الأمم المتحدة EP

Distr.
GENERAL

UNEP/POPS/INC.7/21
20 February 2003

ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

برنامج الأمم المتحدة للبيئة

لجنة التفاوض الحكومية الدولية لوضع صك دولي ملزم قانوناً لتطبيق التدابير الدولية على ملوثات عضوية ثابتة معينة

الدورة السابعة
جنيف ، ١٤-١٨ تموز/يوليه ٢٠٠٣
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*

التحضيرات لمؤتمر الأطراف

تجميع الآراء المتعلقة بعدم الامتثال**

مذكرة من الأمانة

مقدمة

١- تقضى المادة ١٧ من اتفاقية استكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة بضرورة قيام مؤتمر الأطراف، عندما يكون ذلك ممكنا، بوضع وإقرار الإجراءات والآليات المؤسسية اللازمة لتحديد حالات عدم الامتثال لأحكام هذه الاتفاقية وكيفية التعامل مع الأطراف التي توجد في حالة عدم امتثال.

٢- في دورتها السادسة، استهلت لجنة التفاوض الحكومية الدولية المداولات المتعلقة بوضع مشروع إجراءات عدم الامتثال. وفى مقررها INC-6/18 طلبت اللجنة من الحكومات وأمانات الاتفاقيات البيئية متعددة الأطراف أن تقدم إلى الأمانة آرائها بشأن عدم الامتثال كما جاء في المادة ١٧، وطلبت من الأمانة إعداد تقرير يشتمل على تجميع للآراء المقدمة مع تحليل لها لتقديمه إلى اللجنة في دورتها السابعة.

---

* UNEP/POPS/INC.7/1.

** اتفاقية استوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، المادة ١٧ المقرر INC-6/18 (فى الوثيقة UNEP/POPS/INC.6/22, annex1) والوثيقة UNEP/POPS/INC.7/INF/8.

070403 K0360810

لدواعي الإقتصاد في النفقات يوجد عدد محدود من هذه الوثيقة ويرجى من المندوبين التفضل بإصطحاب نسخهم إلى الإجتماعات وعدم طلب نسخ إضافية.

٣- قامت الأمانة بتعميم الطلب على كافة الحكومات حتى تقوم بتقديم آرائها بشأن عدم الامتثال، كما قامت بتجميع الآراء المقدمة. وقد قامت الحكومات ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية التالية بتقديم تعقيباتها بشأن عدم الامتثال عملا بالمقرر INC-6/18: الأرجنتين، استراليا، كندا، كولومبيا، جمهورية الملديف، سويسرا، الولايات المتحدة الأمريكية، والمجموعة الأوروبية.

٤- وترد هذه التعقيبات، حسبما قدمت، في الوثيقة UNEP/POPS/INC.7/INF/8. ونورد فيما يلي موجز للآراء التي وردت في التعقيبات والتي تم تقسيمها إلى أقسام بحسب الموضوع. ويرجى ملاحظة أن الأمانة لم تحاول إدماج الآراء في رأى أو منهج واحد، كما روعيت السرية المتبادلة فيما يتعلق بالكثير من هذه الآراء.

أولاً – تجميع الآراء المتعلقة بعدم الامتثال

ألف – التوقيت، وأعمال التجهيز، والأنشطة الأخرى المتعلقة بقضايا عدم الامتثال

٥- أظهرت التعقيبات الواردة وجود أربعة مناهج مختلفة حيال القضية:

(أ) أعربت إحدى الحكومات عن رأيها بضرورة وضع نظام لعدم الامتثال بأسرع ما يمكن (المادة ١٧)، مع ضرورة إيلاء أولوية متقدمة للأمور الأكثر إلحاحا بالنسبة للاتفاقية. ويلزم أن تكون المقتضيات العملية للاتفاقية هاديا لتوقيت تطوير نظام عدم الامتثال، كما ستكون هناك حاجة إلى الاستعانة بالخبرة العملية للاتفاقية حتى يتسنى تفهم نوع المشاكل التي يمكن أن تنشأ فيما يتعلق بعدم الامتثال؛

