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 | Продовольственная и сельскохозяйственная организация Объединенных Наций | Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación

لجنة الشؤون الدستورية والقانونية

الدورة الحادية والتسعون

روما، 20 – 22 سبتمبر/أيلول 2010

التغييرات في اختصاصات هيئة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي

أولا– معلومات أساسية

1– درست لجنة الشؤون الدستورية والقانونية (اللجنة)، أثناء دورتها التسعين المنعقدة في أبريل/نيسان 2010، الوثيقة CCLM 90/5 المعنونة *"التغييرات في اختصاصات هيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية"* التي تتضمن التعديلات المقترح إدخالها على اسم الهيئة المذكورة ونظامها الأساسي. وترد هذه الوثيقة في المرفق الأول.

2– وأيدت اللجنة تغيير اسم الهيئة ليصبح "هيئة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي". ولكن اللجنة بادرت، بعد نقاش حول الإشارات إلى مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد في النظام الأساسي المعدل، إلى تأييد اقتراح بأن تعد الأمانة دراسة عن الآثار القانونية المترتبة عن هذه الإشارات وعرضها على دورتها الحادية والتسعين. وقررت اللجنة في الوقت ذاته إرجاء النظر في النظام الأساسي المعدل.

3– وأيد المجلس في دورته التاسعة والثلاثين بعد المائة التوصيات الصادرة عن اللجنة في ما يتعلق بتغيير اسم الهيئة. لكنه أخذ علماً بأنّ اللجنة قررت، إثر النقاش الذي دار بسبب احتواء النص المعدل للنظام الأساسي للهيئة على إشارات إلى مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد، إرجاء المسألة إلى حين إعداد دراسة عن الآثار القانونية المترتبة عن هذه الإشارات للنظر فيها في دورتها الحادية والتسعين.

4– وترد الدراسة التي أعدت بتكليف من المنظمة مرفقة بهذه الوثيقة بصفتها المرفق الثاني.

طُبع عدد محدود من هذه الوثيقة من أجل الحدّ من تأثيرات عمليات المنظمة على البيئة والمساهمة في عدم التأثير على المناخ. ويرجى من السادة المندوبين والمراقبين التكرّم بإحضار نسخهم معهم إلى الاجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية منها. ومعظم وثائق اجتماعات المنظمة متاحة على الإنترنت على العنوان التالي: www.fao.org

ثانياً– الإجراءات التي يقترح أن تتخذها اللجنة

5– يطلب من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية أن تقوم بما يلي:

(أ) استعراض قرار المجلس القاضي بتعديل النظام الأساسي لهيئة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي على ضوء الدراسة المرفقة بصفتها المرفق الثاني.

(ب) اقتراح ما تراه مناسبا من إجراءات.

المرفق الأول

أولا– المعلومات الأساسية

1– وفقا لما تنص عليه المادة 6 من دستور المنظمة، للمؤتمر أو المجلس أن ينشئ هيئات وهيئات إقليمية ولجانا وأفرقة عمل وأن يعقد مؤتمرات عامة أو إقليمية أو فنية أو غيرها من المؤتمرات.

2– وتنص المادة 6–3 من الدستور، بصيغته المعدلة عام 1955، على أن يحدد المؤتمر أو المجلس الاختصاصات الخاصة بالهيئات واللجان وأفرقة العمل عند إنشائها.

3– وتعرض هذه الوثيقة التغييرات المطلوب إدخالها على النظام الأساسي لهيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية واسمها.

ثانيا– تغييرات في النظام الأساسي واسم لجنة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية

4– أنشأ المجلس في دورته السبعين (القرار 70/4) التي انعقدت في روما في الفترة من 29 نوفمبر/تشرين الثاني إلى 9 ديسمبر/كانون الأول 1976 هيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية (الهيئة) بموجب المادة 6–1 من دستور المنظمة.

5– وتمثلت الولاية الأصلية لهذه الهيئة في مساعدة الجهود الوطنية والإقليمية التي تستهدف تنمية موارد مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية واستخدامها الرشيد. ورأت الهيئة في دورتها الحادية عشرة، التي عقدت في ماناوس، البرازيل في الفترة من 1 إلى 4 سبتمبر/أيلول 2009، أنه يتعين إدخال سلسلة من التغييرات على اختصاصاتها بحيث تعكس بشكل أفضل الوضع الراهن والتحديات الجديدة. وأقرت الهيئة أيضا بأهمية تربية الأحياء المائية بالنسبة لبلدان أمريكا اللاتينية وضرورة أن تشارك مشاركة كاملة في هذا المجال المواضيعي.

6– وسلمت الهيئة أيضا بالحاجة إلى إدراج صفة "الكاريبي" في اسمها بحيث تشمل الإقليم بأسره. لذا أوصت بالإجماع بتغيير اسمها إلى *"هيئة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي"* (COPESCAALC). وترى الهيئة أن هذا الاسم يعبّر بشكل أدق عن مجال عملها وأنشطتها.

7– ووافقت الهيئة أيضا على إدخال عدد من التغييرات على نظامها الأساسي. ويرد النظام الأساسي الجديد في الملحق الأول من هذه الوثيقة.

ثالثاً– إجراءات يُقترح على اللجنة اتخاذها

8– يطلب من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية دراسة هذه الوثيقة والتعليق عليها، حسب الاقتضاء.

9– ويطلب من لجنة الشؤون الدستورية والقانونية، بشكل أكثر تحديدا، أن تقر ما يلي:

(ج) التغيير المقترح لاسم هيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية، وأن توصي المجلس بالموافقة عليه في دورته القادمة،

(د) والنظام الأساسي الجديد لهيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية، وأن توصي المجلس بالموافقة عليه في في دورته القادمة.

القرار... /...
هيئة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية
في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي

إن المجلس،

إذ يقر بأن المجلس في دورته السبعين، التي انعقدت في روما في الفترة من 29 نوفمبر/تشرين الثاني إلى 9 ديسمبر/كانون الأول 1976، أنشأ هيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية (الهيئة)، بموجب القرار 70/4؛

وإذ يضع في اعتباره أن الهيئة عملت بطريقة فعالة منذ إنشائها عام 1976، وأنه، نتيجة للخبرة التي اكتسبتها على مر السنين، برزت الحاجة إلى إدخال سلسلة من التغييرات على نظامها الأساسي؛

وإذ يقر بالأهمية المؤكدة ليس لمصايد الأسماك الداخلية فحسب وإنما أيضا لتربية الأحياء المائية بالنسبة لأمريكا اللاتينية، وبضرورة المضي قدما في الأنشطة الرامية إلى مواصلة تطوير هذين القطاعين؛

وإذ يحيط علما بأن الهيئة، في دورتها الحادية عشرة التي انعقدت في ماناوس، البرازيل، في الفترة من 1 إلى 4 سبتمبر/أيلول 2009، وافقت على تغيير اسم الهيئة ونظامها الأساسي بحيث تعكس بشكل أفضل الواقع السائد؛

"يقوم، بموجب المادة 6–1 من الدستور، بتغيير اسم الهيئة إلى" هيئة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية في أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي (COPESCAALC) "، المشار إليها فيما بعد بـ "الهيئة" التي يرد نظامها الأساسي الجديد في ملحق هذا القرار".

ملحق القرار... /...

1– الغرض

يكمن الغرض من وراء الهيئة في النهوض بإدارة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية وتنميتها المستدامة وفقا لمبادئ وقواعد مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد.

وبالإضافة إلى ذلك، تقوم الهيئة بما يلي:

(أ) تشجع تنمية مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية كأداة لدعم الأمن الغذائي؛
(ب) تولي أهمية خاصة لمصايد الأسماك الداخلية المعيشية وتربية الأحياء المائية على نطاق صغير؛
(ج) تكون قادرة على إقامة علاقات تنسيق وتعاون مع المنظمات الدولية الأخرى في المجالات الموضوعية ذات الاهتمام المشترك.

تفسر هذه الأحكام الدستورية وتطبق وفقا لمبادئ وقواعد مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد والصكوك المرتبطة بها.

2- العضوية

يجوز لجميع الدول الأعضاء والدول الأعضاء المنتسبة للمنظمة التي يخدمها المكتب الإقليمي لأمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي أن تصبح أعضاء في الهيئة. وتتألف الهيئة من تلك الدول الأعضاء والدول الأعضاء المنتسبة التي تستوفي شروط العضوية والتي تبلّغ المدير العام برغبتها في الانضمام إليها.

3- المهام

مهام الهيئة هي كالآتي:

(أ) دعم صياغة السياسات والخطط الوطنية والإقليمية لإدارة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية وتنميتها، مع مراعاة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية للدول الأعضاء؛

(ب) تشجيع وتنسيق الدراسات لإدارة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية وتنميتها المستدامة، فضلا عن البرامج الوطنية والإقليمية للبحث والتطوير المرتبطة بهذه الأنشطة؛

(ج) تعزيز التنمية المستدامة لمصايد الأسماك الداخلية المعيشية وتربية الأحياء المائية على نطاق صغير؛

(د) النهوض، على المستوى الإقليمي، بالأنشطة التي تهدف إلى حماية النظم الإيكولوجية ذات الصلة بتربية الأحياء المائية ومصايد الأسماك الداخلية، بما في ذلك، حسب مقتضى الحال، إجراءات إعادة التخزين المناسبة؛

(هـ) تعزيز تطبيق نهج النظم الايكولوجية وتطبيق إصدار الشهادات المناسبة وتدابير السلامة البيولوجية في مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية؛

(و) تحديد العوامل الاجتماعية والمؤسسية والاقتصادية التي تعيق تنمية مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية، والتوصية باتخاذ التدابير التي ستسهم في تحسين نوعية حياة أصحاب الشأن؛

(ز) التعاون في مجالي الإدارة والتقييم الاقتصادي والاجتماعي للصيد الداخلي الترفيهي وتنميته؛

(ح) تعزيز تنفيذ ممارسات الإدارة الجيدة والتكنولوجيات المستدامة في مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية، وفقا لمدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد؛

(ط) النهوض بالممارسات الجيدة في مرحلتي ما بعد الصيد وما بعد جمع مصايد الأسماك، وممارسات التسويق الجيدة لمنتجات مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية، وفقا للمعايير الصحية ومعايير سلامة الأغذية المقبولة دوليا؛

(ي) المساهمة في بناء القدرات المؤسسية وتنمية الموارد البشرية من خلال توفير التدريب والإرشاد ونقل التكنولوجيا في مجالات اختصاص الهيئة، بالتعاون مع المؤسسات الوطنية والإقليمية؛

(ك) تقديم المساعدة على إعداد البيانات والمعلومات والإحصاءات بشأن مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية ونشرها وتبادلها؛

(ل) مساعدة الدول الأعضاء، بناء على طلبها، على إدارة أرصدتها العابرة للحدود في إطار ولايتها القضائية الوطنية ذات الصلة واستخدامها استخداما مستداما؛

(م) التعاون مع الدول الأعضاء في صياغة الخطط والمشاريع الوطنية والاقليمية التي ستنفذ بالتعاون مع تلك الدول الأعضاء، ومع مصادر أخرى للتعاون الدولي، من أجل بلوغ الأهداف المنصوص عليها في الفقرات السابقة؛

(ن) تشجيع تحديث التشريعات الوطنية المعنية بمصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية ومواءمتها؛

(س) تعبئة الموارد النقدية وغير النقدية لتسهيل أنشطة الهيئة وفتح، إذا لزم الأمر، حساب أمانة واحد أو أكثر لتلقي المساهمات الطوعية تحقيقا لهذا الغرض؛

(ع) تعزيز أواصر التعاون بين الدول الأعضاء في الهيئة، وبين الهيئة والهيئات الدولية؛

(ف) وضع خطة عمل الهيئة؛

(ص) الاضطلاع بأية مهام أخرى تتعلق بإدارة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية في الإقليم وبتنميتها المستدامة.

4- الأجهزة الفرعية

(أ) يجوز للهيئة تشكيل لجنة تنفيذية وأية أجهزة فرعية لازمة لأداء مهامها بكفاءة.

(ب) يكون إنشاء أي جهاز فرعي رهنا بتحديد المدير العام أن الأموال اللازمة متوفرة في الباب ذي الصلة من أبواب ميزانية المنظمة. وقبل اتخاذ أي قرار ينطوي على مصروفات تتعلق بإنشاء أجهزة فرعية، يجب أن يعرض على الهيئة تقرير من المدير العام عن الآثار الإدارية والمالية المترتبة عن ذلك.

5- التقارير

ترفع الهيئة، على مدى فترات مناسبة، تقارير عن أنشطتها وتوصيات إلى المدير العام حتى يتمكن من أخذها في الاعتبار عند إعداد مشروع برنامج عمل وميزانية المنظمة أو غيرها من الوثائق التي ستقدم إلى أجهزتها الرئاسية. ويقوم المدير العام بإبلاغ المؤتمر، من خلال المجلس، بأي توصية توافق عليها الهيئة والتي قد يكون لها تأثير على سياسة المنظمة أو تؤثر على برنامجها أو ماليتها. وتُرسَل نسخ من تقارير الهيئة، حالما تكون جاهزة، إلى جميع الدول الأعضاء والدول الأعضاء المنتسبة للمنظمة والهيئات الدولية الأخرى.

6- الأمانة والمصروفات

(أ) يعيّن المدير العام أمين الهيئة الذي يرفع إليه تقارير عن جميع المسائل الإدارية. وتحدد نفقات أمانة الهيئة وتتحملها المنظمة، دون تجاوز الاعتمادات ذات الصلة المنظور فيها في ميزانية المنظمة المعتمدة.

(ب) يجوز للمنظمة أيضا، سعيا إلى تعزيز تنمية مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية، فتح حسابات أمانة لجمع المساهمات الطوعية المقدمة من الدول الأعضاء في الهيئة أو من الكيانات الخاصة أو العامة، ويجوز للهيئة أن تسدي المشورة بشأن استخدام هذه الأموال التي يديرها المدير العام وفقا للوائح المالية للمنظمة.

(ج) تتحمل الحكومات أو المنظمات الأعضاء في الهيئة النفقات التي يتكبدها المثلون أو المناوبون أو المستشارون التابعون لها، لحضور اجتماعات الهيئة أو أجهزتها الفرعية، ونفقات المراقبين التابعين لها في هذه الاجتماعات.

7- المراقبون

(أ) يجوز للمدير العام دعوة جميع الدول الأعضاء أو الدول الأعضاء المنتسبة للمنظمة التي ليست أعضاء في الهيئة ولكنها تهتم بتنمية مصايد الأسماك الداخلية أو تربية الأحياء المائية في إقليم أمريكا اللاتينية والبحر الكاريبي، لحضور اجتماعات الهيئة أو أجهزتها الفرعية بصفة مراقب بناء على طلب مسبق.

(ب) يجوز، بناء على طلب وبعد موافقة مجلس المنظمة، دعوة الدول التي ليست أعضاء منتسبة للمنظمة ولكنها أعضاء في الأمم المتحدة أو أي من وكالاتها المتخصصة أو في الوكالة الدولية للطاقة الذرية، لحضور اجتماعات الهيئة أو أجهزتها الفرعية، وفقا للأحكام المتعلقة بمنح صفة المراقب للدول التي وافق عليها مؤتمر المنظمة.

8- مشاركة المنظمات الدولية

تخضع مشاركة المنظمات الدولية في أعمال الهيئة والعلاقات بين الهيئة وهذه المنظمات للأحكام ذات الصلة من الدستور واللائحة العامة للمنظمة، والأنظمة التي تنطبق على العلاقات مع المنظمات التي وافق عليها المؤتمر أو مجلس المنظمة.

9- اللائحة الداخلية

يجوز للهيئة الموافقة على لائحتها الداخلية أو تعديلها، على أن تكون متسقة مع الدستور واللائحة العامة للمنظمة، ومع إعلان المبادئ الذي يتحكم الهيئات واللجان التي أقرها المؤتمر. وتدخل اللائحة الداخلية وتعديلاتها حيز النفاذ بعد موافقة المدير العام عليها.

المرفق الثاني

السيد Tullio Treves

أستاذ القانون الدولي في جامعة ميلانو

tullio.treves@unimi.it

رأي قانوني ملتمس من منظمة الأغذية والزراعة

طلبت إلي منظمة الأغذية والزراعة إعداد دراسة عن **الآثار القانونية الناشئة عن الإشارات إلى مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد في النظام الأساسي المعدل لهيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية**، لكي تستعرضها لجنة الشؤون القانونية والدستورية في دورتها الواحدة والتسعين التي ستعقد في الفترة من 20 إلى 22 سبتمبر/أيلول 2010. وفي ما يلي رأيي الذي يتناول النقاط المحددة في الاختصاصات التي وضعتها المنظمة بالنسبة لهذه الدراسة.

20122 Milan, via Lusardi n. 2
26 يوليو/تموز 2010

1 – مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد، على ضوء طبيعتها ونطاقها كما هو محدد في المادة 1.

1– اعتمد مؤتمر المنظمة بموجب القرار 95/4 في دورته الثامنة والعشرين المعقودة في 31 أكتوبر/تشرين الأول 1995 مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد (المشار إليها فيما بعد باسم "المدونة"). ولم تعتبر المدونة أنها صك ملزم طوال مختلف مراحل إعدادها (الممتدة بين عام 1992، عندما اعتمد إعلان كانكون، وعام 1995). بل على أنها نص مرجعي قائم بذاته يتيعن استخدامه بغية المساعدة على تطبيق المجموعة القائمة من القانون الدولي فيما يتعلق بمصايد الأسماك. واعتبرت لجنة مصايد الأسماك في المنظمة المدونة بصفتها "صكا يمكن أن يدعم تنفيذ اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام 1982 ومؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية" (منظمة الأغذية والزراعة، International Fisheries, Instruments with Index, الفقرة 11، الصفحة 53).

2– ويتبين بوضوح من اللغة غير الإلزامية للمدونة أنها لا تنشئ ولا تعتزم إنشاء حقوق والتزامات جديدة بالنسبة للدول. وجميع الأحكام الموجهة إلى الدول تستخدم فعل "should" (يتعين). وتستخدم مقدمة المدونة بشكل واضح لغة غير ملزمة في الإشارة إلى أن "المطلوب من الدول وجميع العاملين فى قطاع مصايد الأسماك أن يطبقوا المدونة ويعملوا على إنفاذ أحكامها" (الخط المائل مضاف).

3– وعلاوة على ذلك، تتناول الفقرة 1 من المادة 1 الطابع القانوني للمدونة. فهذا الحكم ينص بوضوح في أول جملته على أن "هذه المدونة طوعية". وتشير هذه العبارة إلى الطابع غير الإلزامي للمدونة، بما يتسق مع اعتمادها بموجب قرار وليس عن طريق اتخاذ الإجراءات اللازمة لإبرام معاهدة.

4– وتتعلق الجملتان التاليتان من الفقرة 1 بالعلاقة بين المدونة وقواعد القانون الدولي القائمة التي يتوافق محتواها مع أحكام المدونة. فالجملة الأولى تشير إلى أن أجزاءً معينة من المدونة "تستند على القواعد ذات الصلة من القانون الدولى ومنها تلك المبينة في اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة 10 ديسمبر/كانون الأول 1982". بينما تضيف الجملة الثانية أن: " تحوي المدونة أيضا أحكاما يمكن أن يكون لها تأثير إلزامي – أو أن لها بالفعل مثل هذا التأثير – عن طريق صكوك قانونية أخرى ملزمة في ما بين الأطراف". ويضرب هذا الحكم مثالا على ذلك اتفاقية تعزيز امتثال سفن الصيد فى أعالي البحار لتدابير الصيانة والإدارة الدولية لعام 1993، مذكرا بأن هذا الاتفاق "يشكل – طبقا لقرار مؤتمر المنظمة رقم 93/15 – جزءاً لا يتجزأ من المدونة".

5– ويبدو أن هذه الإشارات تهدف إلى تفادي إمكانية تفسير الطبيعة "الطوعية" (غير الملزمة) للمدونة على أنها تجرد الالتزامات المنصوص عليها في قواعد القانون الدولي القائمة الأخرى التي يتوافق محتواها مع محتوى المدونة من طابعها الملزم. وتحافظ هذه الالتزمات على طابعها القانوني كقواعد عرفية أو قواعد معاهدات في حالة القواعد الخاصة بقانون البحار بصورة عامة (رهنا بمدى إبراز اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار للقانون العرفي) أو لقانون المعاهدات في حالة اتفاقية تعزيز امتثال سفن الصيد الصادرة عن المنظمة. وإن القرار الغريب على ما يبدو الذي ينص على أن اتفاقية

تعزيـز امتثال سفـن الصيد هي جزء من المدونة، يأخذ في الاعتبار أنه يمكن للاتفاقية، بصفتها معاهدة، أن تلزم فحسب الأطراف فيها ويمنح أحكامها نطاق المدونة الواسع، وإن لم يكن يجعلها ملزمة للدول التي ليست أطرافا فيها.

6- وتهدف المادة 3 المعنونة "العلاقة مع الصكوك الدولية الأخرى" إلى كفالة الاتساق بين أحكام المدونـة والقواعـد والصـكوك الأخـرى، الملزمـة وغـير الملزمـة علـى حـد سـواء. لكـن يبـدو أن المـادة 3 تنطـوي علـى تسلسـل هرمـي (كمـا لاحـظ ذلـك السـيد W.R. Edeson "The Code of Conduct for Responsible Fisheries, An Introduction"، The International Journal of Marine and Coastal Law, vol. 11, 1996, 233-238, at 235). ففي قمة هذا التسلسل الهرمي، ثمة "قواعد القانون الدولي ذات الصلة، كما تضمنتها اتفاقيـة الأمـم المتحـدة لقانون البحار لعام 1982". وتنص الفقرة 1 على أن المدونة " تطبق بمـا يتفـق مـع" هـذه القواعـد وأنـه لا يوجـد فيهـا "ما يخل بحقوق الدول أو ولايتها أو واجباتها بموجب القانون الدولي كما جاءت في الاتفاقية المذكورة".

7- ويوجد في أسفل السلم الهرمي الصكوك المشار إليها في الفقرات الفرعيـة (أ) و(ب) و(ج) مـن الفقـرة 2 المتعلقـة بتفسير المدونة وتطبيقها. ويتم تفسير المدونـة وتطبيقهـا: (أ) "علـى نحـو يتفـق مـع الأحكـام ذات الصـلة" مـن اتفـاق الأرصدة السمكية المتداخلة لعام 1995؛ و(ب) "وفقـا لقواعد القانـون الدولي الأخـرى واجبـة التطبيـق، بمـا في ذلـك التزامات الـدول بمقتضـى الاتفاقيات الدوليـة التـي وقعـت عليها"؛ و(ج) "في ضوء إعلان كانكون، وفي ضوء إعلان ريـو بشأن البيئة والتنمية وجدول أعمال القرن 21" "وغير ذلك من الصكوك الدولية ذات الصلة". ويبدو من الواضح أن عبارة " في ضوء" التي تشير إلى الصكوك غير الملزمة هي أضعف من عبارة "بما يتفـق مـع" (الجملـة الثانيـة مـن المـادة 4 مـن اتفاق الأرصدة السمكية المتداخلة) و"علـى نحو يتفق مـع"، فالعبارتان كلتاهما تستخدمان فيما يتعلق بالصـكوك الملزمـة. وتجدر الإشارة إلى أن الفقرة الفرعية (ب)، رغم أنها مستلهمة من الفقـرة الفرعيـة (ج) مـن الفقـرة 2 مـن المـادة 31 مـن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 ("يؤخذ في الاعتبار، إلى جانب سـياق المعاهـدة...(ج) أي قاعـدة ملائمـة مـن قواعد القانون الدولي قابلة للتطبيق على العلاقات بين الأطراف")، فإنهـا تعطـي وزنـا أكـبر إلى قواعـد القـانون الـدولي الواجبة التطبيـق، نظـرا إلى أن عبـارة "in accordance with" (طبقـا لــ) أقـوى مـن عبـارة "take into account" (يؤخذ في الاعتبار). وهذا يؤكد أن الصكوك الملزمة تحظى بأهمية خاصة في تفسير المدونة غير الملزمة.

