

Distr.: Limited
23 February 2024
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



اللجنة الخاصة المعنية بميثاق الأمم المتحدة
وبتعزيز دور المنظمة
20-28 شباط/فبراير 2024

مشروع تقرير

المقررة: السيدة غلوريا داكواك (نيجيريا)

خامسا - أساليب عمل اللجنة الخاصة وتحديد مواضيع جديدة

ألف - أساليب عمل اللجنة الخاصة

- 1 - خلال التبادل العام للآراء الذي دار في الجلستين 308 و 309، اللتين عقدتهما اللجنة الخاصة في 20 شباط/فبراير، تناولت عدة وفود مسألة أساليب عمل اللجنة الخاصة؛ وتطرق إلى هذه المسألة أيضا الفريق العامل الجامع في جلسته الثالثة، المعقودة في 23 شباط/فبراير.
- 2 - وخلال التبادل العام للآراء، شددت الوفود على أهمية المهام الموكلة للجنة الخاصة فيما يتعلق بصون السلام والأمن الدوليين، وتطوير التعاون بين الدول وتعزيز القانون الدولي، فضلا عن الدور الذي تضطلع به اللجنة الخاصة في توضيح أحكام الميثاق وتفسيرها. وشدد عدد من الوفود أيضا على أن اللجنة تستطيع أن تسهم في تنشيط وتعزيز المنظمة وفي بحث المسائل القانونية المتعلقة بعملية إصلاحها الجارية.
- 3 - وقد حُثَّت اللجنة الخاصة على أن تُنفَّذ بالكامل القرار المتعلق بأساليب عملها، الذي اتخذ في عام 2006، كما هو مبين في الفقرة 3 (هـ) من قرار الجمعية العامة 111/78. وشجّع عدد من الوفود اللجنة على أن تدرس وتيرة اجتماعاتها ومدتها، وأن تنتظر بجدية في الاجتماعات التي تعقد مرة كل سنتين أو في عقد دورات مختصرة. وجرى التأكيد مجددا على ضرورة استعراض عمل اللجنة من أجل كفالة تقديمها قيمة مضافة، والتقليل من التداخل بين الأجهزة التي تنتظر في نفس المسائل أو في المسائل المتشابهة، وعدم استخدام اللجنة كمحفل لإثارة الشواغل الثنائية. وتم التشجيع على بذل مزيد من الجهود لتبسيط وترشيد عمل اللجنة بغية تحسين كفاءتها وإنتاجيتها، وذلك بسبل منها إعادة النظر في المقترحات التي آلت إلى الجمود.



الرجاء إعادة استعمال الورق



- 4 - وكرر عددٌ من الوفود القول بأنّ تنفيذ ولاية اللجنة الخاصة تنفيذا كاملا يتوقّف على الإرادة السياسية للدول وعلى تنفيذ أساليب عمل اللجنة بالكامل وبفعالية. وأعرب عن رأي مفاده أنّ أساليب عمل اللجنة الخاصة ينبغي أن تهتدي بنهج براغماتي إزاء جوهر عملها. ولوحظ أن عملها ينبغي أن يكون موجهاً في المقام الأول نحو الحرص على وفاء الأمم المتحدة بهدف سيادة القانون وإقامة العدالة. وقد كان هناك رفض للمقترح الداعي إلى عقد دورات اللجنة الخاصة كل سنتين.
- 5 - وذهب البعض إلى أن هناك عدة بنود مدرجة في جدول الأعمال قد يكون من المفيد تخصيصها بدقة، ولا بد من أن تتناولها اللجنة الخاصة بالمناقشة والتحليل الجديين على نحو منفتح وشفاف. لذلك، شجعت الوفود على المشاركة بنشاط في إجراء مناقشات جوهرية وبناءة بشأن البنود القائمة والمقترحات الجديدة المعروضة على اللجنة الخاصة.
- 6 - ورأت بعض الوفود أن هناك عدة مقترحات معروضة على اللجنة الخاصة لا تستحق مزيداً من النظر لأنها إما تُكرّر أو تُناقض أدوار أجهزة الأمم المتحدة الرئيسية كما نصّ عليها الميثاق، أو لأنها نوقشت باستفاضة على مدى عدة سنوات من دون التوصل إلى توافق بشأنها. ودعت بعض الوفود أيضاً إلى فرز بنود جدول الأعمال حسب أهميتها وهدفها واحتمال تحقيق توافق في الآراء بشأنها، وذلك ابتغاء التركيز على الأولويات واستخدام الموارد بشكل أفضل.

