

January 2004



منظمة الأغذية  
والزراعة  
للأمم المتحدة

联合国  
粮食及  
农业组织

Food  
and  
Agriculture  
Organization  
of  
the  
United  
Nations

Organisation  
des  
Nations  
Unies  
pour  
l'alimentation  
et  
l'agriculture

Organización  
de las  
Naciones  
Unidas  
para la  
Agricultura  
y la  
Alimentación

## هيئة الموارد الوراثية للأغذية والزراعة

### بناء الامتثال بموجب المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة بقلم ماس جوت و رينيه ليفيبه<sup>(1)</sup>

أعدت هذه الوثيقة بناء على طلب أمانة هيئة الموارد الوراثية للأغذية والزراعة، التي تعمل كلجنة مؤقتة للمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة (المعاهدة)، من أجل تقديم معلومات عن أحكام الامتثال في الاتفاقات الدولية الأخرى وتحفيز الفكر فيما يتعلق بتنفيذ المادة 21 من المعاهدة، التي تنص على أن "يقوم الجهاز الرئاسي في أول اجتماع له بالنظر في الاجراءات والآليات التعاونية والفعالة للتشجيع على تنفيذ أحكام هذه المعاهدة ومعالجة المسائل المتعلقة بعدم الامتثال".

ويتحمل المؤلفان مسؤولية هذا النص الذي لا يمثل بالضرورة آراء منظمة الأغذية والزراعة أو دولها الأعضاء.

(1) رينيه ليفيبه هو دكتور في القانون يعمل في الأوساط الأكاديمية والعملية في مجال القانون الدولي. وله مؤلفات نشرت على نطاق واسع عن قضايا تتعلق بالقانون البيئي الدولي والسياسات. وهو يحاضر حالياً في القانون البيئي الدولي بمدارس القانون التابعة لجامعة أوترخت وكلية كوين ماري ووست فيلد بجامعة لندن.

ماس جوت هو محام دولي يعمل في الأوساط الأكاديمية والممارسة القانونية، ومتخصص في القضايا القانونية والمؤسسية والاجرائية في مجال السياسات البيئية الدولية والقانون البيئي الدولي. وهو يحاضر عن القانون البيئي الدولي في كلية القانون بجامعة أوترخت، وله منشورات عن قضية الامتثال.



## بناء الامتثال بموجب المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة

### قائمة المحتويات

الصفحة		
1	مقدمة	-1
1	حالة التطبيق	-2
1	1-2 اجراءات الامتثال في مجال التطبيق	
3	2-2 اجراءات الامتثال قيد التفاوض	
5	3-2 الاجراءات ذات الصلة	
6	4-2 المبادئ التوجيهية	
7	الامتثال وتسوية النزاعات	-3
8	المادة 21 من المعاهدة	-4
10	قوالب البناء	-5
11	1-5 الهدف والمبادئ والطبيعة	
12	2-5 الوظائف	
14	3-5 الهيكل المؤسسي	
16	4-5 مبررات التفعيل	
19	5-5 الضمانات الاجرائية	
23	6-5 مصادر المعلومات	
24	7-5 الردود	
28	8-5 الحصار المؤسسي	
29	9-5 النطاق	
30	التكاليف	-6



## 1- مقدمة

1- الهدف من هذه الوثيقة هو تحفيز الفكر فيما يتعلق بتنفيذ الحكم الوارد في المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة لعام 2001 التابعة للمنظمة والذي يكلف الجهاز الرياسي باعتماد اجراء خاص بالامتثال، وهو بالتحديد المادة 21:

يقوم الجهاز الرياسي في أول اجتماع له بالنظر في الاجراءات والآليات التعاونية والفعالة للتشجيع على تنفيذ أحكام هذه المعاهدة ومعالجة المسائل المتعلقة بعدم الامتثال. وتشتمل هذه الاجراءات والآليات على عمليات المتابعة وتقديم المشورة والمساعدة، بما في ذلك المشورة والمساعدة القانونية عند الحاجة اليها، وبالأخص للبلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة تحول.

ومع مراعاة العمل الذي اضطلعت به الأمانة<sup>(2)</sup> بالفعل، تعتمد هذه الورقة (التي استكملت في ديسمبر/كانون الأول 2003) على مواد مأخوذة من اجراءات الامتثال المعمول بها والتي بدأت في الظهور، والاجراءات المتعلقة بالامتثال، والمبادئ التوجيهية لوضع اجراءات الامتثال (القسم 2). وتقدم تحليلات عن الاختلافات بين اجراءات الامتثال واجراءات تسوية النزاعات (القسم 3)، وعناصر المادة 21 من المعاهدة (القسم 4). ويتكون جوهر هذه الورقة من "قوالب بناء" - أي العناصر التي تشترك فيها اجراءات الامتثال المعمول بها والتي بدأت في الظهور (القسم 5) - والتي يمكن بحثها عند وضع اجراء الامتثال بموجب المادة 21 من المعاهدة. وأخيراً، تقدم الورقة مؤشراً للتكاليف التي ينطوي عليها تطبيق اجراء الامتثال (القسم 6).

2- وفي هذه الورقة، يعني مصطلح "الامتثال" وفاء طرف ما بالتزاماته بموجب اتفاق متعدد الأطراف<sup>(3)</sup>.

## 2- حالة التطبيق

### 1-2 اجراءات الامتثال المعمول بها

1- حتى ديسمبر/كانون الأول 2003، تطبق اجراءات الامتثال في خمس معاهدات بيئية (اتفاقات بيئية متعددة الأطراف). وكان اجراء عدم الامتثال بموجب بروتوكول مونتريال لعام 1987 بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون الملحق اتفاقية فيينا لعام 1985 لحماية طبقة الأوزون (بروتوكول مونتريال) مطبقاً لأطول وقت<sup>(4)</sup>. وقد صيغ هذا الاجراء أول مرة في عام 1990، عملاً بالمادة 8 من بروتوكول مونتريال بناء على قرار اتخذه اجتماع الأطراف. وبعد عامين من التطبيق المؤقت، أعلن الاجتماع الرابع للأطراف عن التنفيذ الكامل للاجراء في عام 1992. وحتى ديسمبر/كانون الأول 2003، عقدت لجنة التنفيذ، وهي الهيئة المسؤولة عن الاجراء، 31 اجتماعاً.

(2) أنظر CGRFA/MIC-1/02/7.

(3) قارن الفصل الأول، القسم جيم، الفقرة 9 (أ) من المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة عن الامتثال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وانفاذها (أنظر القسم 2-4).

(4) أنظر القرار IV/MP.5، بالصيغة المعدلة للقرار X/MP.10، UNEP/OzI.Pro.10/9 (3 ديسمبر/كانون الأول 1998)، المرفق الثاني، الصفحات من 47-49 (اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال). وقد عدل القرار الأصلي عام 1998 لتحسين استمرارية العضوية في لجنة التنفيذ ولادخال أطر زمنية أكثر تفصيلاً.

2- وفي عام 1997، اعتمدت الهيئة التنفيذية لاتفاقية التلوث الجوي العابر للحدود البعيد المدى لعام 1979 التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا (اتفاقية التلوث الجوي) اجراء خاصا بالامتثال<sup>(5)</sup> ولا تتضمن الاتفاقية حكما يكلف الهيئة التنفيذية اعتماد اجراء خاص بالامتثال. غير أن بروتوكولها لعام 1991 وعام 1994 يتضمنان مثل هذا الحكم، الذي أوحى به التطورات في اطار بروتوكول مونتريال. وبدلا من وضع اجراءات الامتثال بصورة منفصلة في اطار البروتوكولات المختلفة، تقرر اختيار اجراء "مشترك" واحد، وهذا الاجراء لا يطبق على الاتفاقية نفسها، وانما يطبق على جميع بروتوكولاتها النافذة. وحتى ديسمبر/كانون الأول 2003، عقدت لجنة التنفيذ، وهي الهيئة المسؤولة عن الاجراء، اثني عشر اجتماعا.

3- وفي عام 2001، جاءت اتفاقية تقدير الأثر البيئي في سياق عابر للحدود لعام 1991 التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا (اتفاقية الأثر البيئي) باجرائها الخاص بالامتثال، وان كانت لم تتضمن حكما يكلف اجتماع الأطراف باعتماد اجراء خاص بالامتثال<sup>(6)</sup>. ويعتمد هذا الاجراء اعتمادا كبيرا على اجراء الامتثال في اطار اتفاقية التلوث الجوي. ويجري حاليا استعراض هذا الاجراء، بغية ادراج أحكام خاصة بالمشاركة العامة. ومن المتوقع تعديل الاجراء في الاجتماع السادس للأطراف، المقرر عقده في عام 2004. وحتى ديسمبر/كانون الأول 2003، اجتمعت لجنة التنفيذ خمس مرات.

4- وفي عام 2002، كانت الاتفاقية الخاصة باتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام الى القضاء في المسائل المتعلقة بها لعام 1998 التابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا (اتفاقية الحصول على المعلومات) ثالث اتفاقية تابعة للجنة الاقتصادية لأوروبا تعتمد اجراء خاصا بالامتثال، تنفيذا للمادة 15 من الاتفاقية<sup>(7)</sup> وهذا الاجراء فريد من حيث أنه يسمح لأفراد الجمهور، تحت ظروف معينة، بالاحتكام الى هذا الاجراء. وحتى ديسمبر/كانون الأول 2003، اجتمعت لجنة الامتثال مرتين، ولكنها لم تقم بعد بأي عمل يتعلق بالمسائل الجوهرية.

5- واعتمد الاجتماع السادس لمؤتمر الأطراف<sup>(8)</sup> اجراء الامتثال في اطار اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود لعام 1989 (اتفاقية بازل) في ديسمبر/كانون الأول 2002. ولا تتضمن الاتفاقية حكما يكلف مؤتمر الأطراف باعتماد اجراء خاص بالامتثال، الا أن وضع مثل هذا الاجراء جاء بقرار من مؤتمر الأطراف<sup>(9)</sup> وفي مارس/آذار 2003، انتهت عملية انتخاب أعضاء اللجنة التي تتولى مسؤولية هذا الاجراء. وعقد أول اجتماع للجنة في أكتوبر/تشرين الأول 2003.

6- وبعد مفاوضات مكثفة على مستوى رفيع، تم بنجاح في عام 2001 وضع اجراء الامتثال في اطار بروتوكول كيوتو لعام 1997 الملحق باتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ لعام

(5) أنظر القرار 2/1997 بالصيغة المعدلة للقرار 3/1998، ECE/EB.AIR/75 (16 يناير/كانون الثاني 2002)، المرفق الخامس، الصفحات 35-38 (LRTAP CP). وقد عدل القرار الأصلي عام 1998، لتوسيع حجم لجنة التنفيذ من ثمانية أعضاء الى تسعة أعضاء.

(6) أنظر القرار II/4، MP.EIA/4 (7 أغسطس/آب 2001)، الصفحات 72-76 (اجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي).

(7) أنظر القرار I/7 (نسخة غير منقحة، 31 أكتوبر/تشرين الأول 2002) (اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات).

(8) أنظر القرار 40/6، UNEP/CHW VI/12، (10 فبراير/شباط 2003)، الصفحات 45-50 (اجراء الامتثال في اتفاقية بازل).

(9) أنظر القرار 35/3، UNEP/CHW III/11، (17 أكتوبر/تشرين الأول 1995).

1992، في الدورة السابعة لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية<sup>(10)</sup> ويوجد الأساس لاجراء الامتثال في المادة 18 من البروتوكول. وبرغم الانتهاء من وضع هذا الاجراء فانه لم يطبق بعد، حيث أنه ينتظر بدء نفاذ بروتوكول كيوتو. ويتعين على مؤتمر الأطراف في اجتماعه الأول اعتماد الاجراء بصورة رسمية.

7- وأخيراً، اعتمد الأطراف في الاتفاقية الاقليمية الفرعية لحماية جبال الألب لعام 1991 (اتفاقية الألب) اجراء للامتثال في عام 2002.<sup>(11)</sup> ويستند الاجراء بدرجة كبيرة الى اجراءات الامتثال التي اعتمدت في اطار اللجنة الاقتصادية لأوروبا. غير أنه يحمل بعض الملامح الخاصة، وهي ادماج نظام للرصد ضمن الاجراء (أنظر القسم 5-2)، ومشاركة المراقبين في الهيئة التي تتولى الاجراء (أنظر القسم 5-3)، واعطاء المراقبين الحق في تطبيق الاجراء (أنظر القسم 5-4).

## 2-2 اجراءات الامتثال قيد التفاوض

1- يوجد حالياً خمسة اجراءات للامتثال قيد التفاوض.

- مفاوضات الامتثال بموجب بروتوكول قرطاجنة لعام 2000 بشأن السلامة البيولوجية الملحق باتفاقية التنوع البيولوجي لعام 1992، التي بدأ نفاذها في سبتمبر/أيلول 2003، تدخل الآن مرحلة متقدمة ومن المتوقع أن يستكملها الأطراف في البروتوكول عند اجتماعهم الأول المقرر في فبراير/شباط 2004، وفقاً للمادة 34 من بروتوكول السلامة البيولوجية.<sup>(12)</sup>
- المفاوضات بشأن اجراء الامتثال بموجب المادة 17 من اتفاقية روتردام لعام 1998 بشأن تطبيق اجراء الموافقة المسبقة عن علم على مواد كيميائية ومبيدات آفات معينة خطرة متداولة في التجارة الدولية (اتفاقية روتردام)، التي سيبدأ نفاذها في مارس/آذار 2004، وهي تشير الى احراز تقدم نسبي. ويوجد على المادة حالياً مشروع اجراء، على أن تستمر المحادثات في الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف المقرر في سبتمبر/أيلول 2004.
- وفي اطار المادة 17 من اتفاقية استكهولم لعام 2001 بشأن الملوثات العضوية الثابتة (اتفاقية استكهولم)، التي يتوقع أن يبدأ نفاذها في عام 2004، التمسست الآراء في عام 2002 بشأن اجراء للامتثال. ومن المتوقع أن يعالج الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف مسألة اجراء الامتثال في المستقبل بالتفصيل لأول مرة.
- وفي اطار المنظمة البحرية الدولية، لا تزال المحادثات بشأن اجراء الامتثال في اطار المادة 11 من بروتوكول لندن عام 1996، الملحق بالاتفاقية المتعلقة بمنع التلوث البحري الناجم عن القاء النفايات والمواد الأخرى في مرحلة مبكرة من عام 1972. والتمست الآراء من خلال استبيان في عام 2002 ونوقشت في اجتماع عقد في أكتوبر/تشرين الأول 2003. وسوف يستمر النقاش في عام 2004.
- وتجري أيضاً مناقشات أولية بشأن اجراء للامتثال في اطار بروتوكول المياه والصحة عام 1996 الذي وضعتة اللجنة الاقتصادية لأوروبا والملحق باتفاقية عام

(10) أنظر القرار FCCC/CP/2001/13/Add.3، 24/CP.7 (21 يناير/كانون الثاني 2002)، الصفحات 64-77 (اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو).