8- وخلاصة القول إن المدونة لا تضيف إلى قواعد القانون الدولي الأخرى أيَّ أثر ملزم ولا تجردها منه. فهي صـك غير ملزم (مرن). ونتيجة لذلك، فإن المبادئ المنصـوص عليهـا لا تتمتـع، بصـفتها هـذه، بـأي أثـر إلزامـي ولا ينطـوي انتهاكها على مسؤولية للدول.

9- وإن المدونة، وإن كانت غير ملزمة، تنطوي على آثار لولاها مـا كـان هنـاك مـا يـدعو إلى اعتمادهـا. ويبـدو أن الآثار التالية، ضمن جملة هذه الآثار، تستحق الإشارة إليها بشكل خاص.

10- أولاً، المدونة صك كان باب المفاوضات بشأنه مفتوحا أمام الدول الأعضاء في المنظمة واعتمد بالإجماع من قِبل مؤتمر المنظمة بعد عملية كان من الممكن فيها إبداء اعتراضات وملاحظات، وفي حال تقديمها، مناقشتها وأخذها بالاعتبار. ويبدو أن هذا يعني أن التصرف وفقا لأحكام المدونة قد يُفترض (ما لم يثبت العكس) أنه يتفق مع القانون.

11- ثانياً، يمكن لتوافق الغالبية العظمى من أعضاء المجتمع الدولي بشأن هذا النص، لا سيما إذا تم اتباعه، كما حدث ذلك، من خلال ممارسة مطابقة، أن يسهم، جنبا إلى جنب عناصر أخرى، في تشكيل قواعد عرفية تتوافق مع أحكامها (ما لم يكن هذا التوافق بالطبع موجودا بالفعل).

12- ثالثاً، من خلال الحقيقة المشار إليها أعلاه بأن اتفاقية تعزيز امتثال سفن الصيد في أعالي البحار لتدابير الصيانة والادارة الدولية هي جزء منها، وبأن اتفاق الأرصدة السمكية المتداخلة وثيق الصلة بتفسيرها، فإن المدونة تنطوي على أثر مفاده أن الدول غير الأطراف في هذين الصكين، في حين أنها ليست ملزمة بهما، تواجه عبئاً ثقيلا إذا أرادت أن تجادل بأن التصرف وفقا لهذين الصكين ليس مطابقا للقانون.

13- رابعاً، إن الرصيد الثري للصيغ المعيارية الورادة في المدونة مفيد جدا في تطور النصوص القانونية الدولية والمحلية. ونظرا إلى أنها تشتمل على صيغ تم التفاوض بشأنها، فإنه يمكن توقع أنها تفضي إلى نصوص لا تلقى أي اعترضات.

14- خامساً، يمكن للمدونة أن تكون، داخل المنظمة، وقد كانت كذلك، بمثابة صك مرجعي عام. أولا، كمصدر للمبادئ يمكن الإشارة إليها دون الحاجة إلى تكرارها على غرار ما حدث في "الخطوط التوجيهية الدولية لإدارة مصايد الأسماك في البحار العميقة في أعالي البحار" الحديثة (الفقرتان 12-1 و21). ثانيا، كأساس للتطورات في المستقبل. وكما أشير إلى ذلك، فهذا "يتمثل بشكل أساسي في برنامج لمزيد من العمل لتحقيق التنمية المستدامة لمصايد الأسماك" (E. Hey, "Global Fisheries Regulations in the First Half of the 1990s", The International Journal of Marine and Coastal Law", vol. 11, 1996, 459-490, at 482). وخير مثال على فائدة وظيفة "البرنامج" التي تنطوي عليها المدونة مختلف "الخطوط التوجيهية الفنية" التي اعتمدت عقب الدعوة المنصوص عليها في الفقرة 5 من منطوق قرار مؤتمر المنظمة رقم 95/4. وثمة دليل آخر على تأثير المدونة في أنشطة المنظمة يتمثل في خطة العمل الدولية لمنع الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم وردعه والقضاء عليه التي اعتمدتها لجنة مصايد الأسماك بالإجماع وأقرها مجلس المنظمة في دورته العشرين بعد المائة عام 2001. وقد وضعت خطة العمل ضمن إطار المدونة (الفقرة 4). فهي تعتمد بشكل كامل قواعد المدونة فيما يتعلق بتفسيرها وتطبيقها وفيما يتصل بالصكوك الدولية الأخرى (الفقرة 5) بالإضافة إلى تلك المتعلقة بالشفافية في تنفيذها (الفقرة 9-5) وتنص على إبلاغ محدد في إطار تقارير كل سنتين بشأن المدونة (الفقرة 88).

2 - الإشارات إلى المدونة في مشروع النظام الأساسي المعدل لهيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية

15- يحتوي مشروع النظام الأساسي المعدل لهيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية (الهيئة) الذي رفع إلى الهيئة في دورتها الحادية عشرة التي عقدت في ماناوس، البرازيل في الفترة 1-4 سبتمبر/أيلول 2009 (Informe de la décimo primera reunión de la Comisión de Pesca continental para América Latina, Anexo A) على ثلاث إشارات إلى المدونة.

16- توجد الإشارة الأولى في الجملة الافتتاحية من المادة 1 بشأن أغراض الهيئة. ووفقا للنص المقترح:

"يكمن الغرض من وراء الهيئة في النهوض بإدارة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية وتنميتها المستدامة *وفقا لمبادئ وقواعد مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد*." (أضيفت الحروف المائلة).

17- وتوجد الإشارة الثانية في الجملة الختامية من نفس المادة 1:

"تفسر هذه الأحكام الدستورية وتطبق وفقا لمبادئ وقواعد مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد والصكوك المرتبطة بها." (أضيفت الحروف المائلة).

18- وفي حين ترد الإشارة الثالثة في الفقرة (د) من المادة 3 التي تخص مهام الهيئة. والمهمة الواردة في الفقرة (ح) هي كالآتي:

"تعزيز تنفيذ ممارسات الإدارة الجيدة والتكنولوجيات المستدامة في مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية، وفقا لمدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد" (أضيفت الحروف المائلة).

19- ويمكن ملاحظة أنه عندما أنشئت الهيئة أصلا عام 1976 (بموجب القرار رقم 70/4 الذي اتخذه مجلس المنظمة في دورته السبعين)، لم تكن توجد أية صكوك عامة يمكن الإشارة إليها. ومن الواضح أن الوضع السائد عام 2010 مختلف. ويبدو أن السبب وراء اعتبار أن من المناسب إضافة إشارات إلى المدونة فحسب وليس إلى صكوك أخرى، على غرار ما حدث على سبيل االمثال في خطة العمل الدولية لمنع الصيد غير القانوني دون إبلاغ ودون تنظيم وردعه والقضاء عليه، يكمن في أن المدونة، من بين الصكوك العامة، هي وحدها التي تشمل في نطاقها مسألة المصايد الداخلية وتربية الأحياء المائية التي تعالجها الهيئة. فتربية الأحياء المائية يشار إليها بشكل صريح في المادة 1-3 وبالتفصيل في المادة 9. أما مسألة المصايد الداخلية، وإن لم تكن هذه العبارة مستخدمة، فهي مدرجة في الإشارة إلى "جميع مصايد الأسماك" في المادة 1-3، في العديد من الأحكام التي لا تعطي أية إشارة فيما يتعلق بمكان مصايد الأسماك، وبشكل ضمني في المادة 10، فيما يتعلق بدمج مصايد الأسماك في إدارة المناطق الساحلية.

20– واعتمدت الهيئة بالإجماع في اجتماعها الحادي عشر مشروع النظام الأساسي المعدل (مذكور في الاقتباس أعلاه، الفقرة 28).

21– ولكن أرجئ النظر في مشروع النظام الأساسي المعدل عندما عرض على لجنة الشؤون الدستورية والقانونية في المنظمة في دورتها التاسعة والثلاثين بعد المائة المعقودة في 28–29 أبريل/نيسان 2010. وتقدم الفقرة 27 من التقرير (CL/139/6) الإشارة التالية فيما يتعلق بخلفية الموضوع:

"أقرّت اللجنة التغيير المقترح في اسم الهيئة. على أنه بعد نقاش حول الإشارات إلى مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد في النظام الأساسي المعدل، أيدت اللجنة اقتراحاً يدعو الأمانة إلى إعداد دراسة عن الآثار القانونية لهذه الإشارات وتقديمها إلى دورتها في سبتمبر/أيلول 2010. وفي الوقت ذاته قررت اللجنة أن ترجئ النظر في النظام الأساسي المعدل".

22– وتعد هذه الإشارات، رغم إيجازها، كافية لتوضيح أن موضوع الشواغل التي أثيرت خلال المناقشة التي دارت في لجنة الشؤون الدستورية والقانونية هو "الآثار القانونية" المترتبة عن هذه الإشارات إلى المدونة الواردة في النظام الأساسي المعدل للهيئة.

23– وإني سأوضح بالتفصيل الاعتبارات التالية بشأن الآثار القانونية، بناء على طلب منظمة الأغذية والزراعة.

3 – الإشارات الموجودة بين الصكوك القانونية الدولية

24– إنه لأمر طبيعي أن تشير الصكوك الدولية إلى الصكوك الدولية الأخرى. وقد رأينا أعلاه أن المدونة نفسها تشير إلى صكوك أخرى، مثل اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار واتفاقية تعزيز امتثال سفن الصيد فى أعالي البحار لتدابير الصيانة والادارة الدولية واتفاق الأرصدة السمكية وإعلان كانكون.

25– وسعيا إلى تحديد الآثار القانونية المترتبة عن مثل هذه الإشارات، يبدو من الضروري النظر، أولا، في الغرض المحدد من وراء الإشارة؛ وثانيا، الوضع القانوني للصك أو الحكم المشار إليه نتيجة للإشارة إليه.

26- (ألف) يمكن أن يكون للإشارات أغراض متباينة وأن تنفذ باستخدام صيغ مختلفة.

27– وفي بعض الحالات، يكمن الغرض من وراء الإشارة في إدراج أحكام الصك المشار إليه في الصك الذي يقوم بالإشارة. ويبدو أن هذه هي الحال بالنسبة إلى الإشارة الواردة في المادة 1–1 من المدونة (من خلال الإشارة إلى قرار مؤتمر المنظمة رقم 93/15) إلى اتفاقية تعزيز امتثال سفن الصيد التي تعتبر "جزءا لا يتجزأ" من المدونة.

28– وفي حالات أخرى، فإن الحكم الذي يقوم بالإشارة يجعل أحكام صك آخر، لأغراض معينة مبينة في الصك الذي يحتوي على الحكم، واجبة التطبيق. ويبدو أن هذا ينطبق على المادة 10 (ج) من اتفاق الأرصدة السمكية التي تقضي بأنه لدى الوفاء بواجب التعاون عن طريق المنظمات أو الترتيبات الإقليمية والعالمية لإدارة مصائد الأسماك، تقوم "الدول... باعتماد وتطبيق أية معايير دولية للحد الأدنى موصى بها بشكل عام فيما يتعلق بالسلوك المتسم بالمسؤولية في عمليات الصيد".

29– وفي حالات أخرى، يتمثل الغرض من وراء الإشارة إلى صك آخر في استخدام القواعد المنصوص عليها في هذا الصك كمعيار يستند إليه للإضطلاع بوظائف معينة ضمن نطاق الصك الذي يقوم بالإشارة. وهذا ينطبق على شتى الإشارات إلى صكوك أخرى لغرض تفسير المدونة المنصوص عليها وتطبيقها، كما هو وارد وفقا للتسلسل الهرمي للأهمية، في المادة 3 من المدونة. وينطبق الأمر أيضا على الفقرة 2 (ب) من الاتفاقية المعنية بالإدارة المستدامة لبحيرة تنجانيقا (دار السلام، 12 يونيو/حزيران 2003، http://faolex.fao.org/docs/texts/mul45450.doc) التي تنص على أن تقوم أطراف الاتفاقية التي تعمل على حدة أو مجتمعة: {بوضع سياسات وطنية متسقة لمصايد الأسماك على أساس المبادئ ذات الصلة الواردة في مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد التي اعتمدها مؤتمر منظمة الأغذية والزراعة للأمم المتحدة}. وثمة إشارة مماثلة محددة في بعض أحكام اتفاقية قانون البحار، مثل الفقرة 5 من المادة 94 التي تنص على أن التدابير التي تتخذها دول العلم يجب أن "تمتثل للأنظمة والإجراءات والممارسات الدولية المقبولة عموما"، والفقرة 6 من المادة 210 التي تنص على أن القوانين والأنظمة والتدابير الوطنية لمنع التلوث وخفضه والسيطرة عليه تكون "أقل فعالية من القواعد والمعايير العالمية".

30– (باء) وفيما يتعلق بالوضع القانوني للصكوك أو الأحكام المشار إليها كنتيجة للإشارة إليها، فإن المعيار الأساسي الواجب اتباعه يتمثل في أنه بينما قد ينطوي صك ملزم يشير إلى صك آخر، على الأقل في بعض الحالات، على أن القواعد المشار إليها، حتى عندما لا تكون ملزمة أو عندما لا تكون ملزمة للأطراف المعنية، تتقاسم الوضع الملزم للصك الذي يقوم بالإشارة، فإن العكس لا يمكن أن يحدث. وإن الإشارات من قبل صكوك غير ملزمة إلى صكوك أخرى، ملزمة أو غير ملزمة، لا تغير الطابع القانوني للصك أو الحكم المشار إليه. وعلى وجه الخصوص، فإن إشارة إلى صك أو حكم ملزم، في حين أنها تجرد في حد ذاتها الصك طابعه الملزم (في حالة المعاهدات، بالنسبة إلى الأطراف فيها) لا تجعل ذلك الصك ملزما للدول التي ليست ملزمة به فعلا.

31– وهكذا، يمكن، من جهة أخرى، القول بأن المدونة، باعتبارها صكا يحدد "معايير دولية للحد الأدنى موصى بها بشكل عام فيما يتعلق بالسلوك المتسم بالمسؤولية في عمليات الصيد"، تصبح ملزمة للدول لدى الوفاء بواجب التعاون بموجب المادة 10 (ج) من اتفاق الأرصدة السمكية (انظر J. Friedrich, "Legal Challenges of Non-binding Instruments: the Case of the FAO Code of Conduct for Responsible Fisheries", in von Bogdandy et al (eds), The Exercise of Public Authority in International Institutions, و Springer, Heidelberg etc, 2010, 511-540 at 530). ومن جهة أخرى، على سبيل المثال، فإن أحكام اتفاقية تعزيز امتثال سفن الصيد فى أعالي البحار لتدابير الصيانة والإدارة الدولية الصادرة عن المنظمة لا تصبح ملزمة للدول

التي ليست أطرافا فيها بسبب دمجها في المدونة. ويتوقف الاختلاف على أن الحكم الذي يقوم بالإشارة، في الحالة الأولى، يشكل جزءاً من صك ملزم بينما الأمر ليس كذلك في الحالة الثانية.

32- ويبدو أن الملاحظات الواردة أعلاه، استنادا إلى القانون الدولي العام، وجيهة من أجل تقييم الآثار القانونية المترتبة عن الإشارات إلى المدونة الواردة في مشروع النظام الأساسي المعدل للهيئة.

4 - الطابع القانوني للهيئة ونظامها الأساسي

33- أنشئت الهيئة عام 1976 من قبل مجلس المنظمة بموجب المادة 6 من دستور المنظمة. وثمة إجراء يستند إلى المبدأ نفسه ينطبق على تعديل النظام الأساسي للهيئة. وتنص الفقرة 34 من "المبادئ والإجراءات التي ينبغي أن تحكم المعاهدات والاتفاقيات المعقودة بمقتضى المادتين 14 و 15 من الدستور والهيئات واللجان المنشأة بمقتضى المادة 6 من الدستور" (الجزء ص من النصوص الأساسية لمنظمة الأغذية والزراعة، http://www.fao.org/docrep/003/x8700e/x8700e00.htm) على أنه " للأجهزة المنشأة بموجب المادة 6 أن تقترح إدخال التعديلات على القرار الأساسي الذي أُنشئت بموجبه والذي يحدد اختصاصها. ويجب أن تُحال أي اقتراحات بمثل هذه التعديلات إلى المدير العام في الوقت المناسب لإدراجها في جدول أعمال المجلس أو المؤتمر تبعا لمقتضى الحال".

34- وتنص المادة 6 من دستور المنظمة على أن الهيئات المنشأة بموجب السلطة المنصوص عليها هنا تهدف إلى "تقديم المشورة بشأن وضع السياسات وتنفيذها، وتنسيق عملية تنفيذها". وهذا يوضح أن طابع هذه الهيئات، بما في ذلك هيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية، استشاري ويمكن أن يشمل أيضا أنشطة التنسيق. ولا تتضمن وظائف هيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية اعتماد قواعد ملزمة.

35- وإن الطابع القانوني لأحكام النظام الأساسي للهيئة المنشأة بموجب المادة 6 من دستور المنظمة يبرز بشكل أوضح إذا اعتبر المرء أنه يمكن أيضا إنشاء الهيئة والهيئات الأخرى من خلال إبرام اتفاقات متعددة الأطراف فيما بين الدول الأعضاء في المنظمة بموجب المادة 14 من الدستور. فالجزء المسمى "اعتبارات أساسية" التي تبدو في بداية الجزء المعنون "المبادئ والإجراءات" المقتبس أعلاه ينص على أن:

> "... أي اتفاقية متعددة الأطراف بين الدول الأعضاء، يجوز أن تنص بلا شك على إنشاء هيئة أو جهاز تنفيذي، إلا أن هذا ينبغي ألا يكون غاية في حد ذاته، ما دام من سلطة المؤتمر والمجلس، بموجب المادة 6، إنشاء مثل هذه الأجهزة بقرار منهما. وعلى ذلك فإن إنشاء هيئة أو لجنة بمقتضى اتفاقية متعددة الأطراف أمر ليس له ما يبرره، إلا إذا اقتضت هذه الاتفاقية الارتباط بالتزامات معينة، تتجاوز مجرد المشاركة في عمل الجهاز المنشأ على هذا النحو" (الفقرة 6).

36- ونظرا إلى أنه يتعين اتباع الإجراء المنصوص عليه في المادة 14 عندما تود الحكومات تحمل "الالتزامات المالية أو غيرها ما يتجاوز نطاق تلك الملتزم بها فعلا بمقتضى دستور المنظمة" (الفقرة 5)، فإنه يبدو واضحا أن الإجراء المنصوص عليه في المادة 6 لا ينطوي ولا يمكن أن ينطوي على التزامات جديدة بالنسبة للأعضاء".

37- وقد كانت الهيئة تدرك، لدى النظر في مسألة تعديل النظام الأساسي للهيئة، الاختلاف بين العمل ضمن إطار المادة 14 والمادة 6. وتنص الفقرة 27 من تقرير اجتماعها الحادي عشر المعقود عام 2009 المقتبس أعلاه على مايلي:

> La Comisión aceptó la conclusión del Grupo de Trabajo acerca de que no sería " conveniente por ahora modificar el marco de la COPESCAL para que esta pasara a ser regida por el Artículo XIV de la Constitución de la FAO, por cuanto se consideró que actualmente no había condiciones para recomendar tal modificación".{"قبلت الهيئة استنتاج جماعة العمل الذي مفاده أنه ليس من الملائم في الوقت الحالي تعديل إطار عمل الهيئة لكي تستند إلى المادة 14 من دستور المنظمة نظرا إلى اعتبار شروط تزكية هذا التعديل غير مستوفاة في الوقت الراهن"}.

38- وعلى ضوء الاعتبارات الواردة في هذه الفقرة والفقرات السابقة، يبدو من الواضح أنه لا يمكن للنظام الأساسي للهيئة، بصيغته الأصلية والمعدلة، بموجب دستور المنظمة والقانون الدولي العام، أن ينطوي على التزامات قانونية تتجاوز نطاق تلك الملتزم بها فعلا بمقتضى دستور المنظمة.

5 - الآثار القانونية المترتبة عن الإشارات إلى المدونة في النظام الأساسي المعدل للهيئة

39- تنطبق الاستنتاجات أعلاه على الآثار القانونية المترتبة عن الإشارات إلى المدونة الواردة في النظام الأساسي المعدل للهيئة.

40- ونظرا إلى أن هذه الإشارات واردة في صك دولي غير ملزم، فإنه لا يمكن لها أن تمنح قوة ملزمة لأي صك تشير إليه. وينسحب ذلك بشكل خاص على الإشارات إلى المدونة لأن هذا الصك غير ملزم. فإشارة ورادة في صك غير ملزم إلى صك آخر غير ملزم لا يمكن أن تجعل هذا الأخير ملزما.

41- ولدى قبول النظام الأساسي المعدل، لا تقبل الدول أي التزام دولي جديد. وهذه نتيجة ليس فحسب لمنطق القانون الدولي العام، وإنما أيضا لكون هذا القبول قد تم ضمن إطار المادة 6، وليس ضمن إطار المادة 14 من دستور المنظمة. وهذا ينطبق على جميع أحكام النظام الأساسي المعدل بما في ذلك تلك التي يشار فيها إلى المدونة وعلى أحكام المدونة المشار إليها.

42- وتتأكد هذه الاستنتاجات وتصبح أكثر دقة بفعل اعتبارات تستند إلى دراسة النظام الأساسي المعدل وإشاراتها إلى المدونة.

43- ويبدو من المفيد، بادئ ذي بدء، النظر في الأسباب الكامنة وراء احتواء التعديلات المقترحة للنظام الأساسي على إشارات إلى المدونة فحسب، وليس إلى الصكوك الدولية الأخرى، ملزمة كانت أم لا لقد سبق وأن قدم جزء من الجواب. والمدونة، من حيث الاختصاص الموضوعي، هي الصك العام الوحيد الذي يشمل المصايد الداخلية وتربية الأحياء المائية. ويمكن الإضافة أنه ثمة، من خلال الإشارات إلى المدونة، إشارات غير مباشرة إلى الصكوك التي تشير إليها المدونة. وهذا الأمر لا يعدل الوضع الذي تتمتع به هذه الصكوك في حد ذاتها لكنه ينطوي على ميزة ربط النظام الأساسي المعدل بالسياق الأوسع للمدونة.

44- والآن فيما يتعلق بالإشارات المقترحة الثلاث إلى المدونة في النظام الأساسي المعدل، تتمثل الملاحظة الأولى التي تثيرها في أنها تظهر في مادة بشأن "الغرض" من إنشاء الهيئة ومادة بشأن "المهام" التي تنهض بها. فالهيئة، على ضوء نظامها الأساسي وممارستها، تشكل إطارا للتعاون المعزز بفعل هيكل مؤسسي يتمثل جهازه الرئيسي في الأمانة التي تتوقف من الناحية الإدارية على المدير العام للمنظمة وتتحمل نفقاتها المنظمة (المادة 5 من النظام الأساسي المعدل).

45- والقواعد المنصوص عليها في النظام الأساسي المعدل موجهة بشكل رسمي إلى الهيئة. فهي بمثابة إرشادات لأمين الهيئة وموظفيها، وإلى الدول، بحكم مشاركتها في الهيئة، في تعاونها لتحقيق الأغراض المنصوص عليها في النظام الأساسي. وتتمثل مهام الهيئة في "دعم" و"تشجيع" و"تعزيز" و"تحديد" و"التعاون" و"المساهمة" و"تقديم المساعدة" و"مساعدة". ورغم أن هذه المهام قد وردت في صك ملزم، فإنها لن تضاف إلى الالتزامات القائمة فعلا بسبب المشاركة في المنظمة.

46- ويمكن للإشارات إلى المدونة، رغم أنها لا تضيف التزامات قانونية جديدة، أن تحقق هدفا مفيدا ضمن نظام من القواعد المرنة وغير الملزمة. ومن هذا المنطلق، فإن الإضافة إلى الغرض العام المعلن للهيئة المتمثل في "النهوض بإدارة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية وتنميتها المستدامة" أن هذا ينبغي أن يتم "وفقا لمبادئ وقواعد مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد"، يضفي المزيد من الدقة ويقيم صلة مع سياق الصك غير الملزم للنطاق الأوسع الذي اعتمدته المنظمة. وبالمثل، فكون تفسير الأحكام الدستورية وتطبيقها يتمان وفقا للمدونة يبين بشكل صريح أنه يمكن استخدام الرصيد الهائل لأحكام المدونة لتحديد معنى المصطلحات المستخدمة في الأحكام الأقصر بكثير في النظام الأساسي للهيئة.

47- ويمكن التساؤل عما إذا كان الحكم المتعلق بالتفسير وفقا للمدونة ضروريا. فالقانون الدولي لتفسير الصكوك غير الملزمة ليس مطورا بشكل في مفصل. ومع ذلك، فإنه يمكن استخدام قواعد تفسير المعاهدات عن طريق القياس نظرا إلى أن تفسير هذه الصكوك مرتبط بتحديد معنى النصوص التي تم التفاوض بشأنها بين الدول (A. Aust, Modern Treaty Law and Practice, Cambridge, 2000, 39). وعلى وجه الخصوص، فإن

الفقرة 2 (ج) من المادة 31 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تبدو وثيقة الصلة في السياق الحالي. فبمقتضى هذا الحكم، ولدى تفسير معاهدة " يؤخذ في الاعتبار، إلى جانب سياق المعاهدة ... أي قاعدة ملائمة من قواعد القانون الدولي قابلة للتطبيق على العلاقات بين الأطراف". ومن شأن تحويل هذه القاعدة إلى تفسير صك غير ملزم أن ينطوي على أن " يؤخذ في الاعتبار" في هذا التفسير صكوك أخرى، بما في ذلك الصكوك غير الملزمة الواجبة التطبيق في العلاقات بين الأطراف. ويمكن أن ينسحب ذلك على المدونة فيما يتعلق بالهيئة التي يتمثل أعضاؤها في أعضاء المنظمة، وكذلك الدول التي اعتمدت المدونة في مؤتمر المنظمة. وفي حال اعتماد وجهة النظر هذه، ستكون القيمة المضافة للإشارة إلى المدونة لغرض التفسير والتطبيق مقتصرة على الفرق بين تفسير النظام الأساسي المعدل و "يؤخذ في الاعتبار" استنادا إلى الفقرة 2 (ج) من المادة 31 من اتفاقية فيينا وتفسيرها " طبقا" للمدونة بموجب المادة 1 من النظام الأساسي المعدل للهيئة. ويمكن القول إن تفسير نص مع "الأخذ في الاعتبار" نص آخر أضعف من تفسيره "طبقا" لذلك النص، ولكن يجب الاعتراف بأن الفرق طفيف.

48- وفيما يتعلق بالإشارة الواردة في المادة 3 (ح) من النظام الأساسي المعدل التي تنص على أن وظيفة تعزيز "تنفيذ ممارسات الإدارة الجيدة والتكنولوجيات المستدامة في مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية" يجب أن تكون "وفقا" لمدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد، فإنه يمكن التعبير عن بعض الشكوك. ولا يبدو أن هذه الإشارة تضع أي قيمة مضافة بالنسبة إلى ما هو منصوص عليه فعلا في الإشارة الواردة في المادة 1 بشأن الغرض العام من وراء الهيئة المتمثل في "النهوض بإدارة مصايد الأسماك الداخلية وتربية الأحياء المائية وتنميتها المستدامة". وعلاوة على ذلك، يمكن استخلاص آثار سلبية غير مرغوب فيها ربما من حقيقة أنه يقترح الإشارة إلى المدونة في المادة 3 (ح) وليس في الأحكام الأخرى من المادة نفسها التي تعرض مهام الهيئة، حيث يمكن أن يكون لمثل هذه الإشارة معنى كبير كما هو الحال في الفقرة "ح". فعلى سبيل المثال، ثمة نتيجة يمكن استخلاصها من أن الفقرة "ط" من المادة 3 بشأن النهوض "بالممارسات الجيدة في مرحلتي ما بعد الصيد وما بعد جمع مصايد الأسماك، وممارسات التسويق الجيدة" لا تتضمن أية إشارة إلى المدونة في ضوء الأحكام المفصلة للمادة 11 الأخيرة؟.

49- وختاما، فإن الإشارات إلى المدونة الواردة في المادة 1 من النظام الأساسي المعدل للهيئة لا تمنح أي أثر ملزم للمدونة أو لأية قاعدة فيها؛ بل هي توضح تعريف الغرض وتسهل تفسير النظام الأساسي المعدل بوصفه صكا مرنا غير ملزم. والإشارة الواردة في المادة 3 (ح) ليست ضرورية ويمكن أن تأتي بنتائج عكسية.

6 - أثر التعديل على الهيئات الاستشارية لمصايد الأسماك التابعة للمنظمة وعلى المدونة بصفتها صكا مرجعيا عاما بالنسبة لعمل المنظمة في مجال مصايد الأسماك

50- يبدو أن التعديل المقترح للنظام الأساسي للهيئة تحديث روتيني لوثيقة قديمة يعود تاريخها إلى عام 1976، وهي النظام الأساسي الأصلي للهيئة. وهو يتماشى والإجراء الأخير الذي اتخذه مجلس المنظمة لدى اعتماده، بموجب القرار 131/1 المؤرخ نوفمبر/تشرين الثاني 2006، التعديلات على النظام الأساسي لعام 1973 لهيئة مصايد أسماك

غرب وسط الأطلسي، وبموجب القرار 127/1 المؤرخ 24 نوفمبر/تشرين الثاني 2004، والتعديلات على النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي. وقد أنشأ مجلس المنظمة كلا الهيئيتن، شأنهما شأن هيئة مصايد الأسماك الداخلية في أمريكا اللاتينية، بموجب المادة 6 من دستور المنظمة. وعلى حد علمي، يعتبر القراران المشار إليهما أحدث القرارات المتعلقة بالنظام الأساسي لهيئات مصايد الأسماك المنشأة بموجب المادة 6، ويحتوي كلاهما على إشارات إلى المدونة.

51- وينص النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي في المادة 5 المعنونة "مبادئ عامة" على أن:

"تولي الهيئة الاهتمام الواجب لتطبيق أحكام مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد لدى منظمة الأغذية والزراعة وتعزيز تطبيقها، بما في ذلك النهج التحوطي ونهج النظام الإيكولوجي في مجال إدارة المصايد".