باء - تحديد مواضيع جديدة

- 7 - مسألة تحديد مواضيع جديدة تمّ تناولها أثناء التبادل العام للآراء الذي دار في الجلستين 308 و 309، اللتين عقدتهما اللجنة الخاصة في 20 شباط/فبراير، وفي الجلسة الثالثة التي عقدها الفريق العامل الجامع في 23 شباط/فبراير.
- 8 - وأثناء التبادل العام للآراء، ذكرت عدة وفود أنه بإمكان اللجنة الخاصة أن تسهم في دراسة المسائل القانونية المتصلة بإصلاح وتنشيط المنظمة وأجهزتها، بما في ذلك المسائل ذات الصلة بأدوار واختصاصات الجمعية العامة ومجلس الأمن. وأعرب عن رأي مفاده أنّ المواضيع الجديدة يمكن أن تساعد في توفير سبل لتحسين تنفيذ الميثاق وتعزيز المنظمة؛ وفي هذا الصدد، حُثَّت الوفود على التحلي بالمرونة فيما يتعلق بإدراج مواضيع جديدة ضمن جدول أعمال اللجنة الخاصة. وشدّدت وفود أخرى على ضرورة أن تكون المقترحات عملية وغير سياسية، وألا تُكرّر الجهود التي تبذلها الأجهزة الأخرى في الأمم المتحدة، وأن تضمن استخدام الوقت والموارد المخصصة للجنة بكفاءة وفعالية، مع التأكيد على ضرورة أن يُنظر فيها من حيث قابليتها لأن تحظى بتوافق الآراء.
- 9 - وأثناء التبادل العام للآراء، وفي إطار الفريق العامل، أشارت مندوبة المكسيك إلى مقترح بلدها المنقح مجدداً بشأن تناول موضوع جديد يرد في ورقة العمل المقدمة في دورة عام 2023 تحت عنوان "مناقشة تطبيق المادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة، في ضوء ارتباطها بالمادة 2 (4) من الميثاق". وتم توضيح أنّ الهدف من المقترح المنقح هو إيجاد حيزٍ مركز لإجراء مناقشات قانونية وفنية بين جميع الدول الأعضاء، يتم فيها تبادل الممارسات المعتمدة حديثاً التي لها أثر على تفسير وتطبيق المادتين 2 (4) و 51 من الميثاق. وشدّد على أن الغرض من المقترح ليس إجراء تحليل لحالات أو مواقف أو رسائل محددة تقدّم إلى مجلس الأمن بموجب المادة 51، بل الغرض ينبغي أن يشمل النظر في المسائل الإجرائية، بما في ذلك عناصر الرسائل التي تحتكم إلى تلك الأحكام، وأيضاً التأكد من شفافية الرسائل وعلاقتها، وهو أمر

ذو أهمية بالنسبة لجميع أعضاء المنظمة. وأشار إلى أن عدد الرسائل التي يُحتكم فيها إلى المادة 51 من الميثاق، والتي وُجّهت إلى المجلس حتى الأشهر الأولى من عام 2024، قد شهد زيادةً منذ أول مرة قُدِّم فيها المقترح داخل اللجنة الخاصة.

10 - وأوضح الوفد المقدم للمقترح أيضاً أن مقترحه لا يكرر أعمال أجهزة الأمم المتحدة الأخرى ولا يتعارض معها. وذكر أن مجلس الأمن يحلّل الرسائل المرسلّة إليه بطريقة محددة، تختلف عن المناقشة الفنية الموسعة المقترحة التي ستشمل جميع الدول الأعضاء. وشكر الوفد المقدم للمقترح جميع الوفود التي أعربت عن تأييدها للمقترح المنقح أو قدمت تعليقات عليه، وأعرب عن استعداده لتتقيح النص، حسب الاقتضاء.

