اللجنة التحضيرية للمؤتمر الأول للأطراف المتعاقدة السامية في البروتوكول الخامس المتعلق بالمتفجرات من مخلفات الحرب والملحق باتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر

جنيف، ١٨ حزيران/يونيه ٢٠٠٧
البند ٦٨ من جدول الأعمال المؤقت
النظر في المسائل المتصلة بالتحضير للمؤتمر الأول للأطراف
السامية المتعاقدة في البروتوكول الخامس المتعلق بالمتفجرات
من مخلفات الحرب
المتابعة

تقديم التقارير الوطنية بموجب البروتوكول الخامس أفكار للتقاسم

ورقة مقدمة من الرئيس

الإطار المعياري

١- تناول الفقرة ٢ من المادة ١٠ من البروتوكول الخامس لاتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر، المعنونة "المشاورات بين الأطراف المتعاقدة السامية" مسألة تقديم التقارير الوطنية. وتنصّ على ما يلي:

"٢- وتشمل أعمال مؤتمرات الأطراف المتعاقدة السامية ما يلي:

[...]

(ب) النظر في المسائل المتعلقة بتنفيذ هذا البروتوكول على الصعيد الوطني، بما في ذلك تقديم تقارير وطنية على أساس سنوي [...]"

٢- كما تتضمن الفقرة ٥ من المادة ٨ المعنونة "التعاون والمساعدة" التزاماً بتوفير المعلومات. وتنصّ الفقرة على ما يلي:

"٥- ويتعهد كل طرف من الأطراف المتعاقدة السامية بتوفير المعلومات لقواعد البيانات ذات الصلة المنشأة في إطار منظومة الأمم المتحدة للأعمال المتعلقة بالألغام، ولا سيما المعلومات المتعلقة بمختلف وسائل وتكنولوجيات إزالة المتفجرات من مخلفات الحرب، أو قوائم أسماء الخبراء أو وكالات تقديم الخبرة

أو مراكز الاتصال الوطنية بشأن إزالة المتفجرات من مخلفات الحرب والقيام، على أساس طوعي، بتوفير المعلومات التقنية عن أنواع الذخائر المتفجرة ذات الصلة".

٣- كما ينبغي النظر في مسألة تقديم التقارير بموجب البروتوكول الخامس في ضوء نتائج المؤتمر الاستعراضي الثالث للاتفاقية (جنيف، ٧-١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٦)، وخاصةً المقرر ٣ بشأن إنشاء آلية امتثال يمكن تطبيقها على الاتفاقية وبروتوكولاتها، بصيغته الواردة في الإعلان الختامي للمؤتمر (الوثيقة الختامية، CCW/CONF.III/11، الجزء الثاني والمرفق الثاني). فوفقاً لهذا المقرر، تعهدت الدول الأطراف بتوفير المعلومات بشأن أي من المسائل التالية:

"(أ) نشر المعلومات عن الاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها وتعميمها على قواتها المسلحة وعلى السكان المدنيين؛

(ب) الخطوات المتخذة للوفاء بالمتطلبات التقنية المناسبة للاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها وأية معلومات أخرى مناسبة ذات صلة بها؛

(ج) التشريعات المتصلة بالاتفاقية والبروتوكولات الملحقه بها؛

(د) التدابير المتخذة في مجال التعاون والمساعدة التقنيين؛

(هـ) المسائل الأخرى ذات الصلة".

٤- ومقارنة بالأحكام المعنية بالالتزامات المماثلة بتقديم التقارير وتوفير المعلومات بموجب البروتوكول الثاني المعدل للاتفاقية (الفقرة ٤ من المادة ١٣ والفقرة ٢ من المادة ١١) أو بموجب اتفاقية حظر الألغام^(١) (المادة ٧) لا يحدد البروتوكول الخامس بوضوح الجوانب المختلفة للتقارير الوطنية سواء من حيث الإجراءات المطبقة أو المضمون، مما يتيح للدول الأطراف حرية تحديد جميع الطرائق. ولذا، فإن ثمة عدداً من القضايا الأساسية، على صعيدي المضمون والإجراء معاً، يتعين على الدول الأطراف تناولها من أجل إقامة آلية فعالة ومجدية لتقديم التقارير. وتتضمن هذه القضايا على سبيل المثال نطاق الالتزامات بالإبلاغ؛ والشكل الأكثر ملاءمة للتقارير؛ وتوقيت التقارير الأولية ودورية تحديثها؛ وحالة وأسلوب تعميم المعلومات بشأن تنفيذ البروتوكول على الصعيد الوطني.

