

اللجنة الحكومية الدولية للتفاوض بشأن  
اتفاقية عن التنوع البيولوجي

الدورة الأولى

جنيف ، ١١ - ١٥ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٣

تطوير إضافي للنظم القانونية في اطار  
المعاهدات المتعددة الأطراف

مذكرة من الأمانة

أولا - مقدمة

١ - يتمثل الغرض من هذه المذكرة في توفير توجيه للجنة بشأن الخيارات الممكنة المتاحة لمؤتمر الأطراف للنظر في زيادة تطوير النظم القانونية في اطار الاتفاقية . وتصف المذكرة طرائق عامة يمكن باتباعها تطوير النظم القانونية في اطار المعاهدات المتعددة الأطراف بما في ذلك الآثار القانونية لهذه الطرائق ومزاياها ومثاليها وأمثلة لاستخدامها .

## ثانيا - مناهج لتطوير النظم القانونية في اطار المعاهدات الدولية

ألف - التعديل

١ - الإجراء

٢ - يقضي الإجراء العام للتعديل المنصوص عليه بموجب المعاهدات التي أبرمت مؤخرا على الطرف أو الأطراف التي تسعى الى تعديل أي اتفاقية بتقديم النص المقترح الى جميع الأطراف خلال فترة زمنية محددة قبل اجتماع

الأطراف التي تنظر في التعديل<sup>(١)</sup> . ويعتمد التعديل بتوافق الآراء أو بأغلبية الأصوات ، إذ دعت الضرورة لذلك<sup>(٢)</sup> ، ويدخل حيز النفاذ تبعا لمقتضيات التصديق في إطار تلك المعاهدة المحددة<sup>(٣)</sup> .

## ٢ - الأثر القانوني

٣ - تعد التعديلات ملزمة قانونيا ، ولكن يقتصر ذلك على الأطراف التي صدقت عليها أو قبلتها أو وافقت عليها<sup>(٤)</sup> . وأيضاً ، وكما هو الحال بالنسبة لجميع الصكوك القانونية ، ترتفع فعالية التعديلات بقدرة الأطراف على ضمان الامتثال .

(١) يوفر الطرف أو الأطراف مقدمة المقترح ، في العادة ، النص الى الأطراف الأخرى عن طريق الأمانة . انظر الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ، المادة ٢٩ ؛ واتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود ، المادة ١٧ ؛ واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون ، المادة ٩ (وتقضي بأن يقدم نص التعديلات الى الأطراف قبل اجتماع مؤتمر الأطراف بستة أشهر على الأقل) ؛ انظر أيضا اتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض ، واشنطن العاصمة ، ١٩٧٣ ، المادة السابعة عشرة (تقضي فقط باخطار الأطراف قبل ٩٠ يوما) .

(٢) انظر الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ، المادة ٢٩ (٣) (تنص على أن تبذل الأطراف كل الجهود الممكنة للتوصل الى اتفاق بتوافق الآراء ، وإلا ، فأغلبية ثلثي الأصوات) ، اتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض المادة السابعة عشرة (١) (تقضي بأغلبية ثلثي الأصوات) ؛ اتفاقية بازل المادة ١٧ (٣) واتفاقية فيينا ، المادة ٩ (٣) (وتشجعان على الحصول على توافق الآراء وتفضيان في حالة عدم تحقيق ذلك بأغلبية ثلاثة أرباع الأصوات) .

(٣) انظر الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ، المادة ٢٩ (٤) (تدخل حيز النفاذ بعد ٩٠ يوما من التصديق عليها بواسطة ثلثي الأطراف) ؛ اتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض ، المادة السابعة عشرة (٣) (تدخل حيز النفاذ بعد ٦٠ يوما بعد التصديق عليها بواسطة ثلثي الأطراف) ؛ اتفاقية بازل ، المادة ١٧ (٥) (تدخل حيز النفاذ بعد ٩٠ يوما بعد التصديق عليها بواسطة ثلاثة أرباع الأطراف) ؛ اتفاقية فيينا المادة ٩ (٥) (تدخل حيز النفاذ بعد ٩٠ يوما من التصديق عليها بواسطة ثلاثة أرباع الاطراف) .

(٤) للتدليل على ذلك بمثال ، انظر الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي المادة ٢٩ (٤) (تنص على أن التعديلات "تصبح التعديلات نافذة المفعول بين الأطراف التي قبلتها ... "ولأي طرف آخر ... يقوم بإيداع نص التصديق على التعديلات أو قبولها أو الموافقة عليها" .

