أية موضوعات مطروحة عليها تتعلق بعدم الامتثال .

(ب) أن تتلقى وتنظر وتقدم تقريراً عن أية معلومات أو ملاحظات مقدمة إليها من الأمانة .

(ج) أن تتطلب ، إذا ما رأت ذلك لازما ، من خلال الأمانة مزيداً من المعلومات بشأن الموضوعات التي تنظر فيها .

(د) أن تتبين الوقائع وما يمكن وجوده من أسباب تتعلق بالحالات الفردية لعدم الامتثال ، المحالة إليها ، وأن تقدم توصيات عنها إلى اجتماع الأطراف .

(هـ) أن تقوم ، بناء على دعوة من الطرف المعني ، بجمع معلومات فوق أراضي ذلك الطرف .

(و) أن تتبادل المعلومات مع الآلية المالية للبروتوكول في سبيل وضع توصياتها .

18- أنه من المطلوب من اللجنة أن تنظر فيما يطرح عليها وفي المعلومات والملوحظات التي بين يديها " بقصد إيجاد حل ودي للموضوع على أساس احترام أحكام البروتوكول". وتقدم اللجنة تقريرها بما فيه أية توصيات تراها مناسبة ، إلى اجتماع الأطراف وعلى أثر وصول تقرير اللجنة ، قد يقوم مؤتمر الأطراف بالبت في الموضوع وبفرض تدابير تكفل الإلتزام الكامل لأحكام البروتوكول ولمساندة أهدافه ، بما في ذلك تدابير لمساعدة الأطراف على الوفاء بالبروتوكول ولمساندة أهدافه، وبناء على طلب اجتماع الأطراف ، قام الفريق العامل بوضع قائمة إرشادية بالتدابير التي يمكن أن يتخذها اجتماع الأطراف فيما يتعلق بعدم الامتثال . وهناك ثلاثة أنواع من التدابير اقترحها الفريق العامل ، وأقرها الاجتماع الرابع للأطراف بوصفها قائمة إرشادية .وهذه التدابير هي :

(أ) تقديم ما يلزم من مساعدة ، بما فيها المساعدة على تجميع وتبليغ المعلومات ، وإسداء المعونة التقنية ونقل التكنولوجيا وإسداء المساعدة المالية ، ونقل المعلومات والقيام بالتدريب ؛

(ب) أصدار تحذيرات

(ج) التعليق – وفقا للقواعد التي تنطبق على هذا الموضوع الواردة في القانون الدولي بشأن تعليق تشغيل أحدى المعاهدات ، أو تعليق حقوق و مزايا محددة بموجب البروتوكول ، سواء أكان ذلك لزمن محدد أو غير محدد ، بما في ذلك ما يتعلق منها بالترشيد الصناعي والأنتاج والاستهلاك والتجارة ونقل التكنولوجيا والآلية المالية والتدابير المؤسسية .

19- أن لجنة التنفيذ عالجت حتى الآن أساساً حالات البلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة انتقالية والتي لاقت مصاعب في الوفاء بالمواعيد المستهدفة لإزالة المواد المستنفذة للأوزون . والتدابير الصارمة المتعلقة بتعليق الحقوق

والمزايا بموجب البروتوكول ، وبسحب المساعدة المالية أو بفرض عقوبات تجارية لم تطبق على تلك الأطراف . وهناك عدد من الحالات الحديثة العهد بعدم امتثال تلك البلدان لتعديل لندن ، تبين استخدام المساعدة المالية لتسهيل الامتثال للبروتوكول . ففي هذه الحالات أوصى الاجتماع السابع للأطراف في 1995 بإسداء مساعدة دولية لمشروعات إزالة الـ م.م.أ ، في البلدان التى يعنيها الأمر ، ولكن قضى الاجتماع المذكور في الوقت نفسه برصد عن كثب لجهود تلك البلدان في سبيل تحقيق الامتثال . وفي 1998 و 1999 اتخذ مؤتمر الأطراف عدداً من المقررات بشأن عدم امتثال عدة بلدان تمر اقتصادتها بمرحلة انتقالية وإشار الأطراف في تلك المقررات إلى الطائفة الكاملة من التدابير الواردة في القائمة الإرشادية : وقررت أنه ينبغي أن تستمر البلدان في الحصول على المساعدة الدولية لتمكينها من الوفاء بارتباطاتها ولكنها في الوقت نفسه حذرت تلك البلدان أنه في حالة عدم تنفيذها ذلك ، سوف تنظر الأطراف في اتخاذ تدابير تتمشى مع التدابير الواردة في الفقرة 18 (ج) أعلاه بما في ذلك إمكانية اتخاذ خطوات بموجب المادة 4 من البروتوكول ، التي تقيد الاتجار مع غير الأطراف .

ج- اتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا ، التابعة للأمم المتحدة ، بشأن تلويث الهواء العابر للحدود على المدى الطويل ، وبروتوكولات الاتفاقية

20- أن اتفاقية تلويث الهواء العابر للحدود على المدى الطويل قد أقرتها الدول الأعضاء في اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة في 1997 وأصبحت نافذة في 1983 . وعدد أطرافها في الوقت الحاضر 47 طرفاً وهي توفر إطار للتعاون فيما يتعلق بتلويث الهواء عبر الحدود . وتضع المبادئ العامة للتعاون لتخفيض تلويث الهواء ، وتضع إطاراً للبحث العلمي وللتقييم والرصد ، ولتبادل المعلومات . ومنذ دخول هذه الاتفاقية حيز التنفيذ ، تم توسيع الإطار العام للاتفاقية بإقرار ثمانية بروتوكولات لها . أن تلك البروتوكولات هي بروتوكول 1984 بشأن التمويل الطويل المدى للبرنامج التعاوني للرصد ولتقييم انتقال المواد الملوثة للهواء على المدى الطويل في أوروبا ؛ وبروتوكول 1985 بشأن تخفيض انبعاثات الكبريت او تدفقاتها عبر الحدود ؛ وبروتوكول 1988 بشأن التحكم في أكاسيد النتروجين أو تدفقاتها عبر الحدود ؛ وبروتوكول 1991 بشأن التحكم في انبعاثات المركبات العضوية المتطايرة أو تدفقاتها عبر الحدود (وهو بروتوكول يشار إليه فيما يلي بعبارة " بروتوكول فوك") ؛ وبروتوكول 1994 عن تحقيق المزيد من تخفيض انبعاثات الكبريت ؛ وبروتوكول 1998 بشأن الفلزات الثقيلة ؛ وبروتوكول 1998 بشأن الملوثات العضوية الصامدة ؛ وبروتوكول 1999 لتخفيض التحمض (Acidification) والتخثث (Eutrophication) والأوزون الكائن على مستوى الأرض .

