

حولية

لجنة القانون الدولي

١٩٩٨

المجلد الأول

المحاضر الموجزة لجلسات

الدورة الخمسين

٢٠ نيسان/أبريل - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨

و ٢٧ تموز/يوليه - ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨



الأمم المتحدة

نيويورك وجنيف ٢٠٠٠

ملاحظة

تتألف رموز وثائق الأمم المتحدة من حروف وأرقام. ويعني إيراد أحد هذه الحروف الإحالة إلى إحدى وثائق الأمم المتحدة.

وحيثما وردت في هذا المجلد كلمة "حولية" متبوعة بالسنة (مثلاً: حولية ١٩٩٧) ، فهي تعني الإحالة إلى "حولية لجنة القانون الدولي" عن السنة المذكورة. وحتى حولية ١٩٨١، تشير أرقام الصفحات إلى النص الإنكليزي للحولية. واعتباراً من حولية ١٩٨٢، التي صدرت وسوف تصدر تباعاً بعد ذلك باللغة العربية، تشير أرقام الصفحات إلى النص العربي.

وتتألف كل حولية من مجلدين:

المجلد الأول: ويتضمن المحاضر الموجزة لجلسات اللجنة.

المجلد الثاني: ويتألف من جزأين:

الجزء الأول، ويتضمن تقارير المقررين الخاصين والوثائق الأخرى التي جرت دراستها خلال الدورة؛

الجزء الثاني، ويتضمن تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة.

وجميع الإشارات إلى هذه الأعمال والمقتطفات منها تتعلق بالنصوص النهائية المطبوعة لمجلدات

"الحولية" والصادرة كمنشورات للأمم المتحدة.

*

* *

يتضمن هذا المجلد المحاضر الموجزة للجلسات من ٢٥١٩ إلى ٢٥٦٤ للدورة الخمسين للجنة

(A/CN.4/SR.2519-A/CN.4/SR.2564)، مشمولة بالتنقيحات التي أدخلت عليها من أعضاء اللجنة وأية تنقيحات

أخرى استلزمها أعمال النشر.

A/CN.4/SER.A/1998

منشورات الأمم المتحدة

رقم المبيع : A.00.V.10

ISSN 1014-5532

المحتويات

الصفحة

١٣	..... أعضاء اللجنة
١٤	..... أعضاء مكتب اللجنة
١٥	..... جدول الأعمال
١٦	..... تفصيل التسميات والتعابير المختزلة
١٧	..... الأحكام والفتاوى والأوامر القضائية المشار إليها في هذا المجلد
١٩	..... الصكوك المتعددة الأطراف المشار إليها في هذا المجلد
٢٥	..... قائمة مرجعية بوثائق الدورة الخمسين للجنة

المحاضر الموجزة للجلسات ٢٥١٩ إلى ٢٥٦٤

المحاضر الموجزة للجلسات ٢٥١٩ إلى ٢٥٤٨ المعقودة في جنيف
من ٢٠ نيسان/أبريل إلى ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨

الجلسة ٢٥١٩

يوم الاثنين ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٥/٠٥

٢٩	..... افتتاح الدورة
٣٠	..... بيان الرئيس المنتهية ولايته
٣٣	..... انتخاب أعضاء المكتب
٣٤	..... إقرار جدول الأعمال
٣٤	..... تنظيم أعمال الدورة

الجلسة ٢٥٢٠

يوم الثلاثاء ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

٣٥	..... الحماية الدبلوماسية
٣٥	..... التقرير الأولي للمقرر الخاص

الجلسة ٢٥٢١

يوم الأربعاء ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٥/٠٥

٥٠	..... الحماية الدبلوماسية (تابع)
٥٠	..... التقرير الأولي للمقرر الخاص (تابع)

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٢٢

يوم الثلاثاء ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

٦٦	..... الحماية الدبلوماسية (تابع)
٦٦	..... التقرير الأولي للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٢٣

يوم الجمعة ١ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

٨٢	..... الحماية الدبلوماسية (تابع)
٨٢	..... التقرير الأولي للمقرر الخاص (ختام)

الجلسة ٢٥٢٤

يوم الثلاثاء ٥ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

٩٤	..... الأفعال الانفرادية للدول
٩٤	..... التقرير الأول للمقرر الخاص
١١٤	..... أعمال أخرى

الجلسة ٢٥٢٥

يوم الأربعاء ٦ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

١١٥	..... الأفعال الانفرادية للدول (تابع)
١١٥	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٢٦

يوم الخميس ٧ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

١٢٨	..... الأفعال الانفرادية للدول (تابع)
١٢٨	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٢٧

يوم الجمعة ٨ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

١٤٨	..... الأفعال الانفرادية للدول (تابع)
١٤٨	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (ختام)
	المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر
١٥٣	..... العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة)
١٥٣	..... التقرير الأول للمقرر الخاص

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٢٨

يوم الثلاثاء ١٢ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

- ١٦١الإشادة بذكرى أندريه يوستور، العضو السابق في اللجنة
- المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر
- ١٦١العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)
- ١٦١التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٢٩

يوم الأربعاء ١٣ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

- المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر
- ١٧٤العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)
- ١٧٤التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٣٠

يوم الخميس ١٤ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٥

- المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر
- ١٨٧العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)
- ١٨٧التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)
- ٢٠٠تنظيم أعمال الدورة (تابع)

الجلسة ٢٥٣١

يوم الجمعة ١٥ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

- المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر
- ٢٠١العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)
- ٢٠١التقرير الأول للمقرر الخاص (ختام)

الجلسة ٢٥٣٢

يوم الثلاثاء ١٩ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

- ٢٠٧مسؤولية الدول
- ٢٠٧التقرير الأول للمقرر الخاص

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٣٣

يوم الأربعاء ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٢٢٩	..... مسؤولية الدول (تابع)
٢٢٩	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٣٤

يوم الجمعة ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٢٤٣	..... مسؤولية الدول (تابع)
٢٤٣	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)
٢٦٤	..... تنظيم أعمال الدورة (تابع)

الجلسة ٢٥٣٥

يوم الثلاثاء ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

٢٦٥	..... مسؤولية الدول (تابع)
٢٦٥	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٣٦

يوم الأربعاء ٢٧ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

٢٨١	..... مسؤولية الدول (تابع)
٢٨١	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٣٧

يوم الخميس ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

٣٠١	..... التعاون مع الهيئات الأخرى
٣٠١	..... بيان المراقب عن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية
٣٠٦	..... مسؤولية الدول (تابع)
٣٠٦	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٣٨

يوم الجمعة ٢٩ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٣١٣	..... مسؤولية الدول (تابع)
٣١٣	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)
٣٢٤	..... التعاون مع الهيئات الأخرى
٣٢٤	..... الزيارة التي قام بها رئيس محكمة العدل الدولية

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٣٩

يوم الثلاثاء ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٥/٠٥

٣٢٩	..... مسؤولية الدول (تابع)
٣٢٩	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٤٠

يوم الأربعاء ٣ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٣٤٣	..... مسؤولية الدول (تابع)
٣٤٣	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٤١

يوم الخميس ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٣٥٦	..... التحفظات على المعاهدات
٣٥٦	..... التقرير الثالث للمقرر الخاص

الجلسة ٢٥٤٢

يوم الجمعة ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

٣٦٩	..... التحفظات على المعاهدات (تابع)
٣٦٩	..... التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)
٣٦٩	..... دليل الممارسة
٣٦٩	..... مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١
٣٧٦	..... مشروع المبدأ التوجيهي ٢-١-١
	المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر
٣٧٧	..... العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)
٣٧٧	..... اقتراح من المقرر الخاص

الجلسة ٢٥٤٣

يوم الاثنين ٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٥

٣٨٤	..... الأفعال الانفرادية للدول (ختام)
٣٨٤	..... تقرير الفريق العامل

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٤٤

يوم الثلاثاء ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٣٩٥	الجنسية في حالة خلافة الدول.....
٣٩٥	التقرير الرابع للمقرر الخاص وتقرير الفريق العامل.....
٤٠٢	الحماية الدبلوماسية (ختام).....
٤٠٢	تقرير الفريق العامل.....

الجلسة ٢٥٤٥

يوم الأربعاء ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٤٠٥	التحفظات على المعاهدات (تابع).....
٤٠٥	التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع).....
٤٠٥	دليل الممارسة (تابع).....
٤٠٥	مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٢ (ختام).....
٤٠٦	مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٣ و ١-١-٨.....

الجلسة ٢٥٤٦

يوم الخميس ١١ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٤٢٠	مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين.....
٤٢٠	الفصل الرابع - الحماية الدبلوماسية.....
٤٢٠	ألف - مقدمة.....
٤٢٠	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية.....
٤٢٢	الفصل الخامس - الأفعال الانفرادية للدول.....
٤٢٢	ألف - مقدمة.....
٤٢٢	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية.....
٤٢٤	جيم - تقرير الفريق العامل.....
٤٢٤	الفصل السادس - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع).....
٤٢٤	ألف - مقدمة.....
٤٢٤	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية.....
٤٢٦	الفصل الثامن - الجنسية في حالة خلافة الدول.....
٤٢٦	ألف - مقدمة.....
٤٢٦	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية.....
٤٢٦	مسؤولية الدول (تابع).....
٤٢٦	التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع).....

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٤٧

يوم الخميس ١١ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

٤٣٨	..... مسؤولية الدول (تابع)
٤٣٨	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

الجلسة ٢٥٤٨

يوم الجمعة ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

٤٤٣	..... التحفظات على المعاهدات (تابع)
٤٤٣	..... التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)
٤٤٣	..... دليل الممارسة (تابع)
٤٤٣	..... مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤
٤٥٣	..... برنامج اللجنة وإجراءاتها وأساليب عملها، ووثائقها
٤٥٣	..... توصيات فريق التخطيط إلى اللجنة
٤٥٣	..... ألف- توصيات خاصة بالدورة الحالية
٤٥٣	..... باء- توصيات خاصة بالدورات المقبلة للجنة
٤٥٥	..... اختتام الجزء الأول من الدورة

المحاضر الموجزة للجلسات ٢٥٤٩ إلى ٢٥٦٤ المعقودة في نيويورك من ٢٧ تموز/يوليه إلى ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨

الجلسة ٢٥٤٩

يوم الاثنين ٢٧ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/٢٥

٤٥٦	..... مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية
٤٥٧	..... التحفظات على المعاهدات (تابع)
٤٥٧	..... التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)
٤٥٧	..... دليل الممارسة (تابع)
٤٥٧	..... مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦

الجلسة ٢٥٥٠

يوم الثلاثاء ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٥

٤٦٧	..... التحفظات على المعاهدات (تابع)
٤٦٧	..... التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)
٤٦٧	..... دليل الممارسة (تابع)
٤٦٧	..... مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ (ختام)
٤٧٠	..... مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٥١

يوم الأربعاء ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٤٧٧	التحفظات على المعاهدات (تابع)
٤٧٧	التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)
٤٧٧	دليل الممارسة (تابع)
٤٧٧	مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ (ختام)

الجلسة ٢٥٥٢

يوم الخميس ٣٠ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٥

٤٩٠	التحفظات على المعاهدات (تابع)
٤٩٠	التقرير الثالث للمقرر الخاص (ختام)
٤٩٠	دليل الممارسة (ختام)
٤٩٠	مشروع المبدأ التوجيهي ٤-١
٤٩٣	مشاريع المبادئ التوجيهية ٢-١ إلى ١-٣-١

الجلسة ٢٥٥٣

يوم الجمعة ٣١ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٥٠٠	مسؤولية الدول (تابع)
٥٠٠	التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)
٥٠١	المواد ٥ إلى ٨ و ١٠
٥٠٢	المادتان ٥ و ٦
٥٠٣	المادة ٧
٥٠٣	المادة ٨
٥٠٥	المادة ١٠

الجلسة ٢٥٥٤

يوم الاثنين ٣ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٠/٢٠

٥١٢	التعاون مع الهيئات الأخرى (تابع)
٥١٢	بيان المراقب عن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية
٥١٦	مسؤولية الدول (تابع)
٥١٦	التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)
٥١٦	المواد ٥ إلى ٨ و ١٠ (تابع)

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٥٥

يوم الثلاثاء ٤ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٢/١٠

٥٢٧	..... مسؤولية الدول (تابع)
٥٢٧	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)
٥٢٧	..... المواد ٥ إلى ٨ و ١٠ (ختام)
٥٣٧	..... مشاريع المواد ٩ و ١١ إلى ١٥ مكرراً

الجلسة ٢٥٥٦

يوم الأربعاء ٥ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٥٤٤	..... مسؤولية الدول (تابع)
٥٤٤	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)
٥٤٤	..... مشاريع المواد ٩ و ١١ إلى ١٥ مكرراً (تابع)
٥٥٧	..... التحفظات على المعاهدات (تابع)
	النظر في مشاريع المبادئ التوجيهية من دليل الممارسة الذي اقترحت لجنة الصياغة في
٥٥٧	..... الدورة الخمسين

الجلسة ٢٥٥٧

يوم الخميس ٦ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٢/٠٠

٥٦٣	..... التحفظات على المعاهدات (تابع)
	النظر في مشاريع المبادئ التوجيهية من دليل الممارسة الذي اقترحت لجنة الصياغة في
٥٦٣	..... الدورة الخمسين (تابع)

الجلسة ٢٥٥٨

يوم الجمعة ٧ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٥

٥٧١	..... التعاون مع الهيئات الأخرى (ختام)
٥٧١	..... بيان المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام
٥٨٠	..... التحفظات على المعاهدات (ختام)
	النظر في مشاريع المبادئ التوجيهية من دليل الممارسة الذي اقترحت لجنة الصياغة في
٥٨٠	..... الدورة الخمسين (ختام)
٥٨١	..... تنظيم أعمال الدورة (ختام)
٥٨١	..... مسؤولية الدول (تابع)
٥٨١	..... التقرير الأول للمقرر الخاص (ختام)
٥٨١	..... المواد ٩ و ١١ إلى ١٥ مكرراً (ختام)

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٥٩

يوم الأربعاء ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٢/١٥

٥٨٥	..... مشروع تقرير اللجنة عن دورتها الخمسين (تابع)
٥٨٥	..... الفصل التاسع - التحفظات على المعاهدات
٥٨٥	..... ألف- مقدمة
٥٨٥	..... باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية

الجلسة ٢٥٦٠

يوم الأربعاء ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

٥٨٦	..... (تابع) (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة)
٥٨٦	..... النظر في مشاريع المواد ١ إلى ١٧ التي اقترحتها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين
٥٩٥	..... المادة ١ (الأنشطة التي تنطبق عليها مشاريع المواد هذه)
٥٩٥	..... المادة ٢ (المصطلحات المستخدمة)
٥٩٦	..... المادة ٣ (المنع)
٥٩٧	..... المادة ٤ (التعاون)
٥٩٩	..... المادة ٥ (التنفيذ)
٦٠٠	..... تكوين اللجنة

الجلسة ٢٥٦١

يوم الخميس ١٣ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

٦٠١	..... (تابع) (منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة)
٦٠١	..... النظر في مشاريع المواد من ١ إلى ١٧ التي اقترحتها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين (تابع)
٦٠١	..... المادة ٦ (العلاقة بقواعد القانون الدولي الأخرى)
٦٠١	..... المادة ٧ (الإذن المسبق)
٦٠٢	..... المادة ٨ (تقييم الأثر)
٦٠٢	..... المادة ٩ (إعلام الجمهور)
٦٠٢	..... المادة ١٠ (الإخطار والإعلام)
٦٠٣	..... المادة ١١ (المشاورات بشأن التدابير الوقائية)
٦٠٦	..... المادة ١٢ (العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح)
٦١٠	..... المادة ١٣ (الإجراءات في حال عدم وجود إخطار)

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٦٢

يوم الخميس ١٣ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

٦١٢	المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي
٦١٢	(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (ختام)
٦١٢	النظر في مشاريع المواد ١ إلى ١٧ التي اقترحتها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين (ختام)
٦١٢	المادة ١٤ (تبادل المعلومات)
٦١٢	المادة ١٥ (الأمن القومي والأسرار الصناعية)
٦١٣	المادة ١٦ (عدم التمييز)
٦١٣	المادة ١٧ (تسوية المنازعات)
٦١٦	مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين (تابع)
٦١٦	الفصل التاسع - التحفظات على المعاهدات (ختام)
٦١٦	جيم - نصوص مشاريع المبادئ التوجيهية الواردة في دليل الممارسة المتعلق
٦١٦	بالتحفظات على المعاهدات التي اعتمدتها اللجنة في القراءة الأولى
٦١٦	الفصل السابع - مسؤولية الدول
٦١٦	ألف - مقدمة
٦١٦	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية
٦٢١	مسؤولية الدول (ختام)
٦٢١	مشاريع المواد التي اقترحتها لجنة الصياغة في القراءة الثانية

الجلسة ٢٥٦٣

يوم الجمعة ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

٦٣١	مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين (تابع)
٦٣١	الفصل الثالث - المسائل المحددة التي ستهتم اللجنة اهتماماً خاصاً بالحصول على تعليقات
٦٣١	عليها
٦٣٣	الفصل العاشر - القرارات والاستنتاجات الأخرى للجنة
٦٣٤	الفصل السابع - مسؤولية الدول (ختام)
٦٣٤	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (ختام)
٦٣٦	الفصل السادس - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال
٦٣٦	لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة) (تابع)
٦٣٦	باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (تابع)
٦٣٧	جيم - نصوص مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة
٦٣٧	الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر الناشئ عن
٦٣٧	أنشطة خطيرة)، التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة في القراءة الأولى

المحتويات (تابع)

الصفحة

الجلسة ٢٥٦٣ (تابع)

٢- نصوص مشاريع المواد مع التعليقات عليها

٦٣٨	..... التعليق على المادة ١
٦٣٨	..... التعليق على المادة ٢
٦٣٨	..... التعليق على المادة ٣
٦٣٩	..... التعليق على المادة ٤
٦٣٩	..... التعليق على المادة ٥
٦٣٩	..... التعليق على المادة ٦
٦٤٠	..... التعليق على المادة ٧
٦٤٠	..... التعليق على المادة ٨
٦٤٢	..... التعليق على المادة ٩
٦٤٢	..... التعليق على المادة ١٠
٦٤٢	..... التعليق على المادة ١١
٦٤٢	..... التعليق على المادة ١٢
٦٤٢	..... الإشادة بأمين اللجنة

الجلسة ٢٥٦٤

يوم الجمعة ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٥

٦٤٤	..... مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين (ختام)
٦٤٤	..... الفصل السادس - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (ختام) ...
٦٤٤	..... جيم- نصوص مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر الناشئ عن أنشطة خطيرة) (ختام)
٦٤٤	..... ٢- نصوص مشاريع المواد مع التعليقات عليها (ختام)
٦٤٤	..... التعليق على المادة ٨ (ختام)
٦٤٥	..... التعليق على المادة ١٣
٦٤٥	..... التعليق على المادة ١٤
٦٤٥	..... التعليق على المادة ١٥
٦٤٥	..... التعليق على المادة ١٦
٦٤٥	..... التعليق على المادة ١٧
٦٤٦	..... ١- نصوص مشاريع المواد
٦٤٦	..... باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية (ختام)
٦٤٦	..... الفصل الأول - تنظيم أعمال الدورة
٦٤٧	..... الفصل الثاني - موجز أعمال اللجنة في دورتها الخمسين
٦٤٧	..... اختتام الدورة

أعضاء اللجنة والدول التي ينتمون إليها

الاسم	البلد
السيد إيمانويل أكوي آدو	(غانا)
السيد ديديه أوبرتي - بادان	(أوروغواي)
السيد موريتيو إيردوثيا ساكاسا	(نيكاراغوا)
السيد قسطنطين ب. إيكونوميدس	(اليونان)
السيد خورخه إ. إيلويكا	(بنما)
السيد غيوم بامبو - تشيفوندا	(غابون)
السيد جواو كليمنته بايينا سوارس	(البرازيل)
السيد حسين البحارنة	(البحرين)
السيد إيان براونلي	(المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية)
السيد محمد بنونه	(المغرب)
السيد آلان بيليه	(فرنسا)
السيد دودو تيام	(السنغال)
السيد كريستوفر جون روبرت دوغارد	(جنوب أفريقيا)
السيد عون الخصاونة	(الأردن)
السيد فيكتور رودريغيس ثيدينيو	(فنزويلا)
السيد روبرت روزنستوك	(الولايات المتحدة الأمريكية)
السيد بيماراجو سرينيفاسا راو	(الهند)
السيد برناردو سيبولفيدا	(المكسيك)
السيد برونو سيما	(ألمانيا)
السيد نبيل العربي	(مصر)
السيد جيسلاف غالتسكي	(بولندا)
السيد راؤول إليوستري غوكو	(الفلبين)
السيد لوجي فيراري برافو	(إيطاليا)
السيد بيتر كاباتسي	(أوغندا)
السيد جيمس لوتابانزيبوا كاتيكا	(جمهورية تنزانيا المتحدة)
السيد إنريكه خ. إ. كانديوتي	(الأرجنتين)
السيد جيمس ريتشارد كروفورد	(أستراليا)
السيد مختار كوسوما - أتمادجا	(اندونيسيا)
السيد إيغور إيفانوفيتش لوكاشوك	(الاتحاد الروسي)
السيد فاكلاف ميكولكا	(الجمهورية التشيكية)
السيد تيودور فيوريل ميليسكانو	(رومانيا)
السيد غيرهارد هافنر	(النمسا)
السيد كيزي هي	(الصين)
السيد شوساي يامادا	(اليابان)

أعضاء مكتب اللجنة

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

النائب الأول للرئيس: السيد إيغور إيفانوفيتش لوكاشوك

النائب الثاني للرئيس: السيد راؤول إليوستري غوكو

رئيس لجنة الصياغة: السيد برونو سيما

المقرر: السيد كريستوفر جون روبرت دوغارد

وقام السيد هانس كوريل مساعد الأمين العام والمستشار القانوني، بتمثيل الأمين العام. وتولى السيد روي س. لي، مدير شعبة التدوين في إدارة الشؤون القانونية، نيابة أمانة اللجنة، كما قام بتمثيل الأمين العام أثناء غياب المستشار القانوني.

جدول الأعمال

أقرت اللجنة في جلستها ٢٥١٩، المعقودة في ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٩٨، جدول الأعمال التالي:

- ١- تنظيم أعمال الدورة.
- ٢- مسؤولية الدول.
- ٣- المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة).
- ٤- التحفظات على المعاهدات.
- ٥- خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين.
- ٦- الحماية الدبلوماسية.
- ٧- الأعمال الانفرادية للدول.
- ٨- برنامج اللجنة وإجراءاتها وأساليب عملها، ووثائقها.
- ٩- التعاون مع الهيئات الأخرى.
- ١٠- موعد الدورة الحادية والخمسين ومكان انعقادها.
- ١١- أعمال أخرى.

تفصيل التسميات والتعابير المختزلة

فيما يلي تفصيل تسميات الهيئات والأجهزة والتعابير الأخرى التي وردت مختزلة في الأصل الإنكليزي لهذه الوثيقة، كما استخدمت في هذه الترجمة العربية، وإلى جانبها الأصل الإنكليزي المختزل:

الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة	GATT
محكمة العدل الدولية	ICJ
لجنة الصليب الأحمر الدولية	ICRC
منظمة العمل الدولية	ILO
منظمة الدول الأمريكية	OAS
منظمة الوحدة الأفريقية	OAU
منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي	OECD
محكمة العدل الدولية الدائمة	PCIJ
مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين	UNHCR
منظمة الصحة العالمية	WHO
منظمة التجارة العالمية	WTO

<i>I.C.J. Reports :</i>	<i>ICJ, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders.</i>
<i>P.C.I.J. Series A,:</i>	<i>Collection of Judgments, (Nos. 1-24: up to and including 1930).</i>
<i>P.C.I.J., Series A/B:</i>	<i>PCIJ, Judgments, Orders and Advisory Opinions (Nos. 40-80: beginning in 1931).</i>

في هذا المجلد، تشير عبارة "المحكمة الدولية لرواندا" إلى المحكمة الجنائية الدولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية وغيرها من الانتهاكات الخطيرة للقانون الإنساني الدولي في إقليم رواندا وكذلك المواطنين الروانديين المسؤولين عن ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية وغيرها من الانتهاكات الخطيرة في أقاليم الدول المجاورة في الفترة بين ١ كانون الثاني/يناير و ٣١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٤. وتشير عبارة "المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة" إلى المحكمة الدولية لمحاكمة الأشخاص المسؤولين عن الانتهاكات الجسيمة للقانون الإنساني الدولي المرتكبة في إقليم يوغوسلافيا السابقة منذ عام ١٩٩١.

ملاحظة بشأن الاقتباسات

التأكيد على كلمة أو جملة أو اقتباس، المبين بخط أفقي تحت العبارة المقصودة مع إشارة *، معناه أن التأكيد مضاف ولم يرد في النص الأصلي.

ما لم يذكر خلاف ذلك، فإن الاقتباسات من أعمال بلغات أخرى قد ترجمتها الأمانة العامة.

الأحكام والفتاوى والأوامر القضائية المشار إليها في هذا المجلد

العنوان المختصر للقضية	المصدر
تنفيذ اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاينة عليها	(<i>Bosnia and Herzegovina v. Yugoslavia</i>), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1996, p. 595.
شركة سكك حديد برشلونة	<i>Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1970, p. 3.</i>
معمل شورزو	<i>Factory at Chorzów, Merits, Judgment No. 13, 1928, P.C.I.J., Series A, No. 17.</i>
قناة كورفو	<i>Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1949, p. 4.</i>
نزاع الحدود	(<i>Burkina Faso/Republic of Mali</i>), Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 554.
مشروع غابيشكوفو - ناغيماروس	(<i>Hungary/Slovakia</i>), Judgment, I.C.J. Reports 1997, p. 7.
المركز الدولي لجنوب غربي أفريقيا	<i>Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1950, p. 128.</i>
المركز القانوني لغرينلاند الشرقية	<i>Judgment, 1933, P.C.I.J., Series A/B, No. 53, p. 22.</i>
شرعية التهديد باستعمال الأسلحة النووية واستخدامها	<i>Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996, p. 226.</i>
لوازيدو ضد تركيا	European Court of Human Rights, judgment of 18 December 1996 (merits), Reports of Judgments and Decisions 1996-VI.
امتيازات مافروماتيس في فلسطين	<i>Judgment No. 2, 1924, P.C.I.J., Series A, No. 2.</i>
الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها	(<i>Nicaragua v. United States of America</i>), Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 14.
ناميبيا	<i>Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1971, p. 16.</i>
شركة أمريكا الشمالية للحرف	See A. H. Feller, <i>The Mexican Claims Commissions, 1923-1934</i> (New York, The Macmillan Company, 1935).
نوتيبوم	<i>Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1955, p. 4.</i>

(Australia v. France), Judgment, I.C.J. Reports 1974, p. 253.

(New Zealand v. France), ibid., p. 457.

Judgment, 1939, P.C.I.J., Series A/B, No. 76, p. 4.

Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1949, p. 174.

UNRIAA, vol. XIX, pp. 197 et seq.

(Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1962, p. 319.

(Ethiopia v. South Africa; Liberia v. South Africa), Second Phase, Judgment, I.C.J. Reports 1966, p. 6.

UNRIAA, vol. III (Sales No. 1949.V.2), pp. 1905 et seq.

Judgment, I.C.J. Reports 1980, p. 3.

Order of 9 April 1998, I.C.J. Reports 1998, p. 266.

التجارب النووية

سكك حديد بانيفيزيس - سالدوتسكيس
(Panevezys-Saldutiskis)

التعويض عن الأضرار اللاحقة بالعمالين
في خدمة الأمم المتحدة

رينبو واريور

جنوب غربي أفريقيا

مصهر تريل

موظفو الولايات المتحدة الدبلوماسيون
والقنصلون في طهران

اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (باراغواي
ضد الولايات المتحدة الأمريكية)

الصكوك المتعددة الأطراف المشار إليها في هذا المجلد

المصدر

حقوق الإنسان

- United Nations, *Treaty Series*, vol. 78, p. 277. اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها (نيويورك، ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٤٨)
- Ibid., vol. 213, p. 221 اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) (روما، ٤ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٥٠)
- Ibid., p. 262.. البروتوكول الملحق باتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (باريس، ٢٠ آذار/مارس ١٩٥٢)
- Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 155. البروتوكول رقم ١١ الملحق باتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية، لإعادة تشكيل آلية المراقبة المنشأة بموجب الاتفاقية (ستراسبورغ، ١١ أيار/مايو ١٩٩٤)
- United Nations, *Treaty Series*, vol. 660, p. 195. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال الفصل العنصري (نيويورك، ٢١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٥)
- Ibid., vol. 993, p.3. العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (نيويورك، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦)
- Ibid., vol. 999, p. 171. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (نيويورك، ١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٦)
- Ibid., vol. 1144, p. 123. الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: "ميثاق سان خوسيه، كوستاريكا" (سان خوسيه، كوستاريكا، ٢٢ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٦٩)
- Ibid., vol. 1520, p. 243. الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (نairobi، ٢٧ حزيران/يونيه ١٩٨١)
- International Legal Materials* (Washington, D.C.), vol. XXXIII, No. 6 اتفاقية الدول الأمريكية بشأن الاختفاء القسري للأشخاص (بيلين، ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٤)

المصدر

UNEP, *Selected Multilateral Treaties in the Field of the Environment* (Cambridge, England, 1991), vol. 2, p. 449.

International Legal Materials (Washington, D.C.), vol. XXX, No. 3 (May 1991), p. 775.

ECE, *Environmental Conventions*, United Nations publication, 1992, p. 95.
United Nations, *Juridical Yearbook 1992* (Sales No. E.97.V.8), p. 340.
Ibid., p. 359.

International Legal Materials (Washington, D.C.), vol. XXXVI, No. 1 (January 1997), p. 7.

الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ٤٩، القرار ٢٢٩/٥١، المرفق.

International Legal Materials (Washington, D.C.), vol. XXXVI, No. 6 (November 1997), p. 1473.

League of Nations, *Treaty Series*, vol. CLXXIX, p. 89.

Council of Europe, *European Treaty Series*, No. 166.

البيئة والموارد الطبيعية

اتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها
(بازل، ٢٢ آذار/مارس ١٩٨٩)

اتفاقية باماكو المتعلقة بحظر استيراد جميع أشكال النفايات الضارة إلى أفريقيا والتحكم في نقلها داخل أفريقيا

(باماكو، ٣٠ كانون الثاني/يناير ١٩٩١)

اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود
(إسبو، ٢٥ شباط/فبراير ١٩٩١)

اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية المتعلقة بتغير المناخ
(نيويورك، ٩ أيار/مايو ١٩٩٢)

الاتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي

(ريو دي جانيرو، ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٢)

بروتوكول عام ١٩٩٦ الملحق باتفاقية منع التلوث البحري الناجم عن إلقاء النفايات ومواد أخرى
(لندن، ٧ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٦)

اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية

(نيويورك، ٢١ أيار/مايو ١٩٩٧)

الاتفاقية بشأن التعويض الإضافي عن الضرر النووي
(فيينا، ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧)

الجنسية وانعدام الجنسية

الاتفاقية المتعلقة ببعض المسائل المتصلة بتنازع قوانين الجنسية

(لاهاي، ١٢ نيسان/أبريل ١٩٣٠)

الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالجنسية

(ستراسبورغ، ٦ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧)

المصدر

- United Nations, *Treaty Series*, vol. 500, p. 95.
- Ibid., vol. 596, p. 261.
- N. Singh, *International Maritime Law Conventions*, vol. 4 (London, Stevens, 1983), p. 2834.
- الامتيازات والحصانات، والعلاقات الدبلوماسية
- اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية
- (فيينا، ١٨ نيسان/أبريل ١٩٦١)
- اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية
- (فيينا، ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٦٣)
- قانون البحار
- اتفاقية احترام حرية الملاحة في قناة السويس البحرية
- (القسطنطينية، ٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٨٨٨)
- اتفاقيات جنيف لقانون البحار
- (جنيف، نيسان/أبريل ١٩٥٨)
- United Nations, *Treaty Series*, vol. 499, p. 311.
- Ibid., vol. 516, p. 205.
- Ibid., vol. 450, p. 11.
- Ibid., vol. 559, p. 285.
- الاتفاقية المتعلقة بالجرف القاري
- (جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٥٨)
- اتفاقية البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة
- (جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٥٨)
- اتفاقية أعالي البحار
- (جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٥٨)
- اتفاقية صيد الأسماك وحفظ الموارد الحية في أعالي البحار
- (جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٥٨)
- اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار
- (مونتيفو باي، ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢)
- الوثائق الرسمية لمؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار، المجلد السابع عشر (رقم المبيع E.84.V.3)، الوثيقة A/CONF.62/122.
- Law of the Sea Bulletin No. 29 (United Nations publication, 1995), p. 25, document A/CONF.164/37.
- اتفاق تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار
- المؤرخة في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ المتصلة
- بحفظ وإدارة الأرصدة السمكية المتداخلة المناطق والأرصدة السمكية الكثيرة الارتحال
- (نيويورك، ٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٥)
- القانون المطبق في النزاعات المسلحة
- الاتفاقية المتعلقة بتنفيذ مبادئ اتفاقية جنيف في حالة الحرب البحرية
- (لاهاي، ١٨ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٠٧)

المصدر

British and Foreign State Papers, 1919, vol. CXII (London, H.M. Stationery Office, 1922), p. 1.
United Nations, *Treaty Series*, vol. 75, pp. 31 et seq.

Ibid., p. 31.

Ibid., p. 85.

Ibid., p. 135.

Ibid., p. 287.

Ibid., vol. 1125, pp. 3 & 609.

Ibid., vol. 1155, p. 331.

Official Records of the United Nations Conference on Succession of States in Respect of Treaties, Vienna, 4 April-6 May 1977 and 31 July-23 August 1978, vol. III (United Nations publication, Sales No. E.79.V.10).

United Nations, *Juridical Yearbook 1983* (Sales No. E.90.V.1), p. 139.

معاهدة السلام بين القوى الحليفة والشريكة وبين ألمانيا (معاهدة فرساي)

(فرساي، ٢٨ حزيران/يونيه ١٩١٩)

اتفاقيات جنيف لحماية ضحايا الحرب

(جنيف، ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩)

اتفاقية جنيف لتحسين حالة الجرحى والمرضى

بالقوات المسلحة في الميدان

اتفاقية جنيف لتحسين حالة جرحى ومرضى وغرقى

القوات المسلحة في البحار

اتفاقية جنيف بشأن معاملة أسرى الحرب

اتفاقية جنيف بشأن حماية الأشخاص المدنيين في

وقت الحرب

البروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة في

١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا

النزاعات المسلحة الدولية (البروتوكول الأول)

والبروتوكول الإضافي لاتفاقيات جنيف المؤرخة في

١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ والمتعلق بحماية ضحايا

المنازعات المسلحة غير الدولية (البروتوكول

الثاني)

(جنيف، ٨ حزيران/يونيه ١٩٧٧)

قانون المعاهدات

اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات

(فيينا، ٢٣ أيار/مايو ١٩٦٩)

اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات

(فيينا، ٢٣ آب/أغسطس ١٩٧٨)

اتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة

ومحفوظاتها وديونها

(فيينا، ٨ نيسان/أبريل ١٩٨٣)

المصدر

- اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية (فيينا، ٢١ آذار/مارس ١٩٨٦)
- التجارة الدولية والتنمية
- الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (جنيف، ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٤٧)
- بروتوكول لتعديل أحكام معينة من الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة (هافانا، ٢٤ آذار/مارس ١٩٤٨)
- اتفاق إنشاء صندوق التنمية الزراعية (مع جداول) (روما، ١٣ حزيران/يونيه ١٩٧٦)
- نزع السلاح
- معاهدة نزع الأسلحة النووية في أمريكا اللاتينية (والبروتوكولان الإضافيان الأول والثاني المرفقان بها) (مكسيكو، المقاطعة الفدرالية، ١٤ شباط/فبراير ١٩٦٧)
- معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية (لندن وموسكو وواشنطن، ١ تموز/يوليه ١٩٦٨)
- اتفاقية حظر استخدام تقنيات التغيير في البيئة لأغراض عسكرية أو لأية أغراض عدائية أخرى (نيويورك، ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٦)
- اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستعمال الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة (باريس، ١٣ كانون الثاني/يناير ١٩٩٣)
- الفضاء الخارجي
- معاهدة المبادئ المنظمة لأنشطة الدول في ميدان استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي، بما في ذلك القمر وغيره من الأجرام السماوية (موسكو ولندن وواشنطن، ٢٧ كانون الثاني/يناير ١٩٦٧)
- الوثيقة A/CONF.129/15
- United Nations, *Treaty Series*, vol. 55, p. 187.
- Ibid., vol. 62, p. 30.
- Ibid., vol. 1059, p. 191.
- Ibid., vol. 634, p. 281.
- Ibid., vol. 729, p. 161.
- Ibid., vol. 1108, p. 151.
- Status of Multilateral Arms Regulation and Disarmament Agreements*, 4th ed. (1992), vol. 2 (United Nations publication, Sales No. E.93.IX.11 (Vol. 2)), p. 113.
- United Nations, *Treaty Series*, vol. 610, p. 205.

المصدر

- القانون الدولي العام
معاهدة أنتاركتيكا
Ibid., vol. 402, p. 71. (واشنطن، ١ كانون الأول/ديسمبر ١٩٥٩)
Ibid., vol. 800, p. 161. اتفاقية المعونة الغذائية لعام ١٩٧١ (فتح التوقيع عليها
في واشنطن من ٢٩ آذار/مارس إلى ٣ أيار/مايو
(١٩٧١)
Ibid., vol. 1457, p. 133. اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو
طارئ إشعاعي
(فيينا، ٢٦ أيلول/سبتمبر ١٩٨٦)
Ibid., vol. 1757, p. 3. اتفاقية الاتحاد الأوروبي (معاهدة ماسترخت)
(ماسترخت، ٧ شباط/فبراير ١٩٩٢)
الوثيقة E/1996/99. اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد
(كاراكاس، ٢٩ آذار/مارس ١٩٩٦)
OECD, document DAF/IME/BR(97)20. اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الرسميين الأجانب في
الصفقات التجارية الدولية
(باريس، ١٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧)

قائمة مرجعية بوثائق الدورة الخمسين

رمز الوثيقة	العنوان	ملاحظات وإحالات
A/CN.4/483	موجز موضعي، أعدته الأمانة العامة، للمناقشة التي جرت في اللجنة السادسة للجمعية العامة خلال دورتها الثانية والخمسين.	مستسخة.
A/CN.4/484	تقرير أولي عن الحماية الدبلوماسية، أعده السيد محمد بنونه، المقرر الخاص.	مستسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).
A/CN.4/485[and Corr.1]	جدول الاعمال المؤقت للدورة.	مستسخة. للاطلاع على جدول الأعمال كما اعتمد، انظر ص[١٥].
A/CN.4/486	التقرير الأول عن الأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول، أعده السيد فيكتور رودريغيس ثيدينيو، المقرر الخاص.	مستسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).
A/CN.4/487 and Add. 1	التقرير الأول بشأن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة، أعده السيد بيماراجو سرينيفاسا راو، المقرر الخاص.	المرجع نفسه.
A/CN.4/488 and Add. 1-3	مسؤولية الدول: التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات.	المرجع نفسه.
A/CN.4/489	التقرير الرابع عن الجنسية فيما يتعلق بخلافة الدول، أعده السيد فاكلاف ميكولكا، المقرر الخاص.	المرجع نفسه.
A/CN.4/490 and Add.1-2 . [and Add.2/Corr.1], Add.3-4[and Add. 4/Corr. 1] and Add.5-7[and Add.7/Corr.1]	التقرير الأول عن مسؤولية الدول، أعده السيد جيمس كروفورد، المقرر الخاص.	المرجع نفسه.
A/CN.4/491 and Add. 1-2 [and Add.2/Corr.1], Add.3-4[and Add4/Corr.1], Add.5-6[and Add.6/Corr.1]	التقرير الثالث بشأن التحفظات على المعاهدات، أعده السيد آلان بيليه، المقرر الخاص.	المرجع نفسه.

رمز الوثيقة	العنوان	ملاحظات وإحالات
A/CN.4/L.552 and Add.1	مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخمسين، الفصل الرابع (الحماية الدبلوماسية).	مستسخة. للاطلاع على النص المعتمد، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10). ويرد النص النهائي في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني).
A/CN.4/L.553	الحماية الدبلوماسية، تقرير الفريق العامل.	مستسخة.
A/CN.4/L.554 [and Corr.1] and Add. 1-2.	مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخمسين، الفصل السادس (المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي "منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة").	المرجع نفسه، للاطلاع على النص المعتمد، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10). ويرد النص النهائي في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني).
A/CN.4/L.555 and Add.1	المرجع نفسه، الفصل الخامس (الأفعال الانفرادية للدول).	المرجع نفسه.
A/CN.4/L.556	المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة): مقترح مقدم من المقرر الخاص.	مستسخة.
A/CN.4/L.557 [and Corr.1]	الجنسية في حالة خلافة الدول، تقرير الفريق العامل.	المرجع نفسه.
A/CN.4/L.558	الأفعال الانفرادية للدول، تقرير الفريق العامل.	المرجع نفسه.
A/CN.4/L.559 [and Corr.1]	مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخمسين: الفصل الثامن (الجنسية في حالة خلافة الدول).	المرجع نفسه، للاطلاع على النص المعتمد، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10). ويرد النص النهائي في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني).

رمز الوثيقة	العنوان	ملاحظات وإحالات
A/CN.4/L.560	توصيات فريق التخطيط إلى اللجنة	مستنسخة.
A/CN.4/L.561 and Add.1-6	المرجع نفسه، الفصل السابع (مسؤولية الدول).	المرجع نفسه، للاطلاع على النص المعتمد، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10). ويرد النص النهائي في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني).
A/CN.4/L.562 [and Corr.1] and Add.1-2	المرجع نفسه، الفصل التاسع (التحفظات على المعاهدات).	المرجع نفسه.
A/CN.4/L.563 [and Corr.1]	التحفظات على المعاهدات: عناوين ونصوص مشاريع المبادئ التوجيهية لدليل الممارسة التي اعتمدتها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين.	مستنسخة.
A/CN.4/L.564	مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخمسين: الفصل التاسع (التحفظات على المعاهدات). نصوص مشاريع المبادئ التوجيهية الواردة في دليل الممارسة المتعلق بالتحفظات على المعاهدات والتعليقات المرفقة بتلك النصوص - دليل الممارسة.	المرجع نفسه. للاطلاع على النص المعتمد، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10). ويرد النص النهائي في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني).
A/CN.4/L.565	مسؤولية الدول. مشاريع المواد التي اعتمدها لجنة الصياغة مؤقتا: المواد ١ و ٢ [٣] و ٣ [٤] (الباب الأول، الفصل الأول).	مستنسخة.
A/CN.4/L.566	مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخمسين: الفصل الأول (تنظيم أعمال الدورة).	المرجع نفسه. للاطلاع على النص المعتمد، انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10). ويرد النص النهائي في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني).

رمز الوثيقة	العنوان	ملاحظات وإحالات
A/CN.4/L.567	المرجع نفسه: الفصل العاشر (القرارات والاستنتاجات الأخرى للجنة).	المرجع نفسه.
A/CN.4/L.568	المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) العناوين والنصوص التي اقترحتها لجنة الصياغة لمشاريع المواد ١ إلى ١٧.	مستنسخة.
A/CN.4/L.569	مسؤولية الدول، مشاريع المواد التي اعتمدها لجنة الصياغة بصفة مؤقتة، المواد ١ و ٣ و ٤ (الباب الأول، الفصل الأول) و ٥ و ٧ و ٨ و ٩ و ١٠ و ١٥ و ١٥ مكرراً وألف (الفصل الثاني).	انظر المحضر الموجز للجلسة ٢٥٦٢.
A/CN.4/L.570	مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الخمسين: الفصل الثالث (المسائل المحددة التي ستهتم اللجنة اهتماماً خاصاً بالحصول على تعليقات عليها).	مستنسخة. للاطلاع على النص المعتمد، انظر الوثائق الرسمية <u>لجمعية العامة، الدورة الثالثة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/53/10)</u> . ويرد النص النهائي في <u>جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني)</u> .
A/CN.4/L.571	المرجع نفسه: الفصل الثاني (موجز أعمال اللجنة في دورتها الخمسين).	المرجع نفسه.
A/CN.4/SR.2519- A/CN.4/SR.2564	المحاضر الموجزة المؤقتة للجلسات ٢٥١٩ إلى ٢٥٦٤.	مستنسخة. النص النهائي يرد في هذا المجلد.

لجنة القانون الدولي

المحاضر الموجزة لجلسات الدورة الخمسين

المحاضر الموجزة للجلسات ٢٥١٩ - ٢٥٤٨

المعقودة في جنيف في الفترة من ٢٠ نيسان/أبريل إلى ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨

الجلسة ٢٥١٩

يوم الاثنين، ٢٠ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٥/٠٥

الرئيس المنتهية ولايته: السيد ألان بيليه

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيبولفيدا، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي.

افتتاح الدورة

١- الرئيس المنتهية ولايته أعلن افتتاح الدورة الخمسين للجنة القانون الدولي، ورحب بأعضاء اللجنة. وقال إن هذه الدورة تكتسي طابعاً استثنائياً لثلاثة أسباب: أولاً لأن الذكرى الخمسين لإنشاء اللجنة ستحيى على نحو لائق بعقد حلقة دراسية لمدة يومين، في ٢١ و ٢٢ نيسان/أبريل؛ وثانياً لأن اللجنة ستجرب لأول مرة منذ وقت طويل عقد دورة مقسمة إلى جزأين، الأول يعقد في جنيف والثاني يعقد في نيويورك؛ وثالثاً لأن اللجنة ستنظر في جدول أعمال مكثف وإنما شيق إذ إنها ستبدأ فحص موضوعين جديدين، وستستأنف فحص موضوعين قديمين.

بيان الرئيس المنتهية ولايته

٢- الرئيس المنتهية ولايته أعلن أنه قدم تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين إلى اللجنة السادسة، مثلما جرت عليه العادة^(١). وحرص في تلك المناسبة على إيداء بعض التعليقات عن سير عمل لجنة القانون الدولي وعن علاقاتها باللجنة السادسة، مشدداً بوجه خاص على رغبة لجنة القانون الدولي في أن تستفيد من مبادئ توجيهية مفصلة تصدر عن الدول وفي أن تحصل على ردود فعل أدق وأوضح وأقل آلية من جانب اللجنة السادسة. وشدد على ضرورة تحسين الحوار بين الطرفين المشتركين في عملية التدوين، فلاحظ أن لجنة القانون الدولي نهضت من جهتها بعملية إصلاح جذرية لسير عملها، ولذا، فإن على اللجنة السادسة الآن أن تتخذ هي الأخرى مبادرات لهذا الغرض. وقد حظيت هذه الآراء بالانتباه الحسن والتفهم، وقبلت اللجنة السادسة في الواقع أمرين جديدين كان قد بادر هو بالدعوة إليهما، وكان لهما في رأيه وقع إيجابي. فقد كرس بادئ ذي بدء نصف يوم لإجراء عمليات تبادل آراء غير رسمية بين ممثلي الدول في اللجنة السادسة وأعضاء لجنة القانون الدولي الحاضرين في نيويورك، مما مكن الجميع من الحديث بقدر أكبر من الحرية مما لو تحدثوا في جلسة عامة، كما مكنهم من إقامة حوار حقيقي. وذكر أن هذه التجربة المثمرة هي، في رأيه، تجربة جديرة بأن تكرر. وثانياً، وخلافاً للأعراف، قام بدعوة المقرر الخاص المعني بمسألة الجنسية فيما يتصل بخلافة الدول، الذي كان حاضراً بهذه الصفة في منبر اللجنة السادسة، إلى إيداء الرأي في الملاحظات الصادرة عن ممثلي الدول بشأن الفصل الرابع من تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين. وقال إن هذه التجربة أيضاً ينبغي أن تكرر وأن تعمق في اتجاهين: فمن جهة، يبدو من المشروع أن يقوم المقرر الخاص المعين من جانب لجنة القانون الدولي، هو نفسه، بتقديم جزء التقرير المتعلق بالموضوع المكلف به، بدلاً من أن يقدمه الرئيس؛ ومن جهة أخرى، وحتى إذا بدا من الوهم أن يؤمل أن تقبل الأمم المتحدة تمويل سفر وإقامة كل واحد من المقررين الخاصين، فإنه ينبغي أن يدعى المقررون الخاصون الموجودون في نيويورك وقت نظر اللجنة السادسة في تقرير لجنة القانون الدولي، إلى القيام بنفس العملية.

٣- وفيما يتعلق بالنظر في تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين، في اللجنة السادسة، قال إنه يحيل أساساً إلى الموجز المواضيعي الجيد الذي أعدته الأمانة (A/CN.4/483) ولاحظ أن تقرير لجنة القانون الدولي قد حظي إجمالاً بقبول حسن، ولا سيما بسبب إيجازه ودقته النسيبية، وهو ما يشكل عبوة للمستقبل.

٤- وأضاف قائلاً إن مشروع المواد المتعلقة بالجنسية في حالة خلافة الدول، والمقرر الخاص المعني بهذا الموضوع، حظيا بحق بكل ثناء. وفيما عدا بعض التحفظات، أقر النهج العام الذي انتهجته لجنة القانون الدولي، ولا سيما "المدخل" المتبع، أي حماية حقوق الإنسان والحرص على تلافي انعدام الجنسية. ودعت الجمعية العامة الدول، في قرارها ١٥٦/٥٢، إلى إيداء آرائها حول مشروع المواد، ويمكن الخلوص من المناقشات، حتى وإن لم يتبين ذلك من القرار النهائي، إلى أن لجنة القانون الدولي مدعوة إلى مواصلة أعمالها حول هذه المسألة، بما في ذلك فيما يتعلق بآثار خلافة الدول على المركز القانوني للأشخاص الاعتباريين.

(١) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني).

٥- أما فيما يتعلق بموضوع التحفظات على المعاهدات، فإن الاستنتاجات الأولية التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان^(٢) لم تثر المعارضة التي كانت متوقعة، حتى وإن انتقدت أحكام معينة فيها. ورأت أغلبية من الدول أن لجنة القانون الدولي توصلت إلى توازن مرض، وأقرت فكرة توجيه الاستنتاجات الأولية إلى الهيئات المنشأة بموجب معاهدات المختصة في مجال حقوق الإنسان، علماً بأنه طلب في الفقرة ٤ من قرار الجمعية العامة ١٥٦/٥٢ أن يوسع نطاق هذا التشاور ليشمل الهيئات الأخرى المنشأة بموجب معاهدات متعددة الأطراف شارعة. وأقر ممثلو الدول الذين أبدوا آراءهم حول هذا الموضوع، بفوارق طفيفة، المنهج العام الذي اتبعته لجنة القانون الدولي والمتمثل في الانطلاق من "نظام فيينا" مع محاولة إيضاحه وإذا استلزم الأمر استكماله (A/CN.4/483، الفرع باء)^(٣). وكانت النتيجة المنطقية لهذا التوافق في الآراء هي تأييد أغلبية كبيرة من الوفود لوحدة نظام التحفظات ولوضع دليل عن الممارسة، وهو ما قرره لجنة القانون الدولي من حيث المبدأ في دورتها التاسعة والأربعين^(٤).

٦- أما فيما يتعلق بموضوع مسؤولية الدول، فقد لاحظ، بادئ ذي بدء، أنه يوجد فيما يبدو داخل اللجنة السادسة اتفاق واسع النطاق لكي "تنتهي" لجنة القانون الدولي من النظر في هذا الموضوع، وأن تنتهي القراءة الثانية للمشروع في أجل لا يتجاوز نهاية الفترة الخمسية الحالية (A/CN.4/483، الفرع جيم)، وهو ما تعزمه لجنة القانون الدولي. ثم لاحظت الوفود التي أبدت وجهات نظرها حول هذا الموضوع، مثل لجنة القانون الدولي، أن الجوانب الثلاثة الأكثر "إشكالية" هي الجريمة والتدابير المضادة وتسوية المنازعات. وفي الختام، أبدت وفود معينة ملاحظات مفصلة حول عدة جوانب من المشروع، وهو مشروع اعتبر في نفس الوقت مفرط الدقة فيما يتصل بنقاط معينة ومفرط السطحية فيما يتعلق بنقاط أخرى.

٧- أما فيما يتعلق بموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، فقد لاحظ أن الحماس المضبوط بدرجات متفاوتة ما زال رغم كل شيء قوياً جداً بعد مرور أكثر من ٢٠ سنة على إدراج هذا الموضوع في جدول أعمال لجنة القانون الدولي؛ غير أنه لاحظ أن ما من وفد طعن في قرار اللجنة أن تنتهي أولاً من فحص جانب "المنع". بيد أنه استرعى انتباه اللجنة السادسة إلى أن الأمر قد يستلزم إصدار مبادئ توجيهية دقيقة من جانب الدول واللجنة السادسة وإلى أنه ينبغي أن تصدر تلك المبادئ التوجيهية في غضون سنتين وإلا لن تتمكن لجنة القانون الدولي من الخروج من المأزق التي توجد فيها منذ ٢٠ سنة.

(٢) المرجع نفسه، الفقرة ١٥٧.

(٣) لتوضيح "نظام فيينا"، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الأول، الجلسة ٢٤٦٠، الحاشية ٩.

(٤) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٨٩، الفقرة ٦٣.

٨- أما الموضوعان الجديان، وهما الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد والحماية الدبلوماسية، فلم تطعن أي دولة تحدثت في اللجنة السادسة في جدوى معالجتهما، باستثناء دولة واحدة.

٩- وقال، مشيراً إلى الأنشطة التي قام بها في نهاية مدة ولايته كرئيس للدورة التاسعة والأربعين للجنة، إنه وجه رسالة إلى الأمين العام بتاريخ ٦ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧ على إثر الانفعال الذي أثاره لدى أعضاء اللجنة "تكتّم" الأمين العام في تقريره المعنون "تجديد الأمم المتحدة: برنامج للإصلاح"^(٥) عن الأنشطة القانونية للمنظمة والرد الوارد بتاريخ ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ من الأمين العام، وإن كان ردّاً لطيفاً، يشكل رفضاً. وأعرب، من جهة أخرى، عن أسفه لأن الأمين العام لم ير ضرورة لأن يستقبله خلال إقامته في نيويورك مثلما طلب إليه ذلك: فمن المؤكد أن جدول أعمال الأمين العام مثقل للغاية بالبنود، غير أنه لا يسعه إلا أن يقول إن هذا الرفض من جانب الأمين العام يشكل قلة اعتبار للجنة القانون الدولي ذاتها.

١٠- وفيما يتعلق بعلاقات التعاون التقليدية مع الهيئات الأخرى، قال إنه لم يتلق أي خبر من اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية. أما اللجنة القانونية الاستشارية الأفريقية - الآسيوية، فقد نظمت حلقة دراسية حول تطبيق التشريع الوطني ذات الأثر الخارج عن النطاق الإقليمي: العقوبات المفروضة على أطراف ثالثة، المعقودة في طهران من ٢٤ إلى ٢٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨، وهي حلقة شارك فيها السيد كروفورد. وقبل السيد يامادا ممثل لجنة القانون الدولي في الدورة السابعة والثلاثين للجنة المذكورة التي انعقدت في نيودلهي في الفترة من ١٣ إلى ١٨ نيسان/أبريل ١٩٩٨، وانتخب السيد سرينيفاسا راو رئيساً لها. أما فيما يتعلق بمجلس أوروبا، فقد مثل السيد فيراري برافو لجنة القانون الدولي في اجتماع اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين المعنيين بالقانون الدولي العام التي انعقدت في شباط/فبراير ١٩٩٨ والتي فحص فيها عدد من المشاكل المتصلة بتقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين، ودعي الرئيس المنتهية ولايته، بصفته المقرر الخاص المعني بموضوع التحفظات على المعاهدات، إلى المشاركة في الاجتماع الأول بشأن الموضوع لفريق الخبراء المعنيين بالتحفظات على المعاهدات الذي عقد في باريس في ٢٦ و٢٧ شباط/فبراير ١٩٩٨.

١١- وفي الختام، أعرب الرئيس المنتهية ولايته عن شكره للأمانة لتنظيم جلستين مكرستين لإحياء الذكرى الخمسين لإنشاء لجنة القانون الدولي. وأعرب عن أمله في أن تكون الحلقة الدراسية التي ستعقد في ٢١ و٢٢ نيسان/أبريل ١٩٩٨ ناجحة بقدر نجاح ندوة الأمم المتحدة المعنية بالتطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه التي عقدت في نيويورك في ٢٨ و٢٩ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧^(٦). وقد بينت هذه الندوة مسارات تفكير عديدة ينبغي أن يشرع في استكشافها فريق التخطيط في الدورة الخمسين.

(٥) Add.1-7 و A/51/950.

(٦) انظر *Proceedings of the United Nations Colloquium on Progressive Development and Codification of International Law, Making Better International Law: the International Law Commission at 50* (United Nations publication, Sales No. E/F.98.V.5).

١٢- السيد كوريل (الأمين العام المساعد للشؤون القانونية، المستشار القانوني) قال إنه إذا كان قد تعذر على الأمين العام افتتاح الندوة في نيويورك أو استقبال رئيس لجنة القانون الدولي فإنما ذلك يعزى إلى أن جدول الأعمال كان متقلاً جداً بالبنود في ذلك الوقت وليس قطعاً إلى قلة الاهتمام بالقانون الدولي. وقد حضر الأمين العام إحدى جلسات لجنة القانون الدولي خلال دورتها التاسعة والأربعين^(٧)، وتقريره عن تجديد الأمم المتحدة يشدد في جزأين منه على أهمية القانون الدولي، وبالأخص فيما يتعلق بإنشاء محكمة جنائية دولية، وهو مشروع كان أساساً أحد أعمال لجنة القانون الدولي. ومع ذلك، ومثلما يبين الأمين العام في رسالته المؤرخة في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧ والموجهة إلى رئيس لجنة القانون الدولي، فإن التقرير المذكور يعالج إصلاحات ذات صبغة ملحة يجب أن تجري داخل الأمانة لكي تنهض الأمانة بمهامها على أحسن وجه. وبالمقارنة مع مجالات أخرى، فإن آليات القانون الدولي، التي تتكيف دائماً مع احتياجات المجتمع الدولي، تبدو وكأنها لا تستلزم إعادة هيكلة فورية. وبالإضافة إلى ذلك، فإن تطوير القانون الدولي عملية مستمرة وجدلية تجري داخل عدة محافل، منها لجنة القانون الدولي ذاتها، التي يتعين أن تنهض بدور هام فيما يتصل بكل مشروع إصلاح محتمل في هذا المجال. وإن السرعة التي عكفت بها لجنة القانون الدولي على النظر في أساليب عملها وبرامجها إنما تشكل بشيراً جيداً للمستقبل.

انتخاب أعضاء المكتب

انتخب السيد بايينا سوارس رئيساً بالتركية.

تولى السيد بايينا سوارس الرئاسة.

١٣- الرئيس شكر أعضاء اللجنة لتشريفه بانتخابه لمنصب الرئيس وأعرب عن أمله أن يكون موضع الثقة التي منحها. وقال إنه سيسهر على أي حال على النهوض بمهامه بروح الانفتاح وعلى مواصلة الابتكارات التي أتى بها الرئيس الذي سبقه، وهي ابتكارات حسنت أساليب عمل اللجنة وشجعت على تبادل الآراء داخلها.

١٤- ثم اقترح الرئيس تعليق الجلسة بحيث يتاح للأعضاء إجراء مشاورات حول تشكيل المكتب.

علقت الجلسة الساعة ١٥/٤٥؛ ثم استؤنفت الساعة ١٦/٠٠

انتخب السيد لوكاشوك بالتركية نائب الرئيس الأول.

انتخب السيد غوكو بالتركية نائب الرئيس الثاني.

انتخب السيد سيما بالتركية رئيساً للجنة الصياغة.

انتخب السيد دوغارد بالتركية مقررًا.

(٧) انظر جولية ١٩٩٧، المجلد الأول، الجلسة ٢٥٠٦.

إقرار جدول الأعمال (A/CN.4/485)

١٥- الرئيس دعا اللجنة إلى إقرار جدول الأعمال المؤقت (A/CN.4/485) ، علماً بأن هذا القرار لن يحكم مسبقاً على ترتيب النظر في البنود.

١٦- السيد ميكولكا لاحظ أن تسمية البند ٥ من جدول الأعمال تقابل التسمية الأولية للموضوع الذي يعمل بوصفه مقررأ خاصأ معنياً به. وقال إنه يجب الاستعاضة عن هذه التسمية بالتسمية المعتمدة منذ الدورة الثامنة والأربعين، أي "الجنسية في حالة خلافة الدول"^(٨).

أقر جدول الأعمال بصيغته المعدلة.

تنظيم أعمال الدورة

[البند ١ من جدول الأعمال]

١٧- الرئيس اقترح، وفقاً للممارسة المعمول بها، أن يجتمع المكتب الموسع فوراً لبحث تنظيم أعمال الدورة.

رفعت الجلسة الساعة ١٥/١٦

(٨) انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٦١، الوثيقة A/51/10، الفقرة ٨٨.

الجلسة ٢٥٢٠

يوم الثلاثاء، ٢٨ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد إيردوثيا ساكا، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيبولفيدا، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي.

الحماية الدبلوماسية (E) A/CN.4/483, sect. E، و A/CN.4/484^(١) و A/CN.4/L.553

[البند ٦ من جدول الأعمال]

التقرير الأولي للمقرر الخاص

١- الرئيس قال إن الجزء الأول من هذه الدورة سيخصص، كما ذكر في الفقرة ٢٣٣ من تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين^(٢)، لمناقشة مختلف التقارير، بينما سيستخدم الجزء الثاني، المقرر عقده في نيويورك، لاعتماد مشاريع المواد مع التعليقات واعتماد تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الخمسين. وعليه، فقد دعا اللجنة إلى أن تشرع في النظر في موضوع الحماية الدبلوماسية واقتراح مناقشة التقرير الأولي (A/CN.4/484) على أساس كل قضية على حدة باعتبار أن هذا الإجراء قد اتبع بنجاح في الدورة السابقة. وينبغي للأعضاء النظر أيضا في ما يمكن للجنة أن تتخذه من إجراءات لمتابعة الموضوع.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٢) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني، ص ١١٤ (الجزء الثاني).

٢- وقد تود اللجنة النظر في مدى استصواب دعوة الفريق العامل المعني بالحماية الدبلوماسية، الذي أنشئ في الدورة التاسعة والأربعين^(٣)، إلى الانعقاد مرة أخرى بعد الانتهاء من المناقشة العامة لمساعدة المقرر الخاص في التركيز على العناصر التي يجب أن يشملها تقريره الثاني.

٣- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إن اللجنة قد أوصت عند تعيينه مقررا خاصا بأن يقدم تقريراً أولياً في الدورة الحالية وإنها عقدت العزم على بذل جهدها للانتهاء من النظر في موضوع الحماية الدبلوماسية في القراءة الأولى بحلول نهاية الفترة الخمسية. ومن الممكن تماماً أن تعاد مناقشة الهدف الأخير. وأضاف قائلاً إن الإجراءات التمهيدية أساسية لنجاح أي مسعى يقوم به الإنسان. ومن ثم فإن التقرير الأولي يمثل نقطة انطلاق للتعمق في دراسة الموضوع وإمكانية إدراج ما استقر عليه العرف في معاهدة أو في صك آخر. وكان الأعضاء قد صرحوا، منذ بداية نظر الفريق العامل في الموضوع^(٤)، بأن التحليل الأولي هو أمر لا غنى عنه لدراسة موضوع الحماية الدبلوماسية دراسة شاملة. وكان من رأي السيد لوكاشوك مثلاً أن على المقرر الخاص أن ينظر في مفهوم الحماية الدبلوماسية ذاته الذي يتجه أكثر فأكثر في القانون المعاصر إلى تناول حقوق الفرد؛ فالسيد لوكاشوك لا يعتقد أن الحماية الدبلوماسية تقوم على أساس الاختصاص من حيث الأشخاص، ذلك لأن الحق في الحماية الدبلوماسية قائم بالفعل. وقد أيد هذه الآراء عدد من الأعضاء الآخرين في اللجنة.

٤- ومضى قائلاً إن السيد بيليه قد استرعى الانتباه إلى أن الحماية الدبلوماسية تفتقر تماماً إلى التماثل. فالدولة التي يصاب أحد رعاياها بضرر يمكن أن تمارس حمايتها الدبلوماسية ضد الدولة التي تتسبب في إحداثه، ولكن العكس ليس صحيحاً: فالدولة التي يصيبها ضرر بفعل فرد لا يجوز لها أن تقدم شكوى إلى الدولة التي يكون هذا الفرد أحد رعاياها. وقد أشار السيد بيليه أيضاً إلى أن قوة المراكز السياسية والاقتصادية تفسر سبب كون الحماية الدبلوماسية مؤسسة أحادية الاتجاه. وكان السيد تيام قد أضاف إلى ذلك قائلاً إن الشركات متعددة الجنسيات كثيراً ما تكون أقوى من الدول.

٥- وكان السيد بيليه قد قال أيضاً إن تزايد الاعتراف في عالم اليوم بالأفراد باعتبارهم من أشخاص القانون الدولي هو بعد لا بد من مراعاته في التقرير الأولي للمقرر الخاص. وببلورة الفكرة إلى حد أبعد، أعرب السيد فيراري برافو عن رأي مفاده أن الحكم الذي أصدرته المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين (Mavromatis Palestine Concessions) قد استند إلى نظرية عفا عليها الزمن وقد كانت الدولة تعتبر بمقتضاها "سيدة" مواطنيها. وكان هو نفسه قد أشار إلى أن التطورات الرئيسية التي حدثت في الأعوام الأخيرة تحتم النظر في الموضوع من زاوية أجد وأحدث.

(٣) المرجع نفسه، الفقرة ١٦٩.

(٤) للاطلاع على تقرير الفريق العامل، انظر المرجع نفسه، الفقرات ١٧٢-١٨٩.

٦- وقد كان يعتقد أنه ينبغي له أن يطرح في تقرير أولي الخيارات المختلفة المتاحة بدلا من عرض مفهومه الذاتي للموضوع. ولكنه يظل منفتح الذهن تماما وإن بدا واضحا أن النظرة التقليدية للحماية الدبلوماسية لم تعد مرضية إلا إذا تمسك المرء بالنزعة المحافظة الصارمة التي اتهمت بها اللجنة أحيانا.

٧- واستطرد قائلا إنه يمكن تكيف النظرة التقليدية مع حقائق اليوم بطرق شتى وإن التأويل القانوني الواحد لا يمثل بالضرورة الحل الوحيد. وقد سبق للجنة أن تصدّت للتمييز بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية، واقترح الفريق العامل في تقريره قصر الموضوع على القواعد الثانوية للقانون الدولي، أي على الآثار المترتبة على فعل غير مشروع دوليا (نتيجة لفعل أو امتناع عن فعل) يكون قد تسبب في إلحاق ضرر غير مباشر بالدولة وذلك عادة بسبب إلحاق ضرر برعاياه^(٥). وقد أشار الفريق العامل أيضا إلى أن الموضوع لن يتناول المضمون المحدد للالتزام القانوني الدولي الذي يكون قد انتهك .

٨- إلا أن السيد بامبو - تشيفوندا والسيد سيما قد حذرا من مخاطرة الخوض في ميدان القواعد الأولية بالاستناد إلى قاعدة "الأيدي النظيفة" واستنفاد سبل الانتصاف المحلية. وقد يستلزم الأمر أيضا النظر في الفئات العامة للالتزامات؛ وبما أن موضوع مسؤولية الدول سيتطلب بذل جهد مماثل، فقد يتعين تنسيق العمل بشأن الموضوعين .

٩- ومضى قائلا إن رابطة القانون الدولي قد أنشأت في عام ١٩٩٦ لجنة معنية بالحماية الدبلوماسية للأشخاص والممتلكات تتناول نفس المسائل التي توشك لجنة القانون الدولي على النظر فيها. وكان رئيس هذه اللجنة التابعة لرابطة القانون الدولي قد كتب إليه في تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٧ لإفادته بأن العمل سينصب على الكيفية التي تغيرت بها المبادئ التقليدية للقانون الدولي بصدد الحماية الدبلوماسية في الممارسة المعاصرة، وأن اللجنة ستنتظر بالتحديد في إجراءات تبني الدولة لمطالبات رعاياها، وفي ما إذا كان يجوز لدولة ما أن تمارس الحماية الدبلوماسية حتى إذا لم يوافق رعاياها على إجراءات تبني مطالباتهم، وما إذا كان تبني المطالبات يحرم المطالبين بالحق من متابعة مطالباتهم بأنفسهم وما إذا كان يجب أن تمنح للمطالبين فرادى إمكانية الامتناع عن المشاركة في المطالبات الجماعية أو المطالبات بمبالغ مقطوعة. وقد أثارت اللجنة في الواقع عددا من الأسئلة تجمعت كلها حول السؤال الأساسي التالي: ما هو طابع الحماية الدبلوماسية، وكيف ينبغي تعريفها؟

١٠- وقال إنه لا مفر للجنة من أن تتقدم برد، وإن هناك نهجين يمكن النظر فيهما: النهج الأول هو نهج لاتيني أو "ديكارتي" يتمثل في وضع تعريف والقيام، بعد ذلك فقط، بتحديد مجرى العمل المقبل بشأن الموضوع. أما النهج الثاني الذي يمكن تسميته بالنهج الأنغلو - سكسوني أو التجريبي فيتمثل في ترك باب التعريف مفتوحا على مصراعيه في البداية ثم استخلاص التعريف من دراسة الممارسات الفعلية بغرض تدوين الموضوع. ولكلا النهجين مزاياهما وعيوبهما، علماً بأن ما ينبغي الاضطلاع به تحت أي ظرف من الظروف هو تحليل النظرة التقليدية للحماية الدبلوماسية تحليلا نقديا بغية توفير معايير تسمح بتقييم الممارسات العصرية. وقال إنه هو نفسه يعتقد أن

(٥) المرجع نفسه، الفقرة ١٨٠.

ثمة علاقة جدلية قائمة باستمرار بين النظرية والواقع العملي وأن ليس هناك ما يمنع الخبراء من اللعب أحيانا بالنظريات في ممارسة القانون الدولي .

١١- وعند تقديم تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين إلى الجمعية العامة، كان رئيس اللجنة وقتذاك قد شدد على الحاجة إلى تقييم طابع الحماية الدبلوماسية تقييما أوليا يشمل معرفة ما إذا كانت هذه الحماية تمثل حقا فرديا أو ما إذا كانت ممارستها تتم فقط بناء على السلطة التقديرية للدولة، ثم أضاف قائلا: "بل إنه من الممكن إثارة سؤال حول ما إذا كان الافتراض القانوني الذي تستند إليه الحماية الدبلوماسية لا يزال مقبولا في نهاية القرن العشرين"^(٦). وقد أثار بذلك تحديا يتمثل في تنقية وتجديد المفهوم التقليدي للحماية الدبلوماسية كما دُرّس في كليات الحقوق طوال أجيال.

١٢- وقد يقول البعض إن التشكيك في وجود الحماية الدبلوماسية أمر مضيع للوقت لأن المبدأ الذي يعتبر بأن الضرر الذي يصيب عضوا من أعضاء جماعة أو قبيلة إنما يشكل اعتداء على شيخ القبيلة أو رئيسها هو مبدأ ثابت. وإن القانون حافل بالافتراضات (الحيل القانونية) ويمكن أن يشكل رواية ممتازة لو أعيدت صياغته كما تصاغ الرواية. فالقانون كالرواية يحول جانبا من جوانب الواقع إلى عنصر مختلف. ومن ذلك مثلا الشخص القانوني أو الاعتباري الذي هو من أبرز الافتراضات القانونية. وكانت محكمة العدل الدولية، في حكمها الصادر في قضية شركة سكك حديد برشلونة (*Barcelona Traction*) (انظر ص ٣٩)، قد صرحت بأن القانون قد اعترف بعدم جواز معاملة الوجود المستقل للكيان القانوني معاملة مطلقة وأنه ثبت في ظروف معينة أن "رفع الحجاب الاعتباري" أو تجاهل الكيان القانوني "كان مبررا ومنصفا". وأثبتت المحكمة بذلك بطلان الافتراض المحيط بمفهوم الكيان الاعتباري (*société anonyme*) مبنية إمكانية ومقبولية العودة إلى الحقيقة الأساسية وعدم وجوب اعتبار الافتراضات القانونية افتراضات ثابتة. فهذه الافتراضات قد اخترعت لتناسب احتياجات معينة، ولكن الواقع قد فنّدها فأعيد تكييفها لتراعي على نحو أفضل الحالات المعاصرة .

١٣- وينطبق ذلك بالتأكيد على الافتراض القانوني المتمثل في الحماية الدبلوماسية. فالقانون الدولي قد أحرز تقدما كبيرا منذ منتصف القرن التاسع عشر. ولم يعد النهج المزدوج إزاء القانون الدولي الذي كان مفهوم الحماية الدبلوماسية يستند إليه نهجا رانجا. فالقواعد الدولية أصبحت موجهة أكثر فأكثر إلى الأفراد مباشرة، ويعتبر هذا تطورا إيجابيا لأنه يوفر للأفراد على نحو متزايد إمكانية الوصول المباشر إلى المحاكم للدفاع عن حقوقهم على المستوى الدولي. وأصبحت الدول والمحاكم الدولية والمحلية ملزمة بشكل متزايد بمراعاة حالة الأفراد عند وضع أو تنفيذ قواعد القانون الدولي. وتتزايد بذلك صفة الاستمرارية بين الميدانين القانونيين الدولي والمحلي، وإن احتفظ كل منهما بطابعه المميز .

١٤- وقد تلاشت تدريجيا الأسباب التي دعت إلى اختراع الحماية الدبلوماسية كافتراض قانوني لتبرير تدخل الدولة نيابة عن رعاياها. فعندما رفع حجاب الافتراض القانوني، تزايد اعتبار حقوق الفرد حقوقا محل حقوق

(٦) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، اللجنة السادسة، الجلسة ٢٢، الفقرة ٦٠.

الدولة. وأدت الاتفاقية المتعلقة ببعض المسائل المتصلة بتنازع قوانين الجنسية (المشار إليها فيما بعد بـ"اتفاقية لاهاي لعام ١٩٣٠") إلى تفاقم مشكلة افتراض الحماية الدبلوماسية بطرح نظرية أن الدولة لا تتحمل المسؤولية عن أي فرد يحمل جنسية مزدوجة. على أنه تم التسليم الآن بوجه عام بأن الدول مسؤولة على المستوى الدولي عن معاملتها لرعاياها. وينطبق هذا حتى على الفرد الذي يحمل جنسية مزدوجة طالما استوفي معيار الجنسية الفعلية. وفي الحكم الصادر في القضية A/18^(٧)، اعتبرت محكمة المطالبات بين إيران والولايات المتحدة أنه ليس في الاتجاه نحو تعديل قاعدة اتفاقية لاهاي لعام ١٩٣٠ ما يدعو إلى الدهشة لأنه يتمشى مع التطور المعاصر للقانون الدولي لمنح الأفراد الحماية القانونية حتى ضد الدولة التي هم من رعاياها.

١٥- فلماذا يكون من المقبول أن يطالب الأجانب باحترام قواعد القانون الدولي والحصول على حماية دولتهم ولا يكون من المقبول في الوقت ذاته منح هذه الحماية للمواطنين الذين يتضررون من جراء نفس الانتهاكات للقانون الدولي؟ لقد اتخذت محكمة العدل الدولية خطوة أولية في هذا الاتجاه بالاعتراف بإمكانية قيام جميع الدول باتخاذ إجراءات نيابة عن فرد تكون حقوقه الأساسية قد انتهكت (قضية شركة سكك حديد برشلونة). ومن المسلم به الآن أنه يجوز للدولة أن تتخذ، على الصعيد الدولي، إجراءات لحماية حقوق معينة للفرد معترف بها عالمياً دون الحاجة إلى إثبات وجود أية صلة به من حيث الجنسية.

١٦- كما أن احترام سيادة الدولة المضيفة الذي استرشدت به اتفاقية لاهاي لعام ١٩٣٠ يبرر أيضاً قاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية. وقد أدرجت اللجنة في مشروعها المتعلق بمسؤولية الدول^(٨) المادة ٢٢ (استنفاد سبل الانتصاف المحلية)، منطلقة من أن هذه القاعدة هي قاعدة جوهرية لا إجرائية وأن الإخلال بالالتزام الدولي والمسؤولية الدولية للدولة لا يحدث إلا بعد استنفاد الإجراءات الداخلية المتاحة. وقد تود اللجنة أيضاً أن تحيط علماً بآثار النهج المزدوج الذي يسعى إلى تأكيد الفكرة القائلة بأن تطبيق القانون المحلي مسألة من مسائل الإجراءات الداخلية وأن تطبيق القانون الدولي مسألة من مسائل الإجراءات الدولية. وفي الحلقة الدراسية المعنية بالقانون الدولي، التي عقدت في ٢١ و٢٢ نيسان/أبريل ١٩٩٨ بجنيف للاحتفال بالذكرى الخمسين لتأسيس اللجنة، استرعى السيد دومينيسه الانتباه إلى أن الفعل الأولي يمكن أن يشكل في حد ذاته انتهاكاً للالتزام الدولي حين يحتج فرد، في دعوى أمام محكمة وطنية، بالقواعد الدولية مؤكداً من البداية حقوقه المنصوص عليها في القانون الدولي. ولا تتولى الدولة التي يحمل هذا الفرد جنسيتها القضية إلا بعد استنفاد الإجراءات الداخلية. والسؤال الذي يطرح نفسه في هذه المرحلة هو معرفة ما إذا كانت الدولة المشتكية تتصرف لتأمين احترام حق من حقوقها أو كتمثلة أو وكيلة لأحد رعاياها عند احتجاجها بالمسؤولية الدولية التي تقع على عاتق الدولة المضيفة. وهذه هي المسألة الرئيسية الواجب

(٧) إيران - الولايات المتحدة، القضية A/18، القرار الصادر في ٦ نيسان/أبريل ١٩٨٤، *Iran-United*

States Claim Tribunal Reports (Grotius, Cambridge, U.K., 1985), vol. 5, p. 251.

(٨) للاطلاع على مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد

الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

مناقشتها: وهي ليست مسألة فلسفية بل مسألة قانونية وعملية. وليس هناك من حيث المبدأ ما يمنع القول بأن الدولة وهي تتبنى قضية أحد رعاياها إنما تنفذ حقه بموجب ما هو موجه إليه من قواعد القانون الدولي .

١٧- وما يستخلص من الافتراض القانوني للحماية الدبلوماسية إذا طبق بحذافيره هو أن الدولة تستحق التعويض حتى ولو كان الضرر الذي يلحق بالفرد هو الذي يستوجب تدبير التعويض (قضية مصنع شورزو) (انظر ص ٢٨). ويتزايد الاعتراف الآن بحق الفرد في المطالبة بتعويض من دولته الوطنية أمام المحاكم المحلية وبحقه في الاعتراض على شروط توزيع التعويض إذا تقاسمت عدة أطراف. وتميل قوانين السوابق القضائية المحلية إلى إعطاء الأسبقية لواقع الضرر الذي يصيب الفرد على افتراض الضرر الذي يلحق بالدولة. وهذا التفاعل قائم دائماً.

١٨- ومن ثم يمكن للجنة أن تنطلق من الافتراض بأن الحماية الدبلوماسية هي سلطة تقديرية تمارسها الدولة لإقامة دعاوى دولية، لا بالضرورة لتأكيد حقها هي، وإنما لتأمين مراعاة القواعد الدولية المنطبقة لصالح رعاياها، والاحتجاج بالمسؤولية الدولية التي تقع على عاتق الدولة المضيفة. وعلى اللجنة أن تناقش هذا الافتراض لتعميق فهمها للطابع القانوني للحماية الدبلوماسية؛ وقال إنه سيقوم، في ضوء هذه المناقشة، بإعداد تقريره عن جوهر الموضوع للعام القادم. وقد تكون اللجنة غير راغبة في التخلي عن المفهوم التقليدي للحماية الدبلوماسية، ولكن عليها التسليم بأن التطورات الأخيرة في مجال القانون الدولي المتعلق بحقوق الفرد قد تجاوزت هذا المفهوم إلى حد بعيد، وأن على المقرر الخاص واجب مراعاة هذه النقطة على النحو اللازم في الأعمال الأخرى التي سيضطلع بها بشأن هذا الموضوع .

١٩- وقال إن افتراض الحماية الدبلوماسية كتطبيق لحق الدولة قد لعب بالتأكيد دوراً إيجابياً عندما كان السبيل الوحيد للدفاع عن قضية فرد من الأفراد على المستوى الدولي والاحتجاج بالمسؤولية الدولية للدولة المضيفة في علاقاتها بهذا الفرد. ومن الواضح أن الحالة لم تعد قائمة وأن التمسك الصارم بالافتراض قد يعتبر نهجاً جامداً بل رجعيًا في ضوء جميع الآثار المترتبة على مفهوم العولمة.

٢٠- ومضى قائلاً إنه كان قد أثار في تقريره الأولي مسألة العلاقة بين موضوع الحماية الدبلوماسية وموضوع المسؤولية الدولية سعياً لتوضيح حصر أبحاث اللجنة في القواعد الثانوية للقانون الدولي. ولم يكن يقصد بذلك أن على اللجنة أن تختار بالضرورة بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية. فالحماية الدبلوماسية تندرج بالتأكيد في فئة القواعد الثانوية ولكنها تثير بذلك مسألة أهمية القواعد الثانوية بالنسبة للقواعد الأولية. ولا بد أن تعتمد اللجنة عند تحليلها للقانون الذي يستند إليه هذا الموضوع (مسائل الجنسية، وقاعدة "الأيدي النظيفة") على فئات القواعد الأولية لاستخلاص بعض الاستنتاجات المتعلقة بمسألة الحماية الدبلوماسية .

٢١- السيد براونلي قال إن ما يود توضيحه هو أنه ليس معادياً لمفاهيم ومؤسسات حقوق الإنسان. بل إن مشكلته هي ما يكابده من أعباء تجربة العمل لصالح حكومات وأفراد بل وقبائل تسعى إلى الاستفادة من مبادئ ومؤسسات حقوق الإنسان في الواقع العملي. والقضية ليست بين الرأي المحافظ والرأي المتحرر، ولكن المشكلة هي ببساطة في كيفية سير الأمور .

٢٢- وأضاف قائلا إن من الواضح أن المقرر الخاص من أنصار الاتجاهات الفكرية التي عرضها رئيس اللجنة المعنية بالحماية الدبلوماسية للأشخاص والممتلكات، التابعة لرابطة القانون الدولي، وآخرون، وهي اتجاهات تسعى لتحقيق التماثل بين مؤسسة الحماية الدبلوماسية ومبادئ حقوق الإنسان. بيد أن التماثل ليس شراكة وإنما هو طريق أحادي الاتجاه، وقد ينتهي مطاف اللجنة في هذا الطريق إذا ما همّست نظام الحماية الدبلوماسية.

٢٣- ومضى قائلا إن عمل نظام حقوق الإنسان مماثل لعمل مبادئ الحماية الدبلوماسية: فمن شروط المقبولية أن يكون المدعي قد استنفد سبل الانتصاف المحلية المتاحة وأن تمارس الدول سلطتها التقديرية المتمثلة في تبني مطالبة نيابة عن فرد أو عن شركة. وإن ممارسة اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان شديدة التشابه: فلقد كانت هناك قضايا مبدئية مهمة قرر فيها فرد من الأفراد سحب مطالبته ولكن اللجنة الأوروبية رفضت اعتبار المطالبة مسحوبة بسبب وجود مصلحة موضوعية في الحفاظ على معايير النظام العام في أوروبا. لذلك ينبغي للجنة القانون الدولي أن تحرص على عدم تبني قطبية زائفة بين حقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية. وما تجدر الإشارة إليه أيضا أن حماية حقوق الإنسان شديدة التفاوت حتى في أوروبا. وما من فائدة ترجى من تهميش نظام الحماية الدبلوماسية في وقت لا تتوافر فيه بعد بدائل فعالة. وإن الطريق العملي إلى الأمام هو الإبقاء على مختلف الأدوات.

٢٤- واستطرد قائلا إن شاغله الرئيسي في التعليق على آراء المقرر الخاص هو أسلوب العمل. ومن الممكن بطبيعة الحال مناقشة نظريات ومفاهيم مثل التمييز بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية، ولكنه ليس من المفيد، قبل تناول موضوع مؤسسات وقواعد الحماية الدبلوماسية، الإصرار على مرحلة سابقة تجري فيها مناقشات نظرية تتعلق مثلا بمعرفة ما إذا كانت الحماية الدبلوماسية تنطوي على افتراض قانوني. وهذه نقاط يمكن مناقشتها عندما تظهر في سياقات محددة. فاللجنة ليست أكاديمية: بل إن مهمتها هي مهمة عملية. ولذلك فهو يجذب المضي قدماً على أساس التقرير الذي وضعه الفريق العامل المعني بالحماية الدبلوماسية في الدورة التاسعة والأربعين. وقال إن المعنى العام للحماية الدبلوماسية واضح: فالقضايا الهامة تتمثل في مقبولية المطالبات والقانون المتعلق بالشروط الواجب استيفاؤها قبل تقديم المطالبات. والمطالبات في حد ذاتها تشكل جزءاً من القانون الأساسي لمسؤولية الدول، والمعاهدات، والأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد، وما إلى ذلك .

٢٥- وأضاف قائلا إنه يمكنه الموافقة على أن اللجنة تتناول القواعد الثانوية وإن إدعاءها غير ذلك سيثير الالتباس بالتأكيد، إلا أنه لا ينبغي استخدام التمييز بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية كمعيار مطلق. فتصنيف قاعدة على أنها قاعدة أولية أو ثانوية يتوقف على طابع القضية في مناسبة معينة. ومشاكل التصنيف قائمة بالفعل. بيد أن المسألة ليست مسألة تداخل وإنما هي مسألة ازدواج وظيفة المقبولية والأسس الموضوعية فيما يتعلق مثلا بقاعدة "الأيدي النظيفة"، وبقضايا معينة خاصة بالجنسية، وبكامل مجال القبول والتأخير .

٢٦- وقال إنه لا يفهم لماذا تعتبر المصلحة القانونية لدولة ما في مصير رعاياها من قبيل الافتراضات القانونية. وإنه ليس في مفهوم أن تكون للقبيلة مثل هذه المصلحة أي شذوذ. وعلى اللجنة أن تتحاشى محاولة الظهور بمظهر الحداثة المفرطة .

٢٧- وأضاف قائلاً إن الحماية الدبلوماسية هي بالتأكيد بناء قانوني مثلها مثل مفاهيم الحيابة والملكية والزواج، وإن قاعدة الاستنفاد المسبق لسبل الانتصاف المحلية هي قاعدة تجريبية، ومما يقبل الجدل وجود مبدأ مخاطرة ضمني يعني انتفاء الحاجة إلى استنفاد سبل الانتصاف المحلية في غياب أية صلة طوعية مسبقة بالولاية القضائية المعنية. وقد كانت هذه هي الحجة التي قدمتها إسرائيل في الجزء المتعلق بمطالبها الدبلوماسية في الدعوى التي رفعتها ضد بلغاريا عقب إسقاط طائرة مدنية إسرائيلية، وهي أنه لا يقع على عاتق الضحايا من الأفراد واجب استنفاد سبل الانتصاف المحلية حيث لا توجد أية صلة طوعية مسبقة بالولاية القضائية لبلغاريا^(٩). ولم يكن الأمر افتراضاً قانونياً بل كان مثالا ممتازا على سياسة تقوم على منطق سليم.

٢٨- السيد الخصاونة قال إنه ليس مقتنعاً بوجهة نظر السيد براونلي فيما يتعلق بالافتراض القانوني. فمعظم الأمثلة المذكورة في التقرير الأولي هي جزء لا يتجزأ من التفكير القانوني، بل الإنساني؛ وهي لا تتسم بالرجعية أو بالغرابة. كما أنها ليست مقتصرة على القرن التاسع عشر، إذا كان قد فهم المسألة فهماً صحيحاً. ومثلما ذكر أولبيان (Ulpian) القانوني الروماني: لأغراض القانون، لزمّت معاملة مدن وبلديات معينة باعتبارها قاصرة. وإن فكرة الثقة وعلاقة الملك بمملكته تستند بكاملها إلى ذلك التناظر. وبالمثل، وفي القرون الوسطى، كان ملك انكلترا هنري الثامن قد أعلن: "الملك هو امبراطور مملكته" - وهو تصريح كانت له آثار عديدة على تطوير القانون. وبالتالي يبدو له أن المسألة أكثر واقعية مما أشير.

٢٩- السيد إيكونوميدس قال إنه يتضح من الفقرات من ٣٣ إلى ٤٤ من التقرير الأولي أن مؤسسة الحماية الدبلوماسية قد أخذت تتراجع منذ بعض الوقت؛ ويعزى ذلك إلى التطور الهائل في حقوق الإنسان، ولا سيما في أوروبا. إذ أصبح يمكن للمرء في حالات عديدة أن يدافع عن تلك الحقوق على المستوى الدولي بدون أن يلتبس تدخل دولته. غير أنه لربما كان ينبغي أن يجري تقنين الحماية الدبلوماسية في إطار موضوع مسؤولية الدولة وليس بطريقة مستقلة. وما من شك في أن اللجنة ستعود إلى فحص هذه النقطة لاحقاً.

٣٠- وينبغي ألا تهتم اللجنة بمسألة الافتراض القانوني التي تستند إليها، في رأي المقرر الخاص، مؤسسة الحماية الدبلوماسية. وبغض النظر عن التسمية - افتراض أو إيدال أو حلول - فإن الأمر يتعلق بنهج نظري ليس متصلاً بالتطوير القانوني للموضوع. والسؤال الرئيسي هو، مثلما شدد المقرر الخاص بحق، معرفة الجهة التي تملك الحق الممارس بواسطة الحماية الدبلوماسية - دولة الجنسية أو الضحايا المتضررين رعايا تلك الدولة؟ ومن الواضح أن الجواب يجب أن يكون دائماً الدولة؛ وسلطات الدولة في هذا الصدد هي سلطات تقديرية من حيث المبدأ. وقد ظلت الحماية الدبلوماسية تشكل دائماً حقاً سيادياً للدولة بوصفها أحد أشخاص القانون الدولي. ولو كان الأمر خلاف ذلك لما أمكن التوصل إلى أي اتفاق بعد الحرب العالمية الثانية لتعويض الممتلكات الموقومة، ولا سيما الممتلكات التي أمتها الدول الشيوعية السابقة. ويمكن اليوم بطبيعة الحال أن يكون الفرد من أشخاص القانون الدولي ويمكنه بهذه الصفة أن يقدم بنفسه مطالبة دولية. وفي هذه الحالات، لا يعود هناك أي مبرر لبقاء الحماية

(٩) I.C.J. Pleadings, Aerial Incident of 27 July 1955, at pp. 531-532.

الدبلوماسية. غير أن الحماية الدبلوماسية يمكن أن تكون مفيدة جداً عندما يتعذر على الفرد أن يكون من أشخاص القانون الدولي - وهي حالة ما زالت تتكرر في الممارسة المعاصرة. وبالتالي ينبغي بذل كل جهد لكي لا تهمش هذه المؤسسة.

٣١- وأقر بأن التمييز بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية ينبغي أن يعالج بمرونة. وينبغي أن تهتم اللجنة بجوهر المسألة أكثر من اهتمامها ببعض التمييزات المصطنعة. وقاعدة استنفاد سبل الانتصاف المحلية، باستثناءاتها التقليدية، إلى جانب شروط أخرى لممارسة الحماية الدبلوماسية، ولا سيما فيما يتعلق بجنسية المطالب، تعتبر أساسية للحماية الدبلوماسية. وتساءل عما إذا كان يعتزم المقرر الخاص بالتالي معالجة هذه المسائل في تقريره الثاني. وهناك قطعاً مجال لإجراء تطوير تدريجي وتحديث مهم للقانون الساري على الحماية الدبلوماسية. وحتى إذا اتخذ قانون الدولة كنقطة بداية، ينبغي أن يكون من الممكن، بغية تطوير القانون تدريجياً، تحسين مكانة الفرد في إطار الحماية الدبلوماسية، ولا سيما عندما يتصل الأمر بالتعويض.

