

Distr.
GENERAL

ICCD/COP(9)/9/Add.2
30 September 2009

ARABIC
Original: ENGLISH

اتفاقية مكافحة التصحّر



مؤتمر الأطراف
الدورة التاسعة

بوينس آيرس، ٢١ أيلول/سبتمبر - ٢ تشرين الأول/أكتوبر ٢٠٠٩

البند ١٠ من جدول الأعمال
تقييم الآلية العالمية من جانب وحدة التفتيش المشتركة

تقييم الآلية العالمية من جانب وحدة التفتيش المشتركة

إضافة

رأي قانوني من الأطراف بشأن التوصيات المتعلقة بالآلية
العالمية التي قدمتها وحدة التفتيش المشتركة إلى مؤتمر الأطراف
في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر: رد مكتب الأمم
المتحدة للشؤون القانونية

١- طلبت رئاسة الاتحاد الأوروبي، في رسالة مؤرخة ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، إلى الأمانة أن تلتزم المشورة من مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية بشأن الخيارات المختلفة المتعلقة بإنشاء الآلية العالمية ودورها والعلاقة بين الآلية العالمية والأمانة وهيئات الاتفاقية الأخرى. كما طلبت رئاسة الاتحاد الأوروبي، من أجل ضمان سير المناقشات المتعلقة بهذه القضية بصورة فعالة خلال مؤتمر الأطراف، إتاحة هذه المشورة إلى الأمانة وبالتالي إلى مؤتمر الأطراف في أقرب وقت ممكن، على أن يكون ذلك في كل الأحوال قبل اختتام عمل فريق الاتصال المعني بتقرير وحدة التفتيش المشتركة.

٢- وحسبما طلب الاتحاد الأوروبي، التمس الأمين التنفيذي المشورة من المستشار القانوني للأمم المتحدة في ٢٣ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩. وأرسل مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية، في ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، رداً إلى الأمين التنفيذي. وحسبما طلبت رئاسة الاتحاد الأوروبي، أرسل الرد الوارد من مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية إلى مؤتمر الأطراف، وهو وارد في المرفق الأول بهذه الوثيقة. ويتاح رد مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية دون تحرير.

المرفق الأول

مقتطف من مذكرة مؤرخة ٢٩ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ من مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية تحيل فيها الرد على طلب الحصول على رأي قانوني من الأطراف بشأن التوصيات المتعلقة بالآلية العالمية التي قدمتها وحدة التفتيش المشتركة إلى مؤتمر الأطراف

[...]

٣- من السياسات المستقرة لمكتب الشؤون القانونية ألا يقدم آراء قانونية رسمية إلا إذا طلبت هيئة مختصة من هيئات الأمم المتحدة ذلك وألا يقدمها إلى فرادى الأعضاء أو إلى مجموعة من أعضاء هذه الهيئة. وفي تلك الحالات، تصوغ الهيئة السؤال المحدد كتابةً. وفي الحالة المعروضة أمامنا، نلاحظ أن السؤال وارد من عضو يمثل مجموعة من الدول في مؤتمر الأطراف وأن المؤتمر نفسه هيئة منشأة بمعاهدة وليس هيئة من هيئات الأمم المتحدة. وتبعاً لذلك، لا يمكننا إبداء الرأي الذي طلبته الرئاسة السويدية باسم الاتحاد الأوروبي. غير أنه يسرنا أن نقدم تعليقاتنا إلى أمانة اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة التصحر بشأن أي ورقة قد تعدها الأمانة بخصوص السؤال المطروح.

٤- وأود الإشارة أيضاً إلى أننا قدمنا، في المذكرة التي أرسلناها إليكم في ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩، وجهات نظرنا بشأن مختلف الأسئلة التي طرحتها وحدة التفتيش المشتركة فيما يتعلق بالآلية العالمية، بما في ذلك ما يتعلق بالولاية والمركز والأهلية القانونية التي قد تكون ذات صلة بالطلب السابق. وقد ترغبون بالتالي في تقاسم المحتويات ذات الصلة من تلك المذكرة مع مؤتمر الأطراف، في حالة موافقتكم عليها. [ترد المحتويات ذات الصلة من المذكرة المؤرخة ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ في المرفق الثاني.]

المرفق الثاني

مقتطف من مذكرة مؤرخة ١٦ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٩ من مكتب الشؤون القانونية يحيل فيها الرد على طلب الحصول على رأي قانوني مقدم من وحدة التفتيش المشتركة بشأن ولاية الآلية العالمية ومركزها وأهليتها القانونية

[...]