21- أن الاتفاقية ، شأنها شأن جميع المعاهدات البيئية المتعددة الأطراف المعاصرة لها ، لا تتناول موضوع إجراءات في حالة عدم الامتثال . بيد أن المادة 10 تقضي باستعراض للتنفيذ لتقوم به الهيئة التنفيذية المكونة من ممثلين عن الأطراف المتعاقدة . وفي 1991 قررت أطراف الاتفاقية ، استئناساً منها بتجربة بروتوكول مونتريال ، أن تدرج في بروتوكول فوك حكماً بشأن الامتثال . فالمادة 3 فقرة 3 من البروتوكول تقتضي من الأطراف أن تنشئ آلية لرصد الامتثال للبروتوكول . وكخطوة أولى فوضت المادة 3 ، فقرة 3 الهيئة التنفيذية بأن تتلقى وتبت في الحالات المحالة إليها من الأطراف ، فيما يتعلق بعدم امتثال أطراف أخرى للاتفاقية . وفي 1997 أقرت الهيئة التنفيذية ، بمقررها 2/1997 ، إجراءات تتعلق بعدم الامتثال تنطبق على جميع البروتوكولات في نطاق الاتفاقية . و هذا النظام يحذو حذو إجراءات بروتوكول مونتريال ، وإن تكن بين الطائفتين من الإجراءات نقاط تباين هامة .

22- إن المقرر 2/1997 ينشئ لجنة تنفيذ مؤلفة من ثمانية أطراف من الاتفاقية . ومن وظائف هذه اللجنة أن تقوم على فترات منتظمة باستعراض امتثال الأطراف لما تقتضيه البروتوكولات من تقديم تقارير وأن تنظر في أية مسائل أو موضوعات مطروحة أو محالة إليها بشأن عدم امتثال أحد الأطراف لإلتزاماته التعاهدية . ولا يتضمن هذا المقرر إنشاء أية أهداف أو مبادئ عامة ترتكز إليها الإجراءات . فمثلاً ليس هناك نص يقتضي من لجنة التنفيذ أن تسعى إلى حل ودي مع الطرف غير القائم بالامتثال ، كما يقتضي ذلك بروتوكول مونتريال .

23- يجوز لأي طرف أو أطراف في أحد البروتوكولات أن يقدم إلى اللجنة مسائل أو يعود إليها في موضوعات شتى وأن يقوم بذلك أيضا أي طرف يستخلص أنه لا يستطيع الامتثال لإلتزاماته بموجب البروتوكول ؛ أو تقوم بذلك الأمانة عندما تتبين خصوصاً من خلال استعراضها للتقارير الوطنية ، وجود حالات يحتمل فيها عدم الامتثال . وتستطيع اللجنة في إدائها لوظائفها أن تسعى ، من خلال الأمانة ، إلى الحصول عن مزيد من المعلومات بشأن الموضوعات التي تنظر فيها ؛ وأن تقوم ، بناء على دعوة الطرف الذي يعنيه الأمر ، بجمع المعلومات في أراضي ذلك الطرف ؛ وأن تنظر في أية معلومات مقدمه إليها من الأمانة بشأن الامتثال للبروتوكولات .

24- وعلى اللجنة أن تقدم تقارير وتوصيات سنوية إلى الهيئة التنفيذية عن حالات عدم الامتثال . وتقوم أطراف البروتوكول ، عند اجتماعها في نطاق الهيئة التنفيذية ، بالنظر في تقرير اللجنة ، مع أية توصيات منها ، وتبت فيما ينبغي فرضه من تدابير . والمفروض أن تكون هذه التدابير ذات طبيعة غير تمييزية ، ومحسوبة بحيث تؤدي إلى الامتثال الكامل للبروتوكول ، وتتضمن مساعدة الطرف على الامتثال . وينبغي أن يلاحظ مع ذلك أن المقرر لا يحدد بصراحة مدى التدابير التي يمكن فرضها على طرف غير ممتثل .

ثالثا- مبادرات حديثة العهد في عمليات أخرى

25- هناك مبادرات هامة لمعالجة موضوعات عمليات الامتثال والتنفيذ للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وكذلك لوضع إجراءات تتعلق بعدم الامتثال ، مطروحة في عدد من العمليات ذات الصلة بالموضوع .

26- أن وزراء البيئة في البلدان الأكثر تقدما في التصنيع المعروفة بأسم بلدان مجموعة الثمانية (G8) اعترافاً منهم بالآثار البيئية الخطيرة لإنتهاك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ، وبالحاجة إلى مكافحة الجريمة المنظمة في هذا المجال ، قرروا عند اجتماعهم في ليدزكسل ، بالمملكة المتحدة ، في أبريل 1998 ، تقديم مساندة كاملة للتنفيذ الفعال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ، وتبينوا ، للتركيز في بادئ الأمر ، اتفاقية سايتس وبروتوكول مونتريال واتفاقية بازل بشأن الرقابة على الحركات عبر الحدود للنفايات الخطرة والتخلص منها . وفيما بعد وبتأييد من بلدان مجموعة الثمانية ، عقد اليونيب في جنيف في يوليه 1999 ورشة عن الجريمة البيئية ، كان الهدف الأساسي منها معالجة الموضوعات المتصلة بالتنفيذ والامتثال لتلك الاتفاقات الثلاثة . وكان من النتائج الرئيسية لتلك الورشة مقرر صدر عنها بوضع مبادئ توجيهية بشأن التنفيذ والامتثال والجريمة البيئية .

