الأمم المتحدة

A/CN.9/639

الجمعية العامة

Distr.: General
22 November 2007
Arabic
Original: English

لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي
الدورة الأربعون المستأنفة
فيينا، ١٠-١٤ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٧

القواعد الإجرائية للأونسيترال وطرائق عملها

مذكّرة من الأمانة*

ملاحظات مقدّمة من الولايات المتحدة

قدّمت حكومة الولايات المتحدة إلى أمانة لجنة الأمم المتحدة للقانون التجاري الدولي ملاحظات بشأن القواعد الإجرائية للأونسيترال وطرائق عملها. ويُستنسخ نص الملاحظات كمرفق لهذه المذكّرة بصيغته الواردة إلى الأمانة، مع إدخال تغييرات تتعلق بالشكل.

* تلقّت الأمانة ملاحظات الولايات المتحدة الواردة في مرفق هذه المذكّرة يوم ٢١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٧.

051207 V.07-88300 (A)

مرفق

ملاحظات الولايات المتحدة على القواعد الإجرائية للأونسيترال وطرائق عملها

مذكّرة موجّهة إلى الأمانة

أولا- مقدّمة

١- تعمل الأونسيترال منذ ٤٠ عاماً كهيئة شديدة الفعالية من هيئات الأمم المتحدة تسعى إلى تزويد العالم بإطار لدعم التجارة والعمل التجاري على الصعيد العالمي. ويحق للدول الأعضاء والمراقبة أن تفخر بما قدّمته على مدى السنين من مساهمات في تطوير الممارسات التجارية الدولية من خلال صوغ قوانين نموذجية وأدلة تشريعية ومعاهدات ونصوص قانونية دولية أخرى. وكثير من هذه الصكوك أصبح معتمداً أو يُستعمل كنموذج لتطوير القوانين في مختلف أنحاء العالم.

٢- ويرد في مذكّرة للأمانة، متاحة في موقع اللجنة على الويب الشبكي،[1] شرح واضح جداً لقواعد الأونسيترال الإجرائية وطرائق عملها. وينبغي أن تكون تلك الورقة هي الأساس لأي استعراض لقواعد الأونسيترال الإجرائية وطرائق عملها. وهي تبين أن تلك القواعد والطرائق تعمل بصورة جيدة وكان لها دور هام في إنتاج ما حققته الأونسيترال من إنجازات متميزة.

٣- وهذه المذكّرة تستعرض مختلف التغييرات المقترح إدخالها على قواعد الأونسيترال الإجرائية وطرائق عملها على ضوء مذكّرة الأمانة. وهي تتضمّن اقتراحات متواضعة بشأن السبل التي يمكن بها تحسين طرائق عمل اللجنة.

ثانيا- قواعد الأونسيترال الإجرائية

٤- إن الأونسيترال، خلافاً لما ذكره البعض، تعمل وفقاً للنظام الداخلي للجمعية العامة. وتتضمّن ورقة الأمانة تعليقاً وافياً يتناول كيفية تطور مواد ذلك النظام بما يناسب

(1) القواعد الإجرائية للأونسيترال وطرائق عملها، وثائق الأمم المتحدة A/CN.9/638 وAdd.1 إلى Add.6، المتاحة في الموقع الشبكي http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/sessions/40th.htm#second [التي يشار إليها فيما يلي بـ"تقرير الأمانة"].

الاحتياجات الخاصة للجنة.[2] وفي الدورة الأولى للأونسيترال، عام ١٩٦٨، قرّرت الدول، استناداً إلى المادة ١٦١ من النظام الداخلي للجمعية العامة، أن القواعد الإجرائية الخاصة باللجان (التي هي الآن المواد ٩٦-١٣٣)، وكذلك المادتين ٤٥ و٦٠ من ذلك النظام، تنطبق على الأونسيترال لأنها هيئة فرعية للجمعية العامة. كما قرّرت اللجنة أن تسترشد بالمبدأ العام القائل بأن النظام الداخلي للجمعية العامة ينطبق، مع ما يقتضيه اختلاف الحال من تغييرات، على اللجنة حسبما هو مناسب لأداء وظائفها. ومنذ ذلك الحين، تتّبع اللجنة وأفرقتها العاملة هذه القواعد الإجرائية العامة، رهناً بما تتخذه اللجنة من قرارات بتغيير قواعد معينة.[3]

٥- وعلى ضوء التوضيح الوارد في مذكّرة الأمانة، ليس من الضروري صياغة مجموعة جديدة كاملة من القواعد الإجرائية. إذ إن تنقيحاً من هذا القبيل سيستغرق الكثير من الوقت وسيكون التفاوض عليه صعباً، كما سيصرف الاهتمام عن عمل الأونسيترال الموضوعي الهام.

ثالثا- اتخاذ القرارات

٦- لقد رحّب معظم الدول بأن قرارات الأونسيترال تتخذ دون حاجة إلى تصويت رسمي. وقد أثنت الجمعية مراراً على اللجنة لتوصُّلها إلى قراراتها بتوافق الآراء.[4] فمن خلال سعيها إلى إيجاد حلول تحظى بقبول عام، تمكنت الأونسيترال من تفادي التسيُّس والاختلاف العميق، وظلت مركِّزة على النواحي التقنية، ووطدت مكانتها كمؤسسة فعّالة في ميدان وضع المعايير. وقد أفادت طريقة العمل هذه بلداناً في كل مراحل النمو الاقتصادي، وخصوصاً الدول النامية والدول الناشئة.

٧- وتتضمن ورقة الأمانة تعليقاً شاملاً على كيفية اتخاذ القرارات داخل الأونسيترال والجمعية العامة على وجه العموم، ويفترض أن تقدّم توضيحاً مفيداً للدول التي هي أعضاء جدد في اللجنة أو الدول التي ليست مطلّعة على ممارسات اللجنة.[5]

---

(2) المرجع السابق، وثائق الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.1 إلى Add.6.

(3) المرجع السابق، الفقرات ٤-١٢ من وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638.

(4) انظر، مثلا، قرارات الجمعية العامة ١٦٦/٤٣ و١٥٢/٤٢ و٧٧/٤١ و٧١/٤٠ و٨٢/٣٩ و١٣٤/٣٨.

(5) تقرير الأمانة، وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.4.

٨- وفي الدورة الأولى للجنة، عام ١٩٦٨، أعربت الدول عن رأي عام مفاده أن تُبذَل قصارى الجهود للتوصل إلى القرارات بتوافق الآراء. وقد دأبت اللجنة منذ ذلك الوقت على اتباع هذا الرأي. ولم يشهد تاريخ اللجنة كله سوى تصويت رسمي واحد (بشأن مسألة إجرائية تتعلق بنقل الأمانة إلى فيينا في عام ١٩٧٣).[6]

٩- واستخدام الأونسيترال أسلوب التوافق في الآراء يتسق مع العرف المعمول به منذ أمد بعيد في الجمعية العامة ولجانها وهيئاتها الفرعية ومؤتمرات المفوضين.[7] وتَخلُص فتاوى مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية (المقتبس في ورقة الأمانة) إلى عدم وجود تفسير محدد أو ذي حجية لتوافق الآراء، وأنه من الصعب إلى حد ما التوصل إلى تعريف دقيق لهذا التعبير.[8] وخَلُص مكتب الشؤون القانونية إلى أنه يمكن اعتبار القرار متَّخَذاً "بتوافق الآراء" إذا ما جاء نتيجة لجهد جماعي بهدف التوصل إلى نص مقبول من الجميع ثم يُرى أنه أقرب تعبيراً عن آراء الوفود المشاركة.[9]