٣٢- ولربما أمكن جعل عنوان المشروع أكثر دقة، غير أن هذه العملية يمكن أن تنجز على ضوء المشروع الذي سيجري إعداده.

٣٣- وقد حان الوقت لتوسيع نطاق الحماية الدبلوماسية لتشمل مواطني دولة يتضررون، ليس أثناء وجودهم في الخارج وإنما في دولتهم، نتيجة فعل ضار دولياً تتسبب فيه بعثة دبلوماسية أجنبية أو المسؤولون عن تلك البعثة الذين يتمتعون بالحصانة من الولاية القضائية، وبالتالي لا يمكن تقديمهم إلى المحاكم المحلية. ولا يوجد أي سبب يمنع قيام دولة ما تحمي رعاياها عندما تلحق بهم أضرار في الخارج نتيجة انتهاك للقانون الدولي بتوفير الحماية بالمثل في تلك الظروف لرعاياها عند تضررهم أثناء إقامتهم في الإقليم الوطني. وهذه نقطة جديدة وهامة يستحسن أن تنتظر فيها اللجنة.

٣٤- السيد لوكاشوك قال إن التقرير الأولي يعالج مسألة معقدة وذات أهمية عملية كبيرة بالنسبة لحماية حقوق الإنسان. وبينما أقر بأن مؤسسة الحماية الدبلوماسية ستنهض بدور هام في السنوات القادمة في مجال كفالة احترام تلك الحقوق، قال إن نقاطاً معينة من التقرير قد أثارت شكوكاً في ذهنه.

٣٥- ونظراً إلى تعقد المسألة، فإنه ليس من المناسب أن يتقل الموضوع بمفاهيم نظرية. فمسألة الاعتراف مثلاً بأن للفرد مركز أشخاص القانون الدولي هي مسألة مثيرة للكثير من الجدل. وبالتالي ليس ثمة جدوى من إثارة هذه المسألة في هذا الإطار بالذات. ومن الأفضل الالتزام بالممارسة - ولا سيما الممارسة القضائية - التي يعامل الفرد بموجبها باعتباره مستفيداً من القانون الدولي. أما قول سيلي^(١٠)، الذي أشار إليه المقرر الخاص في تقريره الأولي، فليس قولاً مقنعاً تماماً لأن سيلي، مثلما كان معروفاً حق المعرفة، قد عارض الاتجاه العام برفض الفكرة التي تفيد بأن بإمكان الدولة أن تتمتع بمركز أشخاص القانون الدولي معتبراً أن الفرد بدون سواه هو الذي يمكنه أن يتمتع

(١٠) G. Scelle, "Règles générales du droit international de la paix, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de la Haye*, 1933-IV (Paris, Sirey, 1934), vol. 46, p. 661.

بهذا المركز. وأقر السيد لوكاشوك بالتالي بأنه لا يوجد أي سبب في الوقت الحالي يبرر الرفض الكامل لوجهة النظر التقليدية كما تنعكس في الحكم الصادر في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين، هي وجهة نظر ما زال الكثير من جوانبها صحيحاً.

٣٦- غير أن المقرر الخاص على حق عندما استرعى الانتباه إلى أوجه قصور في الآراء التقليدية، وهي أساساً أن الدولة تعتبر حقوقها في الحماية الدبلوماسية مسألة سلطة تقديرية، وأن الفرد لا يتمتع بالحق في الحماية الدبلوماسية بهذه الصفة. ولعل اللجنة تود متابعة النظر في هذا المشكل.

٣٧- وأعرب عن انشغاله نوعاً ما إزاء اقتراح المقرر الخاص بأنه ينبغي للفرد أن يتنازل عن الحق في حماية ممتلكاته. ويصعب تصور الطريقة التي يمكن بها العمل بهذه الفكرة في الحياة العملية، ولا سيما عندما يتعلق الأمر بالاستثمار الأجنبي. غير أن الاتجاه هو إلى زيادة الضمانات للاستثمار الأجنبي، مثلما يشهد على ذلك إنشاء المركز الدولي لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات، وهو ما رآه المقرر الخاص مبرراً لاعتبار أن للمستثمرين الأجانب شخصية قانونية دولية. غير أن المنازعات المتعلقة بالاستثمارات تسوى منذ أمد بعيد في إطار التحكيم التجاري الدولي، ولم يقل أحد أن الفرد الذي يعرض نزاعاً على هذا التحكيم يكتسب بهذه العملية شخصية قانونية دولية.

٣٨- وبالإضافة إلى ذلك، تساءل المقرر الخاص، في الفقرة ٥٠ من تقريره الأولي عما إذا كانت الدولة في هذه الحالة تطالب بحقوقها الخاص أو أنها على العكس من ذلك ليست سوى وكيل أو ممثل لمواطنها صاحب المصلحة القانونية المحمية وبالتالي صاحب حق. وهذا الأمر يثير معضلة ينبغي مع ذلك حلها ليس بالمواقف المضادة وإنما بتحقيق انسجام حقوق الدولة مع حقوق الفرد. وغني عن البيان أن أحد الحقوق الأساسية للدولة هو الحق في حماية حقوق مواطنيها، غير أن هذا الحق ينبغي ألا تمارسه الدولة بطريقة تعسفية، وينبغي أن ينظم بموجب القانون الوطني والقانون الدولي على حد سواء.

٣٩- وقال إن الحق في الحماية الدبلوماسية مجسد في العديد من الدساتير الحديثة بوصفه أحد حقوق الفرد. وينبغي أن يعتبر هذا الحق على الصعيد الدولي واحداً من حقوق الإنسان الأساسية وينبغي إنشاء الآليات المناسبة لكفالة تنفيذه.

٤٠- وباقتراض وجود صلة بين الحماية الدبلوماسية والمسؤولية الدولية، يبرر المقرر الخاص موقفه بالقول إن المداوالات الأولى التي أجرتها اللجنة بشأن موضوع المسؤولية الدولية قد ركزت على مسؤولية الدول عن الضرر اللاحق بشخص الأجنبي وممتلكاته. غير أن المسؤولية الدولية ما زالت موضوع مناقشة؛ ولم تصبح بعد فرعاً ثابتاً من فروع القانون الدولي. ولم يبدأ المؤلفون في فرنسا وإيطاليا يكتبون مقالات بشأن المسؤولية عن الضرر اللاحق بالأجانب وبالممتلكات الأجنبية إلا في مطلع هذا القرن. كما أن جهود التقنين التي بذلتها عصبة الأمم قد تناولت هذه المسألة في نفس الإطار الضيق. ويصح نفس القول على الجهود الأولى التي بذلتها اللجنة: فهي لم تقرر تناول موضوع المسؤولية الدولية بصورة عامة إلا في وقت لاحق.

٤١- وقال إنه يوافق تماماً على ضرورة تصور قواعد أولية وقواعد ثانوية وإن التقرير الأولي للمقرر الخاص يمهّد الطريق بصورة عامة لمواصلة عمل المقرر الخاص بنجاح وفقاً للجدول الزمني المحدد.

٤٢- السيد هافنر قال إن النقطة الأخيرة التي أثارها السيد إيكونوميدس تحتمل تفسيرات عديدة وإن زيادة إيضاح المسألة بالإحالة إلى قضايا محددة كقيل بمساعدة اللجنة على التقدم في أعمالها.

٤٣- السيد إيكونوميدس قال إنه أراد إثارة مسألة ضحايا انتهاكات القانون الدولي التي تحدث في إقليم جنسية دولة الضحايا، نظراً إلى أن الحماية الدبلوماسية تسري على الضرر اللاحق بمواطني دولة يعيشون خارج دولتهم. وفي الحالات التي ترتكب فيها هذه الانتهاكات في إقليم دولة ما من قبل دولة أخرى أو وكلاء لها يتمتعون بالحصانة من الولاية القضائية، فإن مواطني الدولة الأولى لا يملكون أي سبل انتصاف قانوني في محاكمهم الوطنية. وقد تتور هذه المسألة مثلاً إذا لحق بمواطن الدولة المضيفة ضرر تسببه بعثة دبلوماسية أو وكلائها الدبلوماسيون أو القنصليون، وينبغي ألا تظل الدول غير مكترثة بالمطالبات المشروعة لمواطنيها بسبب أضرار ناجمة عن انتهاكات للقانون الدولي، بل ينبغي لها أن تلبي تلك المطالبات بممارسة الحماية الدبلوماسية. وفي رأيه أن ثمة تماثلاً كاملاً بين الحماية الدبلوماسية بالمعنى الكلاسيكي والضرر الذي يحدث في إقليم دولة الجنسية. وهذه نقطة جديرة بأن تنتظر فيها اللجنة.

٤٤- السيد بامبو - تشيفوندا قال إن النقطة الأساسية هي حسب فهمه تقرير ما إذا كانت المسألة التي أثارها السيد إيكونوميدس تندرج في إطار الحماية الدبلوماسية في حد ذاتها أو في إطار قانون المسؤولية الدولية عن الأفعال الضارة. وقد تبدو المسألة، لأول وهلة، مسألة حماية دبلوماسية غير أنه، بعد التفكير فيها، يثور سؤال حول ما إذا كان الفعل الذي يقترفه وكيل دبلوماسي في إقليم دولة أخرى بما ينتهك القانون الدولي، ولكن أثناء أداء وظائفه الرسمية، لا يعزى إلى الدولة التي يمثلها.

٤٥- السيد سيما قال إنه يكاد لا يوجد أي موضوع آخر ناضج للتقنين بقدر نضج موضوع الحماية الدبلوماسية الذي توجد بصده مجموعة كبيرة نسبياً من القانون الثابت. والنقاش النظري جدي وسليم في بداية فحص موضوع ما، غير أن الوقت قد حان لنسيان المقدمات والدخول في صلب الموضوع.

٤٦- وبينما لم يشر إلى مفهوم "الافتراض القانوني" إلا عرضاً في التقرير الأولي، فإن كل ما ورد في عرض المقرر الخاص الشفوي للتقرير قد تمحور حول هذا المفهوم. وتمشياً مع تعريف الافتراض القانوني كما يرد في قاموس اللغة الفرنسية *Dictionnaire Robert*، يتمثل الافتراض القانوني في افتراض فعل أو حالة تختلف عن الواقع القانوني. غير أنه استناداً إلى ادعاء المقرر الخاص بأن هذا الافتراض القانوني ينطبق بالتحديد على قضية مافروماتيس، فإنه يبدو أن تصور المقرر الخاص للواقع القانوني يختلف عن تصور أعضاء اللجنة الآخرين.

٤٧- وبالعكس، لا يوجد أي أمر مصطنع في اعتبار أن الدولة الوطن تتمتع بالحق في كفالة أن يعامل مواطنوها بما ينسجم مع معيار دولي أو مع حقوق الإنسان. ويرى السيد سيما أن اللجنة لا تعالج قطعاً افتراضاً قانونياً ما. وتسمية تفسير مافروماتيس، في إطار الحماية الدبلوماسية، افتراضاً قانونياً يعني تصويراً ينتقص من قيمة القانون

الدولي، لأن المقرر الخاص قابل بين "الافتراض" وحقوق الإنسان، مما يعني ضمناً أن القانون "القديم" إنما هو مجرد افتراض، بينما يحتل القانون "الجديد" المستند إلى حقوق الإنسان مكانة أخلاقية أعلى.

٤٨- أما فيما يتعلق بالمصطلحات، فقد أعلن السيد سيما أنه لا يحذب بأي حال من الأحوال وصف النهجين بأنهما النهج "القديم" والنهج "الجديد". وبينما يصح أن قانون الحماية الدبلوماسية كان موجوداً منذ عقود بل وقرون قبل ظهور حقوق الإنسان كمصطلح فني في الأوساط القانونية الدولية، فإن النهجين موجودان بصورة متوازية، ولا تتداخل إمكانات كل منهما إلا جزئياً، مثلما أوضح السيد براونلي في جملة متحدثين. والتخلي عن الحماية الدبلوماسية لصالح حقوق الإنسان سيحرم الأفراد في بعض الحالات من التمتع بحماية كانوا يتمتعون بها سابقاً. ويمكن حالياً بطبيعة الحال استخدام حقوق الإنسان لدعم الحماية الدبلوماسية التي تمارسها الدولة الوطن: فقد اعتمدت جمهورية ألمانيا الاتحادية مثلاً، كلما تيسر لها، على حجة متصلة بحقوق الإنسان في مجال ممارسة الحماية الدبلوماسية، لأنه من الواضح أن المطالبة المستندة إلى حقوق الإنسان تروق لدول عديدة أكثر مما تروق لها المطالبة المستندة إلى معيار من المعايير الدولية الدنيا كان موضع خلاف طوال القرن التاسع عشر والنصف الأول من القرن العشرين.

٤٩- وبالتالي فإن "نهج مافروماتيس" التقليدي إزاء الحماية الدبلوماسية يتسم بنقاط قوة وينبغي ألا يهمل بدون أن يفحص بدقة ما يلزم ليصبح نهج الحقوق الفردية فعالاً. وقال إنه لا يعارض تناول نهج حقوق الإنسان أثناء متابعة مناقشة اللجنة للموضوع على أساس كل حالة على حدة، غير أنه يجب ألا تستمر اللجنة في التشكك في أسس الحماية الدبلوماسية ذاتها لدى اعتماد هذا النهج المركز.

٥٠- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إنه يزداد اقتناعاً، بتقديم النقاش، بأن هذا النقاش لازم حقاً على الرغم من الآراء التي لا توافق على ذلك. وهو أيضاً كان يود أن يتمكن من إهمال مفهوم الافتراض، وهو في أساسه تفسير قانوني. غير أن الفرد هو من يتكبد الضرر مباشرة، في حالة الحماية الدبلوماسية، ولا تتكبد دولته ذلك الضرر إلا بصورة غير مباشرة. وقد لزم بالتالي اللجوء إلى بنية إصطناعية نوعاً ما بغية ربط الضرر الذي يتكبده الفرد بالضرر الذي تتكبده الدولة. غير أن السيد براونلي والسيد سيما كانا غير مصيبيين تماماً إذ افترضوا أنه استخدم كلمة "افتراض" على سبيل الانتقاص. فالقانون بنية فكرية متألّفة من افتراضات، ولا يوجد بالتالي أي انتقاص في استخدامه لهذه الكلمة. والمشكلة هي أساساً مشكلة لغة ومفاهيم ثقافية مختلفة.

٥١- وقال إنه، شأنه شأن السيد براونلي والسيد سيما، يعتبر أن من الطبيعي تماماً أن تكفل الدولة لمواطنيها أن يعاملوا بما ينسجم مع القانون الدولي، وهو يود أن تستمر هذه الممارسة. واللجنة توافق على أن للدولة سلطة تقديرية على المستوى الإجرائي للدفاع عن مواطنيها. غير أن الأمور لا يمكن أن تبقى على تلك الحال. فهل ينبغي أن تعتمد اللجنة مفهوم مافروماتيس الذي يفيد بأن الدولة تؤكد حقوقها الخاصة من خلال الدفاع عن حقوق مواطنيها؛ أو أن تعتمد نهج السلطة التقديرية الذي يفيد بأنه يمكن للدولة أن تمارس، لدى التصرف بالنيابة عن أحد مواطنيها، أحد حقوق ذلك المواطن؟ ويجب أن تفكر اللجنة ملياً في المسألة، وهي ليست مجرد مسألة نظرية.

وصحيح أنه يوجد قانون ثابت في هذا المجال، غير أن القانون الثابت أصبح بالياً، وهو شخصياً سيعارض أي محاولة تقوم بها اللجنة بحيث تبدو محافظة على نحو لا داعي له في هذا الصدد .

٥٢- وقال إنه في الختام، ومع استماعة السيد سيما عذراً، يود التشديد على أنه لم يسمع أبداً إلى المقابلة بين الحماية الدبلوماسية وحقوق الإنسان. فهو لا يريد بالتأكيد أن يضع نفسه في موضع حرج يهدم ذات الموضوع الذي عين مقررأ خاصاً بشأنه. بل إنه قد أكد ببساطة أن مفهوم الحماية الدبلوماسية الذي يرجع في تاريخه إلى وقت أبعد من مفهوم حقوق الإنسان لم يعد من الممكن دراسته بدون مراعاة دقيقة لتطور حقوق الإنسان في السنوات الأخيرة. والبلدان التي تمر بمرحلة إنتقالية إلى الديمقراطية - بما فيها بلده - هي التي لها أكبر اهتمام بتعزيز حقوق الإنسان، وبالتالي بكفالة مراعاة حقوق الأفراد في الإجراءات التي تتخذها الدولة.

٥٣- السيد فيراري برافو قال إن النهج الذي اقترحه المقرر الخاص نهج جذاب حقاً، وهو نهج يفترض دائماً أنه يمكن تحقيق التوازن بين الحماية الدبلوماسية ومتطلبات حقوق الإنسان. ولديه انطباع بأن كل شيء سيتوقف على مسألة الأشخاص القانونيين - وهو مجال غامض لم تستكشفه بتعمق اللجنة ولا أي هيئة أخرى، بل اكتفت بسرد ملاحظات القاضي الغامضة نوعاً ما في محكمة العدل الدولية في قضية شركة سكك حديد برشلونة. وليس من قبيل الصدفة أن أقرب الحقوق إلى حقوق الأشخاص القانونيين على صعيد النظام الأوروبي لحماية حقوق الإنسان، أي حقوق الملكية، قد عولجت لا في اتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (المشار إليها فيما بعد ب"الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان")، وإنما في بروتوكول منفصل ملحق بها. ويبدو أن ثمة نهجاً جديداً قد أخذ يكتسب أهمية متزايدة، وسيكون هذا الأمر هو الجانب الحاسم في الدراسة التي سيجريها المقرر الخاص.

٥٤- السيد روزنستوك قال إنه يبدو أن المقرر الخاص يشير، في تقريره الأولي وفي عرضه الشفوي على حد سواء، إلى احتمال وجود تضارب بين النظرة التقليدية للحماية الدبلوماسية والنهج المستند إلى حقوق الإنسان، بينما يبدو فيما بعد وكأنه أنكر أن هذه هي آراؤه. ولعله ينبغي أن يوضح المقرر الخاص موقفه في هذا الصدد. أما هو فلا يرى أي تنافر بين النهجين.

٥٥- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إن من السار ملاحظة أن الشكوك بدأت تتخلل النقاش لأن الشك طريق إلى الحكمة. أما فيما يتعلق بسؤال السيد روزنستوك، أوضح أنه لم يقصد المقابلة بين الحماية الدبلوماسية وحقوق الإنسان. فالنهجان لا يستبعد أحدهما الآخر بل هما متكاملان حقاً. وبدلاً من ذلك، فقد التمس المقابلة بين نظرة تقليدية معينة للحماية الدبلوماسية وحقوق الإنسان. وتطور هذه الحقوق استتبع ضرورة مراجعة الطبيعة القانونية للحماية الدبلوماسية. وبموجب مفهوم مافروماتيس، فإن الفرد يُهمل ولا يراعى إلا الضرر اللاحق بالدولة. ولم يعد من الممكن قبول هذا النهج. فإلى جانب الدولة التي تملك الحق الإجرائي في تقديم المطالبة، يجب أيضاً مراعاة حق الأفراد الخواص الذين لم يعودوا "يختفون" وراء الدولة.

٥٦- كما أن التعليق المثير للاهتمام الذي أبداه السيد فيراري برافو يشكل مسألة للتأمل. ويمكن نقد التقرير الأولي لأنه لم يهتم إلا بالأفراد، ويصح القول إن مجالات غامضة عديدة أكثر ستواجه في حالة الأشخاص القانونيين

التي لا توجد لدى بعض الدول أي مصلحة للدفاع عنها، والتي لا يسري عليها القانون المستمد من السابقة القضائية المتمثلة في قضية شركة سكك حديد برشلونة.

٥٧- السيد غوكو قال إن التقرير الأولي للمقرر الخاص يتناول التمييز بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية. غير أنه يرى أن اللجنة لن تتمكن من النظر إلى القواعد الثانوية بمعزل عن غيرها. ويجب أيضاً أن تركز اللجنة على القواعد الأولية لأن القواعد الثانوية، لكونها قواعد إجرائية، هي وسائل أعمال للحقوق الممنوحة. ويبدو أن المقرر الخاص ذاته يقر بأن نوعي القواعد متداخلان بشكل وثيق بحيث قد يكون من غير العملي أن تجزأ القواعد. وهو شخصياً يرى أن موضوع الحماية الدبلوماسية لا يمكن أن يفهم بدون الرجوع مباشرة إلى مبادئ وقواعد ذات طبيعة موضوعية.

٥٨- ويبدو أن التقرير الأولي يشكك في الرأي التقليدي للحماية الدبلوماسية، وهو رأي يفيد بأن الدولة تؤكد في الواقع حقوقها الخاصة لدى اللجوء إلى الحماية الدبلوماسية أو الإجراءات القضائية الدولية بالنيابة عن مواطنيها. وعلى الرغم من الإمكانات الجديدة المتاحة للأفراد للوصول إلى الهيئات أو المحاكم الدولية، فإن هذا هو بالتأكيد جوهر الحماية الدبلوماسية. وهو لا يؤمن بالرأي الذي يفيد بأن الموضوع الحقيقي للقانون، أي الفرد، يلغى بالكامل لدى ممارسة الحماية الدبلوماسية. وعلى الرغم من أن الدولة هي التي تؤكد مطالبة الفرد المتضرر، فإن هذا الأخير يظل الفاعل الرئيسي في العملية القضائية. وهذا مساو لقاعدة الإحلال التي يحل بموجبها أحد الأطراف محل طرف آخر مستفيداً من كل ما لهذا الأخير من حقوق ومطالبات، من غير إنكار حق المشاركة في هذه العملية للطرف الذي حل محله. وقال فيما يخص مفهوم الافتراض القانوني، إن ذلك لا يزعجه. والسبب حسب ما يراه يرجع إلى الطابع التقديرى الذي يوفره للدولة في منح الحماية الدبلوماسية أو عدم منحها. وبالمقارنة، فإن القانون الاعتباري المتعلق بالشركات يتضمن مفهوم "خرق حجاب" الافتراض الاعتباري عندما يخترق الاحتياك كيان الشركة، التي لها شخصية مستقلة ومتميزة عن أعضائها أو المساهمين فيها.

٥٩- ويبدو من الفقرة ٨١ من التقرير الأولي أن مسؤولية الدولة المضيئة لا تنشأ إلا بعد أن يكون الأفراد قد استنفدوا سبل الانتصاف المحلية. فهل ستبقى هذه الحالة على ما هي إذا أكدت دولة الجنسية مطالبة الفرد منذ البداية، إتباعاً للرأي التقليدي الذي يفيد بأن أي شخص يسيء معاملة مواطن إنما يسيء للدولة مباشرة؟ وعندما تحتج دولة ما بالحماية الدبلوماسية لمواطنيها وتختار سبل ممارسة تلك الحماية، لماذا تظل هناك حاجة إلى تحديد ما هو الحق الذي يستند إليه إجراء الدولة (الفقرة ١٣ من التقرير الأولي)؟ وحكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين برز نقطة مفادها أن الضرر اللاحق بمصلحة خاصة تفقد صلتها بالموضوع عندما تقيم الدولة دعوى أمام محكمة دولية بالنيابة عن رعاياها، وبذلك تكون الدولة في تلك الحالة هي المطالب الوحيد.

٦٠- أما بشأن معيار الحد الأدنى من المعاملة التي يعترف بها القانون الدولي للأجانب، تنشأ مسألة تحديد ما إذا كان ينبغي أن يكون هذا المعيار هو المعيار الوحيد أم لا. وهل ينبغي ألا يحدد معيار المعاملة بالرجوع إلى القانون الوطني، بحيث يتم تلافي إضفاء مركز متميز على الأجانب؟ وتساءل عما إذا لم يكن من اختصاص القانون

الدولي تعريف معيار المعاملة ضمن مفهوم المساواة بموجب القانون المحلي. ومن المؤكد أن تطبيق أي واحد من المعيارين سيثير جدلاً نظراً إلى التباينات الثقافية والاجتماعية والاقتصادية والقانونية القائمة بين الدولة المضيفة والدولة الأجنبية. وقد زادت المسألة تعقيداً بظهور مفاهيم حقوق الإنسان والمبادئ السارية على معاملة الأجانب. وينبغي أن يستكشف المقرر الخاص بتعمق أكثر هذه المسألة الحساسة.

٦١- وتفيد الفقرة ٤٠ من التقرير الأولي بأن الأطراف تتخلى عن جميع سبل الانتصاف الأخرى عندما تقبل التحكيم في نزاع ما. فهل يمنع هذا الأمر أيضاً الدولة الأجنبية غير الطرف في عملية التحكيم من تأكيد الحماية الدبلوماسية؟ وإذا اعترف بحق الفرد على الصعيد الدولي، فهل يمنع هذا الاعتراف الدولة من مد الحماية الدبلوماسية لتشمل الفرد؟

٦٢- أما فيما يتعلق بالفقرة ٤٢، فيفترض أن أسس الحماية الدبلوماسية هي روابط المواطنة والولاء وغير ذلك من الروابط. فلماذا يستمر الحق الذي اكتسبته الدولة في إقامة دعوى إذا ما حصل لاحقاً تغير في جنسية الفرد المتضرر؟ وأخيراً، قد يكون من المناسب وضع مبادئ توجيهية أو قواعد - فيما يتعلق مثلاً بالجنسية أو المطالبة الوجيهة أو إنكار العدل أو انتهاك حقوق الإنسان الأساسية - بهدف منع إساءة استخدام السلطة التقديرية للدولة الأجنبية لتوفير الحماية الدبلوماسية.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٢١

يوم الأربعاء، ٢٩ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سيولفيدا، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر.

الحماية الدبلوماسية (تابع) (A/CN.4/483, Sect. E و A/CN.4/484^(١)، و A/CN.4/L.553)

[البند ٦ من جدول الأعمال]

التقرير الأولي للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد آدو رأى أن الأسئلة التي يطرحها المقرر الخاص في تقريره الأولي (A/CN.4/484) هي أسئلة مشروعة وفي محلها، وسيتعين على اللجنة الإجابة عنها إن كانت ترغب في تشجيع التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه. غير أنه يتعين أولاً، لتفادي إضاعة الوقت في مناقشة الأسس النظرية للحق في الحماية الدبلوماسية، تحديد ما هو "القانون الموجود" ثم المضي في بحث المجالات موضع الجدل ومحاولة تحديد بعض الاتجاهات التي يمكن بموجبها إجراء التعديلات اللازمة، على أفضل وجه، على القانون الدولي بهدف تحقيق القبول أو الإعمال العالمي للحق.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٢- ويتعلق الموضوع قيد البحث، تقليدياً وعلى وجه الحصر، بمعاملة الدول للأجانب الموجودين في أراضيها، لا معاملة الدول لرعاياها. وطبقاً لما يراه المؤلفون في القانون العام، ولا سيما برايرلي^(٢)، ولما رأته المحكمة الدائمة للعدل الدولي في حكمها، الذي أصبح ذا أهمية تاريخية، في قضية سكك حديد بانيفيزيس - سالدوتسكيس (*Panevezys - Saldutiskis Railway case*) (انظر ص ١٦)، فإن الدول حين تدافع عن أحد رعاياها، ممارسة لحمايتها الدبلوماسية، إنما تدافع في الواقع عن حقها هي، أي حقها في طلب احترام قواعد القانون الدولي في شخص رعاياها. وهذا هو القانون الموجود.

٣- والمشكلة الوحيدة التي يثيرها هذا القانون، في رأي السيد آدو، هو أنه يقوم على أساس مصطنع. فمن المؤكد أن للدولة بوجه عام مصلحة في أن يتلقى رعاياها معاملة عادلة في الخارج؛ ولكن قد يكون من ضروب المبالغة، حسبما أشار إلى ذلك برايرلي، القول بأن الدولة يقع عليها ضرر في كل حالة يصاب فيها أحد رعاياها بضرر في الخارج. بل إن هذه النظرية غير مطبقة باتساق على المستوى العملي. من ذلك أنها ستقتضي تقييم التعويض بالاستناد إلى الضرر الذي لحق بالدولة، وهو بطبيعة الحال ليس نفس الضرر الذي لحق بالفرد. فالقانون يسمح بتقييم التعويض حسب الخسارة التي تحملها الفرد كما لو كانت هذه الخسارة الفردية هي، على وجه التحديد، الأساس الذي تقوم عليه الدعوى.

٤- وفضلاً عن هذا الجانب النظري المصطنع، فإن الحق في الحماية الدبلوماسية ليس مرضياً تماماً على مستوى الإجراءات. فليس للفرد في حد ذاته أي سبيل للانتصاف، وقد تكون الدولة التي هو من رعاياها غير راغبة في تبني دعواه لأسباب لا علاقة لها بموضوع القضية. أفليس من المستطاع، عند ذلك، إيجاد حل يسمح للفرد بأن يطالب بحقوقه أمام محكمة دولية؟ إن احتمال أن تقبل الدول بإجراء من هذا القبيل هو احتمال ضئيل، ولكن من المفيد دراسة الفكرة، حتى لو كان مصيرها أن يظل حبراً على ورق.

٥- إن القواعد العرفية للحماية الدبلوماسية - سلطة الدولة التقديرية، والمقتضيات المتعلقة باستمرار الجنسية، وضرورة إثبات وقوع انتهاك للحقوق كأساس للمطالبة - لا توفر بالضرورة حماية كاملة لحقوق الأجانب ومصالحهم. ويجب أن تؤخذ في الاعتبار حقيقة أن الحماية الدبلوماسية تمس مجالاً شديد الحساسية في العلاقات الدولية، لأن مصلحة الدولة الأجنبية في حماية رعاياها تتعارض مع السيادة الإقليمية لدولة أخرى، حسبما تقول محكمة العدل الدولية في قضية شركة سكك حديد برشلونة.

٦- وهكذا نعود مرة أخرى إلى السؤال الذي يطرحه المقرر الخاص في الفقرة ٥٤ من تقريره الأولي: هل تطالب الدولة، عند التقدم بمطالبة دولية، بحقها الخاص أم حق مواطنها المضرور؟ وبعد أن استبعد السيد آدو حجة احترام الأقدمية

(٢) J.L. Brierly, *The Law of Nations*, 6th ed., rev. by H. Waldock (Oxford, Clarendon Press, 1963).

وحجة ضرورة التحديث، أوضح أن الثبات والتغير هما في نظره مفهومان توأمان، يحركان القانون في كل مجتمع ديناميكي. وعلى ذلك، يفهم من القانون الموجود أن الدولة التي تقدم مطالبة دولية إنما تطالب بحق لها من حيث أن الضرر الواقع على أحد رعاياها يتحول، بالاصطناع القانوني السابق الإشارة إليه، إلى ضرر واقع على الدولة نفسها.

٧- ويفسر برايرلي أنه "على عكس ما يُعتقد في بعض الأحيان، لا يوجد أي افتراض قانوني [وأن] النظرية لا تستند إلى ... شيء مثلما تستند إلى هذا الشيء غير الملموس المسمّى 'الإساءة إلى الشرف الوطني' (٣). ومن الجدير بالذكر أن برايرلي عدل، فيما يبدو، موقفه إلى حد قريب من نفي افتراضه السابق الذي وصفه بعد ذلك بأنه تفسير فرض على الوقائع دون مقتضى من العقل. ويدل هذا العدول على أن هذا الفرع من القانون قد تطور، إلى حد ما، كيفما اتفق. وقد حان الوقت لاستخلاص النظرية من التجربة. غير أن نطاق تطبيق التجربة محصور في الدول التي أنشأتها أو اعتمدتها. ولا شك في أن جوهر القانون الموجود في هذا المجال هو الميراث الذي تركه المجتمع الدولي القديم، الذي كان أضيق من مجتمع اليوم. وسواء تعلق الأمر أو لم يتعلق بافتراض قانوني، فإن القانون الساري في هذا المجال أدى وظيفته أداء رائعاً بالنسبة لعدد كبير من الدول. واستطرد السيد أدو قائلا إنه لا يرى أي عيب في الافتراض القانوني. واستشهد بمواد عديدة تشرح هذا المصطلح في المعاجم القانونية الإنكليزية وذكر بأن القانون الإنكليزي العام يزخر بهذه "الحيل القانونية". ومن المعروف جيداً أن القضاة يصنعون القانون ثم يزعمون أنهم ينطقون به فقط. ومع ذلك، فإن القانون الناشئ عن ذلك، بعيد كل البعد عن التأثير بحيلة المنشأ.

٨- ومن وجهة نظر أخرى، ذكر السيد أدو بأن تاريخ القانون الدولي الخاص بالحماية الدبلوماسية يبيّن أن جزءاً كبيراً منه قد تكون حين انتشرت في أنحاء العالم الأفكار الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الأوروبية والأمريكية الشمالية. وإذا كان المطلوب هو تطوير قانون عالمي التطبيق فينبغي تفادي الاستناد بشكل مبالغ فيه إلى مواد بناء موهلة في القدم، بل على العكس ينبغي التحديث باستمرار ومراعاة مواقف الدول الأحدث، أي دول العالم الثالث. وينبغي أيضاً عدم إغفال أن ليس لأي مفهوم صفة المسلمة الكلية التي لا تمس، وبأنه يتعين إعادة تقييم جميع المفاهيم في ضوء تطور الأمور. ويجب عدم الخلط بين عالمية القانون الظاهرة والعالمية الفعلية.

٩- يضاف إلى ذلك أن نظام الحماية الدبلوماسية جوبه بمقاومة في بعض المناطق، مثل أمريكا اللاتينية. من ذلك أن إثنين من رجال القانون المكسيكيين، هما باديبيا - نيرفو (Padilla Nervo وكستانيديا (Castañeda)، قد انتقدها بوصفه نظاماً قام، في رأيهما، على أساس علاقات عدم المساواة بين قوى كبيرة ودول صغيرة. وقد بحثت باستفاضة مسألة معرفة ما إذا كان هذا النظام مستلهماً من فكرتي العدالة والمساواة في المعاملة اللتين أخذت بهما الدول الأوروبية؛ ولكن الأمر

J.L. Brierly, "The theory of implied State complicity in international claims", *The Basis of* (٣)
Obligation in International Law and Other Papers, H. Lauterpacht and C.H.M. Waldock eds. (Oxford, Clarendon Press, 1958), p. 158.

المؤكد هو أن القوى الكبرى أخّلت عند الحاجة بالمبادئ الأساسية واستغلت إجراء الحماية الدبلوماسية، حسبما يتضح من دبلوماسية القنابل.

١٠- وخلص السيد آدو إلى أن من الضروري، في الوقت الحاضر، أياً كان نظام الحماية الدبلوماسية، أن توجد قواعد تنظم هذه الحماية بما أن لجميع الدول رعايا يسافرون إلى دول أخرى أو لهم مصالح فيها. ويمكن القول إجمالاً إن القانون العرفي في هذا المجال كان، على علاقته، مُرضياً نسبياً لأنه نجح في إيجاد توازن بين مصالح الأجانب ومصالح البلدان المضيفة لهم، بما يعود بالنفع على الجميع. ولا شك في أنه سيتعين على اللجنة أن تثبت قدرة إبداعية لدى الاختيار بين القانون القديم والقانون الحالي وفي استيعاب التجديدات المحتملة.

١١- السيد إيردوثيا ساكاسا شبّه المقرر الخاص بمن قام بهز شجرة النظام القديم فأسقط منها ثماراً يمكن أن تستفيد منها لجنة القانون الدولي. وقال إنه ردّ نظام الحماية الدبلوماسية إلى منظور تطوير القانون الدولي وقضى، في غضون ذلك، على أوهام عفا عليها الزمن بينما هو في الوقت نفسه يصنع ربما حيلاً جديدة. ويعود إليه أعظم الفضل أيضاً في إعادة الفرد إلى مكانه في دائرة الحماية الدبلوماسية وإسناد دور جديد له.

١٢- والنقطة الرئيسية التي أبرزتها المناقشة هي معرفة مدى استمرار ملاءمة الحماية الدبلوماسية، في الوقت الذي يذهب فيه البعض إلى حد القول بأنها نظام تجاوزه الزمن. وعلى اللجنة أن تعاود، بالأحرى، التأكيد على أن الحماية الدبلوماسية لا تزال على العكس من ذلك تحتفظ بصلاحياتها كاملة حتى وإن كان الأمر يقتضي نقل التركيز لينصب على الفرد، والاندفاع في تحديث الموضوع دينامياً وربما بصفة خاصة على مستوى إجراءات التعريف وتوزيع نتائج المطالبة.

١٣- إن إعادة التأكيد على صفة الفرد كشخص من أشخاص القانون الدولي وتمكينه من الوصول إلى هيئات أو محاكم معينة لا يقللان الحماية الدبلوماسية في شيء ولا ينتقصان من كفاءتها في شيء. ولا تزال توجد، بالتأكيد، بعض الثغرات في نظام الحماية الدولية للأفراد، ولكن هناك مؤسسات مختلفة تسهم في الحفاظ على جهاز الحماية العام القائم بالفعل.

١٤- وتجدر الإشارة بهذا الصدد إلى أن مبدأ الحماية الدبلوماسية يدخل في نطاق القانون الدولي العرفي، وأنه ليس تعاهدي المنشأ، هذا بينما لا يصدق القول نفسه على حقوق الإنسان التي تستند في كثير من الأحيان إلى أساس تعاهدي.

١٥- وأيد السيد إيردوثيا ساكاسا الرأي القائل بأن ممارسة الحماية الدبلوماسية تتدرج بوجه عام في نطاق سلطة الدولة التقديرية. ولكنه أقر بأن المشرعين الوطنيين قد وضعوا بالتدرج قواعد أمرّة في مجال الحماية. ولذلك، فإن الأمر يستلزم بلا شك إعادة النظر في الملاحظة الواردة في الفقرة ٤٨ من التقرير الأولي والتي تذهب إلى أنه حتى إذا أثارت بعض النصوص الدستورية هذا الالتزام [بالحماية]، فقد ظلت في الواقع على مستوى معنوي أكثر منه قانوني لأنه يجوز، من حيث المبدأ، للشخص الذي يتمتع دستورياً بحماية دولته أن يطالبها بها.

١٦- وفيما يتعلق بالسؤال المطروح في الفقرة ٥٤ (انظر الفقرة ٦ أعلاه)، رأى السيد إيردوثيا ساكاسا أنه سؤال لا يضع اللجنة أمام معضلة. فالواقع أن الأمر لا يتعلق في هذه الحالة بحقين متعارضين وإنما بحقين متكاملين. وإذا كان لا يشك في أن الدولة هي، من الناحية العملية، صاحبة السلطة التقديرية في تقرير ممارسة الحماية الدبلوماسية، فإن ممارسة هذه الحماية لا تجوز في حالة عدم وقوع ضرر أو في حالة عدم التعويض، كما أن التعويض لا يكون فعالاً ما لم تتدخل الحماية الدبلوماسية.

١٧- السيد بامبو - تشيفوندا هنا المقرر الخاص على شجاعته في صياغة التقرير الأولي الذي هدف، من حيث موضوعه وغرضه بل وشكله، إلى تحذير المخاطبين به. وإذا كان هذا هو ما قصده بالفعل المقرر الخاص، فإنه قد حقق هدفه. ومتى زال هذا التأثير الأول، فلن يعتد إلا بمسار الأحداث بعد ذلك، خاصة وأن الأمر سيتطلب أن يُجرى في هذا المجال تقييم وضعي لمفهوم تقليدي، أي أنه سيتطلب مراعاة العلاقة الجدلية المستمرة بين النظرية والواقع العملي.

١٨- وأضاف السيد بامبو - تشيفوندا قائلاً إن مداخلته ستقتصر على موضوع الطبيعة القانونية للحماية الدبلوماسية الذي عالجه الفصل الأول من التقرير الأولي، وأنه يود أن يذكر في البداية بعدد من البديهيّات.

١٩- أولاً، إن المجال المادي للقانون الدولي يخضع لبنية المجتمع الدولي. وثانياً، تشمل هذه البنية مجموعة متنوعة من أشخاص القانون تتفاوت أوضاعهم تبعاً لصفاتهم القانونية؛ ويجدر الاطلاع في هذا الصدد على الرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في قضية التعويض عن الأضرار الواقعة أثناء العمل في خدمة الأمم المتحدة. وثالثاً، إن إسناد الحقوق وفرض الالتزامات بموجب القانون الدولي لا يضيفان في حد ذاتهما الشخصية القانونية على الأشخاص المعنيين بهما: ذلك أن الشخصية القانونية ليست ملازمة لصفة الشخص باعتباره من أشخاص القانون، لا في القانون المحلي ولا في القانون الدولي. ورابعاً، فإن إسناد الحقوق المحددة إلى الأفراد أو إلى الوكلاء الرسميين ينبع، سواء في الرأي الاستشاري للمحكمة الدائمة للعدل الدولي الصادر في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين أو فقه الحكم المذكور أعلاه، من إرادة الدول أو المنظمات الدولية (عن طريق المعاهدات أو عن طريق العرف)، دون أن يعني الاعتراف بالشخصية القانونية الدولية. وأخيراً، فإن وصول الفرد مباشرة إلى مؤسسات دولية معينة لعرض حقه في مطالبة ما هو أمر يندرج في إطار تطبيق القانون الدولي التعاهدي أو العرفي، الذي لم يشترك الفرد في وضعه لعدم تأهيل القانون الدولي له، أي لعدم تمتعه بالشخصية القانونية الدولية.

٢٠- وبعد التذكير بهذه البديهيّات، قال السيد بامبو - تشيفوندا إنه حريص على مجانبة الفكرة الواسعة الانتشار في إطار مذهب معين والمشار إليها في الفقرة ٣٢ من التقرير الأولي، ومفادها الاعتراف للفرد بقدر معين من الشخصية القانونية الدولية. وقال إنه، على عكس ما تقول به الفكرة، يرى أن الشخصية القانونية، وطنية كانت أم دولية، هي كتلة واحدة غير قابلة للتجزئة. كما أنه لا يؤيد النتائج المترتبة على تلك الفكرة، وهي أن الأفراد هم أصحاب الحق في تحديد إطار المطالبات التي يمكنهم تقديمها على المستوى الدولي. والواقع أن الأفراد يستخدمون الإجراءات الموجودة، في حدود تلك الإجراءات، للسعي إلى تحقيق مصالح محدودة جداً. والقول بأن الأفراد أصبحوا، في هذا المجال، منافسين للدول أو للمنظمات الدولية هو

ضرب من ضروب الخيال، ومن الخطأ أن يُسند إلى حقوق الإنسان دور وتأثير مفرطان بالنسبة لأنظمة أو أساليب راسخة مثل الحماية الدبلوماسية، التي تكابد جدلية الثبات والتغير ولكن تصمد لها. وفي المقابل، لا يمكن لأحد أن يتنبأ بمصير حقوق الإنسان إزاء هذه القوة التي يتطور بها القانون الدولي بالنظر إلى أن الدول، وهي المحور الذي قام عليه نظام الحماية الدبلوماسية، يمكنها منطقياً النكوص إزاء إنحرافات المسار التي قد تعرّضها لها الحركة الواسعة النطاق المؤيدة لحقوق الإنسان، حيث لا يوجد ما يمنعها من العدول عن أي صك من الصكوك اشتركت في صياغته. وقد كان السيد براونلي على حق حين أكد (الجلسة ٢٥٢٠)، مستنداً إلى أسبقية وجود الحماية الدبلوماسية، زمنياً، على حقوق الإنسان وعلى الفقه القضائي وفقه التحكيم، أن حقوق الإنسان استعارت موارد الحماية الدبلوماسية.

٢١- وسلم السيد بامبو - تشيفوندا بأنه ينبغي لقانون ممارسة الحماية الدبلوماسية أن يستفيد، في مساره التكويني والتحديثي، من أوجه التقدم التي تتبدى له في سجل حقوق الإنسان. ولكنه قال إنه لا يؤيد تماماً وجهة نظر لافايك^(٤)، التي تبناها المقرر الخاص في الفقرة ٣٨ من تقريره الأولي، والقائلة بأن الطرق الحديثة للحماية تكرر اضمحلال الحماية الدبلوماسية. إن القول بوجاهة هذه الأطروحة يعني في الواقع التصديق على نداء المقرر الخاص بإعادة صياغة الحكم الصادر عن المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين والقول، حسبما ورد في الفقرة ٥٣ من التقرير، بأن الدولة عندما تتبنى قضايا مواطنيها، فإنها تطالب بحقهم في احترام الالتزامات الدولية. ومن منظور الإجابة عن السؤال المطروح في الفقرة ٥٤ من التقرير، يسعى المقرر الخاص إلى تصحيح ما يسميه خطأ أو صواباً، حيلة، أي حق الدولة الذاتي في احترام القانون الدولي لها، بحجة أن الدولة موكلة من رعاياها في تمثيل مصالحهم على المستوى الدولي.

٢٢- وفي هذا الصدد، أشار السيد بامبو - تشيفوندا، في المقام الأول، إلى أنه، باستثناء بضع حالات محدودة في الواقع سردت في الفقرات ٣٣ إلى ٤٤ من التقرير الأولي، يظل جوهر الحماية الدبلوماسية سليماً في مكوناتها الثلاثة - فهي أسلوب للدفاع عن الحقوق والمصالح، يطبق في إطار دعوى قانونية دولية تختصم فيها دول. وبناء على ذلك، طالما وجدت الدول ولم يُنظر إليها على أنها "حيل وهمية" - ستظل الحماية الدبلوماسية أسلوباً شائع الاستخدام بصرف النظر عن الشروط التي تحكم تنفيذه. فهي حق من حقوق الدولة وهي، بصفة أساسية، حق يتعلق بالإجراءات وبصفة فرعية حق يتعلق بالموضوع.

٢٣- وفي المقام الثاني، رأى السيد بامبو - تشيفوندا أن هناك تناقضاً في الفكرة القائلة بأن القانون الدولي، الذي وضعته الدول، يعترف للفرد بقدر معين من الشخصية القانونية ولكنه يحد من التعبير الكامل عنها في مجال القانون الدولي. ومن شأن هذا التناقض أن يقوّض أية محاولة تسعى إلى أن تنقل من القانون المحلي إلى القانون الدولي نظرية الوكالة، بهدم أسس نيابة الدولة عن الفرد وتمثيله.

(٤) J.P. Laviee, *Protection et promotion des investissements - Étude de droit international économique* (Paris, Presses universitaires de France, 1985), p. 5.

٢٤- وثالثاً، يشير السيد بامبو - تشيفوندا بالاستدلال من علاقة التلازم بين الفرد، بوصفه واحداً من الشعب، وبين الدولة، على الأساس الذي يقوم عليه حق الإنابة وعلى الخاصية الذاتية لحق الدولة في إعمال الحماية الدبلوماسية. فالعلاقات بين الفرد والدولة تقوم من وجهة النظر القانونية، على "الوجود" حيث يوجد الفرد بوصفه أحد أفراد الشعب الذي لا توجد الدولة بدونه، وتوجد الدولة بوصفها صنعة قانونية. وهذا التلازم بين الفرد والدولة تقيمه وتجسده الجنسية. ومن وجهة النظر هذه، تكون الجنسية قاعدة من قواعد القانون الدولي تختص الدولة وحدها بطرائق إعمالها منحاً وإفقاداً؛ وبما أن الجنسية قاعدة من قواعد القانون الدولي، فإن القانون الدولي يثبت لها حجية أمام الغير. وهذا هو مغزى الحكم الصادر في قضية نوتبوم الذي أعطى زخماً جديداً، دون أي تعديل، للإجراء العرفي المتمثل في الحماية الدبلوماسية. وينطوي هذا الشرط الخاص برابطة الجنسية على مقدمة ضمنية ومختصرة إلى حد ما لما احتواه إعلان قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين، تؤدي إذا روعيت، إلى زوال حيل الهيكل القانوني التي أشار إليها المقرر الخاص في الفقرة ٢٧ من تقريره الأولي. وفي هذا الصدد، فإن المدلول الفقهي لكل من الحكمين الصادرين في قضيتي مافروماتيس و سكك حديد باتيفيزيس - سالدوتسكيس ينير الآخر.

٢٥- وخلص السيد بامبو - تشيفوندا، استناداً إلى جنسية الدولة، إلى أن الحماية الدبلوماسية حق واضح من حقوق الدولة.

٢٦- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إنه يجب على اللجنة، وقد استقر الفقه الكلاسيكي، أن تبحث جدوى الاعتداد بالتطورات الحديثة، وأن تترك في الوقت نفسه أنها، إذ تفعل ذلك، تثرى بالضرورة المشروع الخاص بمسؤولية الدول الذي اقتصر في الواقع على حالتين، الحالة المترتبة على أفعال غير مشروعة، والحالة المترتبة على أنشطة غير محظورة؛ وتعلق الحالتان كلتاهما بمسؤولية دولة تجاه دولة. ولكن القول بوجود مسؤولية للدولة تجاه الفرد قد أصبح في الوقت الحاضر أمراً بديهياً يسلم به الفقه القانوني الدولي. وفي هذه الحالة، إما أن يطالب الفرد بإعمال هذه المسؤولية مباشرة من خلال الإجراءات المتاحة له، وإما أن تتدخل الدولة لإعمال مسؤولية دولة أخرى تجاه الأشخاص المعنيين.

٢٧- غير أن التأكيد على أن الشخصية القانونية كتلة واحدة أمر لا يتمشى مع الوضع الراهن للقانون الدولي المعاصر. صحيح أن الشخصية الأولى هي الدولة، وأن الدول هي التي تحدد قدر الشخصية القانونية المعترف بها للمنظمات الدولية وللأفراد، على حد سواء؛ ولكن لا يوجد في هذا الصدد نمط موحد. من ذلك أن الدولة، حين تقبل بالتحكيم في إطار المركز الدولي لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات، تكون قد أبرمت اتفاقاً دولياً وأقامت صلة بينها وبين مستثمر خاص على غرار الصلة التي كانت ستقوم بينها وبين دولة أخرى.

٢٨- ويتبين من الموقف الصارم الذي اتخذته السيد بامبو - تشيفوندا أن الآراء منقسمة في اللجنة وأن المناقشة أصبحت ضرورية. ففيما يتعلق بالسؤال المطروح في الفقرة ٥٤ من التقرير، قد لا يكون الوضع محسوماً بالقدر الذي كان عليه في العشرينات، وربما تعين البحث عن الحل بانتهاج سبيل التكامل: فقد يكون هناك حق إجرائي للدولة من الناحية القانونية، يتميز بالحماية الدبلوماسية ولكنها، حين تبشره، تطالب بحقها هي في بعض الأحيان وبحق الأفراد أيضاً في أحيان أخرى.

٢٩- السيد إيكونوميدس قال إنه يسلم بأنه، فضلا عن صلة الدولة بالدولة، الناشئة عن الحماية الدبلوماسية والمسؤولية الدولية، توجد أيضا في القانون الحديث صلة، في إطار القانون الدولي أيضاً، بين الدولة والفرد. فإذا لم تكن هذه الصلة النوعية الخاصة بين الدولة والفرد قد قامت بعد، فلا يوجد حل سوى المفهوم التقليدي الذي تطالب الدولة فيه بحق الفرد بالنيابة عنه. أما إتاحة الإمكانية للفرد كيما يمارس بنفسه حمايته الدبلوماسية فأمر يتطلب وضع اتفاقية عالمية قد تؤدي إلى انقلاب لا في نظام الحماية الدبلوماسية فحسب وإنما في القانون الدولي بأكمله.

٣٠- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إنه لم يقل على الإطلاق بجواز ممارسة الفرد للحماية الدبلوماسية. فالدولة هي التي تمارس هذه الحماية في جميع الأحوال ولكن الدولة، حين تتدخل الآن، تمارس أحيانا حقها الذاتي وتمارس أحيانا أخرى حقاً معترفاً به للفرد شخصياً. فاللجنة إذن بإزاء مرحلة انتقال وتطور تفرض عليها أن تبلغ الجمعية العامة بأنها ستتناول الحماية الدبلوماسية في إطار القانون الموجود وستراعي التطورات الحديثة في تدوين الموضوع، بأسلوب التكيف لا الثورة.

٣١- السيد ميليسكانو أشار إلى أنه لا يوجد بالفعل اتفاق عام في اللجنة على وجوب الشروع في تدوين نظام الحماية الدبلوماسية مع مراعاة التطورات الحديثة. فالمهمة تتمثل إذن، في حسن القيام، انطلاقاً من الأرضية المشتركة المتفق عليها، بتعريف هذه التطورات ومكانها اللائق من الموضوع.

٣٢- السيد براونلي قال إنه يشك في مدى فائدة المناقشات النظرية الجارية بالنظر إلى أن المحور الأساسي لعمل اللجنة هو وجوب تحديد كيفية مساعدة الأفراد المضطربين من أفعال ارتكبتها دول أجنبية. فكارثة تشيرنوبيل لم تتمخض، لأسباب اقتصادية وسياسية على السواء، عن مطالبات ضد اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية وكان الواجب، طبقاً لوجهة النظر التقليدية، تحريك قاعدة استنفاد سبل الانتصاف الداخلية، وقيام رابطات تجمع المطالبين الأجانب وترفع دعاوى أمام المحاكم الأوكرانية. فإذا كانت هذه القاعدة لا تزال تطبق سواء في البلدان المتقدمة أو في البلدان النامية، فليس الأمر إذن أمر مناقشات نظرية أو تاريخية وإنما معرفة ما يمكن القيام به، من خلال التطوير التدريجي للقانون، لتقديم العون لا للشركات المتعددة الجنسيات، التي لها وسائلها، وإنما للأفراد الذين يضطرون إلى التعامل مع محاكم أجنبية.

٣٣- السيد دوغارد قال إنه مستعد لقبول القول بقيام الموضوع على افتراض قانوني، يجعل المطالبة المقدمة من الفرد مطالبة مقدمة من الدولة. ذلك أن تطور القانون الدولي، وبصفة خاصة في مجال حقوق الإنسان، والإعلان بشأن حقوق الإنسان للأشخاص الذين لا يحملون جنسية البلد الذي يعيشون فيه^(٥)، يزيدان من غموض الفرق بين حقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية. ولكن المسألة هي معرفة ما إذا كان الافتراض القانوني مفيد هنا بالذات وما هي نتائجه. إن المقرر الخاص لم يقل بأن كون المطالبة هي مطالبة الفرد وليست مطالبة الدولة أمر ينبغي أن يقود الفرد إلى المطالبة بحقوقه التي يملكها بموجب القانون الدولي، ولكن هذه الفكرة يمكن أن تستخلص ضمناً من الاقتراح القائل بأنه ينبغي إعادة النظر في موضوع الحماية الدبلوماسية لأنه يقوم على افتراض قانوني. وينبغي التسليم بأنه ليس للفرد أي سبيل للانتصاف، إذا لم يكن هناك

(٥) قرار الجمعية العامة ١٤٤/٤٠، المرفق.

معاهدات أو آليات أخرى تخول له حق تقديم مطالبة دولية. وربما أمكن، من خلال التطوير التدريجي للقانون الدولي، التوصية بأن يمنح هذا القانون للفرد سبل الانتصاف هذه، ولكن ثمة ما يدعو إلى الارتياح في أن يكون لذلك أي تأثير على الدول. ففي أغلب الحالات، يكون المفهوم التقليدي للحماية الدبلوماسية، التي تعتبر الدولة فيها أن المطالبة مطالبتها وليست مطالبة الفرد، هو الذي يوفر أفضل حماية للفرد.

٣٤- وكان الهدف من حكم محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بالالتزامات في مواجهة كافة في قضية شركة سكك حديد برشلونة هو أن يبين بوضوح أنه يجوز للدول أن توفر، في حالات معينة، الحماية لغير رعاياها مراعاة للمصالح الإنسانية العليا ولكن، هنا أيضاً، يجب أن يكون هناك أساس تعاهدي ما يسمح للدولة بإقامة دعوى بالنيابة عن شخص من غير رعاياها. وعلى أية حال، وأياً كان هدف حكم المحكمة، فهناك ما يدعو إلى الاعتقاد بأن الدول لن تكون مستعدة، في معظم الحالات، لإقامة دعوى بالنيابة عن أشخاص من غير رعاياها. وحتى في إطار النظام الأوروبي لحقوق الإنسان، نادراً ما تقدم مطالبات بين الدول بالنيابة عن أشخاص من غير الرعايا، فإن حدثت فهي تتضمن في جميع الأحوال عنصراً يتمثل في صلة لغوية أو عرقية. ويمكن بحث مسألة اعتماد الالتزامات تجاه كافة في قضية شركة سكك حديد برشلونة في إطار المادة ٤٠ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول^(٦)، وليس في إطار مشروع المادة المتعلقة بدراسة الحماية الدبلوماسية. فقد تغير المجتمع الدولي، وكذلك القانون الدولي، ولكن ليس بالقدر الذي يبرر التغيير الكامل لنظام الحماية الدبلوماسية والمجازفة بالوصول في النهاية إلى حالة تقل فيها الحماية المقدمة للأفراد. ويتبين في أمر محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (باراغوي ضد الولايات المتحدة الأمريكية) أن الدول لا تزال مستعدة لحماية رعاياها وللنظر إلى الضرر الذي يلحق بهم على أنه ضرر لحق بالدولة.

٣٥- وترد القواعد التقليدية الخاصة بدراسة موضوع الحماية الدبلوماسية في تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين^(٧). وينبغي أن ينطلق المقرر الخاص من هذه القواعد، مع تعديله حسب مقتضيات التطورات الأخيرة التي لفت إليها انتباه اللجنة. وأفضل وسيلة لحماية مصالح الأفراد في العالم المعاصر هي تدوين القواعد التقليدية للقانون الدولي بشأن هذا الموضوع ثم توصية الدول بأن تعتبر الحق في الحماية الدبلوماسية جزءاً من حقوق الإنسان وأن تدرجه في نظامها القانوني المحلي.

٣٦- السيد غوكو أشار إلى أن المقرر الخاص أكد، في الفقرة ٤٨ من تقريره الأولي، على الطابع التقديري لحق الدولة في ممارسة الحماية الدبلوماسية، ولكنه أورد أيضاً بعض العناصر التي يمكن أن تحوله إلى التزام. وتساءل، على سبيل المثال، عما إذا كان من الممكن، في حالة الامتناع عن إقامة العدل أو تصرف المحاكم على نحو تعسفي، أو في حالة أي

(٦) انظر الجلسة ٢٥٢٠، الحاشية ٨.

(٧) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٧، الفقرة ١٨٩.

انتهاك آخر لحقوق الإنسان الأساسية، وضع قواعد أساسية تلزم الدولة بمنح الحماية الدبلوماسية، إذا كانت تميل إلى عدم منحها لأسباب سياسية.

٣٧- السيد دوغارد قال إنه لا يمكن أن يوجد، في القانون الدولي، إلزام بممارسة الحماية الدبلوماسية. وأقصى ما تستطيعه اللجنة هو أن توصي الدول بتعديل قوانينها الداخلية.

٣٨- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إنه، هو أيضاً، يرى أن الفرد لا يستطيع بأي حال من الأحوال إلزام دولة بأن تتصرف ضد دولة أخرى.

٣٩- السيد سيما رأى أنه، إذا تحول الحق في الحماية الدبلوماسية إلى حق من حقوق الإنسان، فسترتب على هذا التطور بالضرورة آثار على سلطة الدولة التقديرية على الصعيد الدولي. وسيتعذر إلى حد كبير على الدولة في الواقع الاعتماد باعتبارات سياسية أو دبلوماسية لتبرير عدم تقديم المطالبة.

٤٠- السيد هافنر قال إن النهج النظري والاستنباطي الذي اعتمده المقرر الخاص، والنهج البراغماتي والاستقرائي الذي قد يفضل البعض اتباعه، كانا سيفضيان على أية حال إلى نفس النتائج، لأنه كان سيتوجب في النهاية الرد على نفس الأسئلة التي يطرحها موضوع الحماية الدبلوماسية، وهو أحد العناصر التقليدية الأخيرة التي ينبغي تدوينها في مجال العلاقات بين الدول.

٤١- وقد ساد شبه إجماع في اللجنة على النظر إلى الموضوع بوصفه يعالج القواعد الثانوية وحدها؛ ولكن قد يثار التساؤل عما إذا كانت هذه القاعدة أو تلك ثانوية أم أولية. والواقع أن صفة القاعدة تتوقف على وظيفتها في الحالة قيد البحث. فمن الممكن لقاعدة من قواعد قانون المعاهدات أن تنتمي إلى فئة القواعد الثانوية في حالة معينة وإلى فئة القواعد الأولية في حالة أخرى. ومن ثم، ليس هناك كبير فائدة في استمرار مناقشة هذه النقطة، فهي لن تزيد الموضوع إلا لبساً. وعلى ذلك، فإن اللجنة لا تعتزم على الإطلاق تدوين الحقوق الفردية التي يجب أن تنتهك حتى تمارس الحماية الدبلوماسية. وقد يصبح بالتأكيد من الصعب إيجاد صيغة تنظم هذه المسألة بشكل عام، في بعض الحالات. ولكن، حسبما يتبين بوضوح شديد من تعليقات الدول، لا ينبغي أن تعتبر اللجنة نفسها ملزمة أيضاً بأن تجري دراسة لقواعد الموضوع في المسؤولية الدولية.

٤٢- فالأمر يتعلق إذن ببحث حقوق الدول في مجال ممارسة الحماية الدبلوماسية وشروط هذه الممارسة فقط. وتبين ممارسة الدول في الوقت الراهن أن الأمر يتعلق بحق لا بواجب. ومن ثم، يبدو من الصعب قبول القول بأن هذا الحق يشكل حقاً من حقوق الإنسان لأنه سيتوجب على الدولة عندئذ منح حمايتها الدبلوماسية. غير أن الأمر ليس كذلك. فعلى سبيل المثال، عندما رُفضت في إطار مؤتمر الأمم المتحدة الثالث لقانون البحار، إمكانية قيام الشركات الخاصة برفع دعاوى أمام

المحاكم ضد الدول، واقتُرح عندئذ أن تُلزم الدولة الراعية للشركة المدعية بالمثل أمام محكمة قانون البحار وتمثيل الشركة في مواجهة الدولة الأخرى، كان هذا الاقتراح معادلاً لحماية دبلوماسية إلزامية. غير أنه رُفض بالإجماع تقريباً، لهذا السبب على وجه التحديد؛ وسار الحل الذي اعتمد في النهاية، في المادة ١٩٠ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، في الاتجاه المعاكس.

٤٣- وهكذا، يفضي بنا المسار إلى مسألة دور الفرد في العلاقات الدولية. فمن الواضح أن الفرد يستطيع، أكثر من ذي قبل، الوصول إلى المؤسسات الدولية لمطالبة الدولة بحقوقه. لقد تحرر الفرد، إلى حد ما، تجاه الدولة التي ينتمي إليها، فتضاءلت أهمية السيادة. ومرة ثانية، يطرح هذا الوضع بالضرورة مسألة حقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية، والصلة المتبادلة بينهما. وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن هناك فروقات أساسية فيما يتعلق بتوجيه حقوق الإنسان قبل كل شيء ضد الدول، في حين أن الحماية الدبلوماسية تستخدم الدول. وحقوق الإنسان مستقلة عن الجنسية من حيث أنه يجب على الدول أن تمنح حقوق الإنسان الأساسية لجميع الأشخاص الخاضعين لولايتها. وعليه، إذا بني الالتزام بممارسة الحماية الدبلوماسية على حقوق الإنسان، فلماذا لا يستفيد منه جميع الأشخاص الخاضعين لولاية الدولة المعنية. ولكن، لا المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، مثلاً، ولا المادة ١ من البروتوكول لهذه الاتفاقية يمكن تفسيرهما بأنهما تنشئان التزاماً من هذا القبيل. ويمكن، بطبيعة الحال، تصور حق سياسي لا يمنح إلا للراعي بصفته مواطناً، ولكن القانون الدولي لا يتضمن أي شيء يبرر وضع قاعدة من هذا القبيل، حتى في إطار القانون المنشود. وهكذا، تؤثر زيادة السبل المتاحة للفرد للوصول إلى المؤسسات الدولية على الحماية الدبلوماسية لأن هذه الحماية لم تعد الوسيلة الوحيدة للمطالبة بحقوق الفرد تجاه الدول الأخرى. ولكن، بما أن هذا الوصول المباشر ليس كلياً ولا عمومياً بل إنه نادر في الواقع، يحتاج الأفراد دائماً إلى نظام الحماية الدبلوماسية للتمتع بقدر من الحماية ضد الدول الأجنبية.

٤٤- ومن هذا المنظور، يمكن التساؤل بالتأكيد عما إذا كان الالتزام بممارسة الحماية الدبلوماسية يخدم مصالح الفرد؛ ولكن إضافة إلى أنه لا يوجد ما يثبت أن الأمر كذلك، فإن هذا الالتزام ليس له فيما يبدو ما يبرره في جميع الحالات، لأن الدولة ملزمة أن تدافع لا عن مصالح أحد رعاياها فحسب وإنما عن مصالح جميع رعاياها. ومن الممكن، بطبيعة الحال، تصور أن تتعارض مصلحة فرد واحد مع مصالح الجماعة الوطنية. ومن ناحية أخرى فقد أوضح تماماً، عندما طُرح السؤال في النمسا بمناسبة اتفاق عقد مع تشيكوسلوفاكيا السابقة ونص فيه على تعويض إجمالي، أنه لا يجوز لمواطني دولة مقاضاتها لأنها لم تمارس الحماية الدبلوماسية بحجة التخلف عن ذلك أو بسبب قيامها بنزع الملكية. ولا حل آخر إلا إذا كانت الدولة قد قبلت، بموجب قوانينها الخاصة، التزاماً من هذا القبيل.

٤٥- يجب إذن أن يستخلص، وهذا يؤكد الفقه، أن الحماية الدبلوماسية حق للدولة لا للفرد. وتترتب على ذلك نتائج مختلفة: الأولى، أن في هذا الحق بالفعل عنصر افتراض قانوني، بمعنى التسليم بصحة شيء قد لا يكون صحيحاً. فالضرر يقع على الفرد لا على الدولة، ولكنه يعتبر واقعاً على الدولة، كما لو كانت ممتلكات الرعايا، أو ربما الرعايا أنفسهم، ملكاً للدولة. ومن الأفضل، لتفادي هذا الاستنتاج، الرضا بوجود عنصر حيلة أو افتراض قانوني. غير أنه لا ينبغي أن تستأثر هذه المسائل باهتمام اللجنة، فهناك مسائل أخرى يجب بحثها، كما أن المذاهب الفقهية شديدة الانقسام حول هذه النقطة.

٤٦- وثمة نتيجة أخرى هي أنه، ما لم تتوافر شروط الجنسية أو استفاد سبل الانتصاف الداخلية، فليس هناك انتهاك لأي حق في نظر القانون الدولي ولا تجوز بالتالي ممارسة الحماية الدبلوماسية. الذي هناك هو انتهاك لحق الفرد في نظر القانون الوطني وحده. ويمكن إثبات ذلك بمفهوم المخالفة كأن يُفترض، على سبيل المثال، أن معاهدة ثنائية تمنح رعايا الطرفين الحق في معاملة معينة، ولكن أن ينص على هذه المعاملة في حكم غير مشمول بالنفاذ المباشر ولم يُدرج في القوانين الوطنية. ففي هذه الحالة لم يخول الفرد بعد أي حق شخصي يجوز الاحتجاج به، لأن الفرد لا يستطيع الاحتجاج بالنص المذكور أمام محكمة وطنية. وحين تطلب الدولة التي يكون الفرد من رعاياها احترام هذا النص التعاهدي، فإنها لا تمارس الحماية الدبلوماسية وإنما تمارس في الواقع حقها الذاتي في أن تقتضي من الدولة الأخرى الطرف في المعاهدة احترام هذه المعاهدة. غير أنه يجب التمييز بين هذه الحالة والحالة التي يجوز فيها للفرد الاحتجاج بنص مشمول بالنفاذ المباشر ولكن لا تنطبق فيها قاعدة استفاد سبل الانتصاف الداخلية لأن هذا السبيل غير موجود أو بسبب دفع معروفة تماماً. ولذلك، يجب أن تُحدد بوضوح شديد النقطة التي يبدأ عندها الحق الدولي في الحماية الدبلوماسية. وفي هذا الصدد، لا داعي لبحث مسألة ما إذا كان الفرد من أشخاص القانون الدولي. فالواقع أن هذه الصفة ليست إلا نتيجة لوجود حقوق والتزامات معينة، وليست شرطاً لإنشاء حقوق والتزامات معينة.

٤٧- وتترتب على هذه القاعدة العامة من ثم نتيجة أخرى تتعلق بطبيعة قاعدة استفاد سبل الانتصاف الداخلية، لا يخرج معناها عن أن الإخلال بالالتزام الدولي لا ينشأ أو أن مسؤولية الدولة المخطئة لا تتعقد ما لم تُستفد سبل الانتصاف هذه، مع حفظ الحق في الدفوع المختلفة. وقد تتنوع في ذلك الأسباب، ولكن هذا هو المعنى الذي ينبغي أن تُفهم به المادة ٢٢ من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول. إذ لا يجوز تفسيره فقط على أنه يمنع تقديم مطالبة دولية. ويدل ذلك أيضاً على أهمية مفهوم هذه القاعدة.

٤٨- ويعني هذا المفهوم أيضاً أنه لا يجوز تطبيق نموذج الحلول على الحماية الدبلوماسية لأنه ينطوي على تعديل أساسي في طبيعة الحق. ومع ذلك، يمكن النظر في حل مختلف فيما يتعلق بالالتزامات تجاه الكافة، المنصوص عليها لصالح الأفراد، كما ورد في القرار الصادر عن اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان المشار إليها في الحاشية الأولى للفقرة ٧٣ من التقرير الأولي^(٨). غير أن السيد هافنر رأى أن هذه الحالات التي تقصد فيها الدولة ضمان احترام حقوق الإنسان من خلال تقديم شكوى لا تدخل بالضرورة في نطاق الحماية الدبلوماسية ويجب أن تميز عنها.

٤٩- أما الفكرة التي طرحها السيد إيكونوميدس يبحث ما إذا كانت قاعدة استفاد سبل الانتصاف الداخلية واجبة التطبيق في حالة انتهاك دولة أجنبية لحقوق أفراد في إقليم الدولة التي هم رعاياها، فإنها تستدعي عدة ملاحظات. فهذه القاعدة لا

(٨) مجلس أوروبا، قرار اللجنة بصدد قبول الطلب رقم ٦٠/٧٨٨ المقدم من حكومة النمسا الاتحادية ضد حكومة الجمهورية الإيطالية (١١ كانون الثاني/يناير ١٩٦١)، *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, 1961, vol. 4 (The Hague, Martinus Nijhoff, 1962), pp. 116-183, at p. 140.

(٩) انظر الجلسة ٢٥٢٠، الحاشية ٩.

تعمل في حالات معينة، خاصة كما أشار إلى ذلك السيد براونلي (الجلسة ٢٥٢٠)، حين ذكر القضية المتعلقة بحادثة ٢٧ تموز/يوليه ١٩٥٥ الجوية^(١٠)، عندما لا تكون هناك صلة بالولاية المعنية. ويصدق هذا القول بصفة خاصة، على سبيل المثال، في حالة الفرد الذي يملك قطعة أرض بالقرب من الحدود ولكن يكرر الاستفادة منها ضرر عابر للحدود تسببت فيه الدولة المجاورة، مثلما حدث في قضية مصحور تريل. في مثل هذه الحالة، لا شك في أن اشتراط استفاد سبل الانتصاف الداخلية في الدولة الأصلية أمر يتنافى مع العدل، ويمكن منح الحماية الدبلوماسية حتى لو لم تستخدم سبل الانتصاف. وهناك حالة مختلفة هي الحالة التي لا يفي فيها دبلوماسي بالتزاماته تجاه رعايا الدولة المضيفة، كأن يتمتع عن دفع ديونه. وفي هذه الحالة، يكون هناك تنازع بين الالتزام المنصوص عليه في المادة ٦ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وبين الحصانة الدبلوماسية. وأياً ما كان الأمر، يمكن التساؤل عما إذا كان على الفرد الذي وقع عليه الضرر أن يستند سبل الانتصاف الداخلية في دولة الإيفاد، لأن هذا ممكن نظرياً. على أنه من المتصور ألا يعتبر هذا الشرط من مقتضيات ممارسة الحماية الدبلوماسية. ويمكن استنتاج هذا الحل أيضاً من النظرية العامة التي تبلورت بمناسبة القضية المتعلقة بحادثة ٢٧ تموز/يوليه ١٩٥٥ الجوية، وإن بقي علينا أن نتبين ما إذا كان قد تم، في تلك الحالة، استيفاء شرط من الشروط التقليدية لممارسة الحماية الدبلوماسية، وهو عدم تطبيق قاعدة معترف بها دولياً. فالحماية الدبلوماسية هي في الواقع أداة ينبغي استخدامها ضد دولة أجنبية، ولكن في حالة امتناع أحد الدبلوماسيين عن دفع ديونه، فإن المسؤولية لا تقع على عاتق دولة الإيفاد، إذ لا يوجد أي فعل منسوب إليها. ومن الصعب بالتأكيد إثبات وجود ضلوع مباشر من دولة الإيفاد نتج عنه دين تجاه الفرد المعني. أما إذا كان الفعل منسوباً مباشرة إلى الدولة فالأمر يتعلق أساساً بفعل صدر بحكم الإدارة ولا تتمتع الدولة بسببه بالحصانة ويجوز بناء عليه إقامة الدعوى أمام المحاكم الداخلية.

٥٠- وأخيراً، تجدر الإشارة أيضاً إلى سؤال يطرحه زيمانك (Zemanek) في درسه العام، وهو يتعلق بمعرفة ما إذا كان ينبغي اعتبار اللجوء إلى هيئة دولية لحماية حقوق الإنسان بمثابة "سبيل انتصاف داخلية"^(١١). ولا يسمح مجرد التفسير الحرفي بالرد على هذا السؤال بالإيجاب، ولكن من المؤكد أن على اللجنة أن تنظر في مثل هذه الأسئلة.

٥١- ولا يزال هناك الكثير مما ينبغي القيام به؛ كما أن عدداً من الأسئلة لا تقل أهمية عن الأسئلة المشار إليها في التقرير ستطرح في المستقبل وسيتم بحثها. فمن الممكن، على سبيل المثال، تصور إجراء مناقشة مكثفة لمعرفة ما إذا كان يجوز ممارسة الحماية الدبلوماسية لصالح غير الرعايا، خاصة إذا اعتبرنا أن رابطة الجنسية تفقد، كما هو الحال في مجال حقوق الإنسان، أهميتها لصالح رابطة الإقامة.

(١٠) K. Zemanek, "The legal foundations of the international system", *Collected Courses of the Hague Academy of International Law*, 1997 (The Hague, Martinus Nijhoff, 1998), vol. 266, pp. 9-336, at p. 266.

٥٢- وعلى ذلك، فلئن كان من المفهوم أن يرغب البعض في الوصول إلى حل ملموس إنطلاقاً من موقف عام وتجريدي، فيجب على اللجنة ألا تدخر جهداً للتوصل في أقرب وقت إلى وضع قواعد ملموسة، كيما تطمئن الدول على أن أعمالها تسير في اتجاه الهدف. وقد سمح العمل الذي أنجزه الفريق العامل المعني بالحماية الدبلوماسية^(١١) بأن تكون الدول فكرة واضحة عن خطة عمل اللجنة، التي يبدو أنها وافقت عليها. ولذلك، ينبغي مواصلة العمل على أساس هذه الخطة، مع مراعاة ما دار في مناقشة التقرير قيد النظر.

٥٣- السيد لوكاشوك قال، في معرض الإشارة إلى ما ذكره السيد براونلي، إنه لا ينبغي التعرض للأضرار العابرة للحدود في بداية الدراسة المكرسة للحماية الدبلوماسية. فلهذه الأضرار مجال مختلف، والأفضل أن يقتصر البحث على الحالة التي يقع فيها الضرر في دائرة ولاية الدولة الأجنبية. ويبدو، علاوة على ذلك، من المؤكد أن الاعتراف بوجود حق للفرد في الحماية الدبلوماسية سوف يتزايد باطراد وعلى نطاق واسع، شأنه شأن مسؤولية الدولة في هذا المجال.

٥٤- السيد هافنر قال إنه يمكنه أن يقبل استبعاد الأضرار العابرة للحدود من دراسة الموضوع، حتى وإن أمكن أن تترتب عليها بالفعل ممارسة الحماية الدبلوماسية؛ ولكن يتعين عندئذ إعلان ذلك بوضوح.

٥٥- السيد روزنستوك قال إنه يرى، مثل السيد دوغارد والسيد هافنر، أن الموضوع قيد النظر صالح تماماً للتدوين؛ ولكن هذا لا يعني استبعاد كل عناصر التطور التدريجي؛ وكون الموضوع ليس جديداً هو مسألة غير مهمة على الإطلاق.

٥٦- وقد قدم المقرر الخاص، في تقريره الأولي، نبذة تاريخية موجزة عن نظام الحماية الدبلوماسية، مضيفاً إليها بعض التعليقات؛ وقال السيد روزنستوك إنه يقر بفائدة هذا النهج. أما بشأن التعليقات المشار إليها، فلا ينبغي الاعتقاد بأن السكوت علامة الرضا. فإعادة فتح باب المناقشة حول المشاكل الثنائية أو مشاكل الشمال-الجنوب لن تكون مثمرة على الإطلاق.

٥٧- ولا فائدة أيضاً في إجراء مناقشة حول ما إذا كانت الحماية الدبلوماسية تقوم على افتراض قانوني. وأضاف السيد روزنستوك قائلاً إنه يفضل، من نفس المنطلق، الامتناع عن شرح السبب الذي من أجله يرى أن الفقرة ٤٧ من التقرير الأولي فقرة تبعث على الدهشة ولا لزوم لها وقد تكون مصدر قلق لأن هذا النوع من الجدل النظري غير مجدٍ. ومن ناحية أخرى يبدو أن المقرر الخاص يضع، بقصد أو بغير قصد، النظرية التقليدية في مقابلة النظريات التقدمية، والمفهوم التقليدي للحماية الدبلوماسية في مقابلة مفهوم آخر يعترف بدور حقوق الإنسان ويؤيده ويعززه. وهذا التفرع الثنائي لا يطابق الواقع. وقال السيد روزنستوك إنه يرى، مثل السيد دوغارد والسيد براونلي، بأن تهميش الحماية الدبلوماسية غير مفيد ويتعارض مع مصالح الفرد. فالدولة هي التي تملك فعلاً ممارسة هذه الحماية، ولكن ذلك لا يعني أن حقوق الفرد مهددة لهذا السبب. ويرى أن الملاحظات التي أبدتها السيد إيردوثيا ساكاسا والسيد آدو بهذا الصدد في محلها تماماً.

(١١) انظر الجلسة ٢٥٢٠، الحاشية ٤.

٥٨- ولا لزوم أيضا لتسوية المسائل النظرية الأخرى التي قد تثار قبل تناول جوانب معينة تتعلق باستنفاد سبل الانتصاف الداخلية. وبهذا الصدد، حدث في وقت يعود إلى عام ١٨٣٤ أن أعلن وزير خارجية الولايات المتحدة آنذاك، السيد ماكلين، أن

"إلزام الأمم بالتحري عن كل مخالفة يرتكبها مواطن أمة ما ضد مواطنين من أمة أخرى هو أمر من شأنه أن يتقل كاهل العلاقات بين الأمم بأعباء غير معقولة"^(١٢).

وبعد ذلك بمائة وخمسين عاما تقريبا، وصف السيد براونلي، أحد رجال الفكر والعمل القانوني في بريطانيا، وهو من أعضاء اللجنة، ومعروف بأنه ليس من المحافظين، قاعدة استنفاد سبل الانتصاف الداخلية بأنها قاعدة لا تبررها أية ضرورة منطقية مترتبة على القانون الدولي في مجمله، وإنما تبررها اعتبارات عملية وسياسية"^(١٣).

٥٩- وكان القرار الذي اتخذته الفريق العامل في السنة الماضية، والذي أقرته اللجنة، ووافق عليه المقرر الخاص، وأيدته الدول في ملاحظاتها، وهو وجوب أن تتمحور الأعمال حول القواعد الثانوية، قراراً صائباً. وليس فيما قيل شيء يبرر إعادة النظر فيه، ناهيك عن تعديله. وبهذا الصدد، فإن النتائج التي توصلت إليها اللجنة حين ابتعدت عن القواعد الثانوية في دراسة موضوع مسؤولية الدول ليست مشجعة. وعلى ذلك قد يكون من المفيد إنشاء فريق استشاري لمعاونة المقرر الخاص، عملاً بالتوصية الواردة في دراسة فريق التخطيط في الدورة الثامنة والأربعين"^(١٤).

٦٠- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إنه لا يدعو إلى إعادة النظر في الاستنتاجات التي توصل إليها الفريق العامل في الدورة السابقة. ومع ذلك، فقد ترك الفريق العامل بعض المسائل معلقة؛ ودراسة هذه المسائل هي، على وجه التحديد، الغرض الذي أعد من أجله التقرير الأولي.

٦١- السيد روزنستوك أعرب عن ارتياحه لعدم إعادة فتح باب المناقشة حول المسائل التي تمت تسويتها في الدورة السابقة، وتلا نص فقرة وردت فيها عبارة "وسيقصر الموضوع بذلك على تدوين القواعد الثانوية"^(١٥).

(١٢) Moore, *Digest* (1906), vol. VI, p. 658.

(١٣) I. Brownlie, *Principles of Public International Law*, 3rd ed. (Oxford, Clarendon Press, 1979), p. 496.

(١٤) حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٨٠-١٨١ و١٩٤، الوثيقة A/51/10، الفقرات ١٤٨ (ز) و١٩١-١٩٥، على التوالي.

(١٥) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٥، الفقرة ١٨١.

٦٢- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال، موضحاً ما قصده آنفاً، إن من المهم ألا يغيب عن الأذهان الطابع النسبي للتمييز بين القواعد الثانوية والقواعد الأولية، وأنه لا يوجد فاصل مُحكم بين هاتين الفئتين من القواعد.

٦٣- السيد روزنستوك وافق على أنه لا يوجد بالتأكيد فاصل مُحكم، ولكنه أضاف قائلاً إنه لا يوجد أيضاً شك في القرار المتخذ ولا في الدوافع التي أدت إلى اتخاذه ولا فيما سبترتب عليه.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٢٢

يوم الخميس، ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جوار بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد ايكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيبولفيدا، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي.

الحماية الدبلوماسية (تابع) (A/CN.4/483, sect. E و A/CN.4/484^(١)، و A/CN.4/L.553)

[البند ٦ من جدول الأعمال]

التقرير الأولي للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد سيبولفيدا قال إن التقرير الأولي للمقرر الخاص عن الحماية الدبلوماسية (A/CN.4/484)، وإن كان تقريراً أولياً، يوفر مادة قيمة للنقاش، وهو ما يحققه أيضاً ثبت المراجع وقائمة القضايا المتعلقة بالحماية الدبلوماسية اللذان قامت الأمانة بتوزيعهما. ومضى يقول إنه يتبين مع ذلك من الوثيقة الأخيرة أنه منذ عام ١٩٨١ لم تحل سوى تسع قضايا متعلقة بالحماية الدبلوماسية، منها خمس قضايا على المستوى المحلي وأربع قضايا نظرت فيها المحاكم الدولية؛ وإن ما نُشر منذ عام ١٩٨٠ لا يتجاوز ستة كتب عن الموضوع، بالإضافة إلى عدد كبير نسبياً من المقالات في الصحف المتخصصة. ورأى بالتالي أن هناك حاجة إلى أداة فعالة لجمع المعلومات المتعلقة بممارسة الدول في ميدان الحماية الدبلوماسية وما يتصل بها

(١) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

من مواضيع مثل الترتيبات المبرمة بين الدول للسماح للأفراد باللجوء إلى التحكيم الدولي، ومن ثم تجنب الحاجة إلى الحماية الدبلوماسية. وأشار إلى أن تقرير الاستثمار العالمي الذي أعده الأونكتاد يوفر مصدراً قيماً للمعلومات في هذا الصدد^(٢).

٢- وفيما يتعلق بالتقرير الأولي، قال إن من الضروري أن تبدأ دراسة الموضوع بوضع الافتراضات القانونية الأساسية التي لا تنشأ بدونها الحماية الدبلوماسية. وأضاف قائلاً إن الشروط الضرورية قد تحددت في المقطع المستشهد به من حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين المذكور في الفقرة ٥. وأوضح أن الشرط الأول لهذه الممارسة هو حق الدولة في حماية رعاياها عند إصابتهم بأضرار من جراء أفعال مخالفة للقانون الدولي ارتكبتها دولة أخرى. ومن ثم رأى أن من المهم أن يتقرر نشوء المطالبة الدبلوماسية بأن يكون هناك أولاً دليل على أن هناك ضرراً قد أصاب مواطناً، وأن في الضرر خرقاً للقانون الدولي، وأنه يُعزى إلى الدولة المقدمة ضدها المطالبة، وأخيراً أن هناك علاقة سببية بين الضرر المتكبد والجهة التي عزي إليها. وبناء على ذلك تكون هناك ثلاثة عناصر رئيسية في المطالبة الدولية بالحماية الدبلوماسية وهي: الرعاية التي أصابها الضرر في شخصها أو ممتلكاتها أو حقوقها؛ والدولة المتسببة في الضرر؛ والدولة المتبينة للمطالبة. لكنه أكد أنه يجوز للدولة المسببة للضرر أن تقدم تعويضاً قبل بدء إجراء الحماية الدبلوماسية.

٣- أما الشرط الثاني لممارسة الحماية الدبلوماسية المشار إليها في حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين، فهو عدم تمكن الرعايا المضطربين من الحصول على ترضية بالطرق العادية. وبعبارة أخرى، يجب أن يلجأ إلى وسائل الانتصاف المحلية لمحاولة حل المنازعات، بما يسمح للدولة بتجنب الإخلال بالتزاماتها الدولية عن طريق جبر الضرر في الوقت المناسب.

٤- وقال إن المقرر الخاص أشار صواباً، في الفقرة ١١ من التقرير الأولي، إلى أنه لا يجوز للدولة المدافعة عن رعاياها، عند ممارستها للحماية الدبلوماسية، أن تلجأ إلى التهديد باستعمال القوة أو استعمالها. ومن ثم رأى أن هناك إسهاماً مهماً بوسع اللجنة تقديمه عند نظرها في الموضوع وهو تحديد الوسائل المتاحة للدول لإعمال حقوقها وحقوق رعاياها في سياق الحماية الدبلوماسية.

٥- ورأى أن من المهم أيضاً تحديد من صاحب المصلحة القانونية المباشرة والفورية في تقديم مطالبة دولية ومن يملك صفة وسلطة القيام بذلك. ورأى أن الدولة لا تملك هذه المصلحة المباشرة والفورية. وقال إنه لو صح هذا تصبح الحقوق موضوع النقاش أمراً محتوماً لا يجوز ترك ممارستها لتقدير الدولة. وأوضح على سبيل المثال أن الاتفاقات الخاصة بحماية الاستثمارات الأجنبية تمنح الأشخاص الطبيعيين والقانونيين على حد سواء إمكانية المطالبة بالتعويض مباشرة، ومن ثم تمنحهم مركزاً مماثلاً لذلك المركز الممنوح للأمم المتحدة في قضية التعويض عن الأضرار الواقعة أثناء العمل في خدمة

(٢) مثلاً تقرير الاستثمار العالمي ١٩٩٧ (World Investment Report 1997) (منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع

E.97.II.D.10) صدرت من هذا التقرير باللغة العربية نظرة عامة فقط تحت الرمز UNCTAD/ITE/IIT/5 (Overview).

الأمم المتحدة، والذي تمتعت بموجبه الأمم المتحدة بالشخصية القانونية الدولية استناداً إلى تمتعها بسلطة تقديم مطالبة دولية. ويصدق هذا أيضاً في حالة شرط كالفو (Calvo clause)^(٣) يتنازل بموجبه الأجنبي تنازلاً تعاقدياً عن الحماية الدبلوماسية التي توفرها دولته الأصلية. ومن الواضح في هذه الحالة أيضاً أن للفرد وحده مصلحة مباشرة وفورية في المطالبة. وبناءً على ذلك، رأى أن مناقشة الافتراض القانوني المتعلق بصاحب هذه الحقوق لا تقدم ولا تؤخر وأنه يتعين على اللجنة أن تركز بدلاً من ذلك على الحقوق والمصالح القانونية موضوع الحماية. وأكد ما قاله سابقاً من أن الدولة تمارس بالإجابة حقاً ممنوحاً للفرد في الأساس.

٦- وأشار إلى أن المستثمرين الأجانب يجدون بذلك أنفسهم في مركز أميز كثيراً من مركز الرعايا، إذ يمكنهم اللجوء إلى ثلاثة إجراءات هي: وسائل الانتصاف المحلية، والحماية الدبلوماسية، والتحكيم الدولي - لحماية حقوقهم بينما لا يستطيع الرعايا سوى اللجوء إلى وسائل الانتصاف المحلية.

٧- وأبدى رغبته أيضاً في التعليق على المسألة المقلقة المتعلقة بالصلة المدعى وجودها بين الحماية الدبلوماسية وحقوق الإنسان. وأعرب عن اعتقاده بأن القضيتين منفصلتان تماماً وأن التعمق في دراسة المسألة سيظهر أن الحماية الدبلوماسية ارتبطت تقليدياً بالحقوق المتعلقة بالميراث وحدها، بينما ترتبط حقوق الإنسان بجوهر الحرية الشخصية. ومضى يقول إن الحقوق التي تغطيها الحماية الدبلوماسية تقليدياً تشمل معاملة الدولة الأكثر رعاية وشروط الأداء المفروضة على المشاريع وإنها تبتعد كثيراً عن شواغل حقوق الإنسان التقليدية.

٨- السيد براونلي لفت الانتباه إلى مشكلة معالجة مسائل الضرر المباشر الذي يصيب الدول وهي، وإن كانت لا تدخل بالتأكيد في ولاية اللجنة، كثيراً ما تكون مرتبطة ارتباطاً لا ينفصم بمسائل الحماية الدبلوماسية في عالم الواقع. وقال إن هناك ثلاثة أمثلة تفي بالغرض في هذا الصدد.

٩- وأشار إلى قضية رينبو ووريور (Rainbow Warrior) الذي قامت فيه وحدة تخريب بحرية فرنسية بتدمير سفينة تابعة لمنظمة غرين بيس الدولية (Greenpeace) في ميناء أوكلاند والذي أسفر عن تقديم مطالبات نيابة عن دولة نيوزيلندا بشأن انتهاك سيادتها، ونيابة عن هولندا بشأن مصور لقي مصرعه في الحادث واعتُبر من رعايا هولندا لأغراض التسوية التي تولى الأمين العام للأمم المتحدة الوساطة فيها. وقال إن الحالة تعد مثلاً يصور مصلحة الدولة المباشرة فيما يتعلق بنيوزيلندا ولاهتمام دولة أخرى بأحد الأفراد الذين شملهم الحادث.

١٠- وأشار إلى تشيرونوبيل كمثال ثانٍ انطوى على خسائر اقتصادية مباشرة تكبدها أفراد عاديون في عدد من الدول، بالإضافة إلى إمكانية تقدم الدول ذاتها بمطالبات عن الضرر المباشر الذي أصاب مجالها الجوي، إن هي رغبت في ذلك. أما

(٣) انظر جولية ١٩٥٦، المجلد الثاني، الوثيقة A/CN.4/96، ص ٢٠٦-٢٠٨.

المثال الثالث فيتعلق بالمركبة الفضائية النووية السوفياتية كوسموس ٩٥٤ التي تحطمت في المجال الجوي الكندي في الثمانينات، وهو حادث أسفر عن تسوية دبلوماسية بين كندا واتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية^(٤). واقتصرت المطالبة الكندية على التكاليف التي تكبدتها دولة كندا في إزالة الحطام الخطر الذي سقط على الأراضي الكندية. وقال إنه في هذه الحالة أيضاً يمكن أن يكون التلوث قد أضر بمصالح خاصة. وخلص إلى أنه لا مفر من القول بأن من الخطأ اعتبار الحادث المعين غير ذي صلة بالموضوع الذي تعنى به اللجنة لأنه قد يكون منطوياً على ضرر مباشر. وأوضح قائلاً إن هذه الأمثلة جميعها تشمل حماية دبلوماسية فعلية أو محتملة تتعلق بمصالح خاصة. وأضاف أن عدم اقتصرها على المصالح الخاصة ليس سبباً لإخراجها من نطاق دراسة اللجنة.

