

October 2007



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

فريق عمل الخبراء القانونيين غير الرسمي المعني بعملية تغيير طابع أحد الأجهزة الدستورية لمنظمة الأغذية والزراعة المنشأ بموجب المادة 14 من الدستور ليصبح جهازا خارج إطار عمل المنظمة (تغيير محتمل لوضع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي)

روما، 23-24 أكتوبر/تشرين الأول 2007

ملاحظات تكميلية على المقترحات المتعلقة بتغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي

## أولا - الموجز

1- تعرض هذه الوثيقة معلومات تكميلية بشأن مقترحات تغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي في أعقاب استعراض هذه المسألة من جانب لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في أبريل/نيسان 2007، وهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي في دورتها الحادية عشرة المعقودة في مايو/أيار 2007 والمجلس في دورته الثانية والثلاثين بعد المائة المعقودة في يونيو/حزيران 2007، ويجب قراءتها إلى جانب الوثائق والتقارير الأخرى المتعلقة بهذه المسألة. كما توضح هذه الوثيقة الموقف في ضوء التطورات ذات الصلة التي حدثت منذ قيام المدير العام بإحالة الموضوع إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، وتتناول بعض الاستفسارات المحددة المثارة بشأن تلك المقترحات. وتؤكد وتوضح على وجه الخصوص المقترحات المتعلقة بتغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي لتصبح جهازا خارج إطار المنظمة، كما توضح أن فصل هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي عن إطار المنظمة لا يمكن أن يتحقق بمجرد إدخال تعديل أو اتباع إجراء مبسط يتناول مسائل روتينية وتقنية.

## ثانيا - استعراض المسألة من جانب مجلس المنظمة

2- في دورته الثانية والثلاثين بعد المائة المعقودة في يونيو/حزيران 2007، تم إبلاغ المجلس بأنه عند بحث هذه المسألة أحاطت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية علما بالعرض التفصيلي الوارد في الوثيقة CCLM 81/3 بعنوان "عملية تغيير الوضع القانوني لأحد الأجهزة الدستورية المنشأة بموجب المادة 14 من الدستور ليصبح جهازا خارج إطار عمل المنظمة (تغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي)" كما أحاط المجلس، على وجه الخصوص، بالأسباب التي دفعت المدير العام إلى إحالة الموضوع إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الحادية والثمانين. كما تم إبلاغ المجلس أن رئيس دورة لجنة الشؤون الدستورية والقانونية الذي كان يتحدث بصفته ممثلا عن بلجيكا قدم عرضا للاقتراح الذي يدعو إلى فصل هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي عن إطار المنظمة مع إيضاح الأسباب الكامنة وراء ذلك. كما أحاط المجلس بالتطورات اللاحقة لدورة لجنة الشؤون الدستورية والقانونية،

بما في ذلك مداولات الدورة الحادية عشرة لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي التي عقدت في مايو/أيار 2007<sup>1</sup>.

3- بحث المجلس عددا من البيانات التي تناولت عددا من الآراء، بما في ذلك الحاجة إلى تحسين كفاءة وفعالية هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي. وأشار العديد من الأعضاء إلى أن الهدف الرئيسي للهيئة هو الإدارة المستدامة لأسماك التونة والأنواع الشبيهة بالتونة في المحيط الهندي، وأن ضمان مشاركة جميع أصحاب الشأن في أنشطة الصيد في المنطقة الخاضعة لصلاحيات الهيئة يستلزم حلا عمليا بل ويتم في الوقت المناسب. وطلبوا أيضا أن تقدم المنظمة العون الكامل من أجل تدعيم الهيئة بغية الحفاظ على الموارد من أسماك التونة والأنواع الشبيهة بالتونة في المنطقة، التي تتعرض في ظل الظروف الحالية لتهديد خطير بالنضوب، مع ما يترتب على ذلك من انعكاسات سلبية تقع في المقام الأول على الدول الساحلية بالمنطقة. وأكدوا أيضا أنه كان هناك توافق في الآراء بين الأعضاء في غوا (22-26 مايو/أيار 2006) على أن فصل الهيئة عن المنظمة هو أمر ضروري كي تصبح الهيئة جهازا أكثر فعالية وكفاءة. غير أن غالبية أعضاء المجلس رأوا أن هذا الفصل غير ضروري وأشاروا إلى أن بعض البلدان التي حضرت الدورة الحادية عشرة للهيئة التي عقدت في موريشيوس (في الفترة من 13 إلى 18 مايو/أيار 2007) لم توافق على تغيير الوضع القانوني للهيئة كجهاز دستوري تابع للمنظمة.

*“أيّد المجلس الاستنتاجات التي توصلت إليها لجنة الشؤون الدستورية والقانونية والتي تشير إلى أن الوضع الذي استجد كان معقداً وغير مسبوق، ولذلك فقد كان من الضروري إجراء استعراض كامل للمسألة، مع مراعاة جميع التبعات لأي خيار محتمل، بما في ذلك حقيقة أن أي قرار يتخذ في ذلك المضمار سوف يمثل سابقة في القانون الدولي تؤثر على سائر منظمات منظومة الأمم المتحدة. وأيّد المجلس طلب لجنة الشؤون الدستورية والقانونية الذي يقضي بوجوب دراسة هذه المسألة من جانب مجموعة غير رسمية تتكون من خبراء قانونيين من جميع أعضاء هيئة مصايد التونة، وأعضاء لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، فضلاً عن ممثلي المنظمات المعنية في منظومة الأمم المتحدة، حسب الاقتضاء. وبعد ذلك تستعرض لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أعمال هذا الفريق غير الرسمي وتقدم مشورتها إلى المجلس.*

*أشار المجلس إلى المخاوف التي أثّرت أثناء المناقشات فيما يتعلق بفعالية وكفاءة هيئة مصايد التونة والتي كانت الأسباب المعلنة للعملية قيد المناقشة. وخلص المجلس إلى ضرورة معالجة مثل هذه المخاوف والأسباب، كمسألة لها الأولوية، من خلال إجراء مباحثات بين أمانة المنظمة والأعضاء المعنيين في هيئة مصايد أسماك التونة، وأن على الأمانة أن تقدم تقريراً عن نتائج هذه المباحثات إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وإلى أي جهاز آخر ذي علاقة.”<sup>2</sup>*

<sup>1</sup> الوثيقة CL 132/LIM/4 انظر المرجع السابق.

<sup>2</sup> الفقرتان 120 و 121 من الوثيقة CL 132/REP انظر المرجع السابق.

### ثالثاً - الغرض من الوثيقة

4- كما سبق ذكره فإن الغرض من هذه الوثيقة هو توضيح الموقف في ضوء كافة التطورات ذات الصلة التي حدثت منذ أحال المدير العام المسألة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية كما تتناول بعض الاستفسارات المحددة المثارة والمتعلقة بالمقترحات المطروحة. وعند شرح المقترحات أخذت في الاعتبار مداوات هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي أثناء دورتها الحادية عشرة المعقودة في مايو/أيار 2007 في موريشيوس وكذلك النتائج التي أسفرت عنها الدورة الثانية والثلاثين بعد المائة لمجلس المنظمة. وبالإضافة إلى ذلك، يجب أن ينظر إلى الوثيقة في ضوء كافة الوثائق التي أعدت حتى الآن.

5- ستواصل المنظمة اتخاذ نهج استباقي تجاه تغيير طبيعة هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي كجهاز دستوري للمنظمة منشأ بموجب المادة 14 من الدستور وتحويلها إلى جهاز يعمل خارج إطار منظمة الأغذية والزراعة بشرط أن يوافق كافة أعضاء الهيئة على هذه المبادرة. وكما يتضح من الإحالات العديدة المقدمة وبخاصة الإحالة المقدمة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، فإن المنظمة لا زالت ترى أن المقترحات التي قدمتها إنما تعكس النهج القانوني الصحيح تجاه المسألة المطروحة. وتشمل المقترحات (1) عقد اجتماع للمفوضين لإقرار اتفاقية جديدة؛ (2) تنفيذ عملية مرافقة للانسحاب من الاتفاقية الحالية وإنهائها وإنفاذ اتفاقية جديدة؛ و(3) تنفيذ ما يتطلبه الأمر من ترتيبات انتقالية. وبالإضافة إلى ذلك يبدو أن هذا النهج يستجيب للمخاوف الناشئة عن حقيقة أن الهيئة هي إحدى الأجهزة الدستورية لإحدى منظمات منظومة الأمم المتحدة. ومن الضروري على وجه الخصوص أن يكون كل عضو ذو سيادة من أعضاء الهيئة بصرف النظر عن الحجم، والوضع، ومرحلة النمو أو طبيعته، وسواء كان هذا العضو دولة ساحلية أو غير ساحلية، قادراً على تحديد أسلوب العمل الذي يرغب في اتباعه إزاء التطورات الأخيرة. وفي هذا الصدد يلزم التشديد منذ البداية، على أن المنظمة على استعداد لتنفيذ مثل هذه الترتيبات الانتقالية التي يتطلبها الأمر من أجل إفساح المجال أمام تنفيذ نهجها المقترح.

6- أجرت المنظمة بحثاً إضافياً بشأن ما طرحه بعض أعضاء الهيئة وهو أن تعمل الهيئة خارج إطار المنظمة بعد إدخال تعديلات بسيطة على اتفاقية الهيئة. ويبدو أن البحث الإضافي في منشأ هذه الإجراءات والمعايير ذات الصلة، والممارسات السابقة للمنظمة يؤكد أن هذا النهج سيكون غير صحيح من الناحية القانونية وسيكون بمثابة استخدام إجراء ما أو إساءة استخدامه لأغراض تختلف عن الأغراض المنشأة من أجلها. ومرة أخرى، فإنه من الضروري التأكيد على أن تفادي أي عقبات تنشأ عن عملية إنهاء العمل بالاتفاقية القديمة لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي والبدء في إنفاذ اتفاقية جديدة يرتبط بحقيقة أن المنظمة على استعداد لتنفيذ مثل هذه التدابير الانتقالية التي يتطلبها الأمر بطريقة مرنة وعملية.

7- وأخيراً، تتناول هذه الوثيقة المشاورات غير الرسمية التي أجرتها المنظمة حتى الآن، استجابة للمخاوف التي تردت، ولاحظها المجلس، أثناء المناقشات المتعلقة بكفاءة وفعالية الهيئة والتي كانت الأسباب المعلنة للعملية

الجارية. وخلص المجلس إلى أنه من الضروري بحث هذه المخاوف والأسباب، على سبيل الأولوية، وذلك من خلال مناقشات يتم إجراؤها بين أمانة المنظمة والأعضاء المعنيين في الهيئة، على أن تقوم الأمانة بإعداد تقرير بنتائج هذه المناقشات ورفعها إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية – وأي جهاز آخر مناسب. إلا أنه لم يتضح ما إذا كانت مسألة كفاءة وفعالية الهيئة ستكون محل نظر من جانب فريق الخبراء القانونيين غير الرسمي.

