

Distr.: General
11 April 2014

Arabic
Original: English

جمعية الأمم المتحدة
للبيئة التابعة لبرنامج
الأمم المتحدة للبيئة



جمعية الأمم المتحدة للبيئة التابعة
لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة
الدورة الأولى

نيروبي، ٢٣ - ٢٧ حزيران/يونيه ٢٠١٤
البند ٥ من جدول الأعمال المؤقت*
قضايا السياسات العامة

تنفيذ المقررات التي اتخذها مجلس الإدارة في الدورات السابقة

عملية لاستعراض منتصف المدة للبرنامج الرابع لتطوير القانون البيئي واستعراضه الدوري (برنامج مونتفيدو الرابع)، والتطورات في تنفيذ المقرر ٩/٢٧ الصادر عن مجلس الإدارة بشأن تعزيز العدالة والحوكمة والقانون من أجل تحقيق الاستدامة البيئية

تقرير المدير التنفيذي

موجز

يقدم هذا التقرير معلومات عن العملية التي تشمل المنظومة بأكملها لاستعراض منتصف المدة المتعمق للبرنامج الرابع لتطوير القانون البيئي واستعراضه الدوري (برنامج مونتفيدو الرابع) التي تجري إعمالاً للمقرر ١١/٢٥ (أولاً) الصادر عن مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة (برنامج البيئة) في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٩، وهي العملية التي سوف تشمل، ضمن جملة أمور، تقريراً عن تنفيذ مقرر مجلس الإدارة ٩/٢٧ بشأن تعزيز العدالة والحوكمة والقانون من أجل تحقيق الاستدامة البيئية.

أولاً - معلومات أساسية

١ - كان القانون البيئي، منذ إنشاء برنامج البيئة، أحد مجالات العمل الرئيسية، فمنذ عام ١٩٨٢ وحتى الآن، تنظم أنشطة برنامج البيئة بشأن القانون البيئي وتتسق من خلال سلسلة من برامج السنوات العشرة اعتمدها مجلس إدارة برنامج البيئة، لتطوير القانون البيئي واستعراضه الدوري، والمعروف على نطاق واسع باسم برنامج مونتفيدو لتطوير البرنامج البيئي واستعراضه الدوري.^(١)

٢ - وكان برنامج مونتفيدو وسيلة في توجيه جهود المجتمع الدولي صوب تطوير قانون بيئي يحول السياسات المعتمدة على العلم إلى قواعد ومعايير سلوك موجهة نحو العمل. وقد وضعت تصورات عدد من الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف في إطار برنامج مونتفيدو، وجرى التفاوض بشأنها تحت إشراف برنامج البيئة. وقد اعترف بولاية برنامج البيئة في جدول أعمال القرن ٢١ وبرنامج مواصلة تنفيذ جدول أعمال القرن ٢١، وإعلان نيروبي بشأن دور وولاية برنامج البيئة وإعلان مالو الوزاري ضمن جملة أمور.

٣ - وقد اعتمد مجلس إدارة برنامج البيئة البرنامج الرابع الحالي، برنامج مونتفيدو الرابع، في المقرر ١١/٢٥ (أولاً) الصادر في شباط/فبراير ٢٠٠٩ باعتباره استراتيجية عريضة لدوائر القانون البيئي وبرنامج البيئة لدى صياغتها للأنشطة في مجال القانون البيئي للعقد الذي يبدأ في ٢٠١٠. ويغطي برنامج مونتفيدو الرابع ٢٧ مجالاً برنامجياً يتألف كل برنامج منها من هدف واستراتيجية وطائفة من الإجراءات. ويجري تجميع المجالات البرمجية في أربعة أجزاء هي فعالية القانون البيئي، والحفظ والإدارة والاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، والتحديات التي تواجه القانون البيئي، والصلات مع المجالات الأخرى. وترد جميع المجالات البرمجية لبرنامج مونتفيدو الرابع في المرفق بهذا التقرير.