(11) أنظر القرار VII.4، 33 (2003) *Environmental Policy and Law*، الصفحات 179-180.

(12) للاطلاع على النص قيد البحث، أنظر ICCP Recommendation 3/2، UNEP/CBD/ICCP/3/10 (27 مايو/أيار 2002)، الصفحات 34-43 (مشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية).

1992 بشأن حماية واستخدام المجاري المائية والبحيرات الدولية العابرة للحدود (بروتوكول المياه والصحة)، تنفيذاً للمادة 15 من البروتوكول.

2- وفضلاً عن هذا، يتضمن بروتوكولان للجنة الاقتصادية لأوروبا، تم اعتمادهما مؤخراً، أحكاماً بتكليف الهيئة العليا في كل منهما باعتماد اجراء للامتثال. وفي اطار بروتوكول بشأن انطلاق الملوثات وسجلات النقل لعام 2003 الملحق باتفاقية الحصول على المعلومات (بروتوكول انطلاق الملوثات)، سوف يطبق الاجراء بصورة منفصلة عن اجراء الامتثال في اطار اتفاقية الحصول على المعلومات (المادة 22). وعلى العكس من ذلك، سوف يتم، بقدر المستطاع، ادماج الاجراء الذي يتخذ في المستقبل في اطار بروتوكول 2003 بشأن تقدير الاثر البيئي الاستراتيجي لعام 2003، الملحق باتفاقية إسبو (بروتوكول الاثر البيئي) ضمن الاجراء المطبق بموجب اتفاقية إسبو (المادة 14-6). ومن المتوقع أن تبدأ صياغة كل من اجرائي الامتثال في خلال عام 2004.

### 3-2 الاجراءات ذات الصلة

1- يمكن العثور على اجرائين متعلقين بالامتثال في 1973 في اطار اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض<sup>(13)</sup>، واتفاقية برن لعام 1979 بشأن المحافظة على الحياة البرية والموائل الطبيعية في أوروبا (اتفاقية برن)<sup>(14)</sup>، ومع أن هذين الاجراءين يتصدیان لحالات عدم الامتثال، فانهما يختلفان عن اجراء الامتثال من المنظور الاجرائي والمؤسسي. فلم تنشأ الهيئات الخاصة التي تتولى الاجراء. وعندما تدرك أمانتا هاتين الاتفاقيتين وجود حالة محتملة لعدم الامتثال، مثلاً عن طريق معلومات مقدمة من أحد الأطراف أو من طرف فاعل ليست له صفة الدولة، فانها تبحث الحالة وتقرر ما اذا كانت ستتصرف أو لا تتصرف. وعندما يقتضي الأمر اتخاذ اجراء، فان الأمانة تلتزم رأي الطرف المعني وتطلب منه مزيداً من المعلومات. وبعد استجابة ذلك الطرف، تقرر الأمانة، بموافقة المكتب في حالة اتفاقية برن، ما اذا كان هناك سبب كاف لادراج القضية في جدول أعمال هيئات أخرى منشأة بموجب معاهدات لاعتماد الاستجابات الخاصة بالتصدي لحالة عدم الامتثال. ويجري حالياً استعراض الاجراء بموجب اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض. ويهدف الاستعراض الى تجميع الممارسات وتقنيها حسبما تطورت خلال السنوات السابقة، ومن المتوقع أن يجعل هيكل الاجراء قريبا من اجراء الامتثال بموجب الاتفاقات البيئية الأخرى المتعددة الأطراف.

2- وينبغي أيضاً ملاحظة أن اثنين من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف يتضمنان حكماً بتكليف الهيئة العليا في كل منهما باعتماد ما يسمى بالعملية الاستشارية المتعددة الأطراف – وهو

(13) أنظر على وجه الخصوص المادة الثالثة عشرة من اتفاقية الاتجار الدولي بأنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالانقراض، والقرار 3/11؛ وللحصول على فكرة عامة عن الاجراء الخاص بهذه الاتفاقية، أنظر الوثيقة CoP 12 Doc. 26 (2002).

(14) أنظر T-PVS (93) 48، الملحق 4 للاطلاع على النص المفصل لنظام فتح واغلاق الملفات.

اجراء يحمل بعض الملامح الاجرائية والمؤسسية المشتركة مع اجراء الامتثال، ولكنه يركز على حل مسائل التنفيذ الخاصة بكل طرف من الأطراف، بدلا من التصدي لحالات عدم الامتثال. وفي المقام الأول، قام الأطراف في الاتفاقية الاطارية بصياغة مشروع لعملية استشارية متعددة الأطراف بموجب المادة 13 من الاتفاقية. ولكن نظرا لوجود قضايا لم تحل تتعلق بتشكيل الهيئة المقرر أن تتولى العملية الاستشارية المتعددة الأطراف، لم يتم الانتهاء من هذه العملية بصورة كاملة ولذلك لم يبدأ تطبيقها<sup>(15)</sup> ثانيا، لا تتضمن المادة 27 من اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر لعام 1994 حكما يتعلق بعملية استشارية مماثلة. ولم تعط المادة حتى الآن أولوية عالية. ومن ثم لم يحرز أي تقدم جوهري في بلورة هذه العملية. وفي الاجتماع السادس لمؤتمر الأطراف، تقرر طلب المزيد من الآراء وادراج القضية في جدول أعمال الاجتماع السابع لمؤتمر الأطراف لمواصلة النظر فيها.

3- وفي أبريل/نيسان 2001، اعتمدت الهيئة المؤقتة المعنية بالمعايير الدولية لتدابير الصحة النباتية في اطار الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات لعام 1951 "الخطوط التوجيهية للابلاغ عن حالات عدم التقيد باشتراطات الصحة النباتية والاجراءات الطارئة"<sup>(16)</sup> (المبادئ التوجيهية للابلاغ عن عدم الامتثال). وتنتمي هذه "الخطوط التوجيهية" للمعايير الدولية لتدابير الصحة النباتية (المعايير الدولية) التي يطبقها أعضاء منظمة التجارة العالمية في اطار الاتفاق بشأن تطبيق التدابير الصحية وتدابير الصحة النباتية. والغرض من هذه المعايير الدولية هو تحقيق اتساق دولي لتدابير الصحة النباتية بهدف تسهيل التجارة وتجنب استخدام تدابير لا مبرر لها كحواجز أمام التجارة. ونظرا لأن هذا الاجراء صمم للتصدي لحالات عدم الامتثال الناشئة عن استيراد مواد تشملها الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، فان "الخطوط التوجيهية" تطبق في سياق ثنائي. فيجوز للطرف المستورد ابلاغ الطرف المصدر عن حالات واضحة لعدم الامتثال واجراءات الطوارئ التي تطبق على الواردات. ويجب على الطرف المصدر التحقيق في هذه الحالات لتحديد السبب المحتمل واتخاذ الاجراءات التصحيحية الضرورية.

## 4-2 المبادئ التوجيهية

1- ينبغي الإشارة، فضلا عن ذلك، الى مجموعتين من المبادئ التوجيهية التي تتصدى لقضايا الامتثال والتنفيذ. ففي عام 2002، اعتمد مجلس ادارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة المبادئ التوجيهية بشأن الامتثال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وتطبيقها (المبادئ التوجيهية للبرنامج)<sup>(17)</sup>. وتقدم المبادئ التوجيهية "مجموعة أدوات" من الاعتبارات والاقتراحات والمقترحات والتدابير المحتملة التي قد تتخذها الحكومات وأصحاب المصلحة لتحسين الامتثال بجميع الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف الحالية والمقبلة وتطبيقها. وهذه المبادئ التوجيهية ليست ملزمة قانونا. ومع أنها ليست مطبقة في سياق المنظمة، فانه يمكن استخدامها كمصدر للمعلومات.

2- وتم أخيرا اعتماد "المبادئ التوجيهية لتعزيز الامتثال للاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف وتنفيذها في اقليم اللجنة الاقتصادية لأوروبا" (المبادئ التوجيهية للجنة الاقتصادية لأوروبا) في سياق هذه اللجنة أثناء المؤتمر الوزاري الأوروبي الخامس "البيئة من أجل أوروبا" (كيف –

(15) للاطلاع على النص قيد البحث، أنظر 10/CP.4، Add.1/FCCC/CO/1998/16 (20 يناير/كانون الثاني 1999) الصفحات 42-56 (المسودة UNFCCC MCP).

(16) أنظر الوثيقة ISPM Pub. رقم 13.

(17) أنظر UNEP/GCSS.VII/6، (5 مارس/آذار 2002) الصفحتان 43 و44، UNEP/GCSS.VII/Add.2 (نوفمبر/تشرين الثاني 2002).

مايو/أيار 2003).<sup>(18)</sup> وهذه المبادئ التوجيهية استشارية أيضا ولتفادي التداخل مع المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، تركز المبادئ التوجيهية للجنة الاقتصادية لأوروبا على التنفيذ وليس على الامتثال. غير أنها تتضمن عرضا عاما لقوالب البناء المحتملة لاجراء الامتثال، وتقدم تصورا واضحا للعلاقة الوثيقة بين التنفيذ على المستوى الوطني والامتثال على مستوى المعاهدة.

### 3- الامتثال وتسوية النزاعات

1- من المسلم به عموما أن اجراءات الامتثال تختلف عن الاجراءات التقليدية لتسوية النزاعات. فمن حيث الصياغة، توضح جميع اجراءات الامتثال هذا الاختلاف بادراج حكم ينص على أن اجراء الامتثال يطبق "دون المساس" بأحكام المعاهدة المتعلقة بتسوية النزاعات.<sup>(19)</sup> غير أنه ينبغي ملاحظة أن مدى الاختلاف بين هذين النوعين من الاجراءات لا يفهم أو يقدر دائما بصورة كاملة. وتقديم عرض مفصل عن هذه الاختلافات لا يدخل ضمن نطاق هذه الورقة - فسوف يكفي تقديم عرض مختصر.

2- ما بعد النزاعات القانونية. تقتصر اجراءات تسوية النزاعات على التصدي للنزاعات القانونية. وفي سياق المعاهدات، يشمل ذلك تفسير وتطبيق أحكام المعاهدة. وقد ينطوي أحد اجراءات الامتثال أيضا على تفسير وتطبيق أحكام المعاهدة، ولكنه لا يقتصر على مثل هذه المسائل.

3- المصالح المشتركة في المعاهدة. يعطي اجراء تسوية النزاعات للدولة أداة لحماية مصالحها القانونية الفردية في المقام الأول،<sup>(20)</sup> في حين أن اجراء الامتثال يعد أداة لحماية المصلحة المشتركة في المعاهدة. وبعبارة أخرى، يجوز لأحد الأطراف أيضا الاحتكام الى اجراء الامتثال تجاه طرف آخر في حالة عدم وجود مساس بالمصلحة القانونية الفردية. فالخوف من أن تتزعزع مصلحة مشتركة بين مجموع الأطراف يكفي كأساس لتطبيق اجراء الامتثال. ومن الواضح أن هذه الخاصية لن تتبلور بالكامل الا عندما يدرج في اجراء الامتثال حكم خاص بالتفعيل من جانب طرف تجاه طرف آخر (أنظر القسم 4-5). وفي سياق قضية المصالح المشتركة في المعاهدة، من المهم الاشارة الى الفقرة الثالثة من ديباجة المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، والتي تسلم بأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة تشكل "مجالا مشتركا لاهتمامات جميع البلدان". ولهذا يمكن اعتبار أن النهج الثنائي، كما اعتمد في المبادئ التوجيهية للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، ليس ملائما لتطبيق المادة 21 من هذه المعاهدة.

4- ليس خصاميا. بخلاف اجراءات تسوية النزاعات، تعد اجراءات الامتثال غير خصامية. فمجرد استرعاء اهتمام الهيئة المسؤولة عن الاجراء الى حالة معينة، فان اجراء الامتثال بكامله لن يضع الطرف الذي قام بالتفعيل في حالة خصومة مع الطرف الآخر. ومن ثم فانه ينبغي ألا تدرج في اجراءات الامتثال أحكام ذات طبيعة خصامية كتلك المتعلقة بجواز تقديم الأدلة أو السلطات

(18) أنظر ECE/CEP/107 (2003).

(19) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 27؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم رابع عشر؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، السطور الافتتاحية؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 12؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 12؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 38.

(20) بالنسبة للاستثناء الظاهر، أنظر المادة 48-1 مسؤولية الدول عن الأفعال الخاطئة دوليا، المرفق من وثيقة الأمم المتحدة A/RES/56/83.

الاعتراضية. فضلا عن هذا، ينبغي للاجراء ألا يجعل من حالة الامتثال "حالة ثنائية". والواقع أن الطرف الذي قام بالتفعيل ينبغي أن يبقى بعيدا، بينما تدخل الهيئة المسؤولة عن الاجراء في حوار مع طرف المدعى عليه بعدم الامتثال. وينبغي عدم الخلط بين مصطلح "غير خصامي" ومصطلح "غير تصادمي"، أو النظر اليهما على أنهما قابلان للتبادل (أنظر أيضا القسم 4-3). فمصطلح "غير خصامي" يعد فكرة موضوعية تصف عملية ما، بينما يعبر مصطلح "غير تصادمي" عن عاطفة ذاتية. وحتى الجوانب الأكثر تيسيرا في اجراء الامتثال قد تنطوي على مواجهة بدرجة كبيرة.

