A

الأمم المتحدة

الجمعية العامة

Distr.
GENERAL

A/AC.237/59
26 July 1994
ARABIC
Original: ENGLISH

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع
اتفاقية إطارية بشأن تغير المناخ
الدورة العاشرة
جنيف، ٢٢ آب/أغسطس - ٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤
البند ٥(ب) من جدول الأعمال المؤقت

المسائل الاجرائية والقانونية

النظر في إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف لحل المسائل المتعلقة بالتنفيذ (المادة ٣١)

مذكرة من الأمانة المؤقتة

المحتويات

		الفقرات	الصفحة
أولا-	مقدمة	١ - ٦	٣
ألف-	أحكام الاتفاقية	١	٣
باء-	نطاق المذكرة	٢ - ٥	٣
جيم-	الاجراءات الممكن أن تتخذها اللجنة	٦	٤

المحتويات (تابع)

		الفقـــرات	الصفحة
ثانيا-	معلومات أساسية	٧ - ١٠	٤
ثالثا-	الأساس المنطقي لإنشـاء عمليـة استشاريـة متعددة الأطراف	١١ - ١٤	٦
رابعا-	نطاق التطبيق	١٥ - ١٧	٧
خامسا-	العلاقة مع العملية الاستعراضية، والهيئة الفرعية للتنفيذ، ونظام تسوية المنازعات بموجب المادة ١٤	١٨ - ٢٨	٨
	ألف- العلاقة مع العملية الاستعراضية	١٩ - ٢٠	٨
	باء- العلاقة مع الهيئة الفرعية للتنفيذ	٢١ - ٢٤	٨
	جيم- العلاقـة مـع نظـام تسوية المنازعات بموجب المادة ١٤	٢٥ - ٢٨	٩
سادسا-	عناصر ممكنة لإنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف	٢٩ - ٣٢	١٠
سابعا-	خيارات اجراءات يمكن أن يتخذها مؤتمر الأطراف . .	٣٣ - ٣٤	١٢

أولا - مقدمة

ألف - أحكام الاتفاقية

١- تنص المادة ١٣ من اتفاقية الأمم المتحدة الاطارية بشأن تغير المناخ على ما يلي:

"ينظر مؤتمر الأطراف، في دورته الأولى، في إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف، تتاح للأطراف بناء على طلبها، وذلك لحل المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية."

باء - نطاق المذكرة

٢- جرت أثناء الدورات الثالثة والرابعة والخامسة للجنة التفاوض الحكومية الدولية مناقشات في الفريق العامل الثاني حول إنشاء اجراء في اطار الاتفاقية يتسنى بموجبه حل المسائل المتعلقة بالتنفيذ فيما بين الأطراف في الاتفاقية. ونظرا لعبء عمل اللجنة الثقيل وضيق الوقت المتاح، لم يكن من الممكن إكمال اجراء لإدراجه في الاتفاقية. وتقرر بناء على ذلك أن تتيح المادة ١٣ الامكانية لإنشاء مثل هذه العملية بعد بدء سريان الاتفاقية.

٣- ويغطي الفرعان الثاني والسابع من هذه المذكرة النقاط التالية:

- يقدم الفرع الثاني بإيجاز تقريرا عن المناقشات التي دارت أثناء مفاوضات اللجنة في دورتيها الثالثة والرابعة؛

- يحاول الفرع الثالث وصف الأساس المنطقي لانشاء عملية استشارية متعددة الأطراف؛

- ينظر الجزء الرابع في تطبيق هذه العملية فيما يتصل بأحكام الاتفاقية؛

- ينظر الفرع الخامس في العلاقة بين العملية الاستشارية المتعددة الأطراف، واستعراض البلاغات الوطنية داخل الهيئة الفرعية للتنفيذ، ونظام تسوية المنازعات المنشأ عملا بالمادة ١٤ من الاتفاقية؛

- يسرد الفرع السادس العناصر التي يمكن النظر فيها عند تصميم عملية استشارية متعددة الأطراف؛

- يختتم الفرع السابع بعرض الخيارات الممكنة للجنة لتوصية مؤتمر الأطراف في دورته الأولى لتمكينه من الاضطلاع بالعمل المتعلق بهذه المسألة.

٤- ولقد استعرضت الأمانة المؤقتة عدة اجراءات لاستعراض عدم الامتثال وتسوية المنازعات والتنفيذ، منها مثلا بروتوكول مونتريال بشأن المواد المستنفدة لطبقة الأوزون لعام ١٩٨٧، والبروتوكول الثاني المتعلق بانبعاثات الكبريت الملحق باتفاقية اللجنة الاقتصادية لأوروبا التابعة للأمم المتحدة بشأن تلوث الهواء بعيد المدى عبر الحدود، والهيئات المعنية بتسوية المنازعات التابعة للاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (الغات)، واتفاقيات العمل وحقوق الإنسان الدولية. وتقوم الأمانة حاليا باعداد استعراض لهذه الاجراءات سوف يصدر كإضافة لهذه المذكرة في الوقت المناسب.

٥- والغرض من هذه المذكرة وما فيها هو أن تستخدم كوثيقة معلومات أساسية أولية تناقشها اللجنة ويزيد مؤتمر الأطراف مناقشتها مستقبلا. ولا تحاول هذه المذكرة تصميم عملية استشارية متعددة الأطراف.

جيم - الاجراءات الممكن أن تتخذها اللجنة

٦- ربما رغبت اللجنة في التفكير في بدء نقاش بشأن هذا البند في دورتها العاشرة. لكن، وبسبب جدول الأعمال المثقل لدورتها الحادية عشرة (انظر الوثيقة A/AC.237/57)، قد يكون من المستنسب، بعد الانتهاء من الإعراب الأولي عن وجهات النظر في الدورة العاشرة، إرجاء مزيد النظر الى دورة مؤتمر الأطراف الأولى (انظر الفقرتين ٣٣ و٣٤ أدناه).

ثانيا - معلومات أساسية

٧- نظر الفريق العامل الثاني، في الدورة الثالثة للجنة، في صياغة إجراء يكون بموجبه حل المسائل المتعلقة بالتنفيذ في اطار الاتفاقية تعاونيا وبعيدا عن الخصومات. وكان مفاد الآراء المعرب عنها في تلك الدورة أن مثل هذا الاجراء يجب أن، يستند الى التشاور والتعاون بهدف مساعدة الأطراف التي تقصر، لأي سبب من الأسباب، في الوفاء بالتزاماتها بموجب الاتفاقية. وبهذا الخصوص طُرح على الفريق العامل عدد من المقترحات.

٨- وفي الدورة الرابعة للجنة، اقترح رئيسا الفريق العامل الثاني المشاركان اجراءً بديلا لنظام تسوية المنازعات الثنائي الأطراف التقليدي. وأخبرا اللجنة، عند تقديم هذا الاقتراح، بأنهما قد خلصا الى أن توخي نهج تقليدية لا يكفي لحل المسائل من هذا النوع التي قد تنشأ في اطار الاتفاقية، بسبب شمولية طبيعة المسألة. وأشارا الى أنه نظرا لكون كافة الأطراف ستتأثر من عمل أو تراخي كافة الأطراف الأخرى فان الاعتماد على اجراءات تسوية المنازعات الثنائية سوف لن يكون كافيا.

٩- ويشتمل الاقتراح، في جملة أمور، على العناصر التالية[١]:

(أ) يكون مؤتمر الأطراف بمثابة نقطة الدخول بالنسبة لأية مسائل كما يكون الهيئة المسؤولة عن اتخاذ جميع القرارات؛

(ب) إن المسائل المتصلة بتفسير الاتفاقية وتنفيذها يمكن أن تعرض من قبل الأطراف أو هيئة من الهيئات الفرعية؛

(ج) ينظر مؤتمر الأطراف في هذه المسائل ويمكنه إنشاء هيئات مخصصة تشكل من بين الأعضاء؛

(د) تتمثل الخطوة الأولى في استعراض المسائل في التشاور مع الطرف موضوع المسألة. ويمكن للهيئات المخصصة أن تتشاور أيضا مع الهيئات الفرعية المتاحة بموجب الاتفاقية؛