١١- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إن الحماية الدبلوماسية لا تسري فيما يذكر على الحالات التي تشمل مركبات فضائية ويتذرع فيها بالمسؤولية المطلقة عن الأشياء التي تلتزم بها الدولة المطلقة للمركبة في مواجهة الدول الأخرى. أما فيما يتعلق بالحالات الأخرى التي أشار إليها السيد براونلي، فأكد أن من المفيد ألا يغيب عن الأذهان أن الفارق بين الضرر المباشر الذي تتكبده الدول والضرر الذي يتكبده الرعايا ليس واضحاً على الدوام من الناحية العملية.

١٢- ووجه شكره إلى السيد سيولفيدا لإبرازه للفارق - الذي حاول بنفسه كمقرر خاص أن يوضحه - بين السلطة التقديرية للدولة في ممارسة الحماية الدبلوماسية، وهي مسألة يتفق عليها أعضاء اللجنة، والحقوق (وربما الالتزامات) التي تنطوي عليها الحالة، والتي تتوقف على الظروف الخاصة بحالة بعينها وتتطلب تحليلاً متعمقاً. وأوضح قائلاً إنه في ضوء التطورات الحديثة في ميادين مثل حقوق الميراث وحقوق الإنسان والاستثمار، قد يكون الحق موضوع النقاش هو أحياناً حق الفرد، وقد يكون التزام الدولة المضيف أحياناً التزاماً دولياً تتحمله مباشرة في مواجهة الفرد. ورأى أنه ينبغي أن تبرز اللجنة هذا الفارق بين ممارسة الحماية الدبلوماسية - التي تظل حقاً من حقوق الدولة - والحقوق والالتزامات موضوع النقاش، التي يمكن أن تكون حقاً للدولة أو حقاً للفرد، مع احتمال وجود قدر من التداخل بينهما.

١٣- وأبدى امتنانه للتذكير بأن الدولة لا تمارس دائماً حقها بدليل أن هذا الحق يحال أحياناً إلى الفرد الذي يمكنه اللجوء إلى الهيئات الدولية. وقال إن السيد سيولفيدا قد أصاب أيضاً حينما قارن الحماية التي منحت لموظفي الأمم المتحدة في قضية التعويض عن الأضرار الواقعة أثناء العمل في خدمة الأمم المتحدة بالحق في المطالبة الممنوح للمستثمرين الأفراد. وقال إن هذه السلطة منحتها الدول في كلتا الحالتين.

١٤- وأشار إلى أن هذه الاسهامات تمثل استجابة جديرة بالترحيب لالتماساته للتوجيه وتساعد في تمهيد الطريق على المستويين النظري والتقني، ومن ثم تمكن اللجنة من إدراك جوهر المشكلة. ورأى أن من السابق لأوانه القول بعدم وجود صلة بين الحماية الدبلوماسية وحقوق الإنسان وبأن الحماية الدبلوماسية تقتصر على حقوق الميراث. وأقر بأن هذه الحماية

كانت مرتبطة بصورة رئيسية في الماضي بمسائل الملكية والتأمين والاستثمار، لكنه أشار إلى أن إجراءات الدعوى أمام محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة باتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (باراغواي ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، التي باشرت دولة على أثر إعدام أحد رعاياها مؤخراً في الولايات المتحدة الأمريكية تشكل مثلاً واضحاً لوجود صلة بحقوق الإنسان.

١٥- وأشار إلى مشكلة أخرى جديرة بالدراسة أثارها الأعضاء وهي أنه قبل نبذ الإكراه والتهديد باستعمال القوة أو استعمالها في ممارسة الحماية الدبلوماسية، سيتعين إيجاد آليات ملائمة تكفل للفرد أو الدولة قدرة الدفاع عن حقوق الفرد. وتساءل عما إذا كان ينبغي إيجاد أوسع مجموعة ممكنة من هذه الآليات أم ينبغي أن تقتصر هذه الآليات على التظلم القانوني فقط. كما تساءل عما إذا كان ينبغي تفضيل آليات الدبلوماسية عن المطالبات أمام المحاكم. وقال إنه قد اتفق على أن مشروع المواد المزمع وضعه لن يتطرق إلى الامتيازات والحصانات كما ورد تعريفها في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (المشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١") واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (المشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣"). لكنه أشار إلى وجود عدد كبير من العناصر المشتركة بين التدخل الدبلوماسي والتظلم القانوني، بما في ذلك الاعتماد على التفاوض، وأعرب عن اعتقاده بأنه ينبغي اعتبار كلا النهجين من العناصر الممكنة للحماية الدبلوماسية.

١٦- السيد إيكونوميديس قال إن السيد سيبولفيدا قد أصاب إلى حد بعيد حينما أشار في سياق الحماية الدبلوماسية إلى مبدأ عدم استعمال القوة أو التهديد باستعمالها، وهو مبدأ دخل الآن مجال القواعد الأمرة. ومضى يقول إنه ينبغي إيلاء العناية الواجبة لتخصيص مادة له في الصك المزمع وضعه.

١٧- وأعرب عن تأييده لتعليقات المقرر الخاص على الحماية الدبلوماسية لحقوق الملكية. وأقر بأن التذرع بالحماية الدبلوماسية كان يتم غالباً في حالة انتهاك هذه الحقوق، لكنه أشار إلى أن هناك حالات أخرى يمكن أيضاً أن تستدعيه. ولهذا رأى أن الزعم بأن الحماية الدبلوماسية تقتصر على الضرر بالملكات ينطوي على مغالاة في التقييد. كما رأى أن الفارق بين حقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية أقل وضوحاً مما ألمح إليه السيد سيبولفيدا؛ ودعا إلى مواصلة النظر في هذه المسألة.

١٨- أما فيما يتعلق بالتحكيم الدولي الذي أشار إليه السيد سيبولفيدا، فقد أشار إلى أنه حينما تقدم دولة ما شكوى، يحدث عادة أحد أمرين: إما أن تعترف الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع دولياً بخطئها وتحدث تسوية ودية، أو أن ترفض الدولة الإقرار بخطئها مما يترتب عليه نزاع دولي يتركز حول حالة الحماية الدبلوماسية. ومضى يقول إن هذه المنازعات يجب أن تسوى عن طريق الإجراءات المتصلة بجميع المنازعات الدولية والتي تشمل التفاوض، والتحكيم، والتسوية القضائية. وفي هذه الحالات جميعها تمارس الدولة حمايتها الدبلوماسية تجاه رعاياها.

١٩- السيد روزنستوك قال إنه يؤيد تعليق السيد براونلي بشأن تعقيد حالات معينة تنطوي على حماية دبلوماسية وصعوبة وضع حد فاصل بين الحماية الدبلوماسية وحقوق الإنسان. وأوضح قائلاً إنه في القضية المتعلقة باتفاقية فيينا

للعلاقات القنصلية (باراغواي ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، كان أساس الدعوى التي رفعتها باراغواي هو مخالفة اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٣. وأكد أن القضية تشمل التزاماً مباشراً تجاه دولة باراغواي، لكنه قال إن مسألة ما إذا كانت تنطوي على حقوق إنسان هي مسألة دقيقة ومعقدة لن نتاح إجابتها إلا بعد أن تصدر محكمة العدل الدولية حكمها. وفيما يتعلق بالموضوع قيد النظر، فإن تأكيد اللجنة على تجنب حالة انعدام الجنسية في تناولها لموضوع خلافة الدول، وبعد أن تبيننت نتيجة النظر في قضية نوتنبوم، يؤدي إلى مزيد من الحساسية في مجال حقوق الإنسان. والمنطق الذي استخدم في قضية نوتنبوم لم يكن خاطئاً بشكل عام، لكن النتيجة كانت كذلك.

٢٠- السيد سيما قال إنه إذا كان الضرر الذي أصاب أحد الرعايا الأجانب ينطوي على انتهاك لحق معترف به كحق من حقوق الإنسان، فليس هناك ما يمنع دولة المواطن الأجنبي الأصلية من تبني مطالبته. وأشار على سبيل المثال إلى أن ممارسة جمهورية ألمانيا الاتحادية قد أكدت هذا النهج. وقال إنه إذا ما استبعد الضرر الذي يصيب أجانب في صورة انتهاكات لحقوق الإنسان من نطاق تطبيق الحماية الدبلوماسية، فلن تكون هناك وسيلة انتصاف فعالة متاحة في الحالات التي لا يتسنى فيها للأجنبي اتخاذ إجراءات أمام هيئة دولية لحقوق الإنسان. وإذا كان العقد ينص على تحكيم مخصص فسيكون على الأجنبي استنفاد وسائل الانتصاف المحلية والدولية أيضاً على الأرجح. وقال إنه في معظم حالات انتهاكات حقوق الإنسان الخاصة بالأجانب - مثل السجن غير المشروع أو إساءة المعاملة - لا تكون هذه الإجراءات الدولية متاحة، ولذا فإن هناك أهمية حيوية لتأكيد حق الدولة الأصلية في ممارسة الحماية الدبلوماسية.

٢١- السيد سيبولفيدا قال إنه يتفق مع السيد سيما في إمكان إنقضاء الحماية الدبلوماسية مع حماية حقوق الإنسان في حالات انتهاكات حقوق الإنسان. لكنه رأى أن من المبالغة الذهاب إلى أنهما تلتقيان في كل حالة. وأشار على سبيل المثال إلى الفصل الحادي عشر من اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة^(٥) الذي ينص على أنه لا يجوز لأي طرف أن يشترط على مشروع لذلك الطرف يمثل استثماراً لمستثمر من طرف آخر أن يعين في مناصب الإدارة العليا أفراداً من جنسية معينة. وقال إنه إذا طلب أحد الأطراف ذلك بالمخالفة لاتفاق NAFTA، فيكاد يستحيل على المرء القول بأن حقاً من حقوق الإنسان الأساسية قد انتهك. ولهذا رأى أن من الخطوات الأولى التي يجب اتخاذها تحديد طبيعة الحق الذي ينبغي حمايته.

٢٢- السيد إيردوثيا ساكاسا رأى أن هناك ضرورة للتفرقة بين الحماية الدبلوماسية وحماية حقوق الإنسان. لكنه قال إن حماية حقوق الإنسان تدخل بلا شك في نطاق الحماية الدبلوماسية التي يجب ألا تقتصر على التدخل في حالة الإضرار بالممتلكات. وأشار على سبيل المثال إلى الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان "ميثاق سان خوسيه، كوستاريكا" (المشار إليها فيما بعد بـ "ميثاق سان خوسيه") وسائر الصكوك الدولية التي أرست المبدأ الذي يقضي بعدم حرمان أي شخص حرماناً تعسفياً من ممتلكاته، لكنه أوضح أن هذا المبدأ يرتبط ارتباطاً وثيقاً بحق الإنسان في المحاكمة العادلة.

(٥) The NAFTA, vol.1 اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة بين حكومة الولايات المتحدة الأمريكية، وحكومة

كندا، وحكومة الولايات المتحدة المكسيكية (واشنطن، 1993، U.S. Government Printing Office).

٢٣- السيد كانديوتي قال إن التقرير الأولي للمقرر الخاص والمقدمة الشفوية التي قدمها قد شجعا على قيام حوار مثمر بشأن جوانب الحماية الدبلوماسية الأساسية التي تتطلب دراسة مستفيضة كوسيلة لوضع أساس فكري راسخ لمواصلة النظر في الموضوع. وأشار إلى أن الحماية الدبلوماسية، كما يوضح التحليل التاريخي للمقرر الخاص، كانت في البداية الوسيلة الفعلية الوحيدة المتاحة للدول لحماية حقوق ومصالح رعاياها في الخارج. وأوضح أنه توجد حالياً إلى جانبها آليات ومؤسسات أخرى أنشأها المجتمع الدولي على المستويين الإقليمي والدولي، وبخاصة في مجال حقوق الإنسان. ومع ذلك أقر بأن الحماية الدبلوماسية تكون أحياناً الخيار الوحيد أو الأفضل لمعالجة مشكلة معينة.

٢٤- أما فيما يتعلق بمسألة ما إذا كانت الدولة، عند ممارستها للحماية الدبلوماسية، تعمل حقها الخاص أو حق أحد رعاياها المضطربين - وهي المسألة المثارة في الفقرة ٥٤ من التقرير الأولي - قال إن الشخص الذي تربطه جنسيته بدولة هو من أفراد شعبها وهو بالتالي أحد عناصر تكوينها. وقال، مؤيداً السيد بامبو- تشيفوندا (الجلسة ٢٥٢١) إن حماية الدولة لرعاياها حق من حقوقها الأساسية لا يقل عن حقها في صون أراضيها أو كفالة سيادتها. وقال إن قيام الدولة بتوفير الحماية الدبلوماسية لرعاياها ولمصالحهم يُعادل قيامها بالدفاع عن أحد عناصر تكوينها، وبعبارة أخرى عن حقوقها هي ذاتها ومصالحها القانونية. غير أن الدولة تدافع في الوقت ذاته عن الحقوق والمصالح المحددة للمواطن الذي "أضرته" دولة أخرى.

٢٥- وأبدى اتفاقه مع السيد إيردوثيا ساكاسا في أنه لا يمكن إجراء تفرقة صارمة بين حقوق الدولة وحقوق رعاياها، وقال إن مجموعتي الحقوق متكاملتان ويمكن الدفاع عنهما معاً. ومن ثم رأى أنه ليس هناك ما يدعو، في المرحلة الحالية من تطور القانون الدولي، وفي الوقت الذي يوجد فيه اعتراف واسع بالحقوق الفردية، إلى وصف آلية الحماية الدبلوماسية على أنها افتراض قانوني أو أي تصور مصطنع آخر ربما كان ملائماً في ظروف تاريخية أخرى.

٢٦- وأيد المتحدثين الآخرين في ضرورة تحديث نظام الحماية الدبلوماسية نظراً لما استجد مؤخراً من تطورات في مجال الحماية الدولية لحقوق الإنسان. وقال إن هناك اقتراحات مثيرة للاهتمام قُدمت بشأن إبداعات تسهم في التطوير التدريجي للقانون وإنها مسألة تستحق مزيداً من الدراسة. وذكر بأن الحماية الدبلوماسية ليست سوى جزء من ميدان المسؤولية الدولية الواسع. وقال إنها باعتبارها أداة لإعمال مسؤولية الدول، تنشئ علاقة بين دولتين: الدولة "الحامية" والدولة المتخذ إجراء ضدها، والتي تعتبر مسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً ألحق ضرراً بأحد رعايا الدولة "الحامية". وقال إن الاهتمام المعاصر بحماية حقوق الإنسان - وهو اهتمام يؤيده تماماً - يجب ألا يحجب حقيقة أن العلاقة بين الدول تشكل عنصراً أساسياً في تحديد طبيعة الحماية الدبلوماسية.

٢٧- وأشار إلى أن احترام استقلال وحقوق الدولة التي تمارس في مواجهتها الحماية الدبلوماسية، بما في ذلك سلطتها القضائية، والالتزام بمبدأ استنفاد وسائل الانتصاف المحلية بصورة خاصة، هما من الأمور الأساسية في تنظيم الحماية الدبلوماسية. ومضى يقول إن تعليقات السيد سيبولفيدا في محلها في هذا الصدد.

٢٨- وفيما يتعلق بمسألة القواعد الأولية والقواعد الثانوية، أشار إلى ظهور توافق آراء يحفز التخلي عن القواعد الأولية التي تحدد المضمون المادي لالتزامات الدول في معاملة الأجانب والاستثمارات الأجنبية، والتركيز على القواعد الثانوية التي تحدد أساس الحماية الدبلوماسية وشروطها وطرائقها والنتائج المترتبة عليها، وإن كان يرى أنه يمكن أخذ بعض القواعد الأولية ذات الطابع العام في الاعتبار. وأيد في هذا الصدد اقتراحات المقرر الخاص الواردة في الفقرات من ٥٩ إلى ٦٢ وفي الفقرة ٦٤ من التقرير الأولي. وأوضح أنه كما أشير في النقاش، يجب أن تشمل دراسة الحماية الدبلوماسية النظر في وسائل ممارستها. وأكد أن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها يجب أن يستبعد موضحاً أن الآلية التقليدية للتسوية السلمية للمنازعات، وبخاصة التفاوض بالإضافة إلى الوساطة والمساعي الحميدة والتحكيم، أنسب وأكثر فعالية إلى حد بعيد. وقال إنه ينبغي أيضاً إيلاء الاهتمام الواجب لمسألة التدابير المضادة في سياق الحماية الدبلوماسية.

٢٩- وأعرب عن اعتقاده بأن النقاش قد أوضح نقطة البداية للعمل المقبل ووفر مادة كافية لصياغة استنتاجات يمكن أن تعتمد عليها الجهود اللاحقة.

٣٠- السيد بنونه (المقرر الخاص) أشار إلى أنه قد اتفق في دراسة اللجنة لمسؤولية الدول على أنه لا يجوز أن يترتب على استخدام التدابير المضادة أي انتهاك لحقوق الإنسان. وقال إن الممارسة الدولية المعمول بها تؤكد هذا الموقف. ومضى يقول إن التهديد باستعمال القوة أو استعمالها غير جائز أيضاً عند ممارسة الحماية الدبلوماسية. ورأى مع ذلك أنه ينبغي الإشارة بوضوح إلى ضرورة احترام القواعد الأمرة عند ممارسة الحماية الدبلوماسية.

٣١- وأشار إلى ما ذكره أعضاء اللجنة من أن الحماية الدبلوماسية تستتبع حماية أحد مقومات الدولة، ألا وهو أفراد الشعب. وأيد ذلك التزاماً بمبدأ ولاية الدولة المستمدة من صلتها بالأشخاص، لا بالإقليم. وذكر أن تفسير الولاية القائمة على صلة الدولة بالشخص أصبح الآن أكثر تقييداً إلى حد بعيد بفضل التقدم المحرز في ميدان حقوق الإنسان وأنه لم يعد يحق للدول، لحسن الحظ، أن تفعل ما تشاء بأفرادها.

٣٢- السيد هافنر قال إنه يجب، في أية محاولة للمقارنة بين حماية حقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية، تمييز جوانب خاصة في كليهما. فمثلاً يجب عدم الخلط بين محتوى حقوق الإنسان وبين وسائل أعمال حقوق الإنسان. فإذا بات ذلك التمييز واضحاً أمكن الإجابة على الأسئلة التالية: هل الحماية الدبلوماسية حق من حقوق الإنسان؟ لا. هل يمكن أن يؤدي انتهاك حقوق الإنسان إلى حماية دبلوماسية؟ نعم. وترتب حقوق الإنسان أثرها في مواجهة الكافة، ومن مقتضى ذلك أن تستطيع أي دولة رفع شكوى ضد دولة أخرى، وإن كان يجب التمييز تمييزاً واضحاً بين ما إذا كانت هذه الشكوى قد رفعت بناء على الحماية الدبلوماسية أو على حق معين لرفع شكوى بمقتضى نظام معين. وفي هذه الحالة لا تقع الشكوى بداهة داخل نطاق الحماية الدبلوماسية. وقال إنه لا يرى حاجة للتدرع بقواعد أمرة أو بقواعد القانون الدولي العامة فيما يتعلق بالحماية الدبلوماسية، لأنه من البديهي أنها تنطبق عليها بالفعل.

٣٣- وقد أثار استشهد السيد سيولفيدا بالفصل الحادي عشر من اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة (NAFTA)، نقطة هامة جداً. فإذا تقدمت دولة بمطالبة بسبب عدم الامتثال لقاعدة غير واجبة التنفيذ تلقائياً ولم يتم إعمالها بموجب القانون المحلي المنطبق، فإن التساؤل يثور عما إذا كانت مثل هذه المطالبة تنطوي على حماية دبلوماسية أم لا. وقال إن الرأي لديه لا، لأن الدولة تقدمت بالمطالبة عملاً كحق لها. ويمكن أن يقال نفس الشيء عن القضية المتعلقة باتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (باراغواي ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، التي كان من الواضح فيها أن باراغواي تقدمت بالمطالبة إعمالاً لحقها هي، لا على سبيل الممارسة للحماية الدبلوماسية.

٣٤- السيد بامبو - تشيفوندا قال رداً على نقطة أثارها المقرر الخاص، إن القواعد الأمرة لم تكن هي وحدها التي شكلت قيداً على استخدام الحماية الدبلوماسية بل القانون الدولي بكامله. فبمجرد أن تقبل الحماية الدبلوماسية بوصفها نظاماً من أنظمة القانون الدولي، ويقبل استخدامها بوصف ذلك من سلطات الدولة التقديرية، فإن الدولة تلتزم التزاماً أساسياً بممارسة تلك السلطة وفقاً للقانون الدولي بكامله.

٣٥- السيد إيكونوميدس قال إن رأي السيد كانديوتي بأن الحماية الدبلوماسية توجد دائماً بالتوازي مع إمكانيات أخرى متاحة للأفراد، يطرح سؤالاً صعباً عن العلاقة بين الحماية الدبلوماسية وجميع سبل الانتصاف الأخرى المحلية أو الدولية المتاحة. فالإجماع منعقد على أن القانون المحلي له الأسبقية في جميع الحالات وأن الحماية الدبلوماسية مجرد استثناء بما أنها تعني تدخل الدولة كنوع من الملاذ الأخير. ولكن ليس من الواضح ما إذا كانت سبل الانتصاف الدولية جميعها لها الأسبقية أم فقط تلك السبل التي تؤدي إلى تسوية ملزمة. ورأيه هو أن سبل الانتصاف الدولية جميعها لها الأسبقية على الحماية الدبلوماسية، وأن الدولة لا يمكنها أن تتدخل إلا إذا لم تحترم التسوية التي أدت إليها تلك الوسائل.

٣٦- وقال إن السيد هافنر محق في قوله إنه لا يتعين على اللجنة من حيث المبدأ أن تعالج المسائل العامة للقانون الدولي. ولكن هناك مشكلة، هي أن الحماية الدبلوماسية علاقة قد تخلق نزاعاً أو جو نزاع بين الدول. وتقضي الحكمة بالتالي بالإشارة إشارة واضحة إلى القواعد الأمرة للقانون الدولي، ولا سيما مبدأ عدم استخدام القوة، وأيضاً إلى مبدأ عدم تطبيق التدابير المضادة في مجال حقوق الإنسان.

٣٧- وأخيراً ينبغي التذكير بناحية تقنية، هي أن سكان الدولة لا يتكونون من مواطنين وحدهم بل من أجانب ومن أشخاص عديمي الجنسية، لا يتمتعون بالحماية الدبلوماسية.

٣٨- السيد ميكونكا قال إنه يتفق إلى حد كبير مع ما جاء في التقرير الأولي للمقرر الخاص ولكن إذا فسر التعليق الذي أبداه لتوه المقرر الخاص على القواعد الأمرة بشكل معاكس، فقد تجد اللجنة نفسها منخرطة في مناقشة مماثلة للمناقشة التي جرت بشأن التدابير المضادة. فهذه التدابير تعطي الدولة الحق في التغاضي عن بعض أحكام القانون الدولي باستثناء القواعد الأمرة. لكن الحماية الدبلوماسية يجب أن تمارس وفقاً لجميع أحكام القانون الدولي وليس للقواعد الأمرة وحدها.

٣٩- أما التساؤل الذي أثاره السيد إيكونوميدس عما إذا كانت سبل الانتصاف الدولية تسبق الحماية الدبلوماسية، فهو في حاجة إلى المزيد من الدراسة. ولا يبدو واضحاً ما إذا كان للدولة أن تمارس الحماية الدبلوماسية في موازاة مع الإجراء المباشر الذي يتخذه الشخص المتضرر باللجوء إلى هيئة دولية، أم أن للدولة الحق في ممارسة الحماية الدبلوماسية في محاولة لإسقاط قرار اتخذ ضد هذا الشخص من الهيئة الدولية المعنية.

٤٠- وهو يشاطر المقرر الخاص شكوكه حول ما إذا كان ينبغي الاستمرار في التمييز تمييزاً صارماً بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية. ذلك أن موقف المقرر الخاص يدفع المرء إلى التساؤل عما إذا كان لا ينبغي للجنة أن تنتظر، في إطار الموضوع الجاري بحثه، في قضايا أخرى لا تقع في نطاق فئة القواعد الثانوية - كقضية الجنسية مثلاً.

٤١- السيد غوكو قال، رداً على نقطة أثارها السيد هافتر، إن المسألة هي هل للدولة حق قائم بذاته ومستقل عن الضرر الذي أصاب الشخص وعن أي إجراء قانوني قد يتخذه أم لا. وقد جاء في الفقرة ١٥ من التقرير الأولي أنه من غير المعقول أن الدولة لا تستطيع التقدم بمطالبة ضد رغبة المواطن المعني. وهناك أيضاً مبدأ كالفو الذي يبيح للشخص أن يرفض تعاقداً الحماية الدبلوماسية من دولته الأصلية. فهل يمكن للدولة التذرع بالحماية الدبلوماسية في مثل هذه الظروف والمضي في الإجراءات استناداً إلى معاهدة مثلاً، ضد الرغبة الصريحة التي أبداه الشخص المتضرر؟ إذا كان ذلك في إمكانها فإن الشخص يصبح مجرد جانب إجرائي في القضية. تلك هي المسألة الحقيقية التي يتعين على اللجنة حسمها.

٤٢- السيد سيبولفيدا قال إن لقضية شركة الجرف لأمريكا الشمالية، التي نظرتها لجنة المطالبات العامة للولايات المتحدة والمكسيك، صلة بما قاله السيد غوكو عن شرط كالفو. ففي تعاقدها مع الحكومة المكسيكية، وافقت الشركة على عدم اللجوء إلى الحماية الدبلوماسية التي تكفلها الولايات المتحدة. وقد قررت لجنة المطالبات أن العقد صحيح ولذا فإن المطالبة التي تقدمت بها حكومة الولايات المتحدة غير مقبولة^(٦). وكثيراً ما استشهد بهذه القضية لاستمرار التأكيد على شرط كالفو.

٤٣- السيد سيما قال إنه ظل على الدوام يعتبر قضية شركة الجرف لأمريكا الشمالية إقراراً للمبدأ القائل إن الشخص الطبيعي أو الاعتباري لا يمكنه التخلي عن حق ليس له أو لا يملكه.

٤٤- السيد سيبولفيدا قال إن النقطة هي أن لجنة المطالبات العامة للولايات المتحدة والمكسيك رفضت ادعاء حكومة الولايات المتحدة، على أساس أن العقد صحيح.

(٦) *Opinions of Commissioners under the Convention concluded 8 September 1923 between the United States and Mexico - 4 February 1926 to 23 July 1927* (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1927), pp. 31-32.

٤٥- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إن السيد سيما مخطئ في نقطة تحديد الخلاف. فقضية شركة الجرف لأمريكا الشمالية قد استشهد بها فعلاً في الكتابات حول الموضوع، لتأييد مبدأ كالفو، ولكن الأمور ليست بهذه البساطة. فهناك أيضاً مبدأً غربي محدد، كما أوضح السيد سيما، يقول إن الشخص لا يمكنه التخلي عن حق لا يملكه. ولكن قانون السوابق القضائية لم يسلك هذا الطريق. والمناقشة التي أثارها بوصفه مقررًا خاصاً في اللجنة ليست مصطنعة، ويجب أن تظل مفتوحة. وقال إنه ينوي أن يقترح، رغم عدم وجود مشكلة في ممارسة الدولة سلطاتها التقديرية، أن تمنع اللجنة النظر في الحقوق والالتزامات المرتبطة بذلك. فالغرض من تقريره الأولي هو، في الواقع، بحث فوارق المعاني الدقيقة في المذهب التقليدي.

٤٦- السيد كاباتسي قال إن موقف المقرر الخاص هو أنه يرى، في ضوء تطور الحقوق الفردية على المستوى الدولي، أن على اللجنة أن تعيد النظر في القانون التقليدي كما عبّر عنه في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين. فالمقرر الخاص لا يرتاح إلى "افتراض" وجود مصلحة للدولة، مقابلة لمصلحة الفرد، في تبني المطالبات. وقد أصاب حين قال إنه إذا كان صحيحاً أن للفرد الآن أن يستخدم، في قضايا حقوق الإنسان، سبل انتصاف غير الحماية الدبلوماسية، فإنه ينبغي للجنة أن تتخلى عن "الافتراض" المتمتد بأن الدولة تعمل حقها هي، لا حق الفرد. ويلتمس المقرر الخاص التوجيه من اللجنة بشأن هذه المسألة.

٤٧- وهو يلتمس التوجيه أيضاً فيما إذا كان ينبغي أن تعيد اللجنة النظر في الاقتراح الذي تقدم به الفريق العامل في الدورة التاسعة والأربعين، بأن يقتصر الموضوع على تدوين القواعد الثانوية^(٧). وموقف المقرر الخاص هو أنه ينبغي للجنة أن تناقش أيضاً القواعد الأولية عند الاقتضاء، لحسن تدوين القواعد الثانوية. وقد أقر المقرر الخاص بالفعل في الفقرة ٥ من تقريره الأولي بأن الموضوع تهيأاً للتدوين، أي أنه قبل موقف الفريق العامل، وأن المصدر العرفي لمبدأ قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين قد استقر تماماً في القانون الدولي. وحتى حينما وصفه بأنه اقتراض قانوني، لم يكن المقرر الخاص يشكك في حق الدولة في حماية مواطنيها حينما تفشل في ذلك سبل الانتصاف المحلية. وقد أسفرت المناقشة في اللجنة عن تقديم التوجيه الذي التمس المقرر الخاص: وهو أن مفهوم مصلحة الدولة ومفهوم مصلحة الفرد ينبغي أن يظلا في الوقت الحاضر منفصلين حتى وإن كانا متكاملين. وفي معظم الحالات تنطوي ممارسة الحماية الدبلوماسية على أعمال لحقوق الإنسان، وإن كانت لا تزال هناك حالات أخرى لم يتح فيها للفرد الانتصاف مباشرة.

٤٨- ولا داع في المرحلة الراهنة لقلق اللجنة إزاء السبل المتاحة لتنفيذ المطالبات التي يتقدم بها الأفراد من خلال آلية معاهدات حقوق الإنسان. وعليها أن تتبع مخطط الفريق العامل وتجب على مختلف الأسئلة المثارة في إطار عناوين

(٧) جولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٥-١١٦، الفقرتان ١٨٠-١٨١.

الفصول الأربعة. فمعظم تفاصيل القضايا مبين في تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين^(٨). ومهمة اللجنة هي توضيح تلك القضايا.

٤٩- وقال إنه يميل إلى الاتفاق مع المقرر الخاص على أن عملية التدوين ينبغي أن تقتصر على القواعد الثانوية، وإن كان يمكن، عند الاقتضاء، إيلاء اعتبار عابر للقواعد الأولية.

٥٠- السيد كوسوما - أتمادجا قال إن المسألة، فيما يتعلق بموقف الأفراد، هي ما إذا كان للدولة أن تمارس حقها في حماية رعاياها حتى ولو أبدى المواطن المعني عدم رغبته في التعويل على ذلك الحق - فهذه قضية هامة يختلف الموقف فيها بالطبع بحسب ما إذا كان الأمر متعلقاً بأشخاص طبيعيين أو اعتباريين. ولذلك فهو أيضاً يرى توخي أقصى الحذر في معالجة هذه المسألة.

٥١- السيد غوكو قال إنه يود أن يعرف، في حالة الادعاء بانتهاك حقوق الإنسان الأساسية، ما إذا كان للدولة التي تنتمي إليها ضحية الانتهاك أن تمارس سلطتها التقديرية وترفض منح الحماية الدبلوماسية.

٥٢- السيد كاباتسي قال إذا لم يكن في مقدور الفرد الوصول إلى مختلف سبل الانتصاف من خلال الآليات المتاحة بمقتضى معاهدة، فللدولة أن تمارس حمايتها الدبلوماسية. ويستمر الموقف على ذلك في رأيه حتى إذا انتهك حق من حقوق الإنسان الأساسية. وللدولة أن تختار، لأسباب شتى، الامتناع عن التدخل في المسألة.

٥٣- السيد هي قال إنه يمكن اعتبار الحماية الدبلوماسية، بتاريخها المؤسف، إمتداداً لسلطة إستعمارية أو نظاماً فرضته دول قوية على دول أضعف منها. ولا تزال الحماية تسبب بالغ القلق للبلدان الصغيرة والنامية. ولذلك فقد حان الوقت لإعادة تقييم المبادئ التي أقيمت على أساسها.

٥٤- وقد قضى حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين بأن من مبادئ القانون الدولي الأساسية مبدأ تخويل الدولة حق حماية رعاياها عندما تضر بهم أفعال مخالفة للقانون الدولي ترتكبها دول أخرى ويعجزون عن التوصل بصدها إلى حل مرض بالطرق العادية. والجدير بالملاحظة أن الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين قد يلحق بهم على السواء ضرر في بعض البلدان بموجب القانون الداخلي قد يبلغ مبلغ انتهاك مبادئ القانون الدولي. ويحدث ذلك بسبب اختلاف مراحل التطور، واختلاف النظم القانونية، واختلاف درجات تضمين مبادئ القانون الدولي في القانون الداخلي. فهناك أعمال مشروعة بمقتضى القانون الداخلي مثل التأميم والاستيلاء، قد تكون مخالفة تماماً للقانون الدولي، بينما هناك أعمال مخالفة للقانون الداخلي مثل التمرد والعمل المسلح، قد لا تكون بالضرورة مخالفة للقانون الدولي.

(٨) المرجع نفسه، ص ١١٧، الفقرة ١٨٩.

٥٥- ومن هنا يوجد تضاد وصلة في أن معاً بين القانون الداخلي والقانون الدولي ومن المهم تطوير الأول لمبادئ الثاني. وقد لاحظ المقرر الخاص في تقريره الأولي أن نظام الحماية الدبلوماسية تطور بمرور الزمن بسبب عاملين بصفة خاصة، هما: تطور حقوق الأفراد من ناحية، وتطور حقوق الأشخاص الاعتباريين مثل المستثمرين الأجانب، من الناحية الأخرى. وسوف يكون للاتجاه نحو الاعتراف بحقوق الفرد، ونحو إتاحة مزيد من الفرص أمام الأفراد للوصول إلى الهيئات الدولية والوقوف كأطراف في الإجراءات القانونية أمام المحاكم الدولية، وكذلك نحو السماح للأشخاص الاعتباريين الأجانب بالوصول مباشرة إلى المركز الدولي لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات (ICSID)، أثر هام في الدور التقليدي للحماية الدبلوماسية.

٥٦- وقال إنه لا يوافق مع ذلك على أن هذا الدور قد عفا عليه الزمن، نظراً لضرورة الالتجاء إلى الحماية الدبلوماسية لحماية أحد مواطني الدولة الذي يصاب بضرر ناجم عن أفعال مخالفة للقانون الدولي ارتكبتها دولة أخرى. ومع ذلك قال إن إطار الحماية الدبلوماسية المتغير في ضوء التطورات التي ذكرها، سوف يمكن الدول من التقدم بمطالبات نيابة عن رعاياها المتضررين. يضاف إلى هذا أن زيادة تعقد كيان الأشخاص الاعتباريين كما تمثل في قضية شركة سكك حديد برشلونة - عندما تكون للشركة جنسية معنية ولحملة أسهمها جنسيات أخرى متعددة - سوف تزيد من الصعوبات التي تواجه دولة جنسية الشخصية الاعتبارية، في اتخاذ إجراءات. فالمشكلة هي ما إذا كانت للدولة التي تحمل الشركة جنسيتها أية مصلحة حقيقية في رفع دعوى أمام محكمة دولية.

٥٧- وبالنظر إلى جميع هذه العوامل، ينبغي أن يعاد تقييم النظرية التقليدية للحماية الدبلوماسية وإطارها ودورها.

٥٨- ومع أن الفريق العامل قرر قصر الموضوع على القواعد الثنائية، فإن التركيز كلياً على هذه القواعد سوف يزيد العمل صعوبة، بما أنه يتعين على اللجنة أن تدرس الشروط اللازمة لممارسة الحماية الدبلوماسية، ومنها قاعدة "الأيدي النظيفة"، التي تقع، كما سبق القول، عند نقطة التماس بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية - ومنها أيضاً إستنفاد سبل الانتصاف المحلية. فالقضيتان كلتاهما معقدتان ولا يستبعد فيهما احتمال الدخول في مجال القواعد الأولية.

٥٩- السيد براونلي قال إنه صحيح إلى حد ما أنه كان لنظام الحماية الدبلوماسية تاريخ مؤسف وأنه حدث وقد يستمر حدوث تعسف في استعماله. إنما هناك تمييز واضح بين جوهر الشيء وإساءة استعماله. فالسيارة مثلاً يمكن استعمالها لنقل الناس إلى المستشفى، ولكنها تستعمل أيضاً للمساعدة في سطو مسلح، ومع ذلك لم تلغ بسبب ذلك. فليس صحيحاً أن الحماية الدبلوماسية تستعمل من الدول القوية فقط ضد البلدان الضعيفة. فكثيراً ما استعملت بين دول ذات مركز متساو داخل إقليم واحد غالباً. وحينما تعرض بعض اليهود الذين حصلوا على جنسية الولايات المتحدة الأمريكية للاضطهاد من روسيا القيصرية وجهت الولايات المتحدة احتجاجاتها إلى الحكومة الروسية حينذاك^(٩). وفي الستينات وجهت الصين احتجاجات إلى

(٩) Moore, Digest (1906), vol. II, pp. 8 et seq.

كل من إندونيسيا^(١٠) ومنغوليا^(١١) بشأن معاملة رعاياها المقيمين في أراضيها. وحدث مرة أخرى في أواخر القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين أن احتجت الصين على تقصير الولايات المتحدة في حماية الصينيين المقيمين في الولايات المتحدة، من أعمال الشغب^(١٢)؛ كما احتجت إيطاليا على الأضرار التي أصابت رعايا إيطاليين في أعمال الشغب التي حدثت في نيو أورليانز^(١٣). فمن المهم الامتناع عن التعميم.

٦٠- السيد غالتسكي قال إنه يرى، في ضوء التقرير الأولي والمناقشة في اللجنة، فائدة في إنشاء فريق عامل يعنى بالحماية الدبلوماسية لمواصلة استيفاء النظر في الموضوع.

٦١- فليس من السهل الإجابة على السؤال المطروح في الفقرة ٥٤ من التقرير الأولي، وهو هل تطالب الدولة، عند التقدم بمطالبة دولية، بحقوقها الخاص أو حق مواطنها المضرور؟ حسب النهج التقليدي، فإن الحق في ممارسة الحماية الدبلوماسية حق تقديرى لدولة الجنسية. وعلى هذا الأساس يكون موقف الشخص المضرور ضعيفاً جداً ومعتداً كلياً على إرادة دولة جنسيته. ومع ذلك ورد عن حق في الفقرة ٥٢ أن إسناد الحقوق للأفراد بالطريق التقليدي يمكن أن يذهب إلى حد أن يسمح لهم بالوصول مباشرة إلى آليات ومحاكم دولية لضمان احترام هذه الحقوق. وفي هذا الصدد يبدو أن الأمثلة المذكورة في الفصل الأول - باء من التقرير توحى بأنه، في الحالة الخاصة بالحقوق المتأصلة في الأفراد، على نحو ما يقول بها حالياً القانون الدولي المتطور لحقوق الإنسان، قد يمكن تبديل الدول بالأفراد، أو على الأقل السماح للأفراد بالتصرف في موازاة مع الدول في المجالات التي ما زالت حتى الآن مقتصرة على الحماية الدبلوماسية التي تمارسها الدول وحدها.

٦٢- وينبغي ألا يُنسى أن مفهوم الجنسية نفسه - وهو الأساس في ممارسة الحماية الدبلوماسية - قد طرأت عليه تغيرات هامة. فلم يعد من الممكن تعريف الجنسية - كما جاء في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١ من مشروع اتفاقية الجنسية الذي أعدته كلية الحقوق بجامعة هارفارد^(١٤) - بأنها "مركز الشخص الطبيعي الذي تربطه بالدولة رابطة الولاء". ويبدو من خطر تطور ظاهرة رعية الأفراد، أن فكرة "رابطة الولاء" مالت إلى التضاؤل في "الميثاق القانوني" للجنسية وتقدمت عليها فكرة الحقوق والواجبات المتبادلة بين الفرد والدولة. وقد أكدت محكمة العدل الدولية على ضرورة وجود تلك الحقوق

(١٠) "Chronique", RGDI, vol. 70 (1966), pp. 1013 et seq.

(١١) Ibid., vol. 71 (1967), pp. 1067-1068

(١٢) Moore, *Digest*, (1906), vol. VI, pp. 820 et seq.

(١٣) Ibid., pp. 837 et seq.

(١٤) *Research in International Law, I. Nationality* (Cambridge, Mass., Harvard Law School, 1929), p.

والواجبات كعنصر في الجنسية، في قضية نوتبوم. فضلاً عن ذلك أقر عدد لا يني يتزايد من المعاهدات الدولية بالحق في الجنسية باعتباره حقاً من حقوق الإنسان يتعين أن يتمتع به جميع الأفراد.

٦٣- ومع أن مفهوم الجنسية باعتبارها 'رابطة ولاء' بين الدولة والفرد يتفق مع النهج التقليدي في النظر إلى الحماية الدبلوماسية، فإن مفهوم الحق في الجنسية باعتباره حقاً من حقوق الإنسان، يمهّد الطريق لاعتبارات أخرى معينة تتعلق بالحماية الدبلوماسية من حيث هي نظام يرتبط ارتباطاً وثيقاً بالجنسية. وهناك تغيرات هامة جداً أخذت تطرأ بالفعل على موقف الدول من مسألة الحماية التي تكفلها لرعاياها. فهناك دساتير جديدة، من بينها الدستور البولندي^(١٥)، تنص على حق المواطن الموجود في الخارج في التمتع بحماية حكومته. ولذلك فهو يوافق تماماً على أن هناك دلائل واضحة على أن بعض الدول، على الأقل، تحبذ معاملة الحق في الحماية الدبلوماسية بوصفه حقاً من حقوق الإنسان يمكن أن يطالب به الأفراد، بحيث لا تنفرد الدولة بالتقدير فيه.

٦٤- إن الحق في حماية الدولة، المبين في الدستور البولندي، وارد في الفصل الثاني الذي يتناول حقوق الإنسان والحقوق المدنية، وتضمنه سبل انتصاف قضائية. ولذلك ربما أمكن الاعتراف، في الممارسة الدستورية على أية حال، بأن هناك حقاً جديداً للإنسان في الحماية الدبلوماسية، قد بدأ يتبلور.

٦٥- والخلاصة أنه ينبغي أولاً دراسة رعية الأفراد، التي كان لها أثر بالغ في المفهوم التقليدي للحماية الدبلوماسية، في أعمال اللجنة الرامية إلى وضع مبادئ ملزمة. وحتى إذا لم يكن هناك اتفاق عام على مسألة اعتبار الأفراد أشخاصاً للقانون الدولي، فقد أخذ الأفراد يحصلون بالتدريج على عدد متزايد من الحقوق الشخصية بمقتضى القانون الدولي. ثانياً، ينبغي إجراء تحليل متعمق للعلاقة بين القانون الدولي الجديد لحقوق الإنسان، والقواعد التقليدية المتعلقة بالحماية الدبلوماسية. ثالثاً، يجب بحث مسألة الحماية الدبلوماسية بوصفها حقاً من حقوق الإنسان، لتتمكن دولة الجنسية من ممارسته. وأخيراً في ضوء الإمكانيات المتزايدة للأفراد في الوصول مباشرة إلى الهيئات والمحاكم الدولية يجب إيلاء اعتبار دقيق لاحتمال ممارسة الدول و/أو الأفراد في تواز للحقوق التي تكفلها تقليدياً الحماية الدبلوماسية.

٦٦- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إنه يتفق على فائدة إجراء تقييم لمختلف القوانين الداخلية والمبادئ الدستورية المتعلقة بالحماية الدبلوماسية، ويثق في أن الأمانة ستقدم المساعدة في هذا الشأن.

٦٧- وأبدى اهتمامه بالاطلاع على نصوص الدستور البولندي المتصلة بهذا الموضوع التي قال عنها السيد غالتسكي بأنها ترفع الحماية الدبلوماسية إلى درجة حق الإنسان. وقال أيضاً إن السيد هي تحدث عن الحاجة إلى تحديد مدى خضوع الحماية الدبلوماسية لحكم القانون الداخلي، وإلى أي مدى تقع في نطاق القانون الدولي. فقد تكون هناك مشكلة في ظل

(١٥) بولندا، الدستور المعتمد في ٢ نيسان/أبريل ١٩٩٧، الفصل الثاني، المادة ٣٦.

القانون الداخلي إذا ما أراد الفرد الانتصاف لنفسه من دولته حينما ترفض حمايته. أما على المستوى الدولي، فيظل حق التصرف أو عدم التصرف متروكاً لتقدير الدولة: والتقدير لا يعني التعسف. فالحقوق الثابتة في الحماية الدبلوماسية قد تكون موجودة بمقتضى القانون الداخلي، ولكنها غير موجودة، في رأيه، في القانون الدولي. وعلى أية حال، لم يصل القانون الدولي بعد إلى تلك المرحلة. ومن الأهمية بمكان، لهذا السبب، إجراء تقييم لمختلف القوانين الوطنية. وقد أشير بمفاتيح الدول لتقديم مساعدتها في هذا الشأن، ولكن المشكلة تكمن، بصفة عامة، في أن الدول تهمل الرد. ولذلك، فهو يفضل أن تقوم الأمانة بالاستقصاء اللازم.

٦٨- السيد غوكو قال إنه من الواضح عدم إمكان المساواة بين التقدير والتعسف. فكل دولة حريصة بالطبع على حماية مصالحها. ولكن لا توجد، في حالة الحماية الدبلوماسية، قواعد قاطعة جاهزة. ويجب في الوقت ذاته عدم إغفال دور وسائل الإعلام الدولية، بالنظر إلى الصورة التي قد ترسمها عن دولة أجنبية حجبت الحماية الدبلوماسية عن ضحية منكوبة - ولو أنه من المفترض أن تكون الدولة الأجنبية التي مارست حقها التقديرى بالامتناع عن منح الحماية الدبلوماسية قد فكرت ملياً في جميع التبعات.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٢٣

يوم الجمعة، ١ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيبولفيا، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

الحماية الدبلوماسية (تابع) (A/CN.4/483, sect. E و A/CN.4/484^(١)، و A/CN.4/L.553)

(البند ٦ من جدول الأعمال)

التقرير الأولي للمقرر الخاص (ختام)

١- السيد ميليسكانو قال إنه تم خلال المناقشة الجارية بشأن التقرير الأولي للمقرر الخاص (A/CN.4/484) إثارة كافة المسائل النظرية الرئيسية، لا سيما مسألة الصلة بين حق الدولة في ممارسة الحماية الدبلوماسية وحقوق الفرد ومسألة العلاقة بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية. على أنه يبدو، من وجهة النظر العملية، أن هناك ملاحظتين رئيسيتين ينبغي إيذاؤهما. الملاحظة الأولى هي أن مؤسسة الحماية الدبلوماسية مؤسسة تستحق التدوين ولو أن قضايا الحماية الدبلوماسية كانت نادرة في ممارسة الدول مؤخراً. وتمثل الحماية الدبلوماسية في الواقع الضمان الأخير لكل الرعايا. وينبغي أن يستند هذا التدوين إلى المفهوم التقليدي للمؤسسة؛ وإلا فلن تقبله الدول، وذلك بالتحديد لأن الممارسة الوحيدة للدول ترجع إلى هذا المفهوم. غير أنه حدث تطور ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار بطبيعة الحال. وينبغي مثلاً النظر في مسألة معرفة ما إذا كان بإمكان الدولة التي تحصل على تعويض في إطار ممارسة الحماية الدبلوماسية أن ترفض تعويض المواطن الذي مارسته باسمه هذه الحماية، بذريعة أن الحق الذي مارسته على هذا النحو حق خاص بها. ورأى السيد ميليسكانو أن على اللجنة أن تجيب على هذا السؤال بالنفي وتفرض على الدولة التزاماً في هذا الصدد. وبسبب التطور الحاصل أيضاً لن يمكن قصر ممارسة الحماية الدبلوماسية على الحقوق المتعلقة بالميراث.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٢- وتعلق الملاحظة الثانية بالصلة بين الحماية الدبلوماسية واستخدام سبل الانتصاف المتاحة حالياً للأفراد، وخاصة في مجال حقوق الإنسان. وقال السيد ميليسكانو إن من اللازم في رأيه التمييز جيداً بين ممارسة الحماية الدبلوماسية وممارسة الأفراد لهذه الحقوق المتعلقة باستخدام سبل الانتصاف، غير أنه ينبغي أيضاً تحديد العلاقة بين هاتين المؤسستين. وينبغي مثلاً التساؤل عما إذا كان بإمكان الدولة أن تمارس حمايتها الدبلوماسية في الوقت الذي يستخدم فيه فرد أحد سبل الانتصاف أو بعد صدور قرار سلبي ضد مواطنها. بيد أن الفرق يظل واضحاً جداً وذلك لأربعة أسباب.

٣- أولاً، إن الدعوى التي يرفعها الفرد في إطار آليات حماية حقوق الإنسان التي تمنح الأفراد سبل انتصاف، تكون في معظم الأحيان موجهة ضد الدولة التي ينتمي إليها. وبذلك ليست للدول على الإطلاق فرصة ممارسة الحماية الدبلوماسية في مجال حقوق الإنسان. ثانياً، أنشئت مؤسسة التظلم الفردي، بالتحديد، لتحل محل الحماية الدبلوماسية، لتمكين الفرد من المطالبة بحقوقه مباشرة: ولا يتعلق الأمر بأي حال من الأحوال بتطور للحماية الدبلوماسية. ثالثاً، يوجد فرق واضح جداً بين المؤسستين بما أن الحماية الدبلوماسية تدخل في إطار القانون العرفي في حين أن استخدام سبيل التظلم الفردي في مجال حقوق الإنسان يستند دائماً إلى أساس اتفاقي. رابعاً، توجد اختلافات واضحة جداً بين النظام الدولي لحماية حقوق الإنسان والنظم الإقليمية - وعلى الخصوص أكثر هذه النظم تطوراً، أي النظام الأوروبي - بحيث يصعب للغاية إيجاد قاسم مشترك يمكن إدماجه في إطار الحماية الدبلوماسية. ويرى السيد ميليسكانو، بالتالي، أن الحماية الدبلوماسية مؤسسة أساسية ينبغي تدوينها حسب مفهوميها التقليدي مع مراعاة تطور القانون.

٤- السيد سيما أشار إلى أن الفرق بين سبل الانتصاف الفردية في مجال حقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية ليس على هذا القدر من الوضوح الذي يبدو عليه. ففي بعض الحالات يمكن أن يكمل عنصر من عناصر الحماية الدبلوماسية سبيل انتصاف في مجال حقوق الإنسان. وهكذا تدخلت الحكومة الألمانية، في قضية سورينغ (Soering)^(٢) لصالح مواطنها أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ويعترف الفقه فضلاً عن ذلك بوجود صلة نظرية على الأقل بين هاتين المؤسستين.

٥- السيد بامبو - تشيفوندا تساعل عما إذا كان تدخل ألمانيا في قضية سورينغ التي أشار إليها السيد سيما يسمح بالخلوص إلى أنها مارست فعلاً حمايتها الدبلوماسية. وللإجابة على هذا السؤال ينبغي في رأيه القيام أولاً بدراسة العلاقة بين سبل الانتصاف الفردية في مجال حقوق الإنسان والحماية الدبلوماسية.

٦- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إن من الواضح أنه ينبغي التمييز بين ممارسة الحماية الدبلوماسية واستخدام سبل الانتصاف في ميدان حقوق الإنسان، ولم يزعم أحد العكس أبداً. وتتعلق الحماية الدبلوماسية بالقواعد الثانوية في حين أن حقوق الإنسان تشكل قواعد أولية. ولكن ذلك لا ينفي أن القانون تطور، على الأقل بعد اعتماد

(٢) European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions, vol. 161, Decision of 26 January 1989 & Judgment of 7 July 1989 (Registry of the Court, Council of Europe, Strasbourg, 1989).

ميثاق الأمم المتحدة والإعلان العالمي لحقوق الإنسان^(٣)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وأن الحقوق الجديدة الممنوحة للفرد على هذا النحو تندرج فعلاً في نطاق الحماية الدبلوماسية.

٧- السيد إيكونوميدس أشار إلى أن العلاقة بين الحماية الدبلوماسية وآليات الانتصاف الفردية ليست بهذه البساطة. وينبغي تمييز ثلاث حالات. أولاً يمكن لفرد أن يستخدم سبيل انتصاف ضد الدولة التي ينتمي إليها، وهذه حالة لا تمت بصلة إلى الحماية الدبلوماسية. ثانياً، يمكن لفرد أن يستخدم سبيل انتصاف ضد دولة أجنبية وفي هذه الحالة يكون هناك توازن بما أن بإمكان الدولة أن تمارس حمايتها الدبلوماسية لفائدة مواطنها. على أن الحكومة، عملياً، لن تفعل ذلك أبداً وستترك الشخص المعني يستخدم سبيل انتصافه الفردي. وثالثاً، يمكن للدولة أن تستخدم سبيل انتصاف ضد دولة أخرى في ميدان حقوق الإنسان في حالة يمكن لها أن تمارس فيها أيضاً حمايتها الدبلوماسية. وللدولة أن تختار الطريق الذي تريد اتباعه، ولا ينبغي للجنة أن تبحث هذه الحالة. ومن ثم من المبالغة في التبسيط القول إن المسألة ليست إلا مسألة تعارض بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية؛ فيجب أن تحلل المسألة تحليلاً متعمقاً.

٨- السيد كاباتسي سأل السيد سيما عما إذا كانت الدولة في حالة قضية سورينغ تمارس حقها الخاص وليس حقوق الفرد الذي نابت عنه.

٩- السيد سيما بيّن أن الدول التي يمكن أن تكون معنية أمام المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ثلاث هي: الدولة موضع الشكوى، والدولة التي رفعت الشكوى، والدولة التي يحمل الشخص رافع الشكوى جنسيتها. وإذا كانت الأخيرة هي المعنية، كما هو الحال في القضية المشار إليها، يمكن القول إن هناك عنصر حماية دبلوماسية بالرغم من أن الأمر يتعلق أيضاً بحماية حقوق يستمدّها الفرد من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

١٠- السيد براونلي أشار إلى أنه على الرغم من الإقرار بأن نظام التظلم المنشأ في إطار الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان يشبه جداً الحماية الدبلوماسية، فإن الدولة التي تتدخل أمام المحكمة لا تتوب عن الشخص المعني وإنما تتدخل بصورة موازية، الأمر الذي يفترض كون الدولة والشخص ممثلين متميزين أمام المحكمة كما هو الحال في قضية لويزيدو ضد تركيا. (Loizidou v. Turkey).

١١- السيد الخصاونة قال إن نتيجة الأعمال المتعلقة بهذا الموضوع تعتمد إلى حد كبير على التوازن الذي ستتمكن اللجنة من إقامته بين الواقعية والمثالية اللتين اتسم بهما حق الحماية الدبلوماسية، وهو حق تطور في فترات مختلفة وحسب اتجاهات مختلفة.

(٣) قرار الجمعية العامة ٢١٧-ألف (د-٣).

١٢- فقد ظهر في بداية الأمر المفهوم التقليدي لحق ثنائي استثنائي أعطى الدولة مركز شخص القانون الدولي على حساب الطرف المتضرر حقاً. وللمحد من التجاوزات الناجمة عن اللامساواة بين الدول، تم بعد ذلك وضع شرط كالفو (Calvo)^(٤)، ثم القيام، في فترة ليست بالبعيدة هي السبعينات، بمحاولات لإعطاء هذا التقييد صيغة جديدة في إطار ما سُمي النظام الاقتصادي الدولي الجديد. على أنه لوحظت، بعد ذلك، هذه الظاهرة الغريبة المتمثلة في أن الدول التي كانت تكافح إساءة استعمال الحماية الدبلوماسية أمام الهيئات الدولية دول كانت تعقد في الوقت ذاته اتفاقات لتشجيع الاستثمارات، تعطي دولة المستثمر الحق في اللجوء إلى التحكيم الدولي، لا بل تعترف بهذا الحق لأشخاص طبيعيين أو اعتباريين، أي أنها تجعلهم من أشخاص القانون الدولي. وهذه هي الحقيقة التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار إذا أريد تجنب أن يظل عمل اللجنة نظرياً محضاً.

١٣- ومن جهة أخرى، يوجد حالياً، كما تم التذكير به في الفقرة ٣٤ من التقرير الأولي، مجموعة من المعاهدات المتعددة الأطراف الرئيسية في ميدان حقوق الإنسان تعتبر الملحق بأجنبي انتهاكاً لحقوق الإنسان. ولكن، على عكس ما وقع فيما يخص الاستثمارات، ظلت الوسائل المتوفرة للأشخاص للحصول على تعويض بدائية، مما يكشف عن تناقض مدهش بين اتساع نطاق حقوق الإنسان وقلة عدد الأشخاص الذين بإمكانهم ممارستها. وكون الأمر يتعلق بالتزامات تجاه الكافة لا يغير شيئاً. ويلاحظ أيضاً أن ممارسة الدول مؤخراً تنحو إلى النظر إلى مطالبات الأفراد من زاوية انتهاكات حقوق الإنسان أكثر مما تنظر إليها من حيث الحماية الدبلوماسية، على الأقل عندما لا يتعلق الأمر بالاستثمارات. والواقع أن الدول لا ترى فيهما مجالين يقصي أحدهما الآخر وإنما ميدانين متكاملين.

١٤- واستخلص السيد الخصاونة من ذلك أن من اللازم أن يستهدف عمل اللجنة حالياً، بصورة رئيسية، تدوين حق الحماية الدبلوماسية بمعناه التقليدي. ولا ينبغي أن تحل أشكال التقدم الكبير المحقق في ميدان حقوق الإنسان محل هذا المفهوم التقليدي كنقطة انطلاق للتفكير. وينبغي أن يهدف هذا العمل أيضاً إلى تدوين القواعد الثانوية وتطويرها تدريجياً، علماً بأن الفرق بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية لا يتسم دائماً بوضوح كبير كما يتبين في حالة قاعدة "الأيدي النظيفة". إن نظام الحماية الدبلوماسية القديم صمد أمام الزمن وسوابق أحكامه غنية، إلا أنه أخذ في الزوال بسبب وضع قواعد استثمار أكثر صرامة وتطور حقوق الإنسان. والتوتر بين هذه الاتجاهات هو بالضبط ما يعطي الموضوع أهمية.

١٥- السيد بيليه قال إنه يقدر قيام المقرر الخاص منذ بداية تقريره الأولي بإثارة العديد من المسائل الهامة التي تتصل في رأيه بإشكاليتين كبيرتين سيتناولهما الواحدة بعد الأخرى: إشكالية الظروف التاريخية لظهور الحماية الدبلوماسية وهي "الافتراض القانوني" الذي تركز إليه هذه المؤسسة والعلاقات بين هذه الأخيرة وحقوق الإنسان، وإشكالية الطابع الأولي أو الثانوي للقواعد المطلوب من اللجنة أن تدونها وعلاقات الموضوع قيد النظر بمسؤولية الدول.

(٤) انظر الجلسة ٢٢٥٢، الحاشية ٣.

١٦- وقد أصاب المقرر الخاص عندما ذكّر بأنه لا يمكن الفصل بين مؤسسة الحماية الدبلوماسية وفكرتين كبيرتين قديمتين تشكلان أساس القانون الدولي المعاصر ألا وهما سيادة الدولة والمسؤولية الدولية. وبذلك فقد كان على حق عندما أحال في الفقرة ٦ من تقريره الأولي إلى فاتيل (Vattel)^(٥)، المدافع عن السيادة الطافرة للدولة. وهذه الفكرة المتمثلة في اعتبار القانون الدولي مسألة تخص بالدرجة الأولى دولاً ذات سيادة فكرة أعيد تأكيدها بقوة في الحكم الصادر في قضية "لوتوس" (Lotus)^(٦)، التي حُسمت بعد ثلاث سنوات من البت في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين، التي كانت مناسبة للإعراب بجلاء عن النظرية "التقليدية" للحماية الدبلوماسية.

١٧- غير أن ما يبديه المقرر الخاص من سخط على مؤسسة الحماية الدبلوماسية غير مبرر تماماً. أولاً، لقد كان الأمر يتعلق بتخفيف الأضرار وأشكال الإجحاف التي يتعرض لها الأفراد، الطبيعيون أو الاعتباريون. وبالتالي، فإن الحماية الدبلوماسية، التي ليست على الإطلاق بالمؤسسة الجورية، مكّنت، ولو جزئياً، من تصحيح أوجه الظلم في نظام ينزل الشخص، الطبيعي والاعتباري على السواء، ليس إلى مركز شخص القانون الدولي وإنما إلى مركز ضحية انتهاكات هذا القانون. وليست الحماية الدبلوماسية أيضاً تمييزية في جوهرها كما قيل في الفقرة ٨ من التقرير. إنها تمييزية في ممارستها التي تكاد تكون، بحكم الواقع، حكراً على أقوى الدول. وقد ذكّر السيد براونلي في هذا الصدد بضرورة عدم رسم صورة عامة قاتلاً: إن المؤسسة متاحة لكافة الدول، إلا أنه يقر بأن بعض هذه الدول "أكثر مساواة" من غيرها. وبهذا المعنى تعتبر المؤسسة عنصراً من قانون المسؤولية -الناجم حسب جيسوب (Jessup) عن "دبلوماسية الدولار" - الذي تبلور أساساً في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين في تقارير متباعدة جداً تربط بين أوروبا وأمريكا الشمالية من جهة وأمريكا اللاتينية من جهة أخرى، أي العالم الثالث آنذاك. وقد ردت أمريكا اللاتينية من جهة أخرى على القواعد التي فُرضت عليها كما يتبين من شرط كالفو (Calvo) ومذهب دراغو (Drago)^(٧).

١٨- وأخيراً لا تشكل مؤسسة الحماية الدبلوماسية أيضاً في حد ذاتها، تهديداً لحقوق الإنسان. إنها على العكس من ذلك وسيلة لضمان حمايتها، حتى وإن لم يكن ذلك هدفها الرئيسي، وعندما تنتهك دولة حقوق الإنسان لأحد رعايا دولة أخرى فإنها تمكن هذه الأخيرة من التدخل في غياب آليات أخرى للحماية. وفضلاً عن ذلك، ربما أخطأ المقرر الخاص بالاققتصار على ميدان حقوق الإنسان وحده الذي هو ميدان مختلف من الناحية المفاهيمية والتطبيقية عن الحماية الدبلوماسية، المعمول بها في الواقع في ميادين أخرى لا تمت بصلة إلى حقوق الإنسان الأساسية، مثل

(٥) E. De Vattel, *Le droit des gens, ou Principes de la loi naturelle*. وترد الترجمة الإنكليزية، وهي

بعنوان *The Law of Nations or the Principles of Natural Law* ، في The Classics of International Law, vol. III ، (Washington, D.C., Carnegie Institution of Washington, 1916).

(٦) Judgment No. 9, 1927, P.C.I.J., Series A, No. 10.

(٧) انظر حولية ١٩٥٦، المجلد الثاني، ص ٢١٦-٢١٧، الفقرة ٢٢٨.

حماية المصالح الاقتصادية الخاصة التي تُستخدم فيها إلى جانب آليات أخرى تمنح الأشخاص منفذاً مباشراً إلى مجال القانون الدولي، مثل المركز الدولي لتسوية المنازعات المتعلقة بالاستثمارات.

١٩- وليس لبروز الشخص الطبيعي، وبصورة أعم الشخص العادي، هذا في ميدان القانون الدولي علاقة تذكر بازدواجية النظم القانونية التي يطعن فيها المقرر الخاص. وكل ما تبينه الأمثلة التي يسوقها في مجال حقوق الإنسان - وكان بإمكانه العثور على أمثلة أخرى في ميدان العلاقات الاقتصادية الدولية - هو أن الفرد أصبح من أشخاص القانون الدولي، وهذا هو بالفعل رأي السيد بيليه، وأن ذلك يضيف إلى الموضوع قيد النظر، فيما يبدو، طابعاً أساسياً في محله تماماً.

٢٠- ولكن إذا أصبح الفرد من أشخاص القانون الدولي على هذا النحو، فمن الممكن التساؤل عما إذا كان من المستصوب الحفاظ على "الافتراض القانوني" الذي أوجد في أواخر القرن التاسع عشر ومستهل القرن العشرين ووصفته المحكمة الدائمة للعدل الدولي وصفاً ممتازاً في قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين. وكان الهدف الوحيد لهذا الافتراض هو حماية مصالح الأشخاص العاديين الذين ينبغي الإقرار بأنهم كانوا لا يملكون حقوقاً على الصعيد الدولي: وذلك "كما لو" أن الدولة، بالحلول محل مواطنها، كانت تمارس حقها الخاص. وينبغي التساؤل عن مدى صواب هذه "الافتراض". أولاً، يصعب تبين سبب إثارة التعبير نفسه لهذا القدر من الانفعالات بما أن من المعروف جيداً أن القانون مؤلف من افتراضات، أي عمليات إعادة تشكيل معيارية للحقيقة. وفي الحالة قيد النظر، تمثل الحماية الدبلوماسية افتراضاً لأن العامل الذي يؤدي إلى ممارستها، أي المساس بمصالح شخص عادي، "مقنع" بشيء آخر هو انتهاك حق غير واضح تماماً من حقوق الدولة ألا وهو الحق في العمل على أن يُحترم القانون الدولي من خلال شخص مواطنها. وعلى الرغم من تعود رجال القانون الدوليين على منطق هذا النظام فإنه يبدو مصطنعاً إلى حد ما، لا سيما وأن القانون لا يستخلص كافة النتائج من المسلمة: فحتى لو ترك جانباً شرط "كالفو" المشكوك في قانونيته والمتناقض بالتأكيد تناقضاً كلياً مع "الافتراض" الأساسي، وحتى لو ترك جانباً وجوب قيام الفرد المتضرر وليس الدولة باستنفاد كافة سبل الانتصاف المحلية، يبقى هناك مثال التعويض الغني عن البيان. وهذا التعويض يحدد حسب الضرر الذي لحق بالفرد لا بالدولة.

٢١- واختتم السيد بيليه تحليله "للافتراض القانوني" قائلاً إنه حائر. فالحل الأمثل هو بدون شك الاعتراف بأن الأشخاص الطبيعيين من أشخاص القانون الدولي ويملكون ليس فقط القدرة على المطالبة مباشرة بحقوقهم على الصعيد الدولي بل وكذلك إمكانية ملموسة للقيام بذلك. ولتحقيق ذلك ينبغي إنشاء آليات دولية فعالة وكفوءة. وتوجد آليات من هذا النوع في مجال حقوق الإنسان أو حماية الاستثمارات، على سبيل المثال، لكنها استثناءات. أما فيما يخص الباقي فيمكن اعتقاد أن المؤسسة القديمة للحماية الدبلوماسية سوف تواصل تأدية خدمات كبيرة، ومن الأفضل التروي قبل الطعن فيها. وقد اقترح المقرر الخاص من جهته "كشف النقاب تماماً". أما السيد بيليه فيوصي بالحدس: فمن الأفضل أن تميز اللجنة بوضوح بين جانبي الموضوع، أي ممارسة الحق المحمي من جهة، والقانون نفسه من جهة أخرى. وينبغي لها بالتالي أن تقر أولاً وبوضوح بأن صاحب الحق في ممارسة الحماية الدبلوماسية هو بالتأكيد الدولة التي يحمل الفرد المتضرر جنسيتها، علماً بأن المشكلة لا تصادف في حالة وجود آلية دولية يمكن لهذا الأخير الوصول إليها. وينبغي لها بعد ذلك أن تعترف بأن الحقوق المحمية ليست حقوق الدولة وإنما حقوق الشخص

المتضرر، وهو شخص ينبغي تعريفه بدقة أكبر في تقرير مقبل. ولكن ينبغي لها على أية حال أن تعترف صراحة بأن للدولة حقاً تقديرية في ممارسة أو عدم ممارسة حمايتها.

٢٢- ويبدو أن المقرر الخاص يفكر في هذا التمييز. ويمكن توخي مزيد من الوضوح والقيام أولاً بإعلان أن الافتراض القانوني الذي تستند إليه صيغة قضية امتيازات مافروماتيس في فلسطين لم يعد له مبرر وإن ما تحاول الدولة الدفاع عنه عندما تمارس حمايتها الدبلوماسية لفائدة أحد رعاياها هو بالفعل حق هذا الأخير؛ وثانياً، بأن الدولة تملك، في غياب مؤسسات تسمح للأشخاص المحميين برفع دعاوى مباشرة على الصعيد الدولي، السلطة التقديرية لممارسة أو عدم ممارسة حمايتها الدبلوماسية؛ وثالثاً، أن اللجنة ستفكر بموجب القانون المنشود في وسائل تشجيع الدولة على ممارسة حمايتها. غير أنه لن يمكن لها، فيما يخص هذه النقطة الأخيرة، القيام بأكثر من الإعراب عن آمالها وتقديم توصيات بما أنها مكلفة بتدوين القانون الدولي وتطويره تدريجياً لا بتغييره جذرياً. أما الاتجاه نحو الاعتراف للفرد بصفته شخص القانون الدولي فقد بدأ بالفعل على نطاق واسع. غير أن فكرة تحويل الحماية الدبلوماسية إلى حق من حقوق الإنسان تبدو سابقة لأوانها وقابلة للمناقشة فضلاً عن ذلك، وخاصة للأسباب التقنية والقانونية القاهرة التي عرض بعضها السيد هافنر (الجلسة ٢٥٢٢).

٢٣- وفيما يخص العلاقات بين الحماية الدبلوماسية ومسؤولية الدول، فإن أول مسألة تطرح هي مسألة ضرورة التمسك بالقواعد الثانوية أو تجاوزها إلى القواعد الأولية. وذكر السيد بيليه بأن الفرق بين الأولى والثانية غير واضح وقال إنه متأكد من أنه سيكون من الأفضل التمسك تمسكاً شديداً بالنهج العام الذي اختاره المقرر الخاص السابق، السيد آغو، لدراسة مسؤولية الدول. أولاً، كما لاحظ المقرر الخاص، السيد كروفورد في الفرع باء-١ من الفصل الثاني من تقريره الأول عن مسؤولية الدول (A/CN.4/490 و Add.1-7)^(٨)، لقد كانت المادة ١ من مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول الذي صاغه السيد آغو^(٩)، "فكرة عبقرية" بما أنها تزيل ضرر تعريف المسؤولية الدولية. وكان للسيد آغو فكرة عبقرية أخرى متمثلة تحديداً في الانتقال مما يسمى القواعد "الأولية" إلى القواعد "الثانوية"، وعدم الاهتمام بانتهاكات القانون نفسها بل فقط بنتائجها أي بالموضوع اللازم النظر فيه في نهاية المطاف بما أن هذه النتائج تمثل المسؤولية الدولية: فأياً كانت القاعدة المنتهكة تكون النتيجة دائماً هي أن المنتهك مسؤول. وينبغي اعتماد نفس النهج إزاء الحماية الدبلوماسية.

٢٤- وفي هذا الصدد، إن الطريقة التي صيغت بها الفقرات ٦٠ إلى ٦٤ من التقرير الأولي تثير القلق في الواقع. ذلك أن المقرر الخاص يحيل إلى القرار الصادر عن المحكمة المعنية بالمطالبات المتعلقة بالنزاعات الإيرانية - الأمريكية في القضية A/18^(١٠)، الذي هو حكم لا يمكن على الإطلاق تبريره بموجب القانون المعمول

(٨) انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٩) حولية ١٩٧٣، المجلد الثاني، ص ١٧٣، الوثيقة A/9010/Rev.1، الفقرة ٥٨.

(١٠) انظر الجلسة ٢٥٢٠، الحاشية ٧.

به حالياً فيما يبدو. و"تهج آغو" ضروري جداً لا سيما وأن كل الفقه المدون باللغات الرومانية تقريباً يجعل من موضوع الحماية الدبلوماسية امتداداً لموضوع المسؤولية، بل ويمثل في رأي السيد بيليه جزءاً لا يتجزأ منه وكان ينبغي أن يشكل جزءاً من الباب الثالث من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول^(١١). والواقع أن الحماية الدبلوماسية وسيلة من وسائل تنفيذ هذه المسؤولية، بل إنها الوسيلة الوحيدة عندما لا يكون هناك اتفاق يمكن الشخص من ممارسة حقوقه مباشرة على الصعيد الدولي في حالة ضرر ناجم عن فعل غير مشروع دولياً، وهو فعل ينبغي التذكير بأنه يستتبع دائماً مسؤولية الدولة الفاعلة.

٢٥- وبين السيد بيليه في ختام كلمته كيف يرتبط في رأيه موضوع الحماية الدبلوماسية بموضوع مسؤولية الدول. فهما مرتبطان أولاً على مستوى الاستدلال: فالدولة مسؤولة عن كل انتهاك للقانون الدولي ترتكبه أو يمكن أن يعزى إليها، كما ورد في الباب الأول من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول. وإذا استوفي هذا الشرط الأول ترتب على ذلك عدد معين من النتائج (الباب الثاني من المشروع) أهمها الالتزام بجبر الضرر. ولا يثير جبر الضرر أية مشكلة إذا كان الفعل غير المشروع دولياً للدولة المسؤولة قد سبب ضرراً لدولة أخرى (مع ترك فرضية الجريمة الدولية جانباً)، وهي حالة تبقى ضمن نطاق العلاقات بين الدول. على أنه يثير مشكلة عندما لا يكون الطرف المتضرر دولة أخرى وإنما شخصاً طبيعياً ليست له، فيما عدا حالات استثنائية ما زالت نادرة، القدرة على التصرف على الصعيد الدولي. وعلى هذا المستوى بالتحديد تتدخل الحماية الدبلوماسية فتبدو عندها بالفعل، امتداداً لقانون مسؤولية الدول ونتيجة له وعنصراً خاصاً منه. ومن جهة أخرى، سيكون من الحكمة عدم رفض "إشراقتي العبقرية" اللتين يتميز بهما مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول الذي أعده المقرر الخاص السابق، السيد آغو، كما تدعو إليه فيما يبدو بعض الصيغ الواردة في نهاية التقرير قيد النظر.

٢٦- السيد هافنر أشار إلى نقطتين حساستين ينبغي توضيحهما في المناقشة اللاحقة. أولاً، إذا حدث، بعد أن عقدت بين دولتين معاهدة تنص على التزام الدولة ألف باعتماد تشريع بشأن رعاية الدولة باء، أن تخلفت الدولة ألف عن الوفاء بهذا الالتزام فهل تعتبر مطالبة الدولة باء ممارسة للحماية الدبلوماسية أم لحق خاص من حقوق الدولة؟ وفي هذه الحالة المفترضة الأخيرة لن تكون المعاهدة قد منحت الأشخاص المعنيين أي حق يمكن تطبيقه حالاً، إذ لا يمكن ممارسة الحماية الدبلوماسية إلا في حالة انتهاك حق يعترف به لهم التشريع الداخلي للدولة ألف. ثانياً، سترتب على هذه القضية نتائج تؤثر على مسألة ما إذا كان تحديد قيمة التعويض تدرج في قانون المسؤولية أو في قانون الحماية الدبلوماسية. وقال السيد هافنر إنه حسب رأيه، فإن الحالة المذكورة أعلاه تدرج في سياق المسؤولية، على أن تؤخذ في الاعتبار الصلة بين هذين الميدانين.

٢٧- السيد بيليه لاحظ، فيما يخص النقطة الأولى، أن التحليل القائم على سوابق أحكام المحكمة الدائمة للعدل الدولي التي لا تمنح، بموجبها، معاهدة بشأن معاملة الأجانب حقوقاً إلا للدول المتعاقدة، تحليل خاطئ في العصر الحديث. فعلى مستوى العلاقات بين الدول، لكل دولة طرف في الاتفاق الحق في أن تفي الدولة المتعاقدة معها

(١١) المرجع نفسه، الحاشية ٨.

بالشروط المنصوص عليها فيه، إلا أن هذه المعاهدة، في العلاقات بين الدولة ألف ورعايا الدولة باء، تمنح هؤلاء، في موادها المتعلقة بمعاملة الأجانب، حقوقاً تبرر ممارسة الحماية الدبلوماسية في غياب آلية دولية خاصة. وفيما يخص هذه النقطة الثانية، صحيح أن الحماية الدبلوماسية هي وسيلة لاستخدام القواعد الخاصة بمسؤولية الدول في حالة وقوع أضرار غير مباشرة، وأنها تقيم صلة بين الفعل غير المشروع دولياً وعواقبه، أي وجوب جبر الضرر في المقام الأول. أما تحديد التعويض فإنه يوفر مثلاً ساطعاً على الافتراض القانوني الذي تستند إليه المؤسسة، بما أن التعويض المستحق للدولة عن حقوق يزعم أنها حقوقها، يحدد حسب الضرر الذي لحق برعاياها.

٢٨- السيد إيكونوميدس أشار إلى أنه ما زال بإمكان الدول القوية في العصر الحديث أن تستخدم الحماية الدبلوماسية، لكن هذه الدول تتمكن من تسوية المسألة بطريقة دبلوماسية من غير اللجوء إلى الهيئات الدولية التي تلجأ إليها، على العكس من ذلك، الدول الصغيرة؛ وأضاف قائلاً إن قضيتي امتيازات مافروماتيس في فلسطين وأمباتيالوس (Ambatielos)^(١٢) أثارتها اليونان، أي الطرف المطالب. وإنه يرى من جهة أخرى أن الأهمية المولدة لمفهوم الافتراض القانوني مبالغ فيها. فقد ظهرت الحماية الدبلوماسية عملياً للوجود بعد عقد الاتفاقات الأولى المتعلقة بالإقامة والتي منحت بعض الأفراد حقوقاً خطياً. وفي حالة انتهاك هذه الحقوق لم يكن الفرد، الخاضع للقانون الدولي، يملك أي سبيل انتصاف آخر غير التوجه إلى محاكم الدولة المستقبلية غير أن الدولة المرسل، المتضررة مباشرة بانتهاك المعاهدة، رأت أن من مصلحتها أن تتخذ إجراءات بما أنها تضررت. ولم تظهر الصيغة النظرية للافتراض القانوني إلا بعد ذلك بكثير.

٢٩- السيد العربي قال، مذكراً بتجاوزات القوى العظمى التي شهدتها تاريخ الحماية الدبلوماسية، إن على اللجنة، أياً كانت نتيجة أعمالها، أن تعمل على سد بعض الثغرات كي لا تترك للقوى العظمى فرصة اتخاذ بعض الإجراءات ضد دول أضعف. وينبغي لها فضلاً عن ذلك أن تولي اهتماماً لتفاوت تطور قواعد حقوق الإنسان، في الزمن وحسب البلدان، كي لا تولد حاجة إلى زيادة التدخل.

٣٠- السيد بنونه (المقرر الخاص) أقر بأن المؤسسة تميزت تاريخياً ببعض التجاوزات في ممارسة الحماية الدبلوماسية لكنه قال إن غاية هذه الأخيرة لا تستحق الانتقاد في حد ذاتها. ومضى قائلاً إنه من جهة أخرى لم يشر إلى حقوق الإنسان إلا ليبين أن الإنسان يمثل بصورة متزايدة الهدف المباشر لبعض قواعد القانون الدولي، إلى جانب مسألة الاستثمارات. بيد أن الهدف من دراسة الحماية الدبلوماسية ليس تعريف الحقوق موضع الخلاف.

٣١- السيد سرينيفاسا راو لاحظ في البداية أن على اللجنة أن تأخذ في الاعتبار التطور التاريخي الذي شهدته مؤسسة الحماية الدبلوماسية وتحاول الابتعاد عن الافتراض القانوني بالاعتراف للشخص بدور مباشر قدر الإمكان في العلاقة قيد النظر، علماً بأن بإمكان الدول أن تتخذ أساساً إجراءات في إطار مسؤولية الدول، مع مراعاة الشروط والضوابط الخاصة بهذا الميدان. ومضى قائلاً إن النظر في التطور التاريخي يقوده فضلاً عن ذلك إلى التساؤل عما إذا كان بإمكان اللجنة الاكتفاء فعلاً بدراسة القواعد الثانوية للحماية الدبلوماسية. وقال إنه ينتظر من

(١٢) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1953, p. 10

المقرر الخاص توجيهات جديدة في هذا الشأن، وأنه يود أخيراً، فيما يخص صلة الجنسية، أن يوضح المقرر الخاص معنى الجملة الأخيرة من الفقرة ٦٠ من التقرير الأولي، على الأقل في النص الإنكليزي.

٣٢- السيد روزنستوك أيد التحفظات التي أعرب عنها السيد بيليه فيما يخص الفقرات من ٦٠ إلى ٦٤ من التقرير الأولي. وأشار فضلاً عن ذلك إلى أنه ينبغي النظر إلى مفهوم الحماية الدبلوماسية على أنه قيام الدولة بتقديم مطالباتها، بما أن الظهور التدريجي لصكوك وآليات جديدة لم يغير طبيعتها تغييراً جذرياً. ومضى قائلاً إن دراسة الموضوع من زاوية معاصرة يمكن أن يكون بمثابة إعادة قراءة قضية نوتبوم مثلاً، مع الاهتمام أكثر بحقوق الإنسان وبضرورة تجنب انعدام الجنسية، وربما يؤدي إلى وضع معايير مختلفة. على أنه لن يكون من الصواب أن يفتح أعضاء اللجنة من جديد المناقشة بشأن نقاط خلاف معروفة ليس لها في الواقع سوى طابع ثانوي بالنسبة إلى مسألة الحماية الدبلوماسية بالمعنى الضيق. وهذا هو، على أي حال معنى القرار الذي اتخذ في الدورة التاسعة والأربعين من أجل قصر الموضوع على تدوين القواعد الثانوية.

٣٣- السيد بنونه (المقرر الخاص) قال إنه يخالف السيد روزنستوك في الرأي، ويرى على العكس من ذلك أن من المفيد جداً القيام خلال الدورة الأولى المكرسة للنظر في موضوع الحماية الدبلوماسية من أجل تدوينها، أن يتم مراجعة تاريخها بما في ذلك التجاوزات التي يمكن أن يكون قد أدى إليها استخدامها وكذلك حدودها. ولا ينبغي أن تخشى، لا المناقشة النظرية ولا المعارضات الفقهية المعبر عنها في مرحلة البحث الأولي، لأن ذلك سيجنب مواجهة معارضات جوهرية لاحقاً.

٣٤- وانتقل السيد بنونه إلى موجز المناقشة المتعلقة بموضوع الحماية الدبلوماسية فأشار إلى أن معظم المتحدثين اعترفوا بأن هذه المؤسسة تطورت في فترة معينة من التاريخ وأن النظرية القانونية التي تستند إليها أخذت في الاعتبار معطيات من القانون الدولي مثلما كانت موجودة قبل اعتماد ميثاق الأمم المتحدة. وتعكس الانحرافات والتجاوزات التي شهدتها المؤسسة اللامساواة الشديدة التي كانت تتميز بها العلاقات الدولية آنذاك، وخاصة عدم وجود موازن لسيادة الدول، مثل حقوق الشعوب وحقوق الأفراد.

٣٥- وقد أكد كافة المتحدثين أهمية الحماية الدبلوماسية وأنيته بوصفها وسيلة للدفاع عن ضحايا الحرمان من العدالة في نظام قانوني وطني ما، ومن ثم، ضرورة تعزيز دورها في ضمان حقوق الأفراد. ومن هذه الزاوية تتكامل الحماية الدبلوماسية وآليات حماية حقوق الإنسان في تعزيز سيادة القانون في معاملة الأفراد. ومن ثم نشهد حالياً عملية تحديث للحماية الدبلوماسية طبقاً لتطور القانون الدولي منذ اعتماد ميثاق الأمم المتحدة. ويتعلق الأمر إذن بتدوين موضوع ناضج لذلك ولكن أيضاً بوضعه في السياق التاريخي المعاصر.

٣٦- والواقع أن هناك في الوقت الراهن بعض الحقوق المعترف بها للفرد مباشرة على الصعيد الدولي. ويملك الفرد هذه الحقوق منذ البداية ويحتفظ بها كاملة، إلا أن من الممكن للدولة القومية أن تدافع عنها بواسطة مؤسسة الحماية الدبلوماسية. ويستخلص من المناقشة إذن أنه ينبغي اعتبار أن للدولة القومية، طبقاً لسوابق الأحكام والمبادئ الفقهية التقليدية، اختصاصاً تقديرياً بمقتضى صلة الجنسية، ولكن الدولة، بممارسة الحماية الدبلوماسية، لا تدافع تلقائياً وفي كافة الحالات عن حقها الخاص، وذلك نظراً لحقوق الفرد الجديدة هذه. وفيما يخص السؤال

المطروح في الفقرة ٥٤ من التقرير الأولي اقترح بالتالي أن يجاب عليه بالتمييز بين الحق الذي يملكه إما الفرد عندما يكون الهدف المباشر لبعض قواعد القانون الدولي أو الدولة من جهة، ومن جهة أخرى ممارسة هذا الحق الذي يندرج في كافة الحالات في الاختصاص التقديرى للدولة القومية. وقد بدأ يظهر بالتأكيد، على مستوى الدساتير الوطنية، حق للشخص في الاستفادة من حماية دولته القومية إلا أنه ينبغي ملاحظة أن هذا الالتزام غير موجود حتى الآن في القانون الدولي. وستحاول اللجنة، بمساعدة الأمانة، أن تطلب من الدول إطلاعها على حالة تشريعها فيما يخص هذا الموضوع.

٣٧- ويملك الفرد ، فضلاً عن ذلك، إمكانية الوصول إلى هيئات دولية، بما في ذلك هيئات التحكيم، ويمكن للدولة دائماً أن تدافع عنه وتطالب بحقوقه بواسطة الإجراءات المتاحة لها فيما يخص البلد المستقبل. وسيعمل المقرر الخاص في المستقبل على توضيح العلاقات القائمة بين مختلف سبل الانتصاف هذه. وقد أُشير في هذا الصدد إلى أن الحدود بين بعض الفئات القانونية المستخدمة لحصر الموضوع في الدورة التاسعة والأربعين للجنة ليست محكمة ولا صارمة، لا سيما فيما يخص التمييز بين الضرر المباشر والضرر غير المباشر، وبين القواعد الأولية والقواعد الثانوية. أما فيما يخص التمييز الثاني، ورداً على السؤال المطروح في الفقرة ٦٥ من التقرير الأولي، قال إن الاتجاه السائد في اللجنة هو اعتبار أن المرجع، اللازم لأغراض الموضوع، مكون من القواعد الثانوية فقط، لكن من اللازم أن يتم تناول هذا الموضوع مع عدم نسيان حالات التداخل المحتومة مع القواعد الأولية، والتي ينبغي أخذها في الاعتبار للإجابة على التساؤلات المتعلقة مثلاً بالحقوق موضع الخلاف أو الجنسية أو المواطنين المعنيين، أو قاعدة "الأيدي النظيفة"، وغير ذلك. ويتبين من المناقشة أن الحكمة لا تكمن في تكرار الماضي وإنما في قراءة هذا الأخير بعين الحاضر.

٣٨- وقال المقرر الخاص إنه يود أن يوضح أنه لا ينبغي اعتبار ما قاله عن أمانة اللجنة انتقاداً وإنما، على العكس من ذلك، نداء موجهاً إلى الأمين العام كي يعزز موارد شعبة التدوين لتمكينها من مواجهة عبء العمل المفرط الذي يجب عليها أن تنهض به لفائدة اللجنة على وجه الخصوص.

٣٩- السيد بيليه قال إنه يرى أن عبارتي "الضرر المباشر" و"الضرر غير المباشر" خطيرتان في إطار مسؤولية الدول وأن الأمر يتعلق، في الموضوع قيد النظر، بالتمييز بين الضرر غير المباشر والضرر الفوري. ومن جهة أخرى، قال إنه على الرغم من اقتناعه الراسخ بعدم وجود حق في الحماية الدبلوماسية في القانون الدولي، يتساءل عما إذا كانت الدولة التي لا تمارس حمايتها الدبلوماسية في حالة انتهاك خطير لحقوق الإنسان لا تنتهك مع ذلك قاعدة من قواعد القانون الدولي العام.

٤٠- السيد ميليسكانو قال إن فكرة الحرمان من العدالة التي استخدمها المقرر الخاص ينبغي فهمها بالمعنى العام في رأيه. وأضاف قائلاً إنه يرى أن بعض الدساتير الوطنية تتضمن التزاماً بمنح الحماية الدبلوماسية لكن من المشكوك فيه جداً أن يكون هذا الالتزام التزاماً بموجب القانون الدولي، ومن هنا ضرورة توخي الدقة في صياغة الاستبيان الذي سيوجه إلى الدول بشأن هذا الموضوع.

٤١- السيد كوسوما-أتمادجا قال إنه يوافق بصورة عامة على استنتاجات المقرر الخاص شريطة أن تدرج فيها النقاط التي أثارها متحدثون آخرون وخاصة السيد بيليه. وقال إنه يود فضلاً عن ذلك أن يوضح مفهوما النظرية القانونية أو الافتراض القانوني والفرق بين "الفرد" و"الشخص". وأشار، مستشهداً بثلاث قضايا منحت فيها إندونيسيا خلال السنة الماضية حمايتها الدبلوماسية لرعايا إندونيسيين، إلى أن "القانون المرن" (soft law) قانون يمكن أن يكون أكثر فعالية في بعض الحالات.

٤٢- السيد بنونه (المقرر الخاص) أوضح، فيما يخص تنمة أعمال اللجنة بشأن هذا الموضوع، أن الاستنتاجات التي قدمها هي استنتاجاته الشخصية من المناقشة. وينبغي للجنة في الوقت الراهن أن تقوم، ربما في إطار عملية إعداد تقريرها إلى الجمعية العامة، باستخلاص بعض النتائج الأولية الخاصة بها، وتقديم توجيهات إلى اللجنة السادسة لمناقشتها حول بعض القضايا، وإعداد الاستبيان الذي سيوجه إلى الدول الأعضاء.

٤٣- الرئيس شدد على ضرورة أن تحترم اللجنة برنامج العمل الذي قدمته إلى الجمعية العامة.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٥

الجلسة ٢٥٢٤

يوم الثلاثاء، ٥ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد ايكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري براقو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

الأفعال الانفرادية للدول (A/CN.4/483, sect.. F، وA/CN.4/486^(١)، وA/CN.4/L.558)

[البند ٧ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص

١- الرئيس دعا المقرر الخاص المعني بموضوع الأفعال الانفرادية للدول إلى تقديم تقريره الأول (A/CN.4/486).

٢- السيد رودريغيس ثيدينيو (المقرر الخاص) قال إن أمام اللجنة تقريره الأول عن الأفعال الانفرادية للدول يعرض عليها بناء على الطلب الذي قدمته في الدورة التاسعة والأربعين^(٢). وأضاف قائلاً إنه يأمل أن يتلقى تعليقات الأعضاء وتوجيههم فيما يخص الأعمال الأخرى التي سيضطلع بها عند إعداد تقرير موضوعي للدورة المقبلة.

٣- ومضى قائلاً إن هذا التقرير الأول، الذي هو بمثابة مقدمة للموضوع، يعكس الكثير مما علقت عليه اللجنة السادسة فيما يخص المبادئ القانونية، والفقه، والأحكام وممارسة الدول (A/CN.4/483، الفرع ١٠). ويأخذ التقرير في الاعتبار الأعمال التي قامت بها اللجنة في السابق وخاصة الاستنتاجات التي يتضمنها تقرير الفريق العامل الذي

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٢) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢٧، الفقرة ٢١٣.