(١) إن البروتوكول الثاني المعدل والبروتوكول الخامس للاتفاقية واتفاقية حظر الألغام متكاملة في جوانب كثيرة وتشكل مجتمعةً الإطار القانوني القائم للأعمال المتعلقة بالألغام. لذا تسعى هذه الورقة إلى الإشارة قدر الإمكان إلى الممارسة القائمة كما تتناول تقديم التقارير في ضوء الأحكام ذات الصلة في الصكوك القانونية المذكورة أعلاه.

النطاق

٥- إن تقديم التقارير ليس غاية في حد ذاته، بل هو جزء من هيكل تنفيذ البروتوكول. فالتقارير ينبغي أن تتيح سبلاً لتعزيز الامتثال، وتيسير تبادل المعلومات والتعبير عن الاحتياجات. كما أنها مؤشر جيد على التزام الدول الأطراف بأهداف المعاهدة. وبما أن تقديم التقارير يشكل تدبيراً هاماً من تدابير الشفافية وبناء الثقة، كثيراً ما يُنظر إليه بوصفه جزءاً من سلة التحقق والامتثال النمطية لمعاهدات نزع السلاح. بيد أن تقديم التقارير في إطار البروتوكول الخامس ينبغي أن يُنظر إليه في سياق الطابع الإنساني القوي لاتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر، وكوسيلة لدعم التنفيذ والتعاون وتعزيزهما وليس كتدبير متطفل من تدابير التحقق. فالتقارير ينبغي أن تُستخدم كأداة مفيدة لتحديد البلدان المتأثرة بالمتفجرات من مخلفات الحرب حالياً وفي المستقبل، (وتحديد ذاتياً)، فضلاً عن كونها مصدراً للمعلومات الأخرى ذات الصلة التي من شأنها تيسير تقديم المساعدة. وينبغي أن تركز التقارير على تقييم التقدم الجماعي والفردى للدول الأطراف نحو تحقيق أهداف المعاهدة، فتيح بذلك معلومات هامة تستند إليها أية أهداف وأولويات مستقبلية.

٦- وعليه، ومن منظور تقديم التقارير، يُتوخى إتاحة نوعين من المعلومات:

١٠ معلومات عامة بشأن التدابير القانونية والإدارية وغيرها من التدابير التي تتخذها الدول الأطراف بهدف تنفيذ البروتوكول؛

١٢ معلومات محددة تتعلق بحالة المتفجرات من مخلفات الحرب في كل دولة طرف.

٧- وفيما يتعلق بالبند ١٠٦ فإن المقرر المعني بإنشاء آلية امتثال يمكن تطبيقها على اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر هو مقرر أمر ويتضمن قائمة مفصلة ولكن غير حصرية بأنشطة التنفيذ المصاغة على نسق البروتوكول الثاني المعدل^(٢). ولذلك فمن المنتظر إتاحة هذه المعلومات في السياق الأوسع لتنفيذ الاتفاقية وجميع بروتوكولاتها، على النحو المتوخى في المقرر المعني بالامتثال.

٨- أما بالنسبة للبند ١٢٦ فيمكن إدراج المعلومات التالية باعتبارها مفيدة لأغراض التنفيذ الفعال للبروتوكول الخامس:

(أ) أنواع المتفجرات من مخلفات الحرب وكميتها الإجمالية في الأراضي الخاضعة لولاية الدولة أو سيطرتها (قدر الإمكان)؛

(ب) أنواع الذخائر المتفجرة المتروكة وكميتها الإجمالية في الأراضي الخاضعة لولاية الدولة أو سيطرتها؛

(٢) تشمل هذه الأنشطة: (أ) نشر المعلومات عن البروتوكول على قواها المسلحة وعلى السكان المدنيين؛ (ب) الخطوات المتخذة للوفاء بالمطلوبات التقنية للبروتوكول وأي معلومات مناسبة أخرى ذات صلة بها؛ (ج) التشريعات ذات الصلة بالبروتوكول؛ (د) التدابير المتخذة بشأن التعاون التقني والمساعدة التقنية؛ (هـ) غير ذلك من المسائل ذات الصلة.