(هـ) تقدم الهيئات تقريرا عن نتائج مشاوراتها إلى مؤتمر الأطراف في غضون سنة واحدة. ويتضمن هذا التقرير، عند الاقتضاء، توصية لحل المسألة؛

(و) ينظر مؤتمر الأطراف في هذا التقرير ويتخذ ما يراه ضروريا من الاجراءات؛

(ز) في حالة عدم امتثال الطرف لقرار يتخذه مؤتمر الأطراف يمكن لهذا الأخير أن يتخذ أي اجراء يعتبره ضروريا لتعزيز أهداف الاتفاقية؛

(ح) إذا لم يكن من العملي التوصل الى توافق في الآراء يكون اتخاذ مؤتمر الأطراف للقرارات بأغلبية الثلثين؛

(ط) تتم صياغة التفاصيل المتعلقة بإنشاء الهيئات المخصصة في مرفق يمكن صياغته من قبل الفريق العامل الثاني أو من قبل مؤتمر الأطراف حالما يبدأ نفاذ الاتفاقية.

١٠- وكانت هناك مجموعة واسعة من وجهات النظر أعربت عنها اللجنة بشأن الاقتراح المذكور أعلاه. وتعلقت النقاط الرئيسية في النقاش بالمسائل التالية: (أ) ما إذا كان اجراء تقليدي لتسوية المنازعات ملائما؛ (ب) ما إذا كان الاقتراح بديلا مناسبا لاجراءات تسوية المنازعات التقليدية أو ما إذا كان يجب تكميل مثل الاجراءات؛ (ج) ما إذا كان يجب أن يقوم مؤتمر الأطراف بدور قضائي أو سياسي؛ (د) ما إذا كانت هناك حاجة الى إجراء مفاوضات ودية فيما يتعلق بامتثال طرف من الأطراف؛ (هـ) ما إذا كان انشاء الهيئات المخصصة مكلفا ويستغرق وقتا طويلا؛ (و) ما إذا كان يجب أن تتخذ قرارات مؤتمر الأطراف في إطار هذا الاجراء بتوافق الآراء أو بأغلبية ثلثي الأطراف.

ثالثا - الأساس المنطقي لإنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف

١١- هناك عدة أسس منطقية ممكنة لانشاء آلية استشارية متعددة الأطراف. أولا، ولما كانت ظاهرة تغير المناخ عالمية الطابع، فإنه يمكن المحاجة بأن الأمر يتعلق بمصالح كافة الدول. ثانيا، ولما كانت الآثار السلبية لعدم الامتثال للاتفاقية دقيقة وتراكمية ولا يمكن أن تظهر بجلاء إلا بعد فترة طويلة من الزمن، فإن التدابير الوقائية وسبل الاصلاح يمكن أن تؤدي الى حلول فعالة أكثر من فعالية تسوية المنازعات بعد حدوثها. ثالثا، من شأن العملية الاستشارية المتعددة الأطراف أن تشدد على التعاون فيما بين الأطراف سعيا الى تحقيق هدف مشترك عوضا عن المواجهة. وعلى الرغم من أن مثل هذه الاجراءات تفتقر عادة لسلطة انفاذ حقيقية فإن قوتها تتجلى من خلال ضغوط النظراء والمساءلة المنتظمة من جانب الأطراف في سياق حكومي دولي. وأخيرا فإن هذه الاجراءات تشجع الأطراف على الاتفاق على السعي إلى التوصل إلى توافق في الآراء بشأن المسائل والحرص على ايجاد تفسيرات وقرارات تعزز استقرار وفعالية النظام ككل. وبهذه الطريقة يمكن تشجيع الامتثال للمعاهدة من خلال النقاش والتفاوض عوضا عن الفصل القضائي في مسائل القانون[٢].

١٢- وتكون مثل هذه العملية الاستشارية المتعددة الأطراف المحفل لمعالجة ما قد يكون للأطراف من أسئلة حول تنفيذ الأحكام من جانب الأطراف الأخرى وتنفيذها هي للاتفاقية. وتبدأ العملية بطرح سؤال. وقد تستخدم العملية بكثرة في بعض الأحيان، إذا كانت هناك أسئلة عديدة، وقد تكون في أحيان أخرى أقل استعمالا.