11 - وأثناء المناقشة التي دارت داخل الفريق العامل، أعرب عدد من الوفود عن تأييده لورقة العمل المنقحة التي قدّمتها المكسيك، وشدد على أهمية النظر في هذا الموضوع، لا سيما في ضوء الأحداث الأخيرة. ولوحظ أن المقترح يتطرق إلى مسائل هامة تتعلق بالسلام والأمن الدوليين، ومسائل تتعلق بنطاق تفسير المادتين 2 (4) و 51 من ميثاق الأمم المتحدة. واعتبرت عدة وفود أن اللجنة الخاصة ستكون بمثابة المحفل المناسب لتناول المسائل التي يُثيرها المقترح، والتي تدخل ضمن نطاق ولاية اللجنة الخاصة وتهم جميع الدول الأعضاء. وأشار كذلك إلى أن المناقشات المماثلة التي أُجريت بأشكال أخرى، ومنها على سبيل المثال الاجتماعات بصيغة آريا، تنطوي على بعض القيود الإجرائية. وأعرب عن رأي مفاده أن المقترح يتناول مسائل في غاية الأهمية بالنسبة لتعزيز نظام دولي قائم على القواعد وعلى سيادة القانون. ولوحظ أن المقترح يثير العديد من الأسئلة الهامة، ومنها الكيفية التي يمكن بها تحسين الشفافية والعلانية بشأن الاحتكام إلى المادة 51 من الميثاق. ولوحظ أيضاً أن الورقة تتضمن جوانب محددة يمكن أن تكون بمثابة دليل مفيد. وأشار إلى أن المقترح لا يهدف إلى تطوير منتج، بل إلى توفير سياق لمناقشة القضايا بهدف تحسين النفاذ إلى الرسائل المعنية، وهو ما يصب في مصلحة الدول الأعضاء والمجتمع العالمي ككل.

12 - وكررت بعض الوفود الإعراب عن شكوكها في المقترح، وتساءلت عما إذا كان يندرج ضمن نطاق ولاية اللجنة الخاصة، وما إذا كانت هذه الأخيرة هي المحفل المناسب لتناول المسائل المطروحة. وشدد على أن من واجب الدول الأعضاء أن تبادر فوراً إلى إبلاغ مجلس الأمن عندما تتصرف في إطار ممارستها لحق الدفاع عن النفس، وأن المجلس يظلّ هو الجهاز الرئيسي في التعامل مع مسألة السلام والأمن. ولاحظت بعض الوفود أن أجزاء أخرى من منظومة الأمم المتحدة مؤهلة بشكل أفضل لمناقشة المسائل المثارة، وأن المقترح يكرر الجهود التي تبذلها أجهزة أخرى في المنظمة، وذلك من خلال الدعوة إلى عقد اجتماعات بصيغة آريا وعمل الفريق العامل غير الرسمي المعني بالوثائق والمسائل الإجرائية الأخرى. ولاحظ الوفد المقدم للمقترح أن مناقشة الموضوع في سياق الاجتماعات المعقودة بصيغة آريا لا تزال نوعاً من التبادل غير الرسمي الذي يتم دون محضر، وأنّ الفرص قليلة في إجراء حوار بناء حول هذا الموضوع.

13 - وفي الجلسة نفسها، نظر الفريق العامل في المقترح الداعي إلى إدراج بند جديد يتعلق بدور الجمعية العامة داخل المنظمة، كما عرضه وفد كوبا شفويا في دورة اللجنة الخاصة لعام 2019 (انظر A/74/33، الفقرتان 88 و 89). وذكر الوفد المقدم للمقترح أنّه ما زال يُجري مشاورات ثنائية بغية تقديم مقترح خطي خلال دورة مقبلة من دورات اللجنة. ولم ترد أي تعليقات على المقترح.