أنشئ في الدورة التاسعة والأربعين للجنة^(٣). وعلى الرغم من كثرة البحوث في المبادئ، هذه البحوث التي تتعلق بالأفعال الانفرادية للدول بصورة عامة، وعدد الأفعال القانونية الانفرادية بصورة خاصة، فإنها ليست متناسقة بالضرورة. ومن ثم فإن الهدف الرئيسي للتقرير الأول هو اختيار مدخل منهجي لدراسة هذه الأفعال، يتماشى مع المنهجية المقترحة.

٤- وبعد أن نظرت المحكمة الدائمة للعدل الدولي ومحكمة العدل الدولية، في إعلانات انفرادية صادرة عن الدول في عدة مناسبات، خلصت إلى أن هذه الإعلانات ملزمة سواء دخلت أم لم تدخل في نطاق المعاهدة (قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية). ورأت محكمة العدل الدولية في قضيتين أخريين أنه تم إصدار إعلانات قانونية انفرادية (قضية التجارب النووية) بينما رأت في قضايا أخرى أن ما صدر هو إعلانات سياسية ليس لها أثر قانوني (قضية النزاع الإقليمي والأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها).

٥- أما فيما يخص نطاق الموضوع، فقد رأى التقرير الأول أنه لن يمكن القيام بالتدوين والتطوير التدريجي للقواعد التي ستحكم فئة محددة من الأفعال القانونية الانفرادية للدول إلا بعد التوصل إلى تعريف لها، أو إلى عناصر منه على الأقل. ومن المهم على وجه الخصوص البت فيما إذا كان الفعل الانفرادي الذي يمكن أن يكون موضوع تدوين وتطوير تدريجي هو فعل انفرادي رسمي، وبعبارة أخرى، البت في ما إذا كان الإعلان يمثل في قانون الأفعال الانفرادية (إذا اعتبر هذا القانون فرعاً من القانون الدولي) ما تمثله المعاهدة في قانون المعاهدات الدولي.

٦- ويتعلق الفصل الأول من التقرير الأول بوجود أفعال انفرادية للدول، ويتعلق الفصل الثاني بأفعال انفرادية صرف للدول. واستخدم التعبير الثاني لمجرد تيسير التمييز بين هذه الأفعال وبين الأفعال المستقلة أو التي تخضع للقواعد الموجودة التي تنظمها.

٧- وليس هناك أدنى شك في أن الأفعال الانفرادية موجودة على وجه التأكيد في القانون الدولي، كما يتبين من الممارسة الدولية والمبادئ العامة. وتقوم الدول بمجموعة متنوعة من الأفعال الانفرادية في علاقاتها الخارجية: بعضها سياسي والآخر قانوني والكثير منها غير محدد. بيد أن لها جميعاً أثراً هاماً على الصعيد الدولي. ويتطلب الموضوع تحديداً أولاً للأفعال التي لا تدخل في عداد الأفعال الانفرادية أو المستقلة البحتة وكذلك تقييداً لاحقاً بهدف وضع معايير لتحديد هذه الفئة من الأفعال. ومن الأهمية بمكان ملاحظة أنه مثلما لا تندرج الأفعال التعاهدية كافة في قانون المعاهدات، لا تندرج جميع الإعلانات الانفرادية حصراً في إطار قانون الأفعال الانفرادية. ويرد في مقدمة التقرير الأول تمييز بين الأفعال الانفرادية التي لا تدخل في إطار القانون، أو الأفعال السياسية القانونية، أو الأفعال الانفرادية القانونية للمنظمات الدولية، وبين سلوك ومواقف وأفعال الدول التي لا تصدر، على الرغم من طابعها الطوعي، بقصد إحداث آثار قانونية محددة.

(٣) المرجع نفسه، ص ١٢١، الفصل التاسع، الفرع باء.

٨- والهدف هو السعي إلى التوصل إلى تعريف للفعل الانفرادي البحث بغية إعداد تقارير أدق بشأن القواعد المتصلة بنظم هذه الأفعال وصحتها وآثارها وبطلانها وتأويلها وإلغائها وتعديلها. ولتحقيق هذا الهدف ينبغي للجنة أن تقوم، في إطار نهج من النوع الموازي، بأخذ قانون المعاهدات في الاعتبار وخاصة المنهجية التي اتبعتها عند النظر في هذه المسألة، على أن تضع في حسابها الطابع الخاص للأفعال الانفرادية.

٩- وأما مقدمة التقرير الأول، التي تسعى إلى التوصل إلى تحديد أولي، فقد تناولت أولاً الأفعال السياسية. ومن نافلة القول إنه ليس من السهل تحديد طبيعة فعل يفعله شخص من أشخاص القانون الدولي وخاصة الدولة. ويمكن أن يكون الفعل السياسي فعلاً سياسياً بحتاً إذا نشأت عنه آثار سياسية فقط ولم يؤد بالتالي إلى آثار قانونية، تمثل في حالة وقوعها حدثاً هاماً في ممارسة الدول. وليس هناك ما يمنع من أن يتضمن ما يبدو فعلاً سياسياً، يقع خارج سياق المفاوضات وفي سياق سياسي خال من أي من الشكليات الخاصة بفعل من الأفعال التي يشملها القانون الدولي، عناصر قانونية ملزمة للدولة. ومعرفة نية الدولة ضرورية في تحديد طبيعة الفعل الانفرادي. والمحاكم هي التي تتبين ما إذا كانت الدولة قد قصدت الدخول في التزامات قانونية لدى قيامها بفعل سياسي ما. ويتضح ذلك من قضيتي التجارب النووية والقرارات التي اتخذتها محكمة العدل الدولية عندما استخلصت أن الإعلانات السياسية الصادرة خارج سياق المفاوضات إعلانات يمكن أن تتضمن عناصر قانونية ملزمة للدولة.

١٠- وبناء على ذلك، يجب أن تستبعد من نطاق هذا التقرير الأفعال التي تعتبر سياسية بحتة، وبعبارة أخرى الأفعال التي لم تخلف إلا آثاراً سياسية. ومن الواضح أن هذه الأفعال السياسية هامة في العلاقات الدولية. ويمكن للدول أن تدخل في التزامات سياسية بواسطة هذه الأفعال بغية تنظيم سلوكها على المستوى الدولي، وحتى عندما لا يؤدي عدم الامتثال إلى فرض عقوبة قانونية تكون المسؤولية السياسية للدولة موضع تساؤل، وهذا يؤثر في مصداقيتها ومن ثم في مشاركتها في العلاقات الدولية. ولا يمكن المعادلة بين الالتزامات السياسية البحتة والالتزامات القانونية، إلا أن هناك عنصراً مشتركاً بينهما يتمثل في كونهما يحكمان سلوك الدولة في العلاقات الدولية، حتى وإن كان من الممكن أن تترتب عليهما آثار مختلفة خاصة في حالة عدم الامتثال.

١١- وفضلاً عن ذلك، لا يتناول التقرير الأول الأفعال القانونية الانفرادية للمنظمات الدولية التي تشكل موضوعاً يتطلب رغم ذلك اهتماماً خاصاً. ولا شك في أن هذه الأفعال موجودة كما يتبين من مجموعة الممارسات التي تزداد باستمرار. بيد أن الأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية تقوم على إرادة الدول التي تظهر في الصكوك التأسيسية لهذه المنظمات وعلى السلطات المعهود بها إلى هذه المنظمات ويمكن أن تترتب عليها التزامات. وهذا ما يميزها أيضاً عن الأفعال الانفرادية التي تقوم بها الدولة والتي لا يمكن أن ينشأ عنها، من حيث المبدأ، سوى حقوق لفائدة الأطراف الثالثة. ويمكن أن يستنتج من مؤلفات الكتاب القانونيين ومن ممارسة المنظمات الدولية، على الأقل المنظمات ذات الطابع العالمي، أن هناك مجموعة واسعة من الأفعال تتم في شكل قرار: فتكون أحياناً قرارات توصية وأحياناً قرارات إلزام لكن آثارهما القانونية تكون مختلفة. والأفعال الانفرادية التي توضع في شكل قرارات ملزمة تكون ملزمة قانوناً، مثل تلك التي تتصل بعمليات المنظمة أو تلك التي توجه إلى هيئة فرعية، ويمكن أيضاً إعطاؤها قوة قانونية. وهناك أفعال أخرى، في شكل توصيات موجهة إلى الدول وثيقة الصلة بالقانون الدولي حتى وإن كانت غير ملزمة، لا سيما عندما يتعلق الأمر بوضع قواعد عرفية. وهناك أفعال انفرادية أخرى أولها

المؤلفون القانونيون اهتماماً قليلاً، وهذه هي الأفعال التي تصدر عن أعلى هيئة إدارية للمنظمة، في إطار ممارسة سلطاتها، والتي لا تنحصر فقط في الأفعال ذات الطابع الداخلي، بل تشمل أيضاً الأفعال المتصلة بدولة أو أكثر أو بالمجتمع الدولي ككل.

١٢- وهذا التقرير، الذي يبين مدى تعقد الموضوع، يبرز صعوبات وضع قواعد مشتركة للدول والمنظمات الدولية، خاصة في مسألة الطابع الملزم لهذه الأفعال الانفرادية. وحتى رغم اعتبار الدول والمنظمات الدولية من أشخاص القانون الدولي فإن هناك فروقاً هامة بينها من حيث سلطاتها وصيغ أفعالها، ما يجعل من الضروري، في الوقت الراهن، وضع أفعال المنظمات الدولية خارج إطار النظر في الأفعال الانفرادية للدول.

١٣- ويستبعد التقرير أيضاً الأفعال الانفرادية للدول التي يمكن ربطها بالمسؤولية الدولية، أي بالموضوع الذي تنظر فيه اللجنة استناداً إلى التقرير الأول عن مسؤولية الدول الذي قدمه المقرر الخاص، السيد كروفورد (A/CN.4/490 و Add.1-7)^(٤) والتقرير الأول عن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطرة الذي قدمه المقرر الخاص، السيد سرينيفاسا راو (A/CN.4/487 و Add.1)^(٥). وهذا لا يعني أن الأفعال المتصلة بالمسؤولية الدولية لا تتصل بالأفعال الانفرادية. فهي أيضاً أفعال انفرادية حتى وإن كان من الممكن أن يكون بعضها مخالفاً للقانون الدولي وبعضها الآخر غير مخالف له. ويمكن أن تكون الإعلانات الانفرادية الصادرة عن الدولة، والتي يمكن أن يكون لها أثر في القانون الدولي، مرتبطة ارتباطاً مباشراً بموضوع المسؤولية الدولية. ويتصل الاستبعاد بموضوع المسؤولية الحقيقي أكثر مما يتصل بالأفعال الانفرادية نفسها.

١٤- ويتناول الفصل الأول من التقرير الأول، المتعلق بوجود الأفعال الانفرادية للدول، المسألة الأساسية وهي مسألة مصادر القانون الدولي ومصادر الالتزامات الدولية، مميّزاً بين الأفعال القانونية الرسمية والقواعد القانونية التي أوجدت هذه الأفعال ومركزاً على الإعلانات الانفرادية بوصفها أفعالاً قانونية تنشأ بموجبها قواعد قانونية، وبصورة خاصة التزامات قانونية، للدولة صاحبة الإعلان. ورأى أن الإعلان الانفرادي يمثل فعلاً قانونياً رسمياً يمكن أن تنشأ بموجبه قواعد قانونية؛ ومن ثم يمكن أن يشكل موضوع قواعد خاصة تنظم تنفيذه. واعتُبر أن من المهم النظر في الإعلانات بدقة أكبر بوصفها فعلاً قانونياً رسمياً صادراً عن الدولة بغض النظر عن مضمونها: فهذه النقطة تتصل بجزء لاحق من التقرير يتناول معايير تحديد الطابع الانفرادي للبحث للأفعال القانونية للدول. ويمكن القول مرة أخرى أن التمييز بين الإعلان الرسمي والقاعدة التي يجسدها يمكن أن يُيسر النظر في الأفعال الانفرادية للدول. غير أن ذلك لا يعني أن الفعل الجوهري لا يؤخذ في الاعتبار لدى البت في ما إذا كان الإعلان الانفرادي قائماً بذاته أو مستقلاً.

(٤) انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٥) المرجع نفسه.

١٥- ويتحدث الفصل الأول أيضاً عن مختلف الأفعال القانونية الجوهرية الصادرة عن الدول بهدف تحديد الأفعال التي قد تقع خارج نطاق المعاهدات وبالتالي تستلزم قواعد خاصة تحكم القيام بها. وتتدخل الأفعال الانفرادية المتصلة بقانون المعاهدات، بدون صعوبة كبيرة، في مجال المعاهدات طالما انطبقت القواعد ذات الصلة وخاصة اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (يشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩"). ويصدق ذلك بوجه خاص على أفعال من قبيل التوقيع والتصديق وإيداء التحفظات بل وحتى إصدار إعلانات تأويلية.

١٦- وتستبعد كذلك الأفعال المتصلة بالعرف رغم ما للأفعال الانفرادية من أهمية كبيرة بلا شك في هذا المجال. وينبغي النظر في مسألة هامة هي أن الفعل الانفرادي للدولة يمكن أن يشكل جزءاً من عملية صياغة قاعدة عرفية، غير أنه يمكن في نفس الوقت أن يكون مستقلاً إذا توفرت الشروط اللازمة لاعتباره فعلاً مستقلاً أو انفرادياً بحتاً. وعلى أية حال يبين التقرير الأول أن الفعل الانفرادي يشكل في تكوين العرف جزءاً من عملية توافقية ضمنية بقدر ما تمثل هذه الأفعال أساساً رد فعل على أفعال سابقة.

١٧- وهناك فئة أخرى من الأفعال الانفرادية المستقلة في الظاهر استبعدت من التقرير الأول، وهي الأفعال الناجمة عن ممارسة سلطة ممنوحة بموجب معاهدة أو بمقتضى قاعدة من قواعد القانون العرفي. وهذا، مثلاً، هو حال الأفعال الانفرادية للدولة التي تشارك في إنشاء مناطق بحرية وخاصة المنطقة الاقتصادية الخالصة، الأمر الذي يحدد عادة في وثيقة قانونية داخلية. وفي هذه الحالات، تعتبر هذه الأفعال صحيحة في القانون الدولي حتى وإن كانت تنشئ حقوقاً للدولة صاحبة الإعلان والتزامات للدول الثالثة. وقد تطلب هذا التأكيد إيراد تعليق عام في التقرير على الأفعال القانونية الانفرادية الداخلية للدول غير المرتبطة بقواعد سابقة، أي بالتشريع الداخلي، وآثاره القانونية خارج نطاق الولاية الإقليمية.

١٨- وفي هذا الصدد، من الأهمية بمكان ملاحظة أنه لا يمكن أن تنشأ عن الأفعال القانونية الانفرادية التزامات على دول ثالثة لم تشارك فيها ما لم توافق هذه الدول على ذلك، وهذا يتماشى مع المبادئ الثابتة في القانون الدولي. والأفعال القانونية الانفرادية الداخلية تتصل بالتأكيد بالقانون الدولي؛ ويصح هذا القول مثلاً في حالة وضع المبادئ العرفية وعندما تكون هذه الأفعال مرتبطة بقانون المعاهدات، لا سيما عندما يتعلق الأمر بوضع التزامات دولية. وبالتالي، لا يمكن أن يمتد نطاق التشريع الداخلي للدولة إلى خارج إقليمها، أي أنه لا يمكن أن تنشأ عنه التزامات على دول ثالثة لم تشارك في إعداده.

١٩- وفضلاً عن ذلك، ينبغي صرف النظر عن الأفعال القانونية الانفرادية عندما تشكل، بحكم طبيعتها بالذات، جزءاً من علاقة تعاهدية كما هو الحال في العرض والقبول أو في الإعلانات الانفرادية المترامنة الموجودة في الممارسة الدولية، التي تعكس علاقة تعاهدية والتي تنطبق عليها القواعد القائمة.

٢٠- وأخيراً، أعرب عن رأيه بوجوب التعليق بإيجاز على قاعدة الإغلاق. والإغلاق قاعدة من قواعد البيئة أصبحت لها في الوقت الحاضر، على الرغم من أصلها الأنكلوسكسوني، مكانة في مبادئ وفقه القانون الدولي. إلا أنها، وإن كانت الهيئات القضائية الدولية قد نظرت فيها في عدد من المناسبات، لم تستخدم إلا نادراً كأساس لإصدار حكم. وفي هذا الصدد، أحال الأعضاء إلى قضية كورفايا (Corvaia) بين إيطاليا وفنزويلا في عام

١٩٠٣^(٦). وقال إن مصطلح "الإغلاق" مقبول في مبادئ القانون الدولي حتى وإن كان بعض المؤلفين يرون أن من غير الملائم نقل مفهوم من مفاهيم القانون الداخلي إلى القانون الدولي عندما تكون هناك بالفعل قواعد عامة منطبقة. أما الفقه من جهته فقد نظر فيه على ما يبدو في شكله الضيق فقط، أي الإغلاق بالوصف الكاذب. وهذا واضح في عدة قضايا منها قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية، وقضية الجرف القاري لبحر الشمال^(٧)، وقضية معبد برييه فيهير (Preah Vihear Temple)^(٨)، وقضية نوتيبوم، وقضية شركة سكك حديد برشلونة (Barcelona Traction)^(٩)، وقرار التحكيم الصادر عن ملك إسبانيا في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٠٦^(١٠) والإغلاق في حد ذاته لا أهمية له في دراسة الأفعال الانفرادية، لكن من المؤكد أن سلوك الدولة وإجراءاتها التي تسمح لها بالاحتجاج به تنطوي على علاقة واضحة بالأفعال القانونية الانفرادية. ولئن كان واضحاً أن من الأهمية بمكان النظر فيها لدى دراسة الأفعال قيد البحث، فإن سلوك الدولة الذي يسمح لدولة أخرى بالاستناد إلى الإغلاق في أية إجراءات هو سلوك من نوع مختلف. والإغلاق يتصل بأفعال أو أشكال سلوك تنشأ عنها لدى دولة ثالثة بعض الآمال التي تستند إليها هذه الدولة في اعتماد موقف يسبب لها أذى أو ضرراً. والمسائل التي قد تمكن من الاحتجاج بقاعدة الإغلاق في الإجراءات هي مسائل يمكن أن يثيرها فعل إيجابي أو فعل سلبي مثل الصمت. والمسألة الأساسية في الإغلاق هي التقييم الموضوعي للدولة الثالثة، أي معرفة ما إذا كانت قد اعتمدت على النية المستخلصة من موقف الدولة الأولى. وعلى الرغم من وجود شيء من التشابه بين أشكال السلوك والأفعال التي تسمح بالاحتجاج بقاعدة الإغلاق، فإن الإعلان الانفرادي هو فعل قانوني رسمي ينفذ تحديداً بنية إحداث آثار قانونية، وهذه ليست حال السلوك والمواقف المرتبطة بالإغلاق. وبالإضافة إلى ذلك، يفرض الإعلان الانفرادي على الدولة التزاماً فور صدوره. وفي حالة الإغلاق، لا ينشأ الأثر عن إرادة الدولة التي صدر عنها السلوك وإنما عن الوصف المقدم من الدولة الثالثة بشأن إرادة الفاعل. ويعتبر سلوك الدولة الثالثة أساسياً، بينما لا يحدد سلوك المستفيد ما إذا كان سلوك الدولة الثالثة ملزماً في حالة الفعل الانفرادي الجوهرية مثل الوعد، وهذا ما بينته محكمة العدل الدولية في القرارات الصادرة عنها في قضيتي التجارب النووية. ومما يثير اهتماماً كبيراً بصدد هذه النقطة أن بعض المؤلفين رأوا أن الإغلاق اعتبر، في قضايا شركة سكك حديد برشلونة والقروض الصربية^(١١) والجرف القاري لبحر الشمال، وسيلة خاصة لإقامة علاقة تعاھدية.

(٦) UNRIAA, vol. X (Sales No. 60.V.4), p. 609 et seq., at p. 633.

(٧) Judgment, I.C.J. Reports 1969, p. 3.

(٨) Merits, Judgment, I.C.J. Reports 1962, p. 6.

(٩) Barcelona Traction, Light and Power Company, Limited, Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1964, p. 6, in particular pp. 24-25.

(١٠) Judgment, I.C.J. Reports 1960, p. 192.

(١١) Judgment No. 14, 1929, P.C.I.J., Series A, No. 20.

٢١- واستثنى التقرير الأول صراحة أيضاً بعض أشكال سلوك الدولة ومواقفها التي لا تمثل أفعالاً قانونية رسمية حتى وإن كان من الممكن أن تكون لها آثار قانونية. وينطبق ذلك على الصمت الذي هو امتناع عن الفعل من جانب الدولة، أو نوع من القبول في رأي البعض. والصمت موقف سلبي يتجلى في معظم الحالات في القبول الضمني. ولا يشكل الصمت فعلاً انفرادياً بحتاً بالمعنى المقصود في الموضوع قيد النظر، إذ لا يمكن أن يكون له أثر مستقل كما لا يمكن أن تنشأ عنه علاقة قانونية جديدة. وهو أيضاً أبعد ما يكون عن فعل قانوني انفرادي رسمي شبيه بالإعلان الانفرادي. وينطبق القول ذاته على الإشعار، بغض النظر عما إذا كان فعلاً قانونياً، ورغم إقراره بعدم نشوء آثار عنه فهو فعل غير مستقل رسمياً لأنه مرتبط بفعل سابق.

٢٢- ويتناول الفصل الثاني المعايير التي تحدد في رأيه الطابع الانفرادي البحت للفعل القانوني والأساس القانوني لطابعه الملزم، وذلك سعياً إلى التوصل إلى تعريف للفعل الانفرادي البحت. وهذا الفعل الذي يمكن أن ينشئ آثاراً على الصعيد الدولي ينبغي اعتباره تعبيراً منفرداً عن إرادة دولة أو أكثر، أي أن الأمر يتعلق بأفعال انفرادية فردية وجماعية. وقد سمي هذه الأفعال أفعالاً تنطوي على معايير غيرية لأنها تسبب آثاراً وتنشئ بصفة خاصة حقوقاً لفائدة الأطراف الثالثة التي لم تشارك فيها. غير أن هذا المعيار غير كاف لمعرفة ما إذا كانت هذه الأفعال قائمة بذاتها أو مستقلة أو انفرادية بحتة. ومن اللازم النظر في الفعل ليس فقط من حيث صفته الفردية بل من حيث طابعه المستقل واستقلال الالتزام الذي تدخل فيه الدولة صاحبة الإعلان. ولكي يكون الفعل فعلاً قانونياً انفرادياً بحتاً يجب أن يكون قائماً بذاته ومستقلاً عن أي مظهر من مظاهر الإرادة سواء قبل فعله أو أثناءه أو بعده، وإلا يكون الفعل انفرادياً من حيث شكله ويدخل في مجال المعاهدات. وفضلاً عن ذلك، وكما جاء بوضوح في القرار، يشكل استقلال الالتزام معياراً حاسماً في تحديد طابعه الانفرادي البحت.

٢٣- ويترتب على كل فعل قانوني، بحكم هيكله بالذات، حقوق والتزامات، وينشئ الفعل الانفرادي بطبيعة الحال التزامات على الدولة التي يصدر عنها وحقوقاً للأطراف الثالثة. غير أن الالتزام في هذه الحالة لا ينشأ وقت القبول، أو وقت أي سلوك لاحق من جانب الدولة الثالثة ولكن عندما تنوي الدولة التي تصدر الإعلان أو تفعل بالفعل الانفرادي الدخول في التزام وقبول الالتزام القانوني الدولي، الأمر الذي يمكن لها القيام به لدى ممارسة سلطة التقيد الذاتي التي يخولها إياها القانون الدولي. وهناك آثار عملية هامة لاستقلال الالتزام. وكما جاء في التقرير، عندما تبت المحاكم فيما إذا كان فعل ما فعلاً انفرادياً بحتاً وتحدد آثاره القانونية، تقوم بالنظر في صيغة الفعل وليس في سلوك الدولة الأخرى، حتى وإن كان بإمكان هذه الدولة أن تحصل على حقوق على النحو الذي أكدته محكمة العدل الدولية في الأحكام التي أصدرتها في قضيتي التجارب النووية.

٢٤- ويشير الفصل الثاني إلى الأساس القانوني للطابع الملزم للأفعال الانفرادية للدول. وينبغي في المقام الأول، كما هو الحال في قانون المعاهدات الذي ينص على تنفيذ كل معاهدة بحسن نية، أن يحترم الإعلان الانفرادي بنفس الطريقة. ونظراً للحاجة إلى الثقة المتبادلة واليقين في القانون الدولي، ينبغي أن يعتبر حسن النية أيضاً أساسياً بالنسبة للطابع الملزم للأفعال الانفرادية للدول. وعلاوة على ذلك، فإن قرارات محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية، والتي تعتبر أساسية لدراسة مصادر القانون الدولي والالتزامات الدولية، أوضحت أن حسن النية هو الأساس الذي يستند إليه الفعل الانفرادي الجوهري، الذي كان وعداً في هذه الحالة. ويستند الطابع الملزم لهذه

الأفعال الصادرة عن الدولة أيضاً إلى سلطة التقيد الذاتي المستمدة بالتأكيد من القدرة على الفعل على الصعيد الدولي ومن القدرة على عقد التزامات دولية لا تخضع بالضرورة لمبدأ المعاملة بالمثل. ويمكن للدولة أن تعقد التزامات دولية بصورة انفرادية أو بصورة مستقلة، في إطار ممارستها لسيادتها والأهلية التي يمنحها إياها القانون الدولي. وعليه فإن الطابع الملزم لإعلان قانوني انفرادي صادر عن الدولة لا يعتمد على أية مصلحة قانونية قد تنشدها الدولة الثالثة وإنما على النية الحقيقية للدولة التي صدر عنها، الأمر الذي تكون له آثار عملية هامة عند تأويل المحاكم الدولية لفعل من هذا النوع.

٢٥- ويذكر مرة أخرى أن الطابع الملزم لقانون المعاهدات أساسه قاعدة "العقد شريعة المتعاقدين" كما يتضح من المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وقياساً على ذلك، يمكن في حالة الأفعال الانفرادية استخدام قاعدة خاصة مثل قاعدة "الوعد ملزم لصاحبه" في حالة الوعد بالتحديد. ويمكن أيضاً في هذا الصدد استخدام قاعدة "الفعل ملزم لصاحبه" أو بعبارة أكثر تحديداً "الإعلان ملزم لصاحبه" كأساس للطابع الملزم للإعلانات الانفرادية للدولة.

٢٦- ولذلك فإن وضع تعريف أمر أساسي للعمل المقبل، ويسعى التقرير الأول إلى تقديم عناصر هذا التعريف. ويمكن اعتبار الإعلان الانفرادي البحث من المظاهر المستقلة الواضحة التي لا لبس فيها للإرادة، التي تعرب عنها دولة من الدول صراحة وعلناً بهدف إنشاء علاقة قانونية، وبوجه خاص، إنشاء التزامات دولية لنفسها إزاء دولة أو أكثر لم تشارك في إعداده، من غير أن تحتاج هذه الدولة أو تلك الدول إلى قبوله أو اتباع سلوك في وقت لاحق يعبر عن هذا القبول.

٢٧- وواضح أن الأفعال الانفرادية للدول موجودة بالتأكيد في القانون الدولي. وبعض هذه الأفعال مستقل حقاً بمعنى أنها ذات طابع انفرادي بحت ولا تخضع لأي مظهر آخر من مظاهر الإرادة، ويتم من خلالها إنشاء علاقات قانونية جديدة. ويتسم نظر اللجنة في هذه الأفعال بفائدة عملية وأهمية سياسية كبيرة إذ يجب أن يتكيف القانون الدولي مع واقع الحياة المتمثل في ازدياد لجوء الدول إلى أفعال انفرادية ينطوي الكثير منها على مضمون قانوني ويقع بعضها في إطار الأفعال الانفرادية البحتة. وإذا رأت اللجنة أن إعلاناً انفرادياً ما يمثل، بوصفه فعلاً يمكن أن ينشئ قواعد قانونية دولية، موضوعاً لصياغة قواعد تحكم تنفيذه فسيكون من المستصوب النظر فوراً في نطاق العمل المقبل. ولتحقيق هذه الغاية يكون من المفيد إعادة تشكيل الفريق العامل المنشأ في الدورة السابقة. ومن المستصوب أيضاً التقدم في العمل المتعلق بمضمون المشروع ونطاقه بغية التوصل إلى قرار بشأن هذه المسألة. وتجدر الإشارة إلى ضرورة استثناء الأفعال الانفرادية خلاف الإعلانات من الوثيقة النهائية. وقد أشارت اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ إلى المعاهدات، أو الاتفاقات المكتوبة، الأمر الذي لا يعني أنه لا توجد صكوك أخرى للاتفاقيات في القانون الدولي. لهذا رأى أنه ينبغي لكل عمل آخر بشأن هذا الموضوع أن يراعي قانون المعاهدات مراعاة دقيقة جداً، لا من حيث الشكل فحسب بل أيضاً من حيث الإجراءات الذي اتبع في اعتماد اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ والمنهجية التي استخدمت آنذاك.

٢٨- وشكر جميع الأشخاص الذين ساعدوه بتعليقاتهم وساندوه خلال الاضطلاع بعمله.

٢٩- السيد براونلي هنا المقرر الخاص على تقديمه تقريراً مفيداً جداً عما قد يكون إلى حد بعيد أصعب المواضيع المدرجة في جدول أعمال اللجنة وأكثرها تغييراً، بل هو موضوع ذو تطبيقات عملية هامة، وهذا ما يدركه الزملاء الذين مارسوا عملهم أمام المحاكم الدولية. ولعل من السابق لأوانه تحديد الشكل النهائي لأعمال اللجنة، غير أن ذلك يحدد طريقة العمل. وقال إن انطباعه الأول هو أن أنفع شكل يمكن أن تتخذه نتيجة هذا العمل هو شكل دراسة عرض الموضوع نظراً لطبيعته. ومن جهة أخرى، قد تكون محاولات تدوين الموضوع غير مفيدة بكل تأكيد.

٣٠- ومضى قائلاً إن مخاوفه بشأن هذا الموضوع نابعة من كونه يشك جداً في كون هذا الموضوع موضوعاً موحداً، وإذا كانت مخاوفه في محلها فإنها لا تعني أن الموضوع معيب، بل تعني أنه ينبغي لها مع ذلك أن تؤثر في طريقة طرق الموضوع. وقال إنه لا يرغب في فرض فئات محددة على موضوع "شامل" قد ينظر العالم الخارجي إليه نظرة أكثر التباساً. لهذا لا ينبغي أن تُعرف الأفعال الانفرادية تعريفاً ضيقاً حتى وإن ظل بإمكان اللجنة أن تصنفها بطرق مختلفة. وبرزت مسألة سلوك الدول والقبول أو الموافقة الضمنيين كما هو الحال في قضية قرار التحكيم الصادر عن ملك إسبانيا في ٢٣ كانون الأول/ديسمبر ١٩٠٦، الذي ألزمت فيه نيكاراغوا بقرار تحكيم يستند أساساً إلى سلوكها اللاحق. ورأى أنه لا ينبغي استخدام تعريف نظري لفعل انفرادي، إذا أمكن التوصل إلى هذا التعريف، كتعريف للولاية أيضاً. وأضاف قائلاً إنه لا يريد التلميح إلى أنه ليس من المفيد محاولة وضع مفهوم منفصل للفعل الانفرادي، على الأقل لبعض الأغراض. وقال إنه غير متأكد مما إذا كان من الحكمة أن تعتبر اللجنة هذا التعريف رسماً لحدود الموضوع. وفي نهاية المطاف، فحتى قبول ما ينبغي قبوله وهو قيام المقرر الخاص بوضع أشكال مختلفة من أشكال الموضوع جانباً باعتبار أنها لا تقع في نطاق ولاية اللجنة، لا ينفي كون اللجنة تعالج مجموعة من المؤسسات القانونية المنفصلة. وحتى من نظرة خاطفة حدد بالفعل خمس مؤسسات من هذا القبيل.

٣١- أولاً، هناك الموافقة الضمنية القائمة على أساس السلوك بما في ذلك الصمت. ثانياً، هناك مسألة إمكانية الاعتراض. ورغم أن قضية مصادات الأسماك (المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية ضد النرويج)^(١٢) ربما تم البت فيها على أساس القانون الدولي العام المتعلق بنظام خطوط الأساس، فقد استند الاستدلال في القرار، خاصة في الصفحات الست الأخيرة من الحكم، إلى إمكانية الاعتراض أساساً. والواقع أن المملكة المتحدة، التي هي على كل حال دولة مشاطنة أخرى ودولة تضرر صيادوها مباشرة من تطور النظام النرويجي لخطوط الأساس بعد عام ١٩٠٦، التزمت الصمت ولم تصدر أي احتجاج رسمي حتى عام ١٩٣٣. وبذلك فإن إمكانية الاعتراض ربما تشكل جزءاً من نفس الفئة من الاحتجاجات والتحفظات على الحقوق.

٣٢- ثالثاً، هناك الإغلاق. وقال إنه رغم كل الاحترام الواجب للمقرر الخاص، غير مقتنع بأنه ما زال يمكن وصف الإغلاق في القانون الدولي وصفاً مناسباً بأنه مؤسسة من مؤسسات المبادئ الأنغلو - ساكسونية. وتوجد

حالياً مواد فقهية راسخة تماماً في محكمة العدل الدولية أولها الفقرة ٢٦ من الأحكام الصادرة في قضيتي الجرف القاري لبحر الشمال، هذه الفقرة التي تدخل في القانون الدولي العام صيغة من صيغ مفهوم الإغلاق مشروطة بشرط الاعتماد المضمر. وتوجد حالياً ست قضايا من هذا النوع تشير خمس منها إلى هذه الفقرة ذاتها.

٣٣- رابعاً، هناك إعلانات ملزمة في حد ذاتها بالاستناد إلى حسن النية، وهذا ما قبلته محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية. خامساً، جزء كبير من الدليل على المسؤولية الألبانية الذي استندت إليه المحكمة في قضية قناة كورفو، تمثل في ما يسمى "موقف" ألبانيا، أي تصريحاتها وصمتها خلال الفترة التي تلت انفجار الألغام. وجميع هذه الأمثلة تشير إلى أن نية الدولة الأولى صاحبة الفعل لا تمثل في جميع الحالات شرطاً ضرورياً لوجود آثار قانونية. وهذا جانب آخر ينبغي للجنة أن تحرص فيه على استخدام الفئات بوصفها فواصل مفيدة بدلاً من أن تضع للموضوع حدوداً خارجية متشددة لا حاجة إليها.

٣٤- السيد هافنر قال إن كل المؤسسات الخمس التي أشار إليها السيد براونلي ناتجة عن "أنشطة" أو "مواقف" الدول لا عن "أفعال" الدول حسب ما يفهم من هذا اللفظ عادة. فهل ينبغي أن يفهم أن الفعل الانفرادي فعل يشمل جميع أنشطة الدولة التي تخلف أثراً أم فعلاً يشمل فقط أنشطة الدولة التي يكون القصد منها إحداث أثر قانوني، وفي هذه الحالة يغطي لفظ "الفعل" مجاًلاً أضيق من لفظ "النشاط"؟

٣٥- السيد براونلي قال إنه يقر بأن من المؤكد وجود مشكلة في هذا الصدد. وفي الوقت ذاته لا يرى أن الأمثلة الخمسة كافة التي ساقها تشمل أنشطة أو سلوكاً. وتعتبر قضيتا التجارب النووية قضيتين مرتبطتين بأفعال انفرادية، وعلى الرغم من وجود جانب غامض بدون شك، سيمثل اقتصار اللجنة على بعض أنواع الأفعال الانفرادية موقفاً مذهبياً مغالي فيه. ويوجد في كثير من الأحيان نمط للسلوك يشمل أفعالاً انفرادية وكذلك حالات صمت ذات دلالة. أما فيما يتعلق بسؤال السيد هافنر بشأن ضرورة وجود نية قانونية من نوع ما، فإن هذه النية تمثل شرطاً يلائم بعض جوانب الموضوع وليس جميعها. وقد يشكل الإقرار بأن الموضوع معقد ومتشعب مخرجاً أسهل من الإصرار على أن الموضوع أكثر تكاملاً مما هو عليه حقاً.

٣٦- السيد غوكو قال إن التقرير الأول عن الأفعال الانفرادية للدول يحتوي على عرض مقنع لما لا يمكن أن يعتبر من الأفعال الانفرادية. وبينما توجد بلا شك أفعال انفرادية رسمية للدول في القانون الدولي فإن أغلبية هذه الأفعال تقع مع ذلك في نطاق العلاقات التعاقدية.

٣٧- وقال إن المقرر الخاص ذكر أيضاً في الفقرتين ٩٦ و ٩٧ من التقرير الأول أن الدول تقوم بعدد من الأفعال التي يمكن أن تعتبر داخلية في نطاق المعاهدات؛ وأشار إلى عدد من الأفعال القانونية التي تعتبر انفرادية من حيث الشكل ولكنها تدخل في نطاق قانون المعاهدات بحد ذاته. وأشار التقرير بعد ذلك إلى مجموعة متنوعة من الأفعال الأخرى للدول التي لا تدخل في فئة الأفعال الانفرادية، رغم الآثار القانونية الناتجة عنها ورغم كونها ملزمة للدولة المعنية. واستشهد التقرير بالمادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية التي تورد المصادر الرسمية الرئيسية للقانون الدولي دون الإشارة، مع ذلك، إلى الأفعال الانفرادية للدول. وعدم الإشارة إلى الأفعال الانفرادية

للدول في المادة ٣٨ لا يمكن أن يمنع في حد ذاته، بطبيعة الحال، اعتبار هذه الأفعال كمصدر من مصادر القانون الدولي.

٣٨- ومضى قائلا إن التقرير سعى أيضا سعياً جدياً لفصل الأفعال القانونية للدول عن أفعالها السياسية. ووضع حد فاصل بينهما ليس مهمة سهلة. ورغم محاولة تعريف الفعل السياسي بأنه الفعل القائم على الإرادة السياسية للدولة فاعلة هذا الفعل الذي يكمن أساس طابعه الإلزامي في مبادئ الأخلاق والسياسة، فإن نية الدولة لدى دخولها في هذا الالتزام هي التي تحدد في نهاية الأمر طابعه القانوني أو السياسي.

٣٩- وقال أيضا إن الهدف من المناقشة الحالية هو القيام أولاً بتحديد العناصر المكونة لتعريف الفعل القانوني الانفرادي عن طريق النظر في الأفعال والأشكال المختلفة لتصرفات الدول، وتقرير ما إذا كانت هذه العناصر موجودة في القانون الدولي، وتقرير ما إذا كان من الممكن، في حالة وجودها، أن تكون القواعد التي تحكم تلك الأفعال موضوعاً للتدوين والتطوير التدريجي. ويتفق هذا الهدف اتفاقاً كاملاً مع الولاية التي أناطها الفريق العامل بالمقرر الخاص في الدورة التاسعة والأربعين للجنة^(١٣).

٤٠- وبوجه عام، لا يمكن أن تكون أفعال الحكومات وتصرفاتها موجهة إلى التوصل إلى اتفاقات، رغم قدرتها على إحداث آثار قانونية. وبينما توجد بعض الأفعال المحددة التي يمكن أن تعتبر أفعالاً انفرادية، أي الاحتجاج، والوعد، والتنازل، والاعتراف، والإعلان، لا تزال توجد أفعال كثيرة لا يمكن اعتبارها أفعالاً انفرادية إلا عن طريق تفسير العناصر المكونة لها. واعترف المقرر الخاص في استنتاجاته بصعوبة تحديدها ووضعها في فئة معينة. وأعرب عن رأي مماثل لهذا في اللجنة السادسة. وهنا بالتحديد تكمن الصعوبة: فرغم أن الممارسة والمذاهب والفقه فيما يتعلق بأفعال الدول وتصرفاتها لا تعاني من النقص إلا أنها ليست متناسقة دائماً.

٤١- وقال إن الهدف من الطابع الإلزامي في القانون الدولي هو إلزام الدولة المعنية بأفعالها أو تصرفاتها. ولا بد للفعل الانفرادي من أن يؤدي إلى عواقب، حتى في حالة عدم وجود نية للتعهد بعهد كما في المعاهدات. ففعل كهذا قد يؤثر على دولة ثالثة أو طرف ثالث تأثيراً يمكن أن تترتب عليه في الواقع آثار قانونية أو التزامات قانونية. ولكن قد يصعب تحديد هذه الأفعال واكتشاف قدر من الاتساق بينها أو نمط فيها. فالإلزام جراء فعل انفرادي يعتمد إلى حد بعيد على تقدير الوقائع. ففي قضيتي التجارب النووية، قررت المحكمة أن فرنسا ملزمة قانوناً بإعلانها توقفها عن إجراء تجارب نووية في الجو. بيد أنه في قضيتي الجرف القاري لبحر الشمال، رأت نفس المحكمة أنه لا يرجح افتراض التقيد بصورة انفرادية من خلال تصرف ما بالالتزامات المنصوص عليها في اتفاقية ما، ورأت وجوب أن يكون تصرفها ثابتاً تماماً في مثل هذه الحالة.

(١٣) انظر حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢٤، الفقرة ٢٠٩.

٤٢- وبدا له أن التقرير الأول لا يتناول الآثار أو العواقب إلا لمأما. وسيكون الطابع الإلزامي للفعل الانفرادي وهما إذا كانت العلاقة القانونية الناشئة عنه قابلة للإنهاء بصورة انفرادية وخاضعة لإرادة الدولة صاحبة الفعل. فإذا ألغي الفعل أو أنهى بصورة انفرادية، ماذا يكون مصير أثره الإلزامي؟

٤٣- وقال أخيرا إن التقرير يبين المعايير للتعريف الدقيق للأفعال الانفرادية ويحدد الأساس القانوني لطابعها الإلزامي. بيد أنه يشك فيما إذا كانت هذه المعايير كافية لشمول جميع الأفعال. وفيما يتعلق بالأساس القانوني، رأى أن مبدأ حسن النية وحده لدى الدولة صاحبة الإعلان أو الوعد يمكن أن يستخدم كأساس قانوني للإلزام. فإذا أعربت الدولة عن حسن النية هذا، انتفى عندئذ ما يدعو إلى إحالة الموضوع على محكمة دولية.

٤٤- السيد لوكاشوك استرعى النظر إلى الفقرة ٤٥ من التقرير الأول عن الأفعال الانفرادية للدول التي ذكر فيها المقرر الخاص أن إلزامية الارتباط السياسي تكون أحيانا أكثر فعالية وأهمية من إلزامية الارتباط القانوني. وقال إن السيد بيليه اعتذر لاضطراره لمخالفة هذا الرأي طارحاً رأيه الشخصي الذي يفيد أنه يرى بأن الالتزامات القانونية هي الأعلى دائما. بيد أن السيد بيليه إذا رأى وهو في طريقه إلى الجامعة لإلقاء محاضرة وفاء للالتزام القانوني طفلا يغرق في بحيرة، فإنه سيتدخل قطعاً لإنقاذ الطفل، مقدماً بذلك واجبه الأخلاقي على التزامه القانوني.

٤٥- وأهم من ذلك أن المقرر الخاص لم يتحدث عن تفوق التطبيقات السياسية ولكنه تحدث عن فعاليتها، وهناك فرق كبير بينهما. ففي أثناء الحرب الباردة، مثلاً، نشأت مجموعة معقدة من "قواعد اللعبة" بين اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية والولايات المتحدة الأمريكية في مجال الأمن. واعترف الجانبان بالفعالية الكبيرة لتلك القواعد السياسية، التي تفوق، بالتأكيد فعالية بعض المعاهدات. بيد أن ذلك لم يقلل من حجية المعاهدات والدور الذي تؤديه. ولاحظ الجنرال ديغول ذات مرة أن المعاهدات مثل النساء: حسناوات ما دمن صغيرات السن. وأما الشعار الأنسب من ذلك للمحامين فهو المعاهدات مثل النساء، إذ النساء يبقين دائما نساء.

٤٦- وقال إن المقرر الخاص ينظر إلى مصادر القانون الدولي كسبل وإجراءات لإنشاء القانون الدولي والقواعد الدولية. ومن المسلم به تماما أن مصادر القانون الدولي لا تشير فقط إلى سبل إنشاء القواعد ولكنها تشير أيضا إلى الشكل الذي تتخذه هذه القواعد. وبهذا المعنى استخدمت محكمة العدل الدولية مفهوم المعاهدات في أعمالها. ومن الواجب أن يلجأ المقرر الخاص إلى هذا المفهوم لحل المشكلة الرئيسية في التقرير الأول وهي التالية: إن كون الأفعال الانفرادية للدول لا تشكل مصدرا من مصادر القانون لا يعني أنه لا يمكن للدول أن تنشئ قواعد في القانون الدولي عن طريق أفعالها الانفرادية (الفقرة ٨١). بيد أن كون الفعل الانفرادي لا يشكل مصدرا من مصادر القانون الدولي يجعل من غير الممكن له، في حد ذاته، على ما يبدو، أن ينشئ قواعد في القانون الدولي. وكما أكد المقرر الخاص بحق، فإنه يمكن للفعل الانفرادي أن ينشئ التزاما دوليا للدولة، ولكن هذه مسألة أخرى.

٤٧- وقال إنه يشك أيضا في صواب رأي المقرر الخاص بأن الفعل الانفرادي يمكن أن ينشئ علاقات قانونية انفرادية. وبدا له أنه ينبغي للعلاقات القانونية أن تكون دائما ثنائية على الأقل. فالحب يمكن أن يكون من جانب واحد، ولكن لا يوجد عقد زواج انفرادي. ولذلك لا يمكن الأخذ بالطرح الوارد في الفقرة ١٣٣ من التقرير الأول والقاتل بأنه ينبغي فهم الفعل الانفرادي بأنه الفعل الذي يمكن أن يعزى إلى دولة أو أكثر والذي ينشئ علاقة قانونية

جديدة بدولة ثالثة لم تشترك في ذلك الفعل. فلا يمكن في الواقع إنشاء علاقة قانونية من هذا النوع دون موافقة الدولة الثالثة. وبرزت مسألة هامة بصدد الفعل الانفرادي الذي يشمل عدة دول، ومن المؤسف أن المقرر الخاص لم يتناولها وهي المسألة التالية: ما هي علاقات والتزامات المشتركين في الفعل الانفرادي، وما مدى إلزاميتها؟ وإذا اهتدى المقرر الخاص بالممارسة، أصاب في تعريف القاعدة المنشئة للقوة الإلزامية للفعل الانفرادي بأنها مبدأ حسن النية. فلا ضرورة بالتالي لإنشاء أي قاعدة خاصة مثل القاعدة التي تقول إن "الإعلان يلزم صاحبه" التي يقترحها المقرر الخاص في الفقرة ١٥٧. فمبدأ حسن النية يعتبر كافياً.

٤٨- وقال إن هذه المسائل التي تقبل الجدل تؤكد تعقيد الموضوع. ولذلك فإن من المستصوب أن تحدد العناصر الأساسية للدراسة منذ البداية. وفي رأيه أنه من المفيد الرجوع أولاً إلى القانون الوطني الذي يمكن أن يتبين منه أن القانون الروماني لم يعلق قط أي أهمية على المظهر الانفرادي لإرادة الفرد؛ فالاتفاقات وحدها هي التي تترتب عليها عواقب قانونية. كما لا يرد مفهوم الأفعال الانفرادية في القانون المدني الفرنسي، الذي يشير فقط إلى أشباه العقود، وهي مسألة مختلفة. إلا أنه ينبغي الاعتراف بوجود مفهوم *Rechtsgeschäft*، المعروف في القانون الألماني، هذا المفهوم الذي يعتبر قريباً من مفهوم الفعل الانفرادي. وينص القانون المدني الإيطالي لعام ١٩٣٨ على مفهوم "الوعود الانفرادية" التي ليست ذات أهمية قانونية إلا إذا نص عليها القانون. وينطوي هذا المفهوم على آثار هامة للغاية فيما يتعلق بالقانون الدولي: فالأفعال الانفرادية يمكن أن تكون مهمة إذا نصت عليها قواعد القانون الدولي. وذكر القاضي جيسوب، عام ١٩٦٢، في رأيه المنفصل في قضيتي جنوب غرب أفريقيا أن "العقود الانفرادية" ممكنة في الولايات المتحدة (انظر الصفحة ٤٠٣ من الرأي المنفصل). بيد أنه ليس من الواضح ما هو الذي يشير إليه.

٤٩- وقال إنه يتبين من الاستعراض الموجز للقانون الوطني أن النظم الوطنية تترك مجالاً ضيقاً جداً، إن وجد، للأفعال القانونية الانفرادية. ولذلك، يشغل القانون الدولي مكاناً خاصاً في هذا الصدد، موفراً مجالاً أوسع نطاقاً للأفعال الانفرادية. ومن الجدير بالذكر أن غروسيوس اعتبر الوعود، وكذلك الاتفاقات، مصدرين من مصادر الالتزامات القانونية، بشرط هام وهو أنه لا يمكن أن يكون للوعد أثر قانوني إلا عند قبوله من الطرف الذي وجه إليه^(١٤). ومن المؤسف أن ذلك يعني أنه لم يعد وعداً فحسب. وربما بات أقرب إلى مفهوم الولايات المتحدة للعقود الانفرادية.

٥٠- وأضاف قائلاً إن قضية الأفعال الانفرادية أثارت كثيراً في ممارسة المحاكم الدولية، كما في قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية وقضية المناطق الحرة في ساغوي العليا ومقاطعة جكس^(١٥). ولكن الفعل الانفرادي في مثل هذه القضايا كثيراً ما كان عنصراً من عناصر العمل الثنائي. ومن الواضح كل الوضوح أن القانون الدولي قد

(١٤) H. Grotius, *De jure belli ac pacis, libri tres* [1646] (Book II, Chap. XI, para. XIV) *The Classics of International Law*, Carnegie Endowment for International Peace (Oxford, Clarendon Press, 1925), vol. II.) الترجمة الإنكليزية).

(١٥) *Judgment, 1932, P.C.I.J., Series A/B, No. 46, p. 96*

أخذ بمفهوم الفعل الانفرادي في الحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية. ومن المؤكد أن الحكومة الفرنسية لم تعط في إعلانها الانطباع بانصراف نيتها إلى الارتباط بالتزام قانوني. بيد أن المحكمة ذكرت أن وجود هذه النية كان عنصراً حاسماً. ووضع ميثاق محكمة نورمبرغ^(١٦) الضمانات في نفس مرتبة المعاهدات بتعريف الجرائم التي ترتكب ضد الإنسانية بأنها الإعداد للحرب أو شن الحرب في انتهاك للمعاهدات أو الاتفاقات أو الضمانات.

٥١- وقال إنه تمكن من الكشف عن فعل انفرادي حقيقي واحد فقط، وأن هذا الفعل لم ينشئ، في الواقع، التزامات فحسب ولكنه أنشأ قواعد دقيقة على الصعيد الدولي. وهذا الفعل هو الإعلان الذي صدر عن الحكومة المصرية بشأن قناة السويس في عام ١٩٥٧^(١٧)، والذي أنشأ النظام القانوني للقناة. ولقد عبرت مصر عن قصدتها في هذا الإعلان بوضوح، وهو استخدام الإعلان كصك من الصكوك القانونية الدولية.

٥٢- وأضاف قائلاً إن جميع الأفعال الانفرادية الأخرى تعتبر من "أفعال طرف ثالث" بالنسبة للدول الأخرى أي أنها لا تنشئ حقوقاً أو واجبات دون موافقة هذه الدول وأنها لا تنشئ علاقات قانونية. بيد أنه إذا استفادت الدول نفسها التي تعتبر طرفاً ثالثاً من بعض الحقوق فإنها تصبح عندئذ ملزمة بالوفاء ببعض الواجبات. وهناك من ناحية أخرى قدر كبير من الأفعال الانفرادية التي لا يملكها ما يدل على أن فاعليها قصدوا بها أن تكون لها قوة القانون. ولكن يمكن مع ذلك أن تترتب على هذه الأفعال آثار قانونية وفقاً لقواعد الإغلاق (estoppel).

٥٣- وقال إن إحدى السمات المحددة للأفعال الانفرادية التنازل عن الحقوق. وأكدت المحاكم الدولية في ممارساتها أنه ينبغي دائماً الإعراب عن هذا التنازل صراحة. فلا يمكن افتراضه أو استنتاجه. وهناك سمة محددة أخرى هي الاعتراف، وذلك وفقاً لما ذكرته محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن المركز الدولي لأفريقيا الجنوبية الغربية (انظر ص ١٣٥).

٥٤- ويؤدي القبول دوراً أساسياً في تكوين قواعد القانون الدولي، فهو يشمل العرف والتقاليد. وهو يتضمن بالمثل السكوت أو عدم الاحتجاج في الحالات التي تتطلب إجراء إيجابياً. وفي أحوال كثيرة، يؤدي القبول إلى آثار قانونية محددة بدقة. وأخيراً، يؤدي الاحتجاج، وهو فعل انفرادي بحت، إلى آثار قانونية أيضاً. وهذه هي الأنواع الرئيسية للأفعال الانفرادية، ولكن تبقى للمقرر الخاص مهمة معقدة هي مهمة تحديد وتصنيف الأنواع الكثيرة الأخرى التي لم تذكر بعد.

(١٦) ميثاق المحكمة العسكرية الدولية المرفق باتفاق لندن المؤرخ في ٨ آب/أغسطس ١٩٤٥ لمحكمة ومعاقبة مجرمي الحرب الرئيسيين من دول المحور الأوروبي (United Nations, Treaty Series, vol. 82, p. 279).

(١٧) الإعلان (مع رسالة إحالته إلى الأمين العام للأمم المتحدة) بشأن قناة السويس وترتيبات تشغيلها (القاهرة، ٢٤ نيسان/أبريل ١٩٥٧) (United Nations, Treaty Series, vol. 265, p. 299).

٥٥- وقال في ختام كلمته إن هناك بعض القضايا التي ينبغي معالجتها في العمل المقبل بشأن الموضوع وهي: كيف يمكن إثبات قصد الدول إضفاء طابع الإلزام القانوني على الفعل الانفرادي؟ وما هو دور الدول التي تعتبر طرفاً ثالثاً في إقامة علاقة قانونية بناء على فعل انفرادي؟ وما هو النظام الذي ينبغي أن يُقام لإلغاء أو تعديل الفعل الانفرادي؟

٥٦- السيد إيكونوميدس شكر المقرر الخاص على تقريره الأول الممتاز الذي حدد بدقة وحكمة عناصر الموضوع الذي يعتبر بالتأكيد أحد أصعب المواضيع في القانون الدولي. ولم يتم بعد وضع نظرية متناسقة للأفعال الانفرادية للدول، وذلك خلافاً لمجالات أخرى من مجالات القانون مثل الأفعال التعاهدية والعرف الدولي. ولذلك سيكون عمل اللجنة في المستقبل أكثر ميلاً إلى التطوير التدريجي للقانون منه إلى تدوينه.

٥٧- وقال إنه ينبغي استبعاد بعض فئات الأفعال الانفرادية من نطاق الدراسة. وإحدى هذه الفئات الأفعال الانفرادية التي يكون الهدف الوحيد منها التأثير على الصعيد المحلي فقط والتي لا تترتب عليها آثار على الصعيد الدولي. وينبغي أيضاً استبعاد بعض الأفعال الانفرادية التي لا تترتب عليها آثار على الصعيد الدولي. وهناك بعض الأفعال الانفرادية التي تترتب عليها آثار على الصعيد الدولي والتي ينبغي استبعادها أيضاً. ومن هذه الأفعال تلك التي تمارس الدولة بها السلطات المخولة لها بموجب القانون الدولي مثل السلطات المتعلقة بالبحر الإقليمي أو المنطقة المتاخمة أو المنطقة الاقتصادية الخالصة.

٥٨- ومن الأفعال الأخرى التي ينبغي أن تُستبعد من الدراسة الأفعال التي تفي الدول من خلالها بالتزاماتها الدولية على الصعيد المحلي. ومن الأمثلة على ذلك تنفيذ قرارات مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة أو تنفيذ توجيهات الجماعات الأوروبية. وينبغي أيضاً استبعاد الأفعال الانفرادية التي يمكن أن تساهم في تكوين العرف الدولي بتعزيز مضمونه المادي أو الفتاوى القانونية، أو كليهما. وهذا صحيح أيضاً فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية المتصلة بمعاهدة دولية مثل الموافقة أو التصديق في البرلمان، والتحفظات، والإعلانات التفسيرية، والنقض. كذلك ينبغي استبعاد الأفعال الانفرادية التي تنتهك بها الدول عمداً أو بغير عمد القانون الدولي لكونها أفعالاً غير مشروعة يمكن أن تؤدي إلى مسؤولية دولية للدولة.

٥٩- وقال كذلك إنه ينبغي استبعاد أفعال المنظمات الدولية، بما فيها المحاكم الدولية، لتعلق الموضوع بحسب تعريفه بالأفعال الانفرادية للدول. ومع ذلك، يمكن الاستفادة من القانون الذي ينطبق على أفعال المؤسسات الدولية، الأكثر تطوراً من قانون الأفعال الانفرادية للدول، وكذلك الاستفادة من قرارات هذه الهيئات. بيد أنه لا يرى الغرض من التمييز بين الأفعال السياسية والأفعال القانونية للدول. فهو أولاً تمييز بالغ الدقة، والأفعال السياسية مساوية للأفعال القانونية من حيث صلتها بالموضوع. وليست طبيعة أو خصائص الفعل الانفرادي هي أهم ما في الأمر بل النية التي ينطلق منها، وبوجه خاص انصراف النية إلى إحداث أثر على الصعيد الدولي.

٦٠- وقال إنه يعتقد أن السكوت، والقبول، والإعلانات التي تصدر عن موظفي الدولة أمام المحاكم الدولية، والإخطارات تستحق، رغم ما قدمه المقرر الخاص من حجج مقنعة تدعو لاستبعادها من نطاق الموضوع، البحث في العمق بغية تحديد الحالات والظروف التي يمكن أن تنشئ فيها حقوقاً والتزامات غير تعاهدية على الصعيد

الدولي. ومن الواضح أن الاستقلال في تأدية الفعل هو العنصر الحاسم ولكن ينبغي أيضاً مراعاة بعض الأفعال غير الشكلية التي يمكن أن تنشئ مثل هذه الحقوق والالتزامات بشكل غير مستقل. ويمكن أن يؤدي هذا البحث إلى تيسير التوصل إلى قرار نهائي بشأن ما إذا كان ينبغي استبعاد هذه الأفعال غير الشكلية من الموضوع أو اعتبارها استثناءات منه.

٦١- وقال إن من المناسب التمييز بين الأفعال الانفرادية الشكلية والأفعال الانفرادية الجوهرية. وصحيح أيضاً أن أغلبية الأفعال الانفرادية ترد في إعلان وأن الإعلان يعتبر، وفقاً لذلك، أكثر الأفعال الانفرادية الشكلية شيوعاً. ومع ذلك، لا يمكن استبعاد احتمال أن ترد الأفعال الانفرادية في المستقبل في نصوص تشريعية أو تنظيمية أخرى.

٦٢- ثم تساءل عن الأهداف التي ينبغي للجنة أن تضعها لنفسها. وقال إنه ينبغي للدراسة بالطبع أن تعرف الفعل الانفرادي تعريفاً دقيقاً مبينة أنه ينشئ بعض الحقوق والالتزامات للدول. وعادة، لا تنشئ الأفعال الانفرادية حقوقاً موضوعية مثل الحقوق التي تؤدي إليها، طبقاً لتمييز مذهبي، المعاهدات التي تشكل قانوناً مقابل المعاهدات التعاقدية. ولقد أشار السيد لوكاشوك من قبل إلى استثناء من هذه القاعدة، ويمكن بالمثل الإشارة إلى البلاغات السياسية التي تصدر بعد اجتماعات رؤساء الدول لأنها إعلانات انفرادية تعالج أحياناً قضايا قانونية وتضع أيضاً مبادئ معيارية، ولكن هذه البلاغات ليست معاهدات أو اتفاقات. بيد أن هذه الحالات هي الاستثناء وليست القاعدة. فالأفعال الانفرادية تنشئ أساساً حقوقاً والتزامات ذاتية ولكنها عندما تنشأ على الصعيد الدولي تقع في نطاق القانون الدولي ويمكن بالتالي أن توصف وصفاً سليماً بأنها من مصادر القانون الدولي.

٦٣- ولقد ذكر المقرر الخاص الاعتراف، والوعد، والتنازل والاحتجاج باعتبارها من الأفعال الانفرادية التي يمكنها، في بعض الظروف، أن تنشئ حقوقاً والتزامات على الصعيد الدولي ولكنه شخصياً يحتاج أن الإغلاق أيضاً يقع في هذه الفئة. ويتعين بحث هذه الأفعال بدقة ويلزم تحديد خصائصها المعينة، والأساس الذي تقوم عليه، والأطراف التي بإمكانها اعتمادها، والشكل الذي أعلنت فيه، واتفاقها مع القانون الدولي، ونية الدول في اعتمادها. وكما أشار السيد غوكو والسيد لوكاشوك، يلزم أيضاً دراسة مسألة إلغاء الفعل الانفرادي والتي تعتبر مسألة دقيقة والتي لا تستند إلى مبدأ المعاملة بالمثل، خلافاً للفعل التعاهدي.

٦٤- السيد فيراري برافو قال إن الفقه في بلده قد تصور الأفعال الانفرادية، ولكنه تساءل عما إذا كانت العملية في الواقع جديرة بالاهتمام، بل تساءل عما إذا كان ينبغي للجنة في الواقع أن تعنى بالدراسة التي يجريها حالياً المقرر الخاص، الذي قام، رغم ذلك، بعمل بارز في البناء على الأسس التي وضعها الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول، في الدورة التاسعة والأربعين.

٦٥- فإذا قام كيانان أو طرفان أو أكثر بأفعال انفرادية ضد بعضهم بعضاً، كان هناك دائماً تعهد متبادل يُعرف بأنه عقد أو معاهدة. ويكون الإجراء الذي تتخذه الأطراف نتيجة لذلك منشئاً، لأنه يوجد، بقصد من الأطراف شيئاً لم يكن موجوداً من قبل. ولذلك هناك ما يبرر تماماً وضع قواعد محددة بشأن التعبير عن هذا القصد وتنفيذه، أي تطوير قانون المعاهدات. ولكن إذا كان التعبير عن القصد صادراً من طرف واحد فقط، كما هو حال الأفعال الانفرادية، بحكم تعريفها، فهل يمكن وصفه في الواقع بأنه فعل منشئ؟ في رأيه أن القصد الذي لا يوضع موضع

التنفيذ لا يكون منشأً، وإن كان من الممكن أن تترتب عليه بعض الالتزامات القانونية في حالة استيفاء بعض الشروط المسبقة. وفي الواقع، تكون تأدية الفعل الانفرادي عادة استجابة لحالة قائمة قبله ويكون الدافع إليه في أحيان كثيرة هو النزاع على الحالة القائمة قبله.

٦٦- وفيما يتعلق بما إذا كان من الممكن أن يكون الفعل الانفرادي منشأً للقانون الدولي قال إن إعلان الحرب يشكل بلا شك فعلاً انفرادياً تترتب عليه آثار قانونية، ولكن في مثل هذه الحالات تحدد قواعد قانون الحرب كل شيء مسبقاً. فإذا كانت الأفعال الانفرادية لا تنشئ القانون الدولي وكانت مجرد شيء سيستدعي اللجوء إلى القانون الدولي، بات من المشكوك فيه أن من الضروري في الواقع تدوين هذا الموضوع. إن الذي يدعو إلى تنوع الأفعال الانفرادية بهذا القدر يرجع تحديداً إلى رغبة الدول في وجود هذا التنوع. وإذا كانت الأفعال الانفرادية محكومة باتفاقية دولية، كيف تصدر الإعلانات الانفرادية، وما هي الإعلانات التي ستكون سليمة، وما هي الآثار التي تترتب عليها؟ إن الدول لا ترغب في الواقع في السير في هذا الطريق لأنه يلغي إمكانية استخدام الإعلانات الانفرادية في أغراض أخرى.

٦٧- وقال في ختام كلمته إنه يمكن للجنة أن تناقش الموضوع في سياق حالات معينة فقط مثل القانون البيئي، وقانون الحرب، وليس بطريقة مطلقة. ولكن قد يتبين أن هذه العملية ليست مفيدة كثيراً وقد تجد اللجنة نفسها في طريق لا نهاية له.

٦٨- السيد ميليسكانو قال إن المناقشة برمتها لمسألة ما إذا كانت تترتب على الأفعال الانفرادية آثار قانونية يمكن وضعها بين موقفين متطرفين. ففي أحد الطرفين، يمكن القول إنه لا توجد عملياً أفعال قانونية انفرادية بل اتفاقات دولية فحسب مبرمة بطريقة مبسطة وبدرجات مختلفة من الشكلية، بحيث تقوم الآثار القانونية لهذه الأفعال على اتفاق بين الأطراف. ويمكن الاعتراض على ذلك بالإشارة إلى وجود حالات لا يحدث فيها رد فعل من الطرف الذي تستهدفه هذه الأفعال الانفرادية. ويمكن أن ينطبق هنا تماماً مبدأ "السكوت علامة الرضا" مشكلاً أساساً قانونياً للقول إنه، حتى في هذه الحالات، ينشأ اتفاق طوعي بين الطرفين. وقدم السيد فيراري برافو بعض الحجج المؤيدة لهذا الموقف المتطرف الذي يمكن الدفاع عنه رغم تطرفه.

٦٩- وقال إن عدم ذكر المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية للأفعال الانفرادية له قدر من الأهمية. فلقد ذكر المقرر الخاص أن بعض الأفعال الانفرادية لا تعتبر من مصادر القانون الدولي ولكنها تنشئ رغم ذلك التزامات دولية. وهذه هي الفكرة الأساسية التي ينبغي أن يعتمد عليها التقرير بأكمله، وينبغي للجنة أن تتوصل أولاً إلى اتفاق بشأنها لأنه بدون هذا الاتفاق يكون الأساس القانوني لأي تدوين ضعيفاً للغاية.

٧٠- وقال إن الموقف المتطرف الآخر هو القول بأن جميع الأفعال الانفرادية يمكنها أن تنشئ آثاراً قانونية في ظروف معينة. وعلى اللجنة أن تفرق بدقة بين الأفعال التي تنشئ بذاتها آثاراً قانونية والأفعال الأخرى المستمدة إما من اتفاق دولي، أو من القانون العرفي الدولي وهذا خطر كبير. وإذا أخذ بالقول إنه لا ينبغي للجنة أن تدرس الأفعال الانفرادية المستمدة من التزام تعاهدي، فكيف يمكن القول بأن الشيء نفسه لا ينطبق على الأفعال الانفرادية المستمدة من العرف الدولي؟

٧١- وقال في ختام كلمته إن "الأفعال الانفرادية للدول" هو أحد أصعب المواضيع للتدوين. وربما كان من الواجب على اللجنة أن تجري دراسة أدق له قبل أن تقرر الشروع في تدوينه. وستؤدي هذه الدراسة في حد ذاتها إلى نتائج هامة للغاية.

٧٢- السيد هافنر رد على النقطتين اللتين أثارهما السيد فيراري برافو قائلاً إن ولاية اللجنة التي حددتها الجمعية العامة^(١٨) تفرض واجب تدوين الأفعال الانفرادية، وهذا شيء لا يمكنها رفضه. والاحتمال الوحيد لاتباع منهج مختلف هو محاولة إقناع الجمعية العامة بإعادة النظر في قرارها. والقول بأن الأفعال الانفرادية لا ينبغي معالجتها إلا في السياقات الخاصة بها هو بمثابة القول إن المعاهدات ينبغي معالجتها في سياقاتها الخاصة بها وليس كظاهرة عامة في القانون الدولي. وللأفعال الانفرادية خصائص مشتركة، بصرف النظر عن سياقها، ويمكن أن تقوم اللجنة بدراستها.

٧٣- السيد فيراري برافو قال إنه ينبغي أخذ إعلانين في الاعتبار في حالة المعاهدات. ويلزم أولاً إثبات التكافؤ بين هذين الإعلانين والطريقة التي يستجيب بها أحدهما للآخر. ويوفر هذا في الواقع مادة كافية للتدوين. ويمكن تماماً وجود نظرية للمعاهدات دون معرفة الغرض من المعاهدات. وأما الحالة بالنسبة للأفعال الانفرادية فمختلفة تماماً.

٧٤- فالفعل الانفرادي هو فعل بشكله الخالص لا يمكنه أن ينشئ شيئاً إلا في سياقه، وبذلك يكون السياق أهم كثيراً من الفعل نفسه.

٧٥- السيد لوكاشوك هنا المقرر الخاص على تقريره الأول المفصل الذي نجح فيه، بوجه خاص، في حل مشكلة الالتزامات السياسية والقانونية. وقال إن الالتزامات السياسية هي في بعض الأحيان أكثر فاعلية وأهمية من حيث نتائجها من الالتزامات القانونية. وأشار إلى أن القواعد الدولية لا تقتصر على قواعد قانونية، وإنما تشمل أيضاً على قواعد أخرى تنظم التعاون بين الدول على مستويات عديدة، منها القواعد الأخلاقية وقواعد المجاملة بين الدول والأعراف والتقاليد، ومنها بوجه خاص قواعد السياسة الدولية، كالقواعد التي نشأت في أثناء عملية هلمسكي. وأضاف قائلاً إن منظمة الأمن والتعاون في أوروبا أنشئت بواسطة صكوك سياسية. وعليه، فإن مشكلة الالتزامات السياسية تتجاوز حدود الموضوع قيد المناقشة ولها مدلول أوسع نطاقاً.

٧٦- وأردف قائلاً إنه يتفق مع رجال القانون الذين يرون أنه لا يمكن الفصل بين القانون والسياسة، وأن لكل صك قانوني طابعاً سياسياً أيضاً. إلا أن المسألة المطروحة في حالتنا هذه ليست مضمون الالتزام وإنما طبيعة قوته الملزمة. فالدول تستطيع أن تسبغ على صك ذي مضمون واحد قوة ملزمة سياسية أو قانونية. وصكوك منظمة الأمن والتعاون في أوروبا تتضمن، مثلاً، عبارة خاصة تنقيد أن لأحكامها قوة ملزمة سياسية ولا يتعين تسجيلها لدى الأمم المتحدة بوصفها معاهدات دولية.

(١٨) قرار الجمعية العامة ١٦٠/٥١، الفقرة ١٣.

٧٧- وقال إن من الواضح أن موضوعاً جديداً قد برز في المناقشة: الاتفاقات المبسطة أو غير الرسمية. ويصعب التوصل إلى استنتاج بشأن الأفعال الانفرادية دون النظر في هذا الموضوع لأن الممارسة المرعية على نطاق واسع في مجال الاتفاقات غير الرسمية تقع بين قانون المعاهدات وتدوين الأفعال الانفرادية. ومن المهم دراسة الموضوعين بالتوازي بينهما.

٧٨- السيد سيما قال إن صعوبة معالجة الموضوع تؤدي إلى "تنحية" الأفعال الانفرادية التي تركز على الإغلاق أو، كما أشار السيد لوكاشوك، على المساواة بين مشكلة الأفعال الانفرادية ومشكلة الاتفاقات غير الرسمية. وموضوع الأفعال الانفرادية في الواقع أوسع من ذلك. فالاتفاق يعني ضمناً اتفاقاً في الأفكار بينما لا يؤدي الوعد الانفرادي مثلاً إلى آثار قانونية إلا بالقدر المقصود من الدولة الواعدة. ومن هذه الآثار التعويل على الفعل، الذي قد يعادل الإغلاق في بعض الأحوال.

٧٩- السيد روزنستوك قال إنه إذا كان التعويل أساسياً، وجد على الأقل مكافئ وظيفي للإرادة. وعندئذ يصبح الموضوع ثنائياً ويتحول إلى الاتجاه الذي أشار إليه السيد لوكاشوك لأن التعويل هو الذي ينشئ الحالة القانونية، التي تكون مماثلة تماماً لعرض وقبول، أي مماثلة للالتزام الطوعي الذي سيكون التعويل عليه معادلاً للقبول.

٨٠- السيد غوكو قال إن الجمعية العامة دعت اللجنة كذلك إلى النظر في موضوع الأفعال الانفرادية وإلى تحديد نطاقه ومضمونه. وما دام من المؤكد أن التدوين الفعلي صعب للغاية فإنه ربما يمكن للجنة أن تضع مبادئ توجيهية للدول، عملاً باقتراح المقرر الخاص، وهذا النهج يكون متفقاً مع تعليمات الجمعية العامة.

٨١- السيد ميليسكانو قال إنه يرغب في معرفة ما إذا كان السيد سيما يعتقد أن مبدأ "الأفعال ملزمة لأصحابها" يعتبر نظيراً لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين". وهل ينشئ الإعلان الانفرادي آثاراً قانونية إذا لم توافق عليه الدولة التي يوجه إليها الإعلان؟

٨٢- السيد سيما قال، رداً على النقطة التي أثارها السيد غوكو، إن وضع مبادئ توجيهية بشأن الموضوع قد يكون ضاراً بالغرض لأنه سيفرض قيوداً شديدة على الدول. والجانب الحسن في الأفعال الانفرادية هو حرية الدول في صياغتها بالعبارات التي تروق لها ما دامت تدرك أنها قد تؤدي إلى عواقب غير مرغوب فيها. وفيما يتعلق بسؤال السيد ميليسكانو قال إن مبدأ "الأفعال ملزمة لأصحابها" لا يقبل التطبيق لأن الأفعال لا تكون ملزمة إلا إذا كانت الدولة التي تقوم بالفعل الانفرادي ملزمة به. وعلى العكس من ذلك، فإن المعاهدات ملزمة تماماً. والواقع أنه وردت في دراسة حديثة بشأن الأفعال الانفرادية ست نظريات على الأقل في الطبيعة الإلزامية لهذه الأفعال.

٨٣- السيد إيكونوميدس قال إنه ليس متأكداً أن من اختصاص محكمة العدل الدولية إنشاء القانون ولكن من اختصاصها بالتأكيد بيان القانون، وقد قبلت اعتبار الأفعال الانفرادية كمصدر للحقوق والالتزامات الدولية. ولا يمكن في الواقع أن تتم المناقشة في اللجنة إلا بوجود بعض السوابق القضائية ذات الصلة وحيازتها لجميع المواد اللازمة لدراسة الأفعال الانفرادية. وقال فيما يتعلق بنقطة فنية إنه يتساءل عما إذا كان السيد فيراري برافو يقبل

بالقول إن قانون الحرب لم يعد موجوداً، بمعنى أنه لا ينطبق، بموجب ميثاق الأمم المتحدة، إلا في حالة الدفاع عن النفس.

٨٤- السيد إيردوثيا ساكاسا قال إن النقطة التي أثارها السيد إيكونوميدس بشأن محكمة العدل الدولية تتضح في قضيتي التجارب النووية وقضية النزاع على الحدود (بوركينا فاسو ضد جمهورية مالي)، التي ثبت فيها بوضوح الوجود القانوني للأفعال الانفرادية والآثار المترتبة عليها. وحكمت المحكمة، في جملة أمور، بأن قصد الدولة التي تقوم بالإعلان التقيد به هو وحده الذي يعطي لموقف الدولة طابع الإلزام القانوني. ولذلك فإن كل شيء يتوقف على قصد الدولة.

٨٥- وأما بصدد العلاقة بين الأفعال الانفرادية والأفعال الأخرى، أو فيما يتعلق بوجود سوابق قضائية كافية بشأن استقلال الفعل نفسه، فقد قال إن المحكمة حكمت في قضايا أخرى بأنه لا يلزم وجود نظير لكي تترتب على الإعلان آثار قانونية وبأنه لا يلزم أيضاً وجود موافقة لاحقة أو رد فعل آخر من دولة أخرى لأن ذلك لا يتفق مع الطبيعة الانفرادية المحضة للإجراء القانوني الذي يتم الإعلان به.

٨٦- وقال إن مهمة اللجنة هي تطوير هذه النصوص الأساسية القائمة في القانون الدولي.

٨٧- السيد رودريغيس ثيدينيو (المقرر الخاص) قال إن تبادل الآراء الأولي يؤكد الطابع المعقد للموضوع وأهمية العمل الذي قام به المقرر الخاص للمناقشة. ولقد حاول في تقريره الأول وضع منهج لنظرية الأفعال الانفرادية للدول. ولم تكن هذه محاولة أكاديمية فحسب: وينبغي للجنة أن تراعي أيضاً الواقع القانوني لأن الأفعال الانفرادية موجودة فعلاً في القانون الدولي. والسؤال هو عما إذا كانت مثل هذه الإعلانات القانونية تنشئ آثاراً بصفة انفرادية أم أنها تدخل في ميدان المعاهدات.

٨٨- وقال إن التمييز بين مصادر القانون الدولي ومصادر الالتزامات الدولية هو تمييز هام لأنه يؤدي إلى مسألة الإعلانات الرسمية التي يعالجها التقرير. ولا يمكن لأي عمل من أعمال التدوين في المستقبل أن يعتمد على شيء خلاف الفعل القانوني الرسمي.

٨٩- وقال أيضاً إنه لا يمكن اعتبار السكوت عن الإعلان أو عدم الرد عليه في حد ذاته فعلاً انفرادياً، فهو فعل رسمي إيجابي. وكما تعتبر المعاهدات أكثر الوسائل شيوعاً لإنشاء آثار قانونية في قانون المعاهدات، فإن الفعل الانفرادي في قانون الأفعال الانفرادية هو أهم الوسائل للقيام بذلك.

٩٠- وأضاف قائلاً إنه يمكن تدوين المواد القائمة بشأن الأفعال الانفرادية؛ وهناك معالجات فقهية وسوابق قضائية قائمة بشأن الموضوع، والفعل الانفرادي الرسمي موجود في القانون الدولي كفعل ينشئ قواعد قانونية. واستقلال هذه الأفعال يعتبر نقطة هامة للغاية وحكمت محكمة العدل الدولية في شأنها بإمكان وجود الإعلانات الانفرادية بشكل مستقل عن الأشكال الأخرى للتعبير عن الإرادة. واستقلال الالتزام هام أيضاً: فيمكن للدولة الدخول في التزام دون وجود نظير لها أو أي أساس آخر للمعاملة بالمثل.

٩١- وسيلزم قيام اللجنة أيضاً بمزيد من البحث في المسألة الصعبة وهي مسألة إلغاء الأفعال الانفرادية.

أعمال أخرى

[البند ١١ من جدول الأعمال]

٩٢- الرئيس أعلن أن محاضرة جيلبرتو أمادو التذكارية، التي ترعاها الحكومة البرازيلية كل سنتين، سيقبها السفير راميرو سارايفا غيريرو، وزير العلاقات الخارجية السابق للبرازيل، في ١٣ أيار/مايو ١٩٩٨. وعنوان المحاضرة هو "إنشاء لجنة القانون الدولي وبعض الاعتبارات بشأن المصادر الجديدة المفترضة للقانون الدولي".

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٢٥

يوم الأربعاء، ٦ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري، براقو، السيد كاندوتي، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

الأفعال الانفرادية للدول (A/CN.4/483, sect.. F، وA/CN.4/486^(١)، وA/CN.4/L.558)

[البند ٧ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد بامبو - تشيفوندا قال إن التقرير الأول عن الأعمال الانفرادية للدول (A/CN.4/486)، الذي يبرز ما يتسم به هذا الموضوع من طابع متعدد الأشكال يكاد يستحيل الإحاطة به، يثير ثلاث مجموعات من الملاحظات. وتتعلق المجموعة الأولى بتكوين الموضوع. فالتقرير الأول، فضلاً عن أنه يفتقر إلى الإيجاز، يشوبه بوجه خاص أنه لا يقدم عن أهمية الموضوع أي ملاحظات من شأنها أن تساعد على توضيح جوانبه. وذكر أنه لا يدرك تماماً كيف انتقى المقرر الخاص من كل طائفة الأفعال الانفرادية للدول الإعلانات دون غيرها معتبراً إياها حالة تعبر عن جميع هذه الأفعال. وأضاف أنه لا يرى كذلك ما للمقارنة المعقودة بين الفعل القانوني والفعل السياسي في الفقرتين ٤٤ و٤٥ من التقرير من فائدة، بخلاف الفائدة التعليمية أو الرمزية، كما لو كانت الوظيفة الاجتماعية للقانون لا تمت بصله إلى ما للسياسة من وظيفة اجتماعية ليست أقل من الأولى شأنًا. وقال أيضاً إنه لا يدرك تماماً لماذا لم تعقد مقارنة، كان يمكن أن تكون مفيدة، بين نظام الفعل الانفرادي للدولة في القانون الداخلي العام ونظام الفعل الانفرادي للدولة في القانون الدولي العام، وهو نظام يتعين تطويره. ففي كلتا الحالتين توجد الدولة بوصفها سلطة عامة، ولكن أسلوب التدخل الانفرادي هو القاعدة في الحالة الأولى بينما يشكل استثناء في الحالة الثانية. وينبغي أن يشكل الخط الفاصل بين الإرادتين والتعبير الانفرادي عن الإرادة معياراً من معايير تحديد الموضوع.

(١) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٢- وقال إن المجموعة الثانية من الملاحظات تتعلق بالمنهاج. وعلى هذا الصعيد، ينبغي أن يحرص المقرر الخاص، في تقاريره المقبلة، على تلافي عقبتين. فعليه أولاً ألا يصب تركيزه على المهلة التي تشكلها السنوات الخمس الجارية، كي لا يضطر إلى صرف النظر عن تحري ممارسة الدول لأن هذا التحري ضروري لأي تدوين. وعلى المقرر الخاص، في المقام الثاني، أن يتلافى تبسيط الموضوع باستبعاد عدد من فئات الأفعال من نطاق الدراسة كالكسوت والإذعان والإخطار وما إلى ذلك - وهي فئات يمكن أن يتبين أنه لا غنى عنها في مرحلة أو أخرى من مراحل العمل المقبلة في هذا الموضوع. وتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي يشكلان، من هذا المنظور، عنصرين متلازمين لا سبيل إلى الفصل بينهما.

٣- وأخيراً، فيما يخص جوهر الموضوع، قال إنه يجوز التساؤل لماذا لا يتيح المعيار الرسمي المتمثل في عزو الفعل الانفرادي إلى دولة أو عدة دول، الذي جرت مناقشته في الفقرات ١٣٣ إلى ١٣٥ من التقرير، والذي يتوقف هو نفسه على صلاحية الفعل في القانون الدولي وفي القانون الداخلي على حد سواء، سوى تعريف الفعل الانفرادي "الصرف"، أي الإعلان، ولا يتيح تعريف الأفعال الأخرى خطأً. والوظيفة الاختزالية لهذا المعيار لا تصمد أمام التحليل لأن الأمر يتعلق، على العكس من ذلك، بقاسم مشترك. ويصدق هذا أيضاً على المعيار المنبثق من استقلال الالتزام الذي لا يمكن إلا أن يبرز تنوع الحالات المقصودة، ومن ثم، تنوع النظم التي يتعين وضعها. فإذا اكتفينا بمثال واحد هو قضية موظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصليين في طهران، نجد أن محكمة العدل الدولية استنتجت من الامتناع عن التصرف مجموعة من النتائج يمكن أن تشكل، إذا ما جرى ترتيبها، نظاماً محدداً للامتناع عن التصرف. ومن هذا المنظور، لا يمكن لقانون المعاهدات إلا أن يثري القانون المتعلق بالأعمال الانفرادية للدول.

٤- وأياً كانت الحالة المدروسة، فإن النظام الخاص بإتيان الفعل الانفرادي مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالصفة الأولية لهذا الفعل، أي بصلاحيته. ويرتبط نظام التنفيذ أو الأعمال بموضوع الفعل. وهكذا فإن العامل المقرر المتمثل في الموضوع والهدف في قانون المعاهدات يقابله عامل مقرر يتمثل في المضمون والنية في القانون المتصل بالأعمال الانفرادية للدول. أما نظام الاعتراض والإعلان فسيبتين أنه مرتبط إلى حد بعيد بمدى الفعل. وأما جدلية الالتزامات والمصالح وما يقابلها من حقوق فتتطوي على اعتبارات زمنية يجب التساؤل عن آثارها في القانون المتعلق بالأفعال الانفرادية للدول. كما أن أهلية التصرف هي اعتبار آخر تنبغي مراعاته. فعندما تكون الأفعال الانفرادية موجهة إلى المجتمع الدولي ككل فمن يستفيد من حقوق هذا المجتمع الدولي التي ينشئها موقف هذه الدولة أو تلك؟ وأي دولة يحق لها التصرف وبأي مجتمع دولي منظم يتعلق الأمر؟ وختم قائلاً إن مراعاة جميع هذه الاعتبارات لا يمكن إلا أن يزيد من تماسك القواعد الدنيا التي يبدو أن صياغتها تتطابق على خير وجه مع وظيفة المقرر الخاص، ولا يمكن إلا أن تعطي الموضوع معناه الكامل.

٥- السيد سيما رأى أن وظيفة المقرر الخاص تتوقف إلى حد بعيد على الطريقة التي يتصور بها تدوين الموضوع. وقال إنه من الصعب في نظره الأخذ بالشكل المتمثل في مشروع المواد لما ينطوي عليه ذلك من تعاريف لا تعد ولا تحصى وقواعد موضوعية شديدة العمومية، أي عديمة الفعالية. وجل ما يمكن تصوره هو توجيه نوع من التحذير إلى رؤساء الدول والساسة من النتائج المحتملة للكلام المفرط في الصراحة. ولذلك يبدو أن الشكل

الواقعي الوحيد هو إجراء دراسة وصفية للموضوع. وللقيام بذلك لا بد أولاً من تحديد ما ينبغي إدراجه في هذه الدراسة وما ينبغي استبعاده منها. ووجود عدد كبير من الأفعال الانفرادية للدول لا يمنع إطلاقاً من تصنيفها وترتيبها ترتيباً منهجياً. ويتيح لنا ذلك تحديد ثلاث فئات رئيسية. الفئة الأولى هي فئة الأفعال التي لا ينسب إليها القانون الدولي أي نتائج محددة وموحدة بخلاف النتائج الناشئة عن الحالة الفعلية. فطلبات الإنذار التي تطلقها سفينة ضد سفينة أخرى يمكن، تبعاً للحالة المعنية، أن تشكل تنفيذاً لقرار من قرارات مجلس الأمن أو انتهاكاً للفقرة ٤ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة. ولا يمكن أن تندرج هذه الفئة الأولى في نطاق الدراسة، وكذلك الأمر بالنسبة إلى السكوت، ولو نسب إليه القانون الدولي نتائج معينة. أما الفئة الثانية فهي فئة الأفعال الانفرادية التي ينسب إليها القانون الدولي نفسه نتائج معينة. ومن هذه الأفعال مثلاً احتلال إقليم لا يخضع لسيادة أحد، أو التنازل عن إقليم، أو أعمال الفضالة (*negotiorum gestio*). أما حالة الإعلانات فهي أقل وضوحاً، إلا أن إعلان الحرب يدخل في هذه الفئة حتماً. وبطبيعة الحال لم تعد توجد أقاليم غير خاضعة لسيادة أحد، كما أن الفقرة ٤ من المادة ٢ من الميثاق تحظر اللجوء إلى الحرب، ولكن ثمة أفعال تندرج في هذه الفئة الثانية ينبغي أيضاً استبعادها من نطاق الدراسة.

٦- وأما الفئة الثالثة فهي فئة الأفعال الانفرادية التي تصوغها الدولة التي تصدر عنها لتكون لها النتائج القانونية التي تنشدها هذه الدولة أو التي تقصد بها الدولة إحداث مثل هذه النتائج. وهذه الفئة نفسها يمكن تقسيمها إلى فئتين فرعيتين. تتضمن الأولى الأفعال الانفرادية التي يمكن وصفها بالأفعال "التابعة" أي الأفعال التي تكون آثارها مرهونة بفعل مقابل يصدر عن دولة أو عدة دول أخرى. ويمكن أن نسوق كمثال على هذه الأفعال العرض والقبول في سياق قانون المعاهدات، وكذلك الانضمام إلى المعاهدات والتصديق عليها وإيداء التحفظات عليها ونقضها، فضلاً عن الإعلانات التي تبدأ بموجب الفقرة ٢ من المادة ٣٦ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية. أما الفئة الفرعية الثانية فهي فئة الأفعال التي لا تحتاج، لإحداث آثارها، إلى رد في صورة فعل مقابل يصدر عن دولة أخرى. ولا يلزم قبول هذه الأفعال بل يكفي استلامها بمعنى أنه يجب، بطبيعة الحال، إخطار الدول الأخرى بها. فمن هذه الأفعال مثلاً الاعتراف والاحتجاج والتنازل عن الحقوق والوعود الانفرادية. والأفعال المندرجة في هذه الفئة من الأفعال الانفرادية المستقلة، هي الأفعال التي ينبغي أن يدرسها المقرر الخاص أكثر والتي تستدعي منذ الآن بعض الملاحظات.

٧- الملاحظة الأولى هي أن مسألة القوة الملزمة، أو الطابع الإلزامي لهذه الأفعال المستقلة تختلف من فعل إلى آخر. فالسؤال المطروح فيما يخص الاعتراف هو معرفة ما إذا كان يمكن العدول عن هذا الفعل. وفيما يتعلق بالاحتجاج، يتعين بوجه خاص تحديد الظروف التي تكون فيها الدولة ملزمة بالاحتجاج لتلافي نتائج معينة، كالنقد بقاعدة من قواعد القانون الدولي العرفي آخذة في النشوء.

٨- إلا أن المشكلة الأكثر إثارة للاهتمام في هذا المجال هي ما للوعود الانفرادية من قوة ملزمة للدول التي تصدر عنها هذه الوعود، وهو اصطلاح يفضلُه السيد سيما على اصطلاح "الإعلان الانفرادي" الذي له صفة رسمية مفرطة ويمكن بالتالي أن يشمل أفعالاً متنوعة للغاية. فمحكمة العدل الدولية استخلصت استنتاجات معينة في قضيتي التجارب النووية من وعد قطعته فرنسا بعدم مواصلة تجاربها النووية. فما هي، إذن، الظروف التي يكون فيها الوعد الانفرادي ملزماً للدولة التي يصدر عنها؟ ثمة في هذا الصدد ست نظريات على الأقل يمكن تصنيفها في

فنتين، هما النظريات الذاتية والنظريات الموضوعية. وحسب الفئة الأولى، ينشأ الالتزام عن نية الدولة التي يصدر عنها الوعد، استناداً، فيما يبدو، إلى مبدأ *pollicitatio* في القانون الروماني. ويرى السيد سيما أن العنصر الذاتي ضروري ولكنه غير كاف، بل يجب أن يقترن بعنصر موضوعي. أما النظريات الموضوعية فيبدو أنها تركز على مفهوم الإغلاق (*estoppel*) أو على مفاهيم أوسع كمفهوم حسن النية. وهو ما قد أحسن الإعراب عنه رويتر حين أعلن أن هذا التأكيد (للتابع الملزم للوعد الانفرادي) يركز على مبدأ حسن النية، وبوجه أخص على الالتزام باحترام الاعتقادات التي تولدها الدولة بسلوكها^(٢).

٩- ولا بد من إقامة تمييز أخير، لأن فكرة التعويل على وعد يمكن فهمها بمعناها الملموس، والمبدأ عند ذاك هو أن الوعد الانفرادي ملزم، في ضوء الظروف الواقعية، إذا عول الموعود عليه، وهنا يتدخل مفهوم الإغلاق. ولكن الفكرة يمكن - بل يجب في رأي السيد سيما - أن تفهم أيضاً بمعنى أكثر تجريداً، أي أن الوعد الانفرادي يكون ملزماً، إذا كان يمكن للجهة الموعودة، أو حتى لمجموعة الدول في ضوء الظروف، أن تعول عليه بصفة مشروعة. وكمثال أول على ذلك ضمانات الأمن السلبية التي تقدمها الدول الحائزة لأسلحة نووية في مناسبات مختلفة. فقد أعلن اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية (الاتحاد السوفياتي) في عام ١٩٧٨، أثناء الدورة الاستثنائية العاشرة للجمعية العامة المخصصة لنزع السلاح، أنه لن يستخدم أبداً أسلحة نووية ضد الدول التي تمتنع عن إنتاج أو اقتناء هذه الأسلحة ولا توجد على أراضيها مثل هذه الأسلحة^(٣). وبعد ذلك بسنتين، أعلنت النمسا أنها تعتبر أن الإعلانات الصادرة عن حكومات الدول الحائزة للأسلحة النووية، ومنها الاتحاد السوفياتي، تلزم الدول النووية المعنية بموجب القانون الدولي^(٤). وإذا كان السيد بريجينف قد كرر هذا الوعد في عام ١٩٨٢ فيبدو أن الاتحاد الروسي تحفظ بشأنه في عام ١٩٩٣. ويدل هذا المثال على أن الدولة إذا أرادت التعويل على وعد انفرادي فالأفضل أن تدرجه في معاهدة. وهذا ما حدث في عام ١٩٩٠ عندما قامت جمهورية ألمانيا الاتحادية، في إطار المفاوضات التي أدت إلى إعادة توحيد ألمانيا، بتقديم وعد انفرادي بوضع حد لقوام الجيش الاتحادي عند ٣٧٠.٠٠٠ فرد؛ وبعد بضعة أشهر أورد التزام بهذا المعنى في معاهدة ٢٠+٤^(٥).