(ب) ذكرت إحدى الحكومات الأخرى أنه يتعين أن يولى فريق الصياغة القانوني أولوية للقضايا التي يتم حسمها أثناء الاجتماعين الأول والثاني لمؤتمر الأطراف، أما العمل بشأن آليات عدم الامتثال فينبغي أن يستمر أثناء الفترة الانتقالية؛

(ج) جاء في عديد من التعقيبات أنه من الضروري البدء في أسرع وقت ممكن في الجهود الرامية إلى تطوير عدم الامتثال بحيث تبدأ هذه الجهود أثناء الاجتماع الأول لمؤتمر الأطراف أو بعده مباشرة، واقترح أن يكون نظام الامتثال جاهزا عند دخول الاتفاقية حيز التنفيذ؛

(د) ارتأت إحدى الحكومات ضرورة قيام الأمانة بوضع مشروع أولى لنص يحدد الخيارات وذلك لمساعدة الحكومات على فتح باب المفاوضات بشأن القضية في نطاق فريق عامل مفتوح العضوية يبدأ في مباشرة مهامه بأسرع ما يمكن.

باء – طبيعة وأهداف نظام عدم الامتثال

٦- وصفت جميع التعقيبات الواردة الطبيعة المرجوة لتدابير عدم الامتثال بتعبيرات غير متعارضة ومكملة لبعضها البعض مثل عدم التضارب وعدم التعارض، وغير العقابية والتيسيرية، والمرنة، والعادلة، والشفافة، والكفء، وذات الكفاءة التكاليفية، والبسيطة، كما أنها ركزت على ضرورة قيام تعاون بين الأطراف.

٧- جاء في العديد من التعقيبات رأى مؤداه أنه ينبغي أن يكون الهدف من نظام الامتثال هو مساعدة الأطراف التي تواجه صعوبات في الوفاء بالتزاماتها وتسهيل تقديم أنواع مختلفة من المساعدة. وذكرت أنه يتعين أن تركز إجراءات الامتثال على الحيلولة دون وقوع أي أحداث محتملة في مجال عدم الامتثال، كما ينبغي أن تحدد، في أقرب مرحلة ممكنة، نوع الصعوبات التي يمكن أن تواجهها الأطراف إلى جانب تشجيع الأطراف على مراعاة الامتثال.

جيم – الترتيبات المؤسسية

٨- أعربت غالبية التعقيبات الواردة بشأن هذه القضية عن الرأي القائل بضرورة أن يكون لمؤتمر الأطراف السلطة النهائية في ضمان تحقيق الامتثال. وأيدت عدة تعقيبات إنشاء لجنة للامتثال أو أي جهاز آخر يضطلع بالامتثال. واشتملت بعض هذه التعقيبات على بيانات تقضي بضرورة البدء على الفور وبأسرع ما يمكن في المناقشات المتعلقة بمهمة ووظائف وتشكيل لجنة الامتثال والإجراءات الخاصة بها.

٩- وفيما يتعلق بالوظائف الممكنة للجنة أو جهاز الامتثال كانت هناك الآراء التالية:

(أ) ذكرت بعض التعقيبات أنه ينبغي أن تكون لجنة الامتثال جهازا له صفة الدوام. وذكرت إحدى الحكومات أنها ينبغي أن تكون جهازا متخصصا يتمتع بوضع الجهاز التابع لمؤتمر الأطراف؛

(ب) كان هناك رأيان مختلفان فيما يتعلق بتشكيل لجنة أو جهاز الامتثال؛

'١' أن يتألف إما من عدد محدود من الأطراف أو الخبراء الذين يعملون بصفتهم الشخصية ويقدمون خبراتهم القانونية والتقنية؛ أو

'٢' يتألف من أطراف ينتخبها مؤتمر الأطراف والتي يمكن أن تقوم بتعيين الأشخاص الذين يمثلونها؛

(ج) ذكرت غالبية التعقيبات الواردة أنه يتعين مراعاة التمثيل الإقليمي عند تشكيل اللجنة، مع ضرورة إيلاء اهتمام لعدالة التوزيع الجغرافي؛