52- ويتضمن النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي، بالصيغة المعدلة عام 2006، أربع إشارات إلى المدونة. ترد الإشارة الأولى في المادة 1 بشأن "الهدف العام للهيئة". وطبقاً لهذا الحكم تقوم الهيئة بما يلي:

"التشجيع على تفعيل صون الموارد البحرية الحيّة الواقعة ضمن نطاق اختصاص الهيئة وإدارتها "وتنميتها، طبقاً لمدوّنة السلوك بشأن الصيد الرشيد...".

53- وترد الإشارة الثانية في المادة 2 بشأن "المبادئ العامة". فوفقا للفقرة 2 من هذه المادة:

"تولي الهيئة الاهتمام الواجب لتطبيق أحكام مدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد لدى منظمة الأغذية والزراعة والصكوك ذات الصلة وتعزيز تطبيقها، بما في ذلك النهج التحوطي ونهج النظام الإيكولوجي في مجال إدارة المصايد".

(تكرار المادة 5 من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي بإضافة إشارة "الصكوك ذات الصلة").

54- وترد الإشاراتان االثالثة والرابعة في المادة 6 التي تعرض "وظائف الهيئة" تحت الفقرة (ب):

"مساعدة الأعضاء فيها على تنفيذ الصكوك الدولية المتصلة بمصايد الأسماك، وفي طليعتها مدوّنة السلوك بشأن الصيد الرشيد الصادرة عن المنظمة وخطط العمل الدولية المنبثقة عنها" وتحت الفقرة (ك):

"ترويج وتشجيع استخدام أنسب زوارق الصيد ومعداته وتقنيات الصيد وتكنولوجيا ما بعد الصيد طبقاً لمدونة السلوك بشأن الصيد الرشيد الصادرة عن المنظمة".

55- وتبين قراءة متأنية لهذه الأحكام أن ثمة أسلوبا لإدراج الإشارات إلى المدونة في النظام الأساسي لهيئات مصايد الأسماك الإقليمية المنشأة بموجب المادة 6. لكنها تبرز أيضا أن هذا الأسلوب ليس موحدا تماما: ففي حين أن المادة 5 من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي، كما رأينا، تتطابق تقريبا مع المادة 2 من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي، فإن الإشارات الواردة في المادتين 1 و6 من النظام الأساسي لهذه الأخيرة ليست مدرجة في النظام الأساسي للأولى. وتتماشى التغييرات المقترح إدخالها على النظام الأساسي للهيئة مع هذا الأسلوب، ليس من حيث إشارته إلى المدونة فحسب، وإنما أيضا نظرا إلى أن هذه الإشارات لا تتطابق مع تلك المعتمدة في النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي والنظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي. وعلى وجه التحديد، فإن الإشارة في الجملة الأولى من الفقرة 1 متشابهة وإن لم تكن مطابقة لتلك الواردة في المادة 5 من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي والفقرة 2 من المادة 2 من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي بينما لا تتطابق الإشارات الأخرى مع تلك الواردة في النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي.

56- وعلى ضوء الأسلوب المشار إليه أعلاه، فإن الأثر الأكثر بروزا وسلبية لتعديل النظام الأساسي للهيئة يمكن أن يحدث في حال أسفر هذا التعديل عن حذف الإشارات إلى المدونة. فهذا الأثر من شأنه أن يطال هيئات استشارية أخرى لمصايد الأسماك بالإضافة إلى وضع المدونة كصك مرجعي عام.

57- ومن شأن حذف الإشارات إلى المدونة في النظام الأساسي المعدل للهيئة أن يؤدي إلى وقف العمل بهذا الأسلوب وأن يزيد من صعوبة عرض مثل هذه الاشارات في المستقبل من قبل الهيئات الاستشارية لمصايد الأسماك التي هي قيد الإنشاء، أو بالنسبة لتلك التي يُطرح نظامها الأساسي للتعديل. كما من شأن حذف هذه الإشارات أن يجعل الهيئة والهيئات الاستشارية الأخرى أكثر فقرا من الناحية المفاهيمية ومفتقرة إلى مجموعة موحدة من الإشارات.

58- وفيما يتعلق بوضع المدونة داخل المنظمة، فإن حذف الإشارات إليها في آخر قرار متخذ بشأن نظام أساسي لهيئة استشارية منشأة بموجب المادة 6 من شأنه أن يكون مضرا. وباعتراف الجميع، لن يجرد ذلك المدونة من وضعها كنص مرجعي عام في جميع المسائل المتعلقة بمصايد الأسماك. فشبكة الصكوك المعتمدة بالاستناد إليها وبالاستناد إلى الإشارات في مجموعة متنوعة من الصكوك الملزمة وغير الملزمة، قوية جدا. ولكن يمكن ذكر حذف الإشارات، على الرغم من أنه تم اقتراحها، كحجة من أجل التخفيف من سلطة المدونة كمصدر توجيه لنشاط المنظمة وكعنصر ذي صلة لدعم ظهور قواعد عرفية.

59- وبينما سيكون لحذف الإشارات إلى المدونة أثر سلبي، فإنه لا يبدو ضروريا، فيما يخص الآثار المترتبة على الهيئات الاستشارية الأخرى لمصايد الأسماك ووضع المدونة كصك مرجعي عام، الحفاظ على الإشارات المقترحة الواردة في النظام الأساسي المعدل للهيئة بصيغتها الحالية. فمقارنتها بالإشارات الواردة في النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك

جنوب غرب المحيط الهندي والنظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي تبيّن أن القيام بإشارات أخرى أمر ممكن.

7 - التوصيات

60- ينبغي أن تتمثل الأولوية الأولى في احتواء النظام الأساسي المعدل للهيئة على إشارة أو إشارات إلى المدونة لا تقرأ على أنها خطوة إلى الوراء قياسا إلى تلك الورادة في النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي والنظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي.

61- وفيما يتعلق بفحوى هذه الإشارة أو الإشارات، أرى أن الغرض المنشود ينبغي أن يتمثل في اعتماد صيغة يمكن أن تقرأ، جنبا إلى جنب تلك الواردة في المادة 5 من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي والفقرة 2 من المادة 2 من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي، على أنها جزء من أسلوب متسق. وبناء على ذلك، وفي حين أن الصيغة الواردة حاليا في الجملة الأولى من المادة 1 من النظام الأساسي المعدل للهيئة يمكن أن تكون ملائمة، فإنه سيكون من المستحسن اتباع تلك الواردة في الأحكام المقتبسة من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك جنوب غرب المحيط الهندي أو النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي بشكل أوثق. وهذا من شأنه ضمان اعتماد أسلوب أكمل من التوحيد والقيام على النحو الواجب بإبراز النهج التحوطي الذي (خلافا لنهج النظام الإيكولوجي) لا يشار إليه بطريقة صريحة في النظام الأساسي للهيئة.

62- وفيما يتعلق بالإشارتين الأخريين المقترحتين:

(أ) يمكن حذف الإشارة الواردة في الفقرة الفقرة 3 (ح) بشكل مفيد، كما هو مبين أعلاه.

(ب) يمكن الحفاظ على الإشارة الخاصة بالتفسير والتطبيق في الجملة الأخيرة من المادة 1 من أجل القيام بخطوة إلى الأمام في إعطاء أهمية للمدونة. ولكن، وكما هو موضح أعلاه، يبدو أن قيمتها القانونية المضافة أقل في أفضل الأحوال.

63- وفيما يخص الإشارات المنصوص عليها في المادة 6 (ب) و(ك) من النظام الأساسي لهيئة مصايد أسماك غرب وسط الأطلسي، فإنه يمكن حذفها في النظام الأساسي للهيئة نظرا لعدم الإبقاء على الإشارة في المادة 3 (ح) من النظام الأساسي المعدل للهيئة. إلا أن إدراجها يمكن أن ينظر إليه على أنه جزء من اتجاه نحو وضع إشارات إلى المدونة.

السيد (Tullio Treves)

ميلانو، 26 يوليو/تموز 2010