

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

## لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الثانية والثمانون

روما، 25-26 أكتوبر/ تشرين الأول 2007

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

1 - عُقد اجتماع لفريق الخبراء القانونيين غير الرسمي المعني بعملية تغيير طابع أحد الأجهزة الدستورية لمنظمة الأغذية والزراعة المنشأ بموجب المادة 14 من دستور المنظمة ليصبح جهازاً خارج إطار عمل المنظمة (تغيير محتمل لوضع هيئة أسماك مصايد التونة في المحيط الهندي)، المسمى في ما يلي فريق الخبراء غير الرسمي، في روما يومي 23 و24 أكتوبر/تشرين الأول.

2 - وترد قائمة المشاركين في المرفق الثاني بهذه الوثيقة.

3 - وانتخب فريق الخبراء غير الرسمي السيد M. K. Rao (الهند) رئيساً.

4 - وكان قد دُعي إلى عقد اجتماع فريق الخبراء غير الرسمي بموجب قرار صادر عن مجلس المنظمة في دورته الثانية والثلاثين بعد المائة التي عقدت في روما في الفترة من 18 إلى 22 يونيو/حزيران 2007. ودرس المجلس تقرير لجنة الشؤون الدستورية والقانونية التي كانت درست في دورتها الحادية والثمانين في أبريل/نيسان 2007 وثيقة بعنوان "عملية تغيير طابع أحد الأجهزة الدستورية لمنظمة الأغذية والزراعة المنشأ بموجب المادة 14 من الدستور ليصبح جهازاً خارج إطار عمل المنظمة (تغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي)". ولم تتمكن لجنة الشؤون الدستورية والقانونية من التوصل إلى استنتاج حول الخيارات قيد المناقشة. وأيد المجلس استنتاجات اللجنة من أن الوضع المستجد هو وضع معقد وغير مسبوق/ وأنه من الضروري بالتالي إجراء استعراض كامل للمسألة، مع الأخذ في الاعتبار جميع الانعكاسات التي قد تترتب على أي من الخيارات الممكنة، بما في ذلك كون أي قرار بهذا الشأن سوف

يشكل سابقة في القانون الدولي ستنعكس على منظمات أخرى في منظومة الأمم المتحدة. وأيد المجلس طلب لجنة الشؤون الدستورية والقانونية بضرورة أن يتولى دراسة هذه المسألة فريق غير رسمي من الخبراء القانونيين من جميع الأعضاء في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي وأعضاء لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، فضلاً عن ممثلين عن المنظمات ذات الصلة في منظومة الأمم المتحدة، حسب المقتضى. وتقوم من ثمّ لجنة الشؤون الدستورية والقانونية باستعراض عمل فريق الخبراء غير الرسمي وتسدي مشورتها إلى المجلس.

5 - وأحاط المجلس بالشواغل التي أبدها المندوبون بشأن كفاءة هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي وفعاليتها وهما السببان المعلن عنهما للعملية الجارية. واستنتج المجلس أنه من الضروري معالجة هذه الشواغل والأسباب باعتبارها من الأولويات، وذلك من خلال إجراء مناقشات بين أمانة المنظمة والأعضاء المعنيين في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، وأنّ الأمانة سوف ترفع تقريراً عن حصيلة المناقشات إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وإلى أي جهاز مناسب آخر.

6 - وقد عُرضت على فريق الخبراء غير الرسمي وثائق وتقارير عدّة بما فيها الوثيقة CCLM/81/2، وهي تقرير الدورة الحادية والثمانين للجنة الشؤون الدستورية والقانونية، وتقرير الدورة الثانية والثلاثين بعد المائة للمجلس، والوثيقة CL132/LIM/4 التي تتضمن معلومات عن التطورات التي أعقبت دورة لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، بما فيها مداوات الدورة الحادية عشرة لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي التي عُقدت في شهر مايو/أيار 2007 في موريشيوس.

7 - وعرضت مجموعة الـ 77 والصين ورقة موقف على الاجتماع (المرفق الأول الذي يشكل جزءاً لا يتجزأ من هذا التقرير)، يتمسكان فيها برأيهما من أنه، في حال استطاع أعضاء هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي التوصل إلى توافق في الآراء حول سحب الهيئة من المنظمة، فإنّ الحل الذي اقترحتهُ أدناه المنظمة هو الخيار الوحيد الصحيح من الناحية القانونية لحل مسألة فك الارتباط. وكرروا مجدداً أنّ إجراء السحب سيكون متماشياً مع دستور المنظمة وسيعطي كل عضو من أعضاء الهيئة الحق في تحديد مسار عمله من خلال إجراءات المصادقة الوطنية.

8 - وناقش فريق الخبراء غير الرسمي الوثيقة التي أعدتها أمانة المنظمة بعنوان "ملاحظات تكميلية على المقترحات المتعلقة بتغيير الوضع القانوني لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي".