27- ومتابعة لتلك الورشة ، عقد في جنيف في ديسمبر 1999 اجتماع تحضيري للفريق العامل المكون من خبراء معنيين بتطبيق وتنفيذ اتفاقيات البيئية ، وهو فريق تابع لليونيب ، وقد ناقش هذا الفريق مجموعة من مشاريع المبادئ التوجيهية للتنفيذ والامتثال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف ، وهو مشروع أعدته أمانة اليونيب ، جرى تنقيحه بعد ذلك على يد فريقيين عاملين فرعيين أنشئا خلال الاجتماع . وسيكون مشروع المبادئ التوجيهية موضوع مزيد من المناقشات في الاجتماعات القادمة للفريق . وفيما يتعلق بالامتثال يركز مشروع المبادئ التوجيهية على نهج الشفافية ، وعلى الحوافز في سبيل الامتثال وعلى العقوبات وعلى عمليات التعاهد والتدابير المؤسسية . ومن المقترحات الرئيسية التي يمكن النظر فيها عند تصميم نظام يتعلق بعدم الامتثال المقترحات الآتية :

(أ) ينبغي أن تقوم الأطراف بوضع ما يلزم من استراتيجيات تضع خطواتها وكذلك خطوات المشاركين الأخريين المعنيين بالأمر على صعيد مفتوح يسمح أن تتفحصها الأطراف وأن يتفحصها كذلك فرقاء أخرون في النظام الدولي حسب مقتضي الحال (وهي عملية أطلق عليها " نهج الشفافية ").

(ب) ينبغي أن يطلب من الأطراف تقديم تقاريرها بشكل موحد ، وأن تتبع بروتوكولا قياسيا في تبليغ المعلومات . وينبغي أن يكون هناك استعراض في الوقت المناسب لتقارير الأطراف ، تقوم به أمانة الاتفاق ، وخبراء ونظراء أو تقوم به الأطراف نفسها .

(ج) ينبغي أن يكون متاحا الرصد في الموقع نفسه ، عند طلبه ، بوصفه خياراً للتحقق من الامتثال لأحكام الاتفاق المعني ، ولتبين ما يوجد من مشاكل الامتثال والحلول المحتملة لتلك المشاكل . ويجوز للأمانات وللخبراء غير الحكوميين وللنظراء وللخبراء الحكوميين القيام بعمليات الرصد في الموقع .

(د) أن المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والأفراد ينبغي حشدهم حسب مقتضي الحال للمساعدة على رصد الامتثال للاتفاق الذي يعنيه الأمر .

(هـ) ينبغي أن تتضمن الاتفاقات الدولية أحكاماً تقضي بتخاذ تدابير مصممة لتعزيز القدرة الوطنية والمحلية على الامتثال للاتفاقات . وتشمل تلك التدابير تدابير مثل المساعدة التقنية والمالية والتدريب وتوريد المعدات اللازمة .

(و) في الحالات التي تحتاج فيها الأطراف إلى بناء قدرات للامتثال للاتفاقات الدولية أو للوفاء بالتزامات ثقيلة العبء إلى حد غير مألوف ، يستفيد منها المجتمع العالمي ، ينبغي أن يفتح لها باب آليات التمويل في سبيل بناء تلك القدرات ؛

)ز(ينبغي النظر في وضع حوافز اقتصادية لتسهيل التنفيذ الفعال والامتثال للإلتزامات الدولية ؛

(ح) ينبغي أن تتاح للأطراف سلسلة من العقوبات يمكن استعمالها حسب مقتضى الحال للتوصل إلى الامتثال . وعندما يكون الأمر مناسباً ينبغي أن تتضمن العقوبات إمكانية استبعاد البلدان غير الممتثلة من إمكانية الحصول على بعض المنافع الناشئة عن العضوية في الاتفاق أو أن تعامل تلك البلدان معاملة غير أطراف في الاتفاق . ويمكن أن تتضمن العقوبات قيوداً تفرض على الاتجار في المواد الخاضعة للرقابة عبر الحدود الوطنية في حالات عدم الامتثال للإلتزامات المتعلقة بالتجارة . ويجب أن توضع تلك العقوبات وتنفذ بطريقة متماشية مع القانون التجاري الدولي*

(ط) عندما تصبح البلدان أطرافاً في اتفاقات دولية ، ينبغي لها أن تتولى تقييم المدى الذي تكون فيه ممتثلة فعلاً لتلك الاتفاقات وإذا لزم الأمر ينبغي لها تضع خططاً لتحقيق الامتثال . وينبغي أن تتضمن خطة الامتثال معالم على الطريق . وعلى الدولة القائمة بالتصديق إبلاغ أمانة المعاهدة خطة البلد المتعلقة بالامتثال ، وهي خطة يمكن أن تصحب تصديق البلد على الاتفاق ؛

(ي) ينبغي للأطراف في اتفاقات دولية أن تعقد اجتماعات عن فترات منتظمة تسمح لها بأن تسائل بعضها بعضا عن الامتثال للاتفاق وأن تنظر في تدابير تستهدف تعزيز الامتثال ؛

(ك) عند صياغة الاتفاقات الدولية ينبغي أن تنظر الدول في إنشاء لجنة للتنفيذ ووضع إجراءات خاصة تستعمل في معالجة الحالات الفردية لعدم الامتثال .

28- أن اتفاقية بازل قد أقرت في 1989 وأصبحت نافذة في 1992 . وعدد الأطراف المنضمة إليه في الوقت الحاضر 136 طرفاً . وهدفها الأساسي هو حماية الصحة البشرية والبيئة من الآثار الضارة المرتبطة بإنتاج النفايات الخطرة ونقلها عبر الحدود وإدارة شؤونها . والتركيز الأساسي في ذلك أنما يقع على تنظيم التجارة الدولية في النفايات الخطرة المبينة قوائمها في مرفقات الاتفاقية . والتجارة الدولية مسموح بها فقط بين الأطراف ، وتقوم على أساس إجراءات القبول السابق عن علم . ولكل طرف حق منع استيراد النفايات الخطرة في أراضيه . وهناك تعديل للاتفاقية لم يصبح نافذاً بعد يحظر جميع عمليات تصدير النفايات الخطرة المقصود منها التخلص نهائيا من تلك النفايات من البلدان المتقدمة النمو إلى البلدان النامية .