14 - وخلال الجلسة الثالثة للفريق العامل، عرض ممثل جمهورية إيران الإسلامية صيغة منقحة أخرى لمقترح بلده الداعي إلى إدراج موضوع جديد بعنوان "التزامات الدول الأعضاء فيما يتعلق بالتدابير القسرية الانفرادية: مبادئ توجيهية بشأن سبل ووسائل منع الآثار الضارة الناجمة عن التدابير القسرية الانفرادية وإزالتها وتقليلها وجبرها" (A/AC.182/L.165)، وسلط الضوء على بعض التعديلات التي أدخلت على هذا المقترح. وأكد الوفد المقدم للمقترح أن التدابير القسرية الانفرادية تشكل تحدياً لسيادة القانون على الصعيد الدولي، وتنتهك الحق في التنمية، مما يؤدي إلى انتهاكات لحقوق الإنسان الأساسية ولحرية الدول في التجارة والسيادة. وعلى هذا الأساس، لا يوجد في الميثاق ما يمكن تفسيره على أنه يُعطي الإذن باتخاذ التدابير القسرية الانفرادية، وبالتالي لا بُدّ من اعتبار هذه التدابير بمثابة أعمال دولية غير مشروعة. وتمّ التأكيد مجدداً على أنّ التدابير القسرية الانفرادية لها آثار ضارة على الاحتياجات الإنسانية للسكان المتضررين، ومنه بالأخص أشد الفئات ضعفاً، وعلى أنّ الاستثناءات لدواعٍ إنسانية من مختلف نظم الجزاءات موجودة لكنّ كفاءتها أمر مشكوك فيه. وكرر الوفد المقدم للمقترح الإعراب عن استعداده للعمل على تحسين المقترح بالتعاون مع الوفود الأخرى.

15 - وخلال التبادل العام للآراء وضمن إطار الفريق العامل، أيدت عدة وفود إدراج المقترح ضمن جدول أعمال اللجنة الخاصة، مشيرة إلى أنّ التدابير القسرية الانفرادية غير شرعية وعقابية بطبيعتها، وهي تمثل انتهاكاً مباشراً للقانون الدولي وتقوّض مبادئ الميثاق ومقاصده. وأعرب عن رأي مفاده أن المقترح له آثار قانونية وعملية ويستحق النظر فيه بجدية. وتمّ التشديد على الآثار السلبية للتدابير القسرية الانفرادية، وعلى أنها كثيراً ما تضر بالفئات الضعيفة. واعتبرت عدة وفود أنّ التدابير القسرية الانفرادية تعرقل التمتع بحقوق الإنسان وتقوّض تحقيق التنمية المستدامة في البلدان المستهدفة.

16 - وأعربت عدة وفود عن شكوكها في المقترح. واعتُبر المقترح مشحوناً سياسياً ولا أمل له في أن يحظى بتوافق الآراء داخل اللجنة الخاصة، وذلك بسبب تباين آراء الدول الأعضاء بشأن المسائل القانونية المثارة فيه. وذهبت بعض الوفود إلى أنّ الجزاءات من غير جزاءات الأمم المتحدة هي وسيلة قانونية ومشروعة لتحقيق أهداف السياسة الخارجية واستعادة السلام والأمن. وأعرب عن رأي مفاده أنّ الجزاءات تتسم بالفعالية والدقة العالية في الأهداف، وهي ليست موجهة ضد عامة السكان، وأنّ هناك الكثير من الاستثناءات الإنسانية من نظم الجزاءات القائمة. وتساءلت بعض الوفود عما إذا كان مصطلح "التدابير القسرية الانفرادية" صحيحاً من الناحية القانونية. ولاحظ أن بعض الدول، التي أيدت وفودها المقترح، قد عمدت هي نفسها إلى تطبيق جزاءات من غير جزاءات الأمم المتحدة.

17 - وفي الجلسة الثالثة للفريق العامل، أشار ممثل الجمهورية العربية السورية إلى المقترح الذي قدمه وفد بلده في عام 2020، ودعا فيه إلى إدراج موضوع جديد على النحو الوارد في ورقة العمل المعنونة "الامتيازات والحصانات التي يتمتع بها ممثلو أعضاء الأمم المتحدة وموظفو المنظمة والتي يتطلبها استقلالهم في القيام بمهام وظائفهم المتصلة بالمنظمة" (انظر A/75/33، المرفق الثالث). وكرر الوفد المقدم للمقترح التأكيد على أنّ الغرض من ورقة العمل هو تيسير إجراء تحليل قانوني للمسائل العالقة المتصلة بتنفيذ الميثاق، مشيراً بوجه خاص إلى المادتين 100 (2) و 105، فضلاً عن الاتفاق المبرم بين الأمم المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية بشأن مقر الأمم المتحدة. ولاحظ الوفد المقدم للمقترح أن الغرض من ورقة العمل ليس معالجة المسائل الثنائية، بقدر ما هو تناول المسائل القانونية الأعم المتصلة بالامتيازات والحصانات التي يتمتع بها ممثلو أعضاء الأمم المتحدة وموظفو المنظمة. وأكد كذلك أنّ من مهام اللجنة