(٢) P. Reuter, *Droit international public*, 5th ed. (Paris, Presses universitaires de France, 1976) (collection "Thémis"), p. 142.

(٣) Department for Disarmament Affairs, *United Nations General Assembly and Disarmament* (United Nations publication, Sales No. E.85.IX.7), annex to chapter VIII, p. 119. انظر أيضاً الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الاستثنائية العاشرة، الجلسات العامة، الجلسة ٥، الفقرة ٤٤.

(٤) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخامسة والثلاثون، اللجنة الأولى، الجلسة ٤٠ (A/C.1/35/PV.40)، ص ٧٠.

(٥) معاهدة التسوية النهائية فيما يتعلق بألمانيا (موسكو، ١٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٠)، ILM, vol. XXIX, No. 5، (September 1990), pp. 1187 et seq., art.3, para. 2.

١٠- وفي هذا السياق، ثمة وعود تبدو للوهلة الأولى انفرادية ثم يتبين في كثير من الأحيان أنها عنصر في مفاوضات أو عملية ثنائية. فإعلان إيهلن (Ihlen) الشهير مثلاً (انظر المركز القانوني لغرينلاند الشرقية، ص ٦٩-٧٠)، جاء رداً على مبادرة دانمركية وكان يندرج إذن في سياق المعاملة بالمثل. وعلى العكس من ذلك، كثيراً ما تصدر إعلانات انفرادية لتأكيد التزام معقود سابقاً، لا أكثر. وعلى هذا الأساس يمكن اعتبار الإعلان الصادر عن حكومة مصر بشأن قناة السويس، في عام ١٩٥٧^(٦)، قائماً على اتفاقية احترام حرية الملاحة في قناة السويس البحرية (اتفاقية القسطنطينية لعام ١٨٨٨). وأخيراً، لاحظ السيد سيما أن الأفعال الانفرادية للدول ليست مصدراً من مصادر القانون وإنما تنشئ التزامات قانونية، وأن المبادئ والقواعد التي تنشأ على أساسها هذه الالتزامات تشكل جزءاً من المبادئ العامة للقانون أو للقانون الدولي العرفي.

١١- السيد براونلي قال، مشيراً إلى بيان السيد سيما، إن أعضاء اللجنة ملزمون بإزاء المقرر الخاص، بدراسة فئات الأفعال التي يعرفها لأغراض الدراسة دراسة متعمقة وأنه لا يكفي اقتراح فئات أخرى منذ البداية. فقد قام المقرر الخاص بمحاولة فكرية جديرة بالثناء لإيجاد مساحة مهد لها الفقه وما صدر من أحكام عن القضاء، والفقرة ٥٧ من تقريره الأول هي، في هذا الصدد، جديرة بالترحيب، وكذلك الفقرة التي تسبقها المتعلقة بأوجه الشبه مع قانون المعاهدات. وأبدى السيد براونلي موافقته على الفئة الرئيسية المحددة في هاتين الفقرتين، ألا وهي الأفعال الانفرادية الرسمية للدول، وإن كان يظن أن هناك مؤسسات أخرى جديرة بالدراسة، وأولها قاعدة إغلاق باب الرجوع (estoppel)، التي تحتل مكانة هامة في قضاء المحاكم الدولية.

١٢- السيد العربي لاحظ، فيما يتعلق بضمانات الأمن السلبية التي قدمتها الدول الحائزة للأسلحة النووية التي أشار إليها السيد سيما، أن الدول غير الحائزة لهذه الأسلحة لا تكفيها هذه الضمانات في واقع الأمر وأنها تفضل لو قامت الدول الحائزة لأسلحة نووية بتوقيع اتفاقات تتضمن تعهدات مماثلة. ومن ناحية أخرى، فيما يتعلق بالمناطق الخالية من الأسلحة النووية التي أنشئت، وآخرها المنطقة المنشأة في أفريقيا في عام ١٩٩٦^(٧)، يمكن أن نعتبر أن لضمانات الأمن السلبية آثاراً قانونية وأنها قبلت بوصفها هذا.

١٣- السيد سيما نفى، في معرض رده على السيد براونلي، أن يكون قد استبعد منذ البداية الفئات التي اقترحها المقرر الخاص، وأكد أنه لم يقصد باقتراح فئات أخرى لم يذكرها المقرر الخاص سوى مساعدته. وفيما يتعلق بمفهوم الإغلاق، وهو مفهوم مستقر في القانون الدولي العام، فإنه لا ينطبق إلا بعد وقوع الفعل الانفرادي ولا يمثل فعلاً انفرادياً في ذاته. وقال السيد سيما إنه يتفق تماماً مع ملاحظات السيد العربي التي تؤيد رأيه القائل بأنه يفضل دائماً تأكيد الوعد الانفرادي في إطار معاهدة.

(٦) انظر الجلسة ٢٥٢٤، الحاشية ١٧.

(٧) معاهدة إنشاء منطقة خالية من الأسلحة النووية في أفريقيا (معاهدة بليندابا) (القاهرة، ١١ نيسان/أبريل ١٩٩٦) (A/50/426، المرفق).

١٤- السيد ميكولكا رأى أن الفئات التي اقترحها السيد سيما مرضية على الصعيد النظري، إلا أن الحد الفاصل بينها ليس واضحاً دائماً، ولا بد من التعرف على الأفعال التي لا يمكن بأي حال من الأحوال أن تحدث أثراً قانونية لتحديد الأفعال التي تحدث هذه الآثار على سبيل الاستدلال بالضد. وأعرب عن موافقته على التمييز بين الأفعال التابعة والأفعال المستقلة، ولكنه تساءل عما إذا كانت الأولى تدرج في موضوع الدراسة وعما إذا كانت لا تمثل شكلاً مبسطاً جداً من الاتفاقات لأن آثارها القانونية تنشأ عن التقاء الإرادات .

١٥- وقال السيد ميكولكا إنه يتفق أيضاً مع السيد سيما على وجود أفعال انفرادية ينسب إليها القانون الدولي أثراً قانونية محددة، وذلك أحياناً في صكوك قائمة كاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ أو اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (المشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية فيينا لعام ١٩٦١"). ويمكن التساؤل مع ذلك عن فائدة تصنيف كل الأفعال المعنية، وإن كان يجب تلافي القيام بنقيض ذلك أي استبعاد هذه الأفعال منذ بداية الدراسة. ولعل إجراء تحليل نقدي لما سبق تدوينه بغية إيجاد سمات مشتركة يسهل الدراسة الجارية. وأخيراً، رأى السيد ميكولكا أنه سيتعين أيضاً التساؤل عن مدى إمكانية عزو الأفعال الانفرادية الصادرة عن أجهزة الدولة أو تقسيماتها الإدارية إلى الدولة، لأن تعريف الدولة في بعض المجالات، كانتهاك الالتزامات الدولية، أوسع نطاقاً بكثير من تعريفها في مجالات أخرى كقانون المعاهدات .

١٦- السيد سرينيفاسا راو أكد، فيما يخص مفهوم الإغلاق، أن الفعل الانفرادي هو الذي يولد اقتناعاً تعول عليه الدول الأخرى في سلوكها، ولذلك تدرج هذه المؤسسة تماماً في نطاق الموضوع قيد النظر .

١٧- السيد سيما أعرب عن دهشته للآراء التي تعتبر قاعدة الإغلاق حالة من الحالات المندرجة في نطاق الدراسة التي تجريها اللجنة، إذ إن من الصعب أن يتصور المرء كيف تمثل هذه القاعدة فعلاً إنفرادياً بما أنها ناشئة عن حالة تعدل فيها الدولة ألف عن موقف سابق مما يلحق ضرراً بالدولة بآء. فقاعدة الإغلاق لا تسري إلا بوجود دولتين على الأقل .

١٨- السيد سرينيفاسا راو لاحظ أن السيد سيما يركز على نتائج الفعل الإنفرادي. أما هو فقد كان يتحدث عن الفعل الابتدائي الذي له، منذ منشئه، آثار قانونية لأنه، منذ منشئه، يمكن أن يثير حالة إغلاق. ومن زاوية النظر هذه، تدرج قاعدة الإغلاق في نطاق الموضوع .

١٩- السيد غالتسكي قال إنه يهنئ السيد سيما على ما بذله من جهد لترتيب المسألة ترتيباً منهجياً. وأكد أن على لجنة القانون الدولي أن تعترف له بهذا الفضل لأنها ستضطر، على أية حال، إلى تعريف مختلف أنواع الأفعال الانفرادية .

٢٠- وكما قال السيد ميكولكا، سيكون من الصعب جداً التمييز بين الفئتين الأوليين للأفعال الانفرادية اللتين اقترحهما السيد سيما. يضاف إلى ذلك أنه لن يكون من السهل تحديد الفئة الثالثة، وهي الفئة التي تقوم على المبدأ القاضي بأن يحدد صاحب الفعل الآثار القانونية التي يود أن تنشأ عن هذا الفعل. وهذه الفئة هي التي تقع في صلب الموضوع. ولكن يمكن سوق مثال يظهر تماماً غموض هذه الفئة، ألا وهو إعلان الحياد، الذي يمكن أن يندرج

أيضاً ضمن الفئة الثانية، حسب الظروف. ولذلك، على اللجنة أن تعكف على تحديد ما يميز الحالة التي ينسب فيها القانون الدولي آثاراً قانونية معينة إلى أحد الأفعال عن الحالة التي يود فيها صاحب الفعل أن تنشأ عن الفعل آثار قانونية معينة. وسيصعب التمييز بين الفئتين خاصة أنه يمكن أن تتطابقاً في الممارسة العملية.

٢١- وفيما يخص ملاحظة السيد سيما التي موداها أن الأفعال الانفرادية للدول ليست مصدراً قائماً بذاته من مصادر القانون الدولي، حسب التصنيف المعمول به، وإنما تنشئ التزامات قانونية، يجدر التذكير بأن الالتزام القانوني لا ينشأ في الفراغ وأن لا وجود له إلا إزاء شريك أو عدة شركاء أو حتى تجاه كافة. ويكتسب الشريك المقصود، إلى حد ما، الحق في التصرف بطريقة معينة. وتنشأ بذلك حالة تظهر فيها حقوق والتزامات في نطاق القانون الدولي، يستنتج بأنها التزامات وحقوق دولية. وينبغي، في رأي السيد غالتسكي، مواصلة تطوير هذا التمييز بين مصادر القانون الدولي ومصادر الالتزامات الدولية. والدراسة التي تجريها اللجنة تتيح فرصة مناسبة لذلك.

٢٢- السيد رودريغيس ثيدينيو (المقرر الخاص) قال إن رجال القانون الأنكلوسكسونيين يميلون إلى اعتبار الإغلاق بمثابة إجراء من إجراءات إقامة الدليل في الدعوى. أما اللجنة فهي تعنى بالأفعال القانونية الانفرادية للدول، وهذا يعني أنه يجب أن تستبعد من تحليلها ما يصدر عن الدول من مواقف وتصرفات وأنشطة لا يمكن اعتبارها أفعالاً بمعنى الكلمة، وإن كانت تحدث آثاراً قانونية. إلا أنه يمكن التمسك بقاعدة الإغلاق في حالة الأفعال والتصرفات وما شابهها التي تترتب عليها آثار قانونية، ومن المفيد في هذا الصدد دراستها بالقياس إلى الأفعال الانفرادية للدول.

٢٣- السيد هافنر عاد إلى مثال ضمانات الأمن السلبية فأوضح أن النمسا استندت، لتقييم الصلاحية القانونية للإعلان الصادر عن الدول النووية، إلى القرار الصادر عن محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية. واستنتجت من المعايير المستخلصة من القضية أن الإعلان المذكور كان ملزماً للدول التي قدمته. وقد ذهبت الدول النووية لذلك الاستنتاج دهشة كبيرة لأنها، على حد قولها، لم تكن تقصد إلى ذلك إطلاقاً.

٢٤- ورأى السيد هافنر أن المشكلة يمكن تحليلها على النحو التالي: يمكن القول إنه كانت توجد قرينة أثر ملزم للإعلان، وبعبارة أخرى أنه كان على الدول الأخرى أن تثبت، عند الاقتضاء، أن هذه القرينة خاطئة. ويمكن في هذه الحالة المجادلة بأنه إذا اعتبر إعلان الدول النووية ملزماً بالفعل لها، فمن الصعب فهم لماذا واصلت هذه الدول التفاوض على معاهدة لإزالة الأسلحة النووية، مما يشهد على أنها لم تكن تعتزم، بإعلانها، أن تلتزم دولياً. فالتعبير عن الإرادة، وهو معيار حددته محكمة العدل الدولية، لم يكن ظاهراً في هذه الحالة.

٢٥- السيد براونلي قال إنه يتساءل هو أيضاً عما إذا كانت قاعدة الإغلاق تدخل في إطار الموضوع قيد البحث. ففي رأيه، يجب على اللجنة ألا تفرط في الأخذ بما هو نظري. وفي الممارسة العملية، يرى العديد من رجال القانون الدوليين أن الإغلاق يندرج فعلاً في نطاق الأفعال الانفرادية للدول. ومن غير المعقول أن تستبعد اللجنة مسألة قانونية بهذه الأهمية، ولأسباب فقهية خالصة.

٢٦- وعلى اللجنة، من جهة أخرى، أن تقيم تمييزاً واضحاً بين الفعل الانفرادي التقليدي والفعل الذي يحدد طبيعته بنفسه (self-characterizing) فعلى سبيل المثال، فإن الإعلان الذي أصدرته حكومة مصر بشأن قناة السويس قد أودع لدى الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة وكان يبين تماماً نوايا صاحبة الإعلان. إلا أن الأفعال الانفرادية للدول، بصفة عامة، لا تحدد طبيعتها بنفسها. والمشكلة الخاصة التي يثيرها إعلان إيهلن الشفوي، المذكور في الفقرة ٨٨ من التقرير الأول، هي أنه لا يعرف نفسه بنفسه وأن طبيعته لم تتضح إلا خلال نزاع قضائي. وثمة أمثلة عديدة ساقها مختلف أعضاء اللجنة تنسم بهذه السمة، أي أنها تتعلق بأفعال لا يعتبر أن لها آثاراً، من البداية، لأن البرلمان لم يصدق عليها، مثلاً، في حين أن الدستور ينص على ذلك. فهذه الأفعال لا تفصح عن ماهيتها عند إتيانها، ومعناها لا يصبح اعتباراً ذا صلة بالموضوع إلا في وقت لاحق. ولذلك لا يجوز أن تستبعد اللجنة من نظرها لمجرد أن وقوعها لا يتطابق مباشرة، في نطاق القانون التعاهدي، مع عقد معاهدة أو أي صك آخر يفيد بما هو عليه حال عقده.

٢٧- السيد إيردوثيا ساكاسا نوه بمجهود التصنيف الذي قام به السيد سيما، ولكنه رأى أن المقرر الخاص كان له فضل رئيسي في تحديد بعض الأفعال التي يدرجها الفقه في نطاق الأفعال الانفرادية للدول مع أن لها في حقيقة الأمر أساساً تعاهدياً. فقد عكف على البحث عن العناصر المكونة لما وصفته محكمة العدل الدولية في عدد من قراراتها بالفعل القانوني الانفرادي الصرف. وأوضحت المحكمة، في قضيتي التجارب النووية، أن هذا النوع من الأفعال لا يستدعي رداً مقابلاً، ولا حتى الموافقة اللاحقة لدولة أخرى، وذلك لاعتبار أساسي هو أن اشتراط رد من دولة أخرى غير الدولة التي صدر عنها الفعل الانفرادي يتناقض مع الطابع الانفرادي الصرف للفعل الأصلي. وقد حاول المقرر الخاص البقاء ضمن الحدود الضيقة لهذه الحالة.

٢٨- ورأى السيد إيردوثيا ساكاسا أن على اللجنة، مع ذلك، أن تجري تحليلاً أكثر تفصيلاً للأنواع الأخرى للأفعال الانفرادية والحالات التي سبق، مثلاً، أن أثارها عدد من زملائه من قبيل الصمت أو الإذعان أو الإغلاق. ولن تتكون لدى اللجنة رؤية شاملة للموضوع إلا بعد القيام بذلك.

٢٩- السيد إيكونوميدس رأى أن السيد سيما مغرق في التشاؤم. وذكر بأن الفعل التعاهدي، أي الاتفاق المعقود بين دولتين، هو حالة ليس من السهل الوصول إليها لوجوب النقاء إرادتين. ويتجلى هذا الأمر كل الجلاء في قضية إعلان إيهلن الذي لم تر فيه محكمة العدل الدولية سوى إعلان انفرادي يتضمن بعض الآثار القانونية، والذي يبدو أن السيد سيما يعتقد أنه يتضمن عناصر عملية تعاهدية.

٣٠- أما إعلان اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية في عام ١٩٧٨ (انظر الفقرة ٩ أعلاه)، فيمكن القول إن موافقة النمسا عليه لا تكفي لتحويل الفعل الصادر عن الاتحاد السوفياتي إلى فعل تعاهدي يلزمه على الصعيد الدولي إزاء النمسا. وإذا عرضت دولة على دولة مجاورة تسهيلات مرفئية وأعلنت الدولة المجاورة قبول هذا العرض، فهذا لا ينشئ التزاماً تعاهدياً دولياً. ولقد كان من السهل على الدولة الأولى أن تعقد اتفاقاً، ولكن لأنها لم تكن تريد أن تفرض على نفسها التزاماً دولياً احتفظت لنفسها بحق الرجوع عن موقفها الأول. ويلاحظ أن الفعل الانفرادي هو إجراء سهل ومفيد وكثيراً ما تتبعه الدول التي لا تريد الالتزام على الصعيد الدولي، ويمكن أن يتطور

في وقت لاحق إلى اتفاق أو معاهدة. فهو أسلوب من أساليب العلاقات الدولية يشيع استخدامه في ممارسة الدول، ولن تكون اللجنة مصيبة إن هي قصرت دراستها على التحليل الفقهي الصرف.

٣١- السيد العربي قال إنه يشاطر السيد سرينيفاسا راو رأيه في أن قضية الإغلاق ستزداد وضوحاً كلما أُلقت اللجنة الضوء على الأفعال الانفرادية للدول وما يترتب عليها من نتائج. وليس من شك في أن هذه الحالة القانونية التي تعبر عن رد دولة على فعل انفرادي له آثار قانونية إنما تتدرج في نطاق الموضوع قيد البحث. فليس من المقبول مثلاً تطبيق قاعدة الإغلاق على دولة تصدر أمام مجلس الأمن أو أمام الجمعية العامة إعلاناً لا تتوقع أن تكون له بالضرورة آثار قانونية. وثمة بلدان عديدة ترى أنه لا يمكن اعتبار أن الإعلان الصرف عن السياسة العامة يحدث أثراً قانونية تضع الدولة المعلنة في حالة قد تعمل فيها قاعدة الإغلاق.

٣٢- السيد كروفورد قال إنه يعتقد أيضاً أن من غير المناسب استبعاد مسألة الإغلاق منذ البداية من نطاق دراسة اللجنة. فهي حالة كثيراً ما تناولتها المحاكم الدولية. ويمكن تحليلها من منظور الظروف التي لا تجيز للدولة الرجوع عن فعل انفرادي. ومن هذا المنظور يندرج الإغلاق، دون شك، في الموضوع قيد النظر.

٣٣- السيد بيليه قال إنه يشاطر المقرر الخاص رأيه المبين في الفقرات ٥٩ إلى ١٣١ من التقرير الأول، ومفاده أن الأفعال الانفرادية للدول لها وجود بالتأكيد. فالمؤلفات القانونية تتحدث عنها، والسوابق القضائية تستند إلى بعض هذه الأفعال، كما أن الدول تأتي هذه الأفعال وتتمسك بالأفعال الصادرة عن دول أخرى أو تحتج عليها. والمشكلة تكمن في أن الدول تأتي أفعالاً انفرادية دون علم منها، بمعنى أنها غير محددة تحديداً واضحاً وأن النظام المنطبق عليها لا يزال مبهماً. ولهذا السبب يكتسي الموضوع أهمية بالغة، ولهذا السبب أيضاً أصابت اللجنة حين أدرجته في جدول أعمالها.

٣٤- وأضاف قائلاً إن اللجنة إذا أرادت أن تبدأ في تدوين هذه المادة قبل أن تنتقل إلى التطوير التدريجي للقانون الذي ينظمها، فهي ليست مضطرة إلى أن تحدد منذ البداية الشكل النهائي الذي ستخذه استنتاجاتها، ولكن من الواضح أن ما يناسب الموضوع قيد النظر هو صياغة مشروع مواد مشفوع بتعليقات، على أن تصدره بطبيعة الحال قائمة تعاريف. وأكد السيد بيليه أن هذا هو بالضبط ما قصد إليه التقرير قيد النظر، وأعرب في هذا الصدد عن تأييده للنهج الذي اتبعه المقرر الخاص.

٣٥- وتساءل مع ذلك عن مشكلة متعلقة بالمنهج: هل ينبغي تعريف الأفعال الانفرادية للدول بصفة عامة، أو ينبغي تعريفها لأغراض الدراسة التي تقوم بها اللجنة فحسب؟ وأكد أنه يجب حسم المسألة منذ البداية، لأنه يمكن وضع تعاريف تختلف باختلاف الطريقة المتبعة، كما يجب منذ البداية تحديد ما إذا كان هناك تعريف مقبول عموماً للفعل الانفرادي للدولة. وغني عن البيان أن لا وجود لهذا التعريف. فكما أوضح المقرر الخاص وعدد من أعضاء اللجنة، لم ترد الأفعال الانفرادية للدول في عداد مصادر القانون الدولي المذكورة في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، ولم تجازف أي محكمة في وضع تعريف عام لها. وحتى محكمة العدل الدولية اكتفت، في قضيتي التجارب النووية، بالحديث عن "إعلان" انفرادي.

٣٦- ورأى السيد بيليه أن مجهود التعريف ينبغي أن ينطلق من أننا إزاء فعل، أي إزاء التعبير عن إرادة شخص من أشخاص القانون بقصد إحداث آثار قانونية، أو حسبما جاء في تعريف جاكيه التقليدي، إزاء "تعبير عن إرادة تُعزى إلى شخص واحد أو عدد من أشخاص القانون الدولي بهدف إنشاء قاعدة يربط بها القانون الدولي إنشاء حقوق والتزامات"^(٨). وهذه الخصائص كافية لتمييز الأفعال الانفرادية عن الأفعال الأخرى التي أصاب المقرر الخاص باستبعادها من نطاق الدراسة، ولو كان ذلك لأسباب غير مقنعة تماماً.

٣٧- وينطبق ذلك على ما يسميه المقرر الخاص "أفعالا سياسية". فرجل القانون لا يعتبر الإعلان السياسي فعلا لأن هذا الإعلان، حتى لو كان دولياً، لم يصدر بقصد إحداث آثار قانونية لسبب بسيط هو أن صاحبه لم يشأ ذلك، على النحو الذي يبينه المقرر الخاص بمنتهى الوضوح في الفقرة ٤٤ من التقرير الأول. فالإعلان السياسي بالقياس إلى الأفعال الانفرادية يضاهي ما يمثله اتفاق الشرف بالقياس إلى المعاهدات: إنه يشبه هذه الأفعال لأنه صادر عن دولة واحدة ولكن لا تترتب عليه حقوق ولا التزامات بالمعنى القانوني لهذين المصطلحين. إلا أن للإعلان السياسي، الانفرادي أو الاتفاقي، الأثر التالي: يمكن أن يؤدي إلى الإغلاق، ويمكن أيضاً، كالفعل الانفرادي، أن يساهم في تشكيل قواعد عرفية. إلا أنه لا يؤدي، بصفة مباشرة، إلى إنشاء حقوق ذاتية ولا يلزم صاحبه. وفي هذا الصدد، قال السيد بيليه إنه لا يتفق مع المقرر الخاص عندما يتحدث في الفقرتين ٤٣ و ٤٥ من تقريره عن "الطابع الإلزامي" للأفعال السياسية. فالأفعال السياسية ليست، حسب تعريفها، ملزمة لأحد، ولا حتى للدولة التي يصدر عنها الإعلان، وهذا ما يميزها في واقع الأمر عن الأفعال الانفرادية. وهذا لا يعني أن الدول تتجاهل الأفعال السياسية ولا يعني أنها لا تغلبها على القانون، لأن القانون ليس كل شيء ولأن للسياسة أو الأخلاق أو الدين دوراً أيضاً.

٣٨- وأردف قائلاً إننا إذا اكتفينا بالتعريف المذكور، فإن الاعتبارات الواردة في الفقرات ٤٨ إلى ٥٧ و ٩٥ من التقرير تبدو غامضة ومعقدة جداً في آن واحد. فالأسباب التي تخرج السكوت أو التصرف من نطاق الموضوع هي أبسط من ذلك، فلا السكوت ولا التصرف هو تعبير عن إرادة بقصد إحداث آثار قانونية. وفي مقابل ذلك، أخطأ المقرر الخاص في استبعاده لما أسماه الأفعال المتعلقة بالمسؤولية الدولية للدول. إذ أن هذه الأفعال لا تشكل فئة بعينها من الأفعال الانفرادية، وإنما تشكل ما يسميه مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول^(٩) "أفعالا غير مشروعة دولياً" وهي تثير، في إطار الموضوع قيد النظر، سؤالاً أساسياً يتمثل في معرفة ما إذا كانت تنقسم بالصلاحيات أم لا. ولكن لا ينبغي استبعاد هذه الأفعال لمجرد أنها تستتبع مسؤولية الدولة. كما أعرب السيد بيليه عن دهشته للأهمية التي يسبغها المقرر الخاص وعدد من أعضاء اللجنة على مسألة الإغلاق. فهذه الحالة لا ينطبق عليها إطلاقاً تعريف الفعل الانفرادي. والسؤال الذي يثور في حقيقة الأمر هو معرفة ما إذا كان الفعل الانفرادي يمكن أن ينشئ حالة من حالات الإغلاق وفي أي ظروف يمكن أن يحدث ذلك. والإجابة عن هذا السؤال هي على الأرجح

(٨) J.-P. Jacqué, *Éléments pour une théorie de l'acte juridique en droit international public* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1972), p. 181.

(٩) انظر الجلسة ٢٥٢٠، الحاشية ٨.

بالإيجاب، إلا أنها تتعلق بآثار الأفعال الانفرادية وليس بتعريفها، ومن السابق لأوانه في هذه المرحلة اتخاذ موقف في هذا الشأن واستبعاد المشكلة بكاملها.

٣٩- وقال السيد بيليه إن للفعل الانفرادي سمة ثانية هي أنه يجب أن يصدر عن شخص وحيد من أشخاص القانون وأن يعبر، كما قال المقرر الخاص، عن إرادة منفردة. ولا بد في المقام الأول من أن نلاحظ أن صاحب الفعل يمكن أن يكون "مركبا"، كما يعترف المقرر الخاص. واستشهد السيد بيليه بقرارات الدول الحليفة الأربع في ألمانيا التي اتخذت في كثير من الأحيان شكلا تعاهديا، ولكنها كانت تتبدى أمام الشعب الألماني ثم أمام الدولتين الألمانيتين كأفعال انفرادية. ولا شك في أنه لا ينبغي الوقوف طويلا عند هذه الظاهرة وإن كان يتعين أن تظل ماثلة في الأذهان. ويجدر في المقام الثاني أن نلاحظ أن هناك أفعالا انفرادية تتضمن عناصر ثنائية أو ملزمة للطرفين. وهي الأفعال التي تتخذ، بفعل "استلامها"، قيمة قانونية مختلفة، كأفعال "الإيجاب" مثلا. وكما لاحظ السيد فيراري برافو (الجلسة ٢٥٢٤)، فإن "استلام" الجهة الموجه إليها الفعل لهذا الفعل يمكن أن يضع الفاعل في موقف يستحيل عليه فيه الرجوع عن فعله أو تعديله. وهذه أيضا نقطة يجب العودة إليها.

٤٠- إلا أنه ليس كافيا أن تتصرف الدولة بصورة منفردة كي ينشأ فعل قانوني انفرادي بمقتضى القانون الدولي. إذ يجب، حسب التعريف، أن يعبر هذا الفعل عن إرادة لإنشاء حقوق والتزامات، وهنا يثور السؤال الهام المتمثل في معرفة إزاء من تنشأ هذه الحقوق والتزامات. والتقرير يفتقر إلى الوضوح في هذا الشأن. على أنه لا بد من إقامة تمييز أساسي بين الأفعال الملزمة للذات، كالأفعال التي تفرض التزامات على الجهة التي تصدر عنها وتمنح حقوقا للجهة الموجهة إليها أو، عند الاقتضاء، للمجتمع الدولي بأكمله، وهي حالة إعلان عام ١٩٥٧ الصادر عن حكومة مصر بشأن قناة السويس، والذي التزمت بموجبه مصر باحترام حرية الملاحة في قناة السويس، والأفعال الملزمة للغير التي تتوخى فرض التزامات على الدول أو أشخاص القانون الدولي خلاف الجهة التي صدر عنها الفعل. وهذا التمييز الذي يظهر هنا وهناك في التقرير لم يوضح قط توضيحا وافيا على الرغم من أنه يبدو أساسيا.

٤١- وفيما يتعلق بالأفعال الملزمة للذات، تثار عدة مشاكل فنية بشأن نظامها القانوني إلا أن طابعها الإلزامي يقوم، كما يقول المقرر الخاص في الفقرات ١٥٢ إلى ١٦٢ من تقريره، على مبدأ حسن النية، الذي يؤيد القاعدة القائلة "العقد شريعة المتعاقدين" المنصوص عليها في المادة ٢٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بقدر ما يؤيد القاعدة القائلة "الأفعال لها طابع الإلزام" التي استعارها المقرر الخاص من المخطط العام الموضوع في الدورة الثامنة والأربعين^(١٠). إلا أن هذا المبدأ لا يفيد شيئا متى كان القصد من الفعل الانفرادي أن يرتب التزامات ليس على صاحب الفعل وإنما على أشخاص القانون الدولي الآخرين، وهي دول أخرى في أغلب الأحيان.

٤٢- والواقع أنه إذا كان مبدأ تساوي الدول في السيادة يعني أن أي دولة، مهما كانت قوية، لا تملك حقاً عاماً في فرض التزامات على دول أخرى في المجال الدولي فئمة، في حالات بعينها، أفعال انفرادية ملزمة للغير، كأن تقوم دولة بتحديد عرض مياهها الإقليمية، كما يحلو لها، في حدود ١٢ ميلا بحريا. ومع أن المقرر الخاص

(١٠) حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٣٠٢، الوثيقة A/51/10، المرفق الثاني، الإضافة ٣.

لا يتناول في تقريره، بصفة مباشرة، مسألة تعليل الطابع الإلزامي لهذا النوع من الأفعال فإنه يقدم إجابة أولية إذ يجزم بأن هذا الفعل، الذي يستند إلى إحدى قواعد القانون الدولي العرفي المتصلة بقانون البحار، ليس فعلا انفراديا صرفا، أو بعبارة أخرى ليس فعلا مستقلا، ولذلك يقع خارج نطاق الدراسة. وهذه الإجابة ليست مقنعة لأن القاعدة - الأساس المذكورة ليست مختلفة من حيث طبيعتها عن المبدأ القائل "الأفعال لها طابع الإلزام" أو "الوعد له طابع الإلزام"؛ ففي كلتا الحالتين يوجد "تأهيل" بالمعنى الذي أسبغه كلسن (Kelsen) على هذه الكلمة^(١١). وبذلك يمكن صياغة مبدأ عام يصلح لجميع الأفعال الانفرادية وهو أن لهذه الأفعال أثرا إلزاميا رهنا بوجود قاعدة تأهيل تسبغ عليها هذا الأثر. وخلافا لما يؤكد البعض، تتسم مسألة تعليل الطابع الإلزامي للأفعال الانفرادية بأهمية أساسية وتمس صميم اللغز الذي يمثله القانون الدولي، الذي يلزم قبل كل شيء كيانات ذات سيادة لا تستطيع أن تمارس، في المجال الدولي، سوى اختصاصات، أي سلطات يحددها القانون. وأعرب السيد بيليه عن أمله العميق في أن تتيح الأعمال المقبلة للجنة في هذا الموضوع التشديد على هذه الحقيقة الواضحة والضرورية.

٤٣- وفيما يتعلق بالموضوع الذي ينبغي اختياره لأغراض مشروع المواد المقبل، لم يستصوب السيد بيليه الفكرة التي اقترحها المقرر الخاص والقاضية بقصر الدراسة على الأفعال الانفرادية المستقلة للدولة. فاللجنة، حرصا منها على وضع نظام عام للأفعال الانفرادية وليس جميعا لنظم خاصة، تستطيع أن تستبعد أفعالا انفرادية معينة، كالتصديق أو التحفظات، لأنها خاضعة لقواعد خاصة وليس لأنها غير مستقلة. فعندما قامت اللجنة بتدوين قانون المعاهدات لم تتوقف عند خصائص القواعد التي تتسم بها المعاهدات المتصلة بحقوق الإنسان أو بنزع السلاح أو بالبيئة ومع ذلك أخذتها في الاعتبار عند الاقتضاء، كأمثلة أو أمثلة مضادة. وعلى اللجنة كذلك، في ميدان الأفعال الانفرادية، أن تسلم بوجود نظم خاصة، وأن تتساءل عما إذا كانت هذه النظم تستطيع مع ذلك أن تسعفها في استخلاص قواعد عامة، وأن تحاول تفسير أسباب خصوصيتها.

٤٤- وأخيرا، أكد السيد بيليه أنه على اقتناع عميق بالطابع الواقعي للمشروع الذي انخرطت فيه اللجنة. ولا ريب في أن هناك فوارق لا سبيل إلى إنكارها بين تحديد عرض المياه الإقليمية، والاعتراف بدولة، والإخطار باحتلال إقليم، وإعلان الحرب، والوعد التجاري، ولكن هذه الفوارق ليست أشد من الفوارق القائمة بين معاهدة ثنائية متعلقة بالشحن الجوي وميثاق الأمم المتحدة أو الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. ومع ذلك لم تحل هذه الفوارق دون تدوين قانون المعاهدات على نحو نال رضى الجميع عموما. ويبدو أن من الممكن القيام بمشروع مماثل فيما يخص الأفعال الانفرادية، شريطة أن تهتم اللجنة بالقواعد المنطبقة عموما، وبتشكيلها وصلاحياتها وتفسيرها وتطبيقها، أو ما قد يسميه البعض القواعد الثانوية، دون أن تتوقف عند مضمون الأفعال الانفرادية أو عند النظام القانوني الخاص بطائفة من هذه الأفعال.

(١١) H. Kelsen, "Théorie du droit international public", *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1953-III (Leiden, Sijthoff, 1955), vol. 84, pp. 1-201, in particular pp. 10-12.

٤٥- السيد آدو قال إنه نظرا إلى صعوبة تدوين هذا الموضوع فقد يكون مستصوبا، كما اقترح السيد براونلي، أن تقتصر اللجنة في مرحلة أولى على إجراء دراسة وصفية للموضوع قبل أن تعود إلى استعراض القواعد القانونية في هذا المجال. ومما يزيد من صعوبة هذه المهمة عدم وجود تعريف شامل وموحد ودقيق، لأنه لا يمكن الإحاطة بطبيعة الأفعال الانفرادية إلا انطلاقا من الخصائص التي تتسم بها أنواعها المختلفة.

٤٦- وفيما يتعلق بتعليل الأثر الإلزامي للأفعال الانفرادية، لم تستنتج محكمة العدل الدولية هذا الأثر من مبدأ حسن النية، وهو مبدأ من مبادئ القانون الدولي العرفي، إلا في قضيتي التجارب النووية. بيد أن هذا المبدأ لا ينطبق على أفعال كالاقرار أو الاحتجاج أو الإخطار أو التنازل، وهي أفعال أصبحت مؤسسات قائمة بذاتها من مؤسسات القانون الدولي تستمد قوتها القانونية من القانون الدولي العرفي مباشرة. ولما كانت الدولة صاحبة الإعلان تستطيع، في بعض الظروف وبالأستناد إلى القانون العرفي المعمول به، أن تنشئ قواعد قانونية بصفة انفرادية، فإن هذا النوع من الأفعال يمكن أن تترتب عليه بالتأكيد نتائج بالغة الأثر. وثمة مسألتان مثيرتان للقلق ينبغي أن يعيرهما المقرر الخاص اهتمامه هما: هل يجوز العدول عن الإعلان الانفرادي أم لا؟ وما هي صفة ممثل الدولة الذي يلزمها بفعل انفرادي؟

٤٧- السيد غوكو شدد على ما أبرزته المناقشات من تعقيد الموضوع واتساع نطاقه، وأبدى رغبته في الحصول على بعض الدلائل عن الاتجاه الذي ستخذه دراسة اللجنة.

٤٨- السيد لوكاشوك رأى أن على المقرر الخاص أن يقصر نظره، في مرحلة أولى، على موضوع الأفعال الانفرادية الصرفة من أجل التوصل إلى نتيجة ملموسة، وإلا فإنه سيواجه مهمة مستحيلة.

٤٩- السيد بامبو - تشيفوندا، يؤيده السيد تيام، قال إن المناقشة لم تنته بعد وإنه من السابق لأوانه بحث مسألة الاتجاه الذي ينبغي أن تتخذه الدراسة.

٥٠- السيد إيكونوميدس لاحظ أن ثلاثة اتجاهات برزت في اللجنة هي: الاتجاه الذي عبر عنه المقرر الخاص وهو قصر الدراسة على الفعل الرسمي والمستقل الذي ينشئ حقوقا والتزامات على الصعيد الدولي؛ والاتجاه الذي يدعو، بالإضافة إلى ذلك، إلى دراسة أفعال أخرى غير رسمية أو غير مستقلة تتيح أيضا إنشاء حقوق والتزامات في القانون الدولي؛ والاتجاه، الذي يؤيده شخصيا، القاضي بإدراج الأفعال الرسمية المستقلة في الموضوع والتعمق في الدراسة التمهيدية قبل البت في الأفعال الأخرى.

٥١- السيد رودريغيس ثيدينو (المقرر الخاص) قال إن من المهم التفكير في التوجه الذي ستعتمده اللجنة. وأوضح أن النقطة المركزية في التقرير هي محاولة تعريف الأفعال الانفرادية، وعلى أي حال الأفعال الرسمية، باعتبارها آلية لإنشاء قواعد قانونية. ومن غير الواقعي ادعاء القيام بعمل تدويني شامل، ولكن على اللجنة أن تقرر قبل كل شيء ما إذا كانت الأداة، أي الإعلان الرسمي، أيا كان مضمونها، يمكن أن تكون موضوع قواعد خاصة تختلف عن قواعد قانون المعاهدات.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٠

الجلسة ٢٥٢٦

يوم الخميس، ٧ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد أدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد ياميو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

الأفعال الانفرادية للدول (F)، A/CN.4/483، sect.، و A/CN.4/486^(١)، و A/CN.4/L.558

[البند ٧ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد دوغارد قال إن من المفيد تعريف الموضوع في البداية، ولكن للتعريف خطورتها دائماً، خاصة إذا كان المقصود منها وضع معالم دقيقة للمناقشة. وقال إنه يفترض أن التعريف الوارد في الفقرة ١٧٠ من التقرير الأول عن الأفعال الانفرادية للدول (A/CN.4/486) لم يقدم على سبيل البيان المطلق لقانون الموضوع، لأن هذا التعريف يحتاج إلى تعديل. وقال إنه يتفق مع الرأي القائل بتضمين الدراسة مبدأ الإغلاق.

٢- إن فقه الأفعال الانفرادية قائم على حفنة من الأحكام القضائية، وخاصة على قضيتي التجارب النووية. ولكن القضايا العسرة تنتج قانوناً سيئاً. فقد رغبت محكمة العدل الدولية في عام ١٩٧٤ في تجنب النطق في المسألة. وسعت إلى سبيل للتهرب مما كان يشكل قضية سياسية، فوجدته في مبدأ الأفعال الانفرادية. ويناقش حالياً حكمها كما لو لم يكن محل خلاف، في حين أنه شبه حينذاك بحكم المحكمة الصادر في قضيتي جنوب غرب أفريقيا، الذي ضرب مثلاً على تفادي القضاء مواجهة السلطة السياسية. وقال إنه يتفق مع البيان الذي أدلى به القاضي السير غارفيلد بارويك في هذه المناسبة خاصة، وقال فيه إنه لا يوجد ما يسوغ القول بأن الذين أدلوا بالبيانات يقصدون الارتباط بالتزام دولي رسمي، وإن الأقرب إلى الواقع القول بأن البيانات بيانات سياسية (انظر ص ٤٤٨-٤٤٩ من الرأي المعارض). وقد شارك في هذا الرأي في ذلك الحين معظم الكتاب الأكاديميين.

(١) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- وتشير هذه الاعتبارات إلى صعوبة التمييز بين الأفعال القانونية والأفعال السياسية. وقد حاول المقرر الخاص أن يعرف الأفعال السياسية في الفقرة ٤٣ من التقرير الأول. وإن كان من المشكوك فيه إمكان الوصول في النهاية إلى تعريف مرض، ومن هنا يتعين على اللجنة أن تتقبل ما يقال دائماً عن مشقة التمييز بين الأفعال الانفرادية التي يقصد منها ترتيب نتائج قانونية والأفعال الانفرادية التي يقصد منها غرض سياسي محض، لأن التمييز سوف يعتمد على السياق الذي اكتنف البيان. وقد شددت المحكمة على هذه النقطة عام ١٩٨٦ في قضية النزاع الحدودي حيث بدت في حكمها رغبة عن القول بأن مالي قصدت إلزام نفسها. وعلى النقيض من قضيتي التجارب النووية، كان في إمكان مالي إبرام اتفاق ملزم لو شاءت. وهذا الامتناع عن ترتيب نتائج قانونية على الفعل الانفرادي يوجد أيضاً في الرأي الاستشاري الأسبق الذي صدر عام ١٩٥٠ في قضية المركز الدولي لجنوب غرب أفريقيا، وقالت فيه المحكمة إنها لا ترى سبباً يدعو للقول بأن البيان الذي أدلت به جنوب أفريقيا أمام الأمم المتحدة في عام ١٩٤٧ ملزم قانونياً. خلاصة القول، إن الأحكام القضائية ملتبسة وتقتضي إمعان فكر من اللجنة.

٤- وقد أشار المقرر الخاص في تعريفه للفعل الانفرادي إلى شرط الإعلان، وهو عامل شددت عليه أيضاً محكمة العدل الدولية في قضية التجارب النووية حين قالت إنه إذا أعطي التعهد علناً بنية الالتزام به، حتى ولو لم يصدر خلال مفاوضات، فإنه يقع ملزماً. وقد تأكدت ضرورة الإعلان في حكمها الصادر في ٢٢ أيلول/سبتمبر ١٩٩٥^(٢). يضاف إلى هذا أن البيان المشار إليه في قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية لم يكن علنياً. لذا ينبغي إيلاء عنصر الإعلان قدراً من العناية أكبر من القدر الذي ناله في التقرير الأول.

٥- وقال إن العمل لم يجر في اللجنة على تحليل الأحكام القضائية بالتفصيل، ولكن ينبغي للجنة أن تنظر الآن في حفنة القضايا التي تنطوي على نتائج قانونية ترتبت على أفعال انفرادية، لأنها هي الأساس الذي تقوم عليه الدراسة الحالية. وقد سبق أن أشير إلى عدم وجود أي ذكر للأفعال الانفرادية في المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وإلى أن الفقه لم يعط للموضوع حقه من العناية، لاعتماده أساساً على محكمة العدل الدولية وأحكامها القليلة التي تعطي صورة ملتبسة. ومهمة اللجنة هي الخروج من هذا الالتباس بمعنى ما.

٦- السيد بيليه قال، متابعاً فكرة السيد دوغارد عن الإعلان، إنه لم يتأكد لديه ما إذا كان ينبغي اعتبار حكم المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية قد استند إلى فعل انفرادي ويمكن أن ينظر إليه على أنه يستند إلى اتفاق شفوي. هذا إلى جانب أن الإعلان يجب أن يكون لصالح الطرف الذي يوجه إليه البيان الانفرادي. وقد اعتبر في قضيتي التجارب النووية أن فرنسا قد أعطت تأكيداً للمجتمع الدولي بأسره. وفي قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية وجه البيان الانفرادي، إذا كان يمكن اعتباره انفرادياً، إلى النرويج. والنقطة هنا هي أنه لا بد للطرف الذي سوف تنشأ له حقوق عن الالتزام الانفرادي أن يكون على علم بالوعد

(٢) Request for an Examination of the Situation in Accordance with Paragraph 63 of the Court's Judgment of 20 December 1974 in the Nuclear Tests (New Zealand v. France) Case, I.C.J. Reports 1995, pp. 288 et seq., at p. 305.

المقطوع. وقال إنه يرى فيما يتعلق بمسألة الإعلان، إن السيد دوغارد أخطأ في وضع قضية المركز القانوني لغرينلاند الشرقية في مواجهة قضيتي التجارب النووية.

٧- السيد براونلي قال إنه سوف يشعر بانزعاج إذا مضت اللجنة في إجراء تحليل نفسي وسياسي لأحكام محكمة العدل الدولية. فكم من قانون بني في الواقع على قضايا كانت تعتبر في وقتها هزيلة الأساس. صحيح أن هناك ظروفاً خاصة أغرت محكمة العدل الدولية بالخروج عن الطريق في قضيتي التجارب النووية، وأن هناك شكاً معقولاً في إمكان تطبيق مبدأ حسن النية على الوقائع المعنية. ولكن هذه مسألة أخرى، والدول تعتمد حالياً على قضيتي التجارب النووية.

٨- إن مصادر القانون بالنسبة للأفعال الانفرادية شديدة التنوع وتنطوي على قدر كبير من ممارسات الدول. وينبغي للجنة أن تتجنب الرأي القائل بأن القانون يعتمد على عدد ضئيل من الآراء "الخارجة" لمحكمة العدل الدولية. فقد بادر إيريك سوي منذ ١٩٦٢ بنشر مؤلف لا يزال كبير الفائدة في شرح الأفعال الانفرادية دون أن يهاجم بدعوى أنه "اخترع" الموضوع^(٣).

٩- السيد فيراري يرافو قال إن الشكوك تساوره حول نطاق الإعلان الانفرادي الصادر عن فرنسا في قضية انتهت فيها محكمة العدل الدولية في نهاية المطاف إلى إصدار قرار لصالح فرنسا، وإن كان في الإمكان استقاء درس من قضيتي التجارب النووية ومن الرأي الاستشاري الذي أصدرته محكمة العدل الدولية بشأن شرعية استعمال الأسلحة النووية في النزاعات المسلحة^(٤). فمن الواضح أن للأفعال الانفرادية في ذلك السياق قيمة تختلف عن القيمة التي تكون لها في سياق مختلف. ومن الممكن واليسير خلق نظرية لقانون الأسلحة النووية - قانون مناهض للقانون الدولي كما أسماه في إعلانه الملحق بالرأي الاستشاري. وسياق الأسلحة النووية يتألف من أشياء وجدت وأشياء لم توجد على حد سواء، أو من أفعال قد لا تكون في حقيقتها أفعالاً انفرادية. ومن أمثلة ذلك الضمانات التي أعطتها الدول الحائزة للأسلحة النووية إلى الدول غير الحائزة للأسلحة النووية في إطار معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية.

١٠- وربما تستطيع اللجنة تحديد ما إذا كان في الإمكان وضع نظرية مصغرة للأفعال الانفرادية على أساس من النظر في مشكلة الأسلحة النووية. فليس هناك، كما سبق أن قال في بداية مناقشة الموضوع، نظرية عامة للأفعال الانفرادية. قد توجد نظريات محددة بصدد نقاط معينة في القانون الدولي تدعو للعمل الانفرادي في مسائل تتصل بالأسلحة النووية على سبيل المثال، وهذا السياق بالذات هو الذي يشكل القانون الدولي القائم بشأن الموضوع. إلا أن الجمعية العامة لم تأذن للجنة أن تعالج الأفعال الانفرادية اعتماداً على النظر في مشكلة الأسلحة النووية. وفي

(٣) E. Suy, *Les actes juridiques unilatéraux en droit international public* (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962).

(٤) I.C.J. Reports 1996, p. 66

الاستطاعة بطبيعة الحال سؤال الجمعية إذا كانت ترغب في ذلك. وربما تستطيع اللجنة تصنيف الأفعال الانفرادية المؤداة بمناسبة الأسلحة النووية، ولكن من غير المرجح أن يتجاوز أي تصنيف حدود ذلك المجال.

١١- السيد غوكو قال إنه هو أيضاً يساوره الشك في إمكان تقسيم الأفعال الانفرادية إلى أفعال سياسية وأفعال قانونية. وتساءل عما إذا كان الحال هو أنه عندما تأتي الدولة فعلاً له عواقب دولية فإن هذا الفعل ينشئ التزامات قانونية، ولكن إذا لم تترتب على الفعل نتائج دولية فإنه يعتبر عند ذلك فعلاً سياسياً محضاً. وقد عرّف المقرر الخاص الأفعال السياسية من زاوية الإرادة السياسية للدولة المؤدية للفعل، واحتج بأن الطبيعة الملزمة للتعهد تكمن في الأخلاق والسياسة، باعتبار أن قصد الدولة هو الذي يحدد في التحليل النهائي طبيعة الفعل.

١٢- وفي قمة النزاع بين ماليزيا والفلبين حول جزء من بورنيو، شمل تعديل لدستور الفلبين يتعلق بتحديد نطاق الأراضي الوطنية الجزء المتنازع عليه من بورنيو^(٩). وكان التعديل فعلاً سياسياً ينطوي على أثر دولي يمس ماليزيا، ولكن لم يتضح منه أنه خلق التزامات قانونية.

١٣- السيد إيكونوميدس قال إنه يتفق مع السيد براونلي أن قانون السوابق الدولية، خاصة في محكمة العدل الدولية، لا يقوم، على أهميته العظمى، بدور منفرد في التأثير على الأفعال الانفرادية. ونظراً لما لقانون السوابق القضائية من أهمية فقد يكون من المفيد أن تقوم الأمانة، مع المقرر الخاص، ليس الآن بالضرورة، بإعداد وتقديم وثيقة تسرد كل القرارات التي اتخذتها محكمة العدل الدولية بصدد الأفعال الانفرادية وتستنسخ فيها المقاطع ذات الصلة.

١٤- السيد دوغارد قال إن تعليق السيد بيليه يركز على جوهر القضية: التنازع بين قرار المحكمة الدائمة للعدل الدولي في قضية غرينلاند الشرقية وقرار محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية. فالمحكمة الدائمة للعدل الدولي قد رأت أن النتائج الدولية لا تترتب إلا على الفعل الانفرادي الملزم به أثناء المفاوضات، بينما أبدت محكمة العدل الدولية استعداداً لتحرير الموضوع من سياق المفاوضات، فذهبت به من ثم خطوة أبعد. وقد أصاب السيد بيليه بقوله إنه يجب على اللجنة أن تبحث الآثار المترتبة على القضيتين. والقضية الأساسية هي ما إذا كان يجب أن يصدر الفعل الانفرادي في سياق المفاوضات لكي تترتب عليه نتائج قانونية.

١٥- السيد هي قال إن الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول قدم في الدورة التاسعة والأربعين عدداً من الأسباب التي تدعو اللجنة إلى النظر في الموضوع^(١٠). وشدد على أن الدول قد اتخذت مراراً

(٥) Republic Act No. 5446 of 18 September 1968, section 2 (United Nations, Legislative Series, National Legislation and Treaties Relating to the Territorial Sea, the Contiguous Zone, the Continental Shelf, the High Seas and to Fishing and Conservation of the Living Resources of the Sea (Sales No. E/F.70.V.9), p. 111).

(٦) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الفقرة ١٩٦.

أفعالاً انفرادية بقصد ترتيب آثار قانونية وأن أهمية هذه الأفعال تعاضمت نتيجة التطورات السياسية، والاقتصادية، والتكنولوجية. وقال الفريق إنه ينبغي، مراعاة للأمن القانوني والتيقن والقدرة على التنبؤ واستقرار العلاقات الدولية، بذل الجهود لتوضيح مسار هذا النوع من الأفعال ونتائجها القانونية وبيان القانون المنطبق.

١٦- وقد استند المقرر الخاص إلى استنتاجات الفريق العامل^(٧) في بيان القصد من دراسة الموضوع، وهو تحديد العناصر المكونة لتعريف الأفعال القانونية الانفرادية. وقد حاول الحد من نطاق الموضوع باستبعاد عدد من الأفعال الانفرادية. ولا بأس هناك من استبعاد الأفعال الانفرادية الصادرة عن المنظمات الدولية، أو الأفعال المتصلة بالمسؤولية الدولية للدول، أو الأفعال المطابقة للقانون الدولي ولكنها تؤدي إلى تبعة دولية. ومع ذلك، فقد تثار صعوبات عند استبعاد الأفعال السياسية التي يراها الناظر متميزة عن الأفعال القانونية. ذلك أنه من الصعب جداً التمييز بوضوح بين هذين النوعين من الأفعال. فمعظم القضايا السياسية تنطوي على قدر من العناصر القانونية والعكس صحيح. فعلى سبيل المثال، هل الضمانات النووية التي تقدمها الدول النووية منفردة أو مجتمعة هي سياسية أو قانونية في الأساس؟ ليس هناك في القانون الدولي ما يمنع هذه الضمانات من أن تنتج فيما يبدو آثاراً قانونية دولية ومن أن يحكمها بالتالي القانون الدولي.

١٧- ولا بأس كذلك من استبعاد الأفعال التي تقع في مجال المعاهدات، وإنما تنشأ الصعوبات في الواقع من الأفعال التي قال عنها المقرر الخاص إنها لا تشكل أفعالاً قانونية دولية بالمعنى الضيق للعبارة. فالسكوت مثلاً ليس فعلاً قانونياً بالمعنى الضيق وإنما هو تعبير عن إرادة. ومع ذلك فقد تكتسب الدولة حقوقاً بالسكوت وتضطلع بالتزامات من جرائه في حالات محددة، بحيث يمكن اعتبار ذلك فعلاً قانونياً انفرادياً، وإن كان من الصعب معادلة السكوت بتصرف انفرادي معتاد مثل الإعلان.

١٨- وقال إنه يتفق مع المقرر الخاص في أن ينصب جوهر الموضوع أساساً على الإعلانات باعتبارها أكثر الأفعال الانفرادية الرسمية التي تصدر عن الدولة شيوعاً. وإن كان ينبغي التصدي أيضاً لأفعال انفرادية جوهرية أخرى من مثل الاعتراف، والوعد، والتنازل، والاحتجاج لاتصالها هي الأخرى بأية دراسة للموضوع. ومن هنا ينبغي أن يكون المنهج العام للدراسة أوسع كثيراً من المنهج الذي يدعو إليه المقرر الخاص.

١٩- والعنوان الحالي للموضوع "الأفعال الانفرادية للدول" الذي يغطي مجموعة متنوعة من الأفعال الانفرادية كما يبدو من الكتابات القانونية، أنسب من "الأفعال القانونية الانفرادية للدول". ولم يحن الوقت بعد للبت في شكل المحصلة النهائية لعمل اللجنة وإن كان يحبز هو شخصياً شكل الخط التوجيهي أو الدراسة الفقهيّة. وأياً ما كان الشكل النهائي فليس هناك ما ينتقص من قيمة الدراسة الحالية التي تتناول مثل هذا الجانب الصعب والحساس من القانون الدولي.

(٧) انظر الجلسة ٢٥٢٤، الحاشية ٣.

٢٠- السيد هافنر قال معلقاً في البداية على مختلف النقاط التي أثيرت أثناء المناقشة، إنه وردت إشارة، فيما يتعلق بالنمسا، إلى الضمانات الأمنية السلبية. وفي هذه المسألة بالذات، لم تقبل النمسا إطلاقاً أيًا من هذه الضمانات ولكنها أصدرت فقط بياناً أشارت فيه إلى أنها تعتبرها ملزمة. وعلى الرغم من الآراء التي أعرب عنها السيد فيراري براقو، فهو لا يستطيع التأكيد بأنه ينبغي للجنة ألا تتناول مسألة الأسلحة النووية، ذلك أن الموضوع يتعلق بالأفعال الانفرادية، بصرف النظر عن محتواها. وقد أشير أيضاً إلى انسحاب الاتحاد الروسي من بعض الإعلانات الصادرة عن اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق. والمفهوم لديه أن الاتحاد الروسي سلك هذا النهج على أساس حدوث تغيير في الظروف ترتب عليه عدم قدرته على استمرار الحفاظ على ما كان يعتبر وعداً انفرادياً. ولذا فالحدث المشار إليه لا ينهض بالضرورة دليلاً على أن الإعلانات الانفرادية ليست ملزمة. على أنه قد يكون من الحكمة النظر عن كئيب في الظروف الفعلية التي اكتنفت إعلان الانسحاب. وقال إنه يشاطر السيد براونلي رأيه في الطبيعة النسبية للبيانات التي تعلن في محكمة العدل الدولية وأنه تساوره بعض الشكوك إزاء الحكم في قضيتي التجارب النووية. فلو طبق هذا الحكم في الممارسة الدبلوماسية لأثقل على الدول التي قد لا تكون على استعداد لقبوله في ممارساتها اليومية. وقال أيضاً إنه يؤيد تماماً الطلب الذي تقدم به السيد إيكونوميدس لإعداد وثيقة تورد القرارات الدولية المتنوعة التي صدرت بصدد الأفعال الانفرادية.

٢١- وقد سعى المقرر الخاص، الذي يستحق الثناء على تقريره الأول الممتاز في مجال من أعقد مجالات القانون الدولي، إلى إبراز النظرية الأساسية التي تقوم عليها الأفعال الانفرادية. على أن المشكلة أن النظريات لا تظل أبداً بمنأى من الطعن. كذلك لا تخضع النظريات للقواعد، وإنما تأتي منها فقط. ومع ذلك، فمن الصعب الاتفاق على بعض القواعد في غياب نظرية مقبولة من الجميع. ولذا ينبغي للمقرر الخاص أن يشرح النظرية التي اعتمدت عليها استنتاجاته، على ألا يذهب إلى أبعد من ذلك. وفي ضوء ما تقدم، فسوف يمتنع هو نفسه عن مناقشة الافتراضات النظرية ويركز بالأحرى على النتائج القانونية العملية.

٢٢- أما المسألة الجوهرية الأولى التي نوقشت في التقرير الأول، فتتعلق بالأفعال التي ينبغي أن تستبعد من نطاق الدراسة. وقال إنه مقتنع بأنه لا ينبغي للجنة أن تتناول الأفعال الانفرادية الصادرة عن المنظمات الدولية، بما أن هذه الأفعال، كما قيل بحق في اللجنة السادسة، تختلف اختلافاً جوهرياً عن الأفعال الانفرادية الصادرة عن الدول. فليس من المتصور أن تعنى اللجنة بمناقشة الأثر القانوني مثلاً للقرارات والتوجيهات الصادرة عن الاتحاد الأوروبي، أو أحكام محكمة العدل التابعة له، أو قواعد اللجنة الأوروبية، أو أن تسعى مثلاً لتقييم الأساس القانوني لأحدث مشروع قرار اتخذه مجلس الأمن بشأن إنشاء محكمة مخصصة ثالثة.

٢٣- كذلك ليس من الحكمة تناول الأفعال السياسية الصادرة عن الدول أو التماس تعريف لها، بما أن مهمة اللجنة هي تعريف الأفعال القانونية، أو بعبارة أخرى، الأفعال التي تترتب عليها نتائج قانونية. وقال إنه يوافق تماماً على استبعاد الأفعال المخالفة للقانون الدولي من الدراسة وإن كان يجب توخي قدر كبير من الحذر في ذلك.

فمن المشكوك فيه على سبيل المثال ما إذا كان إعلان ترومان^(٨)، الذي صدر بعد الحرب العالمية الثانية، يتفق والقانون الدولي. وينطبق الشيء نفسه على إعلان المنطقة البحرية لدول إكوادور وبيرو وشيلي^(٩) بشأن توسيع مد البحر الإقليمي إلى ٢٠٠ ميل بحري، على الرغم من أن ذلك الإعلان قد اكتسب لاحقاً أثراً قانونياً ما بسبب رد فعل الدول الأخرى. وحرّي هنا أن يحدد أثر كل هذه الأفعال بما أن موضوعها في أغلب الحالات هو تغيير الالتزامات المفروضة على الدولة. وقد حدث ذلك في الممارسة النمساوية لا بصدد الحياد فحسب وإنما في حالات أخرى أيضاً، حين عممت في مرة محددة مذكرة على جميع السفارات في فيينا بشأن جواز فحص الحقائق الدبلوماسية في المطار. ويمكن القول بأن ذلك لا يتفق والقانون الدولي وإن كان يقع بالتأكيد في نطاق أية مناقشة للأفعال القانونية الانفرادية.

٢٤- على أنه ينبغي ألا يدرج السكوت في الأفعال القانونية الانفرادية، ولسبب مغاير للسبب الذي أورده المقرر الخاص، هو أن السكوت لا ينشئ بنفسه التزاماً قانونياً، وإنما ينتج عنه أثر قانوني في حالة واحدة فقط عندما يكون السكوت رد فعل لزعم أو نشاط معين. فعلى هذا الأساس ينبغي معالجته.

٢٥- وقال إنه يتفق تماماً مع المقرر الخاص بأن الموضوع يتعلق بالأفعال القانونية بوصفها مصدراً من مصادر الالتزامات الدولية لا بوصفها مصدراً من مصادر القانون الدولي. ومن هنا فلا حاجة إلى الإفاضة في الفقرات ١٠٠ إلى ١٠٤ من التقرير الأول التي تتناول تكوين القانون العرفي.

٢٦- وتثير الإعلانات المشتركة نقطة قانونية محددة، وإن كان يشك في اعتبار الإعلان المشترك لرئيسي فنزويلا والمكسيك^(١٠)، الذي أشير إليه في الفقرة ٨٣ من التقرير الأول والذي يبدو وكأنه بمثابة اتفاق بين دولتين يتضمن أحكاماً لصالح دول ثالثة، مثلاً جيداً لنوع الإعلان المشترك المتصل بالموضوع، مع ما نشأ من رابطة قانونية أو سياسية بين الدولتين المصدريتين للإعلان. وقد تجدر المقارنة بين أحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بالاشتراطات المنصوص عليها لصالح دول ثالثة وبين الإعلانات الانفرادية. وقال إنه يشك ما إذا كانت الفقرة ١٢٤ من التقرير الأول تتفق والصيغة الواردة في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، ومؤداها أن عدم الرجوع عن مثل هذا الاشتراك لا يتوقف على قبول الدولة الثالثة له وإنما على قصد صاحب الاشتراك بالنص على حكم له هذه الطبيعة.

(٨) M.M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 4 (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1965), pp. 756-757.

(٩) تم التوقيع عليه في سانتياغو، في ١٨ آب/أغسطس ١٩٥٢ (United Nations, *Treaty Series*, vol.1006, p. 323).

(١٠) الاتفاق المتعلق ببرنامج التعاون في مجال الطاقة لبلدان أمريكا الوسطى ومنطقة البحر الكاريبي، الموقع في سان خوسيه في ٣ آب/أغسطس ١٩٨٠ (ILM, vol. XIX, No. 5 (September.1980), p. 1126).

٢٧- وهناك مسألة هامة أخرى تتصل بالأفعال القانونية الداخلية. فالفقرة ١١٠ من التقرير الأول توصي بأن هذه الأفعال يترتب عليها أثر قانوني دولي إذا تطابقت مع القانون الدولي، وإن كان يحتمل أن يكون المقصود في الحقيقة هو أن هذه الأفعال تترتب أثراً قانونياً دولياً في حالة النص فقط على ذلك الأثر بالذات في القانون الدولي. ولذا فإن الأمر يتعلق في الواقع بما أطلق عليه السيد بيليه اسم "التأهيل" (الجلسة ٢٥٢٥) والذي يسميه هو شخصياً "الاستحقاق" بمعنى ألا يترتب الفعل الانفرادي أثره القانوني دولياً إلا إذا تبين هذا الاستحقاق وفقاً للقانون الدولي العرفي العمومي أو، كما يحدث كثيراً، بموجب معاهدة ثنائية. فالمسألة إذن تتعلق بتحديد أساس هذا الاستحقاق بموجب القانون الدولي العام.

٢٨- وهنا تنشأ مسألة ما إذا كان مفهوم الاستحقاق يوجب فهم مضمون الأفعال الانفرادية وبعض المعاملات، بمعنى المضامين (*negotia*)، مثل الاعتراف والتنازل. وهناك حجتان تناهضان ذلك الإجراء. أولاً، أنه إذا كان يتعين تناول المعاملات فقط بمعنى المضامين (*negotia*)، فإنه سوف يتعين عند ذاك أن تؤخذ أفعال أخرى سوى الإعلانات في الاعتبار، بما أن الاعتراف مثلاً يمكن أن يؤدي ضمناً ولا يتطلب من ثم إعلاناً رسمياً. ويمكن التمثيل لذلك باعتراف عدد من الدول بجمهورية مقدونيا اليوغوسلافية السابقة. فقد قيل إن الاعتراف بالجمهورية لا بإعلان رسمي وإنما من واقع سلوك الدول المعنية كما تبين في الجمعية العامة عندما قبلت عضويتها في الأمم المتحدة^(١١).

٢٩- ومؤدى الحجة الثانية أن مثل هذا النهج سوف يفضي إلى القول بأن للدول أن تؤدي المعاملات في حالة واحدة فقط، عندما يحق لها ذلك صراحة بموجب القانون الدولي. وبعبارة أخرى، فإن ذلك قد يعني بأن أي اختصاص تتمتع به الدول في تصرفها على الصعيد الدولي يستمد من القانون الدولي. وليس هناك من ينكر أن ثمة ميلاً للتحرك في ذلك الاتجاه، ولكن القانون الدولي لم يصل بعد، في رأيه، إلى هذه النقطة. ومن هنا، فإن الذي يجب على الدولة إثباته ليس حقها في أداء نشاط معين وإنما إذا كان هذا النشاط محظوراً في القانون الدولي. ويميز ذلك المفهوم أيضاً العلاقة بين القانون الدولي العام والأنظمة الخاصة المتصلة بالأفعال الانفرادية.

٣٠- وبالمثل، لا تنشئ الأفعال القانونية الداخلية التزامات دولية ما لم تكن الالتزامات قد نتجت عن قاعدة عامة من قواعد القانون الدولي الموضوعية لهذا الغرض. وبعبارة أخرى، لا يترتب على هذه الأفعال أثر قانوني إلا بالشروط التي تتطلبها محكمة العدل الدولية مثلاً للأفعال الانفرادية بمعنى أنه يجب أن يثبت قصد الالتزام. فالفعل في القانون الداخلي لا يعبر بذاته عن هذا القصد الذي يجب من ثم إثباته. فإذا فتحت مثلاً دولة ما، بقانون، جامعة يقبل الطلاب فيها من جميع أنحاء العالم، فلا يعني ذلك أنه ليس في استطاعتها إلغاء ذلك القانون. ففي مقدور الدولة أن توصل باب الجامعة في أي وقت دونهم ما لم يكن قد صدر عنها إعلان أو فعل قانوني ينطوي على قصد محدد بالالتزام. وهذا ما يتعين إثباته.

(١١) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٥/٤٧.

٣١- وقال أيضاً إنه لا يشاطر الرأي الوارد في الفقرة ١١٤ من التقرير الأول بأنه ينبغي للدراسة أن تستبعد الأفعال الانفرادية التي لا تنتج آثارها القانونية إلا عندما تقبل الدولة (الدول) المخاطبة العرض الوارد في الأفعال. فقد تعهد الوفد النمساوي مثلاً بفعل سياسي واضح - يتصل بالإعلانات الصادرة عن أعضاء الحكومة السوفياتية^(١٢) بأن تصدر النمسا إعلاناً بالحياد وتحصل على قدر من الاعتراف الدولي. وسنت النمسا لهذا الغرض القانون الدستوري بشأن حياد النمسا^(١٣) الذي لم يكن ذا أثر، في رأي الجميع، على الصعيد الدولي. وإنما نتج هذا الأثر حين وجهت النمسا إشعاراً بهذا الفعل القانوني إلى جميع الدول التي كانت تربطها بها في ذلك الوقت علاقات دبلوماسية، مع طلب بالاعتراف. وعندها جرى الاعتراف صراحة أو ضمناً. والسؤال هو ما إذا كان الاعتراف الصريح قد غير الطبيعة الانفرادية للفعل النمساوي الأصلي. والجواب في رأيه بالنفي. والمسألة المطروحة حالياً هي معرفة الظروف التي قد تستطيع النمسا في ظلها إلغاء حيادها. وقد تبدى رأيان. أولهما أنه ليس في المقدور إلغاء حياد النمسا بسبب الفعل الثاني، أي الاعتراف، ما لم توافق الدول الأخرى على الإلغاء. وثانيهما أن الاعتراف لا يبلغ أن يعادل قبول الحياد النمساوي وعليه فإن للنمسا حرية إلغاء حيادها في الوقت المناسب.

٣٢- وقد قيل أيضاً في هذا السياق إن الإشعار إلى جانب الاعتراف يبلغان مبلغ شبه العقد في القانون الدولي. وكل هذه النظريات ليست في رأيه سوى مجرد إشارة إلى أنه ليس من السهل تمييز الفعل الانفرادي؛ وأياً ما كان الأمر، فإن كل هذه الأفعال تقريباً تنطوي على عنصر ثانوي ما. وقد حدث، إن لم تخنه الذاكرة، أن أصدرت آيسلندا إعلاناً^(١٤) في محاولة لأن تصبح دولة محايدة، ولكن لأنه لم يحدث أي رد فعل من مصادر أخرى، فقد اتجه الرأي عموماً إلى القول بأنها لم تصبح دولة محايدة. وبناء عليه لا ينبغي استبعاد الأفعال المشار إليها في الفقرة ١١٤ من التقرير الأول من الأعمال المقبلة بصدد الموضوع، وإلا استبعدت معظم الأفعال الانفرادية بما أنها تحتوي كلها تقريباً على عنصر ثانوي. وقد أشار المقرر الخاص إلى الطبيعة الثنائية للوعود مستشهداً، في الفقرة ١٥٩ من تقريره، بغروسيوس وبوفندورف (Grotius & Pufendorf) اللذين ذكرا أن الأمر يتطلب أيضاً تعبيراً عن إرادة الدولة المخاطبة.

(١٢) انظر "Memorandum concerning the results of the conversations between the Government delegation of the Republic of Austria and the Government delegation of the Soviet Union" (Moscow, 15 April 1955) (*Supplement to the American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 49 (1955), pp. 191-194).

(١٣) تم اعتماده من قبل المجلس الوطني (Nationalrat) والبرلمان في ٦٢ تشرين الأول/أكتوبر ١٩٥٥، ويرد النص في Internationale Spectator، G. Stourzh, "Austrian neutrality: its establishment and its significance", Internationale Spectator, Jaargang XIV, No. 5, 8 Mrt. 1960.

(١٤) انظر "Declaration between Denmark, Finland, Iceland, Norway and Sweden Establishing Similar Rules of Neutrality, with Rules" (Stockholm, 27 May 1938), *Supplement to the American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 32 (1938), pp. 150-154.

٣٣- وقال إنه ينبغي التمييز في رأيه بين ثلاثة نهج لتناول الأفعال الانفرادية: تناول الإعلانات القانونية أو الأفعال القانونية، دون سواها، بالمعنى الضيق؛ وتناول الأنشطة الانفرادية للدول؛ وتناول ما يطلق عليه هو نفسه المعاملات. وعلى اللجنة من ثم أن تقرر ما إذا كانت ترغب في النظر في الإجراءات التي قد ينتج عن طريقها التزام قانوني أو أثر قانوني، أو إذا كان ينبغي لها أن تركز على نوع المعاملة القانونية من مثل الاعتراف، والتنازل، والاحتجاج والاعتراضات وما إلى ذلك. فإذا قررت النظر في أنواع المعاملات المختلفة، فيجب عليها أن تذهب إلى ما هو أبعد من الإعلانات وتدرج السكوت مثلاً، الأمر الذي قد يسبب بعض الصعوبة. أما السؤال الثاني الذي ينبغي للجنة أن تطرحه على نفسها فهو ما إذا كانت أنواع الأفعال الانفرادية الموصوفة في مختلف كتب القانون التعليمية جامعة مانعة أو إيضاحية، وما إذا كانت هناك أنواع أخرى من المعاملات ينبغي تناولها.

٣٤- وهناك إمكانية أخرى، هي التركيز على الإجراءات كما اقترح السيد براونلي، فقاده ذلك إلى مسألة الإغلاق. وقد يحتج بأن الإغلاق هو مجرد أثر لنشاط معين. ولم ينعقد أي إجماع على ذلك النظام لا في الفقه ولا في الأحكام القضائية. وقد أشارت الأحكام القضائية أحياناً إلى الإغلاق بوصفه شيئاً أشبه بقاعدة "عدم الاعتداد بالوقائع أو الادعاءات المتناقضة" (أي *venire contra factum proprium* أو *allegans contraria non audiendus est*). وهناك بطبيعة الحال أيضاً فهم أضيق للموضوع. وأياً ما كان الأمر، فإن ذلك، فيما يبدو، مستقر في طبيعة بعض النتائج أو الآثار القانونية التي تستعصي بهذا الوصف على التنظيم الدقيق. يضاف إلى ذلك أنه إذا عالجت اللجنة موضوع الإغلاق فقد تطالب أيضاً لمعالجة أنظمة من مثل القبول الضمني أو ربما حتى الاكتساب بالنقادم. ومما يذكر أن الإغلاق سبق أن عولج مثلاً في المادة ٥٤ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ التي تتعلق بفقد الحق في التذرع بسبب لإبطال معاهدة. وربما يمكن مد نطاق تطبيق ذلك الحكم بالنص على أنه ليس للدولة أن تعود فتتذرع بشرعية فعل صادر عن دولة أخرى أضرت بحقوقها إذا كانت قد قبلت ضمناً شرعية ذلك الفعل. ولكن سوف يلزم عند ذاك تعريف القبول الضمني وربما أيضاً حسن النية التي تستعصي على التنظيم.

٣٥- وقال إنه لم يتضح له تماماً ما الذي تتوقعه الجمعية العامة من اللجنة في هذا الصدد، ولكن إذا قررت إجراء تغيير، فينبغي للجنة أن تعلن بوضوح تام أن ما يعينها ليس الرأي التقليدي عن مختلف أنواع المعاملات وإنما إجراءات المعاملات. وقد سبق للمقرر الخاص أن ذكر أنه لن يتناول مضمون الأفعال القانونية الانفرادية، وإنما شكلها فقط، ثم يركز بعد ذلك على الإعلانات. وقال إنه لا مانع لديه شخصياً من ذلك بشرط أن تتناول اللجنة الإعلانات بوصفها شيئاً يتعدى مجرد الوعد. فإذا فعلت ذلك، فقد يصبح من الضروري حينذاك العودة إلى مسألة أنواع المعاملات المختلفة. وبذلك، ينبغي للجنة أن تدرس أولاً مسألة الإعلانات ومن ثم قد تناقش مسألة الإغلاق حتى تتبين رد فعل الجمعية العامة.

٣٦- السيد لوكاشوك قال إنه يود أن يعلق على ملاحظات السيد هافنر فيما يتعلق بالإعلان الصادر عن اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية بشأن عدم استخدام الأسلحة النووية. فإن موقفه الخاص، الذي لا ينبغي أن يؤخذ بالضرورة على اعتبار أنه يعكس آراء حكومته، هو أن الاتحاد الروسي بصفته خلفاً للاتحاد السوفياتي ملزم بذلك الإعلان. لقد قال السيد هافنر وبحق إن الموقف قد تغير بقدر كبير بحيث يكون من حق الاتحاد الروسي مراجعة التزاماته حيثما يكون ذلك ضرورياً وملئماً. على أن ذلك مجرد مسألة نظرية، وتجدر الإشارة إلى أن هناك عدداً

كبيراً جداً من الصكوك الانفرادية والثنائية الملزمة سياسياً، بينما لا توجد معايير - أو لا يترجح أن توجد في المستقبل القريب معايير - لتنظيم عملها. إن التنظيم ضروري بالتأكيد، لوجود مسألة الخلافة القانونية ووقف الالتزامات. وجميع هذه المسائل التي تتعلق بالالتزامات السياسية ينبغي حلها بتطبيق معايير قانون المعاهدات مع تعديلها حسب مقتضى الأحوال. هذه هي الطريقة الوحيدة لمعالجة هذه المشكلة المعقدة.

٣٧- السيد بيليه قال إنه يؤيد بقوة ملاحظات السيد هافنر فيما يتعلق بالإعلانات السياسية: فإن فكرة وجود شيء ملزم سياسياً تبدو غير سليمة قانونياً.

٣٨- وأضاف أنه لا يرى على الإطلاق كيف يمكن أن يعتبر السكوت فعلاً. إنه سلوك، النقيض تماماً للفعل. إن أي دراسة للسلوك ستكون غير ذات موضوع فيما يتعلق به. وعندما دونت اللجنة قانون المسؤولية الدولية^(١٥) اختارت عباراتها بدقة بالغة و"الفعل غير المشروع دولياً" (*fait internationalement illicite*) "ينصرف معناه إلى الفعل والامتناع عن الفعل، بما في ذلك السكوت. فالسكوت يمكن أن يستخدم كعلامة مرجعية، على سبيل المقارنة ولكنه ليس فعلاً. إنه النقيض.

٣٩- أما فيما يخص العلاقة بين مضمون المعاملات وشكلها، فإن اللجنة لم تبدأ في عملها بشأنها على الوجه السليم. فمن الجلي أن الأشكال المختلفة يمكن أن تؤدي إلى نفس المضمون. والسكوت، الذي هو ليس فعلاً ولكن شكلاً، يمكن أن يؤدي إلى الاعتراف، والمعاهدة يمكن أن تؤدي إلى الاعتراف. وهو لا يرى لماذا يقال ببساطة، تحت ذريعة وجود معاملات يمكن أن تكون أيضاً موضوعاً لأفعال انفرادية، أنها ينبغي أن تدرس بهذه الصفة. إن موضوع المقرر الخاص ليس هو الاعتراف ولكن الإجراء الخاص المعروف باسم الأفعال الانفرادية التي يمكن أن تؤدي إلى الاعتراف، تماماً مثلما يمكن أن يؤدي إلى ذلك إجراء آخر مثل السكوت أو إجراء آخر مثل المعاهدة. ونفس الشيء ينطبق على الإغلاق. إن هذا الإغلاق يمكن أن يأتي نتيجة لفعل انفرادي، أو لسكوت أو لمعاهدة، وقد آن الأوان للدعوة إلى عدم التركيز عليه. وإذا كان الإغلاق يمثل فعلاً جزءاً من الموضوع، فليست هذه هي الطريقة المقبولة لطرح المشكلة. وليس لوجود ولع أنغلو-سكسوني بالإغلاق ما يجعله الموضوع؛ وإنما هو مجرد عنصر في الموضوع يمكن أن ينبثق منه. إن الأشكال المختلفة يمكن أن تؤدي إلى نفس المضمون أو المعيار أو المعاملة؛ ويمكن في المقابل أن تؤدي الأشكال المتطابقة بداهة إلى معاملات مختلفة. والفعل الانفرادي يمكن أن يؤدي إلى الاعتراف أو الإغلاق وما إلى ذلك. ومرة أخرى، إن قصر الأمور على الإعلانات العالمية يؤدي إلى التركيز على الشكل. وينبغي للجنة أن تصل إلى تعريف متواز للفعل الانفرادي الذي هو مظهر بالتأكيد، ولكن مظهراً لإرادة.

٤٠- السيد إيكونوميديس قال إنه يتفق مع السيد هافنر في أن الأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية قريبة الشبه جداً بالأفعال الانفرادية للدول من حيث آثارها. وإن فعل المنظمة الدولية يمكن أن يكون مصدراً للقانون الدولي مثله مثل المعاهدات. وعلى سبيل المثال، فإن أي فعل ملزم لمنظمة دولية، من مثل لوائح الاتحاد الأوروبي

(١٥) انظر الجلسة ٢٥٢٠، الحاشية ٨.

وقراراته الملزمة، يعتبر حالياً مصدراً للقانون الدولي. كذلك الأمر أيضاً فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية للدول مثل الإعلان الفرنسي في قضيتي التجارب النووية، الذي كان فعلاً أنشأ حقوقاً والتزامات وينبغي اعتباره مصدراً للقانون الدولي.

٤١- وقال إن هناك تمييزاً بين مصادر القانون الدولي والأفعال التي تنشئ حقوقاً والتزامات فقط على المستوى الدولي دون أن تمثل مصدراً رسمياً لذلك القانون. وهذا التمييز خاطئ تماماً، على الأقل على المستوى النظري - إلا إذا قبلنا أنه كلما يكون الفعل مصدراً للقانون الدولي يجب أن يكون فعلاً تشريعياً محضاً، واستبعدنا بذلك جميع الأفعال التبادلية في ظل التمييز القديم بين المعاهدات المنشئة للقوانين، التي تشكل القانون الدولي، والمعاهدات التعاقدية، التي لا تشكله. إن هذا النهج خاطئ، لأن القانون الدولي يحكم المعاهدات التعاقدية أيضاً.

٤٢- وهناك تشابه ثان، وهو أن أفعال المنظمات الدولية يمكن أن تكون عناصر في تكوين العرف الدولي. ومن أمثلة ذلك قرارات الجمعية العامة ذات الطابع التشريعي، بل وحتى إعلان مانيلا بشأن تسوية المنازعات الدولية بالوسائل السلمية^(١٦)، إلا أنه يمكن للأفعال الانفرادية أيضاً، أن تسهم في نفس الوقت في تكوين العرف الدولي. يضاف إلى ذلك، أن أفعال المنظمات الدولية يمكن أن تلعب دور المصدر المساعد - كما هو الشأن بالنسبة للفقهاء والقضاء. ومن أمثلة ذلك الأحكام التي أصدرتها المحكمة الدائمة للعدل الدولي ومحكمة العدل الدولية وأيضاً بعض التوصيات الاشتراعية للجمعية العامة. ويصدق الشيء نفسه على مستوى القانون المحلي: فبعض الأحكام التي تصدرها المحاكم المحلية تتناول مسائل تتعلق بالقانون الدولي على نحو تصلح معه أن تكون مصدراً مساعداً.

٤٣- هناك إذن وجوه شبه كثيرة بين نوعي الأفعال الانفرادية، ونظراً لأن قانون المنظمات الدولية أكثر وأبعد تطوراً من قانون الأفعال الانفرادية، فبوسع المرء أن يستوحي الإلهام من القانون الأول بقدر ما. ومع ذلك فهو يتفق مع السيد هافنر في أنه لا ينبغي للجنة أن تتناول هذه المسألة، إن لم يكن لشيء إلا لأنها لا تقع في إطار ولاية اللجنة.

٤٤- السيد هافنر قال إنه حاول أن يوضح أن على اللجنة أن تقرر، من ناحية، ما إذا كانت ترغب في تناول الأفعال الانفرادية من منطلق الإجراءات أو الشكل (*modus*)، أو ما إذا كانت ترغب في تناولها من منطلق المعاملات، التي يقصد بها شيئاً هو أقرب في المعنى إلى الكلمة اللاتينية *negotium*، أي مضمونها. وإذا رغبت اللجنة في اتباع النهج الأول، فهل ينبغي لها أن تدرج فيه الإجراءات التي يقصد منها إنشاء أثر قانوني فقط، أو أنشطة أخرى للدولة؟ وقال إنه أثار الشكوك فيما إذا كان السبيل الأخير ممكناً، حيث ستظهر حينئذ مشكلة خط الفصل. ولهذه الأسباب فإنه حبّذ البدء بالنظر في الإعلانات. إلا أنه ظهرت له حينئذ مشكلة هي عجزه عن تبين ملامح مشتركة بين جميع الأنواع المختلفة للإعلانات فيما يتعلق بآثارها القانونية. فإذا أمكن العثور على ملامح مشتركة، فلن تكون هناك حاجة عندئذ للنظر في الأنواع المختلفة للمعاملات.

٤٥- وفيما يتعلق بالسؤال الذي أثاره السيد إيكونوميدس، قال إن هناك اختلافات جوهرية في رأيه بين الأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية والأفعال الانفرادية للدول. وهو لا يعتقد أن في الإمكان حالياً تناول آثار توجيهات الاتحاد الأوروبي، كما هي واردة في الأحكام التي أصدرتها محكمة العدل التابعة للجماعات الأوروبية: فذلك ميدان معقد للغاية وبلغ مرحلة من التطور أكثر تقدماً. ومن الصعب استخلاص استنتاجات عامة تنطبق على جميع الأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية. إن المهمة هنا أصعب بكثير من المهمة التي واجهتها اللجنة عندما حاولت مناقشة معاهدات المنظمات الدولية. وحتى آنذاك، كانت النتيجة أن قرر مؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات استبعاد هذه المعاهدات من نطاق اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩^(١٧). ومن ثم، فبالرغم من أن الأفعال الانفرادية للدول والمنظمات الدولية تشترك في بعض الملامح العامة، فإن الاختلافات تفوق التشابهات، ولم يحن الوقت بعد لتناول الفئة الأخيرة.

٤٦- السيد بيليه قال إنه عندما يصدر الاتحاد الأوروبي إعلاناً في إطار اختصاصه المعترف به عالمياً، فإنه يحل فيه محل الدول الأعضاء، وعندما يتصرف تصرفاً بحتاً على الصعيد الدولي فهو يملك ممتلك الدولة. وفي ميادين مثل التجارة الدولية، فإن الدول "القديمة" أصبحت حالياً في الواقع شيئاً من مخلفات الماضي. فالاتحاد الأوروبي هو الذي يتصرف. ومن ثم، إذا أصدر الاتحاد الأوروبي إعلاناً انفرادياً على الصعيد الدولي، فإن هذا الإعلان في النهاية لا يختلف في طبيعته عن الإعلان الذي تصدره أية دولة. ومن ناحية أخرى، فإن القرارات الداخلية للاتحاد الأوروبي تطرح مشاكل تختلف تماماً عن المشاكل التي تعنى بها اللجنة.

٤٧- وقال إنه ما يزال عاجزاً عن فهم إصرار السيد هافنر على التمييز بين مفهومي الأداة (*instrumentum*) والمضمون (*negotium*). فالمعاهدة تنطوي عليهما معاً، فهي أداة (*instrumentum*) تقضي إلى مضمون (*negotium*) وهو لا يرى كيف يمكن أن يعتبر الفعل الانفرادي ببساطة مجرد *instrumentum*، إذا كان يؤدي حتماً إلى *negotium* لا ينفصل عنه. وهذا هو السبب الذي قاده إلى إبداء بعض التحفظات على ما أعرب عنه المقرر الخاص من عزم على أن يقتصر في دراسته على شكل الإعلان.

٤٨- السيد سيماء، قال إنه يشترك تماماً في الرأي مع السيد بيليه فيما يتعلق بالتمييز بين *instrumentum* و *negotium*، وفيما يتعلق بآثار الإعلانات الصادرة عن المنظمات الدولية مثل الاتحاد الأوروبي في مواجهة الأطراف الثالثة. وقد سبق له أن قال إن عبارة "إعلان" تصلح أن تكون وعاء في رأيه لأفعال قانونية مختلفة.

(١٧) انظر Official Records of the United Nations Conference on the Law of Treaties, First Session, Vienna, 26 March-24 May 1968 (United Nations publication, Sales No. E.68.V.7); *ibid.*, Second Session, Vienna, 9 April-22 May 1969 (United Nations publication, Sales No. E.70.V.6); & *ibid.*, First and Second Sessions, Vienna, 26 March-24 May 1968 & Vienna, 9 April-22 May 1969, Documents of the Conference (United Nations publication, Sales No. E.70.V.5).

٤٩- لقد تكلم السيد إيكونوميدس عن الأفعال القانونية والانفرادية باعتبارها مصدراً للقانون الدولي. وفي هذا الصدد، من المهم ألا نتعرض للمدلول العلمي للقانون *Begriffsjurisprudenz* وقال إنه أخذ بالرأي القائل إن الأفعال القانونية الانفرادية يمكن أن تكون مصدراً للالتزامات لا مصدراً للقانون (الجلسة ٢٥٢٥). ولكن كل شيء يتوقف، بالطبع، على الكيفية التي يعرف بها المرء "القانون". فإذا، رفضنا مفهوم "كلسن"^(١٨)، واعتبرنا أن الأحكام القضائية المحددة لا تضع معايير، وأن القواعد العامة وحدها هي التي تضع المعايير، فإن الأفعال الانفرادية حينئذ لن تضع معايير، ولكن يمكن أن تنشئ آثاراً ملزمة استناداً إلى بعض المعايير والمبادئ العامة، أو القانون العرفي.

٥٠- السيد ميكولكا قال إنه يؤيد تماماً اقتراح المقرر الخاص بإعادة إنشاء الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول. ومن المهم أن نبدأ بوضع معالم لمثل هذا الموضوع الواسع. وفي هذا السياق، فهو يوافق على طرح الأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية جانباً باعتبار أنها لا تقع، بالرغم من وجود بعض المساحات الرمادية، في إطار ولاية اللجنة. وينبغي أيضاً طرح مشكلة الأفعال غير المشروعة الناتجة عن المسؤولية الدولية جانباً. على أن هناك أفعالاً انفرادية رسمية للدول في إطار قانون المسؤولية - مثل المطالبة بالجبر كشرط مسبق للجوء إلى التدابير المضادة - تقع بالطبع في نطاق دراسة اللجنة. ومن ثم فهو يؤيد القيدتين الرئيسيتين اللذين اقترحهما المقرر الخاص على الموضوع. ومع ذلك، فإنه مثل غيره من أعضاء اللجنة، يشعر بأنه ليس من المستصوب سلوك نهج بالغ التقيد.

٥١- وقال إنه سبق أن مس مسألة التمييز بين الأفعال السياسية والأفعال القانونية بالمعنى الضيق، عندما رد على ملاحظات السيد سيما (الجلسة ٢٥٢٥). وليس هناك ما يمنعه من أن يقبل اقتراح المقرر الخاص بعدم تناول الأفعال السياسية، شريطة أن يفسر هذا الاقتراح باعتباره يستبعد تماماً الآثار السياسية البحتة للأفعال الانفرادية للدول: حيث أن بعض الأفعال الانفرادية يمكن أن تحدث آثاراً سياسية وقانونية على السواء، والآثار الأخيرة هي وحدها التي تهم اللجنة. ومن ثم ينبغي التعبير عن هذا الاقتراح بصورة مختلفة نحواً ما.

٥٢- وهناك عدة فروع في القانون الدولي حُدثت فيها فعلاً على نحو دقيق الآثار القانونية لبعض الأفعال الانفرادية منها قانون المعاهدات، والحصانات، والنزاعات المسلحة، على سبيل المثال. ويمكن للجنة أن تتخذ من هذه المجالات نقطة انطلاق لتحليل شروط الصحة والحجية - أي شروط ترتيب الأفعال الانفرادية للآثار القانونية - من أجل التأكد مما إذا كانت هناك قاعدة مشتركة قائمة بالفعل يمكن الإفادة منها أيضاً في دراسة آثار الأفعال الانفرادية في مجالات أخرى بخلاف المجالات التي سبق تدوينها. وأضاف أنه لا يشعر بكبير تفاؤل فيما يتعلق بنتيجة هذه الممارسة: فقد تؤدي إلى الخلوص بأن العناصر المشتركة بين جميع أشكال التصرفات القانونية هذه ضئيلة جداً. إن ما يهم هو الآثار المحددة في المجالات المختلفة للقانون الدولي. فالآثار القانونية لإعلان يصدر في

(١٨) انظر الجلسة ٢٥٢٥، الحاشية ١١.

سياق قانون المعاهدات - إعلان سحب التحفظ، على سبيل المثال - تختلف تماماً عن آثار إعلان الحياد الصادر في سياق فرع مختلف للقانون الدولي.

٥٣- أما فيما يتعلق بالشكل الذي ينبغي أن يتخذه عمل اللجنة، فربما يكون من الأفضل للمقرر الخاص أن يقتصر في البداية على دراسة تحليلية شاملة للمشاكل، وقد تقرر اللجنة على ضوءها بعد ذلك أن الموضوع نضج وتهيأ لصياغة مشروع مواد تصحبه تعليقات.

٥٤- السيد كاندبوتي قال إن التقرير الأول أثار أسئلة عديدة ينبغي للجنة أن تجد حلاً لها في الدورة الحالية حتى يتسنى لها مواصلة عملها وفقاً للجدول المؤقت الذي وضع في الدورة التاسعة والأربعين^(١٩). ولذلك، فإن المقرر الخاص اقترح استبعاد فئات مختلفة من الأفعال من نطاق الدراسة والتركيز على ما أسماه الأفعال القانونية الانفرادية البحتة. إن هذا النهج مفيد، وإن كان لا ينبغي الجمود عليه. فهناك أفعال انفرادية تقع في نطاق قانون المعاهدات، كما أن لتكون العرف أو الإجراءات القضائية سمات مشتركة مع الأفعال الانفرادية المستقلة، وربما تساعد أوجه التشابه على توضيح وتمييز سمات هذه الأفعال الأخيرة على نحو أفضل.

٥٥- وأضاف أنه مثل المقرر الخاص، يرى أن الأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية، وإن كانت تمثل موضوعاً ذا أهمية كبيرة، تخرج عن نطاق ولاية اللجنة وينبغي أن تشكل موضوع دراسة منفصلة في مرحلة لاحقة من عمله.

٥٦- أما السكوت، والقبول الضمني والإغلاق فهي أمور ثنائية حقيقة وليست ظواهر انفرادية، وإن كانت تستحق الاهتمام بسبب الآثار التي يمكن أن تترتب عليها فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية، ومن ثم ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار طالما كانت مناسبة لتوضيح طريقة أداء الأفعال الانفرادية.

٥٧- لقد اقترح المقرر الخاص بوضوح تركيز الاهتمام على الإعلانات الانفرادية باعتبارها الآلية العادية التي تعطي للأفعال الانفرادية التقليدية مثل الوعد، والاعتراف، والتنازل، والاعتراض شكلها. فالإعلان هو الوسيلة الأكثر اعتياداً، وإن لم تكن بالطبع الوحيدة، التي تصاغ بها الأفعال الانفرادية، بصرف النظر عن محتواها. وربما كان من المفيد أن تجعل اللجنة منها نقطة انطلاق لها، على أن تضع في الاعتبار أن الشكل ليس شرطاً صارماً، وأن في بعض فئات الأفعال الانفرادية، مثل الاعتراف، يعترف القانون الدولي بسلوك الدول، دون حاجة إلى إعلان أو إخطار، بوصفه شكلاً صحيحاً للتعبير عن إرادة قبول حجية موقف أو حق معين. وكذلك الإخطار، يمكن أن يُشبه بالإعلان، كما أن بعض التصرفات الداخلية للدول التي يترتب عليها آثار قانونية يمكن أيضاً أن تكون شكلاً من أشكال الأفعال الانفرادية محتملة للتصرف المعترف بها في القانون الدولي.

(١٩) جولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢٦-١٢٧، الفقرات ٢١١-٢١٦.

٥٨- ويرى المقرر الخاص أيضاً أن من الضروري تحديد أو تطوير قاعدة أو مبدأ للإعراب عن الطبيعة الملزمة للأفعال الانفرادية بصيغة "الأفعال ملزمة لأصحابها" (*acta sunt servanda*) "أو" "الوعد ملزم لصاحبه" (*promissio est servanda*). وقال إن رد فعله هو أن هذا التطوير ليس محل اعتراض وليس ضرورياً أيضاً. وإنه يفضل الالتزام بحكم محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية، الذي قضى بأن القوة الملزمة لهذه الأفعال تكمن في مبدأ النية الحسنة.

٥٩- هذا، ويمكن اتخاذ تعريف الإعلان الانفرادي البحت الوارد في الفقرة ١٧٠ من التقرير الأول نقطة انطلاق لعمل اللجنة، مع الاحتفاظ بالحق في صقله فيما بعد، مع تقدم الدراسة. ومن الواضح أنه ينبغي إيلاء اهتمام للفقهاء ولا سيما ممارسات الدول، مع تحليل الكيفية التي يجري بها صياغة الأفعال الانفرادية، وما هي أهدافها، ومتى تعتبر ملزمة قانونياً لا مجرد إعلانات عن سياسة، وما هي مفاهيم ومواقف الدول الأخرى تجاه أشكال السلوك هذه. وربما كان من المفيد لعمل اللجنة العكوف على تجميع بيانات عن ممارسات الدول ووضع قائمة بالقضايا المتعلقة بهذا الموضوع. وهذه المواد يمكن أن تساعد في التأكد من مدى اعتراف القانون الدولي لبعض أشكال سلوك الدول بصفتها أفعالاً قانونية انفرادية ملزمة، وما هي العناصر التي ينبغي أن تتوفر فيها كيما يعترف لها بهذه الصفة، ومن الذي له أن يعرب عنها بالنيابة عن الدولة حتى تنسب إلى الدولة، والظروف التي تصح فيها، وأي شكل يمكن، - وفي بعض الأحيان يجب - أن تتخذه، وما هي الآثار التي تحدثها، وكيف يمكن إنهاؤها أو إلغاؤها أو تعديلها، وهلم جرا.

٦٠- وينبغي التذكير بأن اللجنة دعت الحكومات إلى تزويدها، ضمن جملة أمور، بمعلومات بشأن ممارسات وخبرات كل دولة في هذا الصدد^(٢٠). وفي انتظار ردودها، ربما يتعين على المقرر الخاص أيضاً أن يضطلع، بمساعدة من الأمانة وأعضاء اللجنة، بمهمة البحث والتصنيف الإضافية هذه.

٦١- وقد اقترحت اللجنة أيضاً أن تقدم التقرير الأول للمقرر الخاص للنظر فيه في الدورة الثالثة والخمسين للجمعية العامة، وأن تشفعه بتوضيحات لكيفية مواصلة العمل وأن تبين رأيها فيما يمكن أن ينتهي إليه هذا العمل^(٢١). وينبغي للجنة أن تصل أيضاً إلى رأي أولي على الأقل بشأن هذه المسألة في دورتها الحالية. وبالرغم من أن الوقت ما زال مبكراً جداً لإتخاذ قرار بشأن الشكل النهائي للعمل، فإن تعقد الموضوع يستدعي فيما يبدو القيام بدراسة تؤدي إلى استنتاجات تتعلق بقواعد القانون الدولي القابلة للتطبيق على الأفعال القانونية الانفرادية. وكما جرى عليه عرف اللجنة، يمكن عندئذ أن تتخذ هذه القواعد شكل مشروع مواد.

(٢٠) المرجع نفسه، ص ١٢٧، الفقرة ٢١٥.

(٢١) المرجع نفسه، الفقرة ٢١٤.

٦٢- وينبغي صياغة ولاية للفريق العامل الذي يقترحه المقرر الخاص قبل أن تختتم اللجنة مناقشاتها العامة بشأن هذا الموضوع. ومن المهام الفورية التي يمكن أن يكلف بها الفريق العامل تحليل تعريف الإعلان الانفرادي الذي اقترحه المقرر الخاص في الفقرة ١٧٠ من تقريره الأول وتحويله إلى مشروع مادة. ويمكن للفريق العامل أن يضع أيضاً مخططاً عاماً لمشروع المواد، مع تقسيم العناصر إلى فصول وتقديم مقترحات أولية تتعلق بمحتوى كل مادة. ويمكن أن يُستخدم المخطط العام الوارد في تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين كأساس لهذه المهمة^(٢٢). وينبغي ألا تغيب عن بال اللجنة أيضاً خطة العمل لفترة الخمس سنوات التي اعتمدتها في دورتها السابقة. فعلى أساس هذه الخطة يمكن أيضاً للفريق العامل والمقرر الخاص النظر في الخطوط العامة لمحتوى تقاريره المقبلة وتقديم استنتاجاتهما إلى اللجنة بكامل هيئتها للنظر فيها. وينبغي أن يختار المشتركون في الفريق العامل بحيث يمثلون مدارس الفكر المختلفة التي ظهرت أثناء النقاش.

٦٣- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يؤيد الاقتراح المتعلق بإعداد تجميع لممارسات الدول ونوه بأن جميع أعضاء اللجنة يمكن أن يساعدوا الأمانة والمقرر الخاص في هذه المهمة. إذ يمكن لكل عضو، بعد عودته إلى بلده، أن يضع قائمة بقرارات المحاكم ذات الصلة بهذا الموضوع، وأن يرسل القائمة إلى المقرر الخاص.

٦٤- الرئيس قال، بصفته عضواً في اللجنة، إنه يرى هو أيضاً في تحضير تجميع لممارسات الدول فكرة طيبة.

٦٥- السيد يامادا أثنى على المقرر الخاص لتقريره الأول الممتاز الذي احتوى نتائج شاملة وتحليلاً ممتازاً لهذا الموضوع الصعب. وقال إنه لا يختلف مع أي من استنتاجات المقرر الخاص الرئيسية، من أنه ينبغي للجنة أن تتناول الأفعال الانفرادية البحتة، وأن يكون معيارها هو "التعبير المنفرد عن الإرادة" و"الاستقلال"، وأن يكون الأساس القانوني للطبيعة الملزمة لهذه الأفعال هو مبدأ النية الحسنة. ومع ذلك، فهو يود الحصول على توضيح بشأن ثلاث نقاط.

٦٦- أولاً، فإنه، وإن كان يوافق على أن الفعل الانفرادي للدولة لا يتعين أن يكون مقبولاً لدى الدول الأخرى، يتساءل عن ردود أفعال الدول الأخرى. أليس لها أي دور في تحديد الآثار القانونية للفعل الانفرادي؟ هل يمكن تجاهلها تماماً؟ لقد كانت قضية التجارب النووية مثلاً واضحاً للفعل الانفرادي المستقل، ولكن الذي حدث في معظم الحالات، لا سيما في المجالين المالي والاقتصادي المتقلبين في السنوات الأخيرة، أن الفعل الانفرادي أعقبته سلسلة ردود أفعال من جانب الدول الأخرى.

٦٧- ثانياً، إن للفعل الانفرادي أثره القانوني في تقييد خيارات السياسة لدى الدولة الفاعلة. إلا أنه قد يحد في حالات كثيرة من خيارات السياسة المتاحة للدول الأخرى - لا سيما الدول التي يستهدفها الفعل. فما هو الأثر القانوني للفعل الانفرادي في مثل هذه الحالات؟ هل يبقى على ما هو عليه، بصرف النظر عن آثاره على الدول

(٢٢) المرجع نفسه، الفصل التاسع، الفرع باء-٣.

الثالثة؟ وعلى سبيل المثال، فإن اليابان تقيدت عندما أصبحت طرفاً في معاهدة منع انتشار الأسلحة النووية، بالتزام قانوني بالألا تصنع أو تحتاز هذه الأسلحة. ولكنها كررت أيضاً التصريح علناً بعدم السماح بإدخال هذه الأسلحة إلى أراضيها، وظل ذلك إعلاناً انفرادياً ولم تشر الحكومة علناً عما إذا كانت تتوي الارتباط بالتزام قانوني في هذا الصدد. وإذا افترضنا جدلاً، أنه قد جرى الإعراب عن هذه النية، فإنه يتعين أن يترتب على التصريح عند ذلك عدد من الآثار تجاه الدول الحائزة للأسلحة النووية.

٦٨- وعملاً بمعاهدة للأمن المتبادل وقعت مع الولايات المتحدة الأمريكية^(٢٣)، سُمح لهذا البلد بتمركز قواته في اليابان للدفاع عن اليابان وعن الأمن والاستقرار في الشرق الأقصى. فهل يجوز بعمل انفرادي من جانب اليابان تقييد الخيار السياسي للولايات المتحدة في الوزع النووي لقواتها في اليابان؟ لقد جرى بالفعل معالجة هذه المسألة بتبادل لمذكرات نص فيها على إجراء مشاورة مسبقة. وتبعت دول أخرى كثيرة حائزة للأسلحة النووية سياسة الولايات المتحدة بعدم تأكيد أو إنكار وجود أسلحة نووية، باعتبار ذلك عنصراً أساسياً في الردع النووي. وهل ينبغي للأساطيل البحرية التابعة للمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وفرنسا، على سبيل المثال، التخلي عن هذه السياسة وإعلان أنها غير مجهزة بالأسلحة النووية قبل القيام بزيارات ودية للموانئ اليابانية؟ وماذا عن حق المرور البريء للسفن التي تدار بالطاقة النووية في المياه الإقليمية اليابانية؟

٦٩- وقال إن سؤاله الثالث يدور حول الفكرة التي توجب أن يكون للأفعال الانفرادية آثار قانونية حتى يتسنى المحافظة على النظام القانوني للمجتمع الدولي ولا تجيز، بناء على ذلك، تعديلها أو سحبها على نحو تعسفي. ولكن إذا لم يُسمح بالتعديل أو السحب، فستتردد الدول في القيام بأفعال انفرادية. وينبغي بحث الاجراءات التي يمكن من خلالها إجراء التعديل أو السحب.

٧٠- السيد إيكونوميدس قال، معقّباً على النقطة الأخيرة، إن مسألة ما إذا كانت الأفعال الانفرادية تمثل مصدراً للقانون الدولي مسألة ذات أهمية كبيرة. فإذا كانت مصدراً له، يتعين حينئذ أن يكون لها نفس قوة وصلاحيّة جميع مصادر القانون الدولي الأخرى، بما في ذلك المعاهدات والاتفاقات والقانون العرفي. وإذا لم تكن مصدراً له، بمعنى أنها تشكل أفعالاً داخلية بحثة للدولة، سيكون حينئذ لجميع مصادر القانون الدولي الأخرى سبق عليها.

٧١- السيد هافنر قال إنه يوافق على أنه سيتعين على اللجنة أن تعود إلى مسألة قابلية إلغاء الأفعال الانفرادية. فهناك أفعال انفرادية تمارسها الدول بعزم صريح على اعتبارها ملزمة. إن نية الدولة ينبغي أن تكون هي العامل الذي يحدد قابلية إلغاء الفعل. وفي هذه الظروف، ينبغي أن تطبق الشروط المنصوص عليها في قانون المعاهدات لإنهاء الالتزام.

(٢٣) معاهدة الأمن (Security Treaty (San Francisco, 8 September 1951), United Nations, Treaty Series, vol. 136, p. 1216.

٧٢- السيد يامادا قال إنه قصد من تعليقه استرعاء الاهتمام بضرورة النظر في الاجراءات والظروف التي يمكن أن تبرر إلغاء الدول لأفعالها الانفرادية أو تعديلها.

٧٣- السيد غوكو أشار إلى تعليق السيد هافنر، وتساءل ما إذا كان التعبير عن النية ينبغي أن يعتبر عاملاً حاسماً في تقرير وجود الفعل الانفرادي. وإذا كان الأمر كذلك، ينبغي إذاً أن تكون الدولة في جميع الحالات ملزمة بإعلان للنية. وفي قضيتي التجارب النووية، لم تتعقد لدى فرنسا، عندما أصدرت إعلانها، نية ممارسة فعل انفرادي. ولكن هذا الإعلان نشر على الملأ وفسرته محكمة العدل الدولية بأنه ملزم لفرنسا. لم يكن هناك نية في البداية، ولكن بسبب آثار الفعل في نظر القانون الدولي، رئي أنه جرت ممارسة لفعل انفرادي.

٧٤- السيد هافنر قال إن أي فعل لا يكون مصحوباً بنية الالتزام به لا يحدث هذا الأثر القانوني إلا في ظل ظروف معينة ينبغي تحديدها في القانون الدولي. ويمكن أن يحدث ذلك عن طريق الإغلاق.

٧٥- السيد غوكو أشار إلى أنه من غير المقبول في الإعلان الذي يصدر انفرادياً أن يلغى انفرادياً نظراً لما يترتب على هذا الإلغاء من آثار على دول ثالثة. ومن ناحية أخرى، ربما تحتج الدولة بأنها لم تقصد أن تصدر إعلاناً انفرادياً وأنها ترغب في إلغاء ما فسر فيما بعد على أنه إعلان انفرادي بسبب آثار هذا الإعلان على دول ثالثة.

٧٦- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يوافق على أن المسألة الأساسية المتعلقة بموعد وكيفية إمكان الإلغاء ينبغي أن يتناولها المقرر الخاص نظراً لأنها تمثل جزءاً لا يتجزأ من النظام الذي سيتقرر. وهو يرى أن الإلغاء ممكن بالفعل، إذ أن ما يفعله كيان سياسي يمكنه أيضاً نقضه. ولكن ما هي العتبة الدنيا لقبول استخدام الدولة لسلطاتها التقديرية في نقض الفعل؟ إن مفهوم المعقولة الوارد في قانون المعاهدات ينبغي أن يطبق في النظام الذي سوف يتقرر بالنسبة لسحب الأفعال الانفرادية.

٧٧- السيد إيردوثيا ساكاسا قال إنه يتبين من الأحكام الصادرة عن المحكمة الدائمة للعدل الدولي ومحكمة العدل الدولية أن للدول في الواقع أن تعدل أو أن تلغي أفعالها الانفرادية، ولكنه يتفق مع السيد بامبو - تشيفوندا بأنه ينبغي تقييد ذلك نوعاً ما. وفي قضيتي التجارب النووية، أشارت محكمة العدل الدولية إلى عدم إمكان تفسير التعهد الانفرادي على أنه يستند إلى سلطة تحكمية - أو بعبارة أخرى، غير محدودة - تملك العودة فيه (انظر الفقرة ٥١).

٧٨- وأشار إلى القضية المتعلقة بـ الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة الأمريكية)، فقال إن محكمة العدل الدولية ذكرت أنه بالرغم من أن للولايات المتحدة ممارسة الحق المتأصل في أي فعل انفرادي للدولة بتعديل محتويات الإعلان الذي أصدرته في عام ١٩٤٦ أو إنهائه، إلا أنها مع ذلك تحملت التزاماً لا مهرب منه بتنفيذ نص الإعلان وشروطه، بما في ذلك شرط الإخطار المسبق بستة أشهر^(٢٤).

(٢٤) *Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1984, pp. 392 et seq., at p. 419*

ومن ثم فإن نيكاراغوا تملك الاعتراض على أفعال الولايات المتحدة لأن فترة الإخطار المسبق بستة أشهر كانت تعهداً يشكل جزءاً لا يتجزأ من الصك الذي يحتويه.

٧٩- السيد ميكونكا حث اللجنة على التفكير في صعوبة الدخول في مناقشة مجردة للشكل والإجراءات بمعزل عن البيئة القانونية المعينة ومحتوى الأفعال الانفرادية المعينة وقال إن الأفعال تختلف في آثارها، تبعاً لما إذا كان قد جرى ممارستها كجزء من أنشطة عسكرية أو في سياق قانون البحار، على سبيل المثال. إن الإعلانات والاعتراضات أفعال مختلفة تماماً، وتترتب على إلغائها آثار قانونية مختلفة - وإن كان كلاهما أفعالاً انفرادية.

٨٠- السيد رودريغيس ثيدينيو (المقرر الخاص) قال صحيح إن مناقشة الإلغاء والتعديل سابقة لأوانها طالما أنه لم يوضع بعد تعريف للأفعال الانفرادية نفسها. والذي ينبغي تحليله هو الفعل القانوني، سواء كان شكلياً أو موضوعياً، لا النية الضمنية، وإن كان الفعل يستند، بالطبع، إلى نية الدولة.

٨١- السيد غوكو أشار إلى اقتراح المقرر الخاص بإعادة إنشاء فريق عامل، وقال إنه ربما يمكن إعادة تشكيل الفريق العامل الذي أنشئ في الدورة التاسعة والأربعين.

٨٢- السيد كانديوتي قال إن الفريق العامل الذي أنشئ في الدورة التاسعة والأربعين يمكن بالفعل أن يكون أساساً للفريق الذي سيجري إنشاؤه في الدورة الحالية. ومن المهم، مع ذلك، ضمان أن تمثل فيه مدارس الفكر الثلاث التي أشار إليها السيد إيكونوميدس. وأضاف أنه يود أن يقترح أيضاً أن يضع المقرر الخاص مخططاً للاستنتاجات التي يمكن الخلوص إليها من المناقشات الأولية للجنة بشأن هذا الموضوع.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٢٧

يوم الجمعة، ٨ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

الأفعال الانفرادية للدول (تابع) (A/CN.4/483, sect. F، وA/CN.4/486^(١)، وA/CN.4/L.558)

[البند ٧ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (ختام)

١- السيد العربي أشار إلى أن المناقشات قد أبرزت مسألتين هامتين. وفيما يتعلق بالسؤال حول ما إذا كانت هناك في القانون الدولي فئة أفعال يمكن وصفها بأنها أفعال انفرادية، رأى أن جميع الأعضاء الذين أعربوا عن آرائهم قد ردوا بالإيجاب مستندين إلى عدة أحكام أصدرتها محكمة العدل الدولية. ورأى في هذا الصدد أن تجميع كل الأحكام الدولية سيكون أمرا مفيدا. وفيما يتعلق بمسألة التدوين المحتمل للقواعد المنظمة لهذه الأفعال، رأى أن هذه الممارسة "أيا كان شكلها" ستسهم في تحسين وضوح العلاقات الدولية وإمكانية التنبؤ بها واستقرارها. ورأى بصورة عامة أن مجرد تحديد الفرق بين فئة إعلانات المبادئ وفئة الإعلانات التي تترتب عليها نتائج قانونية، ومحاولة تحديد القواعد الواجبة التطبيق على الفئة الأخيرة، سيسهم إسهاما كبيرا في التطوير التدريجي للقانون الدولي.

٢- وأشار على وجه التحديد إلى أن هناك أربع نقاط جديدة باهتمام اللجنة. وأوضح أن النقطة الأولى، المشار إليها في الفقرات من ٤١ إلى ٤٥ من التقرير الأول عن الأفعال الانفرادية للدول (A/CN.4/486)، هي صعوبة التفرقة بدقة بين الأفعال السياسية والأفعال القانونية استنادا إلى طبيعة الفعل أو نطاقه فحسب، بل إلى نية الدولة. وقال إن السيد سيما قد سبق أن أشار (الجلسة ٢٥٢٥) إلى مسألة إعلانات الدول الحائزة للسلاح النووي بشأن

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

المناطق المنزوعة السلاح النووي التي تخرج عن نطاق اتفاقات إنشاء هذه المناطق، وهي مسألة محسومة إلى حد ما نظرا لأن الدول الخمس الكبرى الحائزة للسلاح النووي هي أطراف في معاهدة عدم انتشار الأسلحة النووية. وقال إن هناك مثالا ثانيا يتعلق بالمسألة التي يبحثها الفريق العامل المفتوح العضوية المعني بمسألة التمثيل العادل وزيادة عضوية مجلس الأمن ومسائل أخرى تتصل بمجلس الأمن، وبالأثر القانوني للإعلان الذي يمكن أن تصدره ألمانيا فيما يتعلق بممارسة حق النقض (الفيتو) إذا ما أصبحت عضوا دائما بمجلس الأمن، وبإمكانية الرجوع في هذا الإعلان. وأشار إلى أنه مع وجود هذه المنطقة الرمادية بين النتائج السياسية والنتائج القانونية لإعلان صادر من جانب واحد، يكون أنسب معيار لقياس درجة الثقة التي ينبغي منحها لهذا الإعلان هو الطبيعة، السياسية أو القانونية، للآلية التي سيجري استخدامها في حالة عدم تنفيذ التعهد.

٣- وقال السيد العربي إن النقطة الثانية الجديرة باهتمام اللجنة هي السؤال حول ما إذا كان الفعل القانوني الانفرادي يمكن أن يشكل مصدرا من مصادر القانون الدولي. وفي هذا الصدد، يمكن اعتبار أن الفقرة ١ (ب) من المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية تشير ضمنا إلى النتائج القانونية للأفعال القانونية الانفرادية بما أن هذه الأفعال قد أسهمت في الماضي في وضع القواعد العرفية، وبخاصة في مجال قانون البحار؛ ورأى بالتالي أنه يمكن اعتبار الأفعال القانونية الانفرادية مصدرا فرعيا من مصادر القانون الدولي.

٤- وتتعلق النقطة الثالثة بضرورة إعادة النظر في مبدأ الإغلاق في سياق الموضوع.

٥- وبالنسبة للنقطة الرابعة المتعلقة بالنهج الذي يجب أن تتبعه اللجنة، أيد السيد العربي فكرة الشروع في دراسة تفسيرية، في مرحلة أولى.

٦- وأخيرا فيما يتعلق بإعلان جمهورية مصر بشأن قناة السويس في عام ١٩٥٧^(٢)، والذي أشير إليه عدة مرات أثناء المناقشات، أوضح السيد العربي أن هذا الإعلان قد صدر وفقا للمادة ٣٦ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية وأنه قد سلم إلى الأمين العام للأمم المتحدة وفقا لأحكام الفقرة ٤ من تلك المادة، وأن الهدف منه كان قبول اختصاص المحكمة فيما يتعلق بتطبيق اتفاقية القسطنطينية لعام ١٨٨٨، ولكن في حدود ما يتصل منها بإدارة قناة السويس وبالنسبة للأطراف الأصلية في الاتفاقية ودول الخلافة دون غيرها.

٧- السيد غالتسكي أيد النهج الذي اتبعه المقرر الخاص والذي استبعد به على الفور الأفعال التي لا تفي بالشرط المحدد في الفقرة ٥٧ من التقرير الأول مما قاده، في الفقرة ١٧٠، إلى تعريف دقيق لما يطلق عليه تعبير الأفعال الانفرادية البحتة. ومن ثم عين بدقة نسبية حدود الأعمال المقبلة للجنة. ومع ذلك رأى أن استبعاد فئات معينة من الأفعال من نطاق الدراسة قد يثير مشكلة، فيما يتعلق بإرساء العرف على سبيل المثال، إذ إن هناك أفعالا انفرادية يقتصر الغرض الأصلي منها على إنشاء التزامات دولية يمكن أن تسهم في نهاية الأمر في صياغة القانون العرفي.

(٢) انظر الجلسة ٢٥٢٤، الحاشية ١٧.

٨- وقال إن الجهود التي بذلها المقرر الخاص لاستخلاص معايير الطابع الانفرادي البحث للأفعال القانونية الدولية للدول هي جهود جديرة بالإشادة وإن التفرقة التي يجريها في الفقرة ١٦٨ من التقرير الأول بين الأفعال الجوهرية والأفعال الانفرادية الرسمية، من منظور القيام بنشاط للتدوين والتطوير التدريجي، يجب أن تحظى بالموافقة.

٩- وأشار مع ذلك إلى أن التطبيق العملي لخطة العمل التي يقترحها المقرر الخاص للمستقبل قد يثير عددا معينا من المشاكل والصعوبات. فأولا، لم يذكر المقرر الخاص شيئا عن الشكل النهائي الذي يجب أن تتخذه الدراسة التي شرعت فيها اللجنة. وثانيا، رأى السيد غالتسكي أن من المناسب ضمان قدر أكبر من الاستمرارية بين المخطط الذي سبق أن أعدته اللجنة بشأن الموضوع في الدورة التاسعة والأربعين^(٣) وبين أعمال المقرر الخاص، ما لم ير المقرر الخاص أن معالجة نقاط معينة مستحيلة أو غير ملائمة.

١٠- وأضاف السيد غالتسكي قائلا إنه رغم عمومية التقرير الأول، وهو أمر طبيعي، فقد أثارت نقاط بالغة الدقة أثناء المناقشة، وإن هذه النقاط لا تمثل انتقادات على الإطلاق وإنها قد تساعد المقرر الخاص في تكملة مهمته. وأوضح أن النقطة الأولى تتعلق بإمكانية إلغاء الالتزامات المترتبة على أفعال تتخذها الدول منفردة، وهي التزامات تفضي إلى حقوق مقابلة لدول أخرى. وقال إنه رغم أن قبول الدولة الثالثة المستفيدة ليس ضروريا لتقرير الالتزام رسميا، في حالة الفعل الانفرادي الصرف، فمن المرجح أن يتم قبول الحق المقابل في مرحلة لاحقة، بصورة مباشرة أو غير مباشرة؛ وهنا تنشأ مسألة احتمال إلغاء الدولة الفاعلة للالتزام الأصلي بصورة منفردة. وقال إنه لا يود أن يعيد طرح مسألة التفرقة التي أجراها المقرر الخاص صوبا بين ميدان قانون المعاهدات وميدان الأفعال الانفرادية، لكنه يعتقد أنه يمكن إيجاد عنصر حل لمشكلة الإلغاء في حالة الأفعال الانفرادية في المادتين ٣٦ و ٣٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وقال إن دراسة المسألة هي مهمة المقرر الخاص والفريق العامل الذي سيشكل من جديد.

١١- السيد تيام أعرب عن تأييده لنهج المقرر الخاص الذي بدأ، في معالجته لموضوع بالغ الصعوبة، بتمهيد الطريق باستعباده لعدد معين من الأفعال من نطاق الدراسة لكي يكتفي في مرحلة أولى بالإعلان الانفرادي وهو صلب الموضوع. وقال إن هذا التصرف الحكيم لن يمنع المقرر الخاص من أن يدرس في مرحلة لاحقة ما إذا كانت هناك أفعال أخرى يمكن بدورها أن تعتبر أفعالا قانونية انفرادية.

١٢- السيد إيردوثيا ساكاسا أشار إلى أن التقرير الأول يبدأ فصلا هاما في عمل اللجنة لأنه يدخل في القانون الدولي مونولوج الفعل الانفرادي المرتب لنتائج قانونية، بخلاف ما كان مألوما من حديث متبادل بين مجموعة واسعة من الفرقاء. ورأى أن على اللجنة في هذه الحالة القيام بتطوير تدريجي وتدوين في آن واحد. ومضى يقول إن محكمة العدل الدولية، في أحكامها المتعلقة بقضايا مثل التجارب النووية، النزاع الحدودي، والأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا ضدها، قد أرست معايير جوهرية لدراسة الموضوع، أي الإفصاح بوضوح عن نية

(٣) انظر الجلسة ٢٥٢٦، الحاشية ٢٢.

إحداث النتائج القانونية والتعبير عن وجود إرادة بالإعلان الشفوي أو الكتابي. ولكن هناك أيضا معيار الاستقلال الذي يميز الفعل الانفرادي "البحث" مع عدم وجود طرف مقابل يضمن صحته، وعنصر العلانية في مواجهة الأطراف الموجه إليهم الفعل أو في مواجهة الكافة. واستطرد قائلا إن المقرر الخاص أدى عملا ضروريا لوضع الحدود باستبعاد الأفعال الانفرادية الزائفة مما سيسمح للجنة بأداء مهمتها، وهي توفير الوسائل التي تكفل الأمن والاستقرار القانونيين في العلاقات الدولية بتقليل الحدود المسموحة للتفسير والسماح للدول بمعرفة النتائج المترتبة على أفعالها على وجه الدقة.

١٣- وقال السيد إيردوثيا ساكاسا إنه خلافا لبعض أعضاء اللجنة الذين يودون توسيع نطاق الدراسة، يكتفي المقرر الخاص بالأفعال الانفرادية الصرفة، مشيرا بصورة أساسية إلى معيار الاستقلال ومعتبرا أن الأفعال الأخرى تدخل في ميادين منظمة بالفعل. ورأى أن إيجاد التوازن اللازم يتطلب في الواقع ليس التساؤل حول ما إذا كان فعل انفرادي مستقلا أم لا بل التساؤل حول ما إذا كان هذا الفعل الانفرادي، مستقلا كان أم غير مستقل، يدخل بالفعل في إطار قانوني قائم. وأوضح أن هناك أفعالا غير مستقلة لم يحدد لها إطار بعد. وقال إن هناك أفعالا انفرادية نابعة من قواعد عرفية لم تدون بعد. وذكر أنه إذا ما عالج المقرر الخاص الموضوع من هذه الزاوية فإنه سيأخذ في اعتباره رأي أنصار إجراء دراسة أوسع نطاقا، وقد يتوصل إلى نظام عام يستند لا إلى الاستقلال وحده بل أيضا إلى الطابع الانفرادي وعدم وجود إطار مدون بالفعل.

١٤- وأشار السيد إيردوثيا ساكاسا إلى أن هناك تعليقات تطرح نفسها في هذه المرحلة الأولية من دراسة الموضوع. وقال إن هناك أولا مسألة العلاقة بين الأفعال الانفرادية والقانون الوطني. ومضى يقول إن الأفعال المستندة إلى معاهدات تستمد قوتها من موافقة المشرع عليها ولكن في إطار الأفعال الانفرادية التي يكون مصدرها غالبا هو الجهاز التنفيذي، كثيرا ما نصطدم بالقيود البالغة الصرامة في مجال الاختصاص وهي القيود النابعة من مبدأ الفصل بين السلطات. وأشار أيضا إلى المسألة التي أثارها اللجنة السادسة بوضوح، وهي تحديد ما إذا كانت الأفعال الانفرادية لا تقتصر على ترتيب التزامات دولية وما إذا كانت أيضا من مصادر القانون الدولي. وأشار إلى أن المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية لا تتضمن الأفعال الانفرادية، لكن المحكمة ذاتها ذكرت مرارا أن هذه المادة ليست نصا شاملا للأسس التي يمكنها أن تبني عليها أحكامها. ثم أشار إلى مسألة الوظيفة المزدوجة للفعل الانفرادي، وهي ترتيب التزام قانوني وفي الوقت ذاته إثبات واقعة أو حالة. ففي قضية الأشطة العسكرية في نيكاراغوا وضدها، رأت المحكمة أن الإعلانات التي تصدرها شخصيات سياسية رفيعة المستوى لها أهمية حاسمة وترتب التزاما على أصحابها (انظر الفقرة ٦٤). كما خلصت إلى أن للمحكمة أن تقرر بنفسها المعنى والنطاق اللذين يود صاحب إعلان ما إعطاءهما لهذا الإعلان (انظر الفقرة ٦٥). ومن ثم فإن السؤال المطروح ليس تحديد ما يقصده صاحب الإعلان فحسب بل أيضا طريقة تفسير الإعلان ومفسر هذا الإعلان. ورأى بالتالي أنه يتعين على المقرر الخاص أن يحل بمزيد من الدقة هذا الجانب الثاني للفعل الانفرادي، بغية تضيق نطاق التفسير في هذا المجال. وأخيرا رأى أنه إذا كان ينبغي إيجاد قاعدة شاملة يستند إليها الأثر القانوني الملزم لجميع الأفعال الانفرادية، فيجب البحث عنها في جانب سيادة الدول.

١٥- السيد براونلي أكد أن معيار العلانية الذي أشار إليه السيد إيردوثيا ساكاسا هو معيار ملائم على مستوى إقامة الدليل أو على مستوى تحديد المقصودين بالفعل، لكنه ذكر أنه لا يشكل شرطا أساسيا لكي يحدث الفعل نتائج قانونية. وأوضح قائلا إن هناك إعلانات تصدر بين وزراء خارجية في جلسات مغلقة لكنها ترتب التزاما على أصحابها.

١٦- السيد كاباتسي لاحظ أن المقرر الخاص قد أدى المهمة التي أوكلت إليه على الوجه الأكمل. وقال إن دراسته، شأنها شأن أي تقرير أول، تدعو إلى إبداء بعض الملاحظات الأولية. ومضى يقول إنه رغم رغبة بعض الأعضاء في عدم استبعاد النهج المفتوح استبعاداً تاماً من دراسة الموضوع، فإن من الأصوب حصر نطاق الموضوع داخل حدود بالغة الصرامة حتى وإن كانت غير محكمة تماماً. وأكد أن من الصعب عزل جانب قانوني بحت للأفعال، بالقياس إلى الجانب السياسي، لكنه رأى أن هذه المهمة ليست مستحيلة وأنه ينبغي التعمق في دراسة المسألة. وأكد أنه يجب استبعاد المنظمات الدولية من نطاق الدراسة، مشيراً إلى ضرورة الحرص على كشف هذا النوع من الأفعال الذي يشكل في الواقع أفعال دول. أما فيما يتعلق بما إذا كان من الجائز أن تشكل الأفعال الانفرادية للدول مصدراً للقانون الدولي، فقال إن المقرر الخاص قدم بالفعل بعض العناصر التي تسمح بإيضاح المسألة. وأشار إلى أن إلغاء الأفعال الانفرادية هو مسألة مرتبطة بمعيار القصد الواضح للدولة مرتكبة الفعل، لكنه أشار إلى أنه حتى في حالة عدم وجود النية، يجب أن يكون الإلغاء ممكناً في حالة تغير الظروف أو عندما تستدعي مصلحة الدولة صاحبة الفعل ذلك. وأعرب عن اعتقاده بأنه لا يجوز إدخال الصمت في نطاق الموضوع، لكنه رأى أنه يجب التعمق في دراسة المسألة إذا ما كان الصمت يشكل رداً على موقف دولة أخرى. وأخيراً فيما يتعلق بصيغة المشروع الذي يتعين إعداده، أعرب عن اعتقاده بأن وضع مشاريع مواد هو أكثر الحلول نفعاً وقدرة على مساعدة الدول.

١٧- السيد رودريغيس ثيدينيو (المقرر الخاص) لخص المناقشة التي دارت حول تقريره الأول عن الأفعال الانفرادية للدول وأشار إلى أن هذا التقرير، باعتباره تقريراً أولياً، لا بد أن يكون محدود النطاق وأن القصد منه أساساً هو محاولة إحصاء عناصر تعريف الفعل الانفرادي. وقال إنه بفضل هذا النقاش، أصبحت اللجنة قادرة الآن على تحديد الطريق الذي يتعين عليها أن تسلكه لمتابعة أعمالها.

١٨- ومضى يقول إن غالبية أعضاء اللجنة يعترفون، على غرار القضاء الدولي وممارسة الدول، بوجود أفعال انفرادية تقوم بها الدول ويمكن أن ترتب التزامات قانونية بموجب القانون الدولي. وذكر أن المسألة التي دار حولها أكبر قدر من النقاش في هذا الصدد هي مسألة تعيين حدود الموضوع، أي تحديد الأفعال الانفرادية للدول التي يمكن إخضاعها لقواعد محددة. وأشار إلى أن المطلوب هو اختصار الموضوع وأن هناك عدداً من الملاحظات المفيدة طرح في هذا الصدد. وقال إن هناك اتفاقاً عاماً على عدم دراسة الأفعال الانفرادية للمنظمات الدولية في إطار الموضوع المطروح للبحث، وبخاصة لاختلاف هذه الأفعال، من زاوية إعدادها وقوتها، عن الأفعال الانفرادية للدول. وقد أشير فضلاً عن ذلك إلى أن دراسة هذه الأفعال لا تدخل في نطاق الولاية التي أوكلتها الجمعية العامة إلى اللجنة وأن الدول التي أبدت ملاحظات بشأن هذه النقطة في اللجنة السادسة لم تكن مؤيدة لتلك الدراسة. وخلصت اللجنة بالتالي إلى أن هذه الأفعال يمكن أن تكون محل دراسة مستقلة.

١٩- وفيما يتعلق بالأفعال السياسية، قال إن غالبية الأعضاء لا ترى ضرورة لدراستها إلا إذا كان من المحتمل أن تشمل على عناصر قانونية. وأشير في هذا الصدد إلى أن نية الدولة التي يصدر عنها الفعل أساسية. كما أن هناك اتفاقاً عاماً على أن جميع الأفعال الانفرادية المرتبطة بمعاهدات أو بأنظمة موجودة من قبل يجب أن تستبعد أيضاً من الدراسة بما أنها تدخل إلى حد ما في مجال الاتفاقيات. أما فيما يتعلق بالإغلاق، فقد أعرب عن اعتقاده بأن اللجنة قد خلصت إلى ضرورة دراسة هذه المؤسسة لا باعتبارها آلية إجرائية، وإنما من زاوية الأفعال الانفرادية القانونية التي يمكن أن تسمح لدولة ما بالتمسك بالإغلاق.

٢٠- ووجه الانتباه أيضاً إلى أن بعض الأفعال الانفرادية للدول يمكن أن تدخل في نطاق المسؤولية الدولية، وأنه ينبغي توخي عدم التعدي على هذا الموضوع الجاري بحثه بالفعل في نطاق موضوعي مسؤولية الدول، والمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي.

٢١- وأشار إلى أن غالبية أعضاء اللجنة بدت مؤيدة للفرقة التي يجريها التقرير الأول بين الأفعال الانفرادية المادية والأفعال الانفرادية الرسمية وأنها أيدت الفكرة الداعية إلى دراسة الأفعال الانفرادية الرسمية وحدها، نظراً لأن الأفعال الانفرادية المادية هي بحكم طبيعتها بالغة التنوع ومن الصعب للغاية إخضاعها لقواعد موحدة. ورأت الغالبية أنه يجب بحث كل منها، ولكن لأغراض التدوين، بدا أن هناك اتفاقاً عاماً على ضرورة توجيه الدراسة بصورة أساسية إلى الأفعال القانونية الرسمية، بدءاً بالإعلانات الانفرادية. وفي هذا الصدد أعرب المقرر الخاص عن أمله في أن يشكل التعريف الذي يقترحه في الفقرة ١٧٠ من تقريره أساساً جيداً لصياغة تعريف نهائي للأفعال الانفرادية. وهذا التعريف يجب أن يكون واضحاً وغير فضفاض. وفيما يتعلق بالشكل الذي يمكن أن تتخذه الأعمال، أكد أن وضع مشاريع مواد مشفوعة بتعليقات ولا تستهدف بالضرورة القيام بعملية تدوين، سيساهم في تيسير مهمة اللجنة. ومن ثم اقترح المقرر الخاص إعادة تشكيل فريق عامل يمثل مختلف الاتجاهات الفقهية بغية التوصل إلى نتائج متوازنة وواقعية من الزاوية السياسية.

٢٢- الرئيس قال إنه، إذا لم يسمع أي اعتراض، فسيعتبر أن أعضاء اللجنة متفقون على إعادة تشكيل فريق عامل يكلف بمساعدة المقرر الخاص في دراسة الأفعال الانفرادية للدول وبأن السيد كانديوتي على استعداد لتولي رئاسة الفريق العامل المفتوح العضوية على غرار ما حدث في الدورة التاسعة والأربعين.

وقد اتفق على ذلك.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة)

(A/CN.4/483, sect. D، وA/CN.4/487 وAdd.1^(٤)، وA/CN.4/L.556، وA/CN.4/L.568)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص

٢٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) ذكر الأعضاء بأن اللجنة كانت قد قررت في الدورة الرابعة والأربعين عام ١٩٩٢ أن تبدأ بدراسة المنع في إطار موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، ثم تنتقل إلى التدابير العلاجية الواجب اتخاذها بعد وقوع الضرر^(٥)، وقال إنه

(٤) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٥) جولية ١٩٩٢، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الوثيقة A/47/10، ص ٩٧، الفقرات ٣٤٤-٣٤٦.

رأى من الصواب البدء بدراسة نطاق الموضوع ومضمونه، كما أشار الفريق العامل المعني بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي الذي أنشأته اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين^(٦)، لعدم وضوحهما بعد^(٧). ولهذا السبب، وفي ضوء الأسئلة التي طرحت أثناء النقاش الذي دار في اللجنة السادسة بشأن تقرير اللجنة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين، رأى المقرر الخاص أن من المفيد استعراض العمل المنجز حتى الآن لكي يتسنى له الرد على هذه الأسئلة وإيضاح نطاق الموضوع ومضمونه في الوقت ذاته. وقال إن الاستعراض يهدف بصورة رئيسية إلى إحصاء مختلف عناصر المنع التي أبرزتها اللجنة حتى الآن.

٢٤- ورأى أنه ينبغي أولاً إعادة وضع أعمال اللجنة المتعلقة بموضوع منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة في سياق التنمية المستدامة. وأوضح أن هذا السياق الأوسع هو ما يكسب المنع قدراً كبيراً من الأهمية والواقعية. وقال إن هدف منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة منصوص عليه في المبدأ ٢ من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية (إعلان ريو)^(٨)، وأكدته محكمة العدل الدولية في فتاها الصادرة في عام ١٩٩٦ بشأن جواز التهديد باستعمال الأسلحة النووية أو استعمالها كجزء لا يتجزأ من مجموعة أحكام القانون الدولي (انظر الفقرة ٢٩).

٢٥- وأشار السيد سرينيفاسا راو إلى ضرورة تفضيل المنع موضعاً أنه في حالة وقوع ضرر، لا يسمح التعويض في كثير من الأحيان بإعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل الواقعة أو الحادث. وقال إن هناك ضرورة للوفاء بواجب المنع أو العناية وبخاصة مع تزايد فهم آلية الأنشطة الخطرة وبالمواد المستخدمة وعمليات الإدارة والمخاطر. وقال إن زيادة فهم علاقات السببية، بمعنى الصلة المادية بين السبب (النشاط) والأثر (الضرر)، حتى وإن كانت هناك عدة عوامل تتدخل في هذه الصلة، تفرض أيضاً من الزاوية القانونية على أولئك الذين ينفذون الأنشطة الخطرة اتخاذ جميع التدابير اللازمة لمنع الضرر. وأكد أن الوقاية خير من العلاج هو مفهوم يعلمه الجميع. وقال إن من اللافت للنظر بصورة خاصة أن اللجنة الأوروبية التي قامت بصياغة عدة نظم متطورة لمنع الضرر العابر للحدود قد رأت أن النمو الاقتصادي يشكل شرطاً مسبقاً للاستمرارية، لأنه يوفر الموارد اللازمة للتنمية البيئية وإصلاح الأضرار التي تصيب البيئة ومنع الأضرار في المستقبل.

٢٦- وقال السيد سرينيفاسا راو إنه أثناء نظر اللجنة في موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أنشطة لا يحظرها القانون الدولي، أشير مراراً إلى ضرورة اعتبار الالتزام بالمنع التزاماً سلوكياً ووضع قواعد جديدة فيما يتعلق بالأنشطة المشروعة للدول التي تنطوي على خطر التسبب في ضرر جسيم. ولهذا فقد رئي أن

(٦) انظر حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٢، الفقرة ١٦٢.

(٧) المرجع نفسه، ص ١١٢، الفقرة ١٦٥.

(٨) تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، ريو دي جانيرو، ٣-١٤ حزيران/يونيه ١٩٩٢ (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I, Vol.I/Corr.1, Vol. III and Vol.III/Corr.1) منشورات الأمم المتحدة، رقم المبيع A.93.I.8 والتصويبات)، المجلد الأول: القرارات التي اتخذها المؤتمر، القرار ١، المرفق الأول.

الالتزام بالجبر لا يمكن أن يحل محل الالتزام بالمنع. وأفاد بأن ملخص النقاش الذي دار حول هذه النقطة وارد في الفقرات من ٣٥ إلى ٣٩ من التقرير الأول (A/CN.4/487 و Add.1).

٢٧- وأشار إلى أن المقرر الخاص الأول لموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، السيد كوينتين - باكستر، قد تناول مسألة المنع ومسألة الجبر من زاوية الاستمرارية لا باعتبارهما خيارين ينفي أحدهما الآخر. فقد رأى أن المسؤولية نظام يشمل درجات مختلفة من المنع، ويعتبر بمثابة دعوة إلى التنظيم الذاتي من جانب الدولة المصدر^(٩). وبالتفرقة بين الالتزامات المترتبة على الأفعال غير المشروعة والالتزامات المترتبة على الأفعال التي لا يحظرها القانون الدولي، أراد السيد كوينتين - باكستر صياغة مشاريع مواد يكون هدفها الأول هو تشجيع إنشاء نظم قانونية [تنظم] دون اللجوء إلى المنع، ممارسة أي نشاط يعتبر منطوياً على مخاطر كبيرة، فعلية أو محتملة، وله آثار عبر وطنية^(١٠). وكان يرى أن معظم المبادئ التي يقصد استخلاصها في هذا الصدد تندرج في فئة القواعد الأولية للقانون الدولي نظراً لأنه بدونها لا يوجد التزام بإصلاح ضرر ناجم عن أنشطة لا تحظرها نصوص صريحة. وقال إن اللجنة قد أيدت هذا النهج، كما ورد في الفقرة ٤٣ من التقرير الأول. وأضاف قائلاً إن الالتزام بالمنع، من وجهة نظر السيد كوينتين - باكستر، يعني ضمناً أن هناك مصالح مشروعة وعوامل متعددة يجب التوفيق بينها^(١١).

٢٨- وقال إن أهم إسهام قدمه السيد كوينتين - باكستر إلى دراسة الموضوع هو الخطة الأولية التي عرضها، والتي تهدف بصورة رئيسية إلى

"إظهار وتشجيع الممارسة المتنامية للدول في تنظيم هذه المسائل مسبقاً، لكي يمكن لقواعد المنع الدقيقة المصممة طبقاً لاحتياجات حالات معينة - بما فيها، عندما يكون ذلك ملائماً، القواعد الدقيقة المتعلقة بالمسؤولية الكاملة - أن تحل محل الالتزامات العامة المتناولة في هذا الموضوع"^(١٢).

وقال إن الفقرات ١ و ٥ و ٦ من الفرع ٢ من الملخص التخطيطي^(١٣) تعالج الالتزام بالمنع. فهي تنص على التزام بالإبلاغ والتعاون بحسن نية وإبرام اتفاق، عند الاقتضاء، بغية وضع إجراء تحقيق غير ملزم. كما يعالج الفرع ٦ عوامل مختلفة يمكن أن تأخذها الدول بعين الاعتبار لمراعاة مصالحها المتبادلة وتحقيق التوازن بينها. ورأى أنه رغم ترحيب اللجنة السادسة بالملخص التخطيطي الذي قدمه السيد كوينتين - باكستر، فقد رأى بعض أعضاء اللجنة

(٩) حولية ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣٢٠، الوثيقة A/CN.4/373، الفقرة ٤٤.

(١٠) حولية ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٥٠، الوثيقة A/CN.4/334 و Add.1 و Add.2، الفقرة ٩.

(١١) المرجع نفسه، ص ٢٥٨، الفقرة ٣٨.

(١٢) حولية ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٣٢٥، الوثيقة A/CN.4/373، الفقرة ٥٠.

(١٣) مستنسخ في حولية ١٩٨٢، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٦-١٢١، الفقرة ١٠٩. وترد التعديلات اللاحقة في حولية ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٧، الفقرة ٢٩٤.

السادسة ضرورة تعزيز هذا الملخص لتحسين ضمانات الوفاء بالتزامات المنع. وأشار إلى تشكك البعض كما يرد في الفقرة ٤٨ من التقرير الأول.

٢٩- وأشار إلى أن السيد باربوذا، الذي خلف السيد كوينتين - باكستر كمقرر خاص، قد حافظ على التوجه العام لسلفه. فقد رأى أن واجب المنع يجب أن يظل يُنظر إليه على أنه التزام ببذل عناية، لا التزام بتحقيق غاية. غير أن السيد باربوذا قد أوصى بإدخال تعديل طفيف على الملخص التخطيطي بحذف الجملة الأولى من الفقرة ٨ من الفرع ٢ والفقرة ٤ من الفرع ٣ لكي يظهر بوضوح أن الإخلال بالالتزامين المشار إليهما فيهما سيرتب آثاراً إجرائية غير مؤاتية للدولة التي ارتكبت الفعل. وقد أشار السيد باربوذا أيضاً بوضوح إلى أنه إذا كانت الدولة ملزمة بالإخطار، فإنها غير ملزمة بالحصول على موافقة مسبقة من الدول التي قد تتأثر بالأنشطة الخطرة المنفذة في إقليمها. وقد حدد السيد باربوذا ستة عناصر مختلفة للالتزام بالمنع^(١٤)، يرد عرضها بالتفصيل في الفقرة ٥٥ من التقرير الأول وهي: الإذن المسبق، وتقييم المخاطر، والإعلام والإخطار، والتشاور، وتدابير المنع الانفرادية، والحرص الذي يتناسب مع درجة خطر الضرر العابر للحدود في حالة معينة.

٣٠- وقال إن التقرير يذكر بعد ذلك بمشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة في دورتها السادسة والأربعين والسابعة والأربعين^(١٥) ومشاريع المواد التي أوصى بها الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين^(١٦). وثار تساؤل هام حول ما إذا كانت التدابير الرامية إلى منع وقوع أضرار جديدة - وبخاصة إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر الناجم عن الحادث، وفقاً لمبدأ المنع اللاحق - تدخل في نطاق واجب المنع. وكانت هذه المسألة محل نقاش وتباين في الآراء في الدورة الثامنة والأربعين، لكن الفريق العامل أيد وجهة النظر التي تبنتها اللجنة في الدورة السابعة والأربعين، أي أن مفهوم المنع يجب أن يشمل تدابير الوقاية السابقة (المنع السابق) وتدابير الوقاية اللاحقة (المنع اللاحق) على حد سواء^(١٧). وهذا الرأي أيد أيضاً القرار بشأن المسؤولية والتبعة بموجب القانون الدولي عن الضرر البيئي الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في دورة عام ١٩٩٧ المعقودة في ستراسبورغ، والذي أوصى باعتماد آليات إضافية في إطار مفهوم المنع (تدابير مسبقة للتدخل، وخطط طوارئ وتدابير علاجية توصف بأنها تدابير أمنية) لمنع وقوع أضرار جديدة والسيطرة على آثار الضرر عند وقوعه وتخفيفها وإزالتها.

(١٤) J. Barboza, "International liability for the injurious consequences of acts not prohibited by international law and protection of the environment", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law, 1994-III* (Dordrecht/Boston/London, Sijthoff, 1995), vol. 247, pp. 291-406.

(١٥) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد، انظر حولية ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٣٢١ وما يليها، وحولية ١٩٩٥، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٧٥ وما يليها.

(١٦) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد والتعليقات عليها، انظر تقرير الفريق العامل حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢١١ وما يليها، الوثيقة A/51/10، المرفق الأول).

(١٧) انظر حولية ١٩٩٥، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٦٧، الفقرة ٣٨٩.

٣١- وقال السيد سرينيفاسا راو إن المادتين ٤ و ٦ هما أساس سائر الأحكام المتعلقة بالمنع ويشمل هذا الأساس أيضاً اتخاذ التدابير اللازمة لإحصاء الأنشطة التي يُحتمل أن تتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود. وقال إن الالتزام في هذه الحالة هو التزام دائم. ويحدد الالتزام بالمنع بقدر أكبر من الدقة، بمعنى أن الدولة ملزمة باتخاذ تدابير انفرادية لتجنب خطر وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو تقليله إلى الحد الأدنى بالاعتماد على المعارف العلمية والتقنية المتاحة وعلى قدراتها الاقتصادية الذاتية.

٣٢- وعرض السيد سرينيفاسا راو بعد ذلك الفصل الثالث من تقريره الأول المخصص لنطاق مشاريع المواد، فذكر بأن اللجنة قد تصدت لهذه المشكلة منذ البداية. وأفاد بأن أعضاء اللجنة قد توصلوا إلى اتفاق بشأن بعض المعايير العريضة وهي: العنصر العابر للحدود، وعنصر النتائج المادية للضرر وضرورة وجود أحداث مادية لها انعكاسات اجتماعية، مستبعدين بذلك الضرر الناجم عن السياسات الوطنية في الميدان النقدي أو الاجتماعي الاقتصادي أو في ميادين مماثلة. وقال إن السيد باربوثا الذي قاوم الاقتراحات الداعية إلى مد نطاق تطبيق الموضوع في هذا الاتجاه، قد حصر هذا النطاق في الأنشطة المؤدية إلى نتائج مادية والتي يسهل بشأنها إقامة علاقة سببية بين النشاط والضرر. وأشار إلى أن اللجنة لم تتوصل إلى قرار نهائي بشأن الأنشطة التي تدخل في نطاق الموضوع. وفي الدورة السابعة والأربعين، أنشأت اللجنة فريقاً عاملاً معنياً بتحديد الأنشطة الخطرة^(١٨). ورأى هذا الفريق أن بإمكان اللجنة أن تواصل أعمالها دون أن يكون لديها تعريف محدد لهذه الأنشطة، لكن بالاستناد إلى تعريف الأنشطة المشار إليها في مختلف الاتفاقيات المتعلقة بحماية البيئة. وأيدت اللجنة هذا الرأي^(١٩).

٣٣- وقال إن اللجنة قد اهتمت كثيراً أيضاً بمسألة الحد الأدنى الذي يستند إليه مفهوم الضرر الجسيم. وقد أشار السيد باربوثا، الذي كان يتفق مع السيد كوينتين - باكستر إلى أنه فيما يتعلق بالأنشطة التي يحتمل أن تتسبب في ضرر عابر للحدود يكون الضرر نتيجة لأنشطة مشروعة ويجب تحديده بالقياس إلى عدد من العوامل. وكان الرأي السائد داخل لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة هو أن مفهوم الخطر مفهوم نسبي وأن على الدول أن تعين الحدود الدنيا التي يسمح تجاوزها باعتبار الخطر جسيماً. وأبدى أعضاء آخرون تفضيلهم لتعيين هذا الحد الأدنى عن طريق الإشارة إلى مختلف أنواع الأنشطة أو المواد المشروعة والخطرة في الوقت ذاته. وفي دورتها السادسة والأربعين، كانت اللجنة قد عرّفت "مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود" بأنه الاحتمال الضعيف لإيقاع ضرر فادح والاحتمال القوي لإيقاع ضرر جسيم آخر^(٢٠). وقال إن هذه الصيغة تجعل الحد الأدنى هو محصلة الجمع بين الخطر والضرر الذي ينبغي أن يبلغ حداً يعتبر جسيماً. وقد وافق الفريق العامل للجنة القانون الدولي على هذه الصيغة في الدورة الثامنة والأربعين.

(١٨) حولية ١٩٩٥، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٧٠، الفقرتان ٤٠٥-٤٠٦.

(١٩) المرجع نفسه، الفقرة ٤٠٨.

(٢٠) حولية ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٣٣٢، المادة ٢، الفقرة الفرعية (أ).

٣٤- وأشار إلى أن الفقرة ٩٧ من التقرير الأول تذكر بأن مفهوم الضرر الجسيم قد شُرح بمزيد من الوضوح وأنه يعني شيئاً أكثر من الضرر الذي يمكن الكشف عنه أو الضرر الملحوظ ولكن لا يلزم أن يكون خطيراً أو كبيراً. ووفقاً لهذا المبدأ، يجب أن يُسفر الضرر عن أثر مؤذ حقيقي على صحة السكان أو الصناعة أو الممتلكات أو البيئة أو الزراعة في دول أخرى، وأن يكون هذا الأثر قابلاً للقياس استناداً إلى معايير محددة وموضوعية. ورئي أيضاً أنه نظراً لأن القانون الدولي لا يحظر الأنشطة المشار إليها، فإن عتبة عدم التساهل إزاء الضرر لا يمكن أن تقل عن "الضرر الجسيم". ويقابل مصطلح "جسيم" معايير محددة وموضوعية ويستلزم إصدار حكم قيمي يعتمد على ظروف الحالة موضوع الدراسة ووقت إصدار هذا الحكم. وأوضح قائلاً بعبارة أخرى إن ما يعتبر خسارة جسيمة في وقت ما قد لا يكون كذلك في وقت لاحق.

٣٥- وأشار إلى أن معيار الضرر العابر للحدود يشمل مفاهيم الإقليم والسيطرة والولاية. وقال إن هذه العناصر الثلاثة قد ورد تعريفها في الفقرة ١ من المادة ٢ التي اقترحتها السيد كوينتين - باكستر في تقريره الخامس^(٢١). وأوضح أن الإقليم يشمل، وفقاً لرأي المقرر الخاص السابق، الإقليم البري والمناطق البحرية والمجال الجوي والمياه الإقليمية التي تمارس الدولة سيادتها عليها وتتمتع بحقوق سيادية أو باختصاص استثنائي. وأشار إلى ضرورة مراعاة الولاية التي تمارسها دولة العلم على السفن أو المركبات الجوية أو الأجسام الفضائية التي تتحرك في أعالي البحار أو في المجال الجوي. ووفقاً لهذا التعريف، يشمل نطاق تطبيق مشاريع المواد الآثار الملموسة في إقليم دولة ما أو في نطاق سيطرتها، لكنها ناجمة عن نشاط أو حالة تقع، كلياً أو جزئياً، في إقليم دولة أخرى أو أكثر أو في نطاق سيطرتها.

٣٦- ووفقاً للنهج ذاته، وسع السيد باربوثا^(٢٢) مفهوم السيطرة لكي يشمل الحالات التي ذكرتها محكمة العدل الدولية في قضية ناميبيا، التي أعلنت المحكمة أثناءها أن السلطة الفعلية في إقليم ما، وليس السيادة ولا شرعية السند، هي أساس مسؤولية الدولة عن الأفعال التي تمس دولاً أخرى (انظر الفقرة ١١٨).

٣٧- وقال إنه بناء على ذلك تحصر مشاريع المواد التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي بصفة مؤقتة في دورتها السادسة والأربعين نطاق تطبيق الموضوع في الأنشطة التي يجري الاضطلاع بها في إقليم إحدى الدول أو تحت ولايتها أو سيطرتها (المادة ١) وتعرف الضرر العابر للحدود بأنه الضرر الذي يقع في إقليم دولة غير الدولة المصدر أو في أماكن أخرى خاضعة لولاية أو سيطرة تلك الدولة، سواء كانت الدولتان المعنيتان لهما حدود مشتركة أم لا (المادة ٢، الفقرة الفرعية (ب)). ورغم أن صيغة "ولاية أو سيطرة دولة" هي أكثر الصيغ شيوعاً، فقد رأت اللجنة أن من المفيد الإشارة أيضاً إلى مفهوم "الإقليم" للتشديد على أهمية الرابطة الإقليمية، عند وجود هذه الصلة بين الأنشطة المقصودة في المواد ودولة ما.

(٢١) حولية ١٩٨٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٦٥، الوثيقة A/CN.4/383 و Add.1.

(٢٢) حولية ١٩٨٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٨٣، الفقرة ١٦٣.

٣٨- ومضى يقول إن السيد باربوثا قد بحث على حدة، في تقريره السادس^(٢٣)، مسألة مد نطاق تطبيق الموضوع إلى الأنشطة الضارة بالمشاعات العالمية في حد ذاتها. ورأى أن تحليل ممارسة الدول توجي بأن مشكلة الأضرار التي تصيب المشاعات العالمية يجري حلها في إطار الرقابة على مواد ضارة معينة أو مناطق معينة من هذه المشاعات. وأعرب عن اعتقاده بأن هذا الاتجاه يوضح أن أفضل حل هو النظر في المسألة في إطار مسؤولية الدول. وقال إن عددا كبيرا من أعضاء لجنة القانون الدولي قد لاحظوا أن الأضرار التي تصيب المشاعات العالمية تثير مسألة صعبة وهي تحديد الدول المسؤولة وتقييم الضرر وتحديد. كما يصعب بنفس القدر تطبيق الحق في التعويض وواجب منع الضرر إذا ما تعذر تحديد دولة واحدة كدولة مضررة أو دولة متسببة في الضرر. ورأى بعض الأعضاء أنه يمكن بحث الموضوع بشكل منفصل في إطار البرنامج الطويل الأجل للجنة، لكن أعضاء آخرين رأوا أن الموضوع لم يبلغ درجة النضج التي تسمح بدراسته. ورأى الفريق الأول من الأعضاء أنه يجب بحث الموضوع على سبيل الأولوية. وبحسب رأي الفريق الأول، فيما أن مبدأ المصلحة المشتركة للبشرية ومبدأ حماية تراث الأجيال المقبلة قد تطورا في إطار التنمية المستدامة وقانون البيئة، فهما يوفران المضمون الأساسي لتعريف مفهوم الضرر اللاحق بالمشاعات العالمية. وبناء على ذلك فإن الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٢ التي اعتدتها اللجنة بصفة مؤقتة في الدورة السادسة والأربعين، تستبعد الأنشطة التي يقتصر ضررها على الدولة التي تمارس في إقليمها هذه الأنشطة أو الأنشطة التي تسبب أضرارا للمشاعات العالمية بمعناها الدقيق لكنها لا تسبب أضرارا لأي دولة أخرى.

٣٩- وقدم السيد سرينيفاسا راو الفصل الرابع من تقريره الأول الذي يتضمن توصياته بشأن نطاق تطبيق مشاريع المواد، فأشار في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١ وفي المادة ٢، اللتين اقترحتهما الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين، إلى ضرورة الموافقة بدون أي تعديل. إلا أن الفقرة (ب) من المادة ١، التي تعالج الأنشطة التي تتسبب فعليا في وقوع أضرار، فينبغي حذفها. وقال إن هذا النص يرد على كل حال بين قوسين معقوفتين وإن الأنشطة التي يعالجها، كما أوضح التقرير، أكثر اتصالا بنظام مسؤولية الدول منها إلى الموضوع المطروح للدراسة. وأشار إلى أن توصياته تعكس رأي الغالبية العظمى لأعضاء لجنة القانون الدولي والوفود في اللجنة السادسة. ورأى أن اعتماد لجنة القانون الدولي لهذه التوصيات سيحسن فرص التوصل إلى توافق آراء، إن لم يكن التوصل إلى اتفاق تام حول نطاق الموضوع.

٤٠- السيد روزنستوك شكر المقرر الخاص على عرضه الواضح والدقيق إلى حد لافت للنظر. كما أنه بصورة خاصة على قدرته على عرض الخلفية التاريخية لموضوع صعب بدرجة عالية من الدقة. وقال إن أعضاء اللجنة أصبحوا الآن ملمين بتطور الأفكار المتعلقة بهذا الموضوع.

٤١- السيد بيليه أشار إلى الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١١١ من التقرير الأول، فرأى أن عبارة "لا يمنع من الضرر أو الخسارة إلا (seulement بالفرنسية) ما كان منهما ذا شأن" هي عبارة في غير محلها. وأكد أنها لا تتفق مع ما يقصده المقرر الخاص.

٤٢- السيد سيما والسيد إيكونوميدس والسيد بامبو- تشيفوندا رأوا أن قيام الأمانة بإعداد مجموعة تضم مختلف النصوص التي وضعتها لجنة القانون الدولي بالفعل حول الموضوع - وبخاصة الملخص الموضوعي والمواد المعتمدة - والمتناثرة في شتى التقارير. ورأى أن من المناسب أيضا إتاحة نص قرار معهد القانون الدولي الذي أشار إليه المقرر الخاص (انظر الفقرة ٣٠ أعلاه).

٤٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أوضح، ردا على سؤال وجهه السيد سيما، أن الباب الثاني من تقريره الأول، وهو الباب الذي سيعرض على اللجنة قريبا، يتعلق من جهة بنطاق تطبيق مشاريع المواد ومن جهة أخرى بمضمونها. وقال إن الفريق العامل قد رأى، في الدورة التاسعة والأربعين، أنه ينبغي في الواقع تسليط مزيد من الضوء على هذين العنصرين. ومن ثم سيتناول هذا الباب المبادئ الرئيسية التي يستند إليها واجب المنع، وهي حسن النية، والتشاور، وعدم التمييز، وواجب إجراء دراسات عن التأثير، ومبدأ من يلوث يدفع، وغير ذلك. وأشار إلى أن كل ذلك سيجري تحليله وإعادة وضعه في سياق، من خلال أعمال المعلقين. وأشار إلى أنه إستنادا إلى ما كتبه المؤلفون في القانون العام يمكن الاستنتاج بأن مادة الموضوع الجاري بحثها مادة تسمح بتطوير تدريجي للقانون وليس بعملية تدوين.

رفعت الجلسة الساعة ١٢/٥٥

الجلسة ٢٥٢٨

يوم الثلاثاء، ١٢ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد بيليه، السيد تيام، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد هافنز، السيد هي، السيد يامادا.

الإشادة بذكرى أندريه يوستور، العضو السابق في اللجنة

١- الرئيس قال إنه ينعي إلى اللجنة ببالغ الأسى وفاة السيد أندريه يوستور (هنغاريا)، الذي توفي في ٢٥ نيسان/أبريل ١٩٩٨. وكان السيد يوستور عضواً بارزاً في اللجنة من عام ١٩٦٧ إلى عام ١٩٧٦ وعمل كمقرر خاص لها فيما يتعلق بموضوع شرط الدولة الأكثر رعاية. وأضاف قائلاً إنه متأكد، إذ ينقل تعزيتة الخالصة إلى أسرة السيد يوستور، أنه يعبر عن مشاعر جميع أعضاء اللجنة.

وبناء على دعوة من الرئيس، لزم أعضاء اللجنة الصمت مدة دقيقة واحدة.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)

(A/CN.4/483, sect.D، و A/CN.4/487 و Add.1^(١)، و A/CN.4/L.556، و A/CN.4/L.568)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

٢- الرئيس رحّب بالمشاركين في الحلقة الدراسية للقانون الدولي بوصفهم مجموعة من المحامين الشباب المؤهلين تأهيلاً عالياً، ودعا المقرر الخاص إلى تقديم الباب الثاني من تقريره الأول عن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة (A/CN.4/487 و Add.1).

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- السيد لي (أمين اللجنة) قال، رداً على تعليق من السيد هافنر، إنه يعتذر عن تأخر صدور الباب الثاني من التقرير.

٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه سعى في الباب الثاني من تقريره الأول، نظراً لتداول الموضوع وتعقيده، إلى طرح أفكار تساعد اللجنة على التركيز على مضمون مفهوم المنع. وبناءً على ذلك، يحدد التقرير المبادئ المتعلقة بالإجراءات والمبادئ المتعلقة بالمضمون، وهي مبادئ تتفاعل فيما بينها وتعتبر أساسية من أجل توضيح المفهوم. ويمكن أن تشمل المبادئ المتعلقة بالإجراءات مبادئ الحصول على إذن مسبق، وتقييم الأثر البيئي، والإخطار والتشاور والتفاوض؛ ومنع حدوث المنازعات أو تجنبها، وتسويتها؛ وعدم التمييز. وتعتبر جميع هذه المبادئ وسائل لتحقيق أغراض معينة. ويمكن أن تشمل المبادئ المتعلقة بالمضمون مبادئ الوقاية، ومن يلوث يدفع، والإنصاف، وبناء القدرات، والحكم الجيد. وبذلك محاولة لتحديد المصادر المختلفة لكل مبدأ من هذه المبادئ وللإشارة إلى العناصر المكونة لها. وفي جميع الحالات تقريباً، تجرب الدول حالياً إدراج هذه المبادئ في قوانينها الوطنية وتبدي مرونة في تنفيذها.

٥- وقال إن شرط الحصول على إذن مسبق للقيام بنشاط ينطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود يفترض خضوع الحصول على هذا الإذن لاستيفاء بعض الشروط لضمان تقييم المخاطر وإدارتها والسيطرة عليها بوجه ملائم. ويقضي شرط الحصول على إذن مسبق أيضاً بإلزام الدول بإنشاء آلية رصد ملائمة للتأكد من أن النشاط الذي ينطوي على مخاطر ينفذ ضمن الحدود والشروط المقررة. وأيد الفريق العامل المعني بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، الذي أنشئته اللجنة في الدورة الثامنة والأربعين، هذا الشرط، في المادة ٩ من مشروع المواد^(٢)، التي تستوجب الحصول على إذن مسبق أيضاً في حالة اعتزام إدخال "تغيير جوهري" قد يؤدي إلى تحويل النشاط إلى نشاط ينطوي على احتمال كبير لإيقاع ضرر عابر للحدود. ولا يوجد حتى الآن تعريف لعبارة "تغيير جوهري" ولكن ترد بعض الأمثلة لهذا التغيير في الفقرة ١١٨ من التقرير.

٦- وقال إن الدول تميل بصورة متزايدة إلى القيام بواجبها بمنع إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود عن طريق استخدام بيان بشأن تقييم الأثر البيئي لتحديد ما إذا كان يمكن بالفعل لنشاط معين إيقاع ضرر جسيم. وترد الجوانب المختلفة للتشريعات الوطنية المتعلقة بتقييم الأثر البيئي في الفقرة ١٢٣. وكانت التشريعات الوطنية ضعيفة عادة في توفير المتابعة لتقييم الأثر البيئي ولكنها توخت مع ذلك عقوبات لعدم المتابعة. وترد أمثلة للمخالفات النموذجية التي يجوز اتخاذ إجراءات بشأنها في الفقرة ١٢٥.

٧- وقال إنه بمجرد اكتشاف وجود احتمال كبير لإيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، يقع على عاتق دولة المنشأ التزام بإخطار الدول التي يحتمل أن تتأثر بذلك وبتزويدها بجميع المعلومات المتاحة، بما في ذلك نتائج أي تقييم تم إجراؤه. وللدول التي يحتمل أن تتأثر الحق في معرفة ماهية التحقيقات التي أجريت ونتائجها، واقتراح تحقيقات

(٢) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

إضافية أو مختلفة، والتحقق بنفسها من النتائج. وهذا التقييم يجب أن يسبق أي قرار يتعلق ببدء النشاط المعني وهو يلزم الأطراف بإجراء تحقيق مسبق للأخطار وليس بإجراء تقييم للأثار المترتبة على النشاط بعد حدوثه. وفيما يتعلق بتقاسم الموارد، ينبغي تشجيع الدول على اتخاذ إجراء مشترك أو على بذل جهود متزامنة لتوفير المدخلات اللازمة لإنجاز تقييم الأثر البيئي.

٨- ومضى قائلاً إنه لا يمكن دائماً القيام مسبقاً بتحديد الحالات التي تتطلب تقييماً للأثر البيئي بمعايير موضوعية؛ فسيوجد دائماً عنصر تقديري. ويمكن إعداد قائمة بالأنشطة التي تخضع لتقييم الأثر البيئي باستعمال معايير مثل الموقع وحجم النشاط، وطبيعة تأثيره، ودرجة الخطر، والمصلحة العامة، والقيم البيئية. وتوصف مواد معينة في بعض الاتفاقيات بأنها خطيرة أو تنطوي على مخاطر، وقد يكون استعمالها بحد ذاته في أي نشاط دليلاً على احتمال أن يتسبب النشاط في إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، ولهذا فإنها تتطلب تقييماً للأثر البيئي. وقد يختلف مضمون تقييم المخاطر تبعاً لعدد من العوامل، وترد بعض هذه العوامل في الفقرتين ١٣١ و ١٣٢.

٩- وترد في الفقرة ١٣٣ عدة قضايا ذات صلة بتنفيذ شرط تقييم المخاطر عن طريق بيان تقييم الأثر البيئي وواجب إشعار الدول المعنية بالمخاطر: الحدود الزمنية للإشعار وتقديم المعلومات؛ ومضمون الإشعار؛ والمسؤولية عن الخطوات الإجرائية التي تستهدف مشاركة عامة الجمهور، لا سيما عامة الجمهور في الدولة المتأثرة، في إجراءات تقييم الأثر البيئي لدولة المنشأ؛ والمسؤولية عن التكلفة ذات الصلة. واتخذت تجربة تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود أشكالاً متنوعة، ولم يتبع حتى الآن نهج موحد تجاه تبادل المعلومات العابرة للحدود. وطبقاً لمراقب قام باستعراض نظام معاهدة أنتاركتيكا والقواعد العامة للقانون البيئي، لا يمكن اعتبار اعتماد التقييم البيئي في الوقت الحالي أكثر من مجرد اتجاه تقدمي للقانون الدولي.

١٠- ويعالج الفرع جيم من الفصل الخامس مبادئ التعاون، وتبادل المعلومات، والإخطار، والتشاور والتفاوض بحسن نية، التي قامت اللجنة بدراستها بتوسع من قبل، بما في ذلك في أعمالها بشأن موضوع قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية.

١١- وقال إن لزيادة التعويل على مبدأ التعاون أهمية في التأكيد على ضرورة أن تتعامل الدول فيما بينها بطريقة إيجابية وأكثر تكاملاً لتحقيق غايات مشتركة، مع تحميلها في نفس الوقت بالتزامات إيجابية بالعمل. ومن الممكن أن ينطوي التعاون على وضع المعايير وبناء المؤسسات وكذلك على العمل بروح من المراعاة المعقولة لمصالح الدول الأخرى ومن أجل تحقيق أهداف مشتركة. وعلى الصعيد الإجرائي، ينطوي التعاون على واجب إخطار الدول التي يحتمل تأثرها والدخول في مشاورات مع هذه الدول. وترد عناصر أخرى لواجب التعاون في الفقرات ١٤١ إلى ١٤٥. بيد أن الفقرة ١٤٦ تؤكد أنه يصعب على صعيد القواعد القانونية الخلوصل إلى وجود التزام في القانون الدولي العرفي بالتعاون عموماً.

١٢- وقال إن الهدف من التشاور هو التوفيق بين المصالح المتعارضة والتوصل إلى حلول تكون مفيدة أو مرضية للطرفين، وهو ما أكدته قضية بحيرة لانوا^(٣) والقضية المتعلقة بالاختصاص الإقليمي للجنة الدولية لنهر أودر^(٤). بيد أنه من الثابت تماماً أن واجب التفاوض لا ينطوي على واجب التوصل إلى اتفاق. وتنص الفقرتان ١٥٠ و ١٥١ على أن واجب التشاور والتفاوض بحسن نية لا يرقى إلى مرتبة الموافقة المسبقة من الدولة التي ستعقد معها المشاورات، أو إلى مرتبة تمتعها بحق الاعتراض (الفيتو).

١٣- وقال إن مبدأ منع أو تلافي النزاع أيضاً من عناصر المنع المقترحة، مع التأكيد على ضرورة توقع المشاكل البيئية ومنعها. وخلافاً للأعمال غير القانونية الأخرى، يجب منع الضرر البيئي قدر الإمكان من البداية. ويشمل تلافي النزاع أساليب مثل التماس المساعي الحميدة، والوساطة، والتوفيق، فضلاً عن بعثات تقصي الحقائق والدبلوماسية الوقائية التي قام بها الأمين العام مؤخراً. ويرد موجز لهذه الأساليب في الفقرات ١٥٧ إلى ١٦٤.

١٤- وتشير الفقرة ١٦٦ إلى عدد من التوصيات التي وضعها فريق الخبراء المعني بتعزيز الامتثال للالتزامات الدولية وتنفيذها، بما في ذلك بيانات عن نطاق واسع من الأنشطة.

١٥- وقال إن مبدأ عدم التمييز أو حق تكافؤ الفرص، الذي تعترف به منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي^(٥)، والذي يسمح باللجوء إلى نفس الإجراءات الإدارية أو القانونية المتاحة في البلد الذي يكون مصدراً للتلوث، يمنح فرصة للأشخاص المتأثرين بالتلوث العابر للحدود، بصرف النظر عن مكان إقامتهم أو جنسيتهم، للاستفادة من هذه الإجراءات وللدفاع عن مصالحهم في كل من المرحلة الوقائية، قبل وقوع التلوث، وفي المرحلة العلاجية، بعد وقوعه. والهدف من مبدأ عدم التمييز أساساً هو معالجة المشاكل البيئية التي تقع بين الدول المتجاورة، في مقابل التلوث على مسافات بعيدة. ويتطلب إعمال هذا المبدأ بنجاح التشابه بين النظم القانونية للدول المتجاورة وبين سياساتها الخاصة بحماية حقوق الأشخاص والممتلكات والبيئة. وتنشأ المشاكل فيما يتعلق بالتطبيق حيثما توجد اختلافات شاسعة بين وسائل الانتصاف الجوهرية المتوفرة في مختلف الدول. ومن الأمثلة على ذلك الاختلافات بين القوانين البيئية في الولايات المتحدة الأمريكية والمكسيك وبين دول أوروبا الغربية ودول أوروبا الشرقية. وترجع إحدى الصعوبات التي تتعرض لها البلدان الأعضاء في منظمة التعاون والتنمية في الميدان

(٣) حكم التحكيم الصادر في ١٦ تشرين الثاني/نوفمبر. ويرد النص الأصلي الفرنسي في United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol. XII (Sales No. 63.V.3), p. 281؛ وترد ترجمات جزئية في International Law Reports, 1957 (London), vol. 24 (1961), p. 101؛ وفي جولية ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٩٤ وما يليها، الوثيقة A/5409، الفقرات ١٠٥٥-١٠٦٨.

(٤) Judgment No. 16, 1929, P.C.I.J., Series A, No. 23.

(٥) انظر توصية مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي C(77)28(Final) بشأن نظام حق تكافؤ الفرص وعدم التمييز فيما يتعلق بالتلوث العابر للحدود، المعتمدة في ١٧ أيار/مايو ١٩٧٧ (OECD, OECD and the Environment (Paris, 1986), p. 150).

الاقتصادي إلى عدم اختصاص المحاكم الإدارية في بعض هذه البلدان بالنظر في الآثار المترتبة على القرارات الإدارية خارج أراضيها. وتنشأ صعوبة ثانية نتيجة لمنح الاختصاص للمحاكم التي يقع فيها الضرر دون غيرها.

١٦- وقال إنه يمكن التمييز عند تطبيق مبدأ عدم التمييز بين حالة الضحايا المحتملين وحالة الضحايا الفعليين. فتقع الحالة الأولى في فئة الوقاية: فالضحايا المحتملون تحميهم أولاً دولتهم، أي الدولة المتأثرة، التي تدين لها دولة المنشأ بواجب الإخطار والتشاور والتفاوض. وبموجب شرط تقييم الأثر البيئي المتطور، يمكن توسيع نطاق مشاركة الجمهور ليشمل الضحايا الأجانب المحتملين.

١٧- ولقد أدرج مبدأ عدم التمييز في المادة ٢٩ (اختصاص المحاكم المحلية) من مشروع المواد الذي اقترحه المقرر الخاص السابق، السيد خوليو باربوثا في تقريره السادس^(٦). وفي الدورة الثامنة والأربعين، أضاف الفريق العامل مادة بشأن عدم التمييز وهي المادة ٢٠ في الفصل الثالث المتعلق بالتعويض أو أي جبر آخر.

١٨- وقال، بالإشارة إلى المبادئ المتعلقة بالمضمون، إن مبدأ الوقاية (الفقرات ١٧٤ إلى ١٨٥) مفاده أنه لا ينبغي استخدام الافتقار إلى اليقين العلمي الكامل بشأن أسباب الضرر البيئي وأثاره كسبب لتأجيل تدابير الوقاية. وكان النهج التقليدي يتطلب من الطرف الذي يرغب في اتخاذ تدبير أن يقيم الدليل على وجود ما يدعو إلى ذلك بناء على أدلة علمية كافية قد يصعب الحصول عليها. ويعكس النهج الأحدث عهدا الحالة ويحث على اتخاذ إجراء لمنع الضرر الجسيم والوشيك أو تخفيفه أو إزالته.

١٩- وكان إعلان بيرغن الوزاري لعام ١٩٩٠ بشأن التنمية المستدامة في منطقة اللجنة الاقتصادية لأوروبا^(٧) أول صك دولي يعالج هذا المبدأ باعتباره مبدأ للتطبيق العام ومرتبطا بالتنمية المستدامة. وأوصى مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة باتباع هذا المبدأ فيما يتعلق بالتلوث البحري واعتمدت اتفاقية باماكو المتعلقة بحظر استيراد جميع أشكال النفايات الضارة إلى أفريقيا والتحكم في نقلها داخل أفريقيا (اتفاقية باماكو) هذا المبدأ كوسيلة لمنع التلوث باستخدام طرق الإنتاج النظيفة. وقامت اتفاقية باماكو أيضا بتخفيض العتبة التي قد يستوجب عندها الدليل العلمي اتخاذ إجراء، وذلك بعدم إضافة عبارات مثل "جسيم" أو "لا سبيل إلى رده" إلى الضرر قيد البحث. وأشارت اتفاقية التنوع البيولوجي إلى المبدأ في ديباجتها فقط ووضعت اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ حدودا لتطبيقه باشتراط وجود تهديد بحدوث "ضرر جسيم أو لا سبيل إلى رده" والإشارة إلى تدابير تتسم بالفعالية من حيث التكلفة. وهكذا، لا تشير الصكوك الدولية المختلفة إلى مضمون أو مدلول موحد لمبدأ الوقاية. وطبقاً لأحد المعلقين، لا يزال المركز القانوني للمبدأ في مرحلة التطور وستتأثر النتائج المترتبة على تطبيقه بالظروف المحددة لكل حالة.

(٦) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ٢٣.

(٧) الوثيقة A/CONF.151/PC/10, annex ١.

٢٠- وقال إن مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي هو أول من أعلن مبدأ الدفع على الملوث^(٨) كمبدأ اقتصادي وكأنجع وسيلة لتوزيع تكاليف تدابير منع التلوث ومكافحته. ويشمل تطبيق هذا المبدأ التدابير الوقائية والتدابير العلاجية على حد سواء. واعتمد هذا المبدأ بوصفه المبدأ ١٦ من إعلان ريو^(٩) الذي يعالج كلا من تكاليف التلوث والتكاليف البيئية؛ وترد التكاليف الأخرى التي ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار في الفقرة ١٩٢ من التقرير.

٢١- ولم يكن تنفيذ المبدأ يسيرا لأن الدول وجدت طرقا لتبرير مخططات الإعانات بتفسير المبدأ وفقا لمصالحها. وتشير الفقرة ١٩٤ إلى آلية تسوية المنازعات التابعة لمنظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي ولكن لم تعرض على المنظمة أو على محكمة العدل الأوروبية أي قضية بشأن الإعانات المفرطة. وقد يؤدي أيضا تطبيق المبدأ في سياق عابر للحدود إلى مشاكل. فلقد تبين من ممارسة منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أن الدول قلما تدفع تعويضا عن الضرر العابر للحدود لأن المسؤولية عن تعويض الضحايا تقع على الملوث. وفيما عدا بعض الاستثناءات، تقوم الدول عموما بتنفيذ تدابير مكافحة التلوث دون الحصول على دعم مالي من بلدان أخرى. وأدرج المبدأ في اتفاقات دولية كثيرة كمبدأ توجيهي أو إلزامي، ولكن ترك مضمونه، حتى في الحالة الأخيرة، مبهما. ووصف المعلقون المبدأ أوصافا مختلفة، فوصف بأنه من مبادئ التوجيه الاقتصادي وليس من المبادئ القانونية، أو بأنه لا يلقى الدعم الواسع النطاق الذي يلقاه مبدأ الإجراء الوقائي، أو بأنه لا يمكن ترجمته بسهولة إلى مبدأ للمسؤولية بين الدول.

٢٢- وقال إن مبادئ الإنصاف، وبناء القدرات، والحكم الجيد، عولجت في الفرع جيم من الفصل السادس من التقرير. وتم الاهتمام بوجه خاص بالأولوية التي ينبغي إعطاؤها لمصالح البلدان النامية وحدودها في تطوير القانون البيئي الدولي بموجب مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية. وإذا لم تحدث معجزات، ستظل أولوية حكومات البلدان النامية هي تلبية الاحتياجات الأساسية لسكانها الذين يتزايد عددهم بصورة مستمرة والذين يعيشون في حالة من الفقر. كذلك، ستظل وسائل الإنتاج والتكنولوجيات المتاحة للبلدان النامية غير مؤاتية للبيئة. والمسألة الأولى في تعزيز التنمية المستدامة هي كيفية سد الفجوة بين البلدان المتقدمة والبلدان النامية وبين الأغنياء والفقراء في البلد الواحد. والمشكلة الأخيرة هي مشكلة تتعلق بجودة الحكم، بينما ينبغي معالجة المشكلة الأولى في سياق الإنصاف، لا سيما الإنصاف بين أفراد الجيل الواحد.

٢٣- وقال فيما يتعلق بالإنصاف بين أفراد الجيل الواحد إن المهم هو منع حدوث التنمية الاقتصادية على حساب بيئة المجتمعات الفقيرة. ولاحظ أحد المراقبين إزدياد التأكيد على آثار القضايا المترابطة للتنمية الاقتصادية وحقوق

(٨) انظر توصية مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي C(72)128 بشأن المبادئ التوجيهية المتعلقة بالجوانب الاقتصادية للسياسات البيئية، المعتمدة في ٢٦ أيار/مايو ١٩٧٢ (OECD, OECD and the Environment). (Paris, 1986), p. 23.

(٩) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ٨.

الإنسان والحماية البيئية/إدارة الموارد في التنمية المستدامة للبلدان النامية. ويتزايد أيضاً الشعور بواجب مساعدة البلدان النامية في الوفاء بالتزاماتها الدولية وفي تحقيق مستويات أعلى لحقوق الإنسان.

٢٤- أما مبدأ الإنصاف بين الأجيال فقد نشأ في فريق الخبراء المعني بالقانون البيئي التابع للجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية^(١٠) وذكر بوصفه المبدأ ٣ لإعلان ريو. وترد وسائل توضيح مضمون المبدأ في الفقرة ٢١٠ من التقرير. ويعكس نهج منع التلوث الرغبة المتزايدة في ربط الحاضر بالمستقبل عند صياغة القواعد القانونية.

٢٥- ويعني الامتثال للالتزامات البيئية الدولية أنه يتعين على الدولة أن تضع المعايير المناسبة وأن تأخذ بالتكنولوجيات الملائمة للبيئة وأن تملك الموارد اللازمة لإدارة الأنشطة قيد البحث ورصدها. ويوصى بتوفير روح من الشراكة العالمية تشمل الدعم المالي، ونقل التكنولوجيا الملائمة، والتدريب، والمساعدة التقنية لتمكين البلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقالية من الوفاء بالتزاماتها البيئية. وتناقش الفقرتان ٢١٣ و ٢١٤ من التقرير هذا الموضوع.

٢٦- وقال إن العديد من الشروط المتعلقة بتعزيز قدرة الدول على الوفاء بالتزاماتها المتعلقة بالمنع ينتهي إلى ضرورة قيام حكم جيد، مما يعني ضرورة اتخاذ الدولة التدابير اللازمة للتنفيذ، كما ذكر في التعليق على المادة ٧ من مشروع المواد الذي تضمنه تقرير الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين. وتعالج الفقرات ٢١٨ إلى ٢٢٠ النهج التشريعية المتاحة للدول وتناقش الفقرات ٢٢١ إلى ٢٢٣ الحاجة إلى تشجيع مشاركة الجمهور. وترد بعض الاستنتاجات المتعلقة بالموضوع بأكمله في الفقرات ٢٢٤ إلى ٢٢٣ لتمكين اللجنة من المزيد من النظر في الموضوع ومن تقديم توجيهات بشأنه.

٢٧- السيد لوكاشوك قال إنه يضم صوته إلى صوت السيد روزنستوك في تهنئة المقرر الخاص على تقريره الأول الممتاز. فالموضوع يتسم بأهمية بالغة وسيعتبر اعتماد مشروع المواد خطوة تجاه حل قضية رئيسية من قضايا عصرنا الحالي التي تؤثر على ذات بقاء الإنسانية على قيد الحياة.

٢٨- ولا يمكن القول حتى الآن بأن الالتزام بمنع الضرر العابر للحدود يمثل معياراً من معايير القانون الدولي الوضعي. فعمل اللجنة بشأن موضوع منع الضرر العابر للحدود الناتج عن أنشطة خطيرة سيقع غالباً في إطار التطوير التدريجي للقانون الدولي وليس في إطار تدوينه.

٢٩- وقال إن التقرير يعكس عدداً من الجوانب الجديدة للقانون الدولي المعاصر وعلى رأسها مسألة الحماية البيئية. وأشار في هذا الصدد إلى ما ذكر في الفقرة ١٥ من التقرير من أنه ينبغي جعل تنفيذ التزام الحرص الواجب متناسباً طردياً مع القدرات العلمية والتقنية والاقتصادية للدول، فقال إن الفكرة الكامنة في هذا القول تعبر عن مفهوم التنمية المستدامة الذي يعتبر أساس القانون المعاصر في المجال البيئي. ومن الجوانب الجديدة الأخرى

(١٠) انظر *Environmental Protection and Sustainable Development: Legal Principles and*

Recommendations (London/Dordrecht/Boston, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1987).

مفهوم المنع نفسه الذي نشأ في الواقع من تزايد سرعة معدل التطور التاريخي في الوقت الحالي. ومفهوم منع الضرر البيئي، مثل مفهوم الدبلوماسية الوقائية، جدير بأن تعتمد الأمم المتحدة.

٣٠- وقال إن انتقال التأكيد من المسؤولية إلى المنع سيؤدي بلا شك إلى بعض المشاكل الصعبة فيما يتصل برصد امتثال الدول لالتزاماتها في هذا الشأن. وستولى قطعاً العناية الواجبة لتلك المشاكل في مرحلة تدوين مقبلة. ومن جوانب القانون البيئي التي تدعو إلى الشك فكرة إمكانية تداول حقوق الانبعاثات؛ فعدم قيام إحدى الدول باستخدام حصتها الكاملة من الانبعاثات ينبغي بالتأكيد ألا يمكن دولة أخرى من تجاوز الحصة المقررة لها.

٣١- وقال إن التقرير يؤكد ضرورة قيام اللجنة بدراسة متعمقة لموضوع الضرر الذي يلحق بالمشاعات العالمية، الذي استبعد، كما ذكر في الفقرة ١١١ من التقرير، من نطاق العملية الحالية. وختاماً، رحب باعتزام المقرر الخاص استكمال عمله في غضون السنتين القادمتين وتمنى له النجاح الكامل في هذه العملية.

٣٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص)، قال رداً على النقطة التي أثيرت بشأن حقوق الانبعاثات القابلة للتداول، المشار إليها في الفقرة ١٩٢ من تقريره، إن تلك الحقوق ذكرت فيما يتصل بتكاليف رسوم التلويث أو ما يعادلها من أدوات اقتصادية. ونظراً لضيق الوقت المتاح له فلقد رأى أنه من المرغوب فيه، مع أخذ المفاهيم الأوسع نطاقاً في الحسبان، التركيز بقدر الإمكان على سياق الضرر العابر للحدود، والتأكيد بقدر أقل على القضايا المتصلة أساساً بجانب المشاعات العالمية. وقال إنه بالطبع في خدمة اللجنة في حالة رغبتها في دراسة مفهوم أو أكثر من تلك المفاهيم من حيث تطبيقها على الضرر العابر للحدود.

٣٣- السيد ميكولكا قال، بعد تهنئة المقرر الخاص على تقريره الأول اللامع وعرضه الواضح، إنه يرغب في توجيه سؤال أولي. فمن دواعي الامتنان أن يشار في العرض الذي تم للباب الأول من التقرير إلى أن الاستنتاجات التي يوصى بتأييدها تتماشى مع الاستنتاجات المقدمة من الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين. بيد أنه فوجئ اليوم إلى حد ما بتوكيد المقرر الخاص على جانب الحماية البيئية من الموضوع. فقد اقترح الفريق العامل أن يقتصر مشروع المواد على الأنشطة التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود عن طريق نتائجها المادية بشكل عام، وليس فقط في السياق البيئي. وقال إنه سيكون شاكراً لو أمكن توضيح العلاقة بين الموضوع قيد البحث أمام اللجنة وقضية الحماية البيئية في حد ذاتها.

٣٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه يشكر السيد ميكولكا على إثارة هذه النقطة. فلقد ركز لدى معالجة نطاق المواد في الباب الأول من التقرير على سياق الضرر العابر للحدود وامتنع عن الإشارة إلى البيئة في حد ذاتها. وحاول في الباب الثاني، الذي يعالج مضمون مبدأ المنع، تقديم عدد من الأفكار المتداولة حالياً والتي ستكون، في رأيه، مفيدة للأعضاء في تحديد البارامترات الواسعة لمبدأ المنع. ولا يزال الموضوع الذي دعت اللجنة إلى دراسته هو الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة؛ ولا يشمل هذا الموضوع قضايا مثل التلويث الزاحف أو المشاعات العالمية.

٣٥- السيد هافنر قال، مشيراً إلى تعليق السيد لوكاشوك على حقوق الانبعاثات القابلة للتداول، إنه يتفق مع المقرر الخاص على أن هذه المسألة تقع خارج نطاق الموضوع كما حددته اللجنة في الدورة التاسعة والأربعين.

٣٦- السيد فيراري برافو ذكر بأنه شكك، في الدورة التاسعة والأربعين، في إمكانية استبعاد الاعتبارات البيئية من دراسة تتعلق بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة. فالمشكلة خطيرة للغاية، لا سيما في حالة البلدان الصغيرة التي لا تكون أي نقطة في إقليمها بعيدة بقدر كاف عن الحدود لاستبعاد إمكانية الضرر العابر للحدود؛ وقد تكون المشكلة أقل حدة فيما يتعلق بالبلدان الجزرية أو البلدان التي تملك إقليماً واسعاً للغاية. وقال إنه يأمل أن تتصدى المواد التي سيضعها المقرر الخاص لمثل هذه المسائل وإنه يرى مرة أخرى أنه قد لا يكون من الحكمة وضع مسألة المشاعات العالمية خارج نطاق الموضوع.

٣٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه يوافق على أن النقطة التي أثيرت الآن تعتبر نقطة هامة. فكما ذكر في استنتاجات الباب الأول من التقرير (الفقرات ١١١-١١٣)، يُستبعد فعلاً الضرر اللاحق بالمشاعات العالمية في حد ذاته من نطاق هذه العملية، ولكن يماثل هذا الضرر في رأيه الضرر اللاحق بأعالي البحار الذي يؤثر على تمتع دول أخرى بأعالي البحار. وحيثما لا يمكن الربط بين السبب والنتيجة، يصعب رؤية كيف يمكن النظر في المشاعات العالمية في الإطار الحالي. بيد أنه يمكن التوصل إلى طرق ووسائل أخرى لمعالجة هذه القضية. وطلب من اللجنة أن تقدم له توجيهات في هذا الشأن.

٣٨- السيد بيليه قال إنه يقدر الحجة التي قدمها السيد فيراري برافو بأنه لا يمكن أن تغفل اللجنة مراعاة الضرر الذي يلحق بالبيئة، لكنه يتفق أيضاً مع السيد ميكولكا ويعتقد أنه ينبغي تجنب التأكيد بغير وجه حق على الضرر البيئي. ولاحظ، بالإشارة مثلاً إلى الفقرة ١٥٣ من التقرير، أنه يمكن تماماً إغفال كلمة "البيئي" التي وردت فيها ثلاث مرات. فمثلاً، في حالة السد الذي تسبب في وقوع ضرر جسيم عابر للحدود، سيكون الضرر اقتصادياً ومالياً أيضاً. والضرر ليس بيئياً فحسب ولكنه عنصر واحد فقط من عناصر الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة. وسيكون من المستصوب أن يراعى ذلك في مناقشات اللجنة، وفي صياغة المواد، وإن جاز له القول، في عروض المقرر الخاص التي تميزت بالاتجاه البيئي المفرط وبمجازاة الاتجاه السائد بما يفوق الحد.

٣٩- السيد هافنر قال، مشيراً إلى تعليقات السيد بيليه بشأن البيئة، إنه يمكن أن يتخذ الضرر العابر للحدود ثلاثة أشكال على الأقل هي: الخسائر في الأرواح واعتلال الصحة، والضرر الذي يلحق بالملكات، والضرر الذي يلحق ببيئة دول أخرى. وهكذا، سيلزم قطعاً أن تعالج اللجنة مسألة البيئة، حتى إذا لم تكن الهدف الأولي لنشاطها. وفي الفقه الدولي والممارسة الدولية، وفي العرف الدولي أيضاً، تتجاوز عبارة "تقييم الأثر البيئي" التعريف الضيق للبيئة وتشمل مسائل مثل منع الخسائر في الأرواح. وبهذا المعنى الأوسع نطاقاً يفهم الإشارات إلى "البيئة" التي وردت في التقرير الأول للمقرر الخاص.

٤٠- السيد كروفورد قال إن المقرر الخاص ذكر في الفقرة ٢٢٥ من الاستنتاجات أن معيار اليقظة الواجبة يمكن أن يتفاوت من دولة إلى أخرى، ومن منطقة إلى أخرى، ومن وقت معين إلى وقت آخر. ومعايير اليقظة الواجبة أكثر مرونة من الالتزامات بتحقيق نتيجة ومن المعقول أن تؤخذ في الاعتبار عناصر مثل التسهيلات

المتاحة للدولة المعنية. ومع ذلك، لا ينبغي أن يؤدي هذا إلى نظام للمعايير المزدوجة، أو بالأحرى، إلى عدم وجود معايير. ونظراً للضرر الذي يمكن أن ينشأ من بعض تلك الحالات، ولتكاليف بناء المشاريع الرئيسية ومقدار العمل العلمي اللازم لها، فإن الامتثال لمعيار اليقظة الواجبة لا يتنافى مع العقل. ولذلك، بينما يمكن أن توافق اللجنة على أن معيار اليقظة الواجبة ينطوي على قدر معين من المرونة، فإنه يأمل في عدم موافقتها على أنه ينطوي على أي شكل من أشكال الإعفاء الإقليمي أو الاصطفائي.

٤١- وقال أيضاً إن المقرر الخاص ذكر في الفقرة ٢٢٦ أنه لا تترتب على عدم القيام بواجبات المنع أي نتائج قانونية. ولقد وافقت اللجنة، بالطبع، على النظر في مسألة المنع بصورة منفصلة عن مسألة المسؤولية. وسيكون من الغريب، مع ذلك، التأكيد على أهمية المنع من أجل فصله عن المسؤولية والقول بعد ذلك في سياق دراسة بشأن المنع أنه لا تترتب على واجبات المنع أي نتائج قانونية. وقد يوافق على أن مجرد التقصير - ربما عدم القيام بالإخطار، أو بتقديم بعض المعلومات - لا يؤدي في حد ذاته إلى المسؤولية عن النتائج التي قد تنجم عن المشروع الذي حدث التقصير بشأنه. فقد لا تكون لعدم القيام بالإخطار أو بتقديم المعلومات في جميع الأحوال رابطة سببية خاصة بالضرر الذي وقع فعلاً أو كان هذا الضرر سيقع في جميع الأحوال. بيد أن هناك تضارباً بين القول بوجود التزام والقول في نفس الوقت بأن هذا الالتزام لا يترتب نتائج قانونية. ويمكن النص على قواعد خاصة. ولكن ينبغي أن تؤدي هذه القواعد الخاصة على الأقل إلى التزام ما بالوقف، وإلا فإنه لن يوجد التزام على الإطلاق. وبينما يفهم الاهتمام بأنه لا ينبغي أن تؤدي الالتزامات الإجرائية المختلفة التي يجري وضعها في هذا الميدان إلى نتائج جذرية من حيث المسؤولية الجوهرية خشية رفضها من جانب الدول، فإنه ينبغي أن تمتنع اللجنة عن الأخذ بالاتجاه المعاكس لذلك تماماً.

٤٢- السيد ميכולكا أشار إلى تعليق السيد هافنر بأنه لا يوجد ما يبرر استبعاد الضرر الذي يلحق بالبيئة من نطاق الدراسة التي تقوم بها اللجنة، فقال إنه لم يقترح أحد التصرف على هذا النحو. فالخطورة هي أن تأخذ اللجنة بالاتجاه المعاكس لذلك تماماً وأن تركز على الضرر الذي يلحق بالبيئة دون الأنواع الأخرى من الأضرار.

٤٣- وقال، فيما يتعلق بالملاحظات التي أعرب عنها السيد فيراري برافو والسيد كروفورد، إن المقرر الخاص قد نفذ ولايته وهي وضع تقرير ليس بشأن المسؤولية ولكن بشأن المنع. والعملية الطويلة التي جرى بها تعديل الموضوع الأصلي مألوفة للكافة. فيقع المنع في نطاق القواعد الأولية وستوجد بالطبع نتائج إذا لم تلتزم الدول بهذه القواعد. ولكن أدت هذه النتائج إلى دخول اللجنة في نطاق المسؤولية الدولية عن الأفعال التي لا يحظرها القانون الدولي بعيداً عن نطاق المسؤولية الدولية المتوخى أصلاً عند تعيين السيد كوينتن - باكستر مقررراً خاصاً للموضوع في الدورة الثلاثين، عام ١٩٧٨^(١١). وبالعكس، ليس من ولاية المقرر الخاص الحالي أن يعالج هذا الموضوع.

(١١) أنشأت اللجنة في تلك الدورة فريقاً عاملاً للنظر، بصفة مبدئية، في نطاق وطبيعة الموضوع. وللاطلاع على تقرير الفريق العامل، انظر حولية ١٩٧٨، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٥٠-١٥٢.

٤٤- وقال إن هناك أيضاً سيناريو آخر: أن تراعى جميع قواعد المنع، وأن تؤدي الدولة جميع الالتزامات التي تقع على عاتقها، وأن يقع مع ذلك ضرر جسيم. ففي مثل هذه الحالات ستكون الدولة قد نفذت جميع الالتزامات التي تقع على عاتقها امتثالاً للقانون الدولي، وبالتالي لا يمكن القول بأن إزالة الضرر هي من المسائل التي تدخل في نطاق مسؤولية الدول. وهنا، مرة أخرى، ندخل في نطاق المسؤولية. وسيلزم النظر في هذه المسألة في وقت ما في المستقبل، ولكنه يؤكد، مرة أخرى، أنها لا تشكل جزءاً من ولاية المقرر الخاص الحالي.

٤٥- السيد سيما قال، تعليقاً على ملاحظات السيد فيراري برافو، إنه ربما كان من التعميم المبالغ فيه أن يقال إن الدول الكبيرة في وضع أفضل من الدول الصغيرة فيما يتعلق بمنع الضرر العابر للحدود. فيتوقف الأمر كثيراً على الظروف المادية لكل حالة. وما يمكن تأكيده هو الاتجاه في الدول الصغيرة والدول الكبيرة على حد سواء إلى إقامة المنشآت الصناعية والنووية ومنشآت توليد الطاقة الكهربائية في المناطق الحدودية لسببين. الأول، أن الأنهار تشكل في كثير من الأحيان الحدود الوطنية، وأن مثل هذه المنشآت تحتاج إلى كميات كبيرة من المياه للتبريد ولأغراض أخرى. والثاني، أن المناطق القريبة من الحدود الوطنية تكون في كثير من الأحيان من أشد مناطق البلد فقراً وأنها بالتالي ستستفيد من البرامج المخصصة لتشجيع التنمية الصناعية.

٤٦- وقال، فيما يتعلق بمسألة التمييز بين الضرر الذي يلحق بالبيئة من جهة، والضرر الذي يلحق بالأرواح والصحة والممتلكات من جهة أخرى، إنه يشك في إمكان التمييز بين الأشكال المختلفة للضرر الذي يمكن أن يقع نتيجة لحادث نووي في منطقة حدودية. فالضرر البيئي ينطوي قطعاً على ضرر بالأرواح والصحة والممتلكات وسيكون من الخطأ إعطاء الانطباع بأن الضرر البيئي فقط هو الذي سيظل قائماً بعد إسقاط الضرر الذي يلحق بالأرواح والصحة والممتلكات من الحساب.

٤٧- وقال، فيما يتعلق بمعيار اليقظة الواجبة، الذي أكدت عليه المادة ٣ من القرار بشأن المسؤولية والتبعة بموجب القانون الدولي عن الضرر البيئي، الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في دورة عام ١٩٩٧ المعقودة بستراسبورغ، إنه مفهوم يلزم قياسه وفقاً لمعايير موضوعية تتصل بالسلوك المتوقع من حكومة جيدة. فهو مفهوم يتم بموجبه إضفاء الطابع الموضوعي على مفاهيم شخصية للمسؤولية مثل الخطأ. فالقول، كما فعل المقرر الخاص في الفقرة ٢٢٥، بأن معيار اليقظة الواجبة يمكن أن يتفاوت من دولة إلى أخرى ومن منطقة إلى أخرى، ومن وقت معين إلى وقت آخر، يعني حرمان المفهوم من ٩٩ في المائة تقريباً من قيمته كوسيلة لتقييم مدى تنفيذ واجب المنع.

٤٨- وأخيراً، قال فيما يتعلق بالالتزامات، إنه إذا كان المقرر الخاص يرى حقاً - كما هو انطباعه الأول - أنه لا تترتب على عدم القيام بواجبات المنع نتائج قانونية، فإنه ينشئ بذلك نوعاً جديداً من القواعد القانونية غير الملزمة (soft law) عن طريق فصل فرع كامل من القانون الدولي عن جهاز العقوبات والمسؤولية الذي كان سيرتبط به إذا لم يكن الأمر كذلك. وبالطبع، استرعى السيد كروفورد نظر اللجنة بحق إلى إمكان قيام هذه النظم بإنشاء آلياتها الخاصة للتنفيذ وتوليد نتائجها القانونية الخاصة في حالة الانتهاك. ولكن إذا كان الأمر كذلك، سيلزم أن تهتم اللجنة بالنتائج القانونية المحددة التي ستنشأ في حالة عدم تأدية واجبات المنع المذكورة.

٤٩- السيد بيليه قال إنه يسره أن يرى أن السيد سيما يأخذ بنهج وحدوي للقانون الدولي بدلاً من محاولة تجزئته وفقاً للموضوع قيد البحث.

٥٠- وقال، فيما يتعلق بتعليقات السيد كروفورد بشأن الفقرة ٢٢٦، إنه يؤيد مضمون الملاحظات التي أعرب عنها السيد ميكولكا ولكنه سيضيف تعليقاً آخر. فالقواعد المتعلقة بالمنع قواعد أولية حقاً ويؤدي انتهاكها إلى المسؤولية. وهو مثل السيد كروفورد، ولكن لأسباب مختلفة إلى حد ما، لا يمكنه بالتأكيد أن يوافق على قول المقرر الخاص بأنه لا تترتب على عدم القيام بواجبات المنع أي نتائج قانونية. فانتهاك أي قاعدة قانونية يؤدي بالضرورة إلى نتيجة قانونية تعرف بالمسؤولية. وبمجرد ثبوت المسؤولية، يبدأ التساؤل عن النتائج التي ستترتب على حالة المسؤولية التي نتجت عن الانتهاك. وقد توجد أو لا توجد نتائج، تبعاً لوقوع أو عدم وقوع ضرر.

٥١- وبناء على ذلك، ما دام انتهاك القواعد المتعلقة بواجبات المنع يترتب دائماً نتائج قانونية، أي مسؤولية الدولة التي تنتهك القواعد - بما في ذلك، في جملة أمور، شرط الإخطار - فإنه لا يفهم بالتالي ما يقصده السيد كروفورد من قوله إنه لا تترتب على عدم القيام بالإخطار نتيجة قانونية: فالنتيجة هي أن الدولة تكون مسؤولة. فإذا أدى هذا بعد ذلك إلى وقوع ضرر نتيجة للانتهاك فإنه يتعين على الدولة أن تقدم الجبر اللازم. وسيصعب غالباً إثبات رابطة السببية بين عدم الإخطار والضرر. ومع ذلك، فإن القول، كما فعل المقرر الخاص في الفقرة ٢٢٦، بأنه لا يترتب على عدم القيام بواجبات المنع أي نتائج قانونية، يجانبه الصواب. فهو يخلط بين الجبر والنتائج القانونية لانتهاك القاعدة القانونية.

٥٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه يرحب بالتعليقات الهامة التي أبديت في الجزء الأخير من المناقشة. بيد أنه يرغب في تصحيح فهم خاطئ معين. فالاستنتاج الذي ورد في الفقرة ٢٢٥ لا يمثل رأيه كمقرر خاص، بل الاستنتاج الذي توصلت إليه اللجنة نفسها بعد مضي عدة سنوات. فلقد ذكر المقرر الخاصون السابقون للموضوع أن الالتزام بسلوك معين لا يترتب نتائج قانونية إلا في حالة وقوع ضرر فعلاً وأنه عندئذ فقط تؤدي نتائج عدم الامتثال لواجبات اليقظة الواجبة دورها أيضاً. ولقد أشار الملخص التخطيطي^(١٢) إلى هذا الجانب الخاص من الموضوع في الفقرة ٤ من الفرع ٥.

٥٣- وقال إنه في الفقرات التي أعقبت ذلك بدأ النظر في المسألة الصعبة، مسألة النتائج. وهو يشك، فيما لو أتاحت له الفرصة في الدورة الحادية والخمسين، في استصواب قيامه بدراسة كاملة للنتائج القانونية لعدم القيام بواجب لم يتحدد مضمونه بوضوح حتى الآن. فواجب المنع يؤدي إلى خطوات إجرائية مختلفة. ومن المفروض مثلاً أن يكون لدى الدولة تشريع وطني وضعي يصف الإذن المسبق، والإجراءات المتعلقة بتقييم الأثر البيئي، وما إلى ذلك. بيد أن دولا كثيرة لم تقم حتى الآن بإصدار تشريعات شاملة في هذا الشأن، والتشريعات القائمة ليست مستقرة تماماً بعد أو ليست موحدة. ولذلك فإنه يتساءل عن ماهية النتائج التي ستستخلص من عدم الامتثال. وهذا هو الذي يثير قلقه الآن.

٥٤- بيد أنه يوافق على الفور على أنه إذا وضعت اللجنة واجباً قانونياً فإنه ينبغي أن يترتب عدم الامتثال لهذا الواجب نتائج قانونية. وقد تختلف هذه النتائج، فكما أشار السيد كروفورد، قد لا توجد إعفاءات، ولكن قد يتعذر

(١٢) حولية ١٩٨٢، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٠٤-١٠٩، الوثيقة A/CN.4/360.

أيضا وصف نفس النوع من المعايير التي قد توصف للانتهاكات الموضوعية، خاصة عندما لا تكون الانتهاكات الإجرائية قد أسفرت بعد عن حالة من النزاع بين الدولتين المدعيتين. والتمس توجيهات من اللجنة بشأن هذا المجال الدقيق للغاية فقال إنه يأمل في الحصول، في الدورة القادمة، على بعض الأفكار الأخرى التي يساهم بها في مسألة النتائج، رهنا دائما بأن لا يؤدي ذلك إلى انصراف اللجنة عن إنجاز مهمتها. وتتضمن مشاريع المواد المختلفة التي عرضت على اللجنة أفكارا كثيرة أشار إليها من قبل ولكن لا يحتوي أي مشروع من مشاريع المواد المختلفة التي أعدتها الأفرقة العاملة على مادة بشأن نتائج عدم الامتثال لواجب المنع. فسيلزم لذلك صياغة مادة جديدة. والسؤال هو ما إذا كان ينبغي للجنة أن تدرس عدم الامتثال من وجهة النظر الأوسع نطاقا لمسؤولية الدول أو في سياق موضوع خاص للمسؤولية. ويمكن تأجيل الاختيار إلى مرحلة لاحقة.

٥٥- والخلاصة أنه كان من واجبه أن يقدم توضيحين منذ البداية. الأول أن التعليق الذي ورد في الفقرة ٢٢٥ ليس تعليقه ولكنه بيان للحالة التي نشأت لدى قيام اللجنة بعملها حتى الآن. وكما أشير في الفقرة ٢٢٨، لم يعد للجنة بعد قيامها بفصل نظام المنع عن نظام المسؤولية عذر لعدم النظر في مسألة النتائج. فإذا قررت اللجنة في أي مرحلة عدم رغبتها في النظر في المسؤولية كامتداد للموضوع الحالي فإنه سيتعين عليها عندئذ النظر في نتائج عدم الامتثال لواجبات المنع. بيد أنه إذا تم بعد ذلك ربط الموضوع الحالي بالمسؤولية بوجه أو بأخر فإنه ستتاح عندئذ الفرصة لمعالجة النتائج في هذا السياق.

٥٦- والتوضيح الثاني هو أن الفقرات ٢٢٤ إلى ٢٢٧ من الاستنتاجات تقدم وصفاً للتطورات التي حدثت حتى الآن وأن الفقرات ٢٢٨ وما بعدها تحاول تقديم تقرير لما يلزم القيام به في الوقت الحالي. وأشار بوضوح في الفقرتين ٢٢٩ و ٢٣٠ إلى إمكان أن يؤدي عدم الامتثال لواجبات المنع إلى نتائج على مستوى الدولة ومستوى القائمين بالنشاط على حد سواء. ويمكن أن يبدأ العمل بناء على تلك الأفكار.

٥٧- وقال إنه لا يدعي إطلاقاً أنه لن تترتب على واجبات المنع، بعد وضعها في مكانها المناسب، نتائج قانونية وأنها ينبغي تركها لحسن تقدير الأطراف المعنية. ولكنه يرحب بمساعدة الأعضاء في مهمة تحديد ماهية هذه النتائج - وهي مهمة يأمل في أن يتمكن من القيام بها هو نفسه.

٥٨- السيد روزنستوك قال إنه ينبغي أن تحرص اللجنة على الإبقاء على الفصل بين مفهوم المسؤولية (responsibility) ومفهوم التبعة (liability) يبدو هذا التمييز اصطناعياً إلى حد ما في لغات العمل الأخرى ولكنه تمييز هام ويعتقد أنه لم يراع مراعاة كاملة في الفقرات قيد البحث. ففي حالة عدم الامتثال للالتزام بالمنع، قد يصعب قياس الضرر ولكن عدم الامتثال يؤدي بلا شك - ما لم تقرر اللجنة إبطال ما حققته تقريبا في مجال مسؤولية الدول حتى الآن - إلى نتائج. أما المسألة الأكثر صعوبة، مسألة ما سيحدث في حالة اتخاذ جميع الخطوات الممكنة ووقوع الضرر مع ذلك، فلا يلزم معالجتها في المرحلة الحالية لعمل اللجنة. ومع ذلك ينبغي أن تدرك اللجنة أن هذه المسألة موجودة كمسألة منفصلة.

٥٩- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يرغب فقط في الإشادة بالسيد ميكولكا الذي أدت تعليقاته إلى تمكين اللجنة من توضيح نطاق دراستها المقترحة لموضوع منع الضرر العابر للحدود الناتج عن الأنشطة الخطرة.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٢٩

يوم الاربعاء، ١٣ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)

(A/CN.4/L.568، A/CN.4/L.556، و Add.1^(١)، A/CN.4/487 و A/CN.4/483. sect.. D)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد هافنر قال إنه إذا كان القرن العشرون هو قرن الخوف، كما وصفه الفيلسوف ألبير كامو، وأن الخوف قد يكون نتيجة إمكانية حدوث ضرر يصعب ضبطه، فإن أهمية مسألة منع الضرر العابر للحدود تتبدى من تلقاء نفسها. وقد سبق الحديث عن الجوانب السياسية للمسألة، فقبل إن واجب المنع المفروض على الدولة يكون احترامه أصعب على البلدان الصغيرة ويمكن أن يشكل عائقا أمام التنمية، ولكن للموضوع أيضا جوانب ملموسة اقترح السيد هافنر التطرق إلى بعضها.

٢- ولدراسة هذا الموضوع الجديد، تتوفر للجنة وثائق عديدة أعدتها من قبل، ولا سيما مشروع المواد المقدم من الفريق العامل المعني بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي الذي أنشئ في الدورة الثامنة والأربعين للجنة^(٢)، واتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، التي تتناول بعض أحكامها مسألة المنع. وسيتاح للجنة إذن أن تتساءل عن مدى اتفاق أو اختلاف هذين

(١) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٢) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

الصكين، خاصة وأن الاتفاقية اعتمدت على الصعيد الدولي^(٣)، وستجد بلا ريب فائدة في مقارنة مشاريع المواد ٤ و ١٠ و ١١ و ١٢ التي اقترحها الفريق العامل بالمواد ٧ و ٢١ و ٢٨ من الاتفاقية، دون أن يغيب عن بالها وجود عدد كبير من المعاهدات والصكوك العالمية التي تتناول هذا الجانب أو ذاك من الموضوع قيد النظر.

٣- وفيما يتعلق بجوهر الموضوع، لا شك في أن القانون الدولي الحالي يلزم الدول بالحرص على أن تحترم الأنشطة الجارية في المناطق الخاضعة لولايتها بينة الدول الأخرى والمشاعات العالمية، كما أعلنت محكمة العدل الدولية في فتاها بصدد قضية شرعية استخدام الأسلحة النووية. ويشكل هذا الالتزام أساس واجب المنع الذي تقوم اللجنة بالنظر فيه حالياً. ومن أولى النتائج المترتبة على طريقة التفكير هذه أن المقصود بالبيئة لا ينبغي أن يكون البيئة بالمعنى الضيق للكلمة وإنما ينبغي أن يشمل أيضاً الأشخاص والممتلكات الخاضعة لولاية الدول الأخرى. ولا يبدو معقولاً إقامة الالتزام بعدم الإضرار بالممتلكات أو الأشخاص الموجودين في بلد آخر على مبدأ غير هذا المبدأ. كما سيتعين بطبيعة الحال النظر، بصورة منفصلة، في مسألة تعريف الإقليم والسيطرة والولاية.

٤- وعلى هذا الأساس، من الواضح أن ما تتناوله اللجنة هو قواعد قانونية أولية ينطوي انتهاكها على نتائج قانونية معينة في ميدان المسؤولية. ولكن ليس هناك ما يدعو إلى التوغل في موضوع المسؤولية، خاصة على النحو الذي عولج به حتى الآن. فإذا اقتضى الأمر مناقشة هذا الموضوع فينبغي أن يكون المقصود هو "المسؤولية المدنية"، التي تتطابق والممارسة الفعلية. فمسؤولية الدولة، بمعناها الضيق، طريق مسدود، وهي مجال لا توجد فيه سوى سابقة واحدة في مجال المعاهدات الدولية. والأولية هي إذن لمفهوم مسؤولية الدول، كما يظهر بجلاء في الفقرة ١ من المادة ٧ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، التي تفرض على الدول اتخاذ كل التدابير المناسبة للحيلولة دون التسبب في ضرر ذي شأن لدول المجرى المائي الأخرى. ولكن الفقرة ٢ من المادة ٧ تنص على أنه فقط متى وقع ضرر ذو شأن، كانت الدولة ملزمة بجبر هذا الضرر ولو كانت قد احترمت كامل التزاماتها. أما إذا لم تحترم الدولة التزاماتها فعلياً أن تتحمل مسؤولية ذلك بالمعنى العادي للكلمة.

٥- ويمكن بطبيعة الحال مناقشة مسألة ما إذا كان ينبغي التركيز على تنظيم التدابير الوقائية أم على نتائج الضرر. ويقابل هذا الخيار المزدوج ازدواجية النظم التشريعية الوطنية التي يركز بعضها على الالتزام بالجبر ويركز بعضها الآخر على التنظيم. أما على الصعيد الدولي، فإن النهج التنظيمي هو الذي يتناسب على نحو أفضل مع خصائص القانون الدولي، الذي لا توجد فيه في الوقت الحاضر أي مؤسسة قضائية ذات اختصاص عالمي للبت في القضايا، والذي تنسم فيه فوارق القوة والحجم بين الدول بتأثيرها في مدى فرض القانون. ومن شأن وضع قواعد واضحة للتدابير الوقائية أن ييسر تحديد المسؤوليات عند وقوع الضرر. ولذلك ينبغي أن تعكف اللجنة على صياغة قواعد ملموسة تسري على التدابير الوقائية التي يجب على الدول احترامها، ولا ينبغي أن تتصور أن مبدأ مبهما يكفي للوفاء باحتياجات العالم المعاصر.

٦- وطرح السيد ميكولكا تساؤلا (الجلسة ٢٥٢٨) حول ضرورة إقامة تمييز بين الواجب العام المتمثل في حماية البيئة والواجب الخاص المتمثل في منع الضرر العابر للحدود. وهو تمييز مفيد على صعيد ما يسمى أحيانا بـ "المسؤولية المتميزة". فالمادة ١٩٤ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار تقيم تمييزا واضحا بين واجب اتخاذ التدابير اللازمة لخفض تلوث البيئة البحرية وواجب اتخاذ التدابير اللازمة للحيلولة دون أن تؤدي الأنشطة إلى إلحاق ضرر بدول أخرى وبيئتها. ونجد تمييزا مماثلا في المبدأين ٢ و ٧ من إعلان ريو^(٤). وفي كلا الحالتين، هناك نوع من المسؤولية المتميزة التي تنطبق على واجب اتخاذ التدابير اللازمة لخفض تلوث البيئة البحرية. ولكن إقامة هذا التمييز لن يعفي اللجنة من تحليل نطاق وطبيعة واجب اليقظة، الذي يقع في صميم الالتزام بالمنع. ويمكن تصور هذا الواجب بطريقتين مختلفتين: إما أن يكون له نطاق مستقل، أي أن تنص القاعدة الأولية نفسها على تمييز معين؛ وإما أن يقام التمييز على مستوى القواعد الثانوية لتحديد الالتزامات عموما، كمبدأ "لا التزام بمستحيل".

٧- ويجب أن تنطلق المناقشة من تعريف المقصود بالضرر. ففي معظم الصكوك الدولية، يشمل هذا المفهوم ثلاثة عناصر مختلفة: الأضرار التي تلحق بالأشخاص (المرض، الإصابة، الوفاة)؛ والأضرار التي تلحق بالملكات؛ وتغيير البيئة. ويجب إذن تحديد المقصود بالبيئة أيضا إذا أريد تحديد نطاق تطبيق نظام المنع. وثمة صكوك، لا سيما الصكوك الأوروبية، تدرج في التعريف صراحة الطبيعة أو المباني التاريخية أو التراث الثقافي أو الأوضاع الاجتماعية - الاقتصادية. وسيتعين أيضا تحديد مفهوم العتبة، الذي عكفت عليه اللجنة مطولا، والذي ستضطر، دون شك، إلى معاودة النظر فيه. وفيما يتعلق بتعريف الأنشطة المقصودة في نظام المنع، يرى بعض الأعضاء أن على اللجنة أن تضمنها الأنشطة المنصوص عليها في الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١ من مشروع المواد الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين، أي الأنشطة الأخرى التي لا يحظرها القانون الدولي والتي لا تتطوي على المخاطر المشار إليها في الفقرة الفرعية (أ) ولكنها تسبب مع ذلك ضررا جسيما عابرا للحدود بسبب نتائجها المادية. ولكن هذه الفئة الأخيرة من الأنشطة لا تدرج فيما يبدو في موضوع المنع. وعلى اللجنة أن تعكف إذن على الأنشطة الخطرة وليس على الأنشطة الأخرى.

٨- ويبدو أن المقرر الخاص أهمل مشكلة ترتبط ارتباطا وثيقا بمبدأ المساواة بين الدول: هل على دولة المنشأ التي تتخذ تدابير وقائية أن تحترم المعايير المعتمدة من الدولة التي يُحتمل أن تتأثر أم أن عليها أن تحترم معاييرها الخاصة دون غيرها إزاء هذه الدولة الأخرى أيضا؟ المشكلة المطروحة هنا هي مشكلة التباين بين مستويات الحماية التي تمنحها الدول لسكانها. ويمكن الاعتداد بأن الدولة المتأثرة هي التي يجب أن تحدد العتبة التي يتعين أن تحترمها دولة المنشأ، لأنها هي التي يجب أن تقرر مستوى الحماية التي تريد ضمانها لسكانها. ويمكن أيضا، على العكس من ذلك، الاعتداد بأن الدولة ليست ملزمة بمنح سكان دولة أخرى حماية أوسع نطاقا من الحماية التي توفرها لسكانها هي. ويمكن تأييد هذا الرأي أو ذلك بمبادئ مختلفة من مبادئ القانون الدولي، كالمساواة بين الدول،

(٤) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ٨.

والسلامة الإقليمية، والسيادة. ولما كان واضحا أنه يستحيل البت في المشكلة بنص موضوعي، فإنه سيتعين التركيز على الإجراء الذي يتيح للدولتين المعنيتين إيجاد حل مناسب لكليهما .

٩- وعلى أعضاء اللجنة أن يعكفوا على وضع نظام في أقرب حين، بدلا من تردد ما سبق أن سمعته اللجنة مرارا عديدة. وخير سبيل إلى ذلك، دون شك، هو العودة إلى مشروع المواد الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين ودراسته من منظور الموضوع الجديد. وسيوضح حينذاك مدى تطابقها مع الأفكار الراهنة، وإلى أي حد يتعين تعديلها أو استكمالها. وسيوجب القيام بهذا العمل على ضوء صكوك أخرى، وبخاصة اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، لتلافي استمرار تجزؤ القانون الدولي.

١٠- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أكد أنه أراد أن يبين في تقريره (A/CN.4/487 و Add.1) مدى التقدم المحرز في أعمال اللجنة، دون أن يشاطرها بالضرورة المواقف النظرية التي اعتمدها. فهو، مثلا، لا يعتقد أن عدم احترام واجب اليقظة لا ينبغي أن يستتبع نتائج قانونية. وحرصا منه على المضي قدما في هذه المسألة، فقد اقترح في الفقرة ٢٢٩ أن تنقل اللجنة مسألة النتائج إلى مجال مسؤولية الدول. وكما لاحظ السيد هافنر، يمكن أن تتجه أعمال اللجنة إما صوب موضوع المسؤولية الدولية، وهو موضوع لا توجد فيه سوى سابقة قضائية واحدة، وإما صوب موضوع مسؤولية الدول.

١١- وفيما يتعلق بنطاق واجب اليقظة الواجبة وطبيعته، تتيح المبادئ المذكورة في التقرير في هذا الصدد (الوقاية، وتقييم الأثر البيئي، والإذن المسبق، والإطار التشريعي، وقمع المخالفات) وضع تعريف أوسع بكثير لهذا الواجب، يراعي التطورات المترتبة على اعتماد اتفاقيات مختلفة. وقد يتعين أيضا أن تتناول المناقشات مفهوم التقصير أو شبه الجنحة، الذي دُرِس دراسة مستفيضة على الصعيد الداخلي والذي يمكن أن يلقي الضوء على حالة مماثلة في القانون الدولي.

١٢- السيد ميليسكانو قال إن المقرر الخاص محق في التساؤل عما إذا كان يتعين معالجة الموضوع قيد النظر في إطار مسؤولية الدول أو إذا كان يتعين على اللجنة أن تبتكر شكلا من أشكال المسؤولية المدنية للدولة. وسيتعين على اللجنة على أية حال أن تدرك أولا أن الدولة، حتى لو لم تأت فعلا غير مشروع، يمكن أن تترتب مسؤوليتها إذا هي أخلت بالالتزام الأساسي المتمثل في المنع، وأن تدرك ثانيا أن ثمة التزاما بالتضامن بين الدول لكي تكفل حماية مواطنيها. ومثلما ينص القانون المدني على حالة المسؤولية بدون خطأ (كمسؤولية الآباء عن أفعال أطفالهم ومسؤولية أصحاب العقارات في القانون الروماني، مثلا)، سيتعين على اللجنة أن تعكف على تحديد مسؤولية الدولة عن الأنشطة البالغة الخطورة، أو التي تنطوي على مخاطر كبيرة، أو التي يمكن أن تسبب أضرارا عبر حدودها. ومفهوم المسؤولية هذا مقبول فعلا في مجالات محددة، كالمجال النووي. وتكاد جميع النظم التعاهدية السارية على الصعيد الأوروبي (المنظمة الأوروبية للطاقة الذرية) أو على الصعيد العالمي (الوكالة الدولية للطاقة الذرية) تنص على مسؤولية محدودة على ثلاثة مستويات: مسؤولية الجهة المشغلة للمحطات النووية، وهي لا تتجاوز مبلغا أقصى محددا؛ ومسؤولية الدولة، وهي تكمل مسؤولية الجهة المشغلة فيما يتجاوز المبلغ المعني؛ ومسؤولية جميع الدول الأطراف، من حيث أنها ملزمة بجبر الأضرار المحتمل وقوعها.

١٣- وفي رأي السيد ميليسكانو، على اللجنة أن تسعى في هذا الاتجاه بحثاً عن حل لمشكلة نظام منع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطرة. ويتمثل هذا الحل في تحديد الشروط الملموسة التي يمكن أن تُسأل فيها الدولة عن الأضرار التي تنشأ في إقليمها.

١٤- السيد براونلي قال إنه يخشى أن يتقدم تدوين المادة قيد النظر على التطور التدريجي لما يمكن تسميته بقانون البيئة. والواقع أن أحداً لا يجهل أن المقرر الخاص عهد إليه بمهمة إنقاذ لأن موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي وصل إلى مأزق ولأن اللجنة ما كانت تريد لمشاريع المواد التي سبقت صياغتها أن تذهب هباء منثوراً.

١٥- وما ينبغي القيام به، في رأي السيد براونلي، هو سحب مسألة الضرر العابر للحدود من موضوع المسؤولية الدولية. فهو يذهب إلى أن المسألة تتعلق بجانب من جوانب مسؤولية الدول، التي لم تكن في يوم من الأيام مقصورة على النتائج الضارة لأفعال محظورة في ذاتها بمقتضى القانون الدولي. ثم إن اللجنة إذا ما دونت مبادئ المنع انطلاقاً من افتراض أن هذه المبادئ متميزة عن مبادئ مسؤولية الدول، فقد تخرج على المبادئ القائمة في هذا المجال الأخير. ومعروف أن مبادئ مسؤولية الدول تتسم بشدة مرونتها وتغيرها وأنه لا يمكن تدوينها بالتفصيل. وخير مثال على ذلك هو التزام اليقظة الواجبة.

١٦- والخطر يكمن، إذا ما توغلنا في ميدان قانون البيئة بوصفه هذا، في النص كتابةً على المبدأ القاضي بأن الدولة ليست ملزمة بطلب إذن سابق من الدولة المجاورة قبل الشروع في هذا النشاط الاقتصادي أو ذاك. ولكن ذلك لم تعد له صلة بمسؤولية الدول. وأعرب السيد براونلي، مع ذلك، عن ارتياحه لمعالجة الموضوع الذي عرضه المقرر الخاص قبل قليل بوصفه مثالا على التطور التدريجي لمجال معين من مسؤولية الدول، وهو الضرر العابر للحدود، بدلاً من عزله عن المسؤولية الدولية، ومواصلة معالجته في الوقت نفسه على المستوى النظري كما لو كان لا يزال ينتمي إلى هذا المستوى.

١٧- وأشار السيد براونلي ختاماً إلى أنه لم يدرك قط تمام الإدراك التمييز الذي أريد إقامته بين مسؤولية الدول (*responsibility*) والمسؤولية الدولية (*liability*).

١٨- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يؤيد قبل كل شيء فكرة معالجة المشكلة معالجة ملموسة بالرجوع إلى مشروع المواد القائم، الذي ينبغي أن يكون أساس العمل. ثانياً، قال إنه يشاطر الرأي الداعي إلى عدم إغفال الصلات الوثيقة القائمة بين المشروع قيد النظر وموضوع مسؤولية الدول؛ وقد يكون ذلك مسوغاً للقيام، في وقت من الأوقات، بصياغة مجموعة أحكام تشكل "جسراً" بين الموضوعين، وتضاف إما إلى بداية مشروع المواد وإما إلى النقطة الفاصلة بين نظام المنع والنتائج المستخلصة منه. ومن شأن ذلك أن يعزز مصداقية النهج العام الذي تتبعه اللجنة إزاء موضوع المسؤولية. وأخيراً، مهما كانت الطريقة التي ستعالج بها اللجنة مسألة المنع، فإنه سيتعين عليها أن تقرر بسرعة كيفية إبراز خصوصية الموضوع على صعيد النتائج؛ وقد يساعدها على التقدم في هذا الصدد مثال المجالات الأخرى كمجال قانون البحار.

١٩- السيد هي قال إن موضوع المنع، على عكس موضوع المسؤولية الدولية بمعناها الضيق، جاهز للتدوين، ولذلك فقد أصابت اللجنة حين قررت دراسته على حدة، على أساس المجموعة الكاملة لمشاريع المواد التي اقترحتها الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين والواردة في تقريرها إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين. إلا أن بعض الوفود في اللجنة السادسة اعتبرت أن المنع لا يمثل سوى مقدمة لصلب الموضوع، أي نتائج الأفعال المدروسة. فالضرر إذا ما وقع يستوجب الجبر. وعلاوة على ذلك، يمكن أن تنشأ مسؤولية الدولة إذا وقع منها إخلال بالالتزامات الناشئة عن مشاريع المواد المتعلقة بالمنع، كما يمكن أن تنشأ مسؤولية دولية ذات طابع مدني إذا وقع ضرر على الرغم من احترام الالتزامات المذكورة. ويبرر هذه الاعتبارات قيام اللجنة بدراسة المسؤولية الدولية بعد إنجاز عملها فيما يخص المنع.

٢٠- أما نطاق الموضوع المتعلق بالمنع فقد حُدد تحديداً مناسباً في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١ من مشروع المواد الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة، بينما ينبغي حذف الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١.

٢١- وأعرب السيد هي عن تأييده للمقترحات التي قدمها المقرر الخاص في الباب الثاني من تقريره بشأن المبادئ المتعلقة بالإجراءات والمبادئ المتعلقة بالمضمون، باستثناء مبدأ "الدفع على الملوث" الذي ينبغي إدراجه في مشروع المواد المتعلق بالمسؤولية الدولية.

٢٢- وأبدى ارتياحه لقيام المقرر الخاص بإصلاح خطأ سلفه الذي أغفل البلدان النامية، وسيره على نهج إعلان ريو إذ ألح على ضرورة مراعاة احتياجات هذه البلدان وخصائصها ومصالحها في إطار نظام المنع. وشدد على ضرورة فهم التعريف الوارد في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١ على أنه يقصد بشكل طبيعي الضرر الذي يلحق بالأشخاص أو الممتلكات والضرر الذي يلحق بالبيئة، ولاحظ أن احترام الالتزامات الدولية ذات الطابع العام المتعلقة بالبيئة والالتزامات الخاصة المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود تستلزم أن تكون لدى الدولة القدرة على وضع المعايير اللازمة لاعتماد تكنولوجيات أكثر احتراماً للبيئة في عملية الإنتاج، وعلى توفير الموارد المالية والمادية والبشرية التي لا غنى عنها لإدارة عملية التنمية والإنتاج ومتابعة الأنشطة. ومن هنا تبرز أهمية التعاون على الصعيد العالمي، الذي من شأنه أن يتيح للبلدان النامية والبلدان التي تمر بمرحلة انتقال الوفاء بالتزاماتها المتصلة بمنع الضرر العابر للحدود بما يخدم مصالحها الخاصة ومصالح المجتمع الدولي.

٢٣- السيد هافنر أشار إلى أن صكوكاً مختلفة تنص، في السياق الأوروبي مثلاً، على تحميل الملوث المحتمل تكلفة التدابير الوقائية، ورأى أن هذا الجانب يبرر معالجة مبدأ "الدفع على الملوث" في إطار نظام المنع.

٢٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) لاحظ أن دراسة الوثائق الموجودة عن مبدأ "الدفع على الملوث" تبرز بوضوح جانبي المبدأ وهما الجبر والمنع، على النحو المشار إليه في الفقرات ٧٣ إلى ٨٦ من تقريره.

٢٥- السيد روزنستوك قال إن الباب الأول من التقرير يشكل قاعدة ممتازة للعمل في المستقبل. وأوضح أولاً أنه يؤيد التوصية الواردة في الفقرة ١١٢ التي تدعو إلى حذف الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١ من مشروع المواد

الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة، ورأى أنه لا بد من هذا التغيير للابتعاد عن موضوع المسؤولية الدولية الشائك وإعطاء الأولوية لمسؤولية الدول والمنع. ولكنه رأى أن الإشارة إلى المشاعات العالمية في حد ذاتها الواردة في الفقرة الفرعية (ز) من الفقرة ١١١ قد تؤدي إلى تعقيد مهمة اللجنة التي يجدر بها عندئذ أن تستند إلى الفقرة الفرعية (ح) من الفقرة ١١١ التي لا تشير إلى هذا المفهوم. وقال إن مأخذه الوحيد على المقرر الخاص، فضلا عن هذه التحفظات، هو أنه لم يصف إلى الباب الأول تحليلًا مفصلاً للمبادئ العشرين المتبقية من مشروع المواد الذي اقترحه المقرر الخاص مشفوعاً بمقترحات، الأمر الذي كان سيتيح للجنة فرصة كبيرة لإنجاز أعمالها في الدورة الحادية والخمسين.

٢٦- وفي الباب الثاني من التقرير، تبدو المبادئ المتعلقة بالإجراءات المنصوص عليها في الفصل الخامس منه مقبولة للوهلة الأولى؛ وهي تكرر تقريباً الفصل الثاني من مشروع المواد الذي اقترحه الفريق العامل، مع تعليقات، في الدورة الثامنة والأربعين للجنة.

٢٧- أما المبادئ المتعلقة بالمضمون فهي مثيرة للاهتمام أيضاً ولكنها تطرح مزيداً من المشاكل، ويبدو بعضها مغالياً. وقد دُرِس مبدأ الوقاية درساً متعمقاً ومتوازناً، وتتفق الفقرتان ١٨٤ و ١٨٥ إجمالاً مع الفروع المناظرة لها في مشروع الفريق العامل. وتبدو دراسة مبدأ "الدفع على الملوث" مفيدة ومتوازنة أيضاً؛ ومن المشجع أن ينتهي الفرع الخاص بهذا المبدأ باقتباس عبارة للسيدة إديث براون وايس (Edith Brown Weiss) مفادها أن "مبدأ الدفع على الملوث" لا يمكن أن يترجم بسهولة إلى مبدأ المسؤولية بين الدول^(٥)، وإن كانت المشكلة تثور بصورة مختلفة في سياق المنع.

٢٨- وفي الفرع جيم من الفصل السادس، يبدو أن المقرر الخاص ترك ميدان القانون ليتناول مسائل تدرج أكثر تحت باب الإعلان السياسي وتخضع لاختصاص أجهزة أخرى. وحتى لو أمكن إثبات أن هذه المسائل مترابطة، فمن المتعذر على اللجنة أن تتناولها كلها، خاصة في غضون المهلة التي حددتها لنفسها. وفيما يتعلق بمبدأ الحكم الجيد، على وجه التخصيص، فإن هذا المفهوم يتجاوز إلى حد بعيد مجرد القدرة على تطبيق الالتزام بالمنع، وحتى لو اكتفت اللجنة بأن تشير على الحكومات كيف تطور تشريعها الداخلي في الميادين التي تدرسها فسوف تتجاوز ولايتها وتنصرف بعيداً عن الموضوع، دون أن تغنم بنتائج تذكر.

٢٩- ومن بين الاستنتاجات المذكورة في التقرير، تبدو الاستنتاجات المنصوص عليها في الفقرة ٢٢٤ مقبولة عموماً. وفي الفقرة ٢٢٥، أصاب المقرر الخاص إذ عرّف الالتزام باليقظة الواجبة بأنه المعيار الذي يتيح قياس الالتزام بالمنع، وهو التزام ببذل عناية لا التزام بتحقيق غاية. وفي هذا الصدد، إذا قررت اللجنة التعمق في هذا المفهوم، على الرغم من تحفظ بعض الأعضاء، ومنهم هو شخصياً، فعليها أن تضع في اعتبارها المادة ٣ من القرار بشأن المسؤولية والتبعة بموجب القانون الدولي عن الضرر البيئي، الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في

(٥) "Environmental equity: The imperative for the 21st century", *Sustainable Development and International Law* (London/Dordrecht/Boston, Graham and Trotman/Martinus Nijhoff, 1995), p. 21.

دورة عام ١٩٩٧ المعقودة بستراسبورغ، ومفادها أن الالتزام بتوخي اليقظة الواجبة ينبغي قياسه وفقا لمعايير موضوعية.

٣٠- وفي الفقرة ٢٢٦، جزم المقرر الخاص بأن الإخلال بالالتزام باتخاذ تدابير المنع على النحو المقترح، أو عدم احترام التزامات السلوك لا تستتبع أي نتائج قانونية، ويبدو أن هذا الجزم ناشئ عن تفسير مغلوط تماما لقانون مسؤولية الدول. أما مشكلة الضرر الذي يقع على الرغم من احترام التزامات اليقظة الواجبة بهدف منعه فهي مشكلة مختلفة تماما.

٣١- وتفتقر الفقرة ٢٢٩ إلى الوضوح، وليس لها معنى إلا في حالة وقوع ضرر في دولة أخرى، على الرغم من احترام التزام المنع. أما الفقرة ٢٣٠، فعلى صحتها، ليس لها محل في التقرير. وتتنطبق على الفقرة ٢٣٢ نفس التعليقات التي أثارها الفرع جيم من الفصل السادس.

٣٢- وقال السيد روزنستوك إنه لا يسعه تأييد النهج الذي يقترح المقرر الخاص على اللجنة اتباعه في الفقرة ٢٣٣، لأن ذلك يفترض أن توافق اللجنة على التوجه والتحليل العامين للتقرير قبل أن تنتظر في التوصيات التي قدمها الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة. وعلى العكس من ذلك، ينبغي أن تشرع اللجنة من فورها في دراسة التوصيات، نظرا إلى المهلة التي حددتها لنفسها.

٣٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أوضح أن ما كان يقصده في الفقرة ٢٣٣ من التقرير هو الحصول على توجيهات معينة من اللجنة، في سياق احتمال صياغة مواد إضافية، نظرا إلى ما بذله من جهد للقيام، خاصة في الفرع جيم من الفصل السادس، بسد ما بدا له أنه ثغرات في تقارير سلفه أو للتعلم في بعض المفاهيم كمبدأ "الدفع على الملوث".

٣٤- السيد لوكاشوك لاحظ أن الباب الثاني من التقرير الأول يبدو وكأنه ميثاق مبادئ خاصة بحماية البيئة، ولكنها مبادئ أبعد ما تكون عن القانون الوضعي، كمبدأ الحكم الجيد، وحسن الجوار، ومنع المنازعات، والإنصاف، وغيرها. وفي الوقت نفسه، يؤكد المقرر الخاص في الفقرة ١٤٦ أنه على صعيد القواعد القانونية، يصعب الخلوص إلى أن هناك التزاما، بموجب القانون الدولي العرفي، بالتعاون بصورة عامة. إلا أن مبدأ التعاون هذا ورد به نص صريح في الإعلان الخاص بمبادئ القانون الدولي المتعلقة بالعلاقات الودية والتعاون بين الدول وفقا لميثاق الأمم المتحدة^(٦)، ولكنه مبدأ قائم بوصفه مفهوما عاما، أي أنه لا يمثل التزاما بالتعاون وإنما التزاما بتسوية المنازعات في روح من التعاون. أما المبادئ الأخرى، أي تبادل المعلومات والإخطار والتشاور وغيرها، فليست في واقع الأمر سوى تفسير لمبدأ التعاون. كما أن محاولات تدوين مبدأ التعايش السلمي التي بذلت بمبادرة من البلدان الاشتراكية السابقة تبين أن مبدأ التعاون يشكل الركن الأساسي من مبدأ التعايش وأنه لا يوجد بالتالي أي تناقض بين المبدأين. وأخيرا، يحدد ميثاق المبادئ هذا مستويات مختلفة للالتزامات القانونية لأنه، على النحو المشار إليه في

(٦) قرار الجمعية العامة ٢٦٢٥ (د-٢٥)، المرفق.

القرار بشأن المسؤولية والتبعة بموجب القانون الدولي عن الضرر البيئي الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في دورة ١٩٩٧ بstrasبورغ، وبتحديد القاعدتين في مجال البيئة، فإن القانون الدولي للبيئة تطور كثيرا وبات يتكون من عدد كبير من المبادئ والقواعد المتنوعة ذات القيمة القانونية المتباينة. ولذلك، يجب أن تعبر مشاريع المواد المتعلقة بالموضوع عن روح هذه المبادئ من غير أن توردها، بالضرورة، في نص صريح .

٣٥- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه لا يوجد على صعيد القواعد القانونية ما يلزم دولة ألف بالتعاون مع دولة باء بصفة مستمرة وفي جميع الميادين، ولكن الالتزام بالتعاون ينشأ إذا ما نشب خلاف بين هاتين الدولتين، أو قامت قبلهما، بصورة أو بأخرى، مسؤولية مشتركة للتوصل إلى غايات معينة. وفي هذا الإطار بالذات درس المقرر الخاص بمزيد من التفصيل مبدأ التعاون وطرائق تطبيقه. وفيما يخص العلاقة بين التعاون والتعايش السلمي، ليس من شك في أنهما متلازمان، إلا أن التعايش يقوم بين دول ذات سيادة لا تجمعها سوى الضرورة. والمطلوب هو الاستعاضة عن السلبية النسبية للقانون بترابط أكثر وعيا. وفي حقيقة الأمر، لا توجد خلافات كبيرة داخل اللجنة حول جميع هذه النقاط.

٣٦- وإذا أريد للجنة أن تنجز عملها في هذا الموضوع في الدورة المقبلة، فعليها أولا أن تتحاشى قدر الإمكان النقاش حول ثنائية المسؤولية بدون خطأ ومسؤولية الدول. وعليها بعد ذلك أن تركز أعمالها على الاستنتاجات الواردة في نهاية التقرير، وتحديدًا على جانب النتائج الذي يتعين على اللجنة من الآن أن تمضي فيه قدما. وبطبيعة الحال، يمكن في الوقت الحاضر عزل مسألة المنع عن المسؤولية ولكن لا ينبغي الاستمرار في إرجاء النظر في مسألة النتائج. وإذا اختير الحل المتمثل في وضع بعض المبادئ الأولية ودفع ما يظهر من صعوبات إلى ميدان مسؤولية الدول، فستثور مشكلة مسؤولية الدولة عند قيام مسؤولية الجهة المشغلة. وسبق أن ظهرت في اللجنة خلافات واضحة بشأن تحديد وقت انتقال المسؤولية من الجهة المشغلة إلى الدولة، مما دفع المقرر الخاص إلى الاستنتاج بأنه يجب فصل مسؤولية الدولة عن مسؤولية المشغل. إلا أنه، والحال هذه، سوف يراعي رأي الأغلبية في اللجنة.

٣٧- السيد سيما رأى أن الباب الأول من التقرير الأول يمثل أداة موثوقا بها لتلخيص ما أنجزته اللجنة من عمل في موضوع المسؤولية، وهو عمل تجسد في مقترحات ملموسة وعملية عرضت في الدورة الثامنة والأربعين للجنة. وعلى اللجنة أن تستأنف حاليا العمل إذا أرادت أن تضع مشاريع مواد بشأن المنع. وأعرب السيد سيما عن تأييده الكامل للمقترحات المقدمة في الباب الأول. وفيما يتعلق بالباب الثاني، فهو لا يمثل خلاصة مجملة فحسب وإنما يمثل أيضا توليفا لجميع ما كتب واقتراح وافق عليه في مجال المنع بالمدلول الواسع للكلمة. إلا أن الباب الثاني يذهب إلى أبعد مما ذهب إليه مشروع المواد الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة ويقدم عددا كبيرا من العناصر المثيرة للجدل مما قد يحول دون إتمام اللجنة عملها في الموضوع في المهلة المقررة. وقد يستحسن ترك هذه العناصر جانبا على أن يعاد تناولها في إطار النظر في جانب المسؤولية .

٣٨- وفيما يتعلق بمضمون الباب الثاني من التقرير، يمكن أن يُستنتج من حالة القواعد القانونية المتصلة بحماية البيئة، بما في ذلك المنع، أن بعض المبادئ هي، بلا جدال، ملزمة قانونا (استعمل حقه دون مضارة الغير، والمبدأ

٢١ من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية ((إعلان استكهولم))^(٧)، ولكن بسبب ما تتسم به هذه المبادئ من طابع عالمي، فإنها لا تنطبق حقا إلا إذا تلتها اتفاقات تكميلية ذات طابع أكثر تحديدا. وهكذا، مثلا، لا يمكن تطبيق المبدأ المنصوص عليه في مشروع المادة ١ الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة تطبيقا ملموسا ما لم يكن هناك اتفاق أو توافق في الآراء على المعنى الدقيق لعبارة 'ضرر جسيم'. وفي قانون البيئة، لا يمكن إحرار تقديم حقيقي إلا بإبرام معاهدات في عدد متزايد من الميادين. وتوجد في هذه المعاهدات نفس الازدواجية بين المعاهدات الإطارية التي تنص على مبادئ 'أولية' لا زمنية نسبيا، وصكوك تنص على قواعد 'ثانوية' تجسد المبادئ العامة وتتطور مع الزمن. وخارج مجال المعاهدات، يوجد في مجال قانون البيئة، بما في ذلك المنع، عدد كبير جدا من الإعلانات والبيانات المعيارية التي تندرج، في أفضل الفروض، في نطاق 'القانون الإرشادي' (soft law)، وتعتبر، في أسوأ الفروض، عن آمانيات غير واقعية. وفي جميع هذه الإعلانات والبيانات تقتزن الحجج القانونية، بمعنى الكلمة، باعتبارات من نوع مختلف اقترانا مختل التوازن. ويوجد قدر من اختلال التوازن هذا في الباب الثاني من التقرير الأول. والواقع أن ما يجب أن يشكل النواة المركزية لقانون البيئة الدولي هو المنع، بالمعنى البسيط والملموس والتقني للكلمة، والمبادئ الأساسية التي يجب أن تندرج في هذه النواة المركزية سبق وضعها وتحسينها في العديد من المعاهدات الثنائية وفي صكوك 'القانون الإرشادي' (soft law)، التي تتمتع مع ذلك بالحجية، والتي وضعت بوجه خاص في إطار منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي أو برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٣٩- وتنقسم المبادئ المنصوص عليها في الباب الثاني من التقرير إلى نوعين من حيث طبيعتها القانونية. ويجدر التساؤل فيما يتعلق بالفئة الأولى، وهي تبادل المعلومات والإخطار والتشاور وربما الوقاية، عما إذا كانت تندرج في إطار القانون الدولي العرفي، علما أنها فئة تستطيع اللجنة أن تضع قوانين تنظمها. أما الفئة الثانية، وهي منع المنازعات والإنصاف وبناء القدرات والحكم الجيد، فهي تستدرج المنع نحو اعتبارات سياسية - قانونية مثيرة للجدل، بحيث تكون العلاقة الناشئة بينه وبين هذه الاعتبارات علاقة مبهممة مماثلة للعلاقة التي يمكن أن تنشأ بين حقوق الإنسان والحق في التنمية. والجزم بأن مبادئ كذلك المنصوص عليها في الفقرتين ٢٠٥ و ٢٢٣ من التقرير تندرج في إطار القانون الدولي العرفي، بل تمثل التزامات قانونية، إنما ينبع في واقع الأمر من محاولة إسباغ شرعية قانونية على حجج سياسية الطابع. على أنه يحق التساؤل، فيما يخص الفئة الأولى من المبادئ، عما إذا كان وجود عدد كبير من الأحكام المتشابهة إلى حد ما يجيز القول إنها تندرج في باب القانون الدولي العرفي. وهو سؤال يجوز طرحه أيضا في حالة معاهدات تسليم المجرمين أو اتفاقات الخدمات الجوية. ومهما يكن الأمر، فإن اللجنة ستساهم في تكوين رأي قانوني في الموضوع إن هي صاغت مشروع مواد متينا بشأنه.

٤٠- كما تثير استنتاجات المقرر الخاص (الفقرة ٢٢٤ وما يليها) مشاكل في عدد من النقاط. أولا، إذا سلمنا بأن معيار اليقظة الواجبة يمكن أن يتفاوت من دولة إلى أخرى ومن منطقة إلى أخرى ومن وقت إلى آخر (الفقرة ٢٢٥) فهذا يجعله، من تلقاء نفسه، غير قابل للتطبيق. ثانيا، تبدو محصلة اقتران الفقرتين ٢٢٦ و ٢٢٩ وكأنها تضع نظاما

مستقلاً للمنع لا يمثل فيه الإخلال بالتزام المنع انتهاكاً للقانون. إنه لمن المهم للغاية عدم فصم العلاقة بين المنع ومسؤولية الدول، بل يجب على العكس من ذلك تصور صلة فعالة بينهما مع مراعاة اعتبارين رئيسيين. الاعتبار الأول هو وجوب اعتبار المبادئ النازمة للمنع قواعد قانونية أولية يستتبع انتهاكها، إن وقع ضرر، جميع النتائج المترتبة على الأفعال غير المشروعة دولياً كالأفعال المحددة في مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول^(٨). ويجب، في المقام الثاني، توخي الحالات التي لا يقع فيها ضرر، ومن ثم مواصلة تطوير النتائج القانونية للأفعال غير المشروعة دولياً المتمثلة في الإخلال بالتزامات المنع. ويتفق هذا النهج مع روح مشروع المواد، وهو المسؤولية الموضوعية، أي أن الفعل غير المشروع دولياً هو الذي ينشئ المسؤولية، ولو لم يقع ضرر، إلا إذا كان الضرر عنصراً مكوناً للقاعدة الأولية. وفي هذا الصدد، يجدر بالملاحظة أن مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لم يتوخ النتائج القانونية المترتبة على الفعل غير المشروع دولياً المتمثل في الامتناع، ولعله من المناسب أن يتطرق المقرر الخاص المكلف بهذا الموضوع إلى هذه المسألة.

٤١- وفيما يخص المصطلحات، تتطوي عبارة "المنع اللاحق" على تناقض منطقي، وينبغي الاستعاضة عنها مع الحفاظ على المفهوم بطبيعة الحال.

٤٢- ولاحظ السيد سيما أن مهمة المقرر الخاص يسهلها ما سبق أن أنجزته اللجنة في المجال قيد النظر، وختم قائلاً إنه يتمنى أن يتبع المقرر الخاص التوجه الذي يبرز بوضوح من الأعمال المنجزة من الدورة السادسة والأربعين حتى الدورة الثامنة والأربعين للجنة ويسترشد بمشاريع المواد التي سبق وضعها.

٤٣- السيد إيكونوميديس أشار إلى ملاحظة السيد سيما بشأن مصطلح "جسيم" المستخدم لوصف الضرر، فقال إنه يعتقد أن هذا المصطلح كان ضرورياً في ميدان المسؤولية ولكن ربما لم يكن كذلك عندما يتعلق الأمر بالمنع. فلا إعلان استكهولم ولا الفتوى الصادرة عن محكمة العدل الدولية في قضية مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها يصف الضرر، وربما كان على اللجنة أن تطمح إلى أكثر من ذلك وأن تنص على منع كل ضرر أياً كان.

٤٤- وفيما يخص التزام التعاون، أعرب السيد إيكونوميديس عن أسفه لكون المقرر الخاص لم يراع أكثر مبادئ حسن الجوار. فالضرر العابر للحدود، كما يستدل من تعريفه، يكاد يلحق دائماً بالبلدان المجاورة، وللمرء أن يتساءل عما إذا كان التزام التعاون في هذه الحالة لا يجب أن يكون التزاماً صارماً، نظراً إلى مبادئ حسن الجوار.

٤٥- السيد هافنر لاحظ أن كلا من المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم وفتوى محكمة العدل الدولية في قضية مشروعية استخدام الأسلحة النووية أو التهديد باستخدامها لا يؤيد وجوب تلافي كل ضرر أياً كان. فالضرر يجب أن يكون مسموحاً به ما لم يبلغ عتبة معينة، وإلا لاستحالت التنمية الصناعية، سواء لأسباب تقنية أو مالية.

(٨) انظر الجلسة ٢٥٢٠، الحاشية ٨.

٤٦- السيد فيراري يرافو أشار إلى القرار بشأن المسؤولية والتبعة بموجب القانون الدولي عن الضرر البيئي الذي اعتمدته معهد القانون الدولي في دورة عام ١٩٩٧ بstrasbourg، فلاحظ أنه توجد مجموعة من القواعد المنطبقة قبل وقوع الضرر. فالمطلوب هو تلافي الضرر، لأنه في كثير من الأحيان غير مقبول. ويمكن الاستشهاد في هذا الصدد بالضرر الذي يمكن أن يحدثه استخدام الأسلحة النووية. ويجب تصور موضوع المنع إذن من هذا المنظور، أي من منظور ما قبل وقوع الضرر.

٤٧- السيد براونلي أشار إلى ملاحظة أباها السيد سيما، فرأى أنه ينبغي الامتناع عن تدوين بعض مفاهيم القانون الدولي بصورة مفرطة في التفصيل، لأن هذه المبادئ مرنة ومفيدة للغاية بشكلها هذا. ومن الأمثلة الجيدة على ذلك مفاهيم اليقظة الواجبة والضرر الجسيم وعتبة الضرر. وعلى هذا النحو، يرتبط مدلول كلمة "جسيم" بالساق الذي تستخدم فيه. ومحاولة تدوين هذه المفاهيم يمكن أن تشوه مدلولها.

٤٨- السيد بيليه أشار إلى الترجمة الفرنسية للتقارير التي ترد فيها كلمتا "responsibility" و"liability"، وقال إنه ينبغي ترجمة "liability" بعبارة "responsabilité (liability)"، وإلا فإن القارئ الفرنسي يستعصي عليه فهم تقرير كالتقرير الأول للمقرر الخاص.

٤٩- والسؤال الذي يجدر طرحه هو متى تنشأ مسؤولية الدولة إذا هي أخلت بالتزامات المنع. ويشار في هذا الصدد إلى أن مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول ينص على التزام المنع في المادتين ٢٣ و٢٦، ولكن الالتزام هنا هو التزام بتحقيق غاية، أي منع وقوع حدث معين، على العكس من التزام اليقظة الواجبة المتوخى في إطار المنع. ولا تنشأ مسؤولية الدول ما لم يقع الضرر، ولكنها تكاد تكون ذات "أثر رجعي"، إذ أن المادة ٢٦ تنص على أن انتهاك التزام دولي يتطلب من دولة ما أن تمنع وقوع حدث معين عندما يبدأ ذلك الحدث. ومع أن أحد المشروعات ينص على التزام بتحقيق غاية والآخر ينص على التزام ببذل عناية، فثمة بالتأكيد سمات مشتركة بين المشروعين من شأن دراستها توفير إجابة على السؤال المتعلق بوقت نشوء المسؤولية في حال الإخلال بالتزام المنع في إطار مفهوم المنع المدروس حالياً. كما أنه من المفيد في ميدان مسؤولية الدول أن يفكر المقرر الخاص في الحالات التي تنطوي على التزام ببذل عناية وليس التزاماً بتحقيق غاية.

٥٠- السيد روزنستوك قال إنه لا يعتقد أن من المفيد مقارنة الالتزام ببذل عناية بالالتزام بتحقيق غاية المتوخى في مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لتحديد الوقت الذي يحدث فيه انتهاك لالتزام اليقظة الواجبة. وإذا كان من الصعب تحديد هذا الوقت في الحقيقة الواقعة فالأمر ليس كذلك نظرياً: إنه الوقت الذي يمكن فيه إثبات أن اليقظة الواجبة لم تُمارس بحيث تعرضت دولة أخرى لخطر لا ينبغي أن تقبل به.

٥١- السيد العربي قال إن الملاحظة التي أباها السيد بيليه بالنسبة إلى استخدام كلمة المسؤولية بالفرنسية (responsabilité) تنطبق أيضاً على النص العربي.

٥٢- وأضاف قائلاً إن قانون البيئة شهد تطوراً كبيراً خلال السنوات الثلاثين الماضية، وأن ذلك ينبغي أن يحفز اللجنة على اتباع سبيل التطوير التدريجي فيما يتعلق بالمنع. والجدير بالملاحظة فيما يخص النتائج القانونية

المرتتبة على الإخلال بالتزام المنع أن المقرر الخاص لم يستبعد أي حل، وإنما التمس رأي أعضاء اللجنة. وذكر أن التزام اليقظة الواجبة هو من غير شك التزام ببذل عناية، ولكن نظرا إلى خطورة النتائج التي يمكن أن تترتب أحيانا على الإخلال بهذا الالتزام، فقد يكون من المستصوب دراسته من منظور آخر، كأن يقرن به، مثلا، إجراء لتسوية المنازعات. وأخيرا اعتبر السيد العربي أن المبادئ المذكورة في الفرع جيم من الفصل السادس من التقرير لا تندرج في إطار المنع.

٥٣- السيد الخصاونة أشار إلى الملاحظات التي أبداهها السيد براونلي بشأن استخدام مصطلح "جسيم"، فقال إنه متفق على وجوب تقدير عتبة الضرر حسب السياق، ولكنه تساءل عما إذا كان لا يوجد عنصر موضوعي يسري على جميع السياقات، وهو إمكان أو عدم إمكان جبر الضرر الواقع.

٥٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال، مجيبا على الانتقاد الذي وجهه السيد سيما إلى العبارة الأخيرة في الفقرة ٢٢٥ من تقريره، إنه يعتبر ذلك أشبه بتحصيل حاصل لأن عتبة الضرر الواجب مراعاتها ستتغير من غير شك بتغير عدة عوامل منها الخبرة المكتسبة والتقدم التقني. وأشار في هذا الصدد إلى الشروح الواردة في حاشية الفقرة ١١١ (هـ).

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٠

الجلسة ٢٥٣٠

يوم الخميس، ١٤ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)

(A/CN.4/L.568 و A/CN.4/L.556 و Add.1^(١) و A/CN.4/487 و A/CN.4/483. sect.. D)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد يامادا قال إن ضغوط الوقت قد منعت من أن يستوعب تماماً التقرير الأول للمقرر الخاص عن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة (A/CN.4/487 و Add.1) وهو تقرير يتميز بالبحث الدقيق والتحليل الوفيير والحواشي المفيدة. غير أنه يود أن يقدم بضعة تعليقات آملاً أن تشجع اللجنة على أن تبدأ قريباً في صياغة مشروع مواد بشأن هذا الموضوع.

٢- وقد قدم الباب الأول من التقرير عرضاً دقيقاً للمسار الطويل والشاق الذي سارت فيه اللجنة في معالجة موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي. وبعد ٢٠ سنة تقريباً، قررت اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين المعقودة في عام ١٩٩٧ أن يقتصر الموضوع في الوقت الحاضر على منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، دون الحكم مسبقاً على عملها المقبل بشأن سائر جوانب الموضوع الأوسع نطاقاً، وهو موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون

(١) مستسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

الدولي^(٢). وبالتالي ينبغي للجنة أن تمتنع عن الخوض في جدل مفاهيمي يخرج عن نطاق الموضوع الفرعي المسند إلى المقرر الخاص.

٣- وقال إنه يؤيد تماماً الاستنتاجات الواردة في الفقرات ١١١ إلى ١١٣ بشأن نطاق مشروع المواد. وينبغي لعمل اللجنة أن يقتصر، بمقتضى ولايتها، على تناول موضوع الضرر العابر للحدود والأنشطة التي تنطوي على مخاطر إيقاع هذا الضرر. وينبغي استبعاد الموضوع الأوسع بشأن التلويث الزاحف والمشاعات العالمية، على الأقل في المرحلة الحالية.

٤- وهو يرى أنه ينبغي للجنة أن تتخذ، بمجرد انتهاء المناقشة العامة، مقرراً إجرائياً تحيط فيه علماً بمشروعي المادتين اللذين أشار إليهما المقرر الخاص في الفقرة ١١٢، وأن تحيلهما إلى لجنة الصياغة التي تنتظر مباشرة مهمتها بحماس. وأعرب عن أمله في أن يخصص للجنة الصياغة وقت كاف يمكنها من استكمال عملها بشأن هاتين المادتين خلال الدورة الحالية في جنيف.

٥- وأضاف قائلاً إنه لا يتوقع أن تثير المادتان مصاعب كثيرة. بيد أن ثمة مسألة يمكن أن تثار، وهي تتمثل في مفهوم الضرر الجسيم الذي أشار إليه السيد إيكونوميدس (الجلسة ٢٥٢٩). وأيد الآراء التي أعرب عنها السيد هافنر (الجلسة نفسها) بشأن هذه النقطة، ومفادها أنه يجب على اللجنة أن تعرف مفهوم الضرر من خلال تعيين عتبة لما يمكن التغاضي عنه. وقد سبق للسيد الخصاونة أن أشار (الجلسة نفسها) إلى أن اللجنة قد ناقشت تلك النقطة باستفاضة لدى صياغة مشروع المواد المتعلق بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. وأثناء التفاوض بشأن الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية في اللجنة السادسة المجتمع كفريق عامل جامع، اعترض عدد من الوفود على مفهوم الضرر الجسيم^(٣). ولكن المادة ٧ المتعلقة بالتزام عدم التسبب في ضرر جسيم حظيت في النهاية بالقبول على نطاق واسع. ومن الواضح أن الضرر الجسيم هو المعيار الذي يحظى في الوقت الحالي بأوسع نطاق من القبول في المجتمع الدولي. كما يمكن أن تُستخدم في توضيح هذا المفهوم الفقرات (٢) إلى (٧) من تعليق الفريق العامل على المادة ٢ في الدورة الثامنة والأربعين للجنة^(٤)، وهي فقرات استنسخت تقريباً التعليقات على موضوع الضرر الجسيم في المواد المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية^(٥).

(٢) انظر حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٣، الفقرة ١٦٨ (أ).

(٣) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، اللجنة السادسة، الجلسات ٥١-٦٢.

(٤) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

(٥) للاطلاع على مشاريع المواد والتعليقات عليها، انظر حولية ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص

١٩٢، الفقرة ٢٢٢.

٦- وقال إن الباب الثاني من التقرير قد ترك لديه انطباعاً بأن بعض محتوياته يخرج عن نطاق ولاية المقرر الخاص. غير أنه أعرب عن ارتياحه لتأكيدات المقرر الخاص بأنه ملتزم التزاماً دقيقاً بتلك الولاية، وافترض أن القصد من ذلك هو لفت اهتمام اللجنة إلى أنه لا مفر من أن يكون لعملها بشأن المنع تأثير على مسائل أخرى تخرج عن نطاق الولاية الحالية.

٧- وأضاف قائلاً إنه ليس لديه اعتراض على مضمون الفرع جيم من الفصل السادس الذي يتناول مبادئ الإنصاف، وبناء القدرات، والحكم الجيد. غير أن لهذه المبادئ جوانب ذات صبغة سياسية واجتماعية واقتصادية غالبية؛ وهو يشاطر السيد روزنستوك مخاوفه (الجلسة نفسها) من أن يؤدي أخذ تلك العوامل في الاعتبار إلى تعقيد مهمة اللجنة تعقيداً شديداً.

٨- وأشار إلى أن الفقرة ٢٢٥ بشأن معيار اليقظة الواجبة قد أثارت بعض التعليقات. وقد دافع المقرر الخاص قائلاً إنها تعتبر عن الحالة الفعلية الراهنة. وسيتعذر تحديد معيار موضوعي، كما أن وضع تعريف مجرد قد يكون غير مُجدٍ. وربما يذكر الأعضاء أن مشروع المادة ٧ من مشروع الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية كان قد أدرج مفهوم توخي اليقظة الواجبة الذي قوبل بمقاومة شديدة خلال المفاوضات في اللجنة السادسة المجتمعمة كفريق عامل جامع، ولا سيما من جانب بعض البلدان الأوروبية. وفي وقت لاحق، استوجب الأمر الاستعاضة عن ذلك المفهوم بمفهوم اتخاذ "جميع التدابير الملائمة" لمنع إيقاع ضرر جسيم بدول المجرى المائي الأخرى. وقال إنه شخصياً لا يرى فرقاً كبيراً بين المفهومين، وإن كان يفضل مفهوم "اليقظة الواجبة"، وهو المفهوم القانوني الراسخ. غير أنه ينبغي للمقرر الخاص أن يضع تلك التجربة الأخيرة في الاعتبار عند صياغة مشاريع المواد.

٩- وقال إن الفقرة ٢٢٦ المتعلقة بعدم الامتثال قد أثارت تعليقات متنوعة أيضاً. فمن الطبيعي أن تترتب نتائج على عدم الامتثال للالتزامات. ولكن معرفة ما إذا كان ينبغي أن تُعالج المسألة في إطار النظام العام لمسؤولية الدول، أم في إطار نظام المسؤولية الدولية، أم من خلال قوانين خاصة، هي مسألة يمكن طرحها جانباً ريثما تنتهي اللجنة من عملها بشأن المنع.

١٠- ومن المفهوم أن المقرر الخاص يود أن تعتمد اللجنة الاتجاه العام لتقريره الأول وتحليله لمضمون مفهوم المنع. ومن الأسهل على اللجنة أن تقوم بذلك على أساس اقتراحات ملموسة تتعلق بمشاريع مواد عن المبادئ الإجرائية ومضمون المنع. وبالتالي فإنه يود أن يطلب من المقرر الخاص أن يقدم إلى اللجنة في أسرع وقت ممكن مشروع مواد يقوم على أساس مواد الفصلين الأول والثاني من المشروع الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة، ربما بمساعدة أعضاء آخرين في إطار الفريق العامل. ومما يؤمل على أية حال أن تحال مشاريع المواد الآن إلى لجنة الصياغة في جنيف كيما يتسنى تطويرها بعد ذلك عندما تجتمع لجنة الصياغة في نيويورك في تموز/يوليه ١٩٩٨.

١١- السيد بامبو - تشيفوندا أعرب عن دهشته البالغة لكون اللجنة، وهي تحاول الخروج من المأزق الذي أوقعتها فيه دراستها لموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي،

قد قررت أن تنتهج استراتيجية التركيز على موضوع منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة. وبذلك فقد دخل عملها في منعطف جديد يعتبر بمثابة اتجاه مختلف تماما. ومن الضروري إيجاد إطار جديد لمضمون ونتائج الالتزام بالمنع الذي سيفرضه على الدول النظام المزمع صياغته.

١٢- وفي نظام من هذا القبيل، ألن تتغير طبيعة واجب المنع فلا يعود يشكل التزاماً بانتهاج سلوك معين بل يصبح التزاماً بتحقيق نتيجة؟ وهل يمكن، في نظام من هذا القبيل، تفادي الحاجة إلى وضع تعريف أو قائمة غير تقييدية لـ "الأنشطة الخطرة"؟ وهل سيبت النظام في مسألة النتائج الملازمة لانتهاك الالتزام بالمنع، ومسألة مدى تحديد تلك النتائج وبالتالي مسألة وقفها، أم ستركها دون أن يفصل فيها؟ وأضاف قائلا إنه سيكون من دواعي ارتياحه التام أن تحتل تلك الأسئلة موضعها الملائم في منطق الموضوع الذي خلفه للجنة المقرران الخاصان السابقان، السيد كوينتين - باكستر والسيد باربوثا، وإلا فلن يتسنى للمقرر الخاص تجاهل ما دعا إليه السيد فيراري برافو والسيد سيما من ضرورة الأخذ بمفهوم مسبق صارم بشأن المنع. وما دعا إليه السيد إيكونوميدس من اعتماد نهج شامل إزاء الضرر.

١٣- بيد أن أمام المقرر الخاص شوطا طويلا قبل أن ينجز مهمته إذ إنه، للأسف، قد عالج موضوعاً مختلفاً تماماً عن روح الموضوع السابق. وعليه أن يعود إلى المصادر الأساسية إذا ما أراد لمعالجته لمسألة المنع، بعد العمل الذي اضطلع به المقرر الخاص السابق، السيد باربوثا، أن تحظى بالتأييد الذي سعى للحصول عليه من اللجنة، ولا سيما في الفقرتين ١١٢ و ١١٣ من التقرير.

١٤- وقال إن تحفظاته لا تتعلق بتفسير الموضوع الأساسي وأسلوب معالجته فحسب وإنما تتعلق أيضا بجوهر الموضوع ذاته. ولا يوجد ما يمنع اللجنة من أن تنظر إلى عملها نظرة فاحصة وعن بعد لاستكشاف سبل تحسينه، على ألا يسيطر عليها كليا هاجس الوصول إلى الكمال. ومن هذا المنطلق، أعرب عن شكوكه في إمكانية وضع نهج متجانس لا يخفي التباينات الموجودة بين الدول - التباينات من حيث مستوى التنمية، وسبل الحصول على الدراية العلمية وتطبيقها. وإذا ثبت أن من الممكن وضع نظام متجانس، فإن ما يخشاه هو أن يعبر ذلك النظام عن سحر الأفكار التجريدية والعمومية التي كان يتسم بها القانون الدولي منذ قرنين ولكنها لم تعد تؤثر على واقع الحياة العصرية ولا يمكنها أن تلبي حاجة هذا الواقع إلى القانون الدولي. وعلى أية حال، فلن يفيد مثل هذا النهج في تعزيز قيمة "مبدأ الإنصاف" المشار إليه في الفرع جيم من الفصل السادس من التقرير. بل إنه ينبغي لمثل هذا النظام، إذا أريد له أن يكون أصيلا، أن يقوم على ما لقواعده من صلة وثيقة بالواقع الحالي وعلى تعددية هذه القواعد.

١٥- ومما يدعو إلى العجب أن النظام الأخذ في التشكل ينظر إلى قواعد تقييم الأثر على أنها تخرج تماما عن نطاق القانون الدولي، سواء كان عاما أم إقليميا. إلا أنه إذا أمكن للمرء أن يتصور أن تحديد نوع تقييم الأثر الملائم للنشاط الذي قد يفرض على الضرر هو أمر متروك لسلطة الدول التقديرية، فلا يبدو من غير المعقول إخضاع صحة هذه التقييمات للقانون الدولي. ومن شأن وضع معيار أدنى للدول في إطار النظام الذي تعتزم اللجنة إعداده أن يزيد من مصداقية هذا النظام في نظر المجتمع الدولي، وأن يكون له بالتالي أثر في القانون الداخلي.

١٦- لقد أسند المقرر الخاص في تقريره دوراً غامضاً للضرر. فبدا وكأن للضرر وجهين. الأول هو "عدم الواقعية" الذي ينبغي أن يتخذ أساساً لإقامة نظام للمنع. وبهذا الوجه، يبدو الضرر مرجعاً إلى حد لا يمكن تصوره، وبالتالي يتعين بذل كل ما يمكن بذله لمنعه. فهل يمكن إخضاع هذا الضرر للتقييم مسبقاً؟ وهل يمكن أن يُحدد مسبقاً عدد الدول الملتزمة بمكافحته قبل وقوعه؟

١٧- أما الوجه الثاني الذي يبدو به الضرر فهو "القابلية للتحديد كمياً" من حيث العتبة الحرجة. ولم يعد الأمر يتعلق هنا بمنع الضرر لأن عدد ضحاياه يمكن أن يبلغ الآلاف. ومع ذلك، فقد أدهشه ما ورد في الفقرة ٨٧ من أن من المسلم به أنه لا يمكن تفادي مستوى معين من الضرر في السير العادي لشتى الأنشطة الإنمائية وغيرها من الأنشطة النافعة عندما تتطوي تلك الأنشطة على خطر التسبب في ضرر عابر للحدود. غير أنه من المسلم به أيضاً أن من الواجب تفادي الضرر الملموس العابر للحدود أو منعه باتخاذ جميع التدابير العملية والمعقولة في ظل تلك الظروف. ففي ظل تلك الظروف، يكون للمنع دور مخيف هو تحديد "السير العادي" لنشاط ما، لأن النشاط بحكم تعريفه لا يمكن أن ينفذ ما لم يستوف اشتراطات المنع. وبالتالي، فإن المنع والضرر أمران يستبعد كل منهما الآخر: فالسير العادي لنشاط ما يتفادى الحاجة إلى المنع، كما أن للمنع سلطة "تطهير" الضرر. وتبدو الحالة عندئذ وكأنها لم تحدث قط، حتى لو بلغ عدد الضحايا الآلاف. ولو لم يحدث الضرر، فإن هذا القول لا يصدق بالنسبة للدولة فحسب وإنما يصدق أيضاً بالنسبة لمنفذ النشاط، ما دام النشاط ينفذ طبقاً لاشتراطات المنع. أهذا هو نوع النظام الذي ترغب اللجنة في إرسائه؟ وإذا كان الأمر كذلك، فما هي النتائج المترتبة على نظام للمنع يقوم على أساس مفهوم "الضرر الجسيم" إذا كان الغرض من هذا النظام هو خدمة مصالح الضحايا، أي أضعف الأطراف؟ هذا هو السؤال الذي ينبغي ألا يغيب عن الأذهان عند تدوين قانون المسؤولية.

١٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن السيد يامادا قد أشار إلى طريقة لتعجيل وتيرة العمل بشأن الموضوع وإنه سيحاول، إذا وافقت اللجنة، إعداد مشاريع مواد لعرضها على الفريق العامل. وبالنظر إلى المناقشة المستفيضة التي سبق إجراؤها، سيتسنى إعداد أكبر عدد ممكن من المواد بشأن مضمون المنع. وبالنظر إلى التعليقات التي أبداها الأعضاء، فإن لديه أيضاً انطباعاً بأنه لن يكون من الصعب التوصل إلى اتفاق حول المادتين المقترحتين بشأن النطاق. ويتوقف العدد الفعلي للمواد التي يمكن أن تعتمد اللجنة على الجدول الزمني لعملها.

١٩- وفيما يتعلق بالتحليل الممتاز الذي قدمه السيد بامبو - تشيفوندا، قال إنه يشاطره قلقه إزاء المنعطف الجديد الذي يسير فيه الموضوع. فالاتجاه الذي سار فيه عمل اللجنة على مدى ٢٠ سنة قد تم تضيقه، ولكن ذلك تم بقرار مدروس وبعد مناقشات مستفيضة. ولن تكون ثمة فائدة في إعادة بحث الموضوع. وقال إنه، حين استبعد مسائل معينة من تحليله، لم يقصد على الإطلاق استبعاد إمكانية بحث هذه المسائل بشكل منفصل، حسبما يكون ملائماً، ووفقاً لرغبة اللجنة.

٢٠- وهناك جوانب وجيهة في الحجة القائلة بأن عتبة الضرر - الضرر الجسيم - تعتبر عالية إلى حد مفرط وأن التركيز ينبغي أن ينصب في مرحلة المنع على تفادي أي ضرر قد ينشأ عن أنشطة الدول. فبعد وقوع الضرر الجسيم، قد يكون الوقت متأخراً جداً لمعالجة بعض آثاره المروعة. وهو لا يتفق مع السيد بامبو - تشيفوندا في

رؤيته للفقرة ٨٧ من التقرير. فقد حاول أن يثبت أن الالتزام القانوني يمكن أن يثير اعتراضات كثيرة وعددا من المطالبات إذا تم تجاوز عتبة الضرر الجسيم. والشئ الوحيد الذي يحدث في مرحلة المنع هو اتخاذ بعض الخطوات. ويجب بذل محاولات لكي تظل الأنشطة، ولا سيما الأنشطة التي تنطوي على مخاطر من قبيل تشغيل مفاعل نووي أو مصنع للمواد الكيميائية، على "أنظف" مستوى ممكن. وهذه هي فحوى قواعد تلوث المياه في حوض صرف دولي (قواعد مونتريال)، التي اعتمدها معهد القانون الدولي في عام ١٩٨٢^(٦).

٢١- وكان السيد الخصاونة قد أشار إلى إمكانية تخفيض عتبة الضرر من "الجسيم" إلى "الملوس". أما السيد يامادا، الذي استند إلى معرفته العميقة بمراحل إعداد اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، فقد ذكر بأنه قد تم تمهيد جزء كبير من الطريق، وأن أي انحراف عن خطوط هذا المسار سيفسر تفسيراً خاطئاً. وقال إنه يرى، شخصياً، أن نسبة كبيرة من الرأي العام لن تقبل، فيما يتعلق بالأنشطة المشروعة، بخفض مستوى تقادي أي نوع ممكن من أنواع الضرر.

٢٢- وتابع قائلاً إن تعليق السيد بامبو - تشيفوندا بأن من شأن إدراج مفهوم الإنصاف أن يضر بالبنية المتجانسة يذكر بمقولات أعضاء آخرين؛ غير أن الإشارة وردت أيضاً إلى أن هناك طائفة واسعة التنوع من الاعتبارات تُعد ذات صلة بالموضوع وأن ثمة ترابطاً بين العديد من هذه الاعتبارات. وقال إنه سينظر في جميع التعليقات التي أُبدت ويحاول وضعها في الاعتبار في المرحلة القادمة من عملية الصياغة.

٢٣- كما أنه سيسعى إلى معالجة المشاغل التي أعرب عنها كل من السيد بامبو - تشيفوندا والسيد سيما بشأن النهج القائم على "التدابير المسبقة" مقابل النهج القائم على "التدابير اللاحقة". وما من شك في أن التركيز ينصب على نهج "التدابير المسبقة"؛ وربما استطاع السيد سيما، بصفته رئيس لجنة الصياغة، أن يجد صيغة أفضل من "التدابير المسبقة". والغرض من المصطلح هو الإشارة إلى تدابير الطوارئ الواجب اتخاذها من جانب الدول ومنفذي الأنشطة، كجزء من تقنيات الوقاية، ولكنها لا تُستخدم إلا بعد وقوع الحدث. وثمة مثال على ذلك هو تقنية الوقاية من الحرائق بتركيب مضخات لا تُشغل إلا بعد وقوع الضرر، لا قبله. وكان المقرر الخاص السابق، السيد باربوثا، قد اقترح تدابير لاحتواء الضرر بعد وقوع الحدث، وهي تدابير يمكن وصفها بأنها تدابير علاجية.

٢٤- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه، تمسّياً مع الممارسة السارية حالياً في اللجنة، لم يوجّه أي ثناء للمقرر الخاص على تقريره. ومع ذلك، فهو يجد أن التقرير مثير للإعجاب بسبب تحليله الذكي واقتراحاته الجريئة، على الرغم من أن حجمه يعتبر غير ملائم إلى حد ما. وقال إنه يرحب بمقترحات المقرر الخاص بشأن مبدأ الإنصاف وإنه، شخصياً، لم يطالب باستبعاد ذلك المبدأ الذي يراعي مجموعة الفوارق بين البلدان في مستويات التنمية وسبل الحصول على المعرفة العلمية والقدرة على استخدامها، بل إنه يتساءل عن الطريقة التي يمكن استخدامها لإدراج هذا المبدأ في مشاريع المواد، بغية ضمان استفادة جميع البلدان على قدم المساواة.

ILA, Report of the Sixtieth Conference, Montreal, 1982 (London, 1983), pp. 13 and 535 et seq.

(٦)

٢٥- السيد إيكونوميدس شكر المقرر الخاص على تقريره الأول الذي اعتبره ممتازاً من جميع الجوانب. وقال إن الفقرة ٢٨ قد ذكرت أن المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم^(٧) أصبح قاعدة من قواعد القانون العرفي الدولي. وقد أوضحت محكمة العدل الدولية ذلك في فتاها بشأن مشروعية التهديد باستخدام الأسلحة النووية أو استخدامها، التي جاء فيها أن على الدول التزاماً عاماً بأن تضمن احترام الأنشطة المضطلع بها داخل الإقليم الواقع ضمن ولايتها أو تحت سيطرتها لبيئة الدول الأخرى. ونظراً لأوجه التشابه بين الضرر العابر للحدود والضرر البيئي، ينبغي أن يكون اشتراط الالتزام باليقظة واجب التطبيق على الضرر العابر للحدود، تمثيلاً مع التعليل المنطقي في قضية قناة كورفو (انظر ص ٢٣) المشار إليها في الفقرة ٤٣، بأنه يقع على عاتق كل دولة التزام بعدم استخدام إقليمها عن علم في أعمال منافية لحقوق الدول الأخرى. وعلى اللجنة أن تحلل قاعدة التزام اليقظة وتكييفها مع مشكلة الضرر العابر للحدود.

٢٦- وأضاف قائلاً إنه يتفق مع المقرر الخاص على أن اللجنة ينبغي ألا تعالج سوى مسألة منع الضرر العابر للحدود، لا المسؤولية عن هذا الضرر. وكان السيد ميكولكا قد بين الأسباب بوضوح (الجلسة ٢٥٢٨): فأى مخالفة لنظام المنع تترتب عليها مباشرة المسؤولية الدولية للدول، وهي موضوع منفصل تعالجه اللجنة. وقال إن الفائدة العملية لمفهوم المسؤولية محدودة للغاية، إن لم تكن منعدمة. فالضرر الذي يلحق بدولة أخرى يحدث، في جميع الحالات تقريباً، نتيجة لإهمال جسيم أو لعدم مراعاة الالتزام باليقظة مما يفرض مرة أخرى إلى مجال المسؤولية الدولية. ولذلك فإنه يؤيد رأي السيد يامادا بأنه ينبغي استبعاد الجوانب المفاهيمية بحيث تقتصر معالجة مسألة المنع على جوانب عملية ومحددة.

٢٧- ومضى قائلاً إنه لا يوافق على ما ورد في الاستنتاجات المبينة في الفقرات الفرعية (أ) إلى (هـ) من الفقرة ١١١ من التقرير. وبما أن اللجنة لا تعالج سوى مسألة المنع، فيمكنها أن تحدد عدداً أقل من الأهداف وأن تحاول تغطية منع الضرر العابر للحدود بجميع أنواعه، لا الضرر الجسيم فحسب - أي الضرر الناجم عن أي نوع من الأنشطة، المشروعة وغير المشروعة، الخطرة وغير الخطرة.

٢٨- وقد احتج بأن هذا النهج لن يخدم الدول لأنه يعوق تنميتها الصناعية. وربما كان ذلك صحيحاً. ولكن حماية البيئة يجب أن تحظى بأهمية واضحة على التنمية الصناعية. فمن الممكن دائماً إيجاد المال، ولكن الضرر الجسيم الذي يلحق بالبيئة لا يمكن إصلاحه. ولذلك فهو يرى وجوب إعادة النظر بتعمق في مشروعَي المادتين ١(أ) و ٢(أ). والواقع أن المشروع بأكمله يحتاج، حسبما أشار إلى ذلك السيد بامبو - تشيفوندا، إلى إعادة النظر فيه وربما صياغته من جديد في ضوء التركيز الجديد والهام على المنع وكذلك في ضوء فتوى محكمة العدل الدولية بشأن مشروعية التهديد باستخدام الأسلحة النووية أو استخدامها، المشار إليها أعلاه.

٢٩- وفيما يتعلق بالبواب الثاني من التقرير، قال إنه يوافق على جميع المبادئ المتعلقة بالإجراءات فضلاً عن المبادئ المتعلقة بالمضمون التي عُرِضت بطريقة تثير الإعجاب. غير أن مبادئ الإنصاف وبناء القدرات والحكم

(٧) انظر الجلسة ٢٥٢٩، الحاشية ٧.

الجيد، وإن كانت ذات صلة بالموضوع، ينبغي النظر إليها من زاوية الأجل الطويل. فالمبادئ ينبغي أن تنظم المنع تنظيمًا كاملاً ومتواصلًا. ولكن المشروع يجب أن يعرض حلاً للوضع الذي يتعذر فيه التوصل إلى اتفاق بين الأطراف عن طريق المشاورات والمفاوضات، مما ينطوي على احتمال حدوث ضرر خطير عابر للحدود. ومن ثم ينبغي للمشروع أن ينص على اللجوء الإجمالي إلى إجراء تحقيقات محايدة، استناداً إلى المادة ٣٣ من اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. كما ينبغي أن ينص المشروع صراحة على التزام عام بالتعاون، على غرار الالتزام المنصوص عليه في المادة ٨ من تلك الاتفاقية.

٣٠- وفيما يتعلق باستنتاجات التقرير الأول، أشار إلى الفقرة ٢٢٤ فقال إنه يعتقد أنه ينبغي عدم السماح بتنفيذ النشاط المتنازع عليه إلا بعد استكمال إجراءات التحقيق الأولي. وينبغي إدراج مرحلة إضافية قبل السماح بتنفيذ الفعل الانفرادي. وبالنسبة للفقرة ٢٢٥، ينبغي توضيح أن الدولة تتصرف تصرفاً انفرادياً، ولكن بموجب التزام دولي بتوخي اليقظة ينبغي الاضطلاع به بشكل متجانس قدر الإمكان. وهذا هو الهدف الذي ينبغي للجنة أن تتوخاه. وقال إن لديه شكوكاً جدية بشأن صحة ما ورد في الفقرة ٢٢٦ من الناحية القانونية، ولكن ليست لديه أية صعوبة في رفض هذه الفقرة من حيث ملاءمتها. وقال إنه يوافق تماماً على مضمون الفقرة ٢٢٨ ولكنه يرى، فيما يتعلق بالفقرة ٢٢٩، أن المسؤولية والنتائج المترتبة عليها ينبغي ألا تشكل جزءاً من الدراسة التي تجريها اللجنة.

٣١- السيد هافنر قال إنه ليس متأكداً من المعنى المقصود، من الناحية العملية، بمبدأ واجب التعاون الذي أشار إليه السيد إيكونوميدس. فهل هناك احتمال بأن يفرض المبدأ على الدولة المتأثرة واجباً ينطوي على تكلفة في حين أن الدولة مصدر النشاط هي وحدها التي تستفيد منه؟ فإن كان الأمر كذلك، فسيتعين على الدولة المتأثرة أن تتحمل عبئاً مالياً دون أن تحصل على أي مكسب مواز. وثمة احتمال آخر هو أن المبدأ ينبغي أن يفسر فقط على أنه يعتبر عن شيء يمكن التعبير عنه بعبارة حسن النية، أي أنه يتعين أيضاً على الدولة المتأثرة أن تتصرف بحسن نية. وقال إنه يشك في وجوب تطبيق المبدأ بمعناه الواسع جداً الذي يفهم به.

٣٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه قد أحاط علماً بالنقاط التي أثارها السيد إيكونوميدس وإنه قد استجاب بالفعل لموضوعه الرئيسي المتمثل في إعطاء توجه جديد لمفهوم المنع. وهو يرحب بتعليقات أعضاء اللجنة الآخرين على تلك المسألة.

٣٣- وأضاف قائلاً إنه يؤيد رأي السيد إيكونوميدس بأن محكمة العدل الدولية قد أدرجت بالفعل مفهوم الأمن في مجموعة قوانين البيئة. غير أن المحكمة لم تدخل في التفاصيل المتعلقة بمعنى هذا المفهوم. ويحتاج الأمر إلى أن تكون شتى جوانب هذه المسألة البالغة التعقيد موضع نقاش إضافي في سياق مشاريع المواد التي تعدها اللجنة. فقد سبق أن نوقش العديد من النقاط المثارة حالياً، كما حدث مثلاً في إطار صياغة المواد المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. وكانت اللجنة قد توصلت إلى قدر من التفاهم بشأن أساليب حل المشاكل. والمطلوب الآن هو معرفة ما إذا كان ينبغي لها أن تذهب إلى أبعد من ذلك. فلم لا تنظر اللجنة، فيما يتعلق بمسألة المنع على سبيل المثال، في جميع أنواع الضرر بدلاً من الاقتصار على الضرر العابر للحدود؟

٣٤- وقال إنه قد فهم بوضوح التلميح بأن أعضاء آخرين كانوا سيحررون الباب الثاني من التقرير بطريقة مختلفة تماماً. وهو، من جانبه، قد بدأ عمله بسؤال عما تمثله بالنسبة للمشغل النتائج المترتبة، من الناحية العملية، على مبدأ المنع ومبدأ الملوث يدفع، وقد عرض إجابات في شكل المفاهيم العامة الواردة في التقرير. وأوضح أن المنع مفهوم متعدد المستويات وأنه لا يدعي بأن تقريره يمثل تحليلاً شاملاً بل هو محاولة لعرض المسائل التي يمكن أن تنشأ من الناحية العملية في شكل حالات قانونية ونتائج مترتبة عليها.

٣٥- وأضاف قائلاً إن الوضع الأمثل هو منع جميع أنواع الضرر، ولكن ذلك مستحيل. وبالتالي فإن أساس النهج الذي تتبعه اللجنة ينبغي أن يتمثل في معايير يترتب عليها التزام قانوني عند حدوث خطأ ما، أي عند النقطة التي تبدأ عندها النتائج القانونية. والنهج البديل هو أن تبدأ النتائج القانونية حتى قبل وقوع الضرر. ومن الأمثلة على ذلك أن الأمر قد يحتاج إلى فرض جزاءات على دولة لم تعتمد قوانين وطنية بشأن المنع، أو أن بعض الدول قد تحتاج إلى المساعدة أو 'التشجيع' في شكل جزاءات كيما تحسن قوانينها.

٣٦- السيد إيكونوميديس قال إنه لا يمكنه أن يذهب إلى ذلك المدى البعيد الذي ذهب إليه السيد هافنر. وينبغي تفسير الالتزام بالتعاون بحسن نية في سياق علاقات حسن الجوار. أما مسألة تكلفة أي إجراء فهي مسألة تخص الطرفين المعنيين. كما أنه لا يوافق على رأي المقرر الخاص بشأن دور محكمة العدل الدولية. ذلك أن المحكمة لم تضع القانون الدولي وإنما تطبقه فحسب. وعلى اللجنة أن تضع قواعد القانون الدولي إذا رأت أنها ستعود بالفائدة.

٣٧- وبما أن الضرر سيحدث دائماً، فإن المقرر الخاص يقترح تعيين حد أدنى للضرر يبدأ بعده رد الفعل. وهذه سياسة سينة. فالهدف، حتى وإن بدا مثالياً، هو منع جميع أنواع الضرر.

٣٨- السيد هافنر قال إن المقرر الخاص قد أثار نقطة مهمة لم توضح من قبل، وهي معرفة ما إذا كانت النتائج القانونية لا تنشأ إلا بعد حدوث الضرر أم أنها يمكن أن تنشأ عن عدم الامتثال للالتزام المنع. وقد اتخذ المقرر الخاص الموقف الأول. غير أن الدولة التي لا تمتثل للالتزام المنع تتسبب، تلقائياً، في زيادة احتمالات وقوع الضرر، ويجب أن تتحمل المسؤولية عن ذلك. ويجب أن تعمل اللجنة على إيجاد حل لهذه المسألة.

٣٩- السيد براونلي قال إن المقرر الخاص، إذ يحاول وضع تعريف للمنع، قد يجلب لنفسه المتاعب. فالأمر الواضح هو أن الالتزام بالمنع هو من معطيات السياسة وأن الباب الأول من التقرير يوفر الوسائل الكفيلة بمواصلة هذه السياسة.

٤٠- وفيما يتعلق بالنقطة التي أثارها السيد هافنر، قال إنه يفترض أن لمشروع المواد، في مجمله، منطقته الخاص وأنه يمثل إضافة محددة إلى الأدوات القانونية الموجودة كجزء من التطوير التدريجي لموضوع مسؤولية الدول. واستطرد قائلاً إنه لا يفهم كيف ستمكن اللجنة من أن تربط، بشكل مفيد، بين مشروع المواد وبين جميع النتائج القانونية الأخرى المحتمل أن تترتب على وجود خطر يهدد دولة مجاورة، ذلك لأن مجالات القانون الدولي المختلفة - قانون المعاهدات وقانون مسؤولية الدول، على سبيل المثال - قد تكون واجبة التطبيق في مجموعة

مختلفة من الظروف، كما أنها قد تتداخل. وينبغي ألا تحاول لجنة الصياغة أن تستبق هذه الحالة فتضع مجموعة خاصة بها من المواد بإمكانياتها المتواضعة.

٤١- السيد هافنر قال إن هناك عدة نهوج ممكنة. فقد تعتبر اللجنة أن قواعد المنع التفصيلية التي وضعتها هي قواعد غير كافية، ولكن ليس هذا هو غرضها في الواقع. وكبديل لذلك، يمكن للجنة أن تنظر إلى تلك القواعد على أنها نظام قائم بذاته تترتب عليه نتائجها الخاصة به، ولكن من شأن هذا البديل أن يزيد المهمة تعقيداً. وفي حالة مسؤولية الدول، تتسم نتائج الفعل غير المشروع بقدر مفرط من المرونة إلى درجة أنها يمكن أن تنشأ من عدم الامتثال للالتزام بالمنع. وينبغي ترك الأمور على ما هي عليه في الوقت الحاضر، وإلا فسيكون على اللجنة أن تناقش مسائل تتجاوز نطاق اختصاصها إلى حد بعيد.

٤٢- السيد سيما قال إن من الواضح أن ثمة اختلافاً بين أسلوب تفكير السيد براونلي وأسلوب تفكير السيد هافنر، أي بين الموقف العملي جداً الذي يتخذه السيد براونلي وأسلوب التفكير المنهجي الذي ينتهجه السيد هافنر والذي تنقيد به اللجنة إلى حد ما. وليس هناك ما يمنع اللجنة من أن تتساءل عما إذا كان ينبغي لها، بالنظر إلى وجود واجب المنع، أن تتمسك بالنتائج القانونية بصرف النظر عن الضرر أم أن النتائج لا تنشأ إلا عند وقوع الضرر؛ وبكلام آخر، أن مسألة كيفية الربط بين الالتزام القانوني الدولي بالمنع وبين مسؤولية الدول هي مسألة تدخل بالفعل في نطاق ولاية اللجنة.

٤٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن اللجنة لن تستطيع، ما لم تفهم جميع جوانب مسألة المنع، أن تضع تعريفاً ملائماً لاشتراط "اليقظة الواجبة"، ولن يتسنى لها بالتالي أن تناقش نتائج عدم الامتثال للالتزام بالمنع. وهو أيضاً يفضل نهج السيد براونلي، أي ترك بعض التفاصيل لتتولاها الدول المعنية بأنشطة محددة والتي سيكون لكل منها نظامها الخاص القائم بذاته، كما في حالات المفاعلات النووية والمجاري المائية ومصانع المواد الكيميائية مثلاً. ومع ظهور أنشطة جديدة، ستوضع قواعد بشأن إدارتها، وربما تم ذلك في شكل ملخص تخطيطي على غرار الملخص التخطيطي الذي أعده السيد كوينتين - باكستر^(٨)، أو على أساس ملخص تخطيطي تضعه اللجنة. والواقع أن جميع المقررين الخاصين الذين درسوا الموضوع قد أكدوا على أنه لا يمكن النص مسبقاً على مبادئ تنظم جميع الحالات. وأقصى ما يمكن القيام به هو حث الدول على التفاهم والاتفاق على ترتيبات تتعلق بمسائل مثل التكاليف والتعويض وغير ذلك من المسائل.

٤٤- وأوضح أن الفقرة ٢٢٦ تتوقف عند تلك النقطة. ففي حالة عدم الامتثال للإجراءات المنصوص عليها في مشروع المواد، قد تتوصل الدول المعنية أو لا تتوصل إلى اتفاق حول كيفية التصرف. وهذا هو السياق الذي اقترح فيه السيد إيكونوميديس إجراءً لتسوية المنازعات بحيث لا يُسمح بتطبيق تدابير المنع الانفرادية إلا بعد استفاد ذلك الإجراء. وقد تنشأ حالة تباشر فيها إجراءات معينة - الإخطار، التشاور، التفاوض، وتسوية النزاع - دون أن يكون هناك أي ضرر قد وقع بالفعل. ومباشرة هذه الإجراءات هي التزام في حد ذاتها. وقال إن الفقرتين ٢٢٩

(٨) انظر الجلسة ٢٥٢٨، الحاشية ١٢.

و٢٣٠ من تقريره تتناولان الجزاءات التي قد يقتضيها الأمر بعد تلك النقطة. وقد أكد في الفقرة ٢٣١ على أن مختلف واجبات المنع هي واجبات ينتظر من الدول أن تضطلع بها بمحض إرادتها وبصورة طوعية. وقليلة هي الأنشطة التي تنطوي على مخاطر والتي يقصد من تنفيذها الإضرار المتعمد بدولة أخرى؛ فمعظم الأنشطة هي أنشطة إنمائية تنطوي على مخاطر تهدد الدولة المصدر ذاتها. وقد أظهرت الدول، في علاقاتها المتبادلة، نزعة عملية في التوصل إلى التركيبة الصحيحة للتنفيذ.

٤٥- وتابع قائلاً إنه قد لفت الانتباه في الفقرة ٢٣٢ إلى حالة الدول القادرة على مراعاة الالتزامات الراسخة ولكنها لا تفعل ذلك. ويجب أيضاً دراسة هذه الحالة مقترنة بمسألة النتائج القانونية، وهو استنتاج توصلت إليه حلقة العمل التي عقدها فريق خبراء برنامج الأمم المتحدة للبيئة.

٤٦- ومن المهم ألا يغيب عن الأذهان أن المسؤولية، في مجال مسؤولية الدول، هي مسؤولية الدولة وليست مسؤولية الفرد. ذلك أن الخطوات التي يمكن للدولة أن تتخذها تجاه منفذي أنشطتها، قبل أن تصبح دولة مجاورة معنية بالنشاط، للتأكد من استيفاء معاييرها هي خطوات تشكل أيضاً جزءاً من النتائج القانونية. وهذا مجال صعب للغاية، ومن الضروري أن تناقشه اللجنة بمزيد من التعمق.

٤٧- السيد براونلي قال إن المسألة العامة المتعلقة بالنتائج القانونية المحددة المترتبة على انتهاك الالتزامات قيد النظر تفضي إلى التساؤل عن مركز الصك الذي تعتمزم اللجنة إعداده. وبالنظر إلى أن المبادئ المشار إليها تدخل في نطاق التطوير التدريجي، فقد كان يفترض حتى الآن أن اللجنة ستكتفي بإدراجها في إعلان يُحال إلى الجمعية العامة لاعتماده، على أمل أن تكتسب هذه المبادئ في نهاية الأمر، ومن خلال القبول التدريجي، مركز مبادئ القانون العرفي. وهناك إمكانية أخرى تتمثل في صياغة نظام قائم بذاته تدمج فيه أحكام تتعلق بتسوية المنازعات، ولكن نظراً للجدل الدائر حول موضوع تسوية المنازعات في سياق مسؤولية الدول، قد يكون من غير المستصوب اللجوء إلى هذه الإمكانية في الحالة الراهنة. فما هي الأداة التي يفكر فيها المقرر الخاص؟

٤٨- السيد روزنستوك قال إن موضوع المسؤولية التي تترتب بشكل أو بآخر على انتهاك التزام هو موضوع منفصل عن مسألة ما إذا كان يوجد أم لا يوجد التزام. وسيتناول الصك المزمع أن تصدره لجنة الصياغة هذه المسألة الأخيرة. ومن الواضح أن انتهاك الالتزام يستتبع نتائج قانونية. أما فيما يتعلق بالجملة الواردة في الفقرة ٢٣٢ والتي أشار إليها المقرر الخاص، عن حالة الدول التي لا تراعي الالتزامات الموضوعية أو المتعهد بها وإن كانت قادرة على ذلك، فإن صيغتها غير موفقة لأنها تفرط في إبراز العوامل الذاتية. ويمكن القول بالتأكيد إن الغرض من الالتزام ليس منع الضرر وإنما هو التزام بانتهاج سلوك معين. وينبغي ألا تتجه الصيغة نحو تصور ذاتي للمسألة.

٤٩- السيد هافنر قال إن الفكرة القائلة بأن المسؤولية لا تنشأ إلا في حالة وجود ضرر فعلي لا تتماشى مع الممارسة العملية فيما يتعلق، على سبيل المثال، بمنشآت الطاقة النووية التي يتم تشغيلها دون توفر تدابير أمان ملائمة. وقد بُذل في السنوات الأخيرة جهد دبلوماسي هائل بشأن هذه المسائل أفضى، في جملة أمور، إلى قيام الوكالة الدولية للطاقة الذرية في عام ١٩٩٧ بوضع الاتفاقية بشأن التعويض الإضافي عن الضرر النووي. وقال إنه

لا يمكن أن يتصور، حتى في حالة عدم وجود ضرر، ألا تترتب على انتهاك الاتفاقية أية مسؤولية أو أية نتائج قانونية بموجب قانون المعاهدات.

٥٠- السيد سيما علق بأن هناك عددا من المسائل معروضة على اللجنة، منها مسألة النتائج القانونية المتصلة بواجب المنع الأساسي. وقال إنه، شأنه في ذلك شأن السيد هافنر، يرى أن ثمة حاجة إلى تناول هذه المسألة وإن كان يسلم بأنها تخرج عن نطاق ولاية المقرر الخاص الحالية. وثمة مسألة أخرى، منفصلة، هي مسألة النظم القائمة بذاتها. وفي رأيه أن تجزئة القانون الدولي إلى أجزاء منفصلة لن تساعد في تحقيق تكامله وفعاليته.

٥١- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن من المؤكد أنه سيتعين على اللجنة أن تبحث، في مرحلة لاحقة، مسألة النتائج القانونية التي يمكن أن تترتب على إخفاق دولة ما في أداء واجبات المنع أو في الامتثال لالتزام بسلوك معين.

٥٢- السيد إيكونوميدس أشار إلى أن النتائج القانونية التي تنشأ في حالة لم يحدث فيها أي ضرر بل انتهاك لالتزام تختلف من حالة إلى أخرى، وفقاً لطبيعة الالتزام المحدد الذي تعهدت به الدولة المعنية. وهو يرى أن مشروع المواد بشأن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة ينبغي أن يتضمن نصاً قانونياً مخصصاً يبين بوضوح أن جميع النظم القائمة بذاتها التي قد يكون لها تأثير على حالة معينة ينبغي أن تظل سارية. وفيما يتعلق بالنقطة التي أثارها المقرر الخاص، فإن الضرر العابر للحدود قضية في غاية الخطورة، كما أن المنع مسألة حساسة للغاية. وبالتالي، ينبغي توخي أكبر قدر من الحيطة لدى وضع تعريف واسع النطاق لمصطلح "الضرر"، كما أن الأمر سيحتاج إلى أن تناقش في وقت لاحق مسألة النتائج التي يتعين إدراجها في مشروع المواد.

٥٣- السيد براونلي قال إنه لا يزال مع الأسف غير متأكد من الشكل النهائي للوثيقة المزمع أن تصدرها اللجنة. فهل ستكون في شكل إعلان يتضمن عددا من المبادئ المحددة للمعايير، وإن كانت مبادئ إجرائية، لاستكمال القانون القائم بشأن مسؤولية الدول فيما يتعلق بالمخاطر والأضرار العابرة للحدود، أم في شكل اتفاقية، تشمل أو لا تشمل آلية لتسوية المنازعات وتنص على التزامات بسلوك معين؟ وفي الحالة الأخيرة، من الواضح أن الدول التي تنتهك تلك الالتزامات ستتحمل المسؤولية طبقاً للمعاهدة. وفي حالة حدوث كارثة عابرة للحدود، يكون انتهاك واجب المنع المنصوص عليه في معاهدة ما مكملاً للمطالبة التي تقدمها الدولة المضرومة، استناداً إلى انتهاك القانون العرفي. ولا يمكن، في رأيه، الفصل بين مسألة الشكل النهائي وبين الجدل الحالي.

٥٤- السيد هافنر قال إن نتائج عدم الوفاء بواجب ما تتوقف على طبيعة ذلك الواجب. والمشكلة هي أن استنتاجات التقرير الأول يمكن تفسيرها على أنها تنطبق حتى على الحالات التي يوجد فيها بالفعل التزام قانوني. وينبغي بالتالي إزالة هذا الانطباع.

٥٥- السيد براونلي قال إنه يوافق على أنه ينبغي للجنة أن تحرص على عدم المساس بالإمكانات المتاحة في القانون الدولي العام من خلال ما يقال في إطار عنوان التطوير التدريجي.

٥٦- السيد دوغارد هنا المقرر الخاص على دراسته الشاملة التي ستتيح للجنة أن تواصل بشكل إيجابي سعيها إلى تحقيق توافق في الآراء حول موضوع منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة. وقال إن بعض الأعضاء قد انتقدوا الفقرة ٢٣٢ من استنتاجات التقرير الأول لأنها ذات طابع سياسي مفرط. صحيح أن التقرير يتناول القضايا الواردة في تلك الفقرة في سياق سياسي، ولكنه يفعل ذلك بشكل صريح ومتفتح؛ ولم يكن بالإمكان، في رأيه، التغاضي عن تلك القضايا.

٥٧- وأضاف قائلاً إن التزام البلدان النامية تجاه حماية البيئة واضح من خلال صكوك مثل الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب. وفي الوقت نفسه، من المحتم أن ينشأ في البلدان الأفقر تنازع بين مصالح حماية البيئة والحق في التنمية. ويتعين أن تؤخذ في الاعتبار، في هذا الصدد، مسألة الضرر العابر للحدود المحتمل أن ينجم عن أنشطة الشركات الأجنبية والنتائج المترتبة على انقسام الشمال والجنوب في هذا المجال. وقد أشار المقرر الخاص، في الفقرتين ٢٠٥ و ٢٠٧ من التقرير، إلى تلك المشاكل وإلى المبادئ ذات الصلة من إعلان ريو^(٩)، في حين اقترح في الفقرة ٢١٠ عدداً من الخطوات المختلفة التي يمكن اتخاذها. وأشار إلى أن مثل هذه الأفكار لم يسبق أن طرحت على نحو بارز في عمل اللجنة وسأل عما إذا كان المقرر الخاص يعترم إدراج المبادئ المشار إليها في الفرع جيم والفقرة ٢٣٢ من الفصل السادس في متن مشروع المواد أم في التعليق. وأضاف قائلاً إن سؤال السيد براونلي بشأن الشكل الذي سيتخذه مشروع المواد هو سؤال في محله تماماً. وقال إنه شخصياً يشك في أن المبادئ التي يمكن النص عليها في إعلان ستكون مقبولة في معاهدة متعددة الأطراف.

٥٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن الأفكار التي أشار إليها السيد دوغارد هي موضع مناقشة في محافل أخرى وإنها، حسبما أشار إلى ذلك السيد روزنستوك، لا تدخل ضمن ولاية اللجنة فيما يتعلق بالموضوع قيد النظر. أما بشأن الشكل الذي سيتخذه مشروع المواد، فليس لديه اقتراح واضح المعالم ولكنه ينتظر الحصول على إرشادات من رئيس لجنة الصياغة ومن أعضاء آخرين. ولا شك في أن تطبيق نهج مرن سيحقق أفضل النتائج.

٥٩- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه لا يرى أي داع للتركيز على الفرق بين المبادئ الإجرائية من ناحية والمبادئ الخاصة بالمضمون من ناحية أخرى؛ فهناك قدر كبير من التداخل بين المجالين، خاصة من حيث الحيلة والحكم الجيد. وربما كان مبدأ الإنصاف هو المبدأ الوحيد الذي يمثل منعطفاً جديداً تماماً عن مسار عمل المقررين الخاصين السابقين. أما بالنسبة لموضوع الشكل الذي سيتخذه الصك المقترح، فلا توجد في رأيه حاجة عاجلة إلى اتخاذ قرار بشأنه؛ فعلى أية حال، ليس المقصود إصدار قائمة مبادئ.

تنظيم أعمال الدورة (تابع)*

[البند ١ من جدول الأعمال]

٦٠- الرئيس أعلن أن الفريق العامل المعني بموضوع الجنسية في حالة خلافة الدول قد تشكل من الأعضاء التالية أسماؤهم: السيد ميكولكا (رئيساً ومقرراً خاصاً)، السيد آدو، السيد أيكونوميدس، والسيد البحارنة، والسيد براونلي، والسيد روزنستوك، والسيد غالتسكي، والسيد كانديوتي، والسيد هافنر، والسيد دوغارد بصفته عضواً بحكم منصبه.

رُفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٣١

يوم الجمعة، ١٥ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد كاندويوتي، السيد السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)

(A/CN.4/483. sect.. D، و A/CN.4/487 و Add.1^(١)، و A/CN.4/L.556، و A/CN.4/L.568)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (ختام)

١- السيد آدو قال إنه يؤيد الاستنتاجات التي توصل إليها المقرر الخاص في تقريره الأول (A/CN.4/487 و Add.1) ويرى بوجه خاص أن من اللازم إحالة مشروع المواد الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين^(٢) إلى لجنة الصياغة لتتظر فيه. ولاحظ السيد آدو، في معرض الإشارة إلى أحكام مشاريع المواد ٤ و ٥ و ١٠ و ١٣، أنها بصورة عامة ستجبر الدول على منع وقوع الضرر، أو تخفيف آثاره، أو جبره أو تعويض الدولة المتضررة، وإخطار الدول الأخرى بالمخاطر التي تتطوي عليها الأنشطة المزمع الاضطلاع بها. ومضى قائلاً إن من اللازم، كما قال السيد هافنر، أن يُعرّف الضرر وأن يعكف المقرر الخاص على النظر في هذه المسألة. إن "الضرر" و"الخطر" مفهومان أساسيان ليس من السهل تعريفهما ببساطة ودقة. وقد أحصيت مجموعة كبيرة من الحالات المتنوعة جداً باعتبارها تشكل خطراً بيئياً عابراً للحدود، إلا أنه لم يظهر أي تعريف عام جدير بأن يحظى

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٢) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

بالحجية. ويبدو مع ذلك من المشروع التأكيد على أن هذا المفهوم لا ينطبق على كافة الآثار الضارة الناجمة عن عوامل بيئية عابرة للحدود وأنه يلزم توافر أربعة شروط في هذا الشأن.

٢- الشرط الأول هو ضرورة أن يكون الضرر ناجماً عن نشاط بشري، وليس من حالة القوة القاهرة والحالة العارضة. وتستثنى أيضاً الآثار الضارة الناجمة عن عوامل بيئية ليست لها علاقة سببية مباشرة عقلاً بنشاط بشري. والشرط الثاني هو ضرورة أن يكون الضرر ناجماً عن أثر مادي للنشاط البشري. والشرط الثالث هو ضرورة أن تعبر الآثار المادية حدوداً وطنية. أما الشرط الرابع فهو أن يكون الضرر ذا شأن أو كبيراً. غير أن هذا الشرط الأخير يترك المجال مفتوحاً لمعايير التقدير الذاتي مما عرضه للانتقاد. وقال السيد آدو إنه مع ذلك يرى من المهم جداً تحديد عتبة للضرر عند تعريف الضرر ذي الشأن قانونياً، لأن التعديلات على البيئة منتشرة جداً وعديدة.

٣- فضلاً عن ذلك ينبغي أن يستتبع عدم الوفاء بالالتزامات المتعلقة بالمتعاقدين مسؤولية الدولة. وبموجب مبادئ مسؤولية الدول، تعتبر الدول مسؤولة عن انتهاكاتها للقانون الدولي. وانتهاكات القانون الدولي التعاهدي أو العرفي هذه تجيز للدولة المتضررة التقدم بمطالبة إلى الدولة المرتكبة لها بالطريق الدبلوماسي أو اللجوء إلى الآليات الدولية إن وجدت. ويجب أن يستتبع عدم احترام قواعد المنع مسؤولية الدول حتى في حالة عدم وقوع ضرر لأنه يعتبر انتهاكاً للقانون الدولي.

٤- ومن المشاكل التي ما زالت قائمة الحالة التي لا تكون فيها الدولة نفسها هي مسبب الضرر البيئي العابر للحدود وإنما جهة مستثمرة خاصة كشركة عبر وطنية. وربما كانت هذه هي الحالة التي ينبغي أن يستخدم فيها مبدأ "الدفع على الملوثة"، لكن السيد آدو قال إنه سيكون ممكناً لو أن المقرر الخاص قدم إيضاحات في هذا الشأن.

٥- ويوجد بالتأكيد فرق كبير بين موضوع المسؤولية الدولية (*liability*) وموضوع مسؤولية الدول. وتتوقف مسؤولية الدول على حدوث انتهاك سابق للقانون الدولي، في حين أن المسؤولية الدولية (*liability*) تجسد محاولة لتطوير فرع من فروع القانون كي يتسنى تحميل الدولة المسؤولية الدولية عن الآثار الضارة لنشاط لا يحظره في حد ذاته القانون الدولي. ومن المشكوك فيه إمكان النص على قواعد منع تحت هذا البند.

٦- وفيما يخص الفقرة ٢٢٩ من التقرير، قال إن من اللازم أن يستتبع أي تقصير في التزامات المنع مسؤولية الدولة. وهذه هي الطريقة الوحيدة لضمان قيام الدول التي عقدت هذه الالتزامات بحملها على محمل الجد. أما فيما يخص الفقرة ٢٣٠، فقد خلُص المقرر الخاص إلى أن عدم وفاء المشغل بالالتزام بالمنع يستتبع بالضرورة، كما هو متوقع، الآثار المنصوص عليها في القوانين الوطنية التي تم بموجبها منح الإذن. ويمكن التساؤل عما يمكن أن يحدث إذا لم ينص التشريع الوطني على جزاء مدني أو إذا لم يتطرق لهذه الآثار.

٧- وفي الختام قال السيد آدو إنه يؤيد التوصيات التي قدمها الفريق العامل في الفقرتين ٤ و ٥ من تقريره في الدورة الثامنة والأربعين للجنة وحث المقرر الخاص أن يقوم في أقرب وقت ممكن بوضع مشاريع مواد بالاستناد إلى المشاريع التي اقترحها الفريق العامل.

٨- السيد الخصاونة أشار إلى أن الاستدلال القانوني، كما ذكر السيد كوينتين - باكستر، لا يجيز سوى مبدأين فقط للالتزام هما المسؤولية عن الخطأ والمسؤولية عن الضرر في غياب الخطأ. وتستند هذه المسؤولية الأخيرة، بالنهاية، إلى مبدأ الإنصاف الذي يقضي ألا تتحمل الضحية البرينة الضرر وحدها. وقد طورت الدول، وخاصة الدول الصناعية، هذا المبدأ تدريجياً على الصعيد الوطني استجابة لمتطلبات الحياة العصرية، حيث أن الاضطلاع بعدد من الأنشطة الضرورية فيها يمكن أن يسبب ضرراً بالفعل. ويتوقف نجاح هذا المبدأ على وجود نظام حصري للتأمين وإعادة التأمين يمول تمويلاً جيداً. ولا يوجد نظام كهذا على الصعيد الدولي، إلا أنه ليس هناك على الإطلاق ما يمنع من وضع تنظيم مناسب في إطار التطوير التدريجي للقانون، وإن كان لا ينبغي الانخداع بذلك، لأن درجة التطوير التدريجي اللازمة لتحقيق هذا الغرض أكبر من الدرجة التي ألفتها أغلبية الدول.

٩- وقد ألقى الضوء على هذا الموضوع لأول مرة عندما بحثت اللجنة ظروف استبعاد عدم المشروعية في إطار دراسة مسؤولية الدول. بيد أن هذه الظروف تشمل الضرر البيئي الناجم عن أنشطة مشروعة والأضرار الأخرى غير المادية. وهناك مثال تقليدي لذلك هو حالة الدولة التي تقوم، عملاً باتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، بتفتيش حمولة سفينة تشك في أنها تنقل مخدرات أو بضائع مهربة وهي حالة استبعدت فيها بداهة عدم المشروعية حتى إن لم تكتشف أية بضاعة محظورة ونجم عن هذا النشاط مع ذلك ضرر. لهذا فإن تقليص نطاق تطبيق المشروع لاستثناء هذه الأنشطة، كما اقترح المقرر الخاص في الفقرة ١١١ من تقريره، يمكن أن يقوض وحدة الهدف في مشروع المواد.

١٠- ومضى السيد الخصاونة قائلًا إنه فضلاً عن ذلك يتساءل فيما يخص هذا الموضوع، الذي كان من المفروض أن يسد فجوة في نظام الالتزامات المرتأى في إطار مسؤولية الدول، عن الداعي إلى إخضاع موضوع منع الضرر العابر للحدود والناشئ عن أنشطة خطيرة لهذا التغيير الجذري وتحويله إلى موضوع بيئي. ولعل السبب في ذلك هو أن الوقاية خير من العلاج، الأمر الذي لا يعارضه أحد، حتى وإن كان الناس في الواقع أسرع إلى الاختصاص في قضايا بعد وقوع الضرر، منهم إلى الاستعداد لتوخي الحذر عند الاضطلاع بنشاط. لهذا فإن المنع اللاحق، مهما بدا من تناقض العبارة، يطابق تماماً الواقع العملي. وعلى أية حال فإن صلب الموضوع هو وقوع الضرر وليس المنع، وإذا تمكنت اللجنة من تحديد آثار الضرر فستكون قد أدت الدور المنوط بها.

١١- وفيما يخص المنع، سرد المقرر الخاص عدداً من المبادئ المتعلقة بالإجراءات وبمضمون الالتزام بالمنع على حد سواء. أما هذه المبادئ فقد ذكرت بعبارات عامة إلى حد ما، ربما بقصد إقامة توازن بين الحق في التنمية المستدامة والحق في بيئة غير ملوثة. ويمكن بطبيعة الحال استنتاج قواعد مختلفة من هذه المبادئ، ولكن إذا كان قد تقرر معالجة المنع على حدة لأن الوقاية خير من العلاج، فلا بد أن ينصب هدف اللجنة على وضع نظام يكون الالتزام بالمنع في إطاره، في بعض المجالات، التزاماً بنتيجة لا التزاماً بأداء. إن قاعدة اليقظة الواجبة هامة جداً، إلا أنه لا ينبغي نسيان ما حدث من تقليص لنطاق الموضوع عدة مرات: أولاً باستثناء الأنشطة المادية؛ ثانياً بقصر الموضوع على الأنشطة البالغة الخطورة؛ وثالثاً بجعل المسؤولية تتعقد عند تجاوز عتبة محددة يؤدي تعديها، في حالة وقوع ضرر، إلى استحالة جبر هذا الضرر تقريباً. فالأمر يتعلق إذن بأضعف تعبير عن المثل "استعمل ما لك

دون الإضرار بالغير". وأخيراً، قال السيد الخصاونة إنه لا يسعه تأييد الاقتراح الوارد في الفقرة ٢٢٦ من التقرير ومؤداه أن عدم الوفاء بالالتزام باتخاذ تدابير وقائية لا يستتبع أي أثر قانوني.

١٢- السيد هافنر قال إنه يقر بأن من الممكن في بعض المجالات النص على التزام بنتيجة ولكن السؤال هو ما هي هذه المجالات. وتساءل فضلاً عن ذلك، فيما يتعلق بالأنشطة، العديدة جداً، التي يمارسها مشغلون خاصون عما إذا لم يكن من المبالغ فيه تحميل الدولة المسؤولية عن الضرر الذي قد تسببه هذه الأنشطة. ويتعلق الأمر هنا بمسألة هامة من وجهة النظر الاقتصادية.

١٣- السيد الخصاونة قال إن الجواب في رأيه يتوقف على الأهمية النسبية المعلقة على التنمية من جهة، وعلى منع الضرر من جهة أخرى. ويبدو أن عهد تحقيق التنمية بأي ثمن قد مضى، وتقول الشريعة الإسلامية في هذا الصدد إن تجنب الضرر مقدم على جلب المنفعة. وفي الحالات المرتآة سيكون من الصعب جبر الضرر لا سيما وأن عدد الأنشطة الخطيرة التي يمارسها مشغلون خاصون لا يني يتزايد بسبب الخصخصة. ويتعلق الأمر هنا بمسألة هامة إذا أريد لنظام المنع أن يكون فعالاً حقاً.

١٤- السيد براونلي قال إنه يجب التزام الحذر عند إعداد قواعد في مجال المنع وعدم اعتماد قواعد تكون أخف إلزاماً من القواعد التي تفرضها بالفعل مسؤولية الدول على هذه الدول في مختلف السياقات. ودون الذهاب إلى حد تضمين المشروع شرطاً وقائياً يبين أنه لا ينبغي اعتبار القواعد الواردة أقل صرامة من القواعد القائمة بالفعل في القانون الدولي العرفي، ينبغي على اللجنة توخي الحذر وعدم نسيان أن من واجب الدولة بالفعل في حالات عديدة أن تراقب نشاط المشغل الخاص. وفيما يتعلق، من جهة أخرى، بالمسؤولية الناشئة عن غير خطأ ورأي السيد كوينتين - باكستر، قال السيد براونلي إنه يستغرب أن تفهم المسؤولية الناشئة عن غير خطأ بمعناها الحرفي. ففي نظام القانون العام (common law) على الأقل، ينقلب عبء الإثبات فقط بمعنى أنه يتعين على المدعى عليه أن يبرئ نفسه وأن يثبت أنه لم يرتكب الخطأ.

١٥- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه يستخلص من نتائج المناقشة أن محاولته تلخيص المفاهيم العديدة المتصلة بالموضوع قيد النظر أثارت بعض الالتباس فيما يعتقد. وهذا مفهوم تماماً لا سيما وأن الباب الثاني من التقرير يغطي ميداناً لم يتم حتى الآن التوصل إلى إجماع في الآراء بشأنه على الرغم من دراسته في محافل عديدة. وعلى أية حال، فقد كانت بعض الأفكار التي أبدت مثرية للغاية وينبغي بالتأكيد أن تعرضها للجنة على المجتمع الدولي في إطار التطوير التدريجي للموضوع.

١٦- ومن بين المسائل التي تطرق إليها الباب الأول من التقرير إثارة أكبر قدر من التعليقات خلال المناقشة مسألة عتبة الضرر. وفي هذا الصدد ينبغي إزالة سوء الفهم: فليس القصد من النص على العتبة إعفاء الدول من اتخاذ التدابير الضرورية لمنع أي ضرر، وإنما إقامة علاقة قانونية فيما بين الدول المعنية. ويبدو في هذا السياق المقبول من الجميع أن الضرورة تقضي بإيجاد عتبة معقولة، وقد سبق، لذلك، التعليق بإسهاب على النعت "جسيم" في التقرير الذي قدمه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة والذي يمكن أن يفيد أعضاء اللجنة إذا رجعوا إليه. ولا يبدو من الضروري متابعة مناقشة هذه النقطة.

١٧- وقال السيد سرينيفاسا راو، فيما يخص المسائل الأخرى التي أثارت بشأن نطاق تطبيق مشروع المواد، إنه يشعر بالتشجيع إزاء شبه الإجماع في الدورة الثامنة والأربعين للجنة على فكرة إحالة الفقرة الفرعية ١ (أ) (وليس الفقرة الفرعية ١ (ب)) ومشروع المادة ٢ إلى لجنة الصياغة المقترحين من الفريق العامل. وسيتمكن ذلك بالفعل لجنة القانون الدولي من البت في المسألة على وجه السرعة لا سيما وأن الموضوع قد اكتمل إلى حد ما.

١٨- وفيما يتعلق بمفهوم المنع نفسه، أعرب المقرر الخاص عن ارتياحه لقلة الانتقادات التي أثارها الفصل السادس من الباب الثاني من التقرير.

١٩- وفيما يخص الفصل الخامس، بينت المناقشات جيداً أن الالتزام بالمنع يتجلى على أحسن وجه في مبادئ الإذن المسبق، وتقييم الأثر البيئي، وعند الضرورة، الإخطار والتشاور والتفاوض.

٢٠- ومضى قائلاً إن المسألة التي أثارت أوفر الملاحظات هي مسألة القاعدة التي ينبغي أن يخضع لها الالتزام باليقظة الواجبة. وليكن مفهوماً أن من العبث محاولة التجريد عند بلورة ما لا يمكن تعريفه إلا في ظروف ملموسة. هذا وقد كان للمناقشات الفضل أولاً في التشديد على أن واجب بذل اليقظة الواجبة يغطي جميع الاحتياطات المعقولة والحذرة التي ينبغي للحكومة أن تتخذها. ويشمل بالتالي الالتزام بوضع إطار تنظيمي وإداري وآليات لمراقبة الأنشطة الخطرة؛ ثم توضيح أنه لا يمكن تقييم طريقة الوفاء بهذا الالتزام إلا على أرض الواقع. وبدلاً من محاولة وضع هيكل صارم ينبغي، أساساً، ترك الدول المعنية نفسها تقوم بهذا التقييم.

٢١- وقد أثارت مسألة آثار عدم الوفاء بالالتزام بذل اليقظة الواجبة التي تشدد حديثاً في حالة عدم تفاهم الدول المعنية. والذي يبدو من إنعام الفكر فيها أنها تتلخص في معرفة المدى الذي يمكن الذهاب إليه في مخاصمة دولة اتخذت كافة التدابير التي يهدي إليها العقل والمدى الذي يمكن إلزام المشغل الخاص فيه بجبر الضرر. وليس من المؤكد ما إذا كانت النظم التشريعية والقضائية الوطنية تقدم أفضل وسيلة لمعالجة حالات عدم الوفاء. فمسؤولية الدولة (responsibility) وعلاقتها بمسؤولية المشغل (liability) تثير بالتأكيد مسألة هامة جداً إلا أنه ينبغي تحليلها بصورة متعمقة على ضوء الحقائق المعاصرة. وسيكون من الأفضل للجنة بدون شك أن تعود إليها فيما بعد في مرحلة لاحقة من أعمالها. أما في الوقت الراهن فإن مهمتها تتمثل في تعريف مضمون الالتزام ببذل اليقظة. وكما ورد في الفقرة ٢١٩ من التقرير، يمكن للجنة أن تنتظر في عدم الوفاء بالالتزام بالمنع في إطار مسؤولية الدولة. هذا، ولا شك في أنه سيقع على عاتق الدول مسؤولية كبرى فيما يخص المنع إذ سيتعين عليها النهوض بواجب التشريع والرقابة واتخاذ تدابير لحماية الدول الأخرى.

٢٢- وقد تساءل عضو آخر عما إذا كان من الممكن للدولة أن تواصل النشاط الخطر وإن لم تتفاهم مع جيرانها بشأن طريقة إدارة مخاطره. واقترح وضع نظام لتسوية المنازعات إجبارياً. وتنص اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية في المادة ٣٣ منها على نظام محدود النطاق لإنشاء لجان لتقصي الحقائق. وقد ثارت حول هذه الآلية مناقشة حادة نوعاً ما، إلا أن أغلبية الممثلين في اللجنة السادسة وافقت عليها. على أنه إذا أُحيلت إلى الدول مشكلة عدم الوفاء بالالتزام بذل العناية وتقدير مدى التقيد بقاعدة الأداء، بمجملها، أي

إذا أدرجت هذه المسألة في إطار موضوع مسؤولية الدولة فمن المحتمل أن يصبح نظام التسوية الإجباري غير ملائم على الإطلاق.

٢٣- وأياً ما كان الأمر، سيظل الالتزام بالمنع يحظى بقبول الدول التي لن ترى فيه أبداً واجباً مفرطاً. وهذا الالتزام يخدمها في الواقع، بما أنه يحمي سكانها وسكان الدول الأخرى أيضاً، ويدخل، فضلاً عن ذلك فيما يقتضيه المجتمع المدني المعاصر من الحكومات. ومن ثم، فأياً كانت الإجراءات التي ستقترحها لجنة القانون الدولي والمبادئ التي ستتخلصها، فستصغي الدول لاستنتاجاتها. وستبذل كل ما في وسعها لكي تخدم هذه الإجراءات وهذه المبادئ مصالحها الخاصة، بما أنه من المعروف أن احترام القانون الدولي لا يخرج عن أعمال لأنانية وطنية مفهومة.

٢٤- السيد إيكونوميدس عاد إلى مفهوم "العتبة"، أي مستوى الضرر الذي يفترض أن تمنعه الدولة، فقال إنه يلاحظ أن اللجنة تتردد فيما يبدو بين حلين: إما حصر هذه العتبة في "الضرر الجسيم" وهو خيار يحظى بتأييد أغلبية الأعضاء، وإما التمسك بفكرة، دافع عنها هو نفسه، تقول بوجود سعي الدولة جاهدة لمنع "أي" ضرر. ويمكن التساؤل أيضاً عما إذا لم يكن هناك حل وسط وما إذا لم يكن في وسع اللجنة أن تستخلص معياراً آخر، مثلاً معيار "الضرر الأدنى"، بما أننا في ميدان الوقاية لا في ميدان الضرر الفعلي. وقال السيد إيكونوميدس إنه من جهته ما زال يعتقد أن على الدولة أن تسعى إلى عدم التسبب في أي ضرر، على نحو ما يطلب المبدأ العام بذل عناية رب الأسرة في الإدارة.

٢٥- السيد الخصاونة قال إن من المستحيل في رأيه تعريف الضرر "الجسيم". وقد ورد هذا النعت في اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، إلا أنه ينبغي اعتبار ذلك نوعاً من القرينة القانونية مثل مفهوم "بذل عناية رب الأسرة". وقد يفضل البعض قاعدة مطلقة ("أي ضرر")، كما فعل السيد إيكونوميدس، على الحلول التي يوفرها نظام متدرج ينطلق من الأدنى إلى الجسيم مروراً بالمعقول والمعتبر وذو الشأن وهلم جرا. وعلى أية حال، فإن السيد الخصاونة يرى أنه لا ينبغي للجنة أن تتسرع في قرارها.

٢٦- السيد روزنستوك أشار على اللجنة أن ترجع، للهداية، إلى الوجه الذي يفسر به التعليق على المواد المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية^(٣) النعت "جسيم"، الذي ينصرف إلى شيء أضخم من الضرر الأدنى وأقل جسامته من الضرر الكبير. وقد رفض المعلقون عبارة "هام" خشية ألا يغطي هذا النعت إلا ما يمكن كشفه علمياً. وربما تستطيع اللجنة اعتماد نفس النهج، بمعنى أن تحدد في مجال المنع عتبة نسبية تحلل عناصرها في التعليق على المادة المقابلة.

رفعت الجلسة في الساعة ١١/١٥

(٣) انظر الجلسة ٢٥٣٠، الحاشية ٥.

الجلسة ٢٥٣٢

يوم الثلاثاء، ١٩ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد فيراري براقو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (A/CN.4/483, sect. C) و A/CN.4/488 و Add.1-3^(٢)،

و A/CN.4/490 و Add.1-7^(٣)، و A/CN.4/L.565 و A/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص

١- الرئيس دعا المقرر الخاص لموضوع مسؤولية الدول إلى عرض مقدمة تقريره الأول (A/CN.4/490 و Add.1-7).

٢- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أشاد بالمقررين الخاصين السابقين على العمل الذي أنجزوه في هذا الموضوع الشائك، وأعرب عن امتنانه للجنة لتكليفها إياه بالقراءة الثانية لمشروع المواد، وقال إن تعليقاته ستتنصب أولاً على المسائل التمهيدية التي تناولها في تقريره الأول. وبعد اختتام المناقشة حول تلك المسائل، سيعرض أجزاء التقرير المتعلقة بالجنايات الدولية. وأشار إلى أنه سبق تعميم ثبت مؤقت بالمراجع ليطلع عليه الأعضاء؛ وسيكون ممثناً لو قدمت أية اقتراحات بإدراج بنود إضافية فيه، لا سيما بلغات أخرى غير الإنكليزية.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

٣- وقال إن التقرير المعروض على اللجنة والذي يتضمن موجزاً عاماً لتاريخ عمل اللجنة في مجال مسؤولية الدول يبحث بعض المسائل العامة. وتتعلق المسألة الأولى بالتمييز بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية لمسؤولية الدول، وهو تمييز ما فتى يشكل أساس العمل الجاري بشأن الموضوع منذ عام ١٩٦٣. وكان قد أعلن مقرر خاص سابق، السيد روبرتو آغو، أن القواعد الثانوية تتعلق بـ

"المبادئ النازمة لمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، مع المحافظة على تمييز دقيق بين هذه المهمة ومهمة تعريف القواعد التي تضع التزامات على عاتق الدول، والتي قد تسفر عن انتهاكها مسؤولية"

وأن

"تعريف قاعدة ما ومحتوى الالتزام الذي تفرضه يعد شيئاً ويعد تحديد ما إذا كان الالتزام قد انتهك وما ينبغي أن تكون نتيجة الانتهاك شيئاً آخر. ولا يندرج إلا الجانب الثاني ضمن نطاق المسؤولية في حد ذاتها"^(٤).

وهو يعتبر هذا التمييز أساسياً بصورة مطلقة بالنسبة لإنجاز مهمة اللجنة.

٤- وأضاف قائلاً إن الغرض من القواعد الثانوية، كما ترد بشكل عام في مشروع مواد مسؤولية الدول، هو وضع الإطار الذي من خلاله يكون للقواعد الأولية أثر في الحالات التي تنطوي على انتهاك ما. وهو تمييز متناسق حتى وإن كان من الصعب إجراؤه في حالات معينة، ورغم أنه قد يُظن أن بعض مشاريع المواد ينحرف قليلاً إلى مجال الالتزامات الأولية. وقال إن من المهم في هذا الصدد ملاحظة أن المادة ٣٧ (قاعدة التخصيص) في الباب الثاني من مشروع المواد تسمح فعلاً بإمكانية الخروج عن القواعد العامة أو إخضاعها لنظام خاص معين. ومع ترك مسائل القواعد الأمرة جانباً، يبدو له أن ذلك يصدق بالقدر نفسه على القواعد المبينة في الباب الأول. وبالتالي فإن مشاريع المواد تعمل، بشكل أو آخر، بوصفها مجموعة تكميلية من القواعد.

٥- وهو يرى أن أي مناقشة عامة مطولة حول التمييز بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية لن تفيد في شيء، وإن كان من المهم إبقاء هذا التمييز نصب الأعين عند النظر في مواد معينة. إلا أنه لن يكون من الممكن تقييم ما إذا كانت اللجنة قد استطاعت أن تبلور تمييزاً متناسقاً إلا بعد فراغها من النظر في مشروع المواد بأكمله. وقال إن ثمة مادتين، أو مادة على الأقل، وهي المادة ٢٧ (المعونة أو المساعدة المقدمة من دولة إلى دولة أخرى لارتكاب فعل غير مشروع دولياً)، يظهر أنها تتجاوز الحد، إلا أنه قد تكون هناك أسباب وجيهة تبرر إدراجها حتى وإن بدا أنها ترسي قاعدة أولية ولو جزئياً. ومع ذلك، ينبغي أن يظل هدف اللجنة هو الهدف المحدد في الدورة الخامسة

(٤) حولية ١٩٧٠، المجلد الثاني، ص ١٧٨، الوثيقة A/CN.4/233، الفقرة ٧.

عشرة، في عام ١٩٦٣، أي وضع إطار عام يمكن أن تعمل من خلاله القواعد الأولية الموضوعية للقانون الدولي في سياق مسؤولية الدول^(٥).

٦- تتمثل المسألة العامة الثانية في ما إذا كان نطاق مشروع المواد واسعاً بما فيه الكفاية. وقال إن التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول (A/CN.4/488 و Add.1-3) حتى الآن تركز على الأشياء التي تناولتها مشاريع المواد بالفعل والتي لا ينبغي أن تتناولها أكثر من تركيزها على الأشياء التي لم تتناولها؛ وإن الاقتراحات المقدمة بشأن المسألة الفعلية المتعلقة بالنطاق كانت قليلة نسبياً. وكان أحدها هو أن المواد المتعلقة بجبر الضرر، لا سيما فيما يتعلق بدفع الفائدة، لم تعالج بشكل كاف وتحتاج إلى مزيد من الدراسة. ولهذا الاقتراح وجهته دون شك، ومن ثم ينبغي تناول هذه المسألة في الدورة المقبلة.

٧- وأضاف أن هناك مسألتين بالذات يرجح أن تكونا بحاجة إلى مزيد من الدراسة. الأولى هي مسألة الالتزامات في مواجهة الكافة التي أشارت إليها حكومة ألمانيا في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات؛ وأن المشروع في الوقت الراهن يعالج هذا المفهوم بطريقة غير كافية إلى حد بعيد وخاصة في الفقرة ٣ من المادة ٤٠ (المقصود بالدولة المضرورة). وهي بالقطع نقطة يجب على اللجنة أن تعاود النظر فيها. أما المسألة الثانية فتتعلق بما يسمى بالعمل المشترك بين الدول، أو ما يعرف في بعض النظم القانونية بالمسؤولية التضامنية والمشاركة. وعلى الرغم من أن بعض المواد تعرضت بالفعل لهذه المسألة، فقد كان ذلك بصفة عرضية؛ وما من شك في أنه سيلزم استعراض المسألة في ضوء ما استجد من تطورات. إلا أنه، باستثناء الأحكام المتعلقة بجنايات الدول، يمثل الباب الأول من مشروع المواد أروع إنجاز في عصره. وصحيح أن بعض الأحكام مبالغ في صقلها أو ربما بدت بعد تمحيص دقيق أنها غير ضرورية، ولكن الغرض الأساسي من القراءة الثانية للباب الأول هو ضمان أن تكون التطورات العديدة التي طرأت منذ السبعينات قد أخذت في الحسبان على النحو الواجب.

٨- وقال إن المسألة الأخرى ذات الطابع العام تتصل بالعلاقة بين مشاريع المواد والقواعد الأخرى للقانون الدولي؛ وأشار إلى أن أحد الاقتراحات المقدمة من عدد من الحكومات يفيد بأن المادة ٣٧ ينبغي تحويلها إلى مبدأ عام، وأن مشاريع المواد بشكلها الحالي لا تعكس بصورة كاملة فكرة أنها تعمل بطريقة تكميلية. وفي رأيه أن هذا الاقتراح يبدو سليماً من حيث المبدأ، إلا فيما يتعلق بقضايا المسؤولية الناشئة من التزامات تتسم بطابع القواعد الآمرة. وقد ترغب اللجنة بالتالي في مناقشة مشاريع المواد مناقشة كاملة على أساس الافتراض بأنه في الحالات التي توفر فيها القواعد الأخرى للقانون الدولي، مثل النظم المحددة الخاصة بالمعاهدات، إطارها الخاص فيما يتعلق بالمسؤولية، فإن هذا الإطار هو الذي يسود عادة.

٩- وقال إن هناك مجالين في مشروع المواد يخصهما بالذكر باعتبارهما مثار جدل في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات: الأحكام المفصلة المتعلقة بالتدابير المضادة، وتلك المتعلقة بتسوية المنازعات. وقد ذكر هذا الأمر أولاً ليسجل أن المسائل المعنية لا تزال ساخنة جداً، وليحث اللجنة أيضاً على التقيد بالجدول الزمني الذي

(٥) حولية ١٩٦٣، المجلد الثاني، ص ٢٢٨، الوثيقة A/5509، المرفق الأول، الفقرة ٦.

حددته في دورتها السابعة والأربعين لاستكمال نظرها في مشروع المواد^(٦). وهو يود أن يشير في هذا الصدد إلى أن الفريق العامل أجرى استعراضاً أولياً للباب الأول كله، عدا المادة ١٩ (الجنايات الدولية والجنح الدولية) وأن السيد سيما سيقدم استعراضاً موجزاً لعمل الفريق العامل قبل أن يتولى هو بنفسه عرض الفرعين ألف وباء من الفصل الثاني من التقرير. وستقوم اللجنة، وفقاً لجدولها الزمني بإجراء دراسة تفصيلية لموضوع التدابير المضادة في إطار فريق عامل في الدورة الحادية والخمسين، وهو الوقت الذي سيتعين عليها فيه حتماً أن تنظر بعناية في الشكل الذي سيتخذه مشروع المواد. وقال إنه واثق بالتالي من أن اللجنة لن تضيق وقتاً أطول من اللازم، في الدورة الحالية، في بحث الشكل الذي ينبغي أن يتخذه مشروع المواد، وأنها لن تبدد أي وقت على الإطلاق في بحث مسألتها التدابير المضادة وتسوية المنازعات.

١٠- وقال إن آخر المسائل العامة تتعلق بالشكل النهائي لمشروع المواد، وإن اللجنة، عموماً، لا تتخذ أي قرار في هذا الشأن إلا بعد إتمامها النظر في المشروع، وإن كان من المعترف به أن القرار قد اتخذ في بعض السياقات قبل ذلك، كما في موضوعي التحفظات على المعاهدات والجنسية في حالة خلافة الدول. غير أن مشروع مواد مسؤولية الدول قد صيغ باعتباره مجموعة محايدة من المواد، ولا يقصد به أن يكون اتفاقية ولا حتى إعلاناً، بل مجرد محاولة لإيجاد توازن بين التدوين والتطوير التدريجي في مجال القواعد الثانوية. وهو يفضل الإبقاء على هذا الوضع سنة أخرى على الأقل. ووافق على أنه سيكون من الضروري أن تتخذ اللجنة موقفاً من الشكل النهائي لمشروع المواد بعد البت في مسألة تسوية المنازعات.

١١- وأضاف أنه قد يكون من الممكن أيضاً البت في المسائل المتعلقة بتسوية المنازعات من حيث اتصالها بالتدابير المضادة، عندما تتناول اللجنة موضوع التدابير المضادة في الدورة الحادية والخمسين بمعزل عن مسألة شكل مشروع المواد. وقد يتخذ المرء موقفاً مؤداه أنه إذا كانت إجراءات تسوية المنازعات ترتبط تحديداً باتخاذ تدابير مضادة، فلن ينجح هذا النهج لعدد من الأسباب؛ وقد يتخذ المرء أيضاً الموقف المضاد عند اعتماد قرار أعم. وسينشأ مثل هذا القرار بالتأكيد في سياق الباب الثالث، لأن أحكام تسوية المنازعات لا يمكن أن تصمد في إعلان. فهي لا يمكن أن تصمد إلا في اتفاقية، وينبغي أن يكون للجنة رأي حازم في هذا الصدد. وهنا أيضاً ربما يكون من الأفضل اعتماد اتفاقية لمسؤولية الدول دون النص على أي حكم لتسوية المنازعات، أو يمكن ترك مسألة تسوية المنازعات لمؤتمر دبلوماسي يعقد في وقت لاحق. وهو يفضل إرجاء البت في هذه المسألة في الدورة الحالية لأن ذلك سيستغرق وقتاً طويلاً. كما أن عدداً من التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات ومن مصادر أخرى تحبذ وضع مشروع المواد في شكل آخر غير الاتفاقية هي تعليقات قد تأثرت بوضوح بمضمون المواد الحالية التي يعترض عليها أصحاب تلك التعليقات، وبشدة في معظم الأحيان. ولن يتسنى معالجة المسألة بشكل موضوعي إلا بعد أن تكون اللجنة قد استعرضت مضمون القضايا الأساسية واتخذت قرارات بشأنها. وكما لوحظ في حالة مشروع

(٦) انظر حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١١٠، الفقرة ١٦١.

النظام الأساسي لمحكمة جنائية دولية^(٧) حدث تغيير كبير في مواقف الدول من فكرة إنشاء محكمة جنائية حينما اتضح لها أنه قد تحقق على الأقل بعض التقدم في هذا السبيل.

١٢- وهناك سبب آخر يبرر عدم اتخاذ قرار في الوقت الحالي، وهو أن ذلك قد ينطوي على ميل غير مستصوب نحو الانتقاص من أهمية مناقشة اللجنة لمضمون مشروع المواد. وقال إن من واجب اللجنة أن تجعل هذا المشروع قدر الإمكان، جيداً ومقبولاً بشكل عام، دون اعتماد "البديل غير الملزم" الذي يتخذ شكل الإعلان، رغم أنه في نهاية المطاف، ولأسباب أشارت إليها بعض الحكومات، ربما يكون من الأحكم اختيار شكل الإعلان أو أي شكل آخر غير تعاهدي. ومن المهم التذكير بأنه في مرحلة من مراحل تطوير اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، احتج البعض بأن قانون المعاهدات لا ينبغي أن يتخذ شكل اتفاقية، بل يجب أن يكون في شكل بيان مجد للقانون، أو إعلان^(٨). غير أن التاريخ يدل على أن رأي والدوك (Waldock) في هذا الموضوع كان أكثر حكمة من رأي فيتزماوريس (Fitzmaurice)، لأن إدراج مشاريع المواد بشأن قانون المعاهدات في شكل اتفاقية كان له أثر في توضيح وتوحيد قواعد قانون المعاهدات أكثر مما يمكن أن يكون لأي إعلان.

١٣- صحيح أن المناخ في التسعينات يختلف عما كان عليه في الستينات، ومع ذلك، ينبغي للجنة أن تنتظر حتى يتضح الموقف العام للدول من هذا الموضوع - وهو موضوع حيوي في مجاله بقدر حيوية قانون المعاهدات، وإلى أن يتضح نهج اللجنة ذاتها تجاه بعض المسائل الخلافية. وفي هذا الصدد، ما من شك في أن اقتراح حكومة النمسا الذي تتضمنه التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات باعتماد نص ذي شقين، بمعنى إعداد مشروع إعلان مبادئ لاعتماده فوراً، يعقبه مشروع اتفاقية أكثر تفصيلاً، يعتبر إحدى الإمكانيات المتاحة، وإن كان يخشى من أن الحكومات التي تعارض فكرة الاتفاقية ستظل تعارضها حتى بشكل نهج ذي شقين. ومن ناحية أخرى فإن مشاريع الإعلانات في ميادين أخرى كانت تعتمد بالتأكيد باعتبارها سلائف لاتفاقيات، وبالتالي تكون هذه الفكرة غير مستبعدة. وقال إنه يود مع ذلك أن تمضي اللجنة في عملها بشأن الباب الأول ولو في الدورة الحالية على أساس النص الواحد، وأن تسعى إلى تطويره وحذف كل ما يلزم حذفه، وأن تعالج مسألة شكل النص، ربما في الدورة الحادية والخمسين، في إطار فريق عامل يمكن أن يتولى فحص مختلف البدائل. فهناك مخاطرة كبيرة بأن يطول النقاش في مرحلة القراءة الثانية فيخوض في العموميات على حساب القضايا المحددة.

١٤- إلا أنه يرى أن الوقت قد حان لتشذيب مشاريع مواد الباب الأول. وهو لا يلمح بذلك إلى أنها مشوشة، ولكن لا مفر من الاعتراف بأنها اعتمدت في البيئة القانونية والسياسية التي كانت سائدة في أواخر الستينات وفي السبعينات، وهي بيئة مختلفة تماماً، وقد طرأت بعدها تطورات كثيرة في مجال مسؤولية الدول ذاته، وفي مجالات أخرى مثل القانون الجنائي الدولي. ومن البديهي أن تكون بعض مشاريع المواد بحاجة إلى إعادة نظر. بيد أن اللجنة لم تحاول قط القيام بإعادة النظر هذه، حيث إنها اعتمدت سياسة متعمدة بعدم إعادة فتح مناقشة أي جزء من

(٧) انظر حولية ١٩٩٤، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٥٤، الفقرة ٩١.

(٨) انظر حولية ١٩٥٩، المجلد الثاني، ص ٩١، الوثيقة A/4169، الفقرة ١٨.

الباب الأول بعد اعتماده في الدورة الثانية والثلاثين عام ١٩٨٠^(٩)، وهو ما يعني انقضاء قرابة ٢٠ عاماً على آخر مرة نظرت فيها اللجنة في هذه المواد، وقد حان الوقت للتركيز عليها الآن. وعلى اللجنة أن تركز اهتمامها على التفاصيل في الوقت الحاضر لا على العموميات.

١٥- السيد بيليه قال معلقاً على مسألة الشكل النهائي لمشروع المواد إنه غير مقتنع البتة بحجة المقرر الخاص الداعية إلى تأجيل عمل يمكن إنجازها اليوم. إذ يبدو له أن هذا الموضوع مشترك في كل أجزاء التقرير الأول. كما أن الأمر يبدو له وكأن المطلوب مثلاً هو وضع مسألة الجنايات في "الثلاثة" على أمل أن تبلغ مرحلة النضج؛ ولكن التجميد ليس هو الذي يجعل الفاكهة تنضج والأزهار تتفتح. وهذا ينطبق على مسألة الشكل النهائي لمشروع المواد الذي أراد المقرر الخاص أن يتركه "مجمداً" وإن كان سيلزم تناوله في يوم من الأيام.

١٦- وهو يرى أن البيان الوارد في أول جملة من الفقرة ٤١ من التقرير ليس صحيحاً على الإطلاق لأن اللجنة، في واقع الأمر، وبصفة دائمة تقريباً، تتخذ موقفاً، على سبيل التوصية، من الشكل الذي ينبغي أن تكون عليه مشاريع موادها. وهو يعترف أنها تفعل ذلك عادة بعد أن تفرغ من نظرها في مسألة معينة، ولكنها ما فتئت تنظر في موضوع مسؤولية الدول منذ ٣٠ عاماً أو نحو ذلك، وبالتأكيد كان حرياً بها أن تكون قد بلغت هذه المرحلة الآن. ويبدو له من الغريب بعض الشيء الإحياء بأن اللجنة ستكون عاجزة عن اتخاذ موقف من الموضوع في الدورة الحالية، ولكن ربما يواتيها على حين غرة قبس من الإلهام في غضون سنة أو سنتين. وهو لا يعني بذلك أنه يؤمن بضرورة أن تتخذ اللجنة، سلفاً وبأي ثمن، أي قرار بخصوص شكل مشروع المواد، ولكنه يرى أن ثمة سبباً جوهرياً يدعو إلى أن تبدي اللجنة اهتماماً مباشراً بهذه المسألة في الوقت الحالي.

١٧- وعلى النقيض مما ذكر في الفرع دال - ٥ من مقدمة التقرير، فإنه لا يعتقد أن مشكلة شكل مشروع المواد ترتبط بمسألة تسوية المنازعات. وأضاف قائلاً إنه إذا كان من الضروري النص على تسوية المنازعات، فهذا لا يتأتى بداهة إلا بإدراج آلية مناسبة لهذا الغرض في مشروع صك اتفاقي. ومع ذلك، فمثل هذه الآلية يمكن أيضاً أن تكون خاضعة لمعاهدة ذات طابع أعم بشأن مسؤولية الدول، أو أن تتخذ شكل بروتوكول، ربما اختياري، ملحق بمعاهدة تتعلق بمسؤولية الدول، أو حتى صك مستقل لتسوية المنازعات في مجال هذه المسؤولية، دون حاجة لأن يكون المشروع الرئيسي اتفاقياً في طبيعته. ومن المتصور تماماً أن تتوفر للدول آلية لتسوية المنازعات في مجال مسؤولية الدول، بغرض تطبيق القانون العرفي بمساعدة تسترشد بمشروع المواد الذي سيتم اعتماده.

١٨- وقال إن من الواضح إذن أن مشكلة تسوية المنازعات ليست شغله الشاغل. بل يبدو له أن مسألة شكل مشروع المواد هي أكثر ارتباطاً بمسألة أخرى أثارها المقرر الخاص، ألا وهي المسائل المستبعدة من مشروع المواد أو غير المعالجة فيه بشكل كاف وكذلك، وبصورة أعم، طابع مشروع المواد المعتمد في القراءة الأولى والمتفاوت من حيث دقته ومضمونه العملي. وأضاف أنه في الدورة الثانية والخمسين للجمعية العامة أذهله مدى التناقض في البيانات التي أدلى بها في اللجنة السادسة؛ فكثيراً ما كانت مشاريع المواد هدفاً للانتقاد، من ناحية

(٩) حولية ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٢٦-٦٣.

لكونها مختصرة أكثر من اللازم وغير دقيقة بما فيه الكفاية، ومن ناحية أخرى لكونها منمقة ومهتمة بالتفاصيل أكثر مما ينبغي. وكل من الانتقادين، في رأيه، يمكن تبريره إلى حد ما. وهو يوافق على تحليل المقرر الخاص في هذا الصدد.

١٩- وقال إنه ينبغي للمقرر الخاص أن يركز اهتمامه على بحث نقاط معينة في مشروع المواد. فبغض النظر عن الباب الثالث الذي لا يعدو أن يكون ضربا من التتميق الخاوي من أي مغزى، فإنه يرى أن الباب الأول يعتبر، إلى حد بعيد، أكثر اهتماما بالتفاصيل مما ينبغي، وبالذات فيما يتعلق بعزو المسؤولية، وتحديد مختلف فئات الالتزامات المنتهكة، بينما لم يتعرض لقضايا هامة احتل بعضها مكان الصدارة بعد القراءة الأولى، مثل المسؤولية الناشئة عن العمل المشترك بين الدول - أو ما اتفق الأنكلوسكسونيون على تسميته بالمسؤولية التضامنية والمشاركة. وهو، في هذا الصدد، يتفق تماما مع المقرر الخاص الذي يعترف بوجود فجوة في مشروع المواد. أما الباب الثاني فهو، على النقيض من ذلك، سطحي إلى حد لا يصدق عقل. فهو يتجاهل بالكامل مسائل أساسية وفنية مثل حساب الفوائد. كما أنه مفرط في التعميم إلى حد لا يلبي احتياجات الدول. وهو يرحب هنا أيضا بملاحظات المقرر الخاص في هذا الصدد.

٢٠- وقد يمثل أحد الحلول الممكنة في استعادة التوازن بين البابين من خلال تشذيب الباب الأول وتجريده من كل حشو، وإعطاء مزيد من الوزن للباب الثاني المتمسم بسطحية مطلقة. ولكن النمسا، كما ذكر المقرر الخاص، قدمت في اللجنة السادسة اقتراحا^(١٠) يعتبره هو شخصيا جذابا للغاية وينبغي النظر فيه بعناية بالغة، إلا أنه لا يفسره تماما على طريقة المقرر الخاص. فبينما يوافق على أن جوهر الاقتراح النمساوي يكمن في تفضيله إعداد صكين بدلا من صك واحد، فإنه يبدو له أنه لا يتعين بالضرورة أن يتخذ أي من الصكين شكل الاتفاقية، على الرغم من أنهما سيتخذان في كل الأحوال شكل مشروع مواد. والمثير للاهتمام في هذا الاقتراح هو أنه قد يتيح إمكانية إعداد إعلان عام يقتصر على توضيح المبادئ الأساسية لقانون مسؤولية الدول، إلى جانب صك آخر يكون بمثابة دليل لممارسة الدول، يحتوي على أكبر قدر ممكن من التفاصيل ويستند إلى حجم العمل الهائل الذي أنجزته اللجنة بشأن الموضوع حتى نهاية السبعينات، ويستهدف تلبية الاحتياجات المحددة للدول، لا سيما الدول الصغيرة والفقيرة التي كثيرا ما تكون غير مجهزة تقنيا للتصدي للمشاكل المعقدة التي تطرحها مسؤولية الدول.

٢١- وبالتالي فهو يرى أن الاقتراح النمساوي مثير للاهتمام إلى أقصى حد مما يستدعي إخضاعه لمناقشة جادة لا ينبغي تأجيلها. أما اقتراح المقرر الخاص بأن تنتظر اللجنة في مشاريع مواد الباب الأول في الدورة الحالية وترجئ إلى السنة المقبلة النظر في مسألة الشكل الذي ينبغي أن تتخذه فيبدو له غير منطقي. ففي حالة تناول اللجنة للاقتراح النمساوي، سيكون عليها أن تستعرض مشاريع المواد، وإلا فستضطر إلى القيام بعملها مرتين، مرة تتناول فيها مشاريع المواد ثم تقوم بعد ذلك بفرز المبادئ الأساسية لإدراجها في الإعلان، قبل أن تعاود النظر في جوانب

(١٠) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، اللجنة السادسة، الجلسة ٢٣.

الموضوع الأكثر تفصيلا - وهو نهج غير عملي. وهو لا يشك في أن اعتماد حل يتسق مع اقتراح النمسا سيتطلب قدرا كبيرا جدا من العمل، إلا أن المقرر الخاص مؤهل عن جدارة للخروج من هذا العمل بنتيجة سريعة وناجحة.

٢٢- السيد سيما سأل السيد هافنر ما إذا كان بوسع تقديم أية تلميحات عن معنى الاقتراح النمساوي الذي لا يخضع بالضرورة للتفسير الذي اقترحه السيد بيليه قبل لحظات.

٢٣- السيد هافنر قال إنه لم يكن صاحب الاقتراح المذكور، ومن ثم فإنه ليس في وضع يسمح له بالتقدم بتفسير ذي حجية لمعناه. وأقر بأن صيغة الاقتراح غير واضحة على الإطلاق، وكان في نيته الحصول على مزيد من المعلومات عنه، وإحالتها بعد ذلك إلى اللجنة مع تفسيره الشخصي لهذا الاقتراح. وسيكون لتفسيره نفس الاعتبار كتفسير أي عضو آخر من أعضاء اللجنة.

٢٤- السيد بيليه قال إنه يعتبر أن مطالبة أعضاء اللجنة بتقديم تفسيرات تقليدية لتصريحات صادرة عن الدول التي ينتمون إليها هي عادة سيئة. وهو لذلك يرحب برد السيد هافنر على اقتراح السيد سيما؛ وبغض النظر عما إذا كان تفسيره للاقتراح النمساوي هو التفسير الصحيح أم لا، فخلاصة القول أنه يرغب في أن تبين اللجنة أوجه الاختلاف بين إعلان للمبادئ ودليل لممارسات الدول.

٢٥- السيد كاتيكا حث اللجنة على الإصغاء للمناشدة الحكيمة التي وجهها إليها المقرر الخاص بالامتناع عن الدخول في مناقشة حول شكل مشروع المواد. وقال إن السيد بيليه تقدم لتوه ببعض الاقتراحات الشيقة جدا. إلا أن نطاق موضوع مسؤولية الدول واسع إلى حد لا تملك اللجنة معه تبديد وقتها الثمين في مناقشة المسائل الإجرائية المتعلقة بالشكل الذي ينبغي أن يتخذه مشروع المواد. وهو يرى أنه من غير الممكن في كل الأحوال تسوية تلك المسألة سلفا.

٢٦- السيد فيراري برافو قال إنه يتساءل عن رد الفعل الذي كان سيصدر، بشأن النقاش الحالي، عن مقرر خاص سابق، السيد روبرتو آغو، الذي كان أول من صاغ مواد مسؤولية الدول قبل ٣٠ عاما تقريبا. فأغلب الظن أن السيد آغو، بإحساسه المرهف بالحلول العملية، كان سيتقبل ضرورة أن تدخل اللجنة في المناقشة الحالية قبل المضى قدما في عملها. وبعد رحيل السيد آغو، سلكت اللجنة اتجاهات مختلفة في بحثها للموضوع على مر السنين. لذلك يتعين عليها أن تمنع النظر في مسار عملها المقبل، وأن تلتزم، قبل كل شيء، ردود الحكومات في هذا الصدد. ومن واجبها ألا تنتظر سنة أخرى قبل أن تتشاور مع الدول، بل يتعين عليها بدلا من ذلك أن تقدم لها بدائل تتعلق بالنطاق العام للمشروع، ونتيجته المحتملة، ومسألة تسوية المنازعات (وهي مسألة يرى دائما أن مشروع المواد قاصر بشأنها إلى حد لاقت للنظر)، فضلا عن المسألة الحيوية - مسألة جنايات الدول التي ستعاود اللجنة بحثها عما قريب. وأضاف قائلا إنه سواء أعجبنا الحقيقة أم لم تعجبنا، فهذه القضايا موجودة فعلا - وتشهد على ذلك المجلدات التي صدرت تكريما لذكرى السيد آغو^(١١)، بكل ما تتضمنه من مواد وفيرة تتصل بهذه المشاكل،

(١١) *International Law at the Time of its Codification: Essays in Honour of Roberto Ago*, vols. I-IV (Milan, Giuffrè, 1987).

بالإضافة إلى ثبت المراجع الوفيرة الذي يتضمنه مرفق التقرير الأول للمقرر الخاص. وقال إن مشاريع مواد المقرر الخاص السابق، السيد آغو^(١٢)، البالغة التأثير قد أسهمت بالفعل إسهاما هائلا في تطوير ممارسات الدول في هذا المجال. ولا يجوز القضاء على هذا التأثير بقرار يصدر عن بعض أعضاء اللجنة بعدم التصدي لمشكلة الجنايات.

٢٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال، متكلما في نقطة نظامية، إنه لم يعرض بعد موضوع الجنايات، وإن الموضوع قيد النظر هو شكل مشروع المواد.

٢٨- السيد فيراري برافو قال إنه أشار إلى مسألة الجنايات على سبيل المثال لا أكثر. وهو يؤيد بعض جوانب اقتراح السيد بيليه. وينبغي للجنة أن تناقش نطاق مشروع المواد. كما ينبغي لها، بعد أن تضع في اعتبارها آراء الحكومات التي أحالت إليها تعليقاتها وملاحظاتها بشأن الموضوع، أن تقدم خيارات مختلفة، بما في ذلك الخيار المتعلق بالجنايات. وسيكون من دواعي السخري إرجاء النظر في هذا الجانب الهام إلى الدورة القادمة. فضلا عن أن اللجنة مدينة لذكرى السيد آغو بإجراء مناقشة جادة للموضوع.

٢٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن هناك بعض الخلط على ما يبدو: فهو بالتأكيد لا يعترض بأي شكل كان على التوسع في بحث اقتراح النمسا بمساعدة السيد هافنر الذي تربطه على الأقل "صلة دم" بعيدة باقتراح ما زال "واضعه" غير معروف بوضوح وإن بدا للحظة أن السيد بيليه قد "تبناء". كما أنه لا يعترض على التماس آراء الحكومات بشأن جميع المسائل، بما فيها مسألة الجنايات، وهو ما ستفعله اللجنة حقا في كل مراحل العملية. وغني عن البيان أن واجب اللجنة هو أن تراعى آراء الحكومات بكل عناية. وقد وردت حتى الآن من ٢٠ حكومة آراء بشأن قضايا عديدة وتم إدراجها في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات.

٣٠- أما إذا كانت اللجنة لا تضع في اعتبارها إلا الآراء التي تلقتها بالفعل، فأغلب الظن أنها ستقرر أن مشروع المواد ينبغي أن يأخذ شكل إعلان بدلا من اتفاقية، حتى وإن كانت التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات تتضمن فعلا آراء مختلفة. وعلى أية حال، يجب على اللجنة، إذ تضع في اعتبارها آراء الحكومات، أن تخلص بنفسها إلى استنتاجها الخاص، ويتوافق الآراء إن أمكن، بالنسبة للمسار الواجب اتباعه. وهذا الاستنتاج ينبغي تقديمه إلى اللجنة السادسة باعتباره رأيا مؤقتا، وعلى لجنة القانون الدولي أن تصغي بعناية فائقة إلى ردود الأفعال على هذا الاستنتاج بغية الخروج بمجموعة مشاريع مواد تحقق كل ما ينشده السيد بيليه وما ينشده هو شخصيا.

٣١- وهو غير متأكد من المعنى الدقيق للاقتراح النمساوي، ويميل إلى افتراض أنه يؤيد اعتماد مشروع إعلان أولي تعقبه اتفاقية ربما تشمل المزيد من التفاصيل وتتضمن خيار الأحكام المتعلقة بتسوية المنازعات. إلا أنه ربما يكون قد أساء تفسير الاقتراح.

(١٢) انظر حولية ١٩٨٠، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٣٠، الفقرتان ٣٣-٣٤.

٣٢- وهو أيضا يفكر مليا في الطريقة المثلى التي يمكن بها عرض المواد الوفيرة التي تزخر بها التعليقات. ومن الحلول الممكنة هنا ما يتمثل في إعداد تعليقات من مستويين، تتألف من مستوى أول يكون تفسيريا وأكثر اتساما بالطابع العام، ومستوى ثان يكون أكثر اهتماما بالتفاصيل. وقد أبرز السيد بيليه، وعن حق، الفرق الواضح بين البابين الأول والثاني. وهذا التباين يتضح بنفس القدر في التعليقات، الأمر الذي يثير تساؤلات هامة حول موضوع الشكل. ولكن اللجنة لا تعترض، ولا ينبغي لها، أن ترجئ النظر في المسألة الحرجة التي تؤثر على مشروع المواد بأكملها، وهي مسألة العمل الذي ينبغي القيام به حيال الالتزامات المتعددة الأطراف. وهي بالتحديد المسألة التي يتعين حلها في سياق موضوع الجنايات، ثم تطويرها فيما بعد. وهو لا يتصور كيف يمكن لأي حكومة أن تقتنع بأن النص يمكن أن يتخذ شكل اتفاقية قبل أن تكون اللجنة قد أعادت النظر في المسألة، وهو ما يأمل أن تقوم به في المستقبل القريب. وبعدها ستكون هناك حاجة واضحة إلى أن تبلغ اللجنة رأيها للحكومات، وتستمع إلى آرائها، وتستجيب وفقا لذلك.

٣٣- أما بالنسبة للمسائل الأخرى المتعلقة بالمبادئ، فستتضمن مسيرة العمل أثناء الدورة الحالية تقييما للمبادئ العامة الواردة في الباب الأول، سواء اعتمد اقتراح النمسا أم لم يعتمد، إلى جانب إجراء مناقشة تفصيلية لمسألة عزو المسؤولية (المواد ٥-١٥) التي أثارت قضايا هامة تتعلق بالمبادئ. وستفعل اللجنة خيرا لو نجحت في معالجة هاتين المهمتين في الجلسات العامة وفي لجنة الصياغة. وسيتم إدراج هذه المسائل في بيان للمبادئ وفي اتفاقية أيضا. وقد تكون هناك حاجة إلى إجراء مفاضلة من نوع ما. ولكنه لا يرى أية ضرورة للقيام بذلك في الدورة الحالية. وهو سعيد للغاية بالاقترح الذي استنتجه من بياني السيد بيليه والسيد فيراري برافو: وهو أن تلتزم اللجنة من اللجنة السادسة، بالتحديد، معلومات عن البديل النمساوي بمجرد أن تتضح لها طبيعة هذا البديل، وأن تلتزم في الدورة القادمة بأي توافق في الآراء يبرز من مناقشاتها أو مناقشات اللجنة السادسة. ولكنه لا يعتقد أن اللجنة تحتاج إلى التوصل إلى هذا القرار في الدورة الحالية.

٣٤- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه مندهش لأن المقرر الخاص يتوقع الكثير من مناقشة تدور حول تقرير يتألف من أربعة أجزاء لم يعرض منه سوى المقدمة. أما الأمر كذلك، فربما كان الأجدر بالرئيس أن يفكر في إصدار تعليمات لأعضاء اللجنة بأن تقتصر ملاحظاتهم على المقدمة، بغية تعزيز المناقشة التي ستجري لاحقا بشأن مسائل المضمون.

٣٥- وهو يؤيد بالكامل تعليق السيد بيليه بخصوص عدم التوازن بين البابين الأول والثاني من مشروع المواد. ويرى أن هذا الحكم يمكن أن ينطبق على عمل اللجنة ككل، لأن معالجتها في الباب الثاني للنهج الذي رسمه المقرر الخاص السابق، السيد آغو، في الباب الأول ليس مشجعا. فالباب الثاني يحتاج إلى مزيد من الدراسة ليعكس الإنجازات الموضوعية التي تحققت في الباب الأول.

٣٦- كما أنه يشك في ما إذا كانت اللجنة تملك إرجاء النظر في الشكل النهائي لمشروع المواد. فالدول القومية لا تزال على قوتها على الرغم من وجود اتجاه ملحوظ نحو دمج المجتمع الدولي. وتساءل عما إذا كان أي "شكل" لا ينسجم مع الأسلوب التقليدي لوضع القوانين يمكن أن يخدم هذا الاتجاه، أم سيكون له أثر عكسي. ولما كان قانون

مسؤولية الدول يستند إلى القانون الدولي العام والقانون العرفي الدولي الذي دعيت اللجنة إلى وضعه في صيغة رسمية، فإنه يخشى من أن يؤدي قيام اللجنة بذلك، فيما يتعلق بصك غير واضح من حيث طبيعته ونطاقه ومرجعته، إلى إضعاف هذا القانون بحيث لا يعود بالإمكان وصفه بأنه قانون.

٣٧- الرئيس قال، رداً على ملاحظة السيد بامبو - تشيفوندا الموجهة إلى الرئاسة، إنه أعلن في بداية الجلسة أن اللجنة ستنتظر في مقدمة التقرير. أما ما تمارسه الآن فهو "مناقشة مصغرة" حول بياني المقرر الخاص والسيد بيليه.

٣٨- السيد سيما قال إنه لا يوافق على الرأي الذي أعرب عنه السيد فيراري برافو. ذلك أن مجرد كون مشاريع المواد لا تزال معروضة على اللجنة منذ ٢٥ أو ٣٠ عاماً لا يعني أنها قد نقشت على حجر أو أنه ينبغي للجنة أن تتحاشى اتباع أي نهج جديد. وتوسعا في ملاحظات السيد بيليه المجازية، يمكن القول بأن بعض مشاريع مواد الباب الأول - كالمادة ١٩ مثلاً - لم تحفظ في "تلاجة" فحسب، بل إنها وضعت على "نخش" انتظاراً لدفعها. وقال إنه أثناء النظر في الباب الأول في إطار الفريق العامل، أجرى المقرر الخاص تمييزاً دقيقاً بين الأحكام التي تحترم في ممارسات الدول والأحكام التي لا يلتزم بها. وهذا هو النهج الصحيح. أما إذا قررت اللجنة إزالة الأحكام التي استند إليها بالفعل حكم دولي أو قرار تحكيمي فستخلق لنفسها مشكلة. إلا أنه لا يستشف من أي شيء كتبه أو قاله المقرر الخاص عن الموضوع أنه لا يحترم السوابق القضائية.

٣٩- وتبرز مشكلة تتعلق بالنقطة الثانية التي أثارها السيد بيليه بخصوص الشكل النهائي لمشروع المواد. فالصيغة التي تظهر فيها حالياً المواد الأولى في الباب الأول بالذات يراها الأعضاء من دارسي النظام الأنجلوسكسوني مفرطة في التركيز على الشكليات وخاوية من المضمون إلى حد أن ما كتب فيها ينحو إلى المناداة بالتركