

Distr.: General
31 August 2020
Arabic
Original: English



لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الدورة الثالثة والخمسون المستأنفة
فيينا (عبر الإنترنت)، 14-18 أيلول/سبتمبر 2020

برنامج العمل

ورقة مقدّمة من حكومة الاتحاد الروسي

مذكّرة من الأمانة

قدّمت حكومة الاتحاد الروسي إلى الأمانة ورقة لكي تنظر فيها اللجنة في دورتها الثالثة والخمسين المستأنفة. وقد تلقت الأمانة الورقة في 28 آب/أغسطس 2020، ويرد في مرفق هذه المذكرة النصّ الذي تسلّمته الأمانة، مستنسخاً بالشكل الذي تلقّته به.



الرجاء إعادة استعمال الورق



المرفق

[الأصل: بالروسية]

مقترح من الاتحاد الروسي لتحديث جدول أعمال الأونسيترال في ضوء جائحة مرض فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19)

أولاً- مقدمة

- 1- لم تتسبب جائحة مرض فيروس كورونا المستجد (كوفيد-19) التي اجتاحت المجتمع الدولي في أزمة في مجال الرعاية الصحية فحسب، بل كان لها أيضاً أثر سلبي شامل على الاقتصاد العالمي والتجارة الدولية.
- 2- ولم يكن ظهور الجائحة في حد ذاته ولا حجم انتشارها متوقعين بالنسبة للدول التي كان عليها أن تتخذ قرارات صعبة، مع العمل على تحقيق التوازن بين ضرورة حماية حياة الأشخاص وصحتهم وضرورة حماية المصالح التي تعتبر ذات أهمية حاسمة لاقتصادات الدول والتجارة الدولية. وكان على السلطات التشريعية والتنفيذية في الدول، لدى اتخاذها تدابير تنظيمية رقابية طارئة، أن تواجه ضيق الوقت وشح المعلومات وعدم وجود أدلة تجريبية ومواد تحليلية. ولم تكن هناك دراسات موثوقة بشأن الضوابط القانونية ذات الصلة التي يمكن استخدامها كدليل للتقليل إلى أدنى حد من التكاليف الاقتصادية وغيرها من التكاليف. ولا شك أن الفوارق بين النهج التنظيمية الرقابية التي اختارتها الدول قد أثرت على التجارة الدولية، حيث اضطرت الأعمال التجارية الدولية إلى استيفاء متطلبات طارئة جديدة.
- 3- ولا يمكن اعتبار عدم الاتساق في المسائل الأساسية المتعلقة بالتنظيم الرقابي للتجارة الدولية أثناء جائحة كوفيد-19 مشكلة معزولة ستتناقص حدة عواقبها بمرور الوقت. ورغم النتائج الإيجابية التي حققتها بعض الدول في مجال تطوير لقاح، لا يزال الخبراء يرون أن هناك مخاطر كبيرة لظهور موجات جديدة من عدوى فيروس كورونا. وهذا السيناريو يعني جولات جديدة من القيود التي ستفرض على التجارة الدولية. وإذا ما تحقق هذا السيناريو، فقد تكون له آثار أكثر تدميراً على الاقتصاد العالمي. والأهم من ذلك أن نقشي فيروس كورونا قد أظهر أن المجتمع الدولي لا يملك مجموعة أدوات جاهزة يمكن استخدامها في حالات مختلفة تنتج عن فرض قيود كبيرة وغير متوقعة على التجارة. وهذا يعني أنه في حالة ظهور طوارئ جديدة، حتى وإن كانت غير مرتبطة بمرض فيروس كورونا، فمرة أخرى، لن تكون لدى المجتمع الدولي أية صكوك جاهزة لتمكينه من اعتماد حلول تنظيمية رقابية متسقة.
- 4- وقد أثرت جائحة كوفيد-19 بشدة على عمل الأمم المتحدة وجدول أعمالها. وأطلق الأمين العام استجابة الأمم المتحدة الشاملة لكوفيد-19، بوصفها من بين التدابير المتخذة لمكافحة هذا المرض الجديد.⁽¹⁾ ويتمثل أحد الأهداف الرئيسية لعمل الأمم المتحدة في هذا المجال في التصدي لعواقب الجائحة وتكوين اقتصاد مستدام قادر على الصمود أمام التحديات التي تضاهي نقشي فيروس كورونا في المستقبل.⁽²⁾
- 5- وانضمت كل من منظمة التجارة العالمية والبنك الدولي ومنظمة الطيران المدني الدولي ومنظمات دولية أخرى إلى منظمة الصحة العالمية في السعي إلى إيجاد سبل للتغلب على عواقب الجائحة. غير أن هذه المنظمات مقيدة بمجالات اختصاصها، وبالتالي من حيث الأدوات المتاحة لها أيضاً. ونتيجة لذلك، فهي غير

(1) انظر www.un.org/sites/un2.un.org/files/un_comprehensive_response_to_covid-19_june_2020.pdf

(2) انظر <https://www.un.org/ar/un-coronavirus-communications-team/launch-report-socio-economic-impacts-covid-19>

قادرة على وضع حلول قانونية موحدة ذات طابع عالمي أو شامل لعدة قطاعات. ونعتقد أن لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي (الأونسيترال)، إلى جانب المؤسسات الدولية الأخرى، يمكنها، وينبغي لها، أن تسهم إسهاماً كبيراً في مكافحة الجائحة وعواقبها السلبية.

6- ونظراً للطابع الملح للغاية الذي تتسم به مسألة استحداث أدوات قانونية موحدة لمكافحة مرض فيروس كورونا والتقليل إلى أقصى حد من آثاره السلبية على التجارة الدولية، يبدو ضرورياً تحديث جدول أعمال الأونسيترال الحالي ليغطي المسائل المتعلقة بتنظيم التدابير الرامية إلى التصدي لعواقب هذه الجائحة العالمية وحالات الطوارئ الأخرى التي تترتب عليها قيود كبيرة على التجارة العالمية. ولهذا الغرض، نقترح إنشاء فريق عامل تسند إليه ولاية مقابلة داخل الأونسيترال.

ثانياً - عواقب القيود التي تفرضها جائحة كوفيد-19 على الاقتصاد العالمي والأعمال التجارية

7- وفقاً لتقرير الأمم المتحدة بشأن الحالة والتوقعات الاقتصادية في العالم في منتصف عام 2020 "World economic situation and prospects as of mid-2020"، فإن ما يقرب من 90 في المائة من الاقتصاد العالمي قد تعرّض لشكل من أشكال الإغلاق، مما أدى إلى تعطيل سلاسل الإمداد وانكماش طلب المستهلكين وتسريح ملايين الأشخاص.⁽³⁾

8- وفي الفترة من آذار/مارس حتى حزيران/يونيه 2020، استحدثت الدول تدابير تجارية جديدة، تتعلق 60 في المائة منها بانتشار مرض فيروس كورونا. وقد تسببت القيود في انخفاض كبير في أحجام الإنتاج. وبلغ نطاق التغطية التجارية للتدابير التقييدية نحو 417,5 مليار دولار أمريكي.⁽⁴⁾

9- ولا تزال التوقعات المتعلقة بالتداعيات الاقتصادية على التجارة الدولية وتوريد السلع والخدمات عبر الحدود سلبية بسبب جائحة كوفيد-19. فمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي تتوقع انخفاض الناتج المحلي الإجمالي على الصعيد العالمي بنسبة تبلغ 7,6 في المائة سنة 2020.⁽⁵⁾ ووفقاً لتقديرات مؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية، سينخفض الاستثمار الأجنبي المباشر بنسبة تتراوح بين 5 و15 في المائة، ليعود إلى مستواه خلال الفترة 2008-2009، وهما السنتان اللتان سادت فيهما الأزمة المالية العالمية.⁽⁶⁾

ثالثاً - الدور القيادي للأونسيترال في وضع نهج موحدة في مجال القانون التجاري الدولي بهدف معالجة عواقب الجائحة العالمية وحالات الطوارئ الأخرى

10- في ضوء نقشي فيروس كورونا، أعلنت الدول عن مجموعات من التدابير الرامية إلى تكييف نظمها القائمة مع الظروف الجديدة والتغلب على آثار الجائحة.⁽⁷⁾ غير أن هذه التدابير اتسمت بعدم الاتساق إلى حد كبير.⁽⁸⁾