الخاصة النظر في أي مقترحات تدعو إلى تعزيز قدرة الأمم المتحدة على بلوغ مقاصدها، والمساعدة في توضيح تطبيق أحكام الميثاق ذات الصلة. وأكد الوفد المقدم للمقترح على ضرورة أن تتمتع المنظمة بالامتيازات والحصانات اللازمة لبلوغ مقاصدها، وأن يكون الممثلون وموظفو الأمم المتحدة قادرين في هذا الإطار على ممارسة مهامهم بحرية. وأعاد الوفد المقدم للمقترح التأكيد مجدداً على رغبته في أن تظل ورقة العمل بنداً على جدول أعمال اللجنة الخاصة.

18 - وقد أُشيرَ إلى هذا المقترح أثناء التبادل العام للآراء، وتمت مناقشته في إطار الفريق العامل. وأعرب عدد من الوفود عن التأييد لهذا المقترح، وأكدت هذه الوفود مجدداً أنها تعتبر اللجنة الخاصة لديها القدرة على دراسة الموضوع الذي له صلة مباشرة بأحكام الميثاق. وأشار أيضاً إلى عدم وجود ازدواجية في الجهود مع عمل لجنة العلاقات مع البلد المضيف التي تتناول قضايا أكثر تحديداً، وذلك لأن المقترح يُعنى بمسائل قانونية عامة تؤثر أيضاً على مراكز عمل أخرى. وأعرب عن رأي مفاده أنه قد يكون من المفيد إجراء مناقشة لتجارب الدول الأعضاء، وأنه سيكون من المفيد ضبط معايير قابلة للتطبيق في العلاقة بين المنظمة من جهة والدول المضيفة بمختلف المناطق من جهة أخرى.

19 - وأشارت بعض الوفود إلى أنها لا تستطيع تأييد المقترح. وتم التأكيد مجدداً على الرأي القائل بأنه على الرغم من الطابع القانوني للمقترح، فإن لجنة العلاقات مع البلد المضيف هي المحفل المناسب للنظر في موضوع ورقة العمل؛ ولوحظ أن هذه اللجنة لا تزال تنظر فعلياً في المسائل المطروحة. لذلك، ارتأت بعض الوفود أن المقترح يكرر الجهود التي تبذلها الأجهزة الأخرى. وشجعت بعض الوفود أيضاً الدول المتضررة على أن تُثير مباشرة مع البلد المضيف أي قضايا ثنائية قائمة.

20 - وخلال التبادل العام للآراء وفي إطار الفريق العامل، عرض ممثل الاتحاد الروسي مقترحاً لموضوع جديد بعنوان "التحديات التي تواجه مقاصد ومبادئ ميثاق الأمم المتحدة الناشئة عن المبادرات التي تروج لتعزيز مشاركة المنظمات غير الحكومية في أعمال الأمم المتحدة"، مقدّم في ورقة العمل (A/AC.182/L.164) من الاتحاد الروسي، وإيران (جمهورية - الإسلامية)، وبوليفيا (دولة - المتعددة القوميات)، وبيلاروس، والجمهورية العربية السورية، وجمهورية كوريا الشعبية الديمقراطية، وسانغ فنسنت وجزر غرينادين، والصين، وغينيا الاستوائية، وفنزويلا (جمهورية - البوليفارية)، ومالي، ونيكاراغوا. ولاحظ أحد الوفود المقدمة للمقترح أن المنظمات غير الحكومية تشارك بالفعل في اجتماعات الأمم المتحدة وعملياتها ذات الصلة، إلا أنه لا يوجد تنوع كاف في التمثيل الجغرافي للمجتمع المدني، حيث تتمتع المنظمات غير الحكومية من البلدان المتقدمة النمو بفرص أكبر في الوصول إلى أنشطة الأمم المتحدة. ولوحظ أن السبب في هذا التفاوت هو امتلاك المنظمات غير الحكومية من البلدان المتقدمة النمو لموارد أكبر، وفرص أفضل في الحصول على التكنولوجيا والخبرات، مقارنةً بنظيراتها في العالم النامي. ووضع كهذا يعمّق أوجه عدم المساواة بين الدول المتقدمة النمو والدول النامية، ويضّر بالتالي بالمقاصد والمبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة. ولاحظ أحد مقدمي المقترح أن هيمنة المنظمات غير الحكومية من الدول المتقدمة النمو تُنتج لها نقل مواطن تركيز هيئات الأمم المتحدة نحو القضايا التي تكتسي أولوية بالنسبة للدول الغربية. وأوضح كذلك أن هناك حاجة إلى تنفيذ إصلاحات إجرائية تضمن التمثيل الجغرافي العادل والمتساوي للمنظمات غير الحكومية، وحاجة أيضاً إلى إنشاء آلية تجعل المنظمات غير الحكومية مسؤولة عن إساءة استخدام عمليات الأمم المتحدة.