٤ - وتشكل المجالات البرمجية مع الأهداف والاستراتيجيات والإجراءات المعنية قائمة غير حصرية لعناصر البرنامج. ويتخذ برنامج البيئة، وفقاً لدوره التحفيزي، إجراءات في هذه المجالات بالتنسيق مع الدول، ومؤتمرات الأطراف، وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، والمنظمات الدولية الأخرى، والعناصر الفعالة من غير الدول، والخبراء وأصحاب المصلحة المعنيين. وبالنسبة لبرنامج البيئة فإن تنفيذ هذه الأنشطة يتسق مع برنامج عمله لفترة السنتين.

٥ - وأصبح برنامج مونتفيدو، باعتباره استراتيجية عريضة موجهة نحو العمل، وجدول أعمال العالم في مجال القانون البيئي، مترادفاً لتطوير القانون البيئي، حيث تطور من قانون يتعلق بالدرجة الأولى بالاستجابات القانونية للتجسيد المستمر للمعارف، والعلم عن البيئة الطبيعية إلى ميدان أكثر متانة وشمولاً، وبعيد المدى، للإجراءات التحفيزية للترويج للتغييرات في القوانين والمؤسسات لتمكين البلدان من التصدي للتحديات البيئية التي تواجهها. وقد ضمن برنامج مونتفيدو أن يكون القانون البيئي في ٢٠١٤ جزءاً أساسياً من سيادة القانون في كافة أنحاء العالم، سواء على المستوى الوطني أو المستوى الدولي لينظم المعايير ويضع المواصفات المعنية بمختلف جوانب الصلة المشتركة بين المجتمع البشري والبيئة.

(١) كان البرنامج الأول (برنامج مونتفيدو الأول)، وبرنامج تسعينات القرن الماضي (برنامج مونتفيدو الثاني) اللذان اعتمدهما مجلس الإدارة في دورته العاشرة عام ١٩٨٢، ودورته التاسعة عشرة في ١٩٩٣ على التوالي وسيلة في تزويد برنامج البيئة بالإرشاد في هذا المجال. ومنذ عام ٢٠٠١، زود البرنامج الثالث (برنامج مونتفيدو الثالث) برنامج البيئة بالإرشاد الاستراتيجي لتطوير القانون البيئي بالتدريب وتوفير الدعم لتنفيذ القانون البيئي في الدول الأعضاء. ويرد تقرير استعراض البرنامج الثالث لتطوير القانون البيئي واستعراضه الدوري في الوثيقة UNEP/GC.25/INF.15/Add.1.

٦ - وكان برنامج مونتفيدو أيضاً دافعاً قوياً لوضع نماذج لزيادة الروابط^(٢) بين القانون البيئي والمجالات الأخرى التي أبرزها الركائز الثلاثة للأمم المتحدة وهي السلام والأمن وحقوق الإنسان والتنمية. وقد ساعد المجتمع الدولي في إبراز جوانب القلق والثغرات والتحديات، ووفر إطاراً شاملاً للتطور التدريجي للمبادئ والالتزامات القانونية في مجالات البيئة.

ثانياً - عملية استعراض منتصف المدة التي تشمل المنظومة بأكملها لبرنامج مونتفيدو الرابع

٧ - طلب مجلس إدارة برنامج البيئة، في الفقرة ٤ من المقرر ١١/٢٥ (أولاً) الصادر في ٢٠ شباط/فبراير ٢٠٠٩، إلى المدير التنفيذي الاضطلاع باستعراض منتصف المدة لتنفيذ وفعالية برنامج مونتفيدو الرابع في موعد لا يتجاوز الدورة الثامنة والعشرين لمجلس الإدارة في عام ٢٠١٥، وتقديم تقرير للدورة الثلاثين في ٢٠١٩ عن تأثير البرنامج.

٨ - ونظراً لأن برنامج مونتفيدو الرابع يمثل استراتيجية عريضة لدوائر القانون البيئي، ولبرنامج البيئة لدى صياغة الأنشطة في مجال القانون البيئي للعد ٢٠١٠-٢٠١٩، ونظراً أيضاً لأنه قد طلب إلى المدير التنفيذي تنفيذ البرنامج بالتعاون الوثيق مع الدول ومؤتمرات الأطراف وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف، والمنظمات الدولية الأخرى، وأصحاب المصلحة من غير الدول والأفراد، سوف يجري استعراض منتصف المدة لتنفيذ البرنامج وفعاليته في تعاون وثيق مع جميع أولئك المعنيين.

٩ - ولذا سوف تضطلع أمانة برنامج البيئة بعملية مفتوحة وحصرياً لاستعراض منتصف المدة لبرنامج مونتفيدو الرابع. وفي هذه العملية، سيدعو الحكومات والهيئات، والصناديق والبرامج والوكالات المتخصصة التابعة للأمم المتحدة، وغيرها من الهيئات والمنظمات غير الحكومية المعنية، وأمانات الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف المعنية، ومؤسسات الخبراء، والأكاديميات، وغيرها من المؤسسات والمنظمات المعنية إلى أن تقدم لأمانة برنامج البيئة، قبل ٣٠ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٤ معلومات تتعلق بتنفيذ البرنامج، بما في ذلك الخبرات ذات الصلة، والتقدم أو التحديات في مجال برنامجي أو أكثر من المجالات البراجمية النوعية لبرنامج مونتفيدو الرابع، ووجهات النظر المتعلقة بالقضايا الهامة الناشئة في مجال القانون البيئي. وسوف تتيحها أمانة برنامج البيئة على موقع برنامج البيئة على الإنترنت بمجرد أن تتلقاها.

١٠ - وخلال نفس الفترة، وحسب مقتضى الحال، ستتشاور أمانة برنامج البيئة مع الحكومات وجميع المنظمات والكيانات المعنية المشار إليها أعلاه، وحيثما يكون ضرورياً، مع الخبراء البارزين الأفراد في القانون البيئي أو المجالات ذات الصلة. وقد تتخذ هذه المشاورات شكل اجتماعات للخبراء أو ندوات دراسية أو حلقات عمل تركز على المجالات البراجمية النوعية أو القضايا التي يعالجها برنامج مونتفيدو الرابع. وستنشر نتائج هذه الاجتماعات والندوات الدراسية وحلقات العمل المعنية على الموقع الخاص ببرنامج البيئة على الويب بمجرد أن تتوفر في صيغة مكتوبة.

١١ - وستقوم أمانة برنامج البيئة بعد ذلك بتجميع المعلومات الواردة من العمليات المشار إليها أعلاه، وإعداد تقرير تحليلي عن تنفيذ برنامج مونتفيدو الرابع قبل ٢٨ شباط/فبراير ٢٠١٥، وتوزيعه على الحكومات والمنظمات والكيانات المعنية وإتاحته أيضاً للجمهور العام.

(٢) انظر بشأن هذه التحديات أيضاً: ادبث برون وايز: الكتاب السنوي الياباني للقانون الدولي، المجلد ٥٤ (٢٠١١)، ص ٢٧-١.

١٢ - وبغية تيسير النظر في التقرير المشار إليه أعلاه، وتقييم فعالية البرنامج، تعتزم أمانة برنامج البيئة عقد اجتماع مفتوح العضوية لكبار المسؤولين الحكوميين الخبراء في مجال القانون البيئي (أي اجتماع مماثل للاجتماع الذي عقد للتفاوض بشأن برنامج مونتفيدو الرابع وإعداده) قبل ٣٠ حزيران/يونيه ٢٠١٥، على أن يخضع ذلك لتوافر الموارد. ويمكن أن يوصي هذا الاجتماع بطريقة التقدم لمواصلة تنفيذ برنامج مونتفيدو الرابع حتى عام ٢٠١٩ بما في ذلك مجالات الأولوية في مجال القانون البيئي التي قد تكون بالغة الأهمية لدعم الجهود التي يبذلها المجتمع الدولي لتنفيذ الالتزامات والتعهدات بموجب الأهداف والغايات المتفق عليها دولياً، وتحديد القضايا البيئية الناشئة ذات الأهمية العالمية والتي تتطلب استجابة قانونية أو مؤسسية. ويمكن أن يحدد الاجتماع مرحلة لمواصلة العملية المعنية لتوفير الاستجابة لما بعد عام ٢٠٢٠ في مجال القانون البيئي بعد اختتام برنامج مونتفيدو الرابع مما قد يتطلب عملية خاصة به في وقت لاحق. ويمكن أن يوصي الاجتماع أيضاً بوسائل عملية لقياس تأثير هذا البرنامج.

١٣ - وسوف تبرز العملية المشار إليها أعلاه بشأن استعراض منتصف المدة لبرنامج مونتفيدو الرابع، ضمن جملة أمور، اتساق السياسات والإجراءات عبر هيئات منظومة الأمم المتحدة وصناديقها وبرامجها ووكالاتها المتخصصة في مجال القانون البيئي، ويتوقع أن توفر منتدى مفيداً لتبادل الخبرات المعنية، وتيسير وضع نهج وتعاون متسقين، في نهاية المطاف، فيما بين الهيئات والمنظمات المعنية لمعالجة القضايا المعنية ذات الاهتمام المشترك في مجال القانون البيئي. ولذا سوف يجرى على نطاق واسع تبادل التوصيات وغيرها من نتائج هذه العملية، وخاصة نتائج الاجتماع المفتوح العضوية المشار إليه أعلاه في إطار منظومة الأمم المتحدة بما في ذلك من خلال تقديم التوصيات ذات الصلة من جمعية البيئة للأمم المتحدة التابعة لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة أو المدير التنفيذي، نيابة عنها بحسب ما ترخص به إلى الجمعية العامة والمجلس الاقتصادي والاجتماعي خلال النظر في العلاقة الجوهرية بين قواعد القانون الدولي والتنمية المستدامة والاستدامة البيئية، والتنسيق والتعاون في هذا الصدد داخل منظومة الأمم المتحدة.

١٤ - وخلال عملية استعراض منتصف المدة لبرنامج مونتفيدو الرابع، سيوجه اهتمام خاص إلى النقاط التالية:

(أ) الروابط بين الركائز الثلاثة للأمم المتحدة - السلام والأمن، وحقوق الإنسان، والتنمية - والمجالات البرمجية النوعية لبرنامج مونتفيدو الرابع، بما في ذلك في سياق تعزيز قواعد القانون، والعلاقة الجوهرية بين حقوق الإنسان والبيئة على النحو المبين في الأنشطة الجارية لبرنامج البيئة لتحقيق التعاون مع الهيئات المعنية في هذه المجالات في منظومة الأمم المتحدة؛

(ب) مبادئ القانون البيئي التي وضعها المجتمع الدولي وطبقت على نطاق واسع في السياسات والصكوك القانونية على المستويات الوطنية والدورية، بما في ذلك الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف. وفي هذا السياق، يمكن متابعة فحص تطبيق المبادئ القائمة، بما في ذلك تلك المتضمنة في إعلان استكهولم بشأن البيئة البشرية لعام ١٩٧٢، وإعلان ريو للبيئة والتنمية لعام ١٩٩٢ فضلاً عن المبادئ الناشئة مثل مبدأ عدم الارتداد؛^(٣)

(٣) نظراً لسلطة البرلمان بوصفها جهات للتشريع، والفكرة السارية بأن من الممكن عموماً تعديل أو إلغاء أي معايير قانونية في أي وقت، يثير ذلك مسألة مفادها الكيفية التي يمكن بها تبرير وجود المعايير التي لا ترد. ويذكر المؤيدون أن الغرض من القانون

(ج) تطوير القانون البيئي الدولي باطراد منذ اعتماد برنامج مونتفيدو الرابع، بما في ذلك المعاهدات المتعددة الأطراف الجديدة قيد الإعداد أو تلك التي أبرمت (مثل اتفاقية ميناماتا بشأن الزئبق، وبروتوكول ناغويا بشأن الحصول على الموارد الجينية والتقسيم العادل والمنصف للمنافع الناشئة عن استخدامها، والاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، وبروتوكول ناغويا - كوالا التكميلي بشأن المسؤولية والجبر، وبروتوكول كارتاخينا بشأن السلامة الأحيائية بالاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي) ووضع صكوك دولية غير ملزمة قانوناً أو الترتيبات المؤسسية الدولية في مجال البيئة؛

(د) الحاجة إلى وضع قانون بيئي دولي وإمكانات ذلك في ضوء القضايا الناشئة ذات الاهتمام الدولي وفيما يتعلق بالمجالات البرمجية لبرنامج مونتفيدو الرابع؛

(هـ) تنفيذ الأهداف والغايات البيئية الحالية المتفق عليها دولياً المتضمنة في نتائج مؤتمرات القمة والمؤتمرات ذات الصلة للأمم المتحدة والصكوك القانونية الدولية ذات الصلة؛

(و) الوسائل اللازمة للترويج للامتثال للقانون البيئي وإنفاذه، بما في ذلك من خلال بناء القدرات المؤسسية، وتدعيم التشريعات القانونية وشبكات المؤسسات وتعزيز الشراكات؛

(ز) القواعد البيئية للقانون: تنفيذ المقرر ٩/٢٧ لمجلس الإدارة بشأن تعزيز العدالة والحوكمة والقانون من أجل تحقيق الاستدامة البيئية.

١٥ - ومن المأمول أن تؤدي عملية استعراض منتصف المدة لا إلى توليد المعلومات بشأن حالة التقدم المحرز أو التحديات في تنفيذ برنامج مونتفيدو الرابع فحسب بل والعمل كمنتدى دولي لجميع أولئك العاملين في مجال القانون البيئي ودوائر القانون البيئي بهدف الإسهام في تعزيز الهيكل المؤسسي لتحقيق الاستدامة للبيئة العالمية.

البيئي ينطوي على حظر التدابير الإرتدادية. ويشيرون إلى حقيقة أن القانون البيئي، على النحو الذي تبينه المبادئ الرئيسية مثل المنع، والمشاركة الجماهيرية، والمساواة والاحتياطات المشتركة بين الأجيال لا تهدف فقط إلى التنظيم بل وإلى التحسين المستمر للبيئة (انظر ميشيل بريير "الحاجة الملحة إلى الاعتراف بمبدأ عدم الإرتداد في القانون البيئي". أكاديمية القانون البيئي للاتحاد الدولي لحفظ الطبيعة، الدورية الإلكترونية للقانون الدولي، قضية ٢٠١١ (١)). ويتجسد مبدأ عدم الاعتداء في العمل، إلى حد ما، في القانون البيئي مثلما الحال بالنسبة لحالة المعايير في الاتفاقات البيئية المتعددة الأطراف التي تحظر على أطرافها الدخول في اتفاقات أخرى بمستويات أقل من الحماية (مثل المادة ١١ (١) من اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود)، وفي حالة القواعد الدستورية مثل الالتزام في دستور بوتان بالمحافظة على ٦٠ في المائة من مجموع أراضي بوتان تحت غطاء حرجي في جميع الأوقات (انظر المادة ٥ (٣) من دستور بوتان).

المرفق

المجالات البرامجية للبرنامج الرابع لتطوير القانون البيئي واستعراضه الدوري (برنامج
مونتيفيديو الرابع)

أولاً - فعالية القانون البيئي

- ألف - التنفيذ والامتثال والإنفاذ
- باء - بناء القدرات
- جيم - المنع والتخفيف والتعويض فيما يتعلق بالأضرار البيئية
- دال - تجنب المنازعات الدولية ذات الصلة بالبيئة وتسويتها
- هاء - تعزيز وتطوير القانون البيئي الدولي
- واو - التجانس والتنسيق والتآزر
- زاي - المشاركة الجماهيرية والحصول على المعلومات
- حاء - تكنولوجيا المعلومات
- طاء - الوسائل الأخرى اللازمة لزيادة فعالية القانون البيئي
- ياء - الحوكمة

ثانياً - حفظ الموارد الطبيعية وإدارتها واستدامة استخدامها

- ألف - المياه العذبة والساحلية والبحرية والنظم الإيكولوجية
- باء - الموارد الحية المائية، بما في ذلك الموارد الحية البحرية
- جيم - أنواع التربة
- دال - الغابات
- هاء - التنوع البيولوجي
- واو - أنماط الإنتاج والاستهلاك المستدامة

ثالثاً - التحديات التي تواجه القانون البيئي

- ألف - تغير المناخ
- باء - الفقر
- جيم - الحصول على مياه الشرب والمرافق الصحية
- دال - حفظ وحماية النظم الإيكولوجية
- هاء - حالات الطوارئ البيئية والكوارث الطبيعية

- واو - منع التلوث ومكافحته
 - زاي - التكنولوجيات الجديدة
 - رابعاً - العلاقة بالمجالات الأخرى
 - ألف - حقوق الإنسان والبيئة
 - باء - التجارة والبيئة
 - جيم - البيئة والأمن
 - دال - البيئة والأنشطة العسكرية
-