أولاً - ولاية الاتفاقية

٢- رداً على سؤالكم المتعلق بولاية الاتفاقية ومقررات مؤتمر الأطراف واحتمالات التداخل، ينبغي الإشارة إلى أنه لا يجوز تعديل الولاية المحددة في معاهدة أو اتفاقية إلا وفقاً لإجراءات التعديل المنصوص عليها في المعاهدة. وفي هذا الصدد، تبين المادة ٣٠ من الاتفاقية الإجراء الذي يتعين اتباعه لإدخال تعديلات على الاتفاقية. وبالإضافة إلى ذلك، يتضمن الجزء الرابع من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩ قواعد تعديل المعاهدات وإدخال تغييرات فيها.

٣- كما نلاحظ أن تفسير نص أي معاهدة، بما في ذلك نطاق الولاية، وهو أمر يعود إلى الدول الأطراف في المعاهدة. وتبعاً لذلك، فإن مؤتمر الأطراف هو الهيئة المختصة بتفسير الولاية والبت في نطاقها فضلاً عن تحديد آثار مقرراته، بما في ذلك المقرر ٣/م ٨- المعنون "الخطة وإطار العمل الاستراتيجيان للسنوات العشر من أجل تعزيز تنفيذ الاتفاقية". وفي هذا الصدد، لسنا على علم بأي اعتراض من أي دولة طرف يشير إلى أن هذا المقرر لا يتماشى مع الولاية الأصلية المحددة في الاتفاقية.

ثانياً - مركز الآلية العالمية

٤- تنص الفقرة ٤ من المادة ٢١ من الاتفاقية على إنشاء الآلية العالمية، وتنص الفقرة ٢٣ على إنشاء أمانة دائمة. وتبعاً لذلك، فإن الآلية العالمية والأمانة هما هيئتان فرعيتان (أو "هيئتان تعاهديتان") منشأتان بصورة سليمة بموجب الاتفاقية.

ثالثاً - المادة ٢١ من الاتفاقية

٥- وفيما يتعلق باستفساركم حول ما إذا كانت عبارة "في جملة أمور" الواردة في الفقرة ٥ من المادة ٢١ من الاتفاقية تتيح إمكانية إسناد المزيد من المهام إلى الآلية العالمية، فإن من رأينا أنها تتيح ذلك فعلاً. وفي هذا الصدد، نلاحظ أن هذه الفقرة تنص على أن "يتفق مؤتمر الأطراف والمنظمة التي يعينها على طرائق لهذه الآلية العالمية تكفل قيام هذه الآلية، في جملة أمور...". وتُستكمل هذه الفقرة بسرد مسؤوليات الآلية العالمية. ولذا، يتعين على مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية الذي اختير لاستضافة الآلية العالمية بموجب المقرر ٢٤/م ١-، الاتفاق على طرائق لتشغيل هذه الآلية العالمية. كما نلاحظ أنه وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٢١، تعمل هذه الآلية العالمية تحت

سلطة وتوجيه مؤتمر الأطراف. وبالتالي، فإن مؤتمر الأطراف سلطة إسناد المزيد من المهام إلى الآلية العالمية عملاً بالفقرة ٥ من المادة ٢١. وفي هذا الصدد، يرجى الرجوع إلى تعليقاتنا الواردة في الفقرة ٣ أعلاه.

رابعاً - أهلية الآلية العالمية للدخول في اتفاقات ملزمة قانوناً

٦- يكون للكيان الدولي شخصية قانونية إذا أنشئ، وفقاً لصك تأسيسه، كمنظمة دولية تخضع للقانون الدولي. وفي الفقرة الفرعية (ط) من المادة ١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية (يشار إليها فيما بعد باسم اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦)^(١)، يُقصد بمصطلح "منظمة دولية" أي "منظمة مشتركة بين حكومات". ويجدد الصك المؤسس الشخصية القانونية للكيان الدولي/المنظمة الدولية ونطاق هذه الشخصية. ومن خلال الصك المؤسس، يتمتع الكيان الدولي/المنظمة الدولية بسلطات ضمنية لتحقيق أغراضه وأداء واجباته، وبالتالي، يمكن أن يكون له (لها) أهلية قانونية للدخول في معاهدات وإبرام عقود وشراء ممتلكات والتصرف فيها، وأن يكون (تكون) طرفاً في إجراءات قضائية. وقد أعادت محكمة العدل الدولية في فتاها الصادرة في عام ١٩٤٩ بشأن "التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة" تأكيداً أن الكيانات/المنظمات الدولية لن تستطيع تحقيق الأهداف التي توخاها مؤسسوها إذا جردت من شخصيتها الدولية.