5- *عملية اجبارية*. ويعتبر اجراء الامتثال، بمجرد اعتماده، عملية اجبارية. وينبغي عدم الخلط بين ذلك وبين نتيجة الاجراء، التي قد تكون ملزمة أو غير ملزمة للأطراف. وعلى العكس من ذلك، تعتبر اجراءات تسوية النزاعات، كقاعدة، اجراءات توافقية. وهناك استثناءات من ذلك عندما تلتزم الدول بالاجراءات الاجبارية لتسوية النزاعات.

6- *استجابات موجهة للمستقبل ومتعددة الأوجه*. تعد اجراءات الامتثال موجهة نحو المستقبل واستباقية. فبمجرد تحديد صعوبة متعلقة بالامتثال، يصبح الهدف هو معرفة السبب الجذري وصياغة الرد الأنسب لمراعاة الامتثال أو العودة الى حالة الامتثال في أسرع وقت ممكن. وقد تتفاوت هذه الردود ما بين تدابير تيسيرية وتدابير أقوى. غير أن تدابير تسوية النزاعات موجهة نحو الماضي وتفاعلية. فهي تتيح وسيلة أمام الدولة المتضررة لطلب التعويض. وتركز الاستجابات في اطار تدابير تسوية النزاعات على نتائج الأفعال غير المشروعة دوليا، وهي على وجه التحديد الوقف وعدم التكرار والاصلاح مثل استعادة الوضع والتعويض والترضية.

#### 4- المادة 21 من المعاهدة

1- تتضمن المادة 21 من المعاهدة تعليمات للجهاز الرياسي باعتماد اجراءات الامتثال. وبعد أول ظهور لمثل هذه التعليمات في بروتوكول مونتريال، أدرجت تعليمات مماثلة في كثير من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. ومقارنة بهذه الأحكام، تشترك المادة 21 من المعاهدة في عدة سمات معها، ولكنها تحمل أيضا عدة سمات فريدة. ومن الملاحظ أن المادة 21 من المعاهدة لا تتضمن أي عناصر اختيارية.

2- *عنصر الزمن*. قد يتعلق الوقت المحدد لاعتماد اجراءات الامتثال بحدث معين، مثل اجتماع للهيئة العليا للمعاهدة،<sup>(21)</sup> أو قد يكون مفتوحا.<sup>(22)</sup> ويجب على المجلس الرياسي اعتماد اجراءات الامتثال "في أول اجتماع له". وهذا حد زمني اجباري ينبغي عدم تجاهله ببساطة. وقد يؤدي ارجاء هذا الحد الزمني من جانب الجهاز الرياسي الى فترة طويلة من الجمود كما قد يتضح من الأزمات المتوقعة والمتعلقة بانشاء العملية الاستشارية المتعددة الأطراف بموجب الاتفاقية

(21) أنظر المادة 34 من بروتوكول السلامة البيولوجية؛ والمادة 18 من بروتوكول كيوتو؛ والمادة 11 من بروتوكول لندن؛ والمادة 8 من بروتوكول مونتريال؛ والمادة 22 من بروتوكول التلوث الجوي؛ والمادة 14-6 من بروتوكول الأثر البيئي؛ والمادة 15 من بروتوكول المياه والصحة.

(22) أنظر المادة 17 من بروتوكول انطلاق الملوثات ("بمجرد أن يصبح ذلك عمليا")؛ والمادة 17 من اتفاقية روتردام ("بمجرد أن يصبح ذلك عمليا")؛ المادة 15 من اتفاقية الحصول على المعلومات (بدون اشارة).

الاطارية واعتماد النظام الداخلي في اطار جميع الاتفاقيات الثلاث لمؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية.<sup>(23)</sup>

3- *طبيعة اجراءات الامتثال*. تقول المادة 21 من المعاهدة ان اجراءات الامتثال يجب أن تكون "تعاونية" و"فعالة"<sup>(24)</sup>. وتوحي الاشارة الى "تعاونية" بأن اجراءات الامتثال ينبغي أن تشجع الاستعراض والحوار بصورة ودية للتصدي لصعوبات الامتثال، وينبغي ألا تصبح اجراء لتسوية النزاعات مع عناصر خصامية (أنظر القسم 3، الفقرة 4).<sup>(25)</sup> وتوحي الاشارة الى "فعالة" بأن الاستجابة لصعوبات الامتثال لدى أحد الأطراف ينبغي أن تكون متوازنة مع سبب مثل هذه الصعوبات ونوعها ودرجتها وتواترها<sup>(26)</sup>. وتنفيذا للمادة 21 من المعاهدة، يجب أن تكون آليات الامتثال "عملية" على عكس الوصف الأكثر شيوعا وهو "مؤسسية"<sup>(27)</sup>. ويوحي مصطلح "عملية" بمزيد من المرونة فيما يتعلق بمسألة الهيكل المؤسسي (أنظر القسم 3-5).

4- *اهداف اجراءات الامتثال*. تشير المادة 21 من المعاهدة أيضا الى الغرض من اجراءات الامتثال، وهي بالتحديد تشجيع الامتثال والتصدي لقضايا عدم الامتثال (أنظر أيضا القسم 5-1)<sup>(28)</sup>. ووجوب التصدي لقضايا عدم الامتثال يوحي بنهج محدد تجاه الامتثال، أي النظر في الشكاوى المتعلقة بصعوبات الامتثال لدى كل طرف من الأطراف<sup>(29)</sup>. وتوحي الاشارة الى تشجيع الامتثال بأن قضايا الامتثال ينبغي ألا يتم التصدي لها فقط عن طريق نهج محدد، وانما عن طريق نهج عام أيضا، أي تحليل عام للامتثال لأحكام المعاهدة (أنظر أيضا القسم 5-2).

5- *اجراءات الامتثال الدنيا*. يجب أن تتناول اجراءات الامتثال التي اعتمدت في اطار المادة 21 من المعاهدة، كحد أدنى، عمليات المتابعة وتقديم المشورة والمساعدة. ففي المقام الأول، تعد الاشارة الى عمليات المتابعة أمرا فريدا. فوجود نظام لمتابعة الامتثال يعد عنصرا فريدا لاجراءات الامتثال وسوف يتطلب نظاما للإبلاغ (أنظر القسم 5-2). ثانيا، يجب أن تنص اجراءات الامتثال على تقديم المشورة وعلى تدابير تتعلق بتقديم المساعدة.<sup>(30)</sup> وتعد الاشارة الى المشورة القانونية أو المساعدة القانونية فريدة أيضا (أنظر القسم 5-7). ويعد تقديم المشورة والمساعدة تدابير تيسيرية لمساعدة طرف ما يواجه صعوبات في الامتثال. غير أن قائمة التدابير الواردة في المادة 21 من المعاهدة لم يقصد بها أن تكون حصرية ولا تستبعد ادراج تدابير أقوى في اجراء الامتثال (أنظر القسم 5-7).

(23) أنظر، فيما يتعلق بالعملية الاستشارية المتعددة الأطراف، المادة 13 من الاتفاقية الاطارية، وفيما يتعلق بالنظام الداخلي، أنظر المادة 7-3 من الاتفاقية الاطارية والمادة 23-3 من اتفاقية التنوع البيولوجي، والمادة 22-3 من اتفاقية مكافحة التصحر.

(24) عملا باتفاقيات اللجنة الاقتصادية لأوروبا، يجب أن تكون تدابير الامتثال غير تصادية وغير قضائية وذات طبيعة استشارية؛ أنظر المادة 22 من بروتوكول انطلاق الملوثات؛ والمادة 15 من بروتوكول المياه والصحة؛ والمادة 15 من اتفاقية الحصول على المعلومات. وهناك اتفاقيات أخرى لا تتضمن أوصافا؛ أنظر المادة 17 من اتفاقية استكهولم؛ والمادة 17 من اتفاقية روتردام؛ والمادة 11 من بروتوكول لندن؛ والمادة 8 من بروتوكول مونتريال.

(25) أنظر أيضا المادة 34 من بروتوكول السلامة البيولوجية؛ والمادة 22 من بروتوكول انطلاق الملوثات.

(26) أنظر أيضا المادة 18 من بروتوكول كيوتو.

(27) أنظر المادة 17 من اتفاقية استكهولم؛ والمادة 34 من بروتوكول السلامة البيولوجية؛ والمادة 17 من اتفاقية روتردام؛ والمادة 8 من بروتوكول مونتريال؛ والمادة 22 من بروتوكول انطلاق الملوثات.

(28) أنظر أيضا المادة 34 من بروتوكول السلامة الحيوية؛ والمادة 22 من بروتوكول انطلاق الملوثات؛ وقرن المادة 11 من بروتوكول لندن ("يقدر ويشجع").

(29) قرن المادة 17 من اتفاقية استكهولم؛ والمادة 17 من اتفاقية روتردام؛ والمادة 18 من بروتوكول كيوتو؛ والمادة 8 من بروتوكول مونتريال ("تحديد عدم الامتثال [...] ومعاملة الأطراف التي توجد في حالة عدم امتثال").

(30) أنظر أيضا المادة 34 من بروتوكول السلامة البيولوجية.

6- البلدان النامية والتي يمر اقتصادها بمرحلة تحول. تعد الاشارة الي البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة تحول في المادة 21 من المعاهدة سمة فريدة أيضا<sup>(31)</sup>. غير أنه ينبغي التشديد على أن جميع الأطراف في المعاهدة مطالبون بالامتثال امتثالا كاملا لأحكامها من تاريخ بدء النفاذ بالنسبة للطرف المعني. والحالة الخاصة بالبلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة تحول لا يمكن أن تبرر عدم الامتثال. غير أن احتياجاتها الخاصة يمكن أن تؤخذ في الاعتبار عند البيت في تطبيق التدابير (أنظر القسم 5-7)، خاصة فيما يتعلق بتطبيق التدابير التيسيرية، مثل تقديم المشورة والتدابير المتعلقة بتقديم المساعدة.<sup>(32)</sup>

## 5- قوالب البناء

### 1-5 الهدف والمبادئ والطبيعة

1- تتصدى جميع المفاوضات حول اجراءات الامتثال للقضايا الخاصة بهدف هذه الاجراءات ومبادئها وطبيعتها. وغالبا ما تكون المناقشات حول هذه القضايا ضرورية لايجاد أساس معرفي مشترك للمفاوضين والحصول على فكرة واضحة عن آرائهم أو طموحاتهم. غير أن ممارسة المفاوضات تبين أن توافق الآراء بشأن هذه القضايا صعب التحقيق. ولا تتصدى بعض اجراءات الامتثال لهذه القضايا على الاطلاق،<sup>(33)</sup> في حين أن اجراءات أخرى تشمل هذه القضايا أو بعضا منها، في الجزء التنفيذي من اجراء الامتثال،<sup>(34)</sup> وفي القرار الأساسي الخاص باجراء الامتثال؛<sup>(35)</sup> و/أو في ديباجة اجراء الامتثال<sup>(36)</sup> وفي حالة عدم وجود توافق في الآراء، قد يكون الحل البديل للخروج من مشكلة الهدف والمبادئ والطبيعة هو تكرار الحكم الوارد في المعاهدة والذي يكلف الهيئة العليا للمعاهدة باعتماد اجراء للامتثال، حيث أنها صيغة متفق عليها في المعاهدة.

#### الهدف

2- بينما تختلف أوصاف الهدف، فإنه يمكن استخلاص خمسة عناصر أساسية. فاجراءات الامتثال توفر وسيلة لما يلي:

- (1) تحديد صعوبات الامتثال، بما في ذلك حالات عدم الامتثال المحتملة أو المزعومة،
- (2) في مرحلة مبكرة،
- (3) وتحديد الأسباب الجذرية لمثل هذه الصعوبات وحالات عدم الامتثال،
- (4) وصياغة الردود الأمثل، بهدف
- (5) حل مثل هذه الصعوبات أو تصحيح حالة عدم الامتثال دون ابطاء.<sup>(37)</sup>

(31) أنظر أيضا اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 2.  
(32) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، الفقرة رابع عشر؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، الفقرتان 1-6 و 2-6.  
(33) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات.  
(34) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرتان 1 و 2 (الهدف والطبيعة)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم أولا (الهدف)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرتان 7(دال) و 8 (الهدف مع الارتباط بالوظائف)؛ وبروتوكول الامتثال في اتفاقية تقدير الأثر البيئي، الفقرة 3 (الهدف مع الارتباط بالوظائف).  
(35) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرات 4 الى 7 (الهدف مرة أخرى).  
(36) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القراءة الثالثة (المبادئ).  
(37) أنظر أيضا المبادئ التوجيهية لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، الفقرة 14 (دال) (2)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية بازل، ديباجة القرار الرئيسي، الفقرات 4-7.

ومن الملاحظ أن "الخطوط التوجيهية" للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات تحتوي على بعض هذه العناصر المشتركة مع إجراءات الامتثال. ولهذا تقول "الخطوط التوجيهية" ان المقصود بالاجراء هو "المساعدة على استقصاء سبب عدم الامتثال، وتسهيل الخطوات التي تحول دون تكراره"<sup>(38)</sup>. وهذا يصدق أيضا على مشروع العملية الاستشارية المتعددة الأطراف في اطار الاتفاقية الاطارية<sup>(39)</sup>. وهكذا فان الهدف المقترح لهذه العملية هو مساعدة الأطراف على التغلب على صعوباتهم ومنع نشوب نزاعات. وهناك هدف آخر لهذه العملية وهو تشجيع فهم الاتفاقية التي تطبق عدا الاجراء في اطارها.