١٣- وتظل الأطراف، بطبيعة الحال، حرة في اللجوء الى الطرق التقليدية لتسوية المنازعات كوسيلة لتسوية مسائل تفسير الاتفاقية أو تطبيقها. غير أن اجراءات تسوية المنازعات التقليدية نادرا ما يستند إليها في السياق البيئي. وفي مجال لا تزال فيه القواعد القانونية تتنامى وتتطور، ربما فضّل الأطراف المفاوضات بعيدا عن الخصومات كطريقة أكثر قابلية للتنبؤ لموازنة المصالح المتضاربة في حل المشاكل. وبجعل عملية استشارية متعددة الأطراف تتوسط بين أداء الأطراف لالتزاماتها والتسوية التقليدية للمنازعات، يمكن أن تكتسب هذه الأخيرة دورا رمزيا الى حد بعيد كرادع.

١٤- وعلاوة على ذلك يمكن أن يفضي انشاء عملية استشارية متعددة الأطراف الى اتفاقية أكثر فعالية. وردا على تساؤلات ومشاغل معينة، يمكن أن تفضي مثل هذه العملية الى قرارات وآراء في حالات خاصة تتعلق بما إذا كان طرف ما "يمتثل" للاتفاقية وما الذي يشكل الامتثال حيثما يكون ذلك غامضا. وأداء هذه الوظيفة يمكن أن يفضي الى اتفاقية أكثر فعالية بالطرق التالية[٣]:

(أ) يمكن أن تساعد العملية على بناء الثقة بالاتفاقية عن طريق إثبات أنه يمكن إثارة مشاكل التنفيذ وجعلها تتميز بالشفافية وحلها بشكل مرض؛

(ب) يمكن أن تضع عملية تفسيرية موثوقة حدوداً مفيدة لتنوع التفسيرات المشروعة؛

(ج) يمكن أن توفر العملية متنفسا لدراسة وتسوية المسائل التي تكتنفها مشاكل إذ أنه لولا ذلك يكون من الصعب احراز تقدم بشأن المسائل الأخرى؛

(د) يمكن أن تساعد العملية على إبراز الحالات التي يحتاج فيها الأمر الى تسوية والتي يمكن تعبئة الرأي العام حولها للحث على تغيير السياسات.

رابعا- نطاق التطبيق

١٥- يمكن أن تنظر العملية الاستشارية المتعددة الأطراف في أية مسائل تتعلق بتنفيذ الاتفاقية. والمواد المتعلقة بالالتزامات (المواد ٤ و٥ و٦ و١٢) تندرج بشكل واضح في صلبها، شأنها في ذلك شأن سير الآلية المالية المنصوص عليها في المادة ١١ من الاتفاقية وأية مادة أخرى متعلقة بالتنفيذ. ومن شأن هذه العملية أيضا أن تنطبق على أية تعديلات ومرفقات تعتمد عملا بالمادتين ١٥ و١٦.

١٦- وإذا قررت الأطراف اعتماد بروتوكولات للاتفاقية فإن الأمر سيحتاج الى النظر في نطاق تطبيق عملية استشارية متعددة الأطراف تنشأ عملا بالمادة ١٣. وبما أن البروتوكولات تقيم أنظمة قانونية منفصلة ولكن ذات صلة بالمسألة، فإن الأطراف في الاتفاقية وفي البروتوكولات قد تختلف. وبالإضافة الى ذلك، إذا حُددت التزامات أكثر تفصيلا في البروتوكولات فإنه يجوز عندئذ للأطراف في تلك البروتوكولات أن تفكر في انشاء اجراءات استعراض وتقييم إضافية أو مختلفة وإناطتها بسلطات تتناسب مع الالتزامات الاضافية[٤].