(ج) موقع الأماكن التي تحتوي أو يُشتبه في احتوائها متفجرات من مخلفات الحرب، وأنواع الذخائر غير المنفجرة وكميتها الإجمالية (قدر الإمكان)؛

(د) حالة إزالة الألغام وبرامج إعادة التأهيل؛

(هـ) حالة برامج تدمير المتفجرات من مخلفات الحرب؛

(و) التدابير المتخذة لتوفير نظام فوري وفعال لإنذار السكان وتوعيتهم بالمخاطر؛

(ز) المعلومات المتعلقة بمختلف وسائل وتكنولوجيات إزالة المتفجرات من مخلفات الحرب أو قوائم أسماء الخبراء أو وكالات تقديم الخبرة أو مراكز الاتصال الوطنية بشأن إزالة المتفجرات من مخلفات الحرب، والمعلومات الأخرى المطلوبة بموجب الفقرة ٥ من المادة ٨ من البروتوكول الخامس؛

(ح) المسائل الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك نقل المتفجرات من مخلفات الحرب.

٩- بيد أن تقديم التقارير بموجب البروتوكول الخامس، كي يكون أداة مفيدة لتحقيق الأهداف المذكورة أعلاه، ينبغي أن يظل مرناً وألا يؤدي إلى زيادة غير ضرورية في التزامات الإبلاغ القائمة بموجب الصكوك الأخرى الملزمة قانوناً.

الممارسة القائمة

١٠- يتضمن كلٌّ من البروتوكول الثاني المعدل للاتفاقية واتفاقية حظر الألغام قائمة مفصلة بالمواضيع التي تعين تغطيتها في التقارير الوطنية. فبموجب البروتوكول الثاني المعدل للاتفاقية، تغطي القائمة المواضيع الواردة في الفقرة ٤ من المادة ١٣ فضلاً عن الفقرة ٢ من المادة ١١. أما في اتفاقية حظر الألغام، فإن المواضيع المتعلقة بالتنفيذ مدرجة في الفقرة ١ من المادة ٧.

توصية

١١- قد توّد الدول الأطراف في البروتوكول الخامس النظر في إنشاء قاعدة بيانات للمتفجرات من مخلفات الحرب تضمّ المعلومات المحددة المبيّنة في الفقرة ٧ أعلاه (سيُنظر في المعلومات المتعلقة بالتدابير القانونية والإدارية وغيرها من التدابير المحددة في الفقرة ٦ أعلاه في السياق الأوسع للائتمثال للاتفاقية وجميع بروتوكولاتها). وستُحال هذه المعلومات من خلال التقارير الوطنية الأولية وسيجري تحديثها بصورة منتظمة.

١٢- وقد توّد الدول الأطراف في البروتوكول الخامس، بدلاً من فرض وتيرة سنوية (أو غيرها) على تقديم التقارير، أن تنظر في نظام أكثر مرونة لتحديث المعلومات الواردة في التقارير الأولية بصورة منتظمة (قاعدة بيانات المتفجرات من مخلفات الحرب). فبموجب هذا النظام، لن تكون الدول الأطراف ملزمة بتوفير المعلومات إلا في الحالات التي يطرأ فيها تغيير على حالة المتفجرات من مخلفات الحرب لديها - نتيجة نزاع مسلح أو تدابير متخذة امتثالاً لأحكام البروتوكول الخامس. وبعبارة أخرى، سيتعين على الدولة الطرف التي تنفذ برنامجاً خاصاً

بالمستفجرات من مخلفات الحرب (كإزالة المتفجرات من مخلفات الحرب/الألغام، أو تدمير المتفجرات من مخلفات الحرب أو غير ذلك) أو أنشطة أخرى ذات صلة، أو التي وقعت أعمال قتالية على أراضيها مؤخراً، أن تحدّث تقريرها الوطني [سنوياً] في حين لن تخضع الدول غير المتأثرة بالمتفجرات من متخلفات الحرب وغير المنخرطة في أنشطة لها صلة بهذه المتفجرات لمثل هذا الالتزام.

استمارات الإبلاغ

١٣- إن وضع نموذج موحد للإبلاغ، يتسمّ بمرونة كافية لتمكين الدول الأطراف من إدراج معلومات إضافية إذا رغبت بذلك، من شأنه تيسير تنفيذ الالتزامات بتقديم التقارير.

الممارسة القائمة

١٤- في إطار البروتوكول الثاني المعدل واتفاقية حظر الألغام، رأت الدول الأطراف أن من الملائم اعتماد استمارات إبلاغ موحدة لكل موضوع تحدده كل معاهدة. وتمّ تعديل هذه الاستمارات لاحقاً لمراعاة الاحتياجات وخدمة أهداف الإبلاغ بصورة أفضل. وتتميز مجموعتنا استمارات الإبلاغ كلتاها بعدم الحصر وتتيحان للدول الأطراف توفير أي معلومات ذات صلة. وبالإضافة إلى ذلك، فقد أقرّت بموجب كلتا المعاهدتين صفحة غلاف مبسطة (ورقة موجزة) تُستخدم حالياً لغرض تيسير الإبلاغ عن المواضيع التي لا تعني دولة طرفاً ما أو التي لم تحدث فيها تغييرات منذ تقديم التقرير الوطني السابق. وتمثل استمارات الإبلاغ هذه إطاراً مفيداً ومرناً لتقديم المعلومات على النحو الذي تقتضيه المعاهدتان.