3- وأحيانا تتضمن أوصاف الهدف منظورين، وان كان ذلك بصورة ضمنية في أغلب الأحوال. المنظور الأول هو غير جدلي ويتعلق بالاجراء الذي يصلح لأن يكون "نافذة مساعدة" للأطراف التي تواجه صعوبات في الامتثال. ويظهر هذا في صياغات من قبيل "تيسير" الامتثال، أو "مساعدة" الأطراف التي تواجه صعوبات في الامتثال، أو "تقديم المشورة والمساعدة". وبينما يبرز المنظور الأول الجانب التيسيري لاجراء الامتثال، فان المنظور الثاني يعد أكثر اثاره للجدل لأنه يتعلق بتدابير أقوى محتملة لتصحيح حالات عدم الامتثال. وقد يظهر هذا في الهدف عن طريق استخدام عبارات من قبيل "تأمين" الامتثال، أو "بهدف تأمين" الامتثال، أو "انفاذ الامتثال". وينبغي ملاحظة أن المناقشات الخاصة بالهدف غالبا ما تكون مترابطة ومتداخلة بصورة وثيقة مع المناقشات حول الوظائف. ومن ثم، قد يتضمن القسم الخاص بالوظائف اشارات تعبر عن الهدف من وظيفة معينة، وبالتالي الهدف من الاجراء<sup>(40)</sup>. ونظرا لأن المادة 21 من المعاهدة تتضمن اشارة الى المتابعة، فمن المحتمل أن يناقش هذا الأمر في سياق هدف اجراء الامتثال (أنظر أيضا القسم 4، الفقرتان 5 و 5-2).<sup>(41)</sup>

#### المبادئ والطبيعة

4- ترتبط بهدف اجراء الامتثال اشارات الى مبادئ وطبيعة الاجراء. ولم يتم قط تحديد هاتين الفئتين بشكل واضح كما أنهما تميلان الى التداخل. وغالبا ما تحتوي فئة المبادئ على أفكار ترتبط بالاجراءات المعتادة والحقوق الاجرائية. وتشمل مثل هذه الأفكار النزاهة والشفافية والوضوح والاجراءات المعتادة. ونظرا لأنه يمكن القول بأن الاشارة الى مبادئ محددة تخفف من أحكام اجراء الامتثال، يجادل البعض أو يخوفون من أن الأفكار التي تنطوي عليها هذه الفئة تتطلب التنفيذ من الهيئة المسؤولة عن الاجراء. أما فئة الطبيعة فغالبا ما تحتوي على صفات عامة لاجراء الامتثال، مثل كلمة "بسيطة" و "مرنة" و "مجدية من حيث التكلفة". أما مصطلحات "غير تصادمية" و "غير خصامية" و "غير قضائية" فانها تتكرر أيضا وتعبر عن الرغبة في اجراء يتصدى لحالات عدم الامتثال عن طريق الحوار وليس عن طريق النهج التقليدي لتسوية النزاعات (أنظر القسم 3، الفقرة 4). وينبغي ملاحظة أن المبادئ والطبيعة، حتى عندما تدرج في القسم الافتتاحي لاجراء الامتثال، فانها تحمل معنى حقيقيا عندما تدخل مجال التطبيق في الجزء المتبقي من الاجراء. وأخيرا، فان المفاوضات بشأن المبادئ والطبيعة قد تتضمن أيضا مسألة تتعلق بمدى التعبير عن الاحتياجات الخاصة للبلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة تحول في اجراء الامتثال (أنظر أيضا القسم 4-6).

(38) أنظر الخطوط التوجيهية للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، القسم 1.

(39) أنظر مشروع العملية الاستشارية المتعددة الأطراف في الاتفاقية الاطارية، الفقرة 2.

(40) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 3؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 8.

(41) أنظر أيضا اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 1.

## 2-5 الوظائف

1- ينبغي أولاً وقبل كل شيء ملاحظة أن القسم الخاص بالوظائف غالباً ما يختلط مع العناصر المتعلقة بالهدف وجمع المعلومات والعواقب. ومثل هذا الخلط يزعزع شفافية النص وقد يعرقل فهم ولاية الهيئة المسؤولة عن الاجراء. وينبغي للقسم المتعلق بالوظائف في أوضح صورته أن يقتصر على ما تفعله الهيئة المسؤولة عن الاجراء وليس تحديد السبب فيما تفعله وكيفية ذلك. ووجود قائمة واضحة بالوظائف يمكن الهيئة المسؤولة عن الاجراء من تحديد ولايتها. أما ادماج قائمة الوظائف في أقسام أخرى، كما حدث في اجراء الامتثال بموجب اتفاقية بازل، فانه سوف يعرقل ذلك ولهذا ينبغي تلافيه.

2- ويمكن التمييز بين ثلاث وظائف رئيسية للامتثال.

- أولاً، وظيفة التصدي لصعوبات الامتثال التي يواجهها أي طرف من الأطراف، وهذه الوظيفة مدرجة في جميع اجراءات الامتثال المطبقة.<sup>(42)</sup>
- وظيفة ثانية يمكن أن توجد في كثير من اجراءات الامتثال وهي تحليل قضايا الامتثال العامة بهدف تحديد صعوبات امتثال الاجمالية والمنهجية والتصدي لها.<sup>(43)</sup> ويوجد شكل آخر لهذه الوظيفة حيث يتم تحليل عناصر الامتثال في حكم محدد بالمعاهدة.<sup>(44)</sup> وسوف يعتمد هذا النوع من استعراض الامتثال اعتماداً كبيراً على التقارير الوطنية التي يقدمها الأطراف في المعاهدة المعنية. وهكذا سوف يركز مثل هذا الاستعراض على تنفيذ المعاهدة، أي قيام الأطراف بادراج التزاماتهم بموجب المعاهدة في السياسات واللوائح الوطنية والتدابير الأخرى. وفي شكل آخر من أشكال هذه الوظيفة، يمكن أن يتضمن اجراء الامتثال ترتيباً يتعلق باعداد تفسيرات لأحكام الاتفاقية بهدف تيسير امتثال الأطراف بطريقة موحدة.<sup>(45)</sup> ولم يكن هناك نص صريح على هذا الشكل من الوظائف في أي من اجراءات الامتثال المطبقة.
- وهناك وظيفة ثالثة يمكن أن توجد في كثير من اجراءات الامتثال وهي استعراض الامتثال مع التزامات الإبلاغ.<sup>(46)</sup> وبعبارة أكثر دقة، فان وظيفة التصدي لصعوبات الامتثال التي يواجهها أحد الأطراف تتضمن تلقائياً التصدي لحالات عدم الامتثال مع التزامات الإبلاغ. غير أن معظم اجراءات الامتثال تعترف بأن التزامات الإبلاغ تقتضي اهتماماً اضافياً،

(42) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 19؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم الرابع، الفقرات 4 الى 6 (الفرع التيسيري)، والقسم الخامس، الفقرات 4 الى 6 (فرع الانفاذ)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 7(أ)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 13(أ)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 3(ب)؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم السادس، الفقرة 1(د).

(43) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 21؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 13(ب)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 3(ب)؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم ثالثاً، الفقرة 1(د).

(44) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 21(و)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 3(د)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 3(د).

(45) قارن "التعليقات العامة" على مواد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966، التي أبدتها اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والتي أبدتها اللجنة المعنية بحقوق الانسان.

(46) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 21 (هـ) في سياق الاستعراض العام؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 7(ب)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 13(ج)؛ واتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 3(أ).

وتتضمن حكما خاصا بشأنها. وهناك عدة أسباب لمثل هذا الاهتمام الإضافي. أولاً، يتضمن التقرير الوطني معلومات عن امتثال طرف من الأطراف. ثانياً، تقدم التقارير الوطنية في مجموعها صورة واضحة عن عناصر الامتثال من جانب الأطراف في المعاهدة. ثالثاً، غالباً ما يشير عدم الامتثال بالتزامات الإبلاغ إلى صعوبات في الامتثال بالتزامات أخرى أو يسبق هذه الصعوبات. رابعاً، يعد التحقق من الامتثال للالتزامات الإبلاغ ممارسة موضوعية من الناحية النسبية، خاصة عندما ينصب التركيز على احترام مواعيد الإبلاغ، أو على مدى اكتمال التقرير الوطني. وفي إطار هذه الوظيفة الثالثة، يصبح دور الأمانة مهماً، خاصة عندما يكون للأمانة الحق في تفعيل اجراء الامتثال (أنظر القسم 4-5).

3- وبموجب بعض المعاهدات، أسندت الوظيفة الثانية إلى هيئات فرعية مفتوحة العضوية، مثل الهيئة الفرعية للتنفيذ بموجب الاتفاقية الإطارية، ولجنة استعراض تنفيذ الاتفاقية بموجب اتفاقية مكافحة التصحر، والفريق العامل المفتوح العضوية التابع لاتفاقية بازل والذي أنشئ لتقديم المشورة عن تنفيذ الاتفاقية واستعراضها بصورة مستمرة. وقد أنشئت هيئات فرعية مماثلة مفتوحة العضوية في إطار الاتفاقيات الإقليمية لمصايد الأسماك من أجل تحسين الامتثال لتدابير الحفظ والإدارة وتنفيذها.<sup>(47)</sup> ومع أن مصطلح "الامتثال" يستخدم في عنوان هذه الهيئات، فإن وظائفها يمكن مقارنتها إلى حد كبير بالهيئات الفرعية المفتوحة العضوية المذكورة أعلاه التي تستعرض التنفيذ. والهيئة المؤسسية للمعاهدة المعنية هي التي سوف تقرر اسناد هذه الوظيفة إلى هيئة امتثال أو إلى هيئة فرعية مفتوحة العضوية.

4- وينبغي الإشارة أيضاً إلى أن المادة 21 من المعاهدة تشير إلى "المتابعة" (أنظر القسم 4-5). وفي المفاوضات بشأن اجراء الامتثال، سوف يتم تحديد عملية متابعة الامتثال مع المعاهدة.<sup>(48)</sup> ويلاحظ أولاً أن المتابعة سوف تكون عملية مستمرة. ثانياً، لا تتطلب المتابعة تطبيق اجراء الامتثال بواسطة التفعيل (أنظر القسم 4-5). ثالثاً، ينبغي تحديد من الذي يقوم بعملية المتابعة وكيف. ومدخلات عملية المتابعة هي المعلومات ويمكن الحصول على مثل هذه المعلومات من مصادر مختلفة (أنظر القسم 5-6). وإذا تركت البدائل غير المتشددة جانباً، فإن تدفق المعلومات بصورة منتظمة لأغراض عملية المتابعة الجارية يتطلب من الأطراف انشاء نظام للإبلاغ.<sup>(49)</sup> ومن ثم فإنه توجد علاقة مباشرة بين المتابعة والامتثال مع التزامات الإبلاغ.

### 3-5 الهيكل المؤسسي

1- قد يتطلب تطبيق اجراءات الامتثال دعماً من هيكل مؤسسي. وتنشئ جميع اجراءات الامتثال التي اعتمدت في إطار الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف هيئة امتثال لها دور مركزي في تطبيق اجراءات الامتثال. والخطوط التوجيهية للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات هي الوحيدة التي لم تنشئ حتى الآن مثل هذه الهيئة، غير أنه لوحظ أن وظائف هذه المبادئ التوجيهية تختلف عن وظائف اجراءات الامتثال الأخرى (أنظر القسم 2-4). ولهذا يجب تقدير الحاجة إلى هيئة امتثال

(47) أنظر على سبيل المثال اتفاقية حفظ وإدارة الموارد السمكية في جنوب شرق المحيط الأطلسي لعام 2001 (المادة 9)؛ واتفاقية حفظ وإدارة المخزونات السمكية المهاجرة بصورة علنية في غرب ووسط المحيط الهادئ (المادة 14).

(48) أدمجت عملية المتابعة أيضاً في اجراء الامتثال بموجب اتفاقية الألب؛ أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الألب، القسم الأول.

(49) لمعرفة السمات المحتملة لنظام الإبلاغ، أنظر على سبيل المثال، القسم الرابع من المبادئ التوجيهية للجنة الاقتصادية لأوروبا (أنظر القسم 1-13).

بالاقتران مع وظائف اجراءات الامتثال. واذا روى أن الدعم الذي تحققه هيئة للامتثال أمر مرغوب، فسوف يكون من الضروري اختيار مثل هذه الهيئة وتحديد تكوينها.

2- وفيما يتعلق باختيار هيئة الامتثال، يبرز سؤال عما اذا كان ينبغي اسناد وظائف الامتثال الى هيئة قائمة أو الى هيئة جديدة. والهيئات القائمة وقت بدء نفاذ المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة والتي يمكن تكليفها بأداء مثل هذه الوظائف هي المجلس الرياسي والمكتب أو مكتب موسع أو الأمانة. وسوف يكون تكليف أي من هذه الهيئات فعالاً من حيث التكلفة. ومع أنه قد قدمت مقترحات بهذا المعنى في اطار المفاوضات بشأن اجراءات الامتثال، فإن أيًا من الاجراءات العملية لم يكلف هيئة قائمة. وبرغم التكاليف، فإن عدم توافق الوظائف، والدراية الفنية المطلوبة من الأفراد، والرغبة في ضمان التصرف السليم، والحاجة الى شفافية أدت بدرجات متفاوتة الى قرار بإنشاء هيئة جديدة. وبالمثل، وبرغم ارتفاع التكاليف، أدت اجراءات الامتثال المطبقة الى انشاء هيئات دائمة بشكل متباين - وليس هيئات مخصصة. وقد أنشئت الهيئات الدائمة لمواصلة استمرار العملية والأشخاص وكذلك للاستجابة السريعة لأي قضية قد تنشأ. وفي هذا الصدد، يجب ملاحظة أنه قد تكون هناك ثغرات زمنية كبيرة بين ظهور صعوبة في الامتثال والدورة التالية للهيئة العليا للمعاهدة التي يمكن أن تنشأ فيها هيئة مخصصة.

3- وفيما يتعلق بتشكيل هيئة الامتثال، هناك عدة قضايا يلزم حلها، وهي (أ) حجم الهيئة، (ب) وتمثيل جماعات المصالح في الهيئة، (ج) والصفة التي يعمل بها الأعضاء، (د) ومؤهلات الأشخاص الذين يحق لهم العمل في الهيئة.