١٠- وتشدّد فتاوى مكتب الأمم المتحدة للشؤون القانونية على ضرورة عدم الخلط بين توافق الآراء والإجماع.[10] ويتبين في محاضر اللجنة أن الهيئات الفرعية اتخذت قراراتها، في عدد من الحالات، على أساس توافق الآراء، رغم وجود تحفظات أو اعتراضات على بعض جوانب تلك القرارات. وتتبع الأمم المتحدة والأونسيترال منذ أمد طويل عرفاً مفاده أن يبين أي تقرير ما أبدي من آراء معارضة للقرارات التي اتخذت بتوافق الآراء.[11]

١١- وتشدّد فتاوى الأمم المتحدة أيضاً على أنه لا يمكن فرض توافق الآراء على أي دولة عضو في هيئة فرعية. ويجوز لأي عضو أن يتمسك بما يخوّله إياه الميثاق في الإدلاء بصوته، وإذا ما طلب أحد الأعضاء رسمياً إجراء تصويت وجب إجراء ذلك التصويت.[12]

---

(6) المرجع السابق، وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.4، الفقرات ٢-١٥. وترد القواعد الإجرائية ذات الصلة بالتصويت في اللجنة في المواد ١٢٤-١٣٣ من النظام الداخلي للجمعية العامة.

(7) المرجع السابق، الفقرات ١٦-٢٤.

(8) تقرير الأمانة، وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.4، الفقرة ٢٠.

(9) المرجع السابق.

(10) المرجع السابق، الفقرة ٢٣.

(11) المرجع السابق، الفقرتان ١١ و٢١.

(12) المرجع السابق، الفقرة ٢٣.

رابعا- مشاركة المراقبين

١٢- الأونسيترال هيئة تقنية لا تعمل في المجال السياسي، بل تجمع أفضل العقول القانونية من البلدان الأعضاء وغير الأعضاء، وكذلك مراقبين خبراء بهدف تسهيل المناقشة. وترد في مذكّرة الأمانة مناقشة هامة جداً للقرارات التي اتخذها اللجنة والجمعية العامة بشأن مشاركة الخبراء في عمل الأونسيترال.

١٣- وينص قرار الجمعية العامة ٢٢٠٥ (د-٢١)، المنشئ للأونسيترال، على أنه يجوز للجنة أن تنشئ علاقات عمل مع المنظمات غير الحكومية المعنية بالمناسقة والتوحيد التدريجيين لقانون التجارة الدولية.[13] واتبعت الأونسيترال عند نشوئها طريقة عملية (تديرها الأمانة بالتشاور مع الدول الأعضاء) للتعرّف على الكيانات التي ليست دولاً ولديها معرفة أو دراية فنية أو خبرة خاصة في المواضيع قيد البحث.[14] وقد أرسلت الأمانة إلى المنظمات غير الحكومية دعوات لحضور كل دورة من دورات اللجنة وأفرقتها العاملة. وعادة ما كانت الأمانة تكتفي بتوجيه دعوات إلى المنظمات التي لديها دراية فنية خاصة في المسائل قيد البحث.[15] وقد أعربت اللجنة مراراً عن اعترافها بأن لمشاركة المنظمات غير الحكومية ذات الدراية الفنية الدولية دوراً بالغ الأهمية في نوعية النصوص التي تصوغها اللجنة، وكذلك في نوعية برنامج عملها.[16] وقد أكّدت الجمعية العامة أيضاً في عدة مناسبات على الأعراف المتبعة في اللجنة على أهمية مشاركة مراقبين من منظمات مهتمة ذات دراية فنية دولية في دورات اللجنة وأفرقتها العاملة.[17]

١٤- ويمكن تبديد الشواغل المثارة بشأن مشاركة المنظمات غير الحكومية بمجرد إيضاح القواعد الموجودة، بدلاً من استحداث قواعد جديدة. وينبغي أن تشمل تلك الإيضاحات ما يلي:

(أ) إعادة ذكر المعايير والتوقعات ذات الصلة بمشاركة الدول غير الأعضاء والمنظمات الحكومية الدولية والوكالات المتخصّصة والمنظمات غير الحكومية في خطاب الدعوة الموجّه إلى الوفد المراقب أو في تقرير اللجنة؛

---

(13) انظر المرجع السابق، الفقرتين ٢٠-٢١.