٣ - المحاسبة/المساوي

٤ - تتمثل إحدى المساوي في أن الوقت اللازم لوضع التعديل واعتماده والتصديق عليه يمكن أن يكون طويلا ولم تكفل بالنجاح محاولات تقصير إجراء التعديل<sup>(٥)</sup>.

٥ - ومن بين مساوي التعديل الأخرى احتمال ظهور نظم مختلفة بين الأطراف في نفس الاتفاقية وذلك لأن معظم المعاهدات تنص أن التعديل لا يكون ملزما إلا للأطراف التي تصدق عليه<sup>(٦)</sup> أما الأطراف التي لم تصدق عليه فلا تكون ملزمة إلا بالنص الأصلي . وهذا من شأنه أن يخلق صعوبات عملية في التنفيذ .

٦ - ومن محاسن التعديل أنه تغيير في نص المعاهدة ملزم قانونيا . ويظهر الفهم الجديد أو الالتزام الجديد في الأحكام التنفيذية للمعاهدة .

باء - اعتماد البروتوكول

١ - الإجراء

٧ - يشير مصطلح البروتوكول في هذا السياق عادة الى معاهدة تعدل معاهدة أخرى أو تضاف إليها . ويقضي الإجراء الشائع بأن يقدم نص البروتوكول المقترح قبل فترة معينة من اجتماع الأطراف الذي يتم فيه مناقشته . ويجب أن يمر البروتوكول عندئذ بعملية شبيهة للغاية بعملية اعتماد المعاهدة نفسها والتصديق عليها<sup>(٧)</sup> .

٢ - الأثر القانوني

٨ - يكون كل بروتوكول ملزما قانونيا ولكن فقط بالنسبة للأطراف التي تصدق عليه أو تقبله أو توافق عليه .

(٥) على سبيل المثال ، هناك خيار بشأن التعجيل بإجراء التعديل لبروتوكول مونتريال رفضه الاجتماع الثالث لفريق الخبراء القانونيين العامل المخصص لعدم الامتثال لبروتوكول مونتريال . وقد نص التقرير على أن "تقليص المدة اللازمة لطرح تعديل ليس ممكنا في ضوء الوضع الحالي للاتصالات (UNEP/OzI.Pro/WG.3/3/3) الفقرة ٤٧) . وقد قام الخبراء بتحليل عملية التعديل لاتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون . وبالإضافة الى ذلك لم تحدد اتفاقيتان بيثيتان أبرمتا مؤخرا -- بشأن تغيير المناخ والتنوع البيولوجي -- عن المعتاد إذ احتوتا على إجراءات تعديل مماثلة الى حد كبير لاجراءات اتفاقية فيينا .

(٦) بيد أنه تجدر الإشارة الى أن تطوير نظم مختلفة في اطار أي اتفاقية أمر شائع في القانون الدولي .

(٧) انظر الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ، المادتين ٢٨ و ٣٤ ؛ واتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون المادتين ٨ و ١٠ .

## ٣ - المحاسن والمساوى

٩ - من ميزات أي بروتوكول أنه يسمح للأطراف بتناول قضايا مهمة في المعاهدة بالتفصيل ، وله نفس الأثر القانوني على الأطراف فيه كما للمعاهدة نفسها . وثمة ميزة أخرى أن البروتوكول ، لكونه أيضا معاهدة ، يمكن استخدامه لتناول مسألة محددة تحتاج الى إضافة وبصورة شاملة . فعلى سبيل المثال ، يختص بروتوكول مونتريال بالتصدي لاستراتيجيات قصيرة الأجل وطويلة الأجل لمراقبة إنتاج مركبات الكربون الكلورية الفلورية وانبعاثاتها واستخدامها وكذلك المواد الأخرى التي تستنفد طبقة الأوزون على الصعيد العالمي وكذلك تقييم البحوث العلمية والاقتصادية ووضع البلدان النامية<sup>(٨)</sup> .