٧- وتنص اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ في المادة ٦ على أن تكون أهلية المنظمة الدولية لعقد المعاهدات خاضعة لقواعد تلك المنظمة. وفي المادة ٢ من الاتفاقية يُقصد بتعبير "قواعد المنظمة"، على وجه الخصوص، الصكوك المؤسسه للمنظمة، ومقرراتها وقراراتها المعتمدة وفقاً لتلك الصكوك، والممارسة المستقرة فيها.

٨- وفي ضوء ما سبق، لكي يكون لكيان دولي أهلية الدخول في اتفاقات/ترتيبات ملزمة قانوناً، ينبغي أن يكون هذا الكيان قد أنشئ إما كمنظمة دولية لها شخصيتها القانونية الذاتية، أو كهيئة فرعية لمنظمة أو منظمات دولية. وفي الحالة الأخيرة، ينبغي أن يشير المقرر الخاص بإنشاء الهيئة الفرعية إلى أن المنظمة أو المنظمات الأم قد منحت هذه الهيئة الأهلية القانونية اللازمة للدخول في ترتيبات ملزمة قانوناً في حدود صلاحياتها.

٩- وكما لوحظ في الفقرة ٤ أعلاه، فإن الآلية العالمية والأمانة هما هيئتان فرعيتان منشأتان بموجب الاتفاقية. ولم تُعط المادة ٢١ من الاتفاقية المنشئة للآلية العالمية (أو أي أحكام أخرى في الاتفاقية) لهذه الآلية أهلية الدخول بشكل مستقل في اتفاقات ملزمة قانوناً. وقد بين مؤتمر الأطراف، الذي يقدم التوجيه للآلية العالمية ولديه السلطة العليا عليها، مهام الآلية العالمية المطلوبة للاضطلاع بولايتها بموجب الفقرة ٤ من المادة ٢١ من الاتفاقية وذلك في المرفق بالمقرر ٤/م ١-٢٤ (يشار إليه فيما بعد باسم "المرفق"). وقد أنشئت الآلية العالمية "من أجل زيادة فعالية وكفاءة الآليات المالية القائمة، [...] لتعزيز التدابير التي تفضي إلى تعبئة موارد مالية كبيرة وتوجيهها" (فقرة في ديباجة المرفق). وتتعلق مهام الآلية العالمية أساساً بتحديد وجمع ونشر المعلومات؛ وتحليل الطلبات وإسداء المشورة بشأنها؛ وتعبئة وتوجيه الموارد المالية؛ وتشجيع أنشطة التعاون والتنسيق. غير أننا نلاحظ أن أحد الأنشطة الواردة تحت عنوان "تعبئة وتوجيه الموارد المالية" (القسم ٤ من المرفق) يقتضي أن تستخدم الآلية العالمية "مواردها الخاصة المتاحة لها من الصندوق الاستئماني

(١) رغم أن اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ لم تدخل حيز النفاذ بعد، فإن أحكامها إرشادية فيما يتعلق بموقف القانون الدولي بشأن هذه المسألة.

(الصناديق الاستثمارية) و/أو عن طريق ترتيبات مناظرة تضعها المنظمة المضيفة [الصندوق الدولي للتنمية الزراعية] لعمل وأنشطة الآلية العالمية، كما هو محدد في [المرفق]، ومن مصادر ثنائية ومتعددة الأطراف عن طريق [الصندوق الدولي للتنمية الزراعية] أو من ميزانية الاتفاقية" (القسم ٤ (و) من المرفق).