9 - وقد أعادت أمانة المنظمة التأكيد على مشورتها القانونية بشأن الإجراء لإخراج هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي من إطار عمل المنظمة، مما يستدعي عقد مؤتمر للمفوضين لاعتماد اتفاق جديد، وإجراء عملية موازية لسحب الاتفاق الموجود وإنهائه والموافقة على اتفاق جديد، فضلاً عن قيام المنظمة بتنفيذ أي ترتيبات مؤقتة قد تدعو إليها الحاجة، إذا رغب الأعضاء في ذلك. وفي حين أنّ هذه العملية قد تستغرق بعض الوقت، يمكن الحد من العقبات إذا ما تولت المنظمة تشغيل هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي خلال الفترة الانتقالية وتنفيذ تدابير مؤقتة.

وإذا كانت ثمة حاجة بالفعل إلى وجود توافق في الآراء حول إخراج هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي من إطار عمل المنظمة، فما من سبب يدعو إلى الاعتقاد بأن عملية دخول اتفاق جديد حيز التنفيذ ستكون عملية طويلة.

10 - وذكرت أمانة المنظمة، في سياق إسداء مشورتها القانونية، أن الاتفاق الخاص بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي ليس اتفاقاً "قائماً بحد ذاته". فقد أبرمه مجلس المنظمة ووضعه الأعضاء ضمن إطار عمل منظمة الأغذية والزراعة وهي منظمة من منظمات منظومة الأمم المتحدة. وجرى تشغيله ضمن هذا الإطار ومن خلال المنظمة. وإن تغيير وضع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي يعني المنظمة ككل وينبغي التعاطي معه باعتباره إنشاء كيان جديد. ولم يُلاحظ أي إجراء، لا في اتفاق التأسيس ولا في النصوص الأساسية، حول كيفية التعاطي مع هذا الوضع، ويمكن أن يعني هذا الأمر أيضاً اتفاقات أخرى ليس فقط في المنظمة بل أيضاً في منظمات أخرى في المنظومة. وكان من الضروري معالجة الموضوع بالصورة القانونية الصحيحة توخياً أيضاً للوضوح في الوضع المستقبلي لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي ولما فيه مصلحة جميع الأطراف المعنية. ومن خلال الإجراء المقترح، سيكون بإمكان كل من الأعضاء الأسياد في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، أياً كان وضعها القانوني، تحديد مسار العمل الذي يرغبون في اتباعه ويمكن أن يتجلى هذا بواسطة صك سحب الاتفاق الموجود والموافقة على الاتفاق الجديد. وعلاوة على ذلك، شددت أمانة المنظمة على أن هذا الإجراء يستند تماماً إلى نفس المبادئ التي أثبتت عندما وضعت اتفاقات من خارج المنظمة ضمن إطار عمل المنظمة بموجب المادة 14 من دستورها.

11 - وذكرت أمانة المنظمة أيضاً بأن تعديل الإجراء الوارد في المادة 20 من الاتفاق الخاص بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي يتضمّن قيوداً ملازماً له، بحيث أنه يمكن أن يعني فقط التعديلات في اتفاق ضمن إطار عمل المنظمة ويتمتع بهذه الصفة، وإن أي إجراء للتعديل من شأنه أن يسمح بتغيير أي من الاتفاقات في المنظمة لا يمكن الاستعانة به لإرساء اتفاق جديد خارج إطار عمل المنظمة ولإنشاء كيان قانوني منفصل. فهذا بمثابة استخدام إجراء لغاية غير تلك التي صُم من أجلها.

12 - كذلك، أشارت أمانة المنظمة إلى أنه اقترح اتباع إجراء مبسّط للتعديل يطبّق في حالات التعديلات التقنية الروتينية التي لا تترتب عليها التزامات جديدة. وذكرت في هذا الإطار بأن المعايير التي وضعتها أجهزتها الرئاسية لمعرفة ما إذا كانت التعديلات تترتب عليها التزامات جديدة أم لا قد جرى تطبيقها خارج السياق الصحيح، بما أنها لم توضع إطلاقاً لوضع مماثل للوضع الذي هو قيد البحث. والتعديلات المقترحة تترتب عليها التزامات جديدة على ما يبدو، كما أكدته، من بين أمور أخرى، الحاجة إلى إجراءات مصادقة داخلية في بعض البلدان وهو ما يتناقض مع الغاية المرجوة من العملية الجارية حالياً.