29- وليس لاتفاقية بازل حتى الآن إجراءات تنطبق على حالات عدم الامتثال لها . فالمادة 19 من الاتفاقية ، المتعلقة بالتحقق ، تقضي بأن أي طرف ليس له سبب يجعله يعتقد أن طرفا أخر إنما يخالف إلتزاماته التعاهدية ، يجوز له إبلاغ الأمانة وإبلاغ الطرف المخالف . وعلى الأمانة أن تقدم جميع البيانات المتعلقة بالموضوع إلى الأطراف ولا تحدد الاتفاقية مجريات الأمور بعد ذلك . ونظرا للمجال المحدود للمادة 19 ، وللحاجة إلى تشجيع الامتثال للاتفاقية ، قام مؤتمر الأطراف في اجتماعه الثالث وبموجب مقرره 11/3 ، بإصدار تفويض إلى الفريق الفرعي الاستشاري المكون من الخبراء القانونين والتقنيين ، التابع للاتفاقية ، بدارسة جميع الموضوعات المتعلقة بإيجاد آلية لرصد التنفيذ والامتثال للاتفاقية ، والغرض المنشود منها ، وإبلاغ نتائج تلك الدراسة إلى الاجتماع الرابع . وقام الفريق الفرعي الاستشاري في دورته الأولى في يونيه 1996 بوضع استبيان بقصد تجميع الآراء من الأطراف بشأن الآلية المقترحة . ومدت فترة عمل الفريق الفرعي في فبراير 1989 في الاجتماع الرابع لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية .

. حاشية . أن موضوع العقوبات كان أمراً تضاربت فيه الآراء كثيراً أثناء الاجتماع ، حيث شعر معظم المندوبين بوجوب تشجيع الأطراف على الامتثال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف بدلا من اللجوء إلى تدابير عقابية .

30- وفي يونيه 1998 ، تبين الفريق الفرعي المبادئ والعناصر التي يقوم عليها نظام لرصد التنفيذ والامتثال للاتفاقية . وقد أرسلت مسودة تلك العناصر إلى الاجتماع الخامس لمؤتمر الأطراف ، الذي أصدر بموجب مقرره 5/ 16 تفويضاً إلى الفريق العامل القانوني بإعداد مشروع مقرر يعتمده مؤتمر الأطراف في اجتماعه السادس ، يتضمن إنشاء آلية لتعزيز التنفيذ والامتثال ، تقوم على أساس مسودة العناصر المرفقة بالمقرر . ويتطلع المقرر 16/5 إلى إيجاد آلية تقوم بإدارتها هيئة موجودة أو هيئة جديدة لرصد التنفيذ والامتثال للاتفاقية ، بقصد التوصية بخير طريقة تؤدي إلى التنفيذ الكامل لأحكام الاتفاقية . وبموجب نص المقرر ، ينبغي أن تكون الآلية " شفافة وذات تكلفة مجدية ، وتحوطية في طبيعتها ، وبسيطة ومرنة وغير ملزمة وموجه نحو مساعدة الأطراف على تنفيذ أحكام اتفاقية بازل " .

31- أن تلك الاتفاقية قد إقرت في 1992 وأصبحت نافذة في 1984 . وعدد أطرافها في الوقت الحاضر 184 طرفاً . والغرض من الاتفاقية هو تثبيت درجات تركيز غازات الصوبة في الجو عند مستوى من شأنه أن يحول دول أحداث تأثيرات على النظام المناخي تكون خطرة للإنسان . وهناك التزام على أطراف المرفق الأول (أي معظم بلدان منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية وبلدان وسط أوروبا وشرقيها) أن تستهدف تثبيت أنبعاثاتها من غازات الصوبة عند مستويات 1990 بحلول عام 2000 . ومطلوب من جميع الأطراف أن تعد قوائم جرد وطنية تبين صافي الانبعاثات من غازات الصوبة ، وتقدم تقارير عن برامجها واستراتيجياتها الوطنية لمكافحة تغير المناخ وما يترتيب عليه من وقع . وقد أقر بروتوكول كيوتو في الاجتماع الثالث لمؤتمر الأطراف في ديسمبر 1997 ويتضمن أهدافاً جديدة للإنبعاثات لأطراف المرفق الأول للفترة اللاحقة لسنة 2000 . وهناك التزام على البلدان المتقدمة النمو بتخفيض انبعاثاتها الشاملة من غازات الصوبة الرئيسية بمقدار 5 في المائة على الأقل . وينبغي تحقيق كل هدف من أهداف الانبعاثات الذي يستهدفه البلد بحلول الفترة 2008- 2012 .

32- تقضي المادة 13 من الاتفاقية بأن على مؤتمر الأطراف في اجتماعه الأول أن ينظر في إنشاء عملية تشاورية متعددة الأطراف لحل المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية . وقد إنشأ مؤتمر الأطراف بموجب مقرره 20/م.أ-1 ، الصادر عن اجتماعه الأول ، فريقاً عاملا مخصصاً من الخبراء التقنيين والقانونيين لدراسة جميع الموضوعات المتعلقة بإنشاء عملية تشاورية متعددة الأطراف وتحديد هدفها . وقدم التقرير النهائي الذي صدر عن الفريق العامل المخصص في دورته السادسة إلى الاجتماع الرابع لمؤتمر الأطراف في نوفمبر 1998 . وبموجب المقرر 10/م.أ-4 ، وافق مؤتمر الأطراف على نص العملية التشاورية المتعددة الأطراف المقدم من الفريق العامل المخصص . والمقصود من العملية التشاورية المتعددة الأطراف أن تكون عملية تسهيلية وتعاونية وغير تصادمية وشفافة وجيدة التوقيت وذات طابع بعيد عن التقاضي . وسوف تنشأ لجنة استشارية دائمة لإسداء المساعدة إلى الأطراف بما يعينها على التغلب على ما تصادفه من مصاعب في تنفيذ الاتفاقية ، وللتشجيع على تفهم الاتفاقية وللحيلولة دون حدوث منازعات . ويجوز أن يثير المسائل المتعلقة بالتنفيذ كل طرف فيما يتعلق بتنفيذه الذاتي ، أو من طرف أو مجموعة من الأطراف بشأن تنفيذ الأطراف الأخرى لها ، أو من مؤتمر الأطراف نفسه . وينبغي أن تنظر اللجنة في الموضوع أو في الموضوعات المثارة في تشاور مع الطرف أو الأطراف المعنية و أن تسدي مساعدة فيما يتعلق بالمصاعب التي تصادف في التنفيذ وذلك بما يلي : (1) بتوضيح وحل المسائل ؛ (2) وبإسداء النصيحة والتوصيات بشأن التزويد بالموارد التقنية والمالية في سبيل حل المشكلات المتعلقة بالتنفيذ . وتقوم اللجنة بإرسال تقاريرها إلى مؤتمر الأطراف . وقد إرجئ الإقرار النهائي للعملية التشاورية المتعددة الأطراف إلى الاجتماع السادس لمؤتمر الأطراف بسبب عدم التوصل إلى توافق في الآراء على عدد من المسائل المعلقة ولاسيما مسألة تشكيل اللجنة وترشيح أعضائها . ومن الجوانب ذات الأهمية في العملية التشاورية المتعددة الأطراف عدم وجود أية عقوبات لردع حالات عدم الامتثال . وإنما توفر الإجراءات فقط إطاراً لمساعدة الأطراف على تنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية وذلك عن طريق المشاورات والنصيحة والمساعدة التقنية والمالية .