#### رابعاً – العملية المقترحة لتغيير الوضع القانوني للهيئة كإحدى الأجهزة الدستورية لمنظمة الأغذية والزراعة وتحويلها إلى جهاز يعمل خارج إطار المنظمة

8- أثناء دورة المجلس التي اختتمت مؤخراً، وفي حين ارتأى معظم الأعضاء أن فصل الهيئة عن المنظمة هو أمر غير ضروري "طلب كثير من الأعضاء أن تقدم المنظمة الدعم الكامل في تيسير عملية تعزيز الهيئة، بغية الحفاظ على الموارد من أسماك التونة والأنواع الشبيهة بالتونة في المنطقة التي تتعرض في ظل الظروف الحالية لتهديد خطير بالنضوب؛ مع ما يترتب على ذلك من انعكاسات سلبية تقع في المقام الأول على الدول الساحلية بالمنطقة." وكان من رأي هؤلاء الأعضاء أن المسألة تحتاج إلى حل "عملي ينفذ في الوقت المناسب"<sup>3</sup> ولهذه الأسباب يمكن للمقترحات المطروحة أن تستجيب بشكل كامل للمخاوف التي عبر عنها الأعضاء الذين يرون بضرورة فصل الهيئة عن إطار منظمة الأغذية والزراعة. وتشمل هذه المقترحات، إضافة إلى عقد مؤتمر للمفوضين لإقرار اتفاقية جديدة، تنفيذ عملية مصاحبة للانسحاب من الاتفاقية الحالية ووقف العمل بها وإنفاذ اتفاقية جديدة، وتنفيذ ما قد يتطلبه ذلك من ترتيبات انتقالية. ومن الضروري أن ترضى هذه المقترحات، في مجموعها، كافة أعضاء الهيئة.

9- وكما سبق إيضاحه في الأوراق المقدمة من قبل، فقد تم إعداد اتفاقية الهيئة والتفاوض بشأنها وإبرامها في نطاق منظمة الأغذية والزراعة، وذلك بعد اعتمادها من جانب المجلس في 1993.<sup>4</sup> وقد تجلّى هذا الموقف في الإحالة الصادرة من المنظمة إلى الدورة الحادية والثمانين للجنة الشؤون الدستورية والقانونية في أبريل/نيسان 2007 حيث أوضحت بالتفصيل أن اتفاقية هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي تدخل في مظلة منظمة الأغذية والزراعة، في ضوء أحكام اتفاقية فيينا لقانون الاتفاقات وأعمالها التمهيدية. وقد ظهر ذلك بوضوح في المادة 21 الفقرة 3 من الاتفاقية والتي

<sup>3</sup> الفقرتان 120 و 121 من الوثيقة CL 132/REP انظر المرجع السابق.

<sup>4</sup> كان هناك تأكيد على الرابطة الوثيقة بين الاتفاقات المبرمة داخل المنظمة وسلطة الأجهزة الرئاسية في المراحل الأولى من حياة المنظمة. وكان هناك من الأعضاء ما يعتبر أنه من الضروري إحالة أى اتفاقية حتى لو كانت ذات طبيعة اقليمية وتهم عددا محدودا من الأعضاء إلى المؤتمر للموافقة عليها حيث كان المؤتمر هو سلطة الموافقة على مثل هذه الاتفاقات. وعند وضع اتفاقية انشاء مجلس مصايد المحيط الهندي والمحيط الهادي أثناء مؤتمر عقد في فبراير/شباط 1948، في باجيو، الفلبين، تم تقديم اقتراح بأن يتم إنفاذ الاتفاقية بالنسبة للبلدان التي قبلتها بعد تحديد فترة زمنية لقبولها. وعند إبرام الاتفاقية ذكرت حكومة الولايات المتحدة الأمريكية أنها تتمسك بموقفها من حيث امكانية إنفاذ الاتفاقية دون إحالتها إلى مؤتمر المنظمة. وقد تم تسجيل هذا التحفظ في تقرير اجتماع لجنة مصايد الأسماك بالمنظمة الذي عقد في باجيو، الفلبين في الفترة بين 25 إلى 28 فبراير/شباط 1948 P48/Co.1/27 الصفحة 5. وقد أعيد تأكيد هذا التحفظ في اتصال بتاريخ 2 سبتمبر/أيلول 1948 بين ج. مارشال وزير الخارجية الأمريكي ومدير عام المنظمة تم خلاله التأكيد على أن الولايات المتحدة الأمريكية تتمسك بموقفها وهو ضرورة إحالة الترتيبات المتعلقة بإنشاء هيئات اقليمية أو متخصصة ذات صلة بالمنظمة إلى المؤتمر للموافقة عليها. وأحيلت جميع الاتفاقات الموقعة في مراحل سابقة في المنظمة إلى المؤتمر العام للموافقة عليها. وتبعاً لذلك تم تعديل دستور المنظمة بما يسمح بإحالة الاتفاقيات "الاقليمية" للمجلس للموافقة عليها.

تنص على أن "أى عضو في الهيئة يقدم طلبا بالانسحاب من منظمة الأغذية والزراعة سيكون بمثابة انسحاب من الهيئة".

10- لذلك فإن الهيئة تعمل وتباشر مهامها في إطار منظمة الأغذية والزراعة ومن خلال الشخصية القانونية للمنظمة. لذلك، فإن إنشاء كيان جديد منفصل عن المنظمة يستلزم بالضرورة إنهاء العمل بالاتفاقية المبرمة في 1993 وإنشاء كيان قانوني جديد. وسيكون للكيان الجديد شخصيته القانونية المستقلة ولا يتبع المنظمة، كما سيكون له موظفيه، وحقوقه والتزاماته، وأصوله وخصومه، كما سيكون له أهليته الخاصة التي تمكنه من إقامة الدعاوى على الآخرين. وتقام الدعاوى عليه طبقا للقانون الدولي والقوانين الوطنية التي تنطبق عليه، كما سيكون له كافة الصلاحيات الأخرى التي ترتبط بالشخصية القانونية.

11- أثناء المناقشات السابقة، ذكر أن المادة 15 الفقرة الأولى من اتفاقية الهيئة تضيي على الهيئة الشخصية القانونية في حالة الدخول في "ترتيبات ملائمة" مع منظمات حكومية دولية أخرى أو مؤسسات تتعامل مع التونة في المنطقة.<sup>5</sup>

12- ترى المنظمة أن مثل هذه الصلاحيات المحدودة من صلاحيات العمل لا تعنى، بأي طريقة، أن الهيئة لديها الشخصية القانونية وأنها تستطيع التصرف بمفردها وتمارس حقوقها والتزاماتها المنوطة بها. وفي الواقع، فإنه عند التفاوض بشأن اتفاقية الهيئة وإبرامها لم يكن في نية الدول المتفاوضة أو الأجهزة الرئاسية أن الهيئة ستكون لها شخصيتها القانونية أو أنها ستتصرف بطريقة مستقلة خارج إطار المنظمة. ولهذا السبب لم يتم وضع أية بنود مماثلة تتعلق بذلك في الاتفاقية. ولا يمكن القول بأن الأجهزة الرئاسية لديها أية نية، حتى ولو بطريقة ضمنية، في أن تمنح الهيئة تلك الحقوق والالتزامات التي ترتبط بالشخصية القانونية أو أي صلاحيات تنفيذية تتصل بذلك. ولم يسبق إثارة هذا الموضوع كما أنه لم يكن متصورا. ويؤكد ذلك حقيقة أن الهيئة لو كانت تعتبر نفسها خارج إطار منظمة الأغذية والزراعة لما تمكنت من أداء عدد من الأعمال القانونية والمادية والعملية التي تؤديها عنها المنظمة في الوقت الحاضر<sup>6</sup>. وهذا أمر يسلم به من يؤديون الانفصال الفوري للهيئة عن المنظمة<sup>7</sup> حيث أن الهيئة تستحث المنظمة على مواصلة إدارة وتشغيل الهيئة وكافة أصولها وموظفيها.

<sup>5</sup> الفقرة 8 من الوثيقة CL 132/5. انظر المرجع السابق.

<sup>6</sup> طبقا للرأي القانوني القائل بضرورة "اصلاح الأضرار التي تحدث أثناء العمل بالأمم المتحدة" لا تنطبق فعاليات محكمة العدل الدولية على هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي. ولا يمكن القول أنه "طبقا للقانون الدولي يلزم النظر إلى الهيئة على أنها تتمتع بتلك السلطات، التي على الرغم من أنه لم ينص عليها في الاتفاقية، قد حولت لها على اعتبار أنه أمر ضروري لأداء واجباتها". كما لا يمكن القول أنه من الواضح أن قدرة الهيئة على التصرف على المستوى الدولي بطريقة مستقلة "تنشأ عن فحوى اتفاقية الهيئة" (الرأي الاستشاري: تقارير I.C.J. في 1949 صفحة 174). وقد ظلت الهيئة تعمل من خلال المنظمة ولم يكن في نية الأجهزة الرئاسية وأعضاء المنظمة الذين وافقوا على اتفاقية الهيئة أن الهيئة ستعمل خارج إطار المنظمة.

<sup>7</sup> أثناء الدورة الحادية عشرة للهيئة قدم عدد قليل من الأعضاء - وليس الهيئة - سيناريو توافق الهيئة بمقتضاه على التعديلات التي يتم إنفاذها بشكل فوري. وعند إقرار هذه التعديلات يتم إرجاء العمل بها على أن تواصل المنظمة تشغيل أعمال الهيئة بصفة مؤقتة.

13- قامت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ومجلس المنظمة أثناء الدورة السابعة والعشرين بعد المائة المعقودة في نوفمبر/تشرين الثاني 2004 ببحث مسألة "الوضع القانوني للأجهزة المنشأة طبقاً للمادة 14 من دستور المنظمة". وقد وافق المجلس على النهج الذي اتخذته لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وهو أن "الاتفاقيات التأسيسية للأجهزة المنشأة طبقاً للمادة 14 من دستور المنظمة لا تضي عليها الشخصية القانونية، وهي سلطة إنشاء حقوق والتزامات تتعلق بها، ولذلك فهي يجب أن تعمل من خلال المنظمة أو استناداً إلى الاختصاصات القانونية للمنظمة"<sup>8</sup>. وقد وافق المجلس على معايير تستهدف التوفيق بين الاستقلال الذاتي للأجهزة في مجال التشغيل طبقاً للمادة 14 من الدستور وبين حقيقة أن هذه الأجهزة تندرج في إطار المنظمة وتعمل من خلالها.