(14) المرجع السابق، وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.5، الفقرات ٢٢-٢٥.

(15) المرجع السابق، الفقرات ٢٦-٢٩.

(16) المرجع السابق، الفقرة ٣٠-٣١.

(17) انظر المرجع السابق، الفقرة ٣٢، وقرارات الجمعية ٢٠/٥٧ و٨٢/٣٩ و١٣٤/٣٨ و١٠٦/٣٧ و٣٢/٣٦.

(ب) التعامل مع مشاركة المراقبين غير الحكوميين على أساس وجود فئتين من أولئك المراقبين، هما المراقبون الذين لديهم "اهتمام عام بالتجارة الدولية"، والذين يمكن منحهم صفة دائمة، والمراقبون ذوو "الدراية الفنية الخاصة" بأحد المواضيع التي هي قيد المناقشة، والذين لا ينبغي إشراكهم بعد انتهاء مناقشة الموضوع الذي هم على دراية به؛

(ج) مواصلة تذكير المنظمات المراقبة بدورها كجهات تقدّم معلومات تقنية، ومعلومات عن الأعراف المتّبعة في قطاع اقتصادي أو تجاري متأثر، ومعلومات أخرى ذات صلة، وبأنها لا تشارك في اتخاذ القرارات.[18]

١٥- وعمل الأونسيترال، شأنها شأن العديد من الهيئات التقنية في الأمم المتحدة، لا يمكن إنجازه بصورة فعّالة دون مشاركة مراقبين خبراء. والحد من هذه المشاركة يمكن أن يمس بجدوى الأونسيترال وأن يفضي في نهاية المطاف إلى نقل مناقشة هذه المسائل الهامة المتعلقة بالقانون الدولي الخاص كلياً إلى خارج نطاق الأمم المتحدة.[19]

خامسا- اللغات

١٦- رحّبت الدول الأعضاء بأن الأونسيترال هي الهيئة الوحيدة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة التي يتسم موقعها على الويب بأنه متاح كله بجميع لغات الأمم المتحدة الرسمية الست. وقد أثار بعض الدول مسألة ما إذا كان ينبغي للأونسيترال أن توفّر خدمات لغوية في اجتماعات أفرقة الخبراء الحكومية غير الرسمية وتلك المعقودة في فترات ما بين الدورات. وبيد أن لهذا الاقتراح تبعات ضخمة فيما يتعلق بالموارد.

١٧- وحسبما ذُكر في ورقة الأمانة، يرد بيان مقتضيات الجمعية العامة فيما يتعلق بلغات العمل واللغات الرسمية في المواد ٥١-٥٧ من النظام الداخلي للجمعية العامة وفي قراراتها اللاحقة.[20] ووفقا للفتوى الصادرة من مكتب الشؤون القانونية، تُعتبر الاجتماعات

(18) ليس هناك خلاف على أن الدول الأعضاء هي التي تتخذ القرارات في اجتماعات اللجنة (لا المنظمات الحكومية الدولية الأخرى أو الوكالات المتخصّصة أو المنظمات غير الحكومية). انظر تقرير الأمانة، وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.5، الفقرة ٣٦.

(19) إن الاقتراح الداعي إلى الحد من حق الكيانات التي ليست دولاً في الكلام وتوزيع الوثائق يذهب بعيداً جداً ومن شأنه أن يقلص مساهماتها في عمل الأونسيترال تقليصاً شديداً. وللاطلاع على عرض للأعراف التي تتبعها اللجنة حالياً بشأن مشاركة المراقبين في عمل الأونسيترال، انظر المرجع السابق، الفقرات ٣٣-٥٩.