(د) طبقا لما جاء في العديد من التعقيبات، فإنه يمكن أن تشمل وظائف اللجنة بحث حالات عدم الامتثال، واستعراض قضايا محددة وعامة في مجال الامتثال، وإخطار الأطراف، وتسهيل تقديم المساعدة، واتخاذ قرار بشأن معاملة الأطراف التي تكون في حالة عدم امتثال، وتقديم التوصيات لمؤتمر الأطراف؛

(هـ) أعربت إحدى الحكومات عن رأى يقضي بضرورة أن يكون للجنة سلطة اتخاذ قرار في أكبر عدد ممكن من الموضوعات حتى يتسنى تقديم ردود في الوقت المناسب، وأنه لا ينبغي لمؤتمر الأطراف بحث حالات فردية؛

(و) ارتأت بعض الحكومات ضرورة قيام جهاز الامتثال بتقديم توصيات لمؤتمر الأطراف الذي يقرر بدوره ما إذا كان سيتصرف إزاء هذه التوصيات؛

(ز) أكدت إحدى الحكومات أنه ينبغي أن يكون القرار النهائي بيد مؤتمر الأطراف عندما يتعلق الأمر بفرض عقوبات؛

(ح) اقترحت إحدى الحكومات ضرورة الإعلان عن التوصيات والتقارير التي تتقدم بها لجنة الامتثال إلى مؤتمر الأطراف، كما ينبغي الإعلان أيضا عن مقررات عدم الامتثال؛

(ط) عرضت المجموعة الأوروبية مشروع مقرر لاتخاذه من جانب مؤتمر الأطراف بشأن لجنة الامتثال (انظر الوثيقة UNEP/POPS/INC.7/INF/8).

دال – تنفيذ الإجراءات والضمانات المتعلقة بها

١٠- أفادت جميع التعقيبات الواردة بشأن هذه القضية أنه يجب أن يكون كل طرف قادرا على تنفيذ إجراءات عدم الامتثال تجاه نفسه.

١١- أعربت عدة تعقيبات عن رأى مفاده أنه يجب أن يقوم أي طرف أو أطراف بتنفيذ الإجراءات تجاه طرف آخر أو أطراف أخرى، على الرغم من أن إحدى الحكومات طلبت ضرورة تناول مثل هذه الحالات بحرص.

١٢- كانت هناك عدة آراء فيما يتعلق بقيام مؤتمر الأطراف ولجنة التنفيذ أو الامتثال ببدء العمل بإجراءات عدم الامتثال وكان من بين هذه الآراء ضرورة خضوع هذا الموضوع لمزيد من الدراسة، وأن يكون لمؤتمر الأطراف ولجنة الامتثال أو التنفيذ وحدهما سلطة تنفيذ قرارات عدم الامتثال، وأن التقارير التي تقدمها الأمانة يمكن أن تكون محركا لهذه الإجراءات أو أن تكون محركا بالنسبة لعدد محدود من الالتزامات فقط، وأنه ينبغي ألا يكون من حق المنظمات غير الحكومية ومنظمات المجتمع المدني تنفيذ إجراءات عدم الامتثال.

١٣- لم تؤيد إحدى الحكومات استخدام عبارة "تنفيذ إجراءات عدم الامتثال" وكان من رأيها أن تستبدل بعبارة أخرى هي "إحالة الموضوعات إلى جهاز الامتثال" على أساس أن يقرر جهاز الامتثال ما إذا كان سيتم تنفيذ الإجراءات. وذكرت ذات الحكومة أن تحديد مدى امتثال طرف من الأطراف إنما يكون من جانب طرف آخر أو من جانب مؤتمر الأطراف.

١٤- أشارت عدة تعقيبات بطريق مباشر أو غير مباشر إلى ضرورة أن تشتمل الإجراءات على ضمانات إجرائية، مثل نقل المعلومات ذات الصلة إلى الأطراف الفاعلة، وإتاحة الفرصة للطرف غير الممتثل لعرض قضيته، وتأييد طروحاته بما يعززها من معلومات، ووضع حدود زمنية للخطوات الإجرائية، وإمكانية استبعاد الطروحات التي لا تقوم على أساس جيد وكذلك الحالات غير الهامة، وضمان عدم الإعلان في حالة السرية.