14- يؤدي إنهاء الاتفاقية الحالية للهيئة والمعمول بها في إطار منظمة الأغذية والزراعة إلى حدوث مخاطرة تتمثل في تبيد خصوم المنظمة وأعضائها في المستقبل. وهذا يرد على المخاوف التي أعرب عنها البعض في مؤتمر المنظمة وهي أن هناك حاجة أساسية إلى تحرى الوضوح في الوضع القانوني للاتفاقيات والاتفاقات المبرمة بموجب المادة 14 من الدستور.<sup>9</sup> كما سوف يتعين على الهيئة أن تبرم اتفاقية مقرها الرئيسي مع البلد المضيف وغيرها من الاتفاقيات مع بلدان أخرى حسب الاقتضاء لكفالة الامتيازات والحصانات وبما يسمح لها بالعمل بكفاءة في تلك البلدان، كما سيصبح لزاماً على الهيئة الجديدة أن تبرم ترتيبات مع البلدان المضيفة قبل عقد أي اجتماع يتعلق بتوفير الامتيازات والحصانات والتسهيلات الضرورية.

15- في حين أن هذه الملاحظة تشمل اعتبارات ذات طبيعة قانونية وتتعلق بالسياسات، فإنه من الضروري التأكيد على أن الأجهزة داخل منظومة الأمم المتحدة تختلف بشكل أساسي عن الأجهزة خارج المنظومة. وفي بيانه الافتتاحي أمام الدورة الحادية عشرة للهيئة أكد رئيس الدورة بصفة خاصة على حقيقة أنه من الضروري للهيئة أن تنفصل عن إطار أي من المنظمات داخل منظومة الأمم المتحدة حتى يمكنها أن تُدخل بين أعضائها كيانات ليست دولاً وحتى يمكنها أن تمارس عملها بطريقة مختلفة. وفي الواقع فإن الهيئة التي تقع خارج منظومة الأمم المتحدة، تكون مهياًة بالطبع لقبول كيانات بخلاف الهيئات التي تنضوي تحت لواء الأمم المتحدة أو تلقي اعترافاً منها. أما المبادئ مثل المساواة المطلقة بين الأعضاء - التي تمثل شرطاً لازماً لأسلوب عمل أي جهاز يعمل داخل منظومة الأمم المتحدة، فربما لا يكون لها نفس الوزن في أي جهاز خارج منظومة الأمم المتحدة. وهذا يدل على أن أي تغيير في الوضع القانوني للهيئة يجب أن يحال إلى السلطة المطلقة للأعضاء حيث أن تغيير الوضع القانوني يرقى إلى مرتبة إنشاء جهاز مختلف بشكل أساسي، يكون كل عضو فيه قادراً على التعبير عن موقفه عن طريق إجراءات قطرية مناسبة تتعلق بالقبول والتصديق.

<sup>8</sup> الفقرات من 89 إلى 96 من الوثيقة CL 127/REP انظر المرجع السابق.

<sup>9</sup> تأكد هذا بعبارة قاطعة في بعض الأحيان في عدد من القرارات مثل القرارات أرقام 57/46 و 57/47 و 59/61.

16- لم يحدث من قبل في الممارسة الدستورية للمنظمة أن انفصل جهاز منشأ بموجب معاهدة دولية عن إطار المنظمة. ولكن حدث العكس مرتين في حياة المنظمة. وجدير بالذكر أن هذه الحالات قد عولجت بنفس الطريقة المقترح اتباعها بشأن مسألة فصل الهيئة عن إطار المنظمة.

17- لذلك، أطلقت مبادرة في 1949 أسفرت عن تعديل الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات الصادرة في 1929 والتي سبق إبرامها تحت إشراف المعهد الدولي للزراعة. وقد أدى ذلك إلى ظهور اتفاقية معدلة وافق عليها مؤتمر المنظمة في دورته السادسة في 1951 ووضعت داخل إطار منظمة الأغذية والزراعة. وقد فتح باب التوقيع على الاتفاقية أمام جميع الحكومات ثم التصديق عليها بعد ذلك. ثم فتحت بعد ذلك، بعد دخولها حيز النفاذ، للالتزام بها من جانب الحكومات غير الموقعة<sup>10</sup>. وحيث أن الاتفاقية كانت خارج نطاق منظمة الأغذية والزراعة وتم إدخالها في إطار المنظمة فقد تم الموافقة عليها من جانب المؤتمر وتم إحالتها للحكومات لقبولها طبقاً للإجراءات الدستورية المعمول بها لديها.

18- اتبع نفس النهج بواسطة مؤتمر المنظمة في 1959 وذلك فيما يتعلق بالهيئة الدولية للبحور. وكان قد تم إنشاء هذه الهيئة خارج نطاق منظمة الأغذية والزراعة بناء على مبادرة من الحكومة الفرنسية في 1947. وفي 1959 نظر المؤتمر في الاتفاقية ووافق عليها ووضعها في نطاق المادة 14 من دستور منظمة الأغذية والزراعة. وقد وافق المؤتمر على الاتفاقية التي طُرحت على الدول الأعضاء لقبولها طبقاً للأحكام ذات الصلة. وقد دخلت الوثيقة التأسيسية الجديدة حيز النفاذ في 26 سبتمبر/أيلول 1961، وهو تاريخ استلام وثيقة القبول الثانية عشرة<sup>11</sup>. وأكد تقرير المؤتمر وقرار الموافقة على الاتفاقية بعبارات قاطعة الحاجة إلى تحرى الوضع فيما يتعلق بالوضع المستقبلي للهيئة.

19- لا يبدو أن هناك أسباباً إجرائية أو قانونية تستدعي معالجة عملية فصل جهاز دستوري منشأ بموجب اتفاقية مبرمة في إطار منظمة الأغذية والزراعة بطريقة مختلفة أو عن طريق إجراءات غير رسمية تزيد عن إجراءات إنشاء جهاز دستوري بموجب اتفاق داخل نطاق منظمة الأغذية والزراعة. لذلك يتجه التفكير إلى ضرورة إنهاء الاتفاقية الحالية للهيئة وإبرام اتفاقية جديدة وإنفاذها طبقاً للأحكام ذات الصلة في اتفاقية هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي.

20- تنص المادة 21 (الانسحاب) الفقرة 1 على ما يلي:

”1- لأي عضو في الهيئة أن ينسحب من هذه الاتفاقية في أي وقت بعد انقضاء سنتين من تاريخ بدء سريان الاتفاقية بالنسبة لهذا العضو، وذلك بإرسال إبلاغ كتابي بالانسحاب إلى المدير العام الذي يبلغ جميع

<sup>10</sup> تقرير الدورة السادسة للمؤتمر، 19 نوفمبر/تشرين الثاني - 6 ديسمبر/كانون الأول 1951، الفقرات 372-374.

<sup>11</sup> تقرير الدورة العاشرة للمؤتمر، 31 أكتوبر/تشرين الأول - 20 نوفمبر/تشرين الثاني 1959، الفقرات 578-581.

أعضاء الهيئة والدول الأعضاء والأعضاء المنتسبة في المنظمة والأمين العام للأمم المتحدة فوراً بهذا الانسحاب. ويصبح الانسحاب سارياً بنهاية السنة التقويمية التالية للسنة التي تلقى فيها المدير العام الإبلاغ بالانسحاب." 21- تنص المادة 22 (الإنهاء) على ما يلي:

"تصبح هذه الاتفاقية منتهية تلقائياً إذا ما انخفض عدد أعضاء الهيئة عن عشرة نتيجة للانسحاب ما لم يقرر بقية أعضاء الهيئة خلاف ذلك بالإجماع."

22- تعكس هذه الأحكام المبادئ والإجراءات التي تحكم الاتفاقيات والاتفاقات المبرمة طبقاً للمادة 14 من الدستور الذي أقره مؤتمر المنظمة في دورته التاسعة في 1957. وفي الوقت ذاته، قرر المؤتمر ضرورة أن تشمل كافة الاتفاقيات والاتفاقات بنداً يتعلق بالانسحاب أو الإنهاء وحدد الإجراءات المتعلقة بذلك. كما قرر المؤتمر ضرورة أن تشمل كافة الاتفاقيات والاتفاقات بنداً يتعلق بالإنهاء ينص، بين جملة أمور، على الإنهاء التلقائي إذا ومتى انخفض عدد الأعضاء عن العدد اللازم لإبقاء الاتفاقية في حيز النفاذ، ما لم يقرر المشاركون الآخرون خلاف ذلك. وفي الوقت ذاته، قرر المؤتمر أيضاً وقف العمل بنظام الإنهاء بواسطة الغالبية المشروطة للمشاركين وأنه من الضروري أن ينسحب الأعضاء من اتفاقية معينة في حالة ما إذا رغبوا في إنهاء العمل بها<sup>12</sup>. وتظهر هذه القرارات في المواد المذكورة سلفاً في اتفاقية هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي.

23- من أجل تسريع العمل بالمادة 21 فقرة 1 والمادة 22 ومع الأخذ في الاعتبار الحقيقة القائلة بأنه طبقاً للمادة 22 من الاتفاقية يمكن أن يقرر عدد من البلدان الإبقاء على الاتفاقية الحالية لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، فقد اقترحت المنظمة عملية "تشاركية" شاملة لتسهيل إنهاء الاتفاقية، إلى جانب عملية موازية لوضع الاتفاقية الجديدة موضع التنفيذ، مع انتقال سلس إلى الاتفاقية الجديدة مع استمرارية عمليات الهيئة<sup>13</sup>. وهذا يشمل عقد مؤتمر للمفوضين من أجل اعتماد اتفاقية جديدة، وتنفيذ عملية مصاحبة للانسحاب من الاتفاقية الحالية وإنهائها وبدء سريان الاتفاقية الجديدة وقيام المنظمة باتخاذ ما يلزم من ترتيبات انتقالية.