توصية

١٥- قد توّد الدول الأطراف في البروتوكول الخامس أن تعتمد نهجاً مماثلاً للنهج القائم في إطار إجراءات الإبلاغ المماثلة. وإذا تقرر ذلك، قد توّد الأمم المتحدة وضع نماذج للإبلاغ تغطي كل موضوع من مواضيع الإبلاغ المتفق عليها كي توافق عليها الدول الأطراف في مؤتمرها الأول الذي سيُعقد في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧. ولن تكون هناك حاجة لإدراج صفحة غلاف إضافية للإبلاغ الموجز لأن الدول الأطراف لن تكون ملزمة بتقديم تقارير سنوية وإنما بالإبلاغ فقط عن التغييرات التي تطرأ على حالة المتفجرات من مخلفات الحرب. وفي الحالة الأخيرة، لن تكون الدول ملزمة بتقديم استمارات الإبلاغ بشأن المواضيع التي لا صلة لها بها أو التي لم تحدث فيها تغييرات منذ فترة الإبلاغ السابقة، وإنما عليها فقط أن تبلغ عن المواضيع التي حدثت فيها تغييرات.

تقديم التقارير الأولية

١٦- لم يتطرق البروتوكول الخامس إلى توقيت تقديم التقارير الأولية.

الممارسة القائمة

١٧- بموجب البروتوكول الثاني المعدل قدّمت ٣١ دولة من أصل ٤٥ دولة طرفاً في البروتوكول آنذاك تقاريرها الوطنية السنوية الأولية قبل انعقاد المؤتمر السنوي الأول. واستخدمت لهذا الغرض استمارات الإبلاغ المقترحة، التي

قدمتها النمسا أثناء الاجتماع التحضيري للمؤتمر الاستعراضي الأول^(٣). وعملاً بالفقرة ١ من المادة ٧ من اتفاقية حظر الألغام، تقدم كل دولة طرف تقريراً إلى الأمين العام للأمم المتحدة "في أقرب وقت ممكن عملياً، وعلى أي حال في موعد لا يتجاوز ١٨٠ يوماً من بدء نفاذ هذه الاتفاقية بالنسبة لتلك الدولة الطرف...".

توصية

١٨- قد توّد الدول الأطراف في البروتوكول الخامس النظر في تحديد مهلة زمنية معقولة [١٨٠ يوماً من بدء نفاذ البروتوكول بالنسبة للدولة الطرف] لتقديم التقرير الأولي. أما الدول التي سبق أن دخل هذا البروتوكول حيز التنفيذ بالنسبة إليها، فينبغي تحديد المهلة بأسلوب يتيح فترة معقولة لجمع المعلومات الضرورية وإعداد التقارير الأولية، ولكن أيضاً مع ضمان إتاحة التقارير في الموعد المحدد للاجتماع الرسمي/غير الرسمي الذي سينظر فيها.

الدورية

١٩- إن تقديم التقارير، كما سبق ذكره، ليس هدفاً وإنما أداة. فتقديم التقارير مهم لتحديد البلدان المتأثرة بالمتفجرات من مخلفات الحرب والمحتاجة للمساعدة وتحديد أولوياتها في أبكر وقت ممكن. وستكون هذه التقارير مهمة أيضاً لتقييم التقدم المحرز في تنفيذ البروتوكول فضلاً عن التبادل الدوري للمعلومات المتعلقة بكفاءة برامج التعاون والمساعدة المطبقة لمعالجة الجوانب المختلفة لمشكلة المتفجرات من مخلفات الحرب. لذا فإن دورية تحديث التقارير ينبغي أن تستند إلى ضرورة هذا القياس الدوري للتقدم المحرز وليس إلى قرار لا داعي له بالإبلاغ من أجل الإبلاغ. كما ينبغي أن تستند إلى وتيرة/دورية الاجتماعات (الرسمية أو غير الرسمية) للدول الأطراف في البروتوكول التي ستتناول مسألة التنفيذ.