هاء – الأمانة

١٥- ذكرت التعقيبات التي تناولت هذا الموضوع أنه يجب أن يكون الدور الرئيسي الذي تضطلع به الأمانة فيما يتعلق بإجراءات عدم الامتثال هو جمع المعلومات. وذكرت إحدى الحكومات أن نطاق المبادرة الذي سيسمح به للأمانة في هذا الأمر ينبغي دراسته بعناية.

واو – الالتزامات

١٦- كان هناك رأيان تجاه هذه القضية:

(أ) ظهر في عدة تعقيبات رأى يفيد بأنه يجب تطبيق إجراءات عدم الامتثال على كافة الالتزامات التي تنص عليها الاتفاقية؛

(ب) في تعقيبات أخرى، ذكرت بعض الحكومات أنه يلزم أن تأخذ إجراءات عدم الامتثال في الاعتبار الأنواع المختلفة من الالتزامات التي تنص عليها الاتفاقية أي الالتزامات الجماعية والفرادية والالتزامات التي تخضع لتقييم موضوعي أو نوعى حسب طبيعتها – كما أن هناك بعض الالتزامات التي قد لا يتسنى التعامل معها بطريقة مناسبة في نطاق نظام عدم الالتزام

زاي – المعلومات

١٧- ذكرت معظم التعقيبات التي تناولت هذا الموضوع أن التقارير الوطنية تعتبر حيوية من أجل جمع المعلومات عن المسائل العامة المتعلقة بالامتثال، وأنه يجب عرض أي معلومات أخرى تقدمها الأطراف

على اللجنة، كما أنه من الضروري أن تكون الأطراف المعنية قادرة على التعقيب على أي معلومات تبحثها اللجنة. وعبرت تعقيبات عديدة عن ضرورة أخذ موضوع السرية في الاعتبار.

حاء – العلاقة مع الأحكام الأخرى لاتفاقية استكهولم

١٨- ذكرت جميع التعقيبات التي تناولت هذا الموضوع أنه من الضروري ألا يكون هناك ازدواج بين إجراءات عدم الامتثال والأحكام الأخرى الواردة في الاتفاقية مثل الإجراءات المتعلقة بإعداد التقارير، وتقييم الفعالية، وتسوية المنازعات وهكذا، وأنه يلزم استحضار الأحكام المحددة للاتفاقية عند وضع إطار لآلية الامتثال. وكان هناك رأى مشترك وهو ضرورة ألا تؤثر إجراءات عدم الامتثال تأثيرا ضارا على إجراءات تسوية المنازعات.

طاء – العلاقة مع الاتفاقيات البيئية الأخرى متعددة الأطراف

١٩- ظهر منهجان متبادلان لهما صفة العمومية تجاه هذه القضية:

(أ) ذكرت عدة حكومات أن إجراءات عدم الامتثال لا ينبغي فقط ألا تكون ازدواجا لأحكام واردة في اتفاقية أخرى، بل إنه من الضروري توجيه الجهود نحو وضع آلية تعد خصيصا من أجل اتفاقية استكهولم. وفى نطاق هذا المنهج الأول ذكرت إحدى الحكومات أنه يمكن بحث مختلف أنواع العلاقات بين اتفاقية استكهولم والاتفاقيات البيئية الأخرى متعددة الأطراف في المستقبل. وهناك حكومات أخرى لم تؤيد هذا الإجراء سواء الآن أو في المستقبل، وذكرت أن الالتزامات والعضوية وأجهزة الامتثال تختلف من اتفاقية لأخرى؛

(ب) أعربت عدة حكومات أخرى في تعقيباتها عن رأى مفاده ضرورة بحث أوجه التعاون والارتباط بين إجراءات عدم الامتثال في اتفاقية استكهولم ومثيلاتها في الاتفاقيات البيئية الأخرى متعددة الأطراف. وذكرت إحدى الحكومات أن آلية الامتثال التي استكملت مؤخرا المتعلقة باتفاقية بازل[(١)] تعد إسهاما ملموسا.