11- والأزمة الراهنة سبب كافٍ وقاهر لتتقيد برنامج عمل الأونسيترال، نظراً إلى أن الأزمات الاقتصادية والمالية قد أثرت في جدول أعمالها في الماضي. وكما تبين أثناء حلقات النقاش المعقودة عن بعد في إطار

(3) انظر www.un.org/development/desa/en/news/policy/wesp-mid-2020-report.html

(4) انظر www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/23rd-Report-on-G20-Trade-and-Investment-Measures.pdf

(5) انظر https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-outlook/volume-2019/issue-2_7969896b-en#page4

(6) انظر <https://unctad.org/en/pages/newsdetails.aspx?OriginalVersionID=2299>

(7) انظر www.uneca.org/sites/default/files/PublicationFiles/atpc_brief-covid-19_export_restrictions-legal-analysis_eng_final.pdf

(8) انظر www.un.org/development/desa/en/wp-content/uploads/2020/07/PB-Compilation-final.pdf

الأونسيترال بشأن جائحة كوفيد-19،⁽⁹⁾ فقد نجحت اللجنة في تطوير أدوات يمكن للدول استخدامها بثقة في الحالات العاجلة، معتمدة على موثوقية الأونسيترال وعلى المستوى العالي من الخبرة الفنية الذي تتمتع به. وعلاوة على ذلك، شرعت الأونسيترال بالفعل في العمل الأولي بهذا الشأن وجمعت مواد لتقييم أكثر الأطر التنظيمية الرقابية فعالية فيما يتعلق بمرض فيروس كورونا.

12- وأثناء حلقات النقاش المعقودة عن بعد في إطار الأونسيترال بشأن جائحة كوفيد-19، أطلعت الدول بعضها البعض على تجربتها في اشتراع قواعد مختلفة لتيسير تعافي التجارة في السلع (والخدمات) وتبادل المعلومات، مع إيلاء الاعتبار الواجب لمتطلبات الأمان الضرورية وحماية الأعمال التجارية. ومع ذلك، وبالنظر إلى المواقف التي أعرب عنها المشاركون خلال ذلك الحدث الافتراضي، من الواضح أنه لا تزال هناك حاجة إلى إجراء مناقشة أكثر تركيزاً وشمولاً للصوصك التي من شأنها أن تشجع على تنمية التجارة الدولية أثناء تفشي فيروس كورونا. ومن الواضح أن تبادل الخبرات الذي جرى أثناء حلقات النقاش المعقودة عن بعد لا يمكن اعتباره شاملاً، ولكنه يمكن أن يشكل مادة تجريبية هامة للتحليل ونقطة انطلاق ممتازة للعمل الذي يحتمل أن تضطلع به الأونسيترال مستقبلاً. وفي الوقت نفسه، ونظراً لعدم تمكن بعض الدول من عرض التدابير التي اتخذتها بالكامل، ضمن الإطار الزمني المحدود المخصص لحلقات النقاش المعقودة عن بعد، سيكون من الضروري جمع مزيد من البيانات عن الممارسات ذات الصلة في تلك الدول.

13- وبما أن الأونسيترال لديها ولاية واسعة تغطي جميع جوانب تنظيم التجارة الدولية، فإننا نعتقد أنها تمثل أفضل محفل لمناقشة ووضع نهج موحدة للتنظيم الرقابي للتجارة الدولية في حالات طوارئ مشابهة في طبيعتها لجائحة عالمية، وحماية المشاركين في التجارة، والنجاح في التغلب على آثار مثل هذه الظواهر.

14- إن حجم أزمة كوفيد-19 كبير بحيث أثرت فعلياً على جميع مجالات ولاية الأونسيترال.⁽¹⁰⁾ ولذلك، فإن الأونسيترال هي الأقدر على ضمان إيجاد معيار مشترك للمجتمع الدولي يستند إلى أفضل الممارسات ويساعد على تبسيط المعاملات عبر الحدود، والترويج لممارسات جديدة في التجارة الدولية، وتهيئة بيئة قانونية شفافة ويمكن التنبؤ بها، تمكن جميع الأطراف المهتمة من مواصلة الأنشطة الاقتصادية عبر الحدود مع الخضوع للحد الأدنى من القيود.