١٧- وتنص المادة ١٣ على أن العملية "تتاح للأطراف بناء على طلبها، وذلك لحل المسائل المتعلقة بتنفيذ الاتفاقية" (أضيف الخط للتأكيد). وتكون الأطراف في حاجة الى اتخاذ قرار بشأن المعنى المقصود من عبارة "تتاح للأطراف بناء على طلبها". وكذلك ستحتاج الأطراف الى البت فيما إذا كان يجب أن يشمل "التنفيذ" مسائل التفسير أيضا. ومسائل التنفيذ والتفسير يمكن أن تكون مترابطة بشكل معقد وقد يحتاج الأمر من ثم الى النظر فيها ترادفيا. وتوضح المادة ١٤-١ أنه يجب الاستناد الى أحكامها "في حالة حدوث نزاع ... بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقية". وبما أن مؤتمر الأطراف هو "الهيئة العليا" للاتفاقية، ضمن مجال اختصاصه بالتأكيد بموجب المادة ١٣ الرد على الأسئلة المتعلقة بتفسير الاتفاقية (انظر المادة ٧-٢ و٧-٢(م)).

خامسا- العلاقة مع العملية الاستعراضية والهيئة الفرعية للتنفيذ، ونظام تسوية المنازعات بموجب المادة ١٤

١٨- يمكن اعتبار أحكام الاتفاقية المتعلقة بالتنفيذ سلسلة متواصلة الحلقات تتألف من إبلاغ المعلومات وعملية الاستعراض في البداية، وعملية استشارية متعددة الأطراف في الوسط، ونظام لتسوية المنازعات في النهاية. وإذا أُخذت هذه الأحكام والإجراءات معا فإنها سوف تشكل جهدا جماعيا لتشجيع التعلم والتشاور، وذلك في آن واحد على نطاق واسع وردا على تساؤلات ومشاغل معينة، وربما أيضا فيما يتصل بالمنازعات.

ألف- العلاقة مع العملية الاستعراضية

١٩- يعد الاستعراض المنتظم للمعلومات ذات الصلة بالتنفيذ المبلغة عملا بالمادة ١٢ الأساس الذي تقوم عليه بقية السلسلة المتواصلة الحلقات. وستساعد مثل هذه العمليات الاستعراضية على تشجيع قيام صلة حيوية بين خبرة الأطراف وسياساتها الفعلية وتطور الالتزامات في إطار الاتفاقية. ويمكن أن تتطرق العملية الاستعراضية التي لا تزال تفاصيلها قيد التصميم للبعض من المسائل المتصلة بالبلاغات الوطنية، مثل المنهجيات والاستقاطات حيثما ترد في بلاغات معينة. وقد أعدت الأمانة المؤقتة وثيقة للدورة العاشرة للجنة بهذا الخصوص (انظر الوثيقة A/AC.237/63).

٢٠- وقد آثرت اللجنة حتى الآن، في تحضير الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف عملية استعراض ميسرة، بعيدة عن المجابهات وصريحة وشفافة (انظر A/AC.237/63). وبالتالي لا يعتبر الاستعراض آلية للتحقق مما إذا كان طرف ما ممتثلا للاتفاقية أو لتبين ذلك، وإنما يعتبر بالأحرى أداة لتأمين حصول مؤتمر الأطراف على المعلومات اللازمة للاضطلاع بولايته.

باء- العلاقة مع الهيئة الفرعية للتنفيذ

٢١- ستكون الهيئة الفرعية للتنفيذ الآلية الرئيسية لعملية الاستعراض. ونتيجة لذلك، ستكون هناك حتما علاقة وثيقة بين الهيئة الفرعية للتنفيذ والعملية الاستشارية المتعددة الأطراف بما أن الهيئة والعملية ستنظران في مسائل متشابهة معتمدتين على قاعدة معلومات متشابهة. وإذا كان لسؤال ما صلة بالبلاغات وباستعراض المعلومات لا يُستند إلى العملية الاستشارية المتعددة الأطراف إلا عندما يتعذر على الإجراء بموجب عملية الاستعراض تسوية المسألة. وبالإضافة إلى ذلك سوف يحتاج كل من الهيئة الفرعية للتنفيذ والعملية الاستعراضية المتعددة الأطراف إلى دعم تقني متشابه بدرجة ما.