33- ومن المحتمل أن تظهر إجراءات أشد بأساً عن طريق المبادرة الجارية في الوقت الحالي بموجب بروتوكول كيوتو . ومرد ذلك أساساً إلى الأحكام المتعلقة بالموضوع الواردة في ذلك البروتوكول والتي تدعو إلى وضع إجراءات كاملة لمواجهة حالات عدم الامتثال . مثال ذلك أن المادة 16 من البروتوكول تجعل من الواضح أن أية عملية تشاورية متعددة الأطراف يجرى تطبيقها على البروتوكول سيتم تشغيلها دون إخلال بإجراءات عدم الامتثال التي سوف توضع وفقا للمادة 18 ، التي تقتضي من مؤتمر الأطراف الذي يعمل كاجتماع لأطراف البروتوكول ، أن

يقوم في اجتماعه الأول بوضع ما يلزم من إجراءات وآليات مناسبة وفعالة لتحديد ومعالجة حالات عدم الامتثال ، بما في ذلك من خلال قائمة إرشادية لما يترتب على عدم الامتثال من جرائر . وأية إجراءات أو آليات تنطوي على جرائر ملزمة سوف يتم إقرارها عن طريق إدخال تعديل على البروتوكول .

34- أن اجتماع الأطراف في اجتماعه الرابع ، بموجب مقرره 8/م.أ-4 ، قد إنشأ فريقاً عاملا مشتركاً تابعاً للهيئة الفرعية للمشورة العلمية والتكنولوجية (هفمعتت) والهيئة الفرعية للتنفيذ (هفت) للنظر في موضوع الإجراءات والآليات المتعلقة بنظام للامتثال في ظل بروتوكول كيوتو ، وعند انعقاد الاجتماع الخامس لمؤتمر الأطراف ، في نوفمبر 1999 ، كان الفريق العامل ، على أساس اسهامات وردت من الأطراف ، قد تبين العناصر المحتملة التي يقوم عليها نظام للامتثال للبروتوكول . وقام مؤتمر الأطراف في اجتماعه الخامس ، وبموجب مقرره 15/ م.أ –5 ، بتقديم طلب إلى الفريق العامل المشترك يرجوه به منه أن يقدم النتائج التي يستخلصها إلى الاجتماع السادس ، بما يتيح للمؤتمر أن يتخذ مقرراً في ذلك الاجتماع بشأن نظام الامتثال للبروتوكول . وجرى بعد ذلك تنقيح العناصر التي تدخل في ذلك النظام ، خلال الدورات الثانية عشرة للهيئات الفرعية ، التي عقدت في يونيه 2000 . وفي الدورة الثالثة عشرة للهيئات الفرعية ، في سبتمبر 2000 ، قدم رئيسا الفريق العامل المشترك مشروع نص بشأن نظام للامتثال لبروتوكول كيوتو ، كي ينظر فيه المندوبـون (أنظر FCCC/SB/2000/7) . ونتيجة لما جرى من مدوالات ، تم وضع نص منقح ، أقرته الدورة المشتركة للهيئات الفرعية كأساس للمفاوضات المقبلة التي تجرى في الاجتماع السادس لمؤتمر الأطراف الذي يعقد في نوفمبر 2000 .

رابعا- العناصر والخيارات في نظاما للامتثال

35- أن الاستعراض الوارد أعلاه يميط اللثام عن بعض العناص والخيارات بشأن الجوانب المتعلقة بالجانب المؤسسي وبجانب الإجراءات في نظام للامتثال قد ترغب اللجنة الحكومية الدولية في أن تنظر فيها . وهذه العناصر والخيارات تناقشها هذه الوثيقة فيما يلي تحت العناوبين الآتية : أهداف النظام وطبيعته ومبادئه ؛ هيكل الآلية المؤسسية ووظائفها ؛ إعمال إجراءات عدم الامتثال ؛ النتائج / الجرائر المترتبة على عدم الامتثال ؛ دور مؤتمر الأطراف في الاتفاقية ، باعتباره اجتماعاً للأطراف في البروتوكول ؛ دور الأمانة .