• ويتراوح حجم هيئات الامتثال القائمة ما بين 8 أعضاء الى 15 عضواً<sup>(50)</sup> وهناك حالة خاصة تتمثل في هيئة الامتثال التي أنشئت في اطار بروتوكول كيوتو، والتي تتألف من عشرين عضواً، عشرة منهم يعملون في الفرع التنسيقي وعشرة آخرون في فرع الانفاذ.<sup>(51)</sup> والعوامل التي تؤثر في حجم الهيئة هي في المقام الأول فعالية صنع القرار والتمثيل المتكافئ لجماعات المصالح، وخاصة المجموعات الإقليمية. ومن الملاحظ أن هيئات صغيرة نسبياً قد أنشئت نظراً لعدد الأطراف في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف والتي أنشئت في اطارها مثل هذه الهيئات. والعدد الدقيق مسألة تخص الصيغة التي أختيرت لتمثيل جماعات المصالح في الهيئة.

• نظراً لأن المنظمة لديها سبع مجموعات اقليمية، فإن حجم هيئة الامتثال يحتمل أن يضم سبعة أعضاء على الأقل كأساس. ويمكن تعديل هذه الصيغة اذا أريد تمثيل مصالح أخرى غير المجموعات الإقليمية في هيئة الامتثال. ويجوز أيضاً حجز مقاعد في هيئة الامتثال للمراقبين.<sup>(52)</sup> ونظراً لأن المؤسسات الدولية المشار إليها في المادة 15 من المعاهدة والأشخاص الطبيعيين والمعنويين المشار إليهم في المادة 11-3 من المعاهدة لها مصلحة مشروعة في الامتثال للمعاهدة، فإن حجز مقاعد لهذه الكيانات في هيئة الامتثال يستحق الدراسة.

(50) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 3 (15 عضواً)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 5 (10 أعضاء)؛ وأحكام الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 1 (8 أعضاء)؛ وأحكام الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 1 (8 أعضاء)؛ وأحكام الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 1 (9 أعضاء).

(51) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثانياً، الفقرة 3.

(52) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الألب، القسم ثانياً، الفقرة 1-1.

- في غالبية الهيئات القائمة، يتم انتخاب الأطراف في هيئة الامتثال ويتم تعيين أعضاء فرادى من جانب مثل هذا الطرف لتمثيله<sup>(53)</sup> ولتأكيد أن الأعضاء الفرادى لا يفترض أن يخدموا المصالح الوطنية أو مصالح دوائهم فقط، وإنما مصالح مجتمع المعاهدة أيضاً، أعلن بوضوح في احدى المناسبات أن الأعضاء يعينون من قبل الأطراف ولكنهم سوف يعملون من أجل أفضل مصالح الاتفاقية<sup>(54)</sup> غير أن عدة اجراءات للامتثال اعتمدت نهجا مختلفا وتنص على تعيين الأعضاء للعمل بصفتهم الشخصية<sup>(55)</sup> والهدف من هذا النهج البديل هو خفض درجة سيطرة الطرف و/أو الدائرة على العضو، وتحسين صفة الخبرة التي تميز الهيئة، وضمان استمرار العضوية خلال الفترة التي أختير لها العضو. وحتى اذا اتفق على تعيين أعضاء للعمل بصفتهم الشخصية، فسوف تظل جماعات المصالح تسعى لتمثيل مصالحها عن طريق عملية تعيين واختيار الأعضاء.
- وأخيراً، لا تستطيع هيئة الامتثال أن تؤدي وظائفها الا اذا كان أعضاؤها مؤهلين بالقدر الكافي للعمل فيها. وهيئة الامتثال ليست هيئة قضائية، وان كان يشار اليها أحيانا على أنها هيئة شبه قضائية. ولهذا فان العضوية ينبغي ألا تعكس فقط الدراية القانونية، بل درايات أخرى أيضا تتعلق بجوهر المعاهدة المعنية. ويمكن ملاحظة أن المادة 21 من المعاهدة تشير صراحة الى المشورة القانونية والمساعدة القانونية التي يمكن أن تؤخذ كمؤشر على أنه ينبغي تمثيل الدراية القانونية بصورة كافية في العضوية (أنظر القسم 4، الفقرة 5).

#### 4-5 مبررات التفعيل

- 1- يتعين تفعيل اجراءات الامتثال قبل أن يتسنى أداء وظائف الامتثال. وقد كان الحق في تفعيل اجراءات الامتثال مقيدا في هذه الاجراءات. ولهذا تحدد اجراءات الامتثال الأشخاص الذين يمكنهم تفعيلها. وقد يختلف الحق طبقا لوظيفة الامتثال التي يتعين أدائها.
  - 2- وفيما يتعلق بصعوبات الامتثال بالنسبة لأطراف الفرادى، قبلت مبررات التفعيل التالية في اجراءات الامتثال المطبقة أو المقترحة أثناء المفاوضات.
- أولاً، يمكن تفعيل اجراءات الامتثال من جانب أحد الأطراف فيما يتعلق به. وهذا "التفعيل الذاتي" ليس جدليا، ويمكن أن يوجد في جميع اجراءات الامتثال<sup>(56)</sup> وقد تم الاحتكام اليه أيضا بصورة متكررة. غير أن نجاح التفعيل الذاتي يرتبط ارتباطا واضحا بالتدابير المتوخاة في اجراءات الامتثال، وأهمها الحكم الخاص بتقديم المشورة أو المساعدة لطرف ما يواجه صعوبات في الامتثال.
  - ثانياً، يمكن تفعيل اجراءات الامتثال من جانب أحد الأطراف تجاه طرف آخر. ومع أنه يتخذ شكلا جدليا، فان التفعيل من طرف الى طرف يمكن أن يوجد في جميع اجراءات

(53) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 5؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 1؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 1.

(54) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 5.

(55) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثانيا، الفقرة 6؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 1.

(56) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 9(أ)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم سادسا، الفقرة 1(أ)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 4؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 16؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 4(ب)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 4(ب).

الامتنال<sup>(57)</sup> والتفعيل من طرف الى طرف يمكن أحد الأطراف من تفعيل اجراءات الامتنال من أجل الصالح العام للمعاهدة (أنظر القسم 4، الفقرة 3). ويمكن التغلب على خطر الحالات ذات الدافع السياسي وخطر الحالات التي تصبح خصامية عن طريق ادخال ضمانات اجرائية (أنظر القسم 5-5). وفي احدى الحالات، أعطى حق الاحتكام للتفعيل من طرف الى طرف للأطراف التي تواجه مشكلة مع طرف آخر بصورة مباشرة<sup>(58)</sup> وهذا يعني أن استخدام هذا التفعيل يتطلب بيان مصلحة فردية. ونتيجة لهذا، أدخل عنصر خصامي في اجراءات الامتنال. ولهذا لن يتسن اثاره صعوبات الامتنال لدى الأطراف الأخرى على أنها في الصالح العام للمعاهدة، ولذلك فان هذا النهج يتعدى احدى السمات الأساسية لاجراءات الامتنال (أنظر القسم 3، الفقرة 3).

• ثالثاً، يمكن تفعيل اجراءات الامتنال من جانب الأمانة. ومع أن الأمانة تعد مركز المعلومات للمعاهدة وتنفيذها، فقد أثير تساؤل عما اذا كان حق تفعيل اجراءات الامتنال في حالة صعوبات الامتنال التي يواجهها أحد الأطراف يتوافق مع الطبيعة الادارية لوظائف الأمانة والحياد الذي ينبغي أن تلتزم به في أداء وظائفها. ومع هذا فقد قبل التفعيل من جانب الأمانة في بعض اجراءات الامتنال<sup>(59)</sup> وفضلاً عن هذا، تم قبول حق محدود للأمانة في تفعيل اجراءات الامتنال في حالة صعوبات الامتنال التي يواجهها فرادى الأطراف في معظم اجراءات الامتنال، وتحديدًا فيما يتعلق بالامتنال للالتزامات الابلاغ (أنظر أيضا أدناه).

• رابعاً، يمكن تفعيل اجراءات الامتنال من جانب هيئة الامتنال ذاتها. وباستثناء حالة واحد، لم تمنح أي من اجراءات الامتنال المطبقة مثل هذا الحق في التفعيل لهيئة الامتنال في حالة وجود صعوبات في الامتنال لدى فرادى الأطراف<sup>(60)</sup> فمثل هذا الحق من شأنه أن ينشئ موقفاً تصبح فيه هيئة الامتنال "قاضيًا" في حالتها الخاصة ولهذا قد لا ينظر الى هيئة الامتنال على أنها هيئة محايدة في مثل هذه الحالة.

• خامساً، يمكن تفعيل اجراءات الامتنال من جانب الهيئة العليا للمعاهدة أو هيئات أخرى منشأة بموجب معاهدات. غير أن مثل هذا الحق لا ينظر اليه بشكل عام على أنه يعطي قيمة مضافة للتفعيل من طرف الى طرف. وهناك استثناء واحد يتمثل في حق فرق الاستعراض المتخصصة في تفعيل اجراءات الامتنال بموجب بروتوكول كيوتو وهذا نابغ من الوظائف الخاصة لهذه الهيئات المنشأة بموجب معاهدات<sup>(61)</sup>.

• سادساً، يمكن اسناد الحق في تفعيل اجراءات الامتنال لدول ليست أطرافاً في المعاهدة المعنية. وليست هناك أمثلة محددة لمثل هذا الحق في التفعيل في أي من اجراءات الامتنال المطبقة. وسوف يكون من الصعب أيضاً تأييد اسناد مثل هذا الحق لدول قررت ألا تصبح طرفاً في المعاهدة. غير أنه قد تكون هناك ميزة في اعطاء مثل هذا الحق لدولة لا تستطيع أن تصبح طرفاً في معاهدة، مثلاً لأن نطاقها الجغرافي محدود. وهناك اجراء واحد من

(57) أنظر اجراء الامتنال في اتفاقية بازل، الفقرة 9(ب)؛ واجراء الامتنال في بروتوكول كيوتو، القسم سادساً، الفقرة 1(ب)؛ واجراء الامتنال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 1؛ واجراء الامتنال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 15؛ واجراء الامتنال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 4(أ)؛ واجراء الامتنال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 4(أ).

(58) أنظر اجراء الامتنال في اتفاقية بازل، الفقرة 9(ب).

(59) أنظر اجراء الامتنال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 17؛ واجراء الامتنال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 5.

(60) أنظر اجراء الامتنال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 5.

(61) أنظر اجراء الامتنال في بروتوكول كيوتو، القسم سادساً، الفقرة 1.

اجراءات الامتثال يعطي الحق في التفعيل لمراقبين، وهذا يشمل جميع الدول التي ليست طرفا في المعاهدة المعنية المحدودة جغرافيا ولا يقصر مثل هذا الحق على دول لا يمكنها أن تصبح طرفا فيها.<sup>(62)</sup>

• سابعا، يمكن أن تمنح منظمات دولية الحق في تفعيل اجراءات الامتثال. ويمكن أن يفكر المرء في منظمات دولية ذات اختصاص في مجال معاهدة معينة ولكن لا يمكنها أن تصبح طرفا فيها. ومع أنه لا توجد أمثلة محددة على مثل هذا الحق في التفعيل في أي من اجراءات الامتثال المطبقة، فإن أحد اجراءات الامتثال يعطي مثل هذا الحق لمراقبين، وهذه الفئة تضم منظمات دولية.<sup>(63)</sup> ونظرا لأن المؤسسات الدولية المشار إليها في المادة 15 من المعاهدة لها مصلحة مشروعة في الامتثال للمعاهدة، فإنه ينبغي ايلاء الاعتبار لاعطاء هذه المنظمات الدولية الحق في تفعيل اجراءات الامتثال.

• ثامنا، يمكن اعطاء الحق في تفعيل اجراءات الامتثال لمنظمات غير حكومية ويمكن أن يفكر المرء في منظمات غير حكومية ذات اختصاص في مجال معاهدة معينة. ويمكن التغلب على خطورة حجم العمل الكبير وخطورة الحالات ذات الدافع السياسي عن طريق ضمانات اجرائية (أنظر القسم 5-5). وقد أدرج مثل هذا التفعيل "العام" في اجراء للامتثال اعتمد في اطار لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا، غير أن الحق في التفعيل يمتد في هذه الحالة الى جميع أفراد الجمهور ولا يقتصر على المنظمات غير الحكومية ذات الاختصاص في مجال تلك المعاهدة.<sup>(64)</sup> فضلا عن هذا، يسند أحد اجراءات الامتثال الحق في التفعيل الى مراقبين، وتضم هذه الفئة منظمات غير حكومية ذات اختصاص في مجال تلك المعاهدة وسمح لها بالحضور بصفة مراقب في الاجتماعات التي تعقد في اطار تلك المعاهدة.<sup>(65)</sup> ونظرا للاعتراف الصحيح بالوضع الخاص للأشخاص الاعتباريين المشار اليهم في المادة 11-3 من المعاهدة، ينبغي ايلاء الاعتبار لاعطاء الحق في تفعيل اجراء الامتثال للمنظمات غير الحكومية في نطاق هذه المواد.

• وأخيرا، يمكن اعطاء حق تفعيل اجراءات الامتثال للأشخاص الاعتباريين. ويمكن التغلب على خطورة العمل الكبير والحالات ذات الدوافع السياسية عن طريق ضمانات اجرائية (أنظر القسم 5-5). وقد أدرج مثل هذا التفعيل "العام" في اجراء للامتثال اعتمد في اطار لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا.<sup>(66)</sup> ونظرا للاعتراف الصحيح بالوضع الخاص المشار اليه في المادة 11-3 من المعاهدة، ينبغي ايلاء الاعتبار لاعطاء هؤلاء الأشخاص حق تفعيل اجراء الامتثال.

3- وفيما يتعلق باستعراض الامتثال لالتزامات الابلاغ، لوحظ أن تقديم تقارير وطنية أمر ضروري لتقدير حالة الامتثال لمعاهدة ما (أنظر القسم 5-2). ولهذا فإن سرعة تقديم هذه التقارير تتطلب مراقبة هيكلية. وسوف يتعين تقديم مثل هذه التقارير الوطنية في الأحوال العادية الى الأمانة، وسوف تكون هذه الهيئة في وضع جيد يمكنها من تقدير حالة الامتثال لالتزامات الابلاغ.

(62) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الألب، القسم ثانيا، الفقرة 2-3، بالارتباط مع المادتين 5-5 و 8-2 من اتفاقية الألب.

(63) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الألب، القسم ثانيا، الفقرة 2-3، بالارتباط مع المادة 5-5 واتفاقية الألب.