١٠ - بيد أن التفاوض حول أي بروتوكول تواجهه نفس العوائق التي تواجه مفاوضات المعاهدة . وأهم هذه العوائق الوقت الطويل اللازم لذلك إذ أن نص البروتوكول ، كما هو الحال في المعاهدة ، يجب أن تتم صياغته ثم التفاوض بشأنه واعتماده . وبعد ذلك يخضع البروتوكول الناتج عن ذلك الى عملية تصديق غالبا ما تكون مطولة . يضاف الى أن البروتوكول وإن كان ملزما من الناحية القانونية فهو لا يلزم إلا الأطراف التي تصدق عليه أو تقبله أو توافق عليه<sup>(٩)</sup> . لهذا فإن المعاهدة لا يطرأ عليها تغيير في الواقع بالنسبة لأولئك الذين لا يكونون أطرافا في البروتوكول.

## جيم - المرفقات

## ١ - الإجراء

١١ - المرفق هو صك يلحق باتفاقية أو بروتوكول ويشكل "جزءا لا يتجزأ" من الوثيقة<sup>(١٠)</sup> .

(٨) اتفاقية فيينا ، القرار ٢ (١) .

(٩) تقضي المادة ٣٢ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي بأنه على الرغم من أنه لا يجوز لأي دولة أن تصيح طرفا في البروتوكول ما لم تكن طرفا في الاتفاقية المعنية ، فإنه لا يشترط على أي طرف في الاتفاقية أن يكون طرفا في أي بروتوكول لاحق للاتفاقية .

(١٠) انظر المادة ٣٠ من الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ؛ والمادة ١٨ من اتفاقية بازل ؛ والمادة ١٠ من اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون .

## ٢ - الأثر القانوني

١٢ - والسائد أن تكون المرفقات ملزمة قانونيا لجميع الأطراف في المعاهدة باستثناء الأطراف التي تودع اعتراضا خلال فترة زمنية محددة بعد استلام إخطار اعتماد المرفق<sup>(١١)</sup>.

## ٣ - المحاسن والمساوي

١٣ - والمرفقات طريقة مفيدة ، وإن كانت محدودة ، لوضع نظام قانوني في اطار اتفاقية ما . وتستخدم المرفقات كوسيلة لاستكمال المعلومات في المعاهدة وعادة ما تقتصر على المسائل الإجرائية والعلمية والتقنية والإدارية<sup>(١٢)</sup> . وهكذا فإن اجراءات اعتماد المرفقات أو تعديلها تتفادى عملية التصديق المطولة . وعادة ما يعدل المرفق بنفس الاجراء الذي تعدل به المعاهدة أو بروتوكولاتها<sup>(١٣)</sup> ولكن نظرا الى أن تعديله لا يتطلب التصديق فإن عملية تعديله تستغرق وقتا أقل .

١٤ - وللمرافق ميزة أخرى وهي أن النفاذ يبدأ تلقائيا لكافة الأطراف بعد إخطارها باعتماد تلك المرافق ، باستثناء تلك الدول التي تودع اعتراضا خلال مهلة زمنية محددة<sup>(١٤)</sup> .

١٥ - إن تقييد نطاق المرافق على نحو عام يحد من قدرتها على احداث تغييرات أساسية وجوهرية ، وعليه ، فإنها لا تكون مفيدة في هذا الصدد كالطرائق الأخرى المستخدمة في وضع النظم القانونية .

## دال - القرارات

## ١ - القاعدة الإجرائية

١٦ - إن القرارات هي تعبيرات عن تصميم أطراف المعاهدة أو إرادتهم أو رأيهم ، وتعتمد القرارات في الغالب بتوافق الآراء أثناء اجتماعات تلك الأطراف .

(١١) المصدر السابق .

(١٢) المصدر السابق .

(١٣) المصدر السابق .

(١٤) انظر الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ، الفقرة ٢ (ج) من المادة ٣٠ ؛ واتفاقية بازل ، المادة ١٨ (٣) ،

واتفاقية فيينا ، المادة ١٠ (٢ج) .

٢ - الأثر القانوني

١٧ - والقرارات غير ملزمة قانونيا من الناحية الفنية ولكن عندما تعتمد بتوافق الآراء من جانب الأطراف فانه يصبح لها أثر تنفيذي بنفس القدر الى حد كبير<sup>(١٥)</sup>.