: أن الهدف بصفة عامة لأنظمة عدم الامتثال التي جرى تحليلها في السطور السابقة إنما هو العمل على تحقيق الامتثال للإلتزامات التعاهدية من خلال إسداء المساعدة للأطراف ، وفرض عقوبات عند مقتضي الحال . ونظام عدم الامتثال في ظل بروتوكول مونتريال يسعى إلى تحقيق " حل ودي على أساس احترام أحكام البروتوكول " ويسعى نظام اتفاقية تلويث الهواء عبر الحدود على المدى الطويل " LRTAP" إلى تحقيق الامتثال الكامل لأحكام البروتوكول بوسائل تشمل مثلاً تقرير تدابير لمساعدة الطرف المعني على الامتثال . والقصد من العملية التشاورية المتعددة الأطراف التي تجري في نطاق اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ " UNFCCC" هو حل المسائل المتعلقة بالتنفيذ بإسداء المشورة بشأن مساعدة الأطراف على التغلب على المصاعب التي تصادفها في التنفيذ . والإطار التي تمخضت عنه اتفاقية بازل محسوب كي يسدي المساعدة والتشجيع على الامتثال لا لتوجيه اللوم والتثريب . والمادة 34 من بروتوكول قرطاجنة بينت من قبل أن الهدف الأساسي للإجراءات المقترحة في حالة عدم الامتثال ، هو أن الإجراءات والآليات المطلوب وضعها إنما يجب أن تهدف إلى التشجيع على الامتثال لأحكام البروتوكول ومعالجة حالات عدم الامتثال ، وأنه ينبغي أن تتضمن تلك الإجراءات أحكاما حول إسداء النصيحة والمساعدة عندما يكون ذلك مناسباً .

39- أن المؤسسة المسؤولة عن معالجة المسائل المتعلقة بالامتثال يمكن أن تكون هيئة دائمة أو هيئة مخصصة لهذا الغرض أو الهيئة في حالة قيامها بوظائف الامتثال و[illegible] تصدر توجيهات إلى الأمانة وتصدر بيانات عامة وتقوم باستعراض امتثال الأطراف لأحكام سايتس . ومن ناحية أخرى يبدو أن مهام لجنة تنفيذ بروتوكول مونتريال مقصورة على النظر في الأمور وعلى تبليغ اجتماع الأطراف في حالات عدم الامتثال الفردية . ويجوز للجنة عند قيامها بوظائفها أن تطلب مزيداً من المعلومات أو تقوم برصد على الطبيعية في أراضي الطرف المدعى بأنه في وضع عدم إلتزام . أما لجنة التنفيذ التابعة لاتفاقية تلويث الهواء فإلى جانب صلاحيتها للنظر في كل ما يعرض عليها أو يحال إليها " بقصد إيجاد حل بناء " فأنها تتمتع أيضا بصلاحية هي : (1) القيام باستعراضات على فترات منتظمة لامتثال الأطراف لإلتزاماتها المتعلقة بإرسال التقارير . (2) إعداد تقرير بناء على طلب الهيئة التنفيذية حول الامتثال أو التنفيذ لإلتزامات محددة لبروتوكول فردي . بل أن المهام المقترحة لهيئة التنفيذ والامتثال في ظل اتفاقية بازل أوسع من ذلك بكثير . فهي تتراوح بين إسداء المشورة إلى الأطراف بشأن إنشاء وتعزيز الأنظمة الداخلية التنظيمية ، من خلال الرصد ومساعدة الأطراف الفردية في جهودها لتنفيذ المقررات المتعلقة بالامتثال ، وبين إصدار توصيات بشأن مسائل الرصد والامتثال بصفة عامة ، بما في ذلك الأولويات .

42- هناك خيار أخر وهو إيجاد هيئة للامتثال لا تقوم فقط بمعظم المهام المبينة أعلاه بل تصدر أيضا مقررات ملزمة في حالات عدم الامتثال المحالة إليها ، بما في ذلك فرض تدابير للامتثال . غير أن هذا الخيار لم يجد تحبيذاً في الأنظمة القائمة . فكان هناك شعور بأن جمع القررات فيما يتعلق بعدم امتثال أحد الأطراف للإلتزامات التعاهدية إنما هو في نهاية الأمر مسألة سياسية ينبغي أن تترك لمؤتمر الأطراف . وهذا صحيح بصفة خاصة نظراً لأن الجرائر التي تترتب عن عدم الامتثال يمكن أن تشمل تعليق حقوق أحد الأطراف وامتيازته . وتعتبر الهيئة المعنية بالامتثال فئة لا تمثل الأطراف تمثيلا كاملاً وينبغي تبعا لذلك ألا يسند إليها صنع القرار في مثل هذه المسألة الحرجة . وبذلك ففي جميع الحالات التي تنظر فيها هيئة الامتثال ، لا تعدو الهيئة أن تقدم توصيات إلى مؤتمر الأطراف أو اجتماعه ،

ويكون لهذا المؤتمر أو الاجتماع أن يتخذ القرار النهائي . وحتى في حالة سايتس ، حيث تقوم اللجنة الدائمة بصفة روتنية بفرض عقوبات تجارية على الأطراف المخالفة فأن هذه الخطوة لا تتخذ إلا بناء على سلطة مؤتمر الأطراف .

43- أن الحكم التمكيني الوارد في بروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة الأحيائية يحدد فعلا تحديداً واسعاً المهام التي من المقصود أن تقوم بها هيئة الامتثال . أن تلك المهام هي تعزيز الامتثال لأحكام البروتوكول ومعالجة حالات عدم الامتثال وإسداء المشورة والمساعدة في الحالات الذي يكون فيها ذلك مناسباً . ولذا يبدو أن المهام التي تسند إلى الهيئة المزمعة ليست مقصورة على مجرد النظر في الحالات الفردية لعدم الامتثال . وعلى ذلك فأن العناصر الآتية يمكن أن تكون هي الحد الأدنى الذي يمكن أن تشمله صلاحية هيئة الامتثال : تلقى البلاغات الخاصة بعدم الامتثال ، والنظر في حالات عدم الامتثال الفردية التي تحال إليها ، والسعي إلى الحصول على المزيد من المعلومات بشأن الحالات المحالة إليها والقيام برصد على الطبيعية في أراضي الأطراف المعنية وإسداء النصيحة والمساعدة للأطراف غير الممتثلة ، ورصد تنفيذ وامتثال الأطراف لأحكام البروتوكول بصفة عامة وتقديم توصيات إلى مؤتمر الأطراف في الاتفاقية العامل بوصفه اجتماعاً للأطراف في البروتوكول ، باتخاذ ما يلزم من تدابير لتحسين التنفيذ والامتثال .