(20) يرد تعليق الأمانة بشأن هذه المواد في وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.6، الفقرات ١-٢٥.

والمشاورات والمفاوضات غير الرسمية خارج نطاق القواعد الإجرائية الرسمية.[21] والغالبية الكبرى من هيئات الأمم المتحدة ومنظماتها، مثلها مثل الأونسيترال، ليست لديها موارد وافية لترجمة الوثائق أو لتوفير خدمات الترجمة الشفوية لاجتماعات الخبراء غير الرسمية أو المفاوضات غير الرسمية بسبب قيود الميزانية.[22]

١٨- وعلى الرغم مما سبق، يمكن للأمانة، ضمن حدود الموارد الموجودة، أن توفّر الترجمة التحريرية إلى لغة إضافية واحدة أو أكثر في اجتماعات الخبراء غير الرسمية المعقودة بين الدورات، متى كان ذلك مجدياً. أما الترجمة الشفوية الكاملة إلى جميع لغات العمل في الاجتماعات غير الرسمية فسوف تتطلب موارد إضافية لا يمكن أن تخصصها سوى الجمعية العامة (اللجنة الخامسة) في إجراءاتها الخاص بالميزنة والتخطيط المالي.

سادسا- الجلسات العلنية والسرية

١٩- ثمة مسألة أخرى أثارها بعض الدول تتعلق بإمكانية جعل جلسات الأفرقة العاملة مغلقة، مثلما هو الحال في بعض الهيئات السياسية التابعة للأمم المتحدة. وحسبما هو موضح في مذكّرة الأمانة، يرد بيان المبادئ العامة للجمعية العامة بشأن الجلسات العلنية والسرية في المادة ٦٠ من النظام الداخلي للجمعية العامة،[23] التي تنص على ما يلي: "تكون جلسات الجمعية العامة ولجانها الرئيسية علنية ما لم تقرّر الهيئة المعنية وجود ظروف استثنائية تقتضي أن تكون الجلسة سرية. وتكون جلسات اللجان الأخرى واللجان الفرعية علنية أيضاً ما لم تقرّر الهيئة المعنية غير ذلك."

٢٠- ولكي تظل هذه اللجنة فعّالة ومجدية، ينبغي أن يستمر عقد جميع جلساتها وجلسات أفرقتها العاملة علانية، مثلما كان الحال طوال السنوات الأربعين الماضية. ومن السمات المميزة لطرائق العمل الناجحة التي تتبعها اللجنة كون جلساتها مفتوحة وعلنية. إذ إن الشفافية ومشاركة الفئات العامة والمتأثرة، بما فيها المنظمات الدولية وغير الحكومية وممثلو القطاع الخاص، في جلسات الأفرقة العاملة هما عاملان محوريان في نجاح الأونسيترال.[24]

---

(21) المرجع السابق، الفقرة ١١.

(22) المرجع السابق، الفقرات ١٢-١٧.

(23) للاطلاع على توضيح الأمانة لهذه المادة، انظر وثيقة الأمم المتحدة A/CN.9/638/Add.1، الفقرات ٥-٨.

(24) اقترح أحد الوفود أن تأذن اللجنة بعقد جلسة مغلقة للفريق العامل إذا طلب ذلك واحد أو أكثر من الوفود المنتمية إلى الفريق. وبمقتضى القواعد المنطبقة، لا ينبغي للهيئة المعنية أن تأذن بذلك إلا في أحوال استثنائية حقاً.

سابعا- طرائق العمل

٢١- تتضمّن مذكّرة الأمانة أيضاً شرحاً شاملاً لطرائق عمل الأونسيترال.[25] وهي تبين أن الطرائق الحالية سليمة وينبغي أن يُواصَل إتباعها.