ياء – التدابير التي تتخذ في حالة عدم الامتثال

٢٠- كان هناك رأيان فيما يتعلق بكيفية معاملة الأطراف في حالة عدم الامتثال. ففي حين ذكرت إحدى الحكومات أنه من الضروري أن تعامل كافة الأطراف بطريقة متساوية عند النظر في مدى امتثالها، أيدت حكومات أخرى في تعقيباتها الرأي القائل بأنه ينبغي الأخذ في الاعتبار أي ظروف خاصة للطرف المعنى عند بحث موضوع عودته إلى الامتثال.

٢١- أما التدابير التي تتخذ في حالة عدم الامتثال والتي ورد ذكرها في التعقيبات على هذه القضية فتشمل اتخاذ تدابير تهدف إلى العودة إلى الامتثال مثل إجراء المشاورات، وإسداء النصح، وتقديم المساعدة المالية والتقنية، وتطوير خطط الامتثال، وتقديم تقارير عن التقدم المحرز، والإعراب عن القلق تجاه عدم الامتثال، وإصدار توصيات للطرف المعنى في هذا الشأن. وذكرت إحدى الحكومات أنه من الضروري وصف التدابير وصفا دقيقا ومحددا بقدر الإمكان وأن تطبق بطريقة مرنة، وأنه من الضروري الأخذ في الاعتبار الحالات التي لا تتوافر فيها القدرة لدى الأطراف. وذكرت حكومة أخرى أنه ينبغي أن تكون التدابير متناسبة مع كل

(١) المقرر ١٢/٦ الصادر عن مؤتمر الأطراف فى اجتماعه السادس، مرفق. فى الوثيقة UNEP/CHW.6/40.

حالة من حالات عدم الامتثال. وفى تعقيبات أخرى ظهر رأى مفاده أنه من الضروري اتخاذ الاحتياطات اللازمة لرصد التدابير المتعلقة بتصحيح حالات عدم الامتثال.

٢٢- ارتأت عدة حكومات أنه ينبغي النظر في التدابير الإقناعية الإضافية والتدابير العقابية وذلك لمنع حالات عدم الامتثال، وبخاصة في حالة عدم الامتثال الخطير أو المتكرر. كما ينبغي إيلاء اهتمام لآثار مثل هذه التدابير والتدابير العقابية على الأطراف في الحالات التي يكون فيها عدم الامتثال ناشئا عن نقص في القدرات. ويمكن أن تشمل مثل هذه التدابير الإضافية إصدار تحذيرات، والإعلان عن حالة عدم الامتثال. وارتأت إحدى الحكومات التعليق الجزئي أو الكلى لحقوق وامتيازات معينة. ولم يلق الرأي الأخير تأييدا من جانب التعقيبات الأخرى الواردة.

٢٣- أكدت إحدى الحكومات على أن قضية عدم الامتثال هي قضية منفصلة عن أي قضية من قضايا الالتزام التي تنشأ بموجب الاتفاقية.

كاف – الاستعراض

٢٤- كان هناك رأى مشترك يقول بأنه يتعين أن يكون لمؤتمر الأطراف سلطة استعراض مدى فعالية إجراءات عدم الامتثال وكذلك العمل الذي تقوم به لجنة الامتثال.

لام – قضايا أخرى

٢٥- قدمت إحدى الحكومات اقتراحا من جزءين فيما يتعلق بإجراءات عدم الامتثال وكان الجزء الأول هو الآليات المؤسسية والجزء الثاني هو الإجراءات ذاتها. وكان هناك تأكيد على أهمية شفافية الإجراءات، ومساهمة المجتمع المدني فيها.

ثانياً – الإجراءات التي يمكن للجنة القيام بها

٢٦- قد ترغب اللجنة في بحث الآراء التي أعربت عنها الحكومات التي أدلت بتعقيباتها وتقرر ما إذا كان هناك ما يدعو إلى القيام بعمل آخر فيما يتعلق بإجراءات عدم الامتثال، وإذا كان الأمر كذلك، ما هي طبيعة مثل هذا العمل.

- - - - -