44- من المسائل الحرجة المطلوب النظر فيها تحديد الكيانات التي يحق لها إعمال إجراءات عدم الامتثال . فإجراءات عدم الامتثال في ظل بروتوكول مونتريال واتفاقية تلويث الهواء تقضيان بعبارة متماثلة بأن الإجراءات يمكن السير فيها بأحد الطرائق الثلاث الآتية : (1) من جانب طرف أو أطراف لها تحفظات بشأن امتثال طرف آخر ؛ (2) من جانب طرف يرى أنه غير قادر على الامتثال الكامل لإلتزاماته ؛ (3) من جانب الأمانة إذا نما إلى علم الأمانة احتمال عدم امتثال طرف من الأطراف خلال استعراضها للتقارير الوطنية . وفي تلك الحالات الثلاث ترسل الأمانة ما ورد إليها من معلومات إلى لجنة التنفيذ . وهناك خيار آخر تنطوي عليه العملية التشاورية المتعددة الأطراف في الاتفاقية الإطارية وهو خيار ينطوي ليس فقط على الحالتين (1) و (2) السابقتين بل يخول كذلك فريق من الأطراف (فيما يتعلق بتنفيذها الذاتي) أو تخول مؤتمر الأطراف إعمال الإجراءات . وبالإضافة إلى ذلك ليس للأمانة دور في هذا الصدد بموجب العملية التشاورية المتعددة الأطراف وخلال المناقشات التي جرت بشأن بروتوكول كيوتو كانت هناك مقترحات بأنه ينبغي لهيئات البروتوكول مثل اجتماع الأطراف والهيئات الفرعية وأفرقة الخبراء المكلفين بالاستعراض والأمانة ينبغي أن تستطيع تحريك إجراءات عدم الامتثال ، بل أنه كانت هناك في وضع نظام بروتوكول مونتريال اقتراحات بأنه ينبغي للمنظمات غير الحكومية وللأفراد أن يستطيعوا تحريك السير في العملية . غير أن هذا الاقتراح لم يجد ترحيباً كبيراً حيث أنه قد رئي أن الإجراءات فيها فعلا ما يكفي من التدخل في الشؤون الداخلية للأطراف وأن فتح الباب لتدخل الهيئات غير الحكومية إنما يكون استفزازاً سياسيا واضحاً . وينبغي أن يلاحظ أن مشروع الخطوط التوجيهية لليونيب ينطوي فعلا على إمكان اسناد دور لرصد الامتثال إلى المنظمات غير الحكومية والقطاع الخاص والأفراد . أما إذا كان هذا الدور ينطوي على المقدرة على تحريك إجراءات عدم الامتثال فهو أمر غير واضح من نص مشروع المبادئ التوجيهية .

45- على الرغم من أنه يوجد اتفاق عام بأن نظاما فعالاً لعدم الامتثال ينبغي أن يستند إلى تدابير حافزة وإلى تدابير أو عقوبات للإجبار على التنفيذ ، إلا أن النهج الذي أخذت به جميع الأنظمة السابق تحليلها إنما هو نهج حذر . فهناك تركيز شامل على إسداء المشورة والمساعدة للأطراف لمساعدتها على التغلب على مصاعبها التي تصادف في التنفيذ . ويمكن تفسير هذا الاتجاه بأن الأنظمة صممت باعتبارها أنظمة غير تصادمية وأنظمة لمساندة جهود الأطراف لتحقيق الامتثال الكامل . فمثلا فبينما إجراءات عدم الامتثال التابعة لبروتوكول مونتريال عام 1992 تشمل قائمة إرشادية * من التدابير (بما فيه التدابير الإجبارية) التي يمكن أن يتخذها اجتماع الأطراف فيما يتعلق بعدم الامتثال ألا أن التركيز كان في الواقع على مساعدة الأطراف على الامتثال لإلتزاماتها . واتفاقية تلويث الهواء والعملية التشاورية المتعددة الأطراف يركز كل منهما على مساعدة الأطراف . ونظام سايتس فقط هو الذي ينطوي

* أن المقرر 35/9 ، الصادر عن الاجتماع التاسع لأطراف بروتوكول مونتريال ، الذي أنشأ فريقاً عاملا مخصصاً من الخبراء القانونين والتقنيين لإعادة النظر في إجراءات 1992 ، قد استبعد صراحة القائمة الإرشادية من صلاحية الفريق ، وسلسلة التدابير الواردة فيها تظل مطبقة على الرغم من عدم إدراجها في النص الفعلي لإجراءات 1998 .

على فرض عقوبات تجارية بشكل عادي في حالات التمادي في عدم الامتثال أو التقاعس عن تنفيذ مقررات مؤتمر الأطراف بشأن التدابير العلاجية .

46- أن بروتوكول مونتريال 1992 ، في قائمته الإرشادية ، يوصي بالتدابير الآتية : المساعدة ، بما في ذلك المساعدة على تجميع المعلومات وتبليغها ، إسداء المساعدة التقنية ، نقل التكنولوجيا وإسداء المساعدة المالية، نقل المعلومات والتدريب ، إصدار تحذيرات ، تعليق الحقوق والامتيازات وفقا للقانون الدولي . أن سلسلة جرائر عدم الامتثال التي ينظر فيها بروتوكول كيوتو فهي تذهب إلى مدى أبعد بكثير من القائمة الإرشادية لبروتوكول مونتريال . غير أن معظم هذه الجرائر يمكن تفسيرها على أساس الطبيعة المحددة للإلتزامات المنصوص عليها في ذلك الصك . فالتدابير تضم إسداء المشورة والمساعدة ، ونشر حالات إصدار التحذيرات المتعلقة بعدم الامتثال ، وخطة الخطوات المتعلقة بالامتثال ، وفقدان الصلاحية للانتخاب للمشاركة في آلية أو أكثر من آليات كيوتو ، وتعليق الحقوق والامتيازات ، وعقوبة مالية .