٣ - المزايا والعيوب

١٨ - وتمتاز القرارات بأنها يمكن أن تعمل باعتبارها وسائل مرنة وسريعة لاحراز التقدم في تحسين تنفيذ إحدى الاتفاقيات . وحيث لا يتطلب الأمر إجراء تعديل أو إضافة مرفق ، كما أن التصديق عليها لا يكون ضروريا . يضاف إلى ذلك أنه إجراء يمكن أن يكون محلا لقدر من النزاع أقل من الطرائق الأخرى ، إذ أنه لا يطلب من الأطراف ، فيما يتعلق بالقرارات ، الموافقة على بيان رسمي وملزم من الناحية القانونية .

١٩ - وبالعكس ، فإن القرار ليس ملزما من الناحية القانونية ، وترتهن فعاليته بمدة بقاء وبقوة توافق الآراء الذي أحدث القرار .

٢٠ - والقرارات أداة مهمة في تنفيذ اتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض واعترافا بالأثر المحتمل أن يحدثه استخدام القرارات ، فإن مؤتمر الأطراف في هذه الاتفاقية قد استخدم صياغة ضمن الاتفاقية لوضع قواعد إجرائية لاتخاذ القرارات التي وإن كانت غير ملزمة قانونا فإنها تسري بذلك الأثر<sup>(١٦)</sup> . واعتبار من آذار/مارس ١٩٩٢ انعقد مؤتمر الأطراف تسع مرات واعتمد ما يزيد على ١٦٥ قرارا<sup>(١٧)</sup> .

هاء - الاعلانات والبيانات التفسيرية

١ - القاعدة الإجرائية

٢١ - يجوز لدولة ما ، عند التوقيع على وثيقة التصديق أو تقديمها أن ترفق معها بيانا تعلن من خلاله موقفها إزاء قضية محددة أو توضح تفسيرها لجزء محدد من النص .

(١٥) ولقرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة أثر مماثل نظرا إلى أن قرارات الجمعية العامة تتخذ في معظم الحالات بتوافق الآراء فيمكن اعتبارها مقررات ملزمة .

(١٦) تمنح المادة الحادية عشرة (٣) من اتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض مؤتمر الأطراف الصلاحية باصدار توصيات ، عند الاقتضاء ، لزيادة فعالية هذه الاتفاقية . واستنادا الى هذه الصياغة اعتمد مؤتمر الأطراف القرار ٤-٦ الذي ينص على تقديم نص أي مشروع قرار إلى الأمانة قبل ١٥٠ يوما من انعقاد مؤتمر الأطراف (ما لم يحدث ظروف استثنائية) . واعتمد مؤتمر الأطراف أيضا نظاما داخليا جديدا يسمح باعتماد القرارات بعد اتخاذها عن طريق تصويت الأغلبية البسيطة انظر : Willem Wijnstekers, *The Evolution of CITES*, Third Edition, 1992, 155-6 .

(١٧) انظر Wijnstekers, *supra* note 16, 155 ، التي تناقش مقررات مؤتمر الأطراف في اتفاقية الاتجار الدولي في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض بشأن القرارات المتعلقة بالاتفاقية .

٢ - الأثر القانوني

٢٢ - تكون الاعلانات والبيانات التفسيرية غير ملزمة قانونيا للأطراف الأخرى . إذ تنص المادة ٣١ من اتفاقية فيينا المعنية بقانون المعاهدات<sup>(١٨)</sup> على تفسير أي معاهدة بحسن نية وفقا للمعنى العادي لمصطلحات المعاهدة في سياقها وفي ضوء هدفها والغرض منها . كما تنص المادة ٣٢ من نفس الاتفاقية على أنه قد يصعب اللجوء الى وسائل تفسير اضافية ، بما في ذلك العمل التحضيري للمعاهدة وظروف إبرامها إلا إذا كان التفسير الناشئ عن المادة ٣١ : (أ) يترك المعنى مبهما أو غامضا ؛ أو (ب) يؤدي الى نتيجة يثبت أنها سخيفة وغير معقولة بشكل واضح وجلي .

٣ - المزايا والعيوب

٢٣ - بما أن الاعلانات والبيانات التفسيرية تصدر من جانب واحد فمن السهل إضافتها الى الاتفاقية ولا تخضع لعمليات الاعتماد أو التصديق . أما ميزتها الرئيسية فهي أنها قد تكون بمثابة إشارات وطنية مرسله من أجل تيسير استقبال المعاهدة . بيد أن الاعلانات والبيانات التفسيرية غير ملزمة قانونيا وتصدر عموما من طرف واحد ، ولذلك فقد لا تكون هي الصك المختار لتحسين تنفيذ المعاهدة على الصعيد الدولي .