15- وبما أن جميع دول العالم قد اضطرت إلى مواجهة حالة الطوارئ غير المتوقعة التي نتجت عن جائحة كوفيد-19، فإن وجود إطار تنظيمي رقابي موحد ستكون له دون شك انعكاسات إيجابية واسعة النطاق. كما سيؤثر تأثيراً إيجابياً على التدابير التي تتخذها الدول في جميع مجالات التنظيم الرقابي ذات الصلة. ونتيجة لذلك، ستُنشئ نصوص الأونسيترال أساساً لقواعد جديدة تأخذ في الاعتبار التحديات الراهنة وتنظم كيفية عمل الدول في سياق القيود التجارية الطارئة.

16- ويرى الاتحاد الروسي أن التحديث السريع لجدول أعمال الأونسيترال في ضوء التحديات والتهديدات الدولية الجديدة سيتيح القيام بما يلي:

- (أ) دراسة التجربة الناشئة حديثاً والمتمثلة في إدراج قواعد خاصة في تشريعات الدول في الحالات الطارئة واستبانة أنجح الممارسات والمسائل التي لم تحل؛
- (ب) مساعدة الأعمال التجارية على التغلب على عواقب الجائحة من خلال وضع الشروط النموذجية اللازمة للحد من المخاطر على الأنشطة التجارية في ظل السياق الحالي؛

(9) انظر <https://uncitral.un.org/ar/COVID-19-panels>

(10) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والعشرون، الملحق 16 (رقم A/7216)، الفقرتان 40 و48.

(ج) تيسير تشكيل اقتصاد أكثر استدامة وقواعد تجارية دولية قادرة على الصمود بفعالية أمام التحديات المستقبلية التي تصاهي أزمة كوفيد-19.

رابعاً - قائمة مؤقتة بالمسائل التي يمكن النظر فيها في إطار عمل الأونسيترال

17- بالنظر إلى التدابير التي اتخذتها الدول لمنع انتشار فيروس كورونا، قد تنشأ مشاكل كبيرة في الممارسة العملية نتيجة لعدم وجود إطار قانوني موحد، بما في ذلك فيما يتعلق بالمسائل التالية:

(أ) النطاق المسموح به لتدخل الدولة في العلاقات التعاقدية في الحالات الطارئة مثل جائحة كوفيد-19 (مثل خفض الإلزامي لسعر العقد طوال فترة التدابير التقييدية؛ منح أطراف العقد حق إنهائه المبكر؛ الإيقاف المؤقت للتنفيذ في إطار العقود المستمرة (مثل عقود الإيجار، والإيجارات التمويلية، والقروض، وما إلى ذلك))؛

(ب) المسائل المتعلقة بالمسؤولية التي تقع على طرف ما في العقد ارتباطاً بتنشيط تنفيذ العقد (بسبب القوة القاهرة) أو بالتعديلات الإلزامية لشروط الوفاء بالالتزامات نتيجة للحظر الذي تفرضه الدول بموجب القانون العام؛

(ج) قواعد خاصة للإفلاس تطبق طوال فترة التدابير التقييدية المتخذة لمكافحة مرض فيروس كورونا (مثل وقف إجراءات الإفلاس وإعادة هيكلة الديون)؛

(د) رقمنة الإجراءات القانونية للحد من خطر انتشار مرض فيروس كورونا (إبرام العقود عبر الإنترنت (بطرائق منها برامج ومواقع تجميع المعلومات عبر شبكة الإنترنت)، وتوسيع قائمة الحالات التي يمكن فيها استخدام التصويت عبر الإنترنت في الإجراءات المؤسسية الخاصة بالشركات، وتوحيد التنظيم الرقابي للعقود الذكية ووضع الآليات القانونية لتوثيق وتحديد هوية الأطراف المقابلة من أجل إبرام العقود العابرة للحدود عبر الإنترنت)؛

(هـ) إمكانية وضع آليات قانونية إضافية لدعم التجارة الدولية في الدول النامية وفي الدول التي عانت أكثر من غيرها من أثر تفشي فيروس كورونا؛

(و) حماية البيانات الشخصية في سياق العمل/تقديم الخدمات عن بعد، بما في ذلك حماية الصور والأصوات ووسائل التعرف عليها.