(64) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 18. ويجري بحث ادراج مبرر تفعيل "عام" فيما يتعلق بتنقيح اجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي (أنظر القسم 1) وصياغة اجراء امتثال في اطار بروتوكول المياه والصحة.

(65) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الألب، القسم ثانيا، الفقرة 2-3، بالارتباط مع المادة 5-5.

(66) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 18. ويجري بحث ادراج مبرر تفعيل "عام" فيما يتعلق بتنقيح اجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي (أنظر القسم 1) وصياغة اجراء امتثال في اطار بروتوكول المياه والصحة.

ونظرا لأن هذه ممارسة موضوعية نسبيا، فقد أعطى للأمانة حق محدود في تفعيل اجراءات الامتثال في عدد من هذه الاجراءات.<sup>(67)</sup>

4- وفيما يتعلق بقضايا الامتثال العامة أو الاجمالية، تعطي اجراءات الامتثال المطبقة حق تفعيل هذه الاجراءات للهيئة العليا للمعاهدة.<sup>(68)</sup> ولم يعط مثل هذا الحق لهيئات أخرى منشأة بموجب معاهدات في أي من اجراءات الامتثال المطبقة. وعلى عكس الحالات الخاصة بصعوبات الامتثال التي تواجهها فرادى الأطراف، فان النظر في قضايا الامتثال العامة أو الاجمالية لا يثير تساؤلات فيما يتعلق بحياد هيئة الامتثال. وبالرغم من ذلك، لم يعط مثل هذا الحق في التفعيل حتى الآن لهيئة الامتثال في اطار اجراءات الامتثال المطبقة. غير أنه ليس هناك ما يمنع هيئة امتثال من تقديم توصيات في هذا الشأن في التقارير الخاصة بأنشطتها.

## 5-5 الضمانات الاجرائية

1- لا تتركز الضمانات الاجرائية في قسم معين، ولكنها متناثرة في كل عناصر اجراء الامتثال. وهذه الضمانات هي تعبير عن الأفكار المبدئية للتصرف السليم والشفافية والنزاهة والوضوح، وتجعل هذه الأفكار قابلة للتطبيق. ولهذا فان الضمانات الاجرائية تسهم بدرجة كبيرة في الشرعية المتصورة لاجراء الامتثال. وفي حين تتضمن اجراءات الامتثال السابقة ضمانات قليلة نسبيا، فان الاجراءات التي اعتمدت مؤخرا تميل الى ادراج أحكام مفصلة والضمانات الاجرائية لها أهمية خاصة بالنسبة لقوالب البناء المثيرة للجدل من الناحية السياسية، وغالبا ما يؤدي ادراجها الى زيادة كبيرة في فرص التوصل الى حلول توفيقية لمثل هذه القضايا الخلافية. وهي تقوم بدور مهم على نحو خاص في الاجراءات التي تتضمن تدابير أقوى. وعموما فان هذه الضمانات تنطوي على أحكام خاصة بستة جوانب في اجراء الامتثال: (1) الجداول الزمنية والمهلات الزمنية؛ (2) والتمثيل وأحقية المشاركة؛ (3) ومتطلبات التقدير؛ (4) والسرية؛ (5) وصنع القرار؛ (6) وتبرير القرارات.

2- *الجداول الزمنية والمهلات الزمنية*. تظهر الجداول الزمنية والمهلات الزمنية بصورة أكثر وضوحا في المرحلة الأولى لحالة الامتثال، وهي تعتبر مهمة بشكل خاص في حالة التفعيل من طرف الى طرف. وقد يشير هذا النوع من الضمان الاجرائي الى جداول زمنية يلزم في اطارها: (1) أن تقوم الأمانة بإبلاغ أحد الأطراف بأن شكوى قدمت ضد ذلك الطرف؛<sup>(69)</sup> (2) واطاحة

(67) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 9(ج)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 3؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 17؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 5.

(68) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 21؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 14؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 13(ب)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 3(د)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 3(د).

(69) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 13؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم سادسا، الفقرة 2؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 2؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرتان 15 و 23؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 4؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 4(أ).

فرصة لذلك الطرف للرد على مضمون تلك الشكوى؛<sup>(70)</sup> (3) وضرورة اتخاذ قرارات من جانب هيئة الامتثال فيما يتعلق بمثل هذه الشكوى.<sup>(71)</sup>

3- التمثيل وأحقية المشاركة. ويتصدى النوع الثاني من الضمان الاجرائي لأحقية المشاركة في الاجراء. وهذا يتعلق بمشاركة الطرف أو الأطراف الذين كان امتثالهم موضع شكوى، وما اذا كان ينبغي أن تكون العملية علنية أو مغلقة (أنظر الفقرة 5). وفيما يتعلق بالأطراف المعنية، فإن أبرز شكل للمشاركة، والسمة الأساسية للتصرف السليم يتمثلان في الحق في اختيار ممثلين، بما في ذلك امكانية تقديم بيانات كتابية أو شفوية. وفيما يتعلق بالوجود الفعلي للطرف المعني، جرى التمييز بين مرحلتين من الوقائع. الأولى هي المرحلة التي تنتظر فيها هيئة الامتثال في حقائق وظروف الحالة، والثانية هي الحالة التي تقوم فيها هيئة الامتثال بوضع استنتاجاتها وصياغة واعتماد توصياتها أو قراراتها. وعادة تنص اجراءات الامتثال على أن الأطراف الذين قدمت شكوى ضدهم لهم الحق في المشاركة أو يكونوا ممثلين خلال المرحلة الأولى، ولكن ليس خلال المرحلة الثانية.<sup>(72)</sup> وفي حالة التشكيل القائم على تمثيل الأطراف، فإنه يجوز تطبيق هذا الضمان بالتساوي على أعضاء هيئة الامتثال أنفسهم.<sup>(73)</sup>

4- متطلبات الشكاوى. ويشمل النوع الثالث من الضمان الاجرائي المتطلبات الرسمية للشكوى. فجميع اجراءات الامتثال تطالب بأن تكون الشكوى المقدمة من طرف فيما يتعلق بامتثال طرف آخر مصحوبة بمعلومات مؤيدة.<sup>(74)</sup> ومن بين المتطلبات المتداولة بشكل متزايد ألا تكون الشكوى تافهة أو ضعيفة الأساس أو غير معقولة بشكل ظاهر. وقد تسري هذه المتطلبات على جميع الشكاوى،<sup>(75)</sup> أو على فئة معينة من الشكاوى.<sup>(76)</sup> وتعطي هذه المتطلبات لهيئة الامتثال سلطة رفض تلك الشكاوى التي يتضح أنها ذات دافع سياسي، أو التي لا تثير سوى قضايا امتثال تافهة وضعيفة الأثر. وهناك مطلب معين يصلح كضمان اجرائي ويوجد في حالة الأمانة التي تتولى التفعيل. فيمثل هذا التفعيل، غالبا ما تكون الأمانة، بعد ادراكها لصعوبات الامتثال، مسؤولة عن الاتصال أولا بالطرف المعني لطلب معلومات اضافية أو تفسير لصعوبات الامتثال.<sup>(77)</sup> والهدف من ذلك هو محاولة حل صعوبات الامتثال عن طريق اجراء اداري أو اتصالات دبلوماسية قبل

(70) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 14؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم تاسعا، الفقرة 1، والقسم عاشر، الفقرة 1(ب)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 2؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 15؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرتان 4 و 5؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 4(أ).

(71) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم سابعاً، الفقرة 3، والقسم تاسعاً، الفقرتان 4 و 8 والقسم عاشر، الفقرتان 1(د) و 1(و).

(72) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 15؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامناً، الفقرة 2؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرتان 10 و 11؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرتان 32 و 33؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 8؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 8.

(73) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 11 ("لا يجوز لأي طرف، سواء كان أو لم يكن عضواً في لجنة التنفيذ"؛ الخط المائل مضاف).

(74) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 10(ج)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم سادساً، الفقرة 1(ب) والقسم سابعاً، الفقرة 2(أ)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 1؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 15؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 4(أ)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 4(أ).

(75) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 18.

(76) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم سابعاً، الفقرة 2، حيث تسري المتطلبات على الشكاوى المقدمة من أطراف فيما يتعلق بامتثال طرف آخر؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 20، حيث تتعلق المتطلبات بالشكاوى المقدمة من أفراد الجمهور.

(77) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 9(ج)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 3؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 17؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 5.

تفعيل الاجراء بصورة رسمية. ولمنع اطالة المرحلة بغير داع، أو حدوث مشكلة اجرائية عندما لا يرد الطرف المعني، سوف يوفر اجراء الامتثال أيضا اطارا زمنيا يلزم أن تقوم الأمانة خلاله باتباع هذا الطريق، قبل طرح القضية أمام هيئة الامتثال. وأخيرا ينبغي ملاحظة أن أحد اجراءات الامتثال ينص على أنه ينبغي لهيئة الامتثال، عند النظر في الشكاوى المقدمة من أفراد الجمهور، "أن تراعي في جميع المراحل ذات الصلة أي علاج داخلي متاح".<sup>(78)</sup> وهذا الضمان الاجرائي مشابه لقاعدة في القانون الدولي يتعين بموجبها على الأفراد استنفاد كافة الوسائل الداخلية، قبل أن تتمكن دولتهم من اقامة دعوى نيابة عنهم ضد دولة أخرى بموجب الاجراء التقليدي لتسوية النزاعات (قاعدة وسائل العلاج المحلية). غير أنه يلاحظ أن الضمان الاجرائي هذا لا يعد مطلبا من متطلبات الجواز في اجراء الامتثال، ولكنه سلطة تقديرية لهيئة الامتثال. وهذا اختلاف جوهري ينشأ من التفرقة بين الاجراءات التقليدية لتسوية النزاعات واجراءات الامتثال. فأولا، ليس الغرض من الشكاوى المقدمة من أحد أفراد الجمهور في اطار اجراء الامتثال حماية المصلحة الفردية لهذا الشخص أو تقديم تعويض. ثانيا، أن صعوبة الامتثال التي يواجهها طرف ما قد تكون لها أسبابها الجذرية في كثرة القوانين واللوائح المحلية التي يسعى اجراء الامتثال للتصدي لها بصورة استباقية (أنظر القسم 3، الفقرة 6). وثمة ضمان اجرائي آخر يمكن تقديمه فيما يتعلق بشكاوى أحد أفراد الجمهور وهو المرشح السياسي. وهكذا قد يلزم أن تحال الشكاوى المقدمة من أحد أفراد الجمهور الى هيئة الامتثال فقط اذا أيدها طرف أو أكثر. وتجدر الإشارة في هذا الصدد الى أن اعطاء حق تفعيل اجراء الامتثال للأشخاص الطبيعيين والمعنويين المشار اليهم في المادة 11-3 من المعاهدة أمر يستحق النظر (القسم 5-4). وقد يلزم أن تكون الشكاوى المقدمة من هؤلاء الأشخاص مدعومة من الطرف الذي يخضعون لولايته. ومع أنه يمكن لهؤلاء الأشخاص مطالبة مثل هذا الطرف بتفعيل اجراء الامتثال فيما يتعلق بطرف آخر (التفعيل من طرف الى طرف)، فإنه غني عن القول أن الحق المستقل في تفعيل الاجراء، وان كان يخضع لمرشح سياسي، سوف يحدث دينامية خاصة.

5- السرية. رابعا، تتضمن جميع اجراءات الامتثال أحكاما عن معاملة المعلومات السرية. وعادة ما ينص اجراء الامتثال على أن "يقوم أعضاء [هيئة الامتثال] وأي طرف يشارك في مداولاتها بحماية سرية المعلومات التي يحصلون عليها باعتبارها سرية".<sup>(79)</sup> وأي أحكام عن مدى سرية المعلومات تتضمنها المعاهدة، والتي يطبق في اطارها اجراء الامتثال، تطبق بالتساوي على الاجراء.<sup>(80)</sup> وقد تتعلق قضية السرية أيضا بمسألة ما اذا كانت اجتماعات هيئة الامتثال تعقد مفتوحة، أي بصورة علنية، أو مغلقة. (أنظر أيضا الفقرة 3). وهناك سوابق مختلطة. فبعض اجراءات الامتثال تلتزم بالصمت بالنسبة لهذه المسألة،<sup>(81)</sup> وفي هذه الحالة قد يكون النظام الداخلي بموجب المعاهدة قاطعا. وتنص اجراءات امتثال أخرى على أن تكون اجتماعات هيئة الامتثال مفتوحة من حيث المبدأ ولكنها تسمح باستثناءات.<sup>(82)</sup> وعلى العكس من ذلك، قد ينص اجراء من

(78) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 21.

(79) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 15 (والفقرة 16 فيما يتعلق بتقرير هيئة الامتثال)؛ وأنظر أيضا اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 26؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرة 6؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرات 26-31؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 7؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 7؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم رابعا، الفقرة 4.

(80) أنظر على سبيل المثال المادة 13-2(أ) من المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة.

(81) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية.

(82) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم تاسعا، الفقرة 2 (جلسات استماع فرع الانفاذ)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 30.

اجراءات الامتثال على أن تكون الاجتماعات التي تتناول حالات فردية اجتماعات مغلقة، ما لم يتفق على خلاف ذلك.<sup>(83)</sup>

6- صنع القرار. تتضمن معظم اجراءات الامتثال حكما بشأن كيفية صنع القرار.<sup>(84)</sup> ونقطة الانطلاق الرئيسية هي أنه ينبغي بذل كل جهد للتوصل الى قرارات بتوافق الآراء. وتوجد نهج مختلفة بالنسبة للحالات التي تستنفد فيها كافة الجهود للتوصل الى توافق في الآراء. فعندما يتعذر التوصل الى توافق في الآراء، قد يكون هناك نص يقضي بأن يعكس تقرير هيئة الامتثال آراء جميع أعضاء اللجنة.<sup>(85)</sup> ويجوز أن ينص اجراء الامتثال على أنواع مختلفة من تصويت الأغلبية اذا تبين أن توافق الآراء بعيد المنال.<sup>(86)</sup>

7- تبرير القرارات. تضمن أحد اجراءات الامتثال صراحة ضمانا اجرائيا يتطلب أن تتضمن قرارات هيئة الامتثال بيانا بالأسباب.<sup>(87)</sup> ولكن من الناحية العملية، تقدم جميع هيئات الامتثال تفسيرات وحججا لتوصياتها وقراراتها.