<sup>12</sup> في 1953 وافق مؤتمر المنظمة في دورته السابعة على دستور اللجنة الأوروبية لمكافحة مرض الحمى القلاعية. ودخل الدستور حيز التنفيذ في 12 يونيو/حزيران 1954 بعد استلام المدير العام للعدد المطلوب من إخطارات القبول. وأثناء مناقشة الدستور أعرب البعض عن شكوكهم بشأن ما إذا كانت هناك حاجة دائمة للجنة. ولهذا السبب ورد نص بالمادة 18 الفقرة 1 بإمكانية إنهاء العمل بالدستور بقرار تتخذه اللجنة بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء. كما كان هناك بند يتناول الإنهاء في حالة انخفاض عدد الأعضاء، نتيجة للانسحاب، عن عدد معين. وجاء بند آخر ليضع قواعد تصفية اللجنة في مثل هذه الحالات. وتبعاً لذلك، واستناداً إلى مجموعة من توصيات المجلس الذي قام ببحث المسألة بمساعدة لجنة خاصة، وافق المؤتمر على المبادئ الواردة في الجزء ص من النصوص الأساسية. وتم التأكيد بعبارات قاطعة أنه لن يكون من المناسب إنهاء العمل بأي معاهدة دولية بناء على قرار تتخذه اللجنة.

<sup>13</sup> أثناء الدورة السابعة والعشرون للجنة مصايد الأسماك (روما، 5-9 مارس/آذار 2007)، "طلب عدد من الأعضاء أن تتعاون المنظمة مع أعضاء هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي من أجل وضع حل يضمن كفاءة واستمرارية أنشطة الهيئة" CL 132/7 انظر المرجع السابق فقرة 89.



24- اشتملت الورقة المقدمة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في أبريل/نيسان 2007 على معلومات بشأن هذا الاقتراح والتي قد يكون من المفيد استذكارها في هذه المرحلة.

25- يتم إنهاء العمل بالاتفاقية الحالية لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي طبقاً للمادة 21 الفقرة 1 من اتفاقية الهيئة. ويمكن لمؤتمر المفوضين أن يعتمد وثيقة نموذجية للانسحاب يمكن صياغتها بحيث تكون أداة لقبول الاتفاقية الجديدة في الوقت ذاته. ويجب وضع حد مناسب للعدد المطلوب من الأطراف كي تدخل الاتفاقية الجديدة حيز النفاذ. وطبقاً للمادة 21 الفقرة 1 من اتفاقية الهيئة، تصبح إخطارات الانسحاب نافذة المفعول في نهاية السنة التقويمية التالية للسنة التي تسلم فيها المدير العام إخطار الانسحاب. وتوجد نصوص بهذا المعنى في اتفاقيات أخرى من هذا النوع ويقصد بها الحفاظ على مصالح الأعضاء الآخرين وتدنية الأثر السلبي للانسحاب على الأطراف الأخرى والهيئة المعنية. إلا أن المخاوف المتعلقة بهذا البند لا تنشأ في هذه الحالة ويمكن للأعضاء، في هذا الموقف بالذات، أن يوافقوا على بدء سريان إخطارات إنهاء الاتفاقية وقت إيداعها لدى المدير العام. وفي الواقع، فإنه لا يمكن النظر إلى هذه المسألة بمعزل عن التدابير الانتقالية التي ستكون المنظمة على استعداد لتنفيذها إذا رغب جميع الأعضاء في ذلك، وهي التدابير التي يمكن أن تسهل الانتقال السلس من اتفاقية إلى أخرى.

26- يبدو أن اتباع نهج على هذا النسق هو الأسلوب الصحيح من وجهة النظر القانونية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن هذه العملية هي الوحيدة التي تضمن الحق المطلق لكل عضو من أعضاء الهيئة الذين قبلوا الارتباط بالاتفاقية طبقاً لأداة القبول، في تحديد ما إذا كان العضو يرغب في عدم الارتباط بالاتفاقية القديمة، ويقرر، بدلاً من ذلك أنه يرغب في الارتباط بأحكام الاتفاقية الجديدة. وباعتبار منظمة الأغذية والزراعة إحدى منظمات الأمم المتحدة التي تتقيد بالمبادئ الأساسية للمنظومة وبخاصة مبدأ المساواة المطلقة بين الدول، يصبح لزاماً عليها التمسك بهذه العملية.

27- بصرف النظر عن الجهود الرامية إلى الإسراع في تنفيذ هذه العملية، يمكن أن تثور مخاوف بأنه عند دخول الاتفاقية الجديدة حيز التنفيذ لن يكون كل الأعضاء الحاليين في الهيئة قد أودعوا وثائق قبول الاتفاقية الجديدة. لذلك يمكن أن تثور بعض الشكوك إزاء موقفهم من الاتفاقية الجديدة.

28- وهذا لا ينبغي أن يشكل صعوبات معينة للأسباب التالية:

1-28 أولاً، ستكون المنظمة على استعداد لتنفيذ مثل هذه الترتيبات الانتقالية حسب الاقتضاء وذلك لتسهيل عملية إنهاء العمل باتفاقية الهيئة ودخول الاتفاقية الجديدة حيز التنفيذ. ومن شأن هذه الترتيبات الانتقالية التي تنفذ بطريقة عملية ومرنة أن تخفف من أي عقبات محتملة. ويمكن تنفيذ الترتيبات الانتقالية ليس فقط لحين دخول الاتفاقية الجديدة حيز التنفيذ ولكن أيضاً لحين يصبح كافة الأعضاء الحاليين للاتفاقية أعضاء في الاتفاقية الجديدة. ومن المهم في هذا الصدد ملاحظة أنه حتى أعضاء الهيئة الذين يؤيدون بشدة الانفصال

الفوري للهيئة عن إطار المنظمة يحبذون قيام المنظمة بتنفيذ التدابير الانتقالية، وقد طالبوا المنظمة مرارا بأن تفعل ذلك.<sup>14</sup>

2-28 ثانيا، طالما أن هناك إجماع على فصل الهيئة عن إطار المنظمة فإن عملية إنهاء الاتفاقية الحالية ودخول الاتفاقية الجديدة حيز التنفيذ يمكن أن تستكمل على وجه السرعة. أما قيام المنظمة بتنفيذ الترتيبات الانتقالية فهي مسألة ثانوية. ومما لا شك فيه أن جميع الأعضاء سيحرصون على اختصار المدة التي ستقوم فيها المنظمة بتقديم المساعدة المطلوبة وذلك عن طريق إيداع الوثائق المطلوبة. وفي حالة حدوث النقيض من ذلك، طبقا لما أعرب عنه الأعضاء أثناء الدورة الثانية والثلاثين بعد المائة للمجلس التي اختتمت مؤخرا، وكانت هناك تحفظات تجاه فصل الهيئة عن إطار المنظمة، حينذاك سيكون هناك مبرر إضافي لاعتبار الإجراء الذي تقترحه المنظمة هو إجراء صحيح تماما من الناحية القانونية. وهذا هو الإجراء الذي يسمح لأعضاء الهيئة الذين هم أيضا أعضاء في المنظمة، التي هي إحدى منظمات الأمم المتحدة، بتحديد ما إذا كانوا يرغبون في فصل الهيئة عن إطار المنظمة. وسيكون هذا هو الإجراء الصحيح الذي يقوم على أسس قانونية تناسب الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي باعتبارها أحد أجهزة منظومة الأمم المتحدة.

29- نتيجة لذلك، فإنه من المقترح عقد مؤتمر للمفوضين لاعتماد اتفاقية جديدة وتنفيذ العملية المصاحبة لذلك وهي الانسحاب من الاتفاقية الحالية وإنهاء العمل بها ودخول الاتفاقية الجديدة حيز التنفيذ. وتقوم منظمة الأغذية والزراعة في ذات الوقت بتنفيذ الترتيبات الانتقالية اللازمة بطريقة عملية ومرنة.

### خامسا- لا يمكن تحقيق عملية فصل هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي عن إطار المنظمة عن طريق إجراء تعديل

30- في دورتها الاستثنائية الثالثة التي عقدت في غوا في 2006، اقترحت الهيئة الموافقة على مجموعة شاملة من التعديلات على اتفاقية الهيئة تهدف إلى استبعاد جميع الإشارات إلى منظمة الأغذية والزراعة في اتفاقية الهيئة والتي تعبر عن وضع الهيئة كجهاز دستوري لمنظمة الأغذية والزراعة يدخل ضمن إطار المنظمة ويباشر عمله من خلاله. وطبقا للاقتراح، فإنه بمجرد موافقة الهيئة على التعديلات فلن تعد تلقائيا وعلى الفور جهازا يعمل طبقا للمادة 14 من دستور المنظمة. وقد عبر بعض أعضاء الهيئة عن تحفظاتهم تجاه هذا الإجراء المقترح أثناء الدورة الاستثنائية.

<sup>14</sup> ذهب الأعضاء إلى حد استنباط أسلوب ملائم تقوم الهيئة بمقتضاه بالموافقة على مجموعة مقترحة من التعديلات طبقا للإجراء المبسط بإدخال التعديلات. وتدخل هذه التعديلات حيز التنفيذ على الفور، ولكن يتم تعليقها على الفور أيضا كي تواصل المنظمة تشغيل الهيئة لفترة من الوقت. ومن شأن قيام منظمة الأغذية والزراعة بمواصلة تنفيذ التدابير الانتقالية أن يسهل تلك العملية الانتقالية.

31- في الإحالات السابقة، أوضحت المنظمة أن الوضع الراهن هو الذي يجب التصدي له بموجب المادة 21 الفقرة 1 والمادة 22 من اتفاقية الهيئة. وترى المنظمة أنه ليس من المناسب قانونا التصدي لهذه المسألة بناء على أحكام المادة 20 المتعلقة بتعديل اتفاقية الهيئة.

32- طبقا للمادة 20، يجوز تعديل الاتفاقية بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء الهيئة. ويجوز لأي عضو في الهيئة أو المدير العام أن يقدم اقتراحات بالتعديلات. وتقدم الاقتراحات المقدمة من عضو الهيئة إلى كل من رئيس الهيئة ومدير عام منظمة الأغذية والزراعة أما الاقتراحات المقدمة من مدير عام منظمة الأغذية والزراعة فتقدم إلى رئيس الهيئة قبل 120 يوما من تاريخ انعقاد دورة الهيئة التي سيبحث فيها الاقتراح. ويقوم المدير العام على الفور بإبلاغ جميع أعضاء الهيئة بجميع المقترحات المتعلقة بالتعديلات. وطبقا للمادة 20، الفقرة 3، يبلغ أي تعديل لهذه الاتفاقية إلى مجلس المنظمة الذي له أن يلغى أي تعديل يتعارض بوضوح مع أهداف المنظمة وأغراضها أو مع أحكام دستور المنظمة.