18- ومن شأن توحيد هذه المسائل وغيرها على الصعيد الدولي أن يتيح إنشاء مجموعة أدوات جاهزة للاستعمال يمكن للدول أن تستخدمها على أساس طوعي في إطار قوانينها الوطنية قصد التقليل إلى أدنى حد من أثر أية حالة طوارئ جديدة على التجارة الدولية. وعلاوة على ذلك، فهذه النهج الموحدة إزاء مسائل القانون الموضوعي المتصلة بالتدابير التي تتخذها الدول من أجل التصدي لحالات الطوارئ من شأنها أن تساعد على خفض تكاليف المعاملات التي تتحملها الأطراف التجارية بغية إجراء تحليلات قانونية للفروق الموجودة في التنظيم الرقابي بين مختلف البلدان، الأمر الذي من شأنه أيضاً أن يؤثر على نحو كبير وإيجابي في تنمية التجارة الدولية.

19- وبناء على ذلك، إذا ما أنشئ فريق عامل جديد، فيمكن أن تكون هذه المسائل وغيرها جزءاً من ولايته.

خامساً - النطاق المقترح لعمل الأونسيترال وأمانتها

20- بالنظر إلى اتساع نطاق المسائل المرتبطة بالتغلب على آثار تفشي فيروس كورونا، والطابع الملح غير المسبوق الذي تنسم به، والترابطات القائمة بين مجالات التنظيم الرقابي التي تأثرت بالجائحة والتي تغطي تخصصات متعددة، يبدو من الضروري دراسة هذه المسائل في إطار فريق عامل مستقل يمكن للجنة أن تقترح إنشاءه على

الجمعية العامة بحيث يبدأ العمل على نحو فعلي في موعد لا يتجاوز عام 2021، ويمكن وضع خريطة طريق له للسنوات الموالية. وعلاوة على ذلك، وبالنظر إلى الحاجة الملحة إلى الشروع في مناقشة هذه المسائل في أقرب وقت ممكن، يبدو من المناسب إثارة مسألة تقديم هذا المقترح إلى الجمعية العامة في اجتماع الأونسيترال القادم نفسه.

21- ولتحقيق هذه الأهداف، يبدو من المُلح أيضا أن توّزع أمانة الأونسيترال، على سبيل الأولوية، بتحليل الوسائل المتاحة للتغلب على المشاكل القانونية التي استبينت أثناء جائحة كوفيد-19 وأن تعالج هذا الموضوع باعتباره موضوعا بالغ الأهمية. وسيساعد ذلك الفريق العامل الجديد على البدء في النظر في أكثر المسائل إلحاحا في أقرب وقت ممكن.

22- وهكذا، يمكن لأمانة الأونسيترال أن تجري تحليلا أوليا للمشهد التنظيمي الرقابي الحالي، والاحتياجات الحالية والمتوقعة للتنظيم الرقابي لمختلف العلاقات القانونية، ووجود أو عدم وجود آليات قانونية مناسبة لتلبية تلك الاحتياجات (مع مراعاة ضرورة تحديد الأولويات حسب الطابع الملح للاحتياجات من حيث التوحيد على الصعيد الدولي). وبغية مساعدة الأمانة على جمع المزيد من المعلومات، يمكن للدول أن تقدم إليها ردودها على الأسئلة ذات الصلة.

23- ويمكن أن تشمل الآليات التي يمكن النظر فيها على أساس نتائج أنشطة الفريق العامل الجديد، على سبيل المثال، توصيات تهدف إلى مساعدة الأطراف الخاصة على صياغة بنود عقودها صياغة صحيحة من أجل التقليل إلى أقصى حد من المخاطر التي تشكلها الحالات المماثلة للجائحة؛ القوانين النموذجية المتعلقة بهذا المجال؛ أدوات لضمان العودة إلى العمل بشكل اعتيادي في المؤسسات الصغرى والصغيرة والمتوسطة في حالات الطوارئ.