١٠- وقد اعتمدت بموجب المقرر ١٠/م-٣ مذكرة التفاهم بين مؤتمر الأطراف والصندوق الدولي للتنمية الزراعية فيما يتعلق بطرائق تشغيل الآلية العالمية وعمليتها الإدارية. كما نلاحظ أن المجلس التنفيذي للصندوق الدولي للتنمية الزراعية قد اعتمد هذه المذكرة أيضاً. وتنص مذكرة التفاهم على أن يقوم الصندوق الدولي للتنمية الزراعية "بوصفه المؤسسة التي تؤوي الآلية العالمية [...] بدعم الآلية العالمية في أداء هذه المهام في إطار ولاية [الصندوق الدولي للتنمية الزراعية] وسياساته العامة" (القسم أولاً) ولكن سيكون للآلية العالمية هوية مستقلة داخل الصندوق (القسم ثانياً (ألف)). كما ينص القسم ثانياً (جيم) من مذكرة التفاهم على أنه "فيما يتصل بالأموال التي يتلقاها الصندوق في إطار الفقرة (أ) و(ب) و(ج) [من القسم ثانياً من المذكرة]، فيتلقى الصندوق كافة هذه المبالغ ويحتفظ بها وينفقها، كما يتولى إدارة الحسابات المذكورة وفقاً لقواعد وإجراءات [هذا] الصندوق". وينص القسم خامساً على أن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية "سيأخذ الترتيبات المناسبة للحصول على خدمات الدعم من فريق الأمم المتحدة القطري". وينص القسم سادساً المتعلق بالهيكل الأساسي الإداري على أن الآلية العالمية "تتمتع بإمكانية الوصول الكامل إلى جميع الهياكل الأساسية [...]، بما في ذلك [...] خدمات إدارة شؤون الموظفين والشؤون المالية والاتصالات والإعلام".

١١- وبعد استعراض مذكرة التفاهم ومقررات مؤتمر الأطراف، نعتقد أن الآلية العالمية لم تُعط الشخصية القانونية اللازمة لعقد اتفاقات ملزمة قانوناً. وبالإضافة إلى ذلك، وعملاً بمذكرة التفاهم، فإن الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، بوصفه المؤسسة المضيفة، هو الذي طُلب منه تقديم خدمات إلى الآلية العالمية من أجل الاضطلاع بالأنشطة التي كُلِّفَ بها، بما في ذلك إدارة ميزانيتها والتعاقد باسمها، وإدارة شؤون موظفيها، مثل عقود التوظيف وما إلى ذلك. وتبعاً لذلك، تنطبق القواعد واللوائح الإدارية والمالية ذات الصلة للصندوق الدولي للتنمية الزراعية على الآلية العالمية.

١٢- وما نفهمه هو أن المدير الإداري للآلية العالمية (يشار إليه فيما بعد باسم "المدير الإداري")، الذي يُسمّيه مدير برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وفقاً لما هو وُرد في القسم ثانياً (دال) من مذكرة التفاهم، ويعيّنه رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، لديه بعض السلطات المفوضة له من الرئيس بشأن المسائل الإدارية. وتبعاً لذلك، نرى أنه يجوز للمدير الإداري عقد اتفاقات ملزمة قانوناً إذا كانت في نطاق الصلاحيات التي عهد بها إليه رئيس الصندوق الدولي للتنمية الزراعية وفقاً لقواعد ولوائح الصندوق.

١٣- ورداً على سؤالكم بشأن ما إذا كانت للآلية العالمية، وخاصة مديرها الإداري وموظفيها في الدرجات الأدنى، الأساس القانوني اللازم للدخول في مذكرات تفاهم ومذكرات شفوية مع الحكومات والشركاء الآخرين، نلاحظ أن مذكرات التفاهم والمذكرات الشفوية لا تكون بالضرورة ملزمة قانوناً. ونذكر بأن هناك عدداً من المصطلحات المستخدمة عموماً في الممارسة العملية للدلالة على الصكوك التي تدخل في نطاق تعريف كلمة "معاهدة" في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩. والسؤال الجوهرى في تحديد ما إذا كان الصك يُعتبر معاهدة هو ما إذا كانت الأطراف تريده أن يكون خاضعاً للقانون الدولي وأن يكون ملزماً قانوناً بموجبه، أو ما إذا كانت

الأطراف لا تريده أن يكون ملزماً قانوناً بجد ذاته وألا يتسم سوى بوزن سياسي ومعنوي (فيكون هو بالتالي ترتيباً لا يرقى إلى مستوى المعاهدة). وأي صك يكون ملزماً قانوناً بجد ذاته، أياً كانت تسميته، يُعتبر معاهدة. وينبغي أن تظهر الجوانب المتعلقة بالشكل والصيغة المركز المتوخى للوثيقة. وبالتالي فإن قدرة المدير الإداري وغيره من ممثلي الآلية العالمية على الدخول في مثل هذه الاتفاقات تتوقف على السلطة المفوضة له (لهم) من الصندوق الدولي للتنمية الزراعية فضلاً عن مقاصد الأطراف المشاركة في مذكرات التفاهم والمذكرات الشفوية. وفي هذا الصدد، نشير إلى ملاحظتنا الواردة في الفقرة ١١ أعلاه.