الممارسة القائمة

٢٠- تنصّ الفقرة ٤ من المادة ١٣ من البروتوكول الثاني المعدل على دورية تقديم التقارير (تقارير سنوية). بيد أن البروتوكول لم يتطرق إلى التاريخ المحدد للتقارير السنوية ولا إلى الفترة التي يتعين أن تغطيها التقارير الوطنية السنوية. وقد تناول المسألة الأولى فريق خبراء المؤتمر السنوي الأول للدول الأطراف في البروتوكول المعدل الثاني في عام ١٩٩٩، الذي أوصى بتقديم التقارير الوطنية السنوية قبل ثمانية أسابيع على الأقل من انعقاد المؤتمرات السنوية بغية إتاحة الوقت الكافي للدول الأطراف من أجل دراسة التقارير. وفيما يتعلق بالفترة المشمولة بالتقرير، تتبع الدول الأطراف ممارسات مختلفة، إذ يقدم بعضها تقارير عن السنة التقويمية المنصرمة فيما تغطي تقارير دول أخرى الفترة بين المؤتمرات السنويين السابق واللاحق.

٢١- وتتضمن اتفاقية حظر الألغام من جانبها أحكاماً ثابتة بشأن دورية التحديث (سنوياً) وموعد التقديم (٣٠ نيسان/أبريل من كل سنة) والفترة المشمولة بالتقارير المقدمة بموجب المادة ٧ (السنة التقويمية الأخيرة، أي من ١ كانون الثاني/يناير إلى ٣١ كانون الأول/ديسمبر من السنة السابقة لتقديم التقرير).

(٣) عُدلت تلك الاستمارات فيما بعد وأصبحت استمارات الإبلاغ الموحدة بموجب المعاهدة.

توصية

٢٢- قد توّد الدول الأطراف في البروتوكول الخامس أن تنظر في إجراء تحديث سنوي (عند الاقتضاء) للمعلومات المدرجة في قاعدة بيانات المتفجرات من مخلفات الحرب. وقد توّد أيضاً تحديد مهل زمنية لتقديم المعلومات المحدّثة على نحو يتيح للدول الأطراف وقتاً كافياً لدراسة المعلومات قبل انعقاد الاجتماع الرسمي/غير الرسمي التالي المعني بتنفيذ البروتوكول الخامس. وقد تخضع دورية تقديم المعلومات المحدّثة والمهل الزمنية إلى التغيير والتعديل مستقبلاً.

تعميم التقارير

٢٣- لم يتطرق البروتوكول الخامس إلى مسألة تعميم التقارير الوطنية.

الممارسة القائمة

٢٤- تُقدّم التقارير الوطنية بموجب البروتوكول الثاني المعدّل واتفاقية حظر الألغام بإحدى اللغات الأصلية المعتمدة، ولا تترجم إلى أي لغة أخرى للحدّ من التكلفة. بيد أن للدولة الطرف أن تقدم أيضاً ترجمة غير رسمية لتقريرها الوطني بأي لغة من لغات الأمم المتحدة الرسمية. وفي حالة البروتوكول الثاني المعدّل، تصدر التقارير الوطنية المقدمة في المهل الزمنية المحددة كوثائق رسمية للمؤتمر السنوي.

٢٥- وتحال التقارير الوطنية بموجب كلا الصكّين إلى الأمين العام للأمم المتحدة وتدرج في قاعدة البيانات ذات الصلة التي أنشأها فرع مكتب الأمم المتحدة لشؤون نزع السلاح في جنيف.

توصية

٢٦- قد توّد الدول الأطراف في البروتوكول الخامس أن تتبع الممارسة القائمة: أي تقديم التقارير الوطنية والتقارير المحدّثة بإحدى اللغات الأصلية المعتمدة للاتفاقية، وفي شكل إلكتروني إن أمكن. كما يمكن تقديم ترجمة غير رسمية للتقارير الوطنية والتقارير المحدّثة.

٢٧- تحتفظ أمانة اتفاقية حظر أو تقييد استعمال أسلحة تقليدية معينة يمكن اعتبارها مفرطة الضرر أو عشوائية الأثر بقاعدة البيانات هذه وتكون متاحة للجميع: الدول الأطراف والدول غير الأطراف فضلاً عن عامة الجمهور. ويمكن تشجيع الدول غير الأطراف في البروتوكول الخامس أيضاً على تزويد قاعدة البيانات بتقارير وطنية طوعية.

الاستعراض

٢٨- يمكن إخضاع آلية تقديم التقارير هذه للاستعراض في غضون خمس سنوات.