ولايات الأفرقة العاملة

٢٢- تشير مذكّرة الأمانة إلى أن الأفرقة العاملة التابعة للجنة كانت تضم في البداية عضوية محدودة وكانت لها ولايات معينة.[26] لكن اللجنة اعتمدت مؤخراً أسلوب الأفرقة العاملة الكاملة العضوية.[27] ونتيجة لذلك، مُددت ولايات الأفرقة بصورة أوسع وأُعطيت لها صلاحية تقديرية فيما يخص تنفيذ وتفسير تلك الولايات وكذلك القرارات المتعلقة بطرائق العمل.[28]

٢٣- وينبغي أن يستمر اتباع هذا العرف. وتستعرض في كل دورة من دورات اللجنة أحوال العمل في كل فريق عامل وأي توصيات تتعلق بولايته. وإذا ما اقتضت الحاجة إجراء أي تغييرات فيمكن فعل ذلك في إطار الإجراءات الحالية.

العمل التحضيري

٢٤- جرى العرف على أن يطلب كل فريق عامل إلى الأمانة أن تعد ما يلزم لمواصلة عمله من دراسات ووثائق أخرى. وقد قرّرت اللجنة أيضاً، كقاعدة عامة، أن تقوم الأمانة بعمل تمهيدي حول الموضوع المعني قبل تناوله في الفريق العامل.[29] ونظراً لمحدودية الموارد المتاحة للأمانة، أعطت اللجنة وأفرقتها العاملة الأمانة قدراً من الصلاحية التقديرية في تنفيذ مهامها.[30] ومن الأعراف الجارية أيضاً أن تأذن اللجنة وأفرقتها العاملة للأمانة بأن تستعين بخبراء خارجيين في إنجاز عملها التحضيري، كما هو الحال في معظم هيئات الأمم المتحدة الأخرى.[31] ويمكن أن تتخذ تلك المساعدة أشكالاً مختلفة، أشيعها عقد اجتماعات لأفرقة

(25) المرجع السابق، A/CN.9/638، الفقرات ١٣-٣٢.

(26) المرجع السابق، A/CN.9/638، الفقرات ٢٧-٣١، وA/CN.9/638/Add.1، الفقرتان ٢٥-٢٦.

(27) المرجع السابق، A/CN.9/638/Add.1، الفقرة ٢٧.

(28) المرجع السابق، A/CN.9/638، الفقرة ٣٢، وA/CN.9/638/Add.1، الفقرتان ٢٨-٢٩.

(29) المرجع السابق، A/CN.9/638/Add.1، الفقرة ٣٣.

(30) المرجع السابق، الفقرة ٣٦.

(31) المرجع السابق، الفقرة ٣٨.

خبراء غير رسمية في فترة ما بين الدورات.[32] وينبغي أن يستمر اتباع هذا العرف. وأي عمل تحضيري تقوم به الأمانة يخضع، بالطبع، لمراجعة من جانب الفريق العامل، ثم من جانب اللجنة في نهاية المطاف.[33]

---

(32) المرجع السابق.

(33) لا يمكن للجنة ولا يجدر بها أن تعطي موافقة مسبقة لجميع الاجتماعات غير الرسمية لأفرقة الخبراء، حسبما أقتُرح. ويحق لكل دولة عضو في الأونسيترال، بالطبع، أن تشارك في أي من تلك الاجتماعات. وعندما تأذن اللجنة بعقد حلقة تدارس، ينبغي لها أن تتكفل بإعلام الدول الأعضاء بمواعيد ومكان الانعقاد، وبأنه يمكن لممثلي الدول الأعضاء أن يحضروا تلك الحلقة. غير أنه ليس من المناسب تكليف الأمانة بمسؤولية تحديد الوقت الذي أثيرت فيه نقاط خلافية من جانب كيانات ليس دولاً في حلقات التدارس أو الحلقات الدراسية أو بمسؤولية الدعوة إلى اجتماعات الأونسيترال الرسمية.