## 6-5 مصادر المعلومات

1- تبين الممارسة أن فعالية أي اجراء للامتثال تزداد بدرجة كبيرة عندما تكون لدى هيئة الامتثال ولاية واسعة في جمع المعلومات، خاصة فيما يتعلق بالكيانات والوكالات والعناصر الفاعلة الأخرى التي يسمح لها بدعوتها للمشاركة في الحوار. وعلى وجه التحديد، فإن اشراك وكالات التنفيذ التابعة لمرفق البيئة العالمي في العملية أسهم بدرجة كبيرة في ايجاد حلول لصعوبات الامتثال. وتتضمن جميع اجراءات الامتثال المطبقة، فيما عدا اجراء واحد، قسما خاصا يسرد مصادر المعلومات بالنسبة لهيئة الامتثال.<sup>(88)</sup> وتقيد الاجابات على الأسئلة التالية في تحديد نطاق وأثار هذا القالب من قوالب البناء، وتعطي صورة واضحة على ما لدى هيئة الامتثال من سلطة تقديرية على استخدام هذه المصادر. هل القائمة مفتوحة أم مغلقة؟ هل استخدام المصدر المدرج على القائمة يخضع أو لا يخضع لقيود؟ هل يغطي القسم فقط المصادر التي يسمح للكيانات أن تقدم منها معلومات خاصة لهيئة الامتثال؟ ومن حيث المبدأ، سوف تعطي القائمة المفتوحة لهيئة الامتثال درجة عالية من السلطة التقديرية.<sup>(89)</sup> غير أن استخدام مصدر ما على هذه القائمة المفتوحة قد يخضع لقيود، وبالتالي يحد من درجة السلطة التقديرية.<sup>(90)</sup> أما قائمة المصادر المغلقة فسوف

(83) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 16.

(84) بموجب اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، تتخذ القرارات بتوافق الآراء من الناحية العملية؛ وبموجب اجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، تتخذ القرارات بتوافق الآراء بناء على قرار لجنة التنفيذ.

(85) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 35؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 9.

(86) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 25، التي تتطلب موافقة أغلبية الثلثين، أو موافقة 8 أعضاء، أيهما أكبر؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثانيا، الفقرة 9، التي تتطلب موافقة أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء لكي تعتمد القرارات، وتتطلب أيضا، في حالة صنع القرار من جانب فرع الانفاذ، أغلبية الأعضاء من البلدان النامية والأعضاء من البلدان المتقدمة.

(87) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرة 7.

(88) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرات 3-6؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 25؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 6؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 6؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، الفقرة 5-1-5؛ ولا يتضمن اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال قسما خاصا، وان كان قد وردت إشارة الى القسم الخاص بالوظائف.

(89) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22، حيث تبدأ قائمة المصادر بعبارة "ضمن جملة أمور"؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 2، حيث تبدأ القائمة بعبارة "من بينها".

(90) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22(أ)، حيث يجوز لهيئة الامتثال "ضمن جملة أمور" أن تطلب مزيدا من المعلومات من جميع الأطراف"، ولكن حيثما يتعلق ذلك بقضايا الامتثال العامة؛ وبالمثل، في اطار

تعطي درجة ضئيلة من سلطة التقدير. غير أن البنود المدرجة على القائمة قد تعطي هيئة الامتثال ولاية واسعة لجمع المعلومات، وبذلك توفر درجة عالية من سلطة التقدير.<sup>(91)</sup> وبالإضافة الى المصادر التي يجوز لهيئة الامتثال أن تلتزم منها المعلومات، قد يتضمن القسم أيضا المعلومات التي يمكن أن تحصل عليها هذه الهيئة، أو الكيانات التي يمكن أن تقدم المعلومات.<sup>(92)</sup> وحيث أنه من الواضح أن هيئة الامتثال تستخلص استنتاجاتها النهائية على أساس المعلومات المتاحة لها، فإن ادراج مصادر ليس للأطراف أي سلطة أو نفوذ عليها قد يكون مثارا للجدل أثناء المفاوضات.

2- وتعد الأطراف مصدرا رئيسيا ومهما للمعلومات. وقد تتحدد ملامح هذا المصدر بعدة طرق. أولاً، يمكن ادراجها صراحة، مع التركيز على الطرف المعني، أي الطرف الذي يكون امتثاله موضع شكوى.<sup>(93)</sup> وفي حالة التفعيل من طرف الى طرف، فإنه يجوز أيضا تحديد الطرف الذي يقوم بالتفعيل بشكل صريح.<sup>(94)</sup> ثانياً، يمكن أن تدرج التقارير الوطنية للأطراف صراحة كمصدر.<sup>(95)</sup> ثالثاً، يمكن أن تكون الأطراف مصدرا عندما ينص اجراء الامتثال على امكانية القيام بزيارات موقعية لأراضي طرف ما. وتكون مثل هذه الزيارات مشروطة دائماً بموافقة الطرف المعني أو تلقي دعوة منه.<sup>(96)</sup>

3- وغالبا ما تدرج الهيئات المنشأة بموجب معاهدات، أو تقاريرها، كمصدر للمعلومات. وقد تشمل هذه الهيئات الهيئة العليا للمعاهدة والهيئات الفرعية،<sup>(97)</sup> والأمانة.<sup>(98)</sup> ويجوز أيضا ادراج المنظمات الدولية كمصدر.<sup>(99)</sup> فضلا عن هذا، تسمح بعض اجراءات الامتثال صراحة لهيئة الامتثال بأن تستعين بخبرات خارجية و/أو تلتزم خدمات خبراء ومستشارين.<sup>(100)</sup> وفي سياق المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، فإن المعلومات المتولدة من عملية رصد خطة العمل العالمية لصيانة الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة واستخدامها

- الفقرة 22(ج)، التي تسمح لهيئة الامتثال بأن "تطلب مزيدا من المعلومات من أي مصدر"، ولكن "بموافقة الطرف المعني أو حسب توجيه مؤتمر الأطراف".
- (91) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 25(أ)، والتي تنص على أنه يجوز لهيئة الامتثال "أن تطلب مزيدا من المعلومات عن المسائل التي تنظر فيها".
- (92) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرة 4؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 25(ح)، التي تنص على أنه يجوز لهيئة الامتثال "أن تنظر في أي معلومات ذات صلة قدمت إليها"؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 2، الجملة الافتتاحية التي تنص على أنه يجوز لهيئة الامتثال "أن تلتزم أو تتلقى".
- (93) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22(أ)، وبموجبها يمكن أن يطلب من جميع الأطراف تقديم مزيد من المعلومات عن قضايا عدم الامتثال العامة؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرة 3(ب)؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 1(أ).
- (94) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرة 3(ج)؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 1(ب).
- (95) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22(و).
- (96) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22(د)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 7(هـ)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 25(ب)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 6(ب)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 6(ب).
- (97) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22(ب)، واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرتان 3(أ) و 3(د)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 7(و)، تحت الوظائف؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 2(أ).
- (98) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 22(هـ)، واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 6(ج)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 6(ج)؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 2(د).
- (99) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرة 4؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 2(ب).
- (100) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 25(د)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 6(هـ)؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 3 (ويقتصر على الخبراء المدرجة أسماؤهم في جداول خبراء السلامة البيولوجية).

المستدام لعام 1996 وكذلك معلومات المؤسسات الدولية المشار إليها في المادة 15 من المعاهدة يجوز أيضا اعتبارها من المصادر ذات الصلة.

4- وغالبا ما يعتبر الإدراج الصريح للعناصر الفاعلة من غير الدول، وخاصة المنظمات غير الحكومية، كمصدر للمعلومات، قضية حساسة. ومن الواضح أن مثل هذه الكيانات مدرجة ضمنا كمصدر محتمل حيث يتضمن اجراء الامتثال قائمة مفتوحة من المصادر أو ولاية مصاغة بشكل عام لجمع المعلومات. وتتضمن بعض الاجراءات أحكاما صريحة بخصوص هذه الكيانات كمصدر للمعلومات.<sup>(101)</sup> وفي سياق المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، فإن المعلومات المقدمة من الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين المشار إليهم في المادة 11-3 من المعاهدة يجوز اعتبارها من المصادر ذات الصلة. والجدير بالذكر أيضا أنه في حالة تعذر الوصول الى اتفاق بشأن اعطاء حق التفعيل للعناصر الفاعلة من غير الدول، أو المنظمات غير الحكومية، أو أفراد الجمهور، كان الحل التوفيقى يتمثل في ادراج مثل هذه الكيانات في القسم الخاص بمصادر المعلومات.<sup>(102)</sup>

## 7-5 الردود

1- ينص القانون الدولي على الامتثال الكامل للالتزامات المعاهدة، ما لم تنص المعاهدة ذاتها على فترات انتقالية بالنسبة لجميع الأطراف أو لفئة معينة من الأطراف. ولا تنص المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة على مثل هذه الفترات الانتقالية ولهذا فان جميع الأطراف مطالبون بالامتثال امتثالا كاملا لأحكامها من تاريخ بدء النفاذ بالنسبة للطرف المعني. وإذا تبين وجود طرف في حالة عدم امتثال، فيجب على هذا الطرف أن يعود الى حالة الامتثال في أسرع وقت ممكن. وتوجد في غالبية اجراءات الامتثال مجموعة أدوات تنص دون استثناء على تدابير وضعت لتسهيل الامتثال، ولكنها قد تنص أيضا على تدابير وضعت لانفاذ الامتثال.<sup>(103)</sup> غير أن بعض اجراءات الامتثال لا تتضمن قائمة حصرية بالتدابير وتترك للهيئات المختصة في المعاهدة اعتماد التدابير الملائمة حسب تقديرها للتصدي لصعوبات الامتثال.<sup>(104)</sup> وتطبيق التدابير في حالة معينة ينبغي أن يراعى سبب صعوبات الامتثال ونوعها ودرجتها وتواترها، وهذا يتطلب استخداما متوازنا للثواب والعقاب. وإذا كان سبب صعوبات الامتثال هو الافتقار الى القدرة، فمن المحتمل أن تطبق هيئة الامتثال تدابير تيسيرية للحث على الامتثال بدلا من فرض الامتثال. غير أن التدابير التيسيرية قد لا تكون دائما التدابير الأكثر فعالية. ففي حالة عدم الامتثال الصارخ أو المستمر أو المتكرر، فان الامتثال قد لا يتحقق الا بتطبيق تدابير أقوى.

2- والتدابير التيسيرية التي يمكن ايجادها في اجراءات الامتثال تعلق بما يلي: (أ) تقديم المشورة أو اصدار التوصيات، (ب) وتقديم المساعدة، (ج) ووضع وتقديم خطة عمل للامتثال

(101) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 17 ("يجوز لأحد الأطراف أيضا بحث واستخدام المعلومات ذات الصلة والملائمة المقدمة من المجتمع المدني عن صعوبات الامتثال") واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم ثامنا، الفقرة 4 (يجوز للمنظمات غير الحكومية "تقديم معلومات وقائعية وتقنية ذات صلة")؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم خامسا، الفقرة 2(ج) (يجوز لهيئة الامتثال "أن تلتبس أو تتلقى معلومات ذات صلة وأن تنظر فيها، بما في ذلك معلومات من [...] (ج) والمنظمات غير الحكومية").

(102) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 17.

(103) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 20؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسمان رابع عشر وخامس عشر؛ وبروتوكول الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37؛ وبروتوكول الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا.

(104) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 9؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 11؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 11؛ وأنظر أيضا اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37(ح).

الطوعي. وتشير المادة 21 من المعاهدة ذاتها صراحة الى المشورة والمساعدة، ولكن هذه الاشارة ليست، قائمة حصرية بالتدابير التي يمكن الموافقة عليها (أنظر القسم 4، الفقرة 5).

(أ) وعن طريق تقديم المشورة<sup>(105)</sup> أو اصدار التوصيات،<sup>(106)</sup> يمكن لهيئة الامتثال أن تتقدم بمقترحات ملموسة – مثلا ذات طبيعة تقنية أو تنظيمية أو قانونية – لأحد الأطراف لكي يتغلب على صعوبات الامتثال الخاصة به. ومع أن قائمة التدابير في عدة اجراءات امتثال تتضمن تقديم المشورة وكذلك اصدار التوصيات، فانها ليست محددة في مفهومها. وتشير المعاهدة اشارة صريحة الى تقديم المشورة القانونية. وقد تتعلق مثل هذه المشورة بتنفيذ المعاهدة في اطار القانون الداخلي، وتفسير أحكام المعاهدة ذاتها، وتطبيق المعاهدة، مثل استخدام مادة اتفاقات النقل.

(ب) وقد تكون المساعدة ذات طبيعة تقنية أو مالية أو قانونية. وتتضمن المعاهدة اشارة صريحة الى المساعدة القانونية. ويمكن أن تكون مثل هذه المساعدة على شكل تدابير تتعلق بتقديم المساعدة لوضع القوانين واللوائح الداخلية، مثلا عن طريق اشراك دائرة تطوير القوانين التابعة للمنظمة، أو التشاور والتمثيل في النزاعات المتعلقة بتطبيق المعاهدة. وتتفاوت اجراءات الامتثال فيما يتعلق بمستوى اشراك هيئة الامتثال والهيئات الأخرى التي تنشئها المعاهدة في تقديم المساعدة. ويمكن أن يأخذ هذا شكل تقديم المساعدة،<sup>(107)</sup> أو تسهيل المساعدة<sup>(108)</sup> أو تقديم المشورة بشأن طلب المساعدة.<sup>(109)</sup> وإذا كان دور هيئة الامتثال هو تقديم المساعدة، فقد تقدم مثل هذه المساعدة بنفسها أو ترتب لتقديم مثل هذه المساعدة عن طريق هيئات أخرى أنشأتها المعاهدة أو هيئات خارجية. ومثل هذا الاشراك المباشر لهيئة الامتثال تترتب عليه بطبيعة الحال آثار في الميزانية. وإذا كان دور هيئة الامتثال يقتصر على تسهيل المساعدة، فقد تتوسط بشكل ايجابي بين الطرف الذي يواجه صعوبات في الامتثال والوكالات التي يمكن أن تقدم المساعدة، مثل الوكالات المنفذة التابعة للمرفق العالمي للبيئة. وإذا كانت هيئة الامتثال تقدم فقط المشورة بشأن طلب المساعدة، فقد توجه اهتمام الطرف الذي يواجه صعوبات في الامتثال الى الوكالات المحتملة التي يمكن أن تساعد.

(ج) وتعد خطة عمل الامتثال بمثابة خريطة طريق لطرف ما لكي يعود الى حالة الامتثال وقد تتضمن معالم وحدودا زمنية<sup>(110)</sup> ومع أن الطرف الذي يواجه صعوبات في الامتثال سوف يدعى لوضع خطة عمل الامتثال ذاتها واعتمادها وتنفيذها، فسوف ينصح بتقديم مشروع خطة الى هيئة الامتثال لطلب مشورتها وكذلك لدعوة هيئة الامتثال للاشراف على تنفيذ الخطة.

(105) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرتان 19(ب) و 20(أ)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم رابع عشر (أ)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37(أ)؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرة 1(أ).

(106) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 19؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم رابع عشر (د)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37 (ب) و (د)؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرة 1(ب).

(107) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 20(أ)؛ واجراء الامتثال في مشروع بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرتان 1(أ) و 2(أ).

(108) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم رابع عشر (أ) الى (ج)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37(أ)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة ألف من قائمة التدابير الارشادية.

(109) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 19(ب)؛ ومشروع العملية الاستشارية المتعددة الأطراف في الاتفاقية الاطارية، الفقرة 6(ب).

(110) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 19(ج)؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37(ج)؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرة 1(ج).

3- والتدابير الأقوى التي يمكن أن توجد في اجراءات الامتثال هي (أ) اصدار تنبيهه، (ب) واصدار اعلان بعدم الامتثال، (ج) ووضع وتقديم خطة عمل للامتثال الاجباري، (د) وتعليق الحقوق والامتيازات.

(أ) ويعد اصدار التنبيه وسيلة لتوجيه اذار مبكر للطرف الذي يواجه صعوبات في الامتثال وتبين أنه في حالة عدم امتثال<sup>(111)</sup>

(ب) ويعد اعلان عدم الامتثال تأكيدا رسميا بأن طرفا ما وجد أنه في حالة عدم امتثال، وبالتالي خرق المعاهدة المعنية<sup>(112)</sup> والنص في اجراء امتثال على مجرد نشر حالة عدم امتثال باعتباره تدبيراً أقوى هو أمر غير صحيح من حيث المفهوم،<sup>(113)</sup> لأن مثل هذا النشر يمكن أن يأتي فقط بعد تأكيد عدم الامتثال ويدخل النشر ضمن جميع التدابير التي أوصت بها هيئة الامتثال و/أو اعتمدها.

(ج) وكما في حالة خطة العمل الطوعية، يتعين وضع خطة عمل اجبارية واعتمادها وتنفيذها من جانب الطرف الذي يواجه صعوبات في الامتثال<sup>(114)</sup> وفي هذه الحالة، سوف تخضع صياغة الخطة وتنفيذها لاشراف هيئة الامتثال.

(د) ويثير تعليق الحقوق والامتيازات أسئلة كثيرة، أبرزها الأساس القانوني لمثل هذا الاجراء، ويعد تطبيق هذا الاجراء مثار جدل بدرجة كبيرة<sup>(115)</sup> وعموماً فإن فكرة "الحقوق والامتيازات" تتعلق بحقوق من قبيل حق التصويت، وامتيازات من قبيل حق الانتخاب للعمل كعضو في احدى هيئات المعاهدة. وفي حالة عدم وجود حكم في المعاهدة بهذا المعنى، أثير تساؤل عما اذا كان تعليق الحقوق التي منحها معاهدة ما للأطراف يمكن ادراجه في تدابير الامتثال التي اعتمدت بواسطة قرار من هيئة عليا أنشأتها المعاهدة. ويمكن القول بأن نظرية السلطات الضمنية، كما تطبق على التطبيقات المؤسسية الذاتية، مثل المعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية النباتية للأغذية والزراعة، تبرر تعليق مثل هذه الحقوق. وفضلا عن هذا يمكن القول بأنه يمكن تعليق الحقوق وفقا للقانون الدولي العام، وخاصة قواعد قانون المعاهدات ذات الصلة وقانون مسؤولية الدولة. وتنص بعض اجراءات الامتثال على تعليق الحقوق والامتيازات الخاصة بالمعاهدة، مثل تعليق الوصول الى الآليات المالية أو تعليق التجارة<sup>(116)</sup>.

4- ولا يوجد فرض عقوبات مالية في أي من اجراءات الامتثال المطبقة. فبالرغم من أنه نوقش في بعض المفاوضات، الا أنه لم يكن هناك أي تأييد كاف لمثل هذا التدبير بسبب صفته العقابية.

(111) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 20(ب)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة باء من قائمة التدابير الارشادية؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37(و)؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية القسم سادسا، الفقرة 2(ب).

(112) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم خامس عشر الفقرتان 1(أ) و 5؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37(هـ).

(113) أنظر مشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية القسم سادسا، الفقرة 2(ج).

(114) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم خامس عشر، الفقرتان 1(ب) و 5(ب).

(115) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة جيم من قائمة التدابير الارشادية؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37(ز)؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرة 2(د).

(116) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم خامس عشر-5(أ) و (ج)؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة جيم من قائمة التدابير الارشادية.

5- والتدابير المذكورة أعلاه مناسبة للتطبيق في حالات صعوبات الامتثال التي تواجهها أطراف فردية، بما في ذلك حالات عدم الامتثال للالتزامات الإبلاغ. أما بالنسبة لقضايا الامتثال العامة أو الاجمالية، فإن التدابير المراد تطبيقها هي على الأرجح تدابير ذات طبيعة عامة. وقد تأخذ مثل هذه التدابير شكل تفسير للقواعد في صكوك المعاهدة أو وضع قواعد جديدة يمكن أن تسهم في مستوى الامتثال للمعاهدة.

## 8-5 الحصار المؤسسي

1- لا تؤدي هيئة الامتثال وظائفها بمعزل عن الهيئات الأخرى التي تنشئها المعاهدة. ف فيما يتعلق بصنع القرار بشأن تطبيق تدابير في حالات صعوبات الامتثال التي يواجهها أحد الأطراف، بما في ذلك عدم الامتثال للالتزامات الإبلاغ، فإن اجراءات الامتثال تختلف وفقا لمستوى استقلال أو عدم استقلال هيئة الامتثال. ويجوز أن تقوم هيئة الامتثال بأي من الوظيفتين التاليتين:

- توصية الهيئة العليا للمعاهدة بتطبيق تدابير تتعلق بطرف يواجه صعوبات الامتثال لاعتمادها؛<sup>(117)</sup> أو
- تطبيق مثل هذه التدابير بنفسها، أو بعض منها، رهنا بتوجيه سياسي من الهيئة العليا للمعاهدة.<sup>(118)</sup>

واسناد الاختصاص بتطبيق التدابير الى هيئة الامتثال ينبع من الرغبة في تجنب التشويشات السياسية عند تداول قضايا الامتثال والسماح برد سريع. ونظرا لأن الهيئات العليا التي تنشئها المعاهدات لا تجتمع بصورة متكررة، اذ تتراوح ما بين اجتماعات سنوية واجتماعات كل أربع سنوات، فإن الرد السريع لا يمكن أن يتحقق الا عن طريق اسناد سلطات صنع القرار الى هيئة الامتثال. وفي تدابير الامتثال التي اعتمدت حديثا، تم الفصل في هذا الصدد بين التدابير التيسيرية والتدابير الأقوى. ويجوز لهيئات الامتثال أن تعتمد بنفسها تدابير تيسيرية، وليس تدابير أقوى.<sup>(119)</sup> وتطبيق هذه التدابير لا يزال يتطلب موافقة الهيئة العليا للمعاهدة.

2- وبالنسبة لتطبيق التدابير فيما يتعلق بقضايا الامتثال العامة أو الاجمالية، يجوز لهيئة الامتثال فقط أن تقدم التوصيات الى الهيئة العليا للمعاهدة بموجب تدابير امتثال مطبقة. ومع أن هيئة الامتثال لديها دراية بفحص قضايا الامتثال العامة أو الاجمالية، فإن الطبيعة العامة للتدابير التي تطبق لا تزال تتطلب موافقة الهيئة العليا للمعاهدة (أنظر القسم 5-7)

3- وقد تكون هيئات أخرى أنشأتها المعاهدة بمثابة مصدر مهم للمعلومات بالنسبة لهيئة الامتثال (أنظر القسم 5-6).

(117) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 20؛ واجراء الامتثال في بروتوكول مونتريال، الفقرة 9؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 37؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الأثر البيئي، الفقرة 11؛ واجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي، الفقرة 11؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرة 2.

(118) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 19؛ واجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسمان رابع عشر وخامس عشر؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 36؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرة 1.

(119) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية بازل، الفقرة 19؛ واجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 36؛ ومشروع اجراء الامتثال في بروتوكول السلامة البيولوجية، القسم سادسا، الفقرة 1.

4- وفي تدابير الامتثال الأخيرة، أدخلت أحكام لتشجيع التعاون مع هيئات الامتثال المنشأة بموجب معاهدات أخرى.<sup>(120)</sup>

## 9-5 النطاق

1- يمكن أن يشمل نطاق اجراء الامتثال ما يلي: (1) جميع أحكام المعاهدة أو أحكاما مختارة منها، و/أو (2) الصكوك القانونية التي اعتمدت لتنفيذ المعاهدة. وبالنسبة للقضية الأولى، يبدو أن اجراءات الامتثال تشمل جميع أحكام المعاهدة المعنية بدرجات متفاوتة. وكانت المقترحات التي تقدم في المفاوضات لاستبعاد أحكام معينة من المعاهدة تقابل بالرفض دائما حتى الآن. ومع أن هذا يسري أيضا على اجراء الامتثال بموجب بروتوكول كيوتو، فيمكن ملاحظة أن مسائل التنفيذ تخصص اما للفرع التيسيري أو لفرع الانفاذ وفقا لولايتيهما.<sup>(121)</sup> وهذا يعني في التطبيق العملي أن مسائل التنفيذ المتعلقة بالتزامات تقع على البلدان النامية سوف تخصص فقط للفرع التيسيري. وفي هذا الصدد أيضا تختلف الخطوط التوجيهية للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات عن اجراءات الامتثال النمطية. ولا تسري الخطوط التوجيهية للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات الا على مواد مختارة من هذه الاتفاقية.<sup>(122)</sup>

2- أما بالنسبة للقضية الثانية، أي ما اذا كان اجراء الامتثال ينبغي أن يشمل أيضا الصكوك القانونية التي تعتمد لتنفيذ معاهدة ما، فيمكن الإشارة أولا الى البروتوكولات التي تعتمد في اطار معاهدة معينة. فاجراءات الامتثال المشتركة التي تشمل أحكام معاهدة ما و/أو بروتوكولا أو أكثر من البروتوكولات الملحق بها تطبق أو يفترض أن تطبق في اطار عدة معاهدات تابعة للجنة الأمم المتحدة الاقتصادية لأوروبا.<sup>(123)</sup> فضلا عن هذا، يمكن الإشارة الى القرارات التي تتخذها الهيئة العليا للمعاهدة. ومع أن هذه القرارات عادة لن تكون ملزمة قانونيا، فانها ستظل مفيدة لاستعراض الامتثال لهذه القرارات ولاخضاع الامتثال لهذه القرارات لاشراف هيئة للامتثال. ولم تستبعد أي من اجراءات الامتثال المطبقة قرارات الهيئة العليا للمعاهدة من نطاقها. وفيما يتعلق بالمعاهدة الدولية بشأن الموارد الوراثية للأغذية والزراعة، فان هذه القضية تعد هامة. فمن المقرر أن تنفذ بعض الالتزامات المهمة في هذه المعاهدة عن طريق أطراف ذات صفة خاصة، ولا سيما اتفاقات نقل المواد (المادة 12-4 من المعاهدة)، والمؤسسات الدولية المشار اليها في المادة 15-1 من المعاهدة، وخاصة الاتفاقات بين الجهاز الرياسي والمراكز الدولية للبحوث الزراعية. والامتثال لهذه الصكوك القانونية يمكن أن يدخل ضمن نطاق اجراء الامتثال بموجب المادة 12 من المعاهدة.

## 6- التكاليف

تختلف الموارد المالية المطلوبة لتطبيق اجراءات الامتثال حسب حجم هيئة الامتثال، في المقام الأول، وسداد تكاليف المشاركة بالنسبة لكل عضو من أعضاء هيئة الامتثال، وعدد الاجتماعات في فترة ميزانية معينة. وقد يصلح اجراء الامتثال بموجب بروتوكول مونتريال كمثل. فهناك مبلغ قدره 115 000 دولار أمريكي يخصص كل عام لهيئة الامتثال بموجب بروتوكول مونتريال في اطار الميزانية الرئيسية.<sup>(124)</sup> ويحسب هذا المبلغ على أساس عقد اجتماعين كل سنة لتغطية تكاليف

(120) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية الحصول على المعلومات، الفقرة 39.

(121) أنظر اجراء الامتثال في بروتوكول كيوتو، القسم سابعا، الفقرة 1.

(122) أنظر الخطوط التوجيهية للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات، الفقرة 3.

(123) أنظر اجراء الامتثال في اتفاقية التلوث الجوي؛ والمادة 14-6 من اتفاقية الأثر البيئي.

(124) أنظر UNEP/OzL.Pro.14/9, p.17, budget line 3305.

المشاركة في كل اجتماع لثمانية أعضاء من البلدان النامية والبلدان التي يمر اقتصادها بمرحلة تحول، ولممثلين عن الأطراف تدعوها هيئة الامتثال<sup>(125)</sup>.

---

(125) أنظر UNEP/OzL.14/9, p. 78.