21 - وخلال التبادل العام للآراء وفي إطار الفريق العامل، أيدت عدة وفود إدراج المقترح ضمن جدول أعمال اللجنة الخاصة، مشيرة إلى أهمية التمثيل الجغرافي المتساوي للمنظمات غير الحكومية. وتم التشديد على أهمية الحفاظ على المبادئ المكرسة في ميثاق الأمم المتحدة. ولوحظ أيضاً أن المقترح لا يسعى إلى تقليل أو إقصاء مشاركة المنظمات غير الحكومية في الأمم المتحدة، بل إلى حماية طابع المنظمة الحكومي الدولي.

22 - وذكرت بعض الوفود أنها لا تستطيع تأييد المقترح، بل تذهب حتى إلى معارضته. وقد لوحظ أنّ منظمات المجتمع المدني المستقلة تؤدي دورا هاما في مساعدة الأمم المتحدة على بلوغ مقاصدها، وأنه بالتالي لا بد من زيادة تعزيز مشاركة المنظمات غير الحكومية، بما يكفل مشاركتها من جميع المناطق وعلى قدم المساواة. وأشارت بعض الوفود إلى أنّ مشاركة المجتمع المدني تعطي منظورات جديدة وتحسّن نتائج عمل الأمم المتحدة. ولاحظت بعض الوفود أنّ مشاركة المنظمات غير الحكومية لا توسّع أوجه عدم المساواة بل تُقلّصها، وتمنح في الوقت نفسه صوتا لأكثر الفئات ضعفا، فتسهم بذلك في حماية حقوق الإنسان ومساءلة الحكومات. وأشار كذلك إلى النداء من أجل زيادة إشراك كافة أطراف المجتمع المدني في جميع ركائز نشاط الأمم المتحدة، المنصوص عليها التقرير المعنون "خطتنا المشتركة".

23 - وأقرّت بعض الوفود بما جاء في المقترح من وجود اختلالات في مشاركة المنظمات غير الحكومية في عمل الأمم المتحدة، إلّا أنّها اقترحت سُبلا مختلفة لمعالجة هذه المسألة. ولاحظت بعض الوفود أنّ منظمات المجتمع المدني تؤدي دورا حاسما في تعزيز الحوار بين الدول ومواطنيها، وفي توجيه الانتباه إلى المشاكل الهامة على الصعيد الوطني، مما يساعد على ضمان المساءلة. وأعرب عن رأي مفاده أنه ينبغي تحفيز مشاركة منظمات المجتمع المدني، بوسائل منها إزالة العقبات الإجرائية أمام المنظمات غير الحكومية من العالم النامي. وفي الوقت نفسه، ذهبت بعض الوفود إلى أنّ جميع المسائل المتصلة بمشاركة هذه المنظمات ينبغي تناولها في صُلب اللجنة المعنية بالمنظمات غير الحكومية. وأعرب عن رأي مفاده أنّ منظمات المجتمع المدني ليس من حقّها أن تطلب مساءلة أي دولة ذات سيادة عن شؤونها الوطنية، وتم التأكيد على ضرورة ترشيد دور المنظمات غير الحكومية.