24- وقد يكون وضع وتوحيد التدابير التي تتخذها الدول في سياق نقشي فيروس كورونا وعواقبه بمثابة أرض خصبة لتوجيه الانتباه إلى عمل الأونسيترال المتعلق بتشكيل التنظيم الرقابي في مجال القانون التجاري الدولي في الظروف الطارئة التي تؤثر على المجتمع الدولي بأسره.

25- وهذا الموضوع يفي بالمعايير المنطبقة على المواضيع ذات الأولوية على النحو المبين في التقرير المتعلق بالتطوير التدريجي للقانون التجاري الدولي، الذي قدمه الأمين العام إلى الجمعية العامة في دورتها الحادية والعشرين (A/6396).⁽¹¹⁾

سادسا - الاستنتاجات

26- إن منظومة الأمم المتحدة تقوم في المقام الأول على مبادئ التعاون وتوحيد الجهود من أجل التغلب على التحديات التي تهدد استقرار النظام العالمي والاقتصاد العالمي ورفاه شعوب العالم. وجائحة كوفيد-19 بالتحديد تمثل تحديا من هذا النوع، حيث إنها غير مسبوقه من حيث طبيعتها وعدد الأشخاص الذين تؤثر فيهم. ولهذا السبب، لا ينبغي للأونسيترال أن تظل على الهامش، لكونها ليست فقط جزءا لا يتجزأ من الأمم المتحدة بل أيضا الهيئة الرئيسية التابعة للمنظمة التي تعمل على توحيد الآليات القانونية في مجال التجارة الدولية.

27- وعلى الرغم من محدودية الوقت والموارد المتاحة للأونسيترال، فلن يكون من الحكمة السماح بأي تأخير في بحث الدول عن صكوك جديدة وموحدة ومتوازنة للتصدي لحالات الطوارئ مثل مرض فيروس كورونا. وينبغي للدول أن تكون متحدة في العمل وأن تقرر تخصيص موارد للأونسيترال بغية التصدي على نحو سريع للمشاكل التي يسببها فيروس كورونا للمجتمع العالمي. ونحن مقتنعون بأن الأونسيترال هي أفضل

(11) انظر الوثيقة A/CN.9/774.

منتدى لاستحداث طرائق فعالة للتغلب على تأثير جائحة كوفيد-19 ومساعدة المجتمع العالمي على إنشاء نظم قانونية واقتصادية مستدامة قادرة على مواجهة التحديات العالمية في المستقبل.

28- ويعتقد الاتحاد الروسي أن تحديث جدول أعمال الأونسيتال في مواجهة التحديات والتهديدات الدولية الجديدة سيتيح القيام بما يلي:

- (أ) توحيد القواعد التي تنظم اعتماد الدول لتدابير في سياق جائحة أو حالة طوارئ أخرى؛
- (ب) إدراج أفضل الممارسات في تشريعات الدول المتعلقة بالتنظيم القانوني للقطاعات الجديدة والمسائل الناشئة عن حالات الطوارئ؛
- (ج) استبانة الحواجز القانونية غير المبررة التي نشأت أمام التجارة الدولية نتيجة لاتخاذ الدول تدابير تقييدية في مجال التجارة، وإزالتها على نحو استباقي؛
- (د) تيسير تطوير المؤسسات وفروع النظم القانونية الوطنية الأخرى التي تهدف أيضاً إلى التنظيم القانوني للمجالات ذات الصلة المتأثرة بحالات الطوارئ (قوانين الجمارك والضرائب والقوانين الإجرائية) أو تتصل بذلك؛
- (هـ) تمكين الأونسيتال من تقديم مساهمة ذات توجه عملي في برنامج التصدي لعواقب كوفيد-19 وحالات الطوارئ الجديدة المحتملة؛
- (و) تيسير تنفيذ أهداف التنمية المستدامة.⁽¹²⁾

29- وبالنظر إلى ما سبق، ندعو اللجنة إلى النظر في أن تطلب إلى الجمعية العامة إنشاء فريق عامل جديد للأونسيتال. وينبغي أن تتعلق ولاية هذا الفريق بالمسائل المتصلة بالتغلب على عواقب الجائحة العالمية وغيرها من حالات الطوارئ الواسعة النطاق التي تضع عوائق مادية أمام التجارة الدولية.

(12) انظر <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ar/>.