47- هناك خياران رئيسيان بشأن دور الأمانة . فمن ناحية يمكن أن تكون الأمانة مجرد قناة لتوصيل المعلومات بشأن عدم الامتثال إلى هيئة الامتثال ومن ناحية أخرى يمكن أن يكون للأمانة صلاحية إضافية هي تحريك إجراءات عدم الامتثال . وأمانة اتفاق بيئي متعدد الأطراف تلعب دوراً أساسيا في تنفيذ أحكام ذلك الاتفاق .وفي التصريف اليومي لوظائفها مثل استعراض التقارير الوطنية المقدمة من الأطراف ، فأن الأمانة قمينة بتبين حالات عدم امتثال . ومن المنطقي أنه ينبغي لها أن تستطيع استرعاء نظر هيئة الامتثال إلى هذه الحالات . وعند وضع بروتوكول مونتريال كانت هناك مخاوف بأن مثل هذا الخيار قد يكون من شأنه إعطاء الأمانة دور اتهام لأحد الأطراف المتعاقدة . وعلى ذلك فالإجراءات المؤقتة التي أخذ بها في 1990 لم تتضمن تفويضا للأمانة بتحريك الإجراءات ثم جرى في 1992 تعديل أساسي للسياسة العامة و اسندت الإجراءات الخاصة بعدم الامتثال في ظل بروتوكول مونتريال شأنها في ذلك شأن الأنظمة الأخرى دوراً هاماً للأمانة في تحريك تطبيق إجراءات عدم الامتثال .

48- أن مؤتمر /اجتماع الأطراف في اتفاق بيئي متعدد الأطراف هوالسلطة العليا بشأن تنفيذ ذلك الاتفاق . ودوره في إجراءات عدم الامتثال يجب على ذلك أن يكون محدداً تحديداً واضحاً ويمكن أن يكون مؤتمر/اجتماع الأطراف هو المؤسسة التي تتخذ القرار النهائي بشأن إخلال أحد الأطراف لالتزاماته على أساس توصيات من هيئة الامتثال . وفي هذا الصدد يتلقى مؤتمر/اجتماع الأطراف تقريراً من هيئة الامتثال ، وينظر في النتائج التي يستخلصها ذلك التقرير ثم يتخذ المقرر المناسب . وللأسباب التي سبق إيرادها ، هذا هو الخيار الذي أخذ به في جميع الأنظمة القائمة بيد أنه ، في الحالات التي تكون فيها هيئة الامتثال مخولة اتخاذ المقررات في حالات عدم الامتثال يمكن لمؤتمر /اجتماع الأطراف أن يؤدي دور هيئة استئنافية ، تنظر في الاستئنافات التي تقدم ضد مقررات الهيئة السابقة . ومهما كان الخيار المختار ، ينبغي لمؤتمر /اجتماع الأطراف أن يكون له كذلك سلطة إضافية لاستعراض مقرراته هو أو مقررات هيئة عدم الامتثال ، إما بناء على طلب الهيئة المتعاقدة المتضررة أو بمبادرة ذاتية منه .

خامسا- توصيات

49- قد ترغب اللجنة الحكومية الدولية لبروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية أن تقوم بما يلي :

(أ) أن تواصل واستعراض ووضع العناصر والخيارات لنظام للامتثال على أساس التحليل والاستعراض الواردين في السطور السابقة ؛

(ب) أن تدعو الأطراف في الاتفاقية ، من خلال الأمين التنفيذي إلى إرسال آرائها كتابة بشأن العناصر والخيارات المتعلقة بنظام الامتثال في ظل بروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة الأحيائية ، على أساس الاستبيان المرفق بهذه المذكرة ؛

(ج) أن تطلب من الأمين التنفيذي وضع تقرير تجميعي لآراء الأطراف وتقديم ذلك التقرير للنظر فيه إلى الاجتماع الثاني للجنة الحكومية الدولية .

استبيان يتعلق بوضع إجراءات وآليات خاصة بالامتثال لبروتوكول قرطاجنة المتعلق بالسلامة الأحيائية

1- ماذا ينبغي أن تكون طبيعة وأهداف النظام الذي يوضع للامتثال ؟ هل ينبغي أن يكون هذا النظام غير تصادمي وبعيداً عن ناحية إجراءات المحاكمة ؟ وهل ينبغي أن يستهدف فقط تشجيع ومساندة الأطراف على تحقيق الالتزام الكامل للإلتزاماتها التعاهدية ؟

2- ما هي المبادئ التي ينبغي أن يقوم على أساسها نظام الامتثال ؟ هل مبادئ سرعة الإجراءات والعدالة والشفافية وإمكانية توقع النتائج والسير في العملية على نحو سليم هي مبادئ جوهرية لمثل هذا النظام ؟ فإذا كان الأمر كذلك فكيف يمكن ضمان هذه المبادئ في الإجراءات والآليات المطلوب وضعها ؟

3- من يملك أن يقوم بإعمال إجراءات عدم الامتثال ؟ هل يجوز لكيانات غير الأطراف ، مثل المنظمات غير الحكومية والهيئات الحكومية الدولية والأمانة وغير ذلك تحريك تلك الإجراءات ؟

4- هل ينبغي أن تكون هيئة الامتثال هيئة دائمة أو هيئة مخصصة من هيئات البروتوكول ، فإذا كانت هيئة دائمة فماذا ينبغي أن تكون وتيرة مواعيد اجتماعها ؟

5- ماذا ينبغي أن يكون حجم وتشكيل هيئة الامتثال ؟ ما هو نوع الخبرة التي ينبغي أن تكون ممثلة في عضوية الهيئة ، ما هي الصفة التي ينبغي أن يخدم بها الأعضاء في تلك الهيئة ؟

6- هل ينبغي أن تقوم هيئة الامتثال بصفة عامة باستعراض وتعزيز التنفيذ والامتثال للبروتوكول إلى جانب معالجة الحالات المحددة لعدم الامتثال ؟

7- هل ينبغي أن تصدر الهيئة المعنية بالامتثال مقررات ملزمة مثل فرض تدابير للامتثال على الأطراف غير الممتثلة ؟

8- ماذا ينبغي أن تكون عواقب عدم الامتثال ؟ هل ينبغي أن تتضمن تلك العواقب فرض عقوبات و اتخاذ تدابير حافزة ؟

9- ماذا ينبغي أن يكون دور الأمانة ومؤتمر/اجتماع الأطراف في إجراءات عدم الامتثال ؟

10- ما هي الموضوعات الأخرى التي ينبغي النظر فيها في وضع نظام للامتثال في ظل البروتوكول ؟