13 - وأشار الخبراء القانونيون في الجماعة الأوروبية إلى إمكانية بحث الخيار التالي:

14 - تتمتع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، بموجب هذا الخيار، بحرية تعديل الاتفاق الخاص بالهيئة بموجب المادة 20(4) من الاتفاق المذكور من أجل إخراج الهيئة من إطار عمل المنظمة. وقد شددت وجهة النظر هذه على الحق السيادي للأطراف المتعاقدة في وجود اتفاق دولي لتفسير وتطبيق وتعديل الاتفاق ضمن الحدود المنصوص عليها فيه. وعليه، فإن الأطراف المتعاقدة في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي لها وحدها الحق في تفسير معنى المادة 20 من معاهدة هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي ولا سيما مفهوم "التعديلات التي لا تترتب عليها التزامات جديدة". فلا شيء في الاتفاق الخاص بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي أو في دستور المنظمة أو لوائحها يعيق حقوق الأعضاء في الهيئة في تعديل الاتفاق الخاص بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي بموجب المادة 20(4) من أجل فك الارتباط بين الهيئة والمنظمة، علماً أن هذا التعديل لا تترتب عليه التزامات جديدة.

15 - وعلاوة على ذلك، ليست هناك أي نصوص قانونية تتضمن أحكاماً تحد من استخدام الإجراء المبسط للتعديل بالنسبة إلى التعديلات التقنية الروتينية. وأخيراً، ليست لشروط المصادقة بموجب القوانين المحلية أي انعكاسات على تفسير أحكام الاتفاق الخاص بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي.

16 - وإن وجود علاقات إدارية بين هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي والمنظمة لا يحول دون تغيير الوضع القانوني من خلال تعديل الاتفاق الخاص بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي. إلا أن وجود هذه العلاقات يستدعي مشاركة المنظمة في العملية، خاصة من خلال إبرام اتفاق بين المنظمة والهيئة تُتخذ بموجبه ترتيبات إدارية مؤقتة بالنسبة إلى تغيير الوضع القانوني.

17 - وميزة هذا الإجراء هو في أن لا حاجة فيه إلى إبرام أي اتفاق جديد ولا إلى إنشاء أي جهاز قانوني جديد. لذا، فهو يتجنب المفاوضات المطوّلة وإجراءات المصادقة وما قد ينجم عنها من مخاطر كبيرة على صون أنواع أسماك التونة بشكل فعال في المحيط الهندي.

18 - واعتبرت مجموعة الـ 77 والصين أن ما تقدّم، المعروض في الفقرات من 14 إلى 17، لا يشكل خياراً صالحاً.

19 - وأخذ فريق الخبراء غير الرسمي علماً بورقة الموقف لدول مجموعة الـ 77 والصين الأعضاء في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي التي أعلنوا فيها، من بين أمور أخرى، التزامهم في السعي الحثيث إلى معالجة مسألة كفاءة وفعالية الهيئة في إطار المنظمة. وأشار فريق الخبراء غير الرسمي أيضاً إلى أن العديد من المشاركين أصدروا بيانات متكررة حول ضرورة القيام بذلك على وجه السرعة. ولاحظ فريق الخبراء غير الرسمي أن أمانة المنظمة سوف تعقد مناقشات مع جميع الأعضاء المعنيين في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي من أجل التوصل إلى صيغة مناسبة لتحسين كفاءة وفعالية هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، تمهيداً لعرضها على الهيئة كي تدرسها في دورتها المقبلة.

## المرفق الأول

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

### موقف دول مجموعة الـ77 والصين الأعضاء في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي

1- تؤيد مجموعة الـ77 والصين، فرع روما الأعضاء في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي، اقتراح أمانة المنظمة المقدم إلى الدورة الحادية والثمانين للجنة الشؤون الدستورية والقانونية بشأن عملية تغيير وضع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي إذا ما أراد الأعضاء إخراج الهيئة من إطار عمل المنظمة. وهم يلاحظون بوضوح عدم وجود توافق في الآراء حول ما إذا كان يجدر أم لا إخراج الهيئة من إطار عمل المنظمة.

2- ويعتبر أعضاء مجموعة الـ77 في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي أن تغيير طابع الهيئة من جهاز دستوري في المنظمة لتصبح جهازاً خارج إطار المنظمة لا يمكن التعاطي معه كمجرد تعديل للاتفاق الموجود الخاص بهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي. بل يجب أن يترافق مع عقد مؤتمر للمفوضين من أجل اعتماد اتفاق جديد للهيئة؛ وتنفيذ التزام مواز بسحب الاتفاق الموجود وإنهائه والأهم من هذا كله، دخول الاتفاق الجديد حيز التنفيذ من خلال إيداع صكوك لهذه الغاية من جانب كل من الأعضاء. ويشدد أعضاء مجموعة الـ77 في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي على أن إجراء عملية تبعاً لهذه الخطوط من شأنه أن يحمي حق كل دولة سيادة، أيا كان حجمها، ووضعها، وحالة تنميتها أو طبيعتها، سواء أكانت دولة ساحلية أو غير ساحلية، وذلك عملاً بمبدأ التساوي في السيادة في الأمم المتحدة، لتحديد مسار العمل الذي ترغب في اتباعه. وهم يلاحظون أن المنظمة ستكون قادرة، في إطار هذه الخطة، على تنفيذ الترتيبات المؤقتة المطلوبة بما يتيح لهيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي العمل بسلاسة خلال الفترة الانتقالية.

3- ويرى أيضاً أعضاء مجموعة الـ77 في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي أن تصنيف التعديلات المقترحة في خانة التعديلات التي لا تترتب عنها التزامات جديدة هو تصنيف خاطئ ولا يتماشى مع المعايير التي حددتها الأجهزة الرئاسية في المنظمة، والتي تُستخدم خارج سياقها الصحيح، كما أكده بحث إضافي. وهم يرون أنه سيتعين على الأعضاء تحمل التزامات الشخصية القانونية للمنظمة. ويلاحظ كذلك أعضاء مجموعة الـ77 في الهيئة أن عدداً من الأعضاء أشاروا إلى أنه ينبغي إحالة التعديلات المقترحة إلى إجراءات مصادقة داخلية لا تتماشى مع عملية اعتماد التعديلات التي لا تترتب عنها التزامات جديدة.

4- وفي خلاصة الأمر، يؤيد أعضاء مجموعة الـ77 في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي النهج الذي يعطي كل عضو الحق في تحديد مسار عمله من خلال إجراءات وطنية لإنهاء الاتفاقات والمصادقة عليه. وهذا النهج صحيح من الناحية القانونية ويستند إلى مبادئ القانون الدولي المعمول بها وإلى الممارسات السابقة في المنظمة ويتمشى مع وضع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي بوصفها جهازاً دستورياً في المنظمة. كما أنه حل يتجنب إرساء سابقة سلبية في منظومة الأمم المتحدة.

5- ويراعي أعضاء مجموعة الـ77 في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي كون اجتماع فريق الخبراء غير الرسمي يُعنى بالقضايا القانونية التي تتعلق فقط بعملية تغيير طابع هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي. ولا يمكنهم التغاضي عن انعكاسات العملية الجارية على مستوى السياسات ويرغبون، في هذا الإطار، التشديد على ثلاث نقاط هي:

5-1 أخذ المجلس علماً في دورته في يونيو/حزيران 2007 بالشواغل التي جرى التعبير عنها حول كفاءة وفعالية الهيئة باعتبارها الأسباب الكامنة وراء هذه العملية الجارية حالياً. واستنتج المجلس أنه ينبغي معالجة هذه الشواغل والأسباب من خلال مناقشات بين أمانة المنظمة والأعضاء المعنيين في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي وبأن الأمانة سوف ترفع تقريراً عن حصيلة المناقشات إلى لجنة الشؤون الدستورية والقانونية وإلى أي جهاز معني آخر ويلاحظ أعضاء مجموعة الـ77 في الهيئة أنه، بسبب القيود الملازمة لهذه الفترة من سنة المؤتمر، تعذر عقد هذه المناقشات ولكنهم يحثون الأمانة وجميع أعضاء الهيئة المعنيين على إجراء المناقشات في أقرب وقت ممكن. وهم يلاحظون أن الترتيبات غير الرسمية في الهيئة قد وضعت قبل بضع سنوات من الآن وهم يعتقدون أنه قد لا يزال هناك مجال لتحسين تلك الترتيبات.

5-2 ويلاحظ أعضاء مجموعة الـ77 في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي بقلق اقتراحاً، وإن كان عرضاً باعتباره وسيلة لتحسين كفاءة وفعالية الهيئة، فهو سوف يضع في الواقع الرصيد العالي القيمة من أسماك التونة في المحيط الهندي تحت السيطرة المباشرة لعدد محدود من الأعضاء الذين يقومون بعمليات واسعة النطاق في الإقليم. وهم يلاحظون أن وجود هيئة خارج إطار منظومة الأمم المتحدة لن يقدم نفس ضمانات التساوي في السيادة لجميع الأعضاء، ولا الاستقلالية وعدم التحيز والموضوعية وتعددية الأطراف.

5-3 ويرى أعضاء مجموعة الـ77 في هيئة مصايد أسماك التونة في المحيط الهندي أن مشاركتهم في اجتماع فريق الخبراء غير الرسمي، وأيضاً اقتراحاتهم بالنسبة إلى العملية التي ينبغي اتباعها، لا تؤثر على موقفهم المبدئي من أنهم لا يرغبون في إخراج الهيئة من إطار عمل المنظمة وأن أي شواغل حول كفاءة وفعالية الهيئة ينبغي معالجتها في إطار وضعها الحالي.