واو - التحفظات<sup>(١٩)</sup>

١ - قاعدة إجرائية

٢٤ - ان التحفظ ، تبعا للتعريف الوارد في اتفاقية فيينا المعنية بقانون المعاهدات ، هو بيان من جانب واحد "ترمي دولة ما بموجبه الى استبعاد أو تحوير الأثر القانوني لأحكام معينة من أحكام المعاهدة عند تطبيقها على تلك الدولة" (الفقرة ١ (د) من المادة ٢) .

٢ - الأثر القانوني

٢٥ - يمكن للتحفظ تحوير الأثر القانوني لأحكام محددة عند تطبيقها على الدولة صاحبة التحفظ ما دام ذلك لا يتعارض مع هدف الاتفاقية أو الغرض منها .

٣ - المزايا والعيوب

٢٦ - من مزايا التحفظ أنه يسمح بمشاركة أكبر في نظام المعاهدة . ومن عيوبه أنه يخلق إلتزامات قانونية مختلفة فيما بين الأطراف الأمر الذي قد يعوق تنفيذها .

(١٨) . United Nations, *Treaty Series*, VOL. 1155, No. 18232, P. 331

(١٩) لا تميل المعاهدات البيئية الحديثة الى السماح بالتحفظات بشأنها .

### ثالثا - المعاهدات قبل بدء نفاذها

٢٧ - تلتزم الدول الموقعة على المعاهدة بالامتناع عن القيام بأفعال قد تبطل هدف المعاهدة والغرض منها ، وذلك بمقتضى المادة ١٨ من اتفاقية فيينا المعنية بقانون المعاهدات .

٢٨ - ولكن الحكومات لا تقف مكتوفة الأيدي بصورة سلبية إذ أن بوسعها عند اعتماد إحدى المعاهدات ، أن تتخذ قرارات لتوجيهها ولتوجيه المنظمات ذات الصلة قبل بدء نفاذ المعاهدة . وغالبا ما تعتمد الحكومات الموقعة عليها قرارات للعمل بها أثناء الفترة الانتقالية للمعاهدة بعد التوقيع عليها وقبل بدء نفاذها .

٢٩ - وقد تنص القرارات الصادرة عند اعتماد المعاهدة على إنشاء أفرقة عمل مخصصة وأفرقة خبراء أو هيئات حكومية دولية للمحافظة على قوة اندفاع المعاهدة وللتحضير للاجتماع الأول للأطراف . وعلى الرغم من أن هذه الهيئات لا تستطيع اتخاذ مقررات ملزمة قانونيا فإنها قد تكون محافل قوية لوضع المقترحات والتوصيات أمام الاجتماع الأول للأطراف ، وهو هيئة الإدارة التي تتمتع بالسلطة القانونية لاتخاذ مقررات ملزمة .

٣٠ - وعلاوة على ذلك ، فإن الحكومات قد تدعو ، عن طريق هذا النوع من القرارات ، الى اتخاذ إجراء قبل بدء نفاذ الاتفاقية ؛ فعلى سبيل المثال ينص القرار ٢ الذي أصدره المؤتمر لاعتماد النص المتفق عليه للاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ، على اتخاذ إجراء بشأن عدد من القضايا المحددة باعتبارها قضايا هامة بشكل خاص . وهذه الألية أيضا هي التي بدأت إنشاء اللجنة الحكومية الدولية المعنية بوضع الاتفاقية<sup>(٢٠)</sup> . وعلى الرغم من أن اللجنة الحكومية الدولية المعنية بوضع اتفاقية للتنوع البيولوجي ليست لها الصلاحية في اتخاذ مقررات ملزمة قانونيا ، فإن القرار يطلب منها النظر في عدد كبير من القضايا<sup>(٢١)</sup> .

---

(٢٠) دعا المؤتمر ، بموجب الفقرة ٢ من القرار ، مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى أن يطلب من المدير التنفيذي عقد اجتماعات اللجنة الحكومية الدولية المعنية بوضع الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي ابتداء من عام ١٩٩٣ .

(٢١) على اللجنة الحكومية الدولية المعنية بوضع اتفاقية للتنوع البيولوجي أن تنظر ، ضمن جملة أمور أخرى ، في "الاستعدادات الأخرى لعقد الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية" (الفقرة ٢ '١' من القرار ٢ من وثيقة نيروبي الختامية) .