33- تنص المادة 20، فقرة 4 على ما يلي:

*“التعديلات التي لا تنطوي على التزامات جديدة على أعضاء الهيئة تصبح سارية على جميع الأعضاء من تاريخ موافقة الهيئة عليها، مع مراعاة ما ورد في الفقرة 3 أعلاه.”*

34- تنص المادة 20، فقرة 5 على ما يلي:

*“لا تسرى التعديلات التي تنطوي على التزامات جديدة على أعضاء الهيئة إلا على العضو الذي يوافق عليها، وذلك بعد إقرارها من الهيئة؛ مع مراعاة الفقرة 3 أعلاه. وتودع وثائق قبول التعديلات التي تنطوي على التزامات جديدة لدى المدير العام. ويقوم المدير العام بإبلاغ جميع أعضاء الهيئة والأمين العام للأمم المتحدة بهذا القبول. وأي عضو في الهيئة لا يقبل تعديلا ينطوي على التزامات جديدة تظل حقوقه والتزاماته خاضعة لأحكام هذه الاتفاقية السارية قبل التعديل.”*

35- في إحالتها السابقة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وفي بيان مسلم إلى الهيئة في دورتها الحادية عشرة أعرب ممثلو المنظمة عن اعتقادهم بأن الاقتراح المطروح لا يمكن تنفيذه باعتباره تعديلا للاتفاقية. وفي واقع الأمر فإنه بالنظر إليه في السياق الشامل للنظام القانوني لمنظمة الأغذية والزراعة والوضع القانوني للاتفاقيات المبرمة طبقا للمادة 14 من الدستور، يتضح أن الإجراء الموضح في المادة 20 من الاتفاقية ينطوي على قيد كامن فيه بمعنى أنه يتعلق فقط بالتعديلات التي يتم إدخالها على اتفاقية تدخل في إطار المنظمة ولديها هذه الخاصية. وأنه لمن المشكوك أن يكون أي إجراء يقصد من ورائه إدخال تعديل على اتفاقية تدخل في إطار المنظمة قابلا لاستخدامه من أجل إنشاء اتفاقية جديدة خارج إطار المنظمة وإقامة كيان قانوني جديد منفصل عن المنظمة.

36- بالأحرى، لا يصح من الناحية القانونية أن يستخدم أي إجراء مبسط بإدخال تعديل يتناول مسائل تقنية "روتينية" من أجل إقرار وإنشاء اتفاقية دولية وكيان جديد. وهذا يمثل نوعاً من الأخطاء القانونية وخللاً في الإجراءات أي استخدام إجراء لغرض يخالف الغرض المحدد له وهو ما يشار إليه بالفرنسية على أنه "التفاف حول الإجراء". وقد تم التأكيد على أن المعايير التي وضعتها الأجهزة الرئاسية بالمنظمة، والتي يتم بمقتضاها تحديد ما إذا كانت التعديلات تنطوي أو لا تنطوي على التزامات جديدة قد تم إخراجها من سياقها طالما أنه لم يتم صياغتها بحيث تتلاءم مع الحالة المطروحة. ويبدو أن التعديلات المقترحة تنطوي في الواقع على التزامات جديدة وهو ما يؤكد احتياج بعض البلدان إلى اتخاذ إجراءات داخلية من أجل التصديق على الاتفاقيات. وهذا ما يتعارض بل ويتناقض مع الغرض من العملية المطروحة.

37- عقب الدورة الحادية عشرة لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي والدورة الثانية والثلاثين للمجلس تم إجراء بحث إضافي لهذه المسألة انتهى إلى تأكيد الموقف الذي تعرضه المنظمة.

38- يبدو أن مفهوم التعديلات التي تنطوي على التزامات جديدة والتعديلات التي لا تنطوي على التزامات جديدة ينطبق بصفة خاصة على المنظمة وأسلوب عملها لذلك لا ينبغي النظر إليه خارج السياق الذي وضع من أجله والذي يطبق فيه. ويوضح استعراض المناقشات التي دارت في الهيئة أن الهيئة لم تكن على دراية بهذا الأسلوب وبالطريقة الصحيحة للاقتراب من مفهوم التعديلات التي تنطوي أو لا تنطوي على التزامات جديدة عندما تصورت، أثناء دورتها الاستثنائية الثالثة في غوا، أن هناك إمكانية للموافقة على مجموعة شاملة من التعديلات طبقاً للمادة 20، الفقرة 4 من اتفاقية الهيئة التي عرضت عليها للنظر فيها.

39- ويبدو أن أول ظهور لهذه المفاهيم كان في اتفاقية وكالة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير الموقعة في 9 نوفمبر/ تشرين الثاني 1943. ووكالة الأمم المتحدة للإغاثة والتعمير هي منظمة تهدف إلى تقديم الإغاثة للمناطق المحررة عند انتهاء الحرب العالمية الثانية وبعدها لعسكرات الأشخاص المشردين في أوروبا في 1947 وآسيا في 1949. وفي عام 1949 تم تصفية هذه المنظمة ونقلت مهامها تدريجياً إلى عدد من وكالات الأمم المتحدة. وقد وضعت المادة 8 نظاماً معقداً لتعديل الاتفاقية. وجاء بها على وجه الخصوص أن "التعديلات التي تنطوي على التزامات جديدة على الحكومات الأعضاء تحتاج إلى موافقة ثلثي أعضاء المجلس عن طريق التصويت ويبدأ سريانها بالنسبة لكل حكومة عند قبولها لتلك التعديلات". وقد تم إدخال هذا المفهوم مع بعض الاختلافات في وثائق تأسيس عدد قليل من المنظمات المنشأة في ذلك الوقت، وبخاصة منظمة الأغذية والزراعة ومنظمة الأمم المتحدة للتربية والعلم والثقافة<sup>15</sup> في 1945، والمنظمة العالمية للأرصاد الجوية في 1950. إلا أن هذا المفهوم لم يرد في جميع وثائق التأسيس. وهناك ما يدعو إلى

<sup>15</sup> في حالة اليونيسكو كان الأمر يخضع لعدد من الاعتبارات الهامة تتعلق بالجوهر وذات طبيعة إجرائية.

الاعتقاد أنه كان هناك إدراك بأن هذه المفاهيم كانت غير واضحة إلى حد ما<sup>16</sup>، وهو ما تأكد في رأي قانوني مطوّل للمستشار القانوني للأمم المتحدة في 1967 بشأن اتفاقية منظمة الأرصاد العالمية.<sup>17</sup>

40- طبقاً لأسلوب العمل المطبق في منظمة الأغذية والزراعة، استخدم مفهوم التعديلات التي لا تنطوي على التزامات جديدة على نطاق واسع في الاتفاقيات المبرمة طبقاً للمادة 14 من دستور المنظمة في سياق الإجراءات المتعلقة بالتعديلات. وفي سياق هذه الإجراءات تصبح التعديلات التي تنطوي على التزامات جديدة ملزمة لكل طرف من الأطراف بمجرد قبول الطرف لهذه التعديلات. أما التعديلات التي لا تنطوي على التزامات جديدة فتسرى على جميع الأطراف سواء عند إقرارها أو عند إقرارها ثم قبولها من جانب أغلبية محددة من الأطراف. إلا أنه فيما بين 1975 و1979 أثّرت هذه المسألة داخل المنظمة وجرت مناقشات مستفيضة بشأنها.

41- في 1975، اقترحت لجنة استشارية من المتخصصين إدخال تعديل على عدد من تعاريف الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات. وأثناء مناقشة التعديلات المقترحة، أشار وفد أحد البلدان أنه طالما أن التعديلات المقترحة تستوجب سن تشريعات وطنية من أجل تنفيذ التعريفات الجديدة فهي تنطوي على التزامات جديدة. وقد أدى هذا إلى إجراء استعراض مستفيض "للتزامات الجديدة" ومغزاها. كما اتضح أيضاً أن بعض الحكومات أعربت عن قلقها إزاء المغزى الفعلي لذلك المفهوم في سياق اتفاقيات أخرى منذ بداية نشأة منظمة الأغذية والزراعة.<sup>18</sup>

42- قامت أمانة المنظمة في 1976 بإجراء استعراض تفصيلي لهذه المسألة، مع الأخذ في الاعتبار الاتفاقيات والاتفاقات المختلفة التي أبرمت طبقاً للمادة 14 من الدستور. وخلص الاستعراض إلى وجود بديلين إجرائيين لتحديد مضمون التعديلات التي تنطوي على التزامات جديدة والتي وردت في الرأي القانوني للمستشار القانوني للأمم المتحدة وهما أن تقوم الجمعية المختصة للأطراف باتخاذ قرار إلزامي يفيد بأن التعديل لا ينطوي على التزامات جديدة، أو أن يتم إقناع حكومة الدولة المعترضة بإسقاط تحفظها بأن هناك تعديلات معينة لا تنطوي على التزامات جديدة، وبعبارة أخرى، إما أن يكون هناك جهاز شامل مناسب يتخذ قراراً ملزماً لكافة الأطراف يفيد بأن التعديل لا ينطوي على

<sup>16</sup> يبدو أن المنظمات الثلاث المذكورة أعلاه هي التي قامت بإدخال هذا المفهوم. ثم في عام 1945 خلصت لجنة مؤتمر انشاء اليونسكو إلى أنه يمكن أن تكون هناك حاجة إلى تحديد طبيعة التعديلات وأن ذلك يجب أن يتحقق عن طريق قرار يتخذه المؤتمر، انظر المرجع السابق، *الكتاب السنوي القانوني للأمم المتحدة*، 1967 الصفحة 366. وقد تم استبعاد هذا المفهوم في الدراسات المرجعية التي أجراها علماء بارزون.

<sup>17</sup> إجراءات تعديل اتفاقية منظمة الأرصاد العالمية - الرأي القانوني المقدم من المستشار القانوني للأمم المتحدة إلى أمين عام منظمة الأرصاد العالمية، 10 ابريل/نيسان 1967 - *الكتاب السنوي القانوني للأمم المتحدة* 1967، الصفحات 338-371.

<sup>18</sup> لذلك فإنه في اتصال مع مدير عام المنظمة بتاريخ 2 سبتمبر/أيلول 1948 أكد ج. مارشال وزير الخارجية الأمريكي - أن المفهوم الموجود لدى حكومة الولايات المتحدة الأمريكية هو أن اتفاقية انشاء مجلس مصايد أسماك المحيط الهندي والمحيط الهادي في 1948 لا تنطوي على أية التزامات جديدة بالنسبة لحكومته. كما أجرت وزارة الخارجية الأمريكية اتصلاً مماثلاً في 25 فبراير/شباط 1949 يتعلق باللجنة الدولية للأرز.

التزامات جديدة أو أن يؤدي اعتراض إحدى الحكومات على التعديل لأنه لا ينطوي على التزامات جديدة إلى منع تنفيذ الإجراءات السريعة بالنسبة لهذا النوع من التعديلات.<sup>19</sup>

43- قامت أمانة المنظمة بعد ذلك وبالتشاور مع الدول الأعضاء بجهود من أجل تحديد ما إذا كان من الممكن صياغة معايير والاتفاق عليها بحيث يمكن أن يستند إليها أي قرار تتخذه كافة الأطراف. وفي النهاية أحييت المسألة إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية على أساس دراسة تفصيلية مقدمة من الأمانة تتعلق بتعديل الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات المبرمة في 1951.<sup>20</sup> وأكدت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أهمية المسألة سواء بالنسبة للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات أو للاتفاقيات الأخرى المبرمة طبقاً للمادة 14 من الدستور. واقترحت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية المعايير التالية للنظر فيها بواسطة مؤتمر المنظمة وذلك بغرض تجنب أمر غير مرغوب فيه وهو "وجود نظام مزدوج حيث ترتبط بعض الأطراف المتعاقدة بأحد نصوص الاتفاقية وترتبط أطراف أخرى بنص آخر".<sup>21</sup>

"إذا كان من نتيجة التعديلات أن ظل العبء الشامل الذي تتحمله الأطراف المتعاقدة في تنفيذ الالتزامات الحالية كما هو في جوهره، فإن التعديلات حينئذ لا تنطوي على التزامات جديدة. أما إذا اختلف العبء بطريقة تجعل المهام التي يتم أدائها تختلف في جوهرها عن تلك الالتزامات الحالية فإنه يمكن القول بأن التعديلات التي أحدثت هذا التغيير تنطوي على التزامات جديدة. ولا يمكن اعتبار أي تمديد للالتزامات الحالية على أنه في حد ذاته بمثابة التزام جديد. بيد أن هناك حالات يرقى فيها هذا التمديد إلى مرتبة الالتزام الجديد - وذلك، على سبيل المثال، عندما يكون له آثار مالية كبيرة على الأطراف المتعاقدة أو عندما يكون العبء الناشئ غير متناسب مع العبء الحالي الذي تتحمله الأطراف المتعاقدة".<sup>22</sup>

44- أحال المجلس الاستنتاجات إلى المؤتمر في دورته المعقودة في نوفمبر/تشرين الثاني 1977. وبحث المؤتمر المسألة بالتفصيل في مناقشات امتدت لعدة أيام. كما قام ببحث التعديلات المقترحة لتحديد تلك الالتزامات التي تنشئ عبئاً إضافياً على الأطراف. وكان الغرض من هذه العملية المعقدة هو الاستجابة لمخاوف الوفود، ولا سيما فيما يتعلق بإصدار شهادة تصدير وأساليب التفتيش. وتوضح سجلات ثمانية اجتماعات عقدها المؤتمر أن التفاعلات المكثفة بين الوفود

<sup>19</sup> خلاص الرأي القانوني المذكور سالفاً والصادر عن المستشار القانوني للأمم المتحدة إلى ما يلي: "في غيبة معايير محددة في نص الاتفاقية أو غيرها، فإن المعايير التي يجب مراعاتها عند تحديد ما إذا كان التعديل المقترح ينطوي أو لا ينطوي على التزام جديد على الأعضاء هي تلك المعايير التي يختارها الأعضاء بصفتهم الفرادية وتعرض في محاضر المنظمة". نفس المصدر صفحة 371. وهذا يعكس المناقشات التي دارت داخل المنظمة حيث أكدت عدة وفود بعبارة قاطعة أن الأمر متروك لكل دولة ذات سيادة أن تحدد ما إذا كان التعديل ينطوي على التزامات جديدة. وعلى ذلك اقترح مندوب الولايات المتحدة الأمريكية "تري حكومتى أن لكل دولة ذات سيادة الحق أن تقرر بنفسها ما إذا كان التعديل الذي سيتم ادخاله على الاتفاقية التي تعد الدولة طرفاً فيها ينطوي أو لا ينطوي على التزام جديد بالنسبة لتلك الدولة. محاضر المؤتمر الثالث لمنظمة الأرصاد الجوية العالمية 1959، صفحة 73.

<sup>20</sup> الوثيقة CCLM 35/5.

<sup>21</sup> الفقرة 45 من الوثيقة CL 75.

<sup>22</sup> الفقرة 46 من الوثيقة CL 72/5. ذكرت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية "أنه يجب الأخذ في الاعتبار مسألة وضع قيود أو "التخلص من" بعض الالتزامات.

وداخلها استوجبت ضرورة الوصول إلى حلول وسط. وبصرف النظر عن الجهد الكبير الذي بذل، فقد قرر المؤتمر إرجاء البحث وإرجاء الموافقة النهائية على الصيغة المعدلة للاتفاقية الدولية لوقاية النباتات حتى دورة 1979. وطلب المؤتمر تعميم الاتفاقية المعدلة على جميع الأطراف مع مذكرة تبرز بعض المسائل القانونية. كما طلب إحالة الاتفاقية المعدلة إلى لجنة الزراعة، ولجنة مشكلات السلع ولجنة الشؤون الدستورية والقانونية في ضوء ما ورد من تعقيبات.<sup>23</sup>

45- جرت مناقشات مستفيضة بشأن ما إذا كانت التعديلات تنطوي على التزامات جديدة وكان ذلك هو السبب في إحالة الاقتراح إلى الدورة التالية للمؤتمر. وأعرب كثير من الأطراف عن تحفظاتهم<sup>24</sup>، وكانت هذه التحفظات قوية في بعض الأحيان، بل وصلت إلى حد توجيه انتقادات للمعايير التي اقترحتها لجنة الشؤون الدستورية والقانونية. وفي نوفمبر/تشرين الثاني 1979، وفي أعقاب استعراض الاتفاقية المعدلة أثناء فترة ما بين الدورات، تمكن المؤتمر من الموافقة على الاتفاقية المعدلة<sup>25</sup>. بيد أنه تمت إعادة مناقشة النص على امتداد عدة اجتماعات. وأكدت عدة وفود أنه بعد التغييرات التي تم إدخالها على النص المعدل المقترح والاستعراض القطري الذي تم إجراؤه أصبحت في وضع تستطيع فيه قبول منطوق أن التعديلات لا تنطوي على التزامات جديدة<sup>26</sup>. وهناك أمر ذو أهمية خاصة بالنسبة لإمكانية الوصول إلى حل وسط تدريجياً وهو أن الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات باشرت عملها وستواصل مباشرة عملها داخل المنظمة وأن هناك إجماع على ضرورة تحسين أحكامها.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> الفقرة 328 من الوثيقة C 77.

<sup>24</sup> ذكر ممثل البرازيل، بين جملة أمور، "يجب أن أقول أن وفد بلادي يميل - وأضع خط تحت كلمة يميل - إلى عدم الموافقة على تعقيبات لجنة الشؤون الدستورية والقانونية التي تفيد بعدم وجود التزامات جديدة (...). كما يميل أيضاً إلى الموافقة مع استراليا في النقطة القائلة بأن الإجراءات المتعلقة بسريان الاتفاقية بالنسبة للقطر المعنى يجب أن ترضى على ذات نهج الإجراءات التي تتبع في حالة وجود التزامات جديدة. وهذا يعني أن سريان الاتفاقية يتم من خلال وجود قبول من جانب الطرف المتعاقد. ونعتقد أن هذا صحيح تماماً ولا نوافق على صياغتها بطريقة أكثر اعتدالاً، إننا نميل إلى عدم الموافقة مع لجنة الشؤون الدستورية والقانونية فيما يتعلق بالحكم على هذه المسألة". (C 77/III/PV/6، 26 نوفمبر/تشرين الثاني 1977، صفحة 104). وذكر ممثل الولايات المتحدة الأمريكية، بين جملة أمور، "لقد ذكر (مندوب استراليا) أن بعض التعديلات تثير صعوبات أمام حكومته وحكومات أخرى، إنها تشكل نفس المشكلة بالنسبة لنا وإننا نوافق تماماً على وجهة نظره (...). وبأمانة شديدة لا يمكننا الموافقة على التفسير الذي توصلت إليه لجنة الشؤون الدستورية والقانونية (C 77/III/PV/6، 26 نوفمبر/تشرين الثاني 1977، صفحة 102). وقد كان ممثل استراليا حازماً في انتقاده للاستنتاجات التي توصلت إليها لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وطلبها على امتداد عدة أيام ادخال تعديلات متتالية على الاتفاقية "وانتهى تقرير لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، في عبارات غير محددة، إلى أنه لن يطرأ تغيير كبير على العبء الشامل، مهما كان معنى هذه العبارة. إننا لا نستطيع قبول رأي لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، القائل أن تعديليين اثنين فقط هما اللذان يمثلان أهمية من حيث الالتزامات الجديدة. وقد بدت العبارات الواردة في المادة 13-4 (التي تشير إلى تعديلات جديدة تنطوي على التزامات جديدة) واضحة لنا تماماً ويؤكد عبء التكاليف والصعوبات العملية الناشئة عن تغيير أسلوب التفتيش للالتزامات الجديدة المتوقعة. لقد ألفت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية الشكوك على الحقوق التي نعتقد نحن والآخرين أنها مرتبطة بتوقيعنا على الاتفاقية. ونعتقد اعتقاداً راسخاً أنه لا يجب الإقلال بأي حال من الأحوال بحقوق الأطراف المتعاقدة لحساب الملاءمة الإدارية (C 77/III/PV/6، 26 نوفمبر/تشرين الثاني 1977، صفحة 101) أما موقف ممثل اليابان فكان يتمثل في أن التعديلات الجديدة المقترحة تنطوي بالفعل على التزامات جديدة (C 77/III/PV/6، 26 نوفمبر/تشرين الثاني 1977، صفحة 102). وفي 1979 خلصت حكومة اليابان إلى أن الاتفاقية المعدلة وتعديلاتها لا تنطوي على التزامات جديدة بالنسبة لحكومة اليابان.

<sup>25</sup> الفقرات 450-456 من الوثيقة C 79/REP انظر المرجع السابق.

<sup>26</sup> الصفحات 90-96 من الوثيقة C 79/III/PV انظر المرجع السابق.

<sup>27</sup> كان في استطاعة كل طرف أن يحدد بمعرفته ما إذا كانت التعديلات تنطوي على التزامات جديدة مع ادخال هذه التعديلات على الاتفاقية حسب الاقتضاء لضمان أن الأطراف يمكن أن تقبل الإجراءات البسيطة بإدخال التعديلات المقترحة.

46- كانت الأجهزة الرئاسية بالمنظمة قد بحثت في مناسبات أخرى موضوع إدخال تعديلات على الاتفاقات والاتفاقيات المبرمة طبقاً للمادة 14 من دستور المنظمة مثل التعديلات على اتفاقية الإنتاج الحيواني الإقليمي ولجنة الصحة لآسيا والشرق الأقصى وجنوب غرب المحيط الهادي في 1979، واتفاقية إنشاء اللجنة العامة لمصايد الأسماك في البحر المتوسط لعام 1997، والاتفاقية الدولية لوقاية النباتات مرة أخرى في 1997، واتفاقية وقاية النباتات لإقليم آسيا والمحيط الهادي في 1999، واتفاقية مكافحة الجراد الصحراوي في جنوب غرب آسيا في 2001. وفي حالات كثيرة كانت التعديلات ذات طابع روتيني ولا تنطوي على تغييرات جوهرية على الاتفاقية. ولم يقترح في أي حالة من هذه الحالات تشكيل لجنة للانفصال عن منظمة الأغذية والزراعة.

47- أكدت لجنة الشؤون الدستورية والقانونية تأكيداً خاصاً على حقيقة أنه فيما يتعلق بالاتفاقيات والاتفاقات المبرمة طبقاً للمادة 14 من الدستور، يلزم أن يكون هناك، وبعبارة عامة، تفسير حصري لمفهوم الالتزامات الجديدة لضمان الاتساق في تطبيق الاتفاقية وتكييفها مع التكنولوجيا الجديدة والخبرة المكتسبة. وبعبارة أخرى فإن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية لا ترغب في منع الاتفاقات والاتفاقيات القائمة التي لا تزال داخل إطار المنظمة من التفاعل مع التطورات الجديدة من خلال تطبيق إجراء الموافقة الذي يحتاج إلى قدر كبير من الجهد. وقد ظهر هذا التفسير الحصري فيما بعد في أسلوب عمل لجنة الشؤون الدستورية والقانونية والأجهزة الرئاسية بالمنظمة عند بحث التعديلات على الوثائق المبرمة طبقاً للمادة 14 من الدستور والتي لا تزال داخل إطار المنظمة<sup>28</sup>.

48- يتضح من النقاط الثلاث الرئيسية التالية الأسلوب الذي تتبعه المنظمة في تحديد ما إذا كانت هناك تعديلات معينة تنطوي على التزامات جديدة:

1-48 النقطة الأولى، فإنه طبقاً للأسلوب المتبع في المنظمة منذ أمد طويل، فإن مسألة تحديد ما إذا كانت مجموعة من التعديلات تنطوي على التزامات جديدة، وبالتالي تحتاج إلى اتباع إجراءات القبول أو التصديق عليها هو أمر متروك لكل عضو من الأعضاء ليحدد قدراته. ويؤكد ذلك أسلوب عمل المنظمة في السابق حيث كان ينظر إلى اعتراض أي دولة من الدول حاجة تلك الدول إلى تنفيذ إجراءات التصديق بمنأى عن التعديلات التي توصف بأنها لا تنطوي على التزامات جديدة.

2-48 والنقطة الثانية هي أن الذي كان يتبع في الماضي، وبخاصة فيما يتعلق بتعديل الاتفاقية الدولية لوقاية النباتات هو إجراء استعراض لأحكام معينة في ضوء المتطلبات القطرية والتغييرات التي يقترح إدخالها على التعديلات والتي تعكس هذه المتطلبات. وبهذه الطريقة فقط كان يمكن الوصول إلى تحديد جماعي لما إذا كانت مجموعة معينة من التعديلات تنطوي على التزامات جديدة.

<sup>28</sup> الوثيقة CL 113/5 انظر المرجع السابق.



3-48 والنقطة الثالثة هي أن الأجهزة الرئاسية بالمنظمة ظلت تتبع التفسير الحصري لمفهوم الالتزامات الجديدة المتعلقة بالتعديلات التي يتم إدخالها على الاتفاقات الموجودة داخل إطار المنظمة والتي تظل على هذا النحو. وفي حالة الاتفاقات الموجودة داخل إطار المنظمة والتي تظل على هذا النحو كان من الممكن تطبيق معايير حصرية على أن تكون بعض التعديلات التي تحتاج إلى إجراءات للتصديق عليها هي تعديلات بسيطة وروتينية ومفيدة<sup>29</sup>. وفي هذه الحالة تكون لدى الأطراف الفرصة لإلقاء نظرة عامة جدا على "العبء الشامل للالتزامات" مع إلقاء نظرة سريعة على "الالتزامات الجديدة". وهكذا تسير الأمور لأن المنظمة تواصل ممارسة كافة التزاماتها المرتبطة بشخصيتها القانونية وهي الصفة التي لا توجد لدى الأجهزة المنشأة طبقا للمادة 14 من الدستور كما أنها تستمر في تشغيل تلك الأجهزة وإدارة أصولها، وتواصل إدارة شؤون موظفيها طبقا للوائح والقواعد المتعلقة بالموظفين والمعمول بها في المنظمة، كما أن تواصل العمل كمنظمة تتولى الرد على أي دعاوى أو شكاوى أمام المحكمة الإدارية لمنظمة العمل الدولية، وتواصل تمثيل الأجهزة المعنية في أي دعاوى قضائية، وتواصل تقديم مزايا التقاعد ومشروعات التأمين الطبي لجميع الموظفين، وتواصل تقديم المزايا والحصانات التي تفاوضت بشأنها مع جميع حكومات العالم أو الناشئة عن العلاقات مع هذه الحكومات لتلك الأجهزة. كما تقدم لهذه الأجهزة، حسبما يتناسب، مزايا النظام المنشأ في اتفاقات المقار الرئيسية. وقد تم تصميم المعايير الحصرية التي قامت بها الأجهزة الرئاسية بصياغتها، بحيث تطبق في سياق التعديلات ذات الطبيعة الروتينية في الاتفاقيات والاتفاقات التي تدخل في إطار المنظمة وتستمر في العمل داخل إطارها. ولم يسبق للأجهزة الرئاسية بالمنظمة وهي لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، والمجلس، والمؤتمر بصياغة أو تطبيق معايير لتحديد ما إذا كانت مجموعة شاملة من التعديلات تهدف إلى فصل اتفاقية معينة عن إطار المنظمة تنطوي أو لا تنطوي على أية التزامات جديدة.

49- لذلك، يبدو أن المشاركين في الدورة الاستثنائية الثالثة لهيئة مصايد أسماك التونة في غوا، الهند كان بإمكانهم أن يتجاهلوا حقيقة أن المعايير الصادرة من الأجهزة الرئاسية بالمنظمة لتحديد ما إذا كانت تعديلات معينة تنطوي على التزامات جديدة قد استخدمت خارج سياقها، وذلك نظرا لأنه تم صياغتها وتصميمها لتنطبق على وضع مختلف تماما عن الوضع الناشئ في حالة هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي.<sup>30</sup>

50- هذا أيضا قد يوضح عددا من الظروف الكامنة في العملية المقترحة. لذلك أشار عدد من البلدان إلى رغبتهم في إحالة التعديلات المقترحة إلى إجراءات التصديق الداخلية، مع أن إجراءات التصديق الداخلية (والتي لا يمكن معرفة

<sup>29</sup> Cf. *Bowett's Law of International Institutions*, 5<sup>th</sup> Edition, by Philippe Sands and Pierre Klein, London, Sweet and Maxwell, 2001. الصفحات 451-453. يوضح هذا الكتاب المرجعي بشأن قانون المنظمات الدولية أنه فيما يتعلق بإجراءات ادخال تعديلات على وثائق تأسيس المنظمات الدولية يوجد في بعض الأحيان تمييز بين التعديلات البسيطة التي تنفذ تحت المبدأ "التشريعي" (وتسمح للأغلبية أن تعدل وثيقة بحيث تصبح ملزمة للأقلية) والتعديلات الرئيسية التي يتم إجراؤها طبقا لمبدأ "الموافقة" (أي بالإجماع ويقبل قطري محدد وهو المبدأ الأكثر رسوخا).

<sup>30</sup> يبدو أن هذا يشير إلى أنه لم يتم اتباع المبادئ الواردة في المادة 5 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وذلك فيما يتعلق بالمعاهدات التي تم إقرارها في نطاق منظمات دولية.

نتائجها مقدما) تتعارض مع الإجراء المتبع طبقا للمادة 20 الفقرة 4<sup>31</sup>. أما أن يطلب إلى المنظمة تشغيل الهيئة فهو أمر يتعارض مع هذا الإجراء. وفي الواقع، فإنه إما أن التعديلات لها طبيعتها التقنية والروتينية بحيث يبدأ سريانها على الفور ويتحمل جميع أعضاء الهيئة التزاماتهم على الفور أو أن التعديلات تنطوي على التزامات جديدة لا تستطيع الهيئة وأعضائها النهوض بها عند اعتمادها ودخولها حيز التنفيذ وبالتالي تحتاج المنظمة إلى مواصلة تنفيذ الترتيبات الانتقالية.

51- وختاما، فإنه من الواضح أنه لا يمكن تناول هذه المسألة في إطار المادة 20 من اتفاقية الهيئة التي يبدو أن بها قيودا متأسلا فيها وهي أنها تتعلق بالتعديلات على الاتفاقيات الموجودة داخل إطار المنظمة والتي تظل على هذا النحو. وإنه لمن المشكوك أن يستخدم التعديل الذي يهدف إلى تعديل اتفاقية توجد داخل إطار المنظمة من أجل إنشاء اتفاقية جديدة خارج إطار المنظمة وقيم كيانا قانونيا منفصلا عن المنظمة. والأكثر أهمية من ذلك، هو أنه من غير الصحيح من الناحية القانونية أن يستخدم تعديل بسيط يتناول مسائل "روتينية" وتقنية من أجل اعتماد وإنشاء اتفاقية دولية جديدة وكيان جديد. وهذا نوع من الأخطاء القانونية، كما أنه خطأ إجرائي كبير وهو استخدام إجراء لتحقيق غرض آخر غير المحدد له وهو ما يشار إليه في اللغة الفرنسية بعبارة "الالتفاف حول الإجراء" وقد استخدمت المعايير التي وضعتها الأجهزة الرئاسية بالمنظمة لتحديد ما إذا كانت تعديلات معينة تنطوي على التزامات جديدة خارج سياقها نظرا لأنه لم يتم صياغتها لمواجهة موقف مثل الموقف المعروض. ويبدو أن التعديلات المقترحة تنطوي بالفعل على التزامات جديدة وهو ما تؤكد مطالبه بعض الدول بضرورة اتباع إجراءات التصديق الداخلية والتي إذا لم تتحقق سيكون على المنظمة مواصلة إدارة الهيئة بعد إقرار التعديلات المقترحة.

52- نظرا لما تقدم، ترى المنظمة أنه من الضروري اتباع إجراء قانوني مناسب لإقرار الاتفاقية الجديدة. وهذا يشمل عقد مؤتمر للمفوضين لإقرار اتفاقية جديدة وتنفيذ العملية المصاحبة لذلك وهي الانسحاب من الاتفاقية الحالية وإنهائها وبدء سريان اتفاقية جديدة. ورغبة في تسهيل الأمر يرد بملحق هذه الوثيقة مشروع قرار للمجلس يحدد هذا الأسلوب الذي تم إحالته إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية ولا يعكس أي تطورات حدثت فيما بعد.

53- طبقا لما يتضح من تقرير الدورة الثانية والثلاثين بعد المائة للمجلس، يرغب بعض أعضاء الهيئة في الوصول إلى حل سريع وفي الوقت المناسب. وهذا هو ما يجعل المنظمة على استعداد لتنفيذ الترتيبات الانتقالية اللازمة بجديّة. فإذا ما وافق جميع أعضاء الهيئة على فصل الهيئة عن إطار منظمة الأغذية والزراعة طبقا لإجراء صحيح من الناحية القانونية وإذا ما طلب إلى المنظمة تنفيذ ترتيبات انتقالية فسوف يتاح مجال كبير لجميع الأطراف المعنية - في سياق هذه الترتيبات - للاستجابة لأية متطلبات وظيفية والتكيف بفعالية وبطريقة مناسبة مع أي مخاوف معينة. لذلك فإن

<sup>31</sup> التصديق على المعاهدة هو تأكيد نهائي من جانب الدولة بقبولها الالتزام بالمعاهدة. والغرض من ذلك هو جعل المعاهدة ملزمة بالنسبة لتلك الدولة. أما إذا رفض التصديق فلا تصبح الاتفاقية ملزمة لتلك الدولة كما يحدث في حالة المعاهدات الثنائية والمعاهدات متعددة الأطراف. انظر على سبيل المثال *القانون الدولي*، L. Oppenheim, 7<sup>th</sup> Ed. edited by Lauterpacht, 1953، الفقرة 510. وانظر أيضا تعليقات لجنة القانون الدولي على مبدأ الإفصاح عن الموافقة الذي يرتب الالتزام بالمعاهدات (Cf الكتاب السنوي للجنة القانون الدولي، 1966، المجلد الثاني، الصفحات 195-202). ومن الواضح أن لجوء الدولة إلى اجراءات التصديق يتعارض مع المادة 20، الفقرة 4 من اتفاقية انشاء الهيئة.

رغبة بعض الأعضاء في الوصول إلى حل سريع وفي الوقت المناسب لا يمنع، بأي وسيلة ممكنة، من اتباع عملية مناسبة وقانونية لتغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي.

### سادسا- حالة المشاورات بشأن المخاوف والأسباب المتعلقة بكفاءة وفعالية

#### هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي

54- أثناء دورة المجلس الثانية والثلاثين بعد المائة التي اختتمت مؤخرا، كان هناك عدد من المخاوف التي ظهرت أثناء المناقشات المتعلقة بكفاءة وفعالية الهيئة. وهذه المخاوف كانت هي الأسباب التي جعلت الهيئة تفكر، في وقت من الأوقات، أنها قد تحتاج إلى تغيير وضعها القانوني من جهاز دستوري منشأ طبقا للمادة 14 من الدستور إلى جهاز خارج نطاق المنظمة. وعرض مؤيدو هذه المبادرة المسألة ليس في صورة تغيير أساسي في طبيعة الهيئة وإنشاء كيان جديد طبقا للقانون الدولي، ولكن كوسيلة لتحسين كفاءة وفعالية الهيئة.

55- بعد الإحاطة بهذه المخاوف ومع الأخذ في الاعتبار أن معظم الأعضاء لا يحبذون انفصال الهيئة عن إطار المنظمة، خلص المجلس إلى ضرورة التصدي لهذه المخاوف والأسباب، على سبيل الأولوية، وذلك عن طريق إجراء مناقشات بين أمانة المنظمة والأعضاء المعنيين بالهيئة. ثم تقوم الأمانة بعد ذلك بإعداد تقرير عن نتيجة هذه المناقشات لرفعه إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وأي جهاز آخر مناسب.

56- عقب انتهاء دورة المجلس شرعت أمانة المنظمة على الفور في إجراء اجتماعات غير رسمية يقوم خلالها أعضاء الهيئة باستعراض أية صعوبات عملية محددة قد تنشأ وتحتاج إلى التصدي لها في سياق الإطار الحالي للهيئة. وفي هذا الصدد كان هناك اعتقاد بأن الخطوة الضرورية الأولى هي تحديد أي صعوبات عملية ثم تحديد مدى استعداد الأعضاء المعنيين للتصدي لهذه المشاكل العملية عن طريق حلول عملية داخل الإطار الحالي.

57- إلا أنه عند الانتهاء من هذه الوثيقة لم تكن المشاورات بين أعضاء الهيئة وأمانة المنظمة قد بدأت بعد. وعلى أي حال، فإنه على الرغم من أن المجلس بحث المسائل المختلفة معا، فإنه من غير الواضح ما إذا كانت هذه المشاورات تقع في نطاق اختصاص فريق الخبراء القانونيين غير الرسمي.

### سابعا - الإجراء الذي ينتظر أن يتخذه فريق الخبراء القانونيين غير الرسمي

58- إن فريق الخبراء القانونيين غير الرسمي مدعو إلى استعراض هذه الوثيقة، وإلى أن يقوم في ضوء الاعتبارات الواردة بها، بتقديم المشورة بشأن الإجراء الذي يتبع في حالة ما إذا رغبت هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي في الانفصال عن إطار منظمة الأغذية والزراعة.

## المرفق

### مقتطف من الوثيقة CCLM 81/3

#### مشروع قرار للمجلس

إنهاء اتفاقية هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي وعقد مؤتمر للمفوضين للموافقة على

اتفاقية لصيد التونة في المحيط الهندي

قرار المجلس .../...

#### إن المجلس

وقد نظر في الأمر، وافق في دورته الخامسة بعد المائة المعقودة في نوفمبر/تشرين الثاني 1993، وبعد مفاوضات مع المنظمة استمرت لعدة أعوام، على اتفاقية إنشاء هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي بموجب المادة 14 من دستور المنظمة وأن يبدأ سريان العمل بهذه الاتفاقية في 27 مارس/آذار 1996 عقب قيام العدد اللازم من الأعضاء بإيداع وثائق القبول لدى المدير العام،

وإن يلاحظ أن الهيئة هي إحدى الأجهزة الدستورية لمنظمة الأغذية والزراعة، وأنها بهذه الصفة تستبقى عددا كبيرا من الصلات العضوية والعملية مع المنظمة، وأنها لا تملك القدرة الذاتية على أن يكون لها حقوق والتزامات لذاتها، ولذلك عليها أن تعمل من خلال المنظمة وتعتمد على أهليتها القانونية،

وإن يلاحظ أنه أثناء دورته الاستثنائية الثالثة المعقودة في غوا، الهند في الفترة من 17 إلى 19 مايو/أيار 2006، قام أعضاء الهيئة ببحث مجموعة شاملة من التعديلات التي تهدف إلى تغيير طبيعة الاتفاقية المبرمة بموجب المادة 14 من دستور المنظمة وتحويلها إلى اتفاقية خارج إطار المنظمة،

وإن يؤكد أنه في ضوء طبيعة هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي كأحد الأجهزة الدستورية للمنظمة ويتمتع بقدر كبير من الاستقلال الذاتي في مباشرة أعماله، واستجابة للاحتياجات المحددة لأطراف الاتفاقية فإنه يلزم إيلاء اهتمام كامل لرغبات أعضاء الهيئة،

وإن يرى أنه في ضوء كافة الظروف المحيطة، يلزم اتباع عملية مناسبة وصحيحة من الناحية القانونية من أجل إنهاء الاتفاقية الحالية الموجودة داخل إطار المنظمة وإنشاء اتفاقية جديدة خارج إطار المنظمة، وأن هذه العملية يجب أن تحكمها المبادئ الشاملة من حيث ضرورة الاحترام الكامل لرغبات ومصالح كافة الأطراف المعنية، بما في ذلك منظمة

الأغذية والزراعة وجميع أعضائها، وكذلك الأعضاء الحاليين للهيئة، مع الحرص في ذات الوقت على تجنب أي مخاطر مستقبلية تتعلق بأي شكوك قانونية بالنسبة لكافة الأطراف المعنية،

**وإن يري** أنه من الضروري أن تقوم المنظمة بتقديم الدعم الفعال لعملية إنشاء اتفاقية جديدة لمصايد أسماك التونة في المحيط الهندي وأن تتخذ كافة الخطوات العملية اللازمة ذات الصلة في هذا الصدد طبقاً لرغبات ومتطلبات أعضاء الهيئة،

**وقد نظّر** في تقرير الدورة الحادية والثمانين للجنة الشؤون الدستورية والقانونية التي عقدت في روما يومي 4 و 5 أبريل/ نيسان 2007،

1- **يطلب** إلى المدير العام عقد مؤتمر للمفوضين للموافقة على اتفاقية جديدة لمصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، تكون منفصلة عن الاتفاقية الحالية، وتجسد التعديلات التي اقترحتها الهيئة في دورتها الاستثنائية الثالثة التي عقدت في غوا، الهند، في الفترة من 17 إلى 19 مايو/أيار 2006، وكذلك أي تعديلات أخرى قد يوافق مؤتمر المفوضين على اقتراحها، طبقاً للتوجيهات المقدمة من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في دورتها الحادية والثمانين في أبريل/نيسان 2007؛

2- **يؤيد** التوصية القائلة بأنه ضماناً للاستمرارية بين الهيئة الحالية والهيئة الجديدة يلزم القيام بعملية مصاحبة تتمثل في الانسحاب من الاتفاقية الحالية للهيئة وإنهائها وبدء سريان اتفاقية جديدة؛

3- **يطلب** إلى المدير العام أن يقوم، بعد استطلاع آراء واحتياجات الأعضاء المرتقبين في الهيئة الجديدة بتنفيذ ما يلزم من تدابير انتقالية لضمان الاستمرارية بين الهيئة الحالية والهيئة الجديدة مع تسهيل عمليات الهيئة الجديدة؛

4- **يطلب** إلى المدير العام أن يقوم، دون الإخلال بما تقدم، باتخاذ كافة التدابير الإضافية اللازمة لتسهيل العملية.