٢٢- ووظائف الهيئة الفرعية للتنفيذ لا تزال قيد استعراض اللجنة، وسوف يتوقف النظر في علاقتها بالعملية الاستشارية متعددة الأطراف على نتيجة هذا الاستعراض (انظر الوثيقة A/AC.237/64). ولكن تجدر ملاحظة أن اللجنة كانت قد أدرجت، في دورتها التاسعة، وظيفة "[إسداء المشورة] بشأن قضايا مثل حل المشكلات، وتسوية الخلافات، وآليات الامتثال/الإنفاذ" بوصفها وظيفة من الوظائف التي يمكن أن تقوم بها الهيئة الفرعية للتنفيذ (A/AC.237/55، المرفق الأول، المرفق بالمقرر ٣/٩).

٢٣- وهكذا فإنه يمكن تصور أنه يمكن لمؤتمر الأطراف أن يطلب إلى الهيئة الفرعية للتنفيذ بدء عملية استشارية متعددة الأطراف. وبإمكان الهيئة الفرعية للتنفيذ القيام بالعمل بنفسها أو بإمكانها إنشاء فريق عامل فرعي للقيام بذلك العمل ومدها بتقرير عن ذلك. ويمكن عندئذ للهيئة الفرعية للتنفيذ أن تقدم تقريرا إلى مؤتمر الأطراف. وهذا خيار من بين خيارات التصميم. ويتمثل خيار آخر في قيام مؤتمر الأطراف بإنشاء هيئة فرعية للعملية الاستشارية المتعددة الأطراف يرجع إليها عند الحاجة.

٢٤- وأيا كان الخيار المتبع يمكن تماما أن تكون الهيئة الفرعية للتنفيذ في وضع يسمح لها بتحديد المسائل التي يجب أن تحيلها إلى عملية استشارية متعددة الأطراف. وبالتالي يكون من الأهمية بمكان إعطاء الهيئتين الفرعيتين، وبشكل خاص الهيئة الفرعية للتنفيذ، مكانة تسمح لهما بإثارة المسائل والإسهام في إعمال العملية الاستشارية المتعددة الأطراف.

جيم- العلاقة مع نظام تسوية المنازعات بموجب المادة ١٤

٢٥- إن نظام تسوية المنازعات قائم، في الطرف الثاني من السلسلة المتواصلة الحلقات، للسهر على أن تكون للمنازعات الحقيقية وسيلة مشروعة للتسوية. ولو أنه من الناحية المثالية يجب منع حدوث المنازعات إلا أنه يمكن أن تنشأ المنازعات في أي حلقة من حلقات السلسلة، وتكون الأطراف حرة في الاستناد إلى المادة ١٤ في أي وقت من الأوقات أثناء عملية الاستعراض أو العملية الاستشارية المتعددة الأطراف.

٢٦- وتحدد المادة ١٤ إجراءً تقليدياً لتسوية المنازعات بين أي طرفين أو أكثر. ووجود مادة منفصلة في الاتفاقية بشأن تسوية المنازعات يوحي بأن العملية الاستشارية المتعددة الأطراف المنصوص عليها في المادة ١٣ وإجراء تسوية المنازعات المنصوص عليه في المادة ١٤ لا يستبعد أحدهما الثاني بشكل متبادل. وتحدد المادة ١٤ الإجراءات التي يرجع إليها الأطراف عندما تحتاج المنازعات إلى تسوية من قبل مؤسسة قائمة خارج الاتفاقية ولكن تعترف الاتفاقية باختصاصها، ولا سيما من قبل محكمة العدل الدولية ولجان التحكيم والتوفيق. ومن جهة أخرى توفر المادة ١٣ الإجراء الذي يمكن بموجبه للأطراف في الاتفاقية تسوية خلافاتها بطريقة ودية، متفادية بذلك اللجوء إلى المادة ١٤. وعمليا، وكما ذكر سابقا، فإنه نظرا لطبيعة العملية الاستعراضية الميسرة وتوافر عملية استشارية متعددة الأطراف ممكنة، يستبعد أن تسوى منازعات عديدة عن طريق اللجوء إلى المادة ١٤.

٢٧- وخلافا لنظام عدم الامتثال أو العملية الاستشارية المتعددة الأطراف التي ترمي إلى تسوية المشاكل داخل نظام ما دون الرجوع إلى جهات أو مؤسسات خارجية للفصل في النزاع، تعتمد تسوية المنازعات إلى حد بعيد على جهات خارجة عن النظام. وهي بالإضافة إلى ذلك، تنطوي في جوهرها، على مجابهة. غير أن شفرتها الحادة أصبحت كليلة في معظم الاتفاقيات البيئية. فعلى سبيل المثال تنص المادة ١٤ من الاتفاقية الاطارية المتعلقة بتغير المناخ على ولاية قضائية توافقية أو طوعية تحدد على اساس أحادي الطرف قبل حدوث النزاع. غير أنه إذا لم يصدر الأطراف مثل هذا الإعلان و/أو إذا لم يسوَّ نزاع ما بعد اثني عشر شهرا "يعرض النزاع للتوفيق بناء على طلب أي من الأطراف في النزاع" (انظر المادة ١٤-٥). ويجوز إنشاء لجنة توفيق لتسوية النزاع ولكن لا يجوز لهذه اللجنة إلا أن تصدر قرار تحكيم ايصائيا تنظر فيه الأطراف بحسن نية. (انظر أيضا اتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي.)

٢٨- وواضح انه وإن كانت اجراءات تسوية المنازعات نادرا ما تستخدم المعاهدات المتصلة بالبيئة إلا انه يمكن ان تخدم غرضاً مفيداً بوصفها آخر ما يُلجأ إليه. وبتباين مع ذلك تكون العملية الاستشارية متعددة الأطراف موجهة للاستخدام بتواتر اكثر. وتكون هذه العملية بعيدة عن إثارة الخصومات إذ انها تركز على مساعدة الأطراف في تنفيذ التزاماتها بموجب الاتفاقية. وتستخدم بالإضافة إلى ذلك كأداة لمنع المنازعات وتعكس انشغالاً جماعياً بسهر مؤتمر الأطراف على وفاء كافة الأطراف بالتزاماتها بموجب الاتفاقية وليس انشغالاً ثنائياً كما هو الحال في تسوية المنازعات. والإجراءان مكملان لبعضهما البعض: إن احترام متطلبات النظام الاستشاري متعدد الأطراف من شأنه ان يتعزز بمعرفة ان اجراء تسوية نزاع ما متاح للأطراف في جميع الأحوال ويمكن تنشيطه عند اللزوم.

سادساً- عناصر ممكنة لإنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف

٢٩- لا بد من ملاحظة ان مؤتمر الأطراف ليس مطالباً بإنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف. فالمادة ٣١ من الاتفاقية تشير إلى ان مؤتمر الأطراف "ينظر، في دورته الأولى، في إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف، تتاح للأطراف بناء على طلبها" (أضيف الخط للتأكيد). ويمكن تصور ان يتسنى لدورة مؤتمر الأطراف الأولى، بعد النظر في هذه المسألة، قرار ان الوقت غير مناسب لإنشاء مثل هذه العملية. وكبديل، وبعد النظر في إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف، يمكن ان يقرر مؤتمر الأطراف ان الأمر يحتاج إلى عملية من نوع مختلف لمعالجة المسائل المتعلقة بالتنفيذ.

٣٠- وإذا افترضنا ان مؤتمر الأطراف يقرر فعلاً استكشاف مسألة إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف، سيتوقف نوع الإجراء الذي يمكن استنباطه على ما إذا قررت الأطراف اقامة إجراء مماثل لذلك المعتزم أثناء الدورتين الثالثة والرابعة للجنة (أي الهيئات)، أو إجراء يستخدم لجنة دائمة، مثل إجراءات عدم الامتثال التي اعتمدها بروتوكول مونتريال والبروتوكول الثاني المتعلق بانبعاثات الكبريت. وسيحتاج مؤتمر الأطراف إلى قرار ما إذا كانت العملية ستستلزم إطارا مفاهيميا لعملية مرنة تتألف من محافل استشارية

مختلفة و/أو تدابير لتسوية المسائل في تنفيذ الاتفاقية، أو ما إذا كانت عملية تُقيم ترتيباً مؤسسياً دائماً لحل المسائل.

٣١- وتشمل المسائل التي ستحتاج إلى نظر عند تصميم مثل هذه العملية معرفة ما يلي:(٥)

(أ) ما هي أنواع الأسئلة التي يمكن طرحها؟

- حول امتثال الطرف نفسه

- حول امتثال طرف آخر

(ب) ما هي الكيانات غير الأطراف التي يجب ان يكون بإمكانها إثارة مسألة ما؟

(ج) ما هو نوع الهيئة الذي سيكون لازماً لحل مثل هذه المسائل؟

- هيئة مخصصة/دائمة

- العلاقة مع مؤتمر الأطراف و/أو الهيئة الفرعية للتنفيذ

- الحجم والعضوية

- السلطات (تقصي الحقائق، الخ.)

(د) ما هي الطرق التي يمكن بها حل هذه المسائل؟

- التفسيرات

- توجيه الطلبات إلى الآلية المالية للحصول على مساعدة

- التوصيات

٣٢- ربما كان من الأفضل، في مراحل استنباط العملية الأولى، عدم محاولة اقامة إجراء لا يكون مرناً أو يحاول معالجة كافة الاحتمالات. ويبدو من خلال دراسات لعدد من الاتفاقات الدولية الأخرى ان هناك نزعة لدى أكثر الاتفاقات فعالية في تحقيق الأهداف إلى تضمن عمليات تتطور بمر الزمن بازدياد معرفة المسائل وبتغير نظرة الأطراف إلى المشاكل أو الأهداف. غير انه يبدو من الهام أيضاً وجود إطار يمكن فيه تطور عمليات وآليات فعالة[٦].

سابعاً- خيارات إجراءات يمكن ان يتخذها مؤتمر الأطراف

٣٣- ربما رغبت اللجنة في توصية الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف باقامة إجراء لمزيد استكشاف عملية استشارية متعددة الأطراف وتصميمها عند اللزوم، كما نصت على ذلك المادة ١٣. ويعهد بهذه المهمة إلى:

(أ) فريق من الخبراء التقنيين والقانونيين تنشئه الدورة الأولى لمؤتمر الأطراف ويقدم التقارير إلى مؤتمر الأطراف؛

(ب) فريق من الخبراء التقنيين والقانونيين تنشئه الهيئة الفرعية للتنفيذ ويقدم التقارير إليها، وتقدم الهيئة بدورها التقارير إلى مؤتمر الأطراف.

٣٤- ويقرر مؤتمر الأطراف، في دورة لاحقة وفي ضوء التقرير المتعلق بالموضوع، إنشاء أو عدم إنشاء عملية استشارية متعددة الأطراف.

الحواشي

(١) انظـــر "نص موحـد منقح بشأن العناصر المتصلة بالآليات" (A/AC.237/Misc.13)، الصفحتان ٢٢ و٢٣.

(٢) Patricia W. Birnie and Alan E. Boyle, International Law and the Environment, (Clarendon Press, Oxford, 1992), pp. 137-139.

(٣) انظر International Environmental Commitments (IEC) Project, "Design options for Article 13 of the Framework Convention on Climate Change", International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Austria, 1 May 1994.

الحواشي (تابع)

(٤) "Note on elaboration of Article 13 of the Climate Change Convention", Verificaion Technology Information Centre, May 1992, Carrera House, London, p. 3.

(٥) انظر مشروع الالتزامات البيئية الدولية/المعهد الدولي للتحليل النظمي التطبيقي، المرجع المذكور أعلاه، الحاشية ٨، الصفحتان ١٣ و١٤.

(٦) انظر بصورة عامة مشروع الالتزامات البيئية الدولي للتحليل النظمي التطبيقي، المرجع المذكور أعلاه، الحاشية ٨، الصفحات من ٣ إلى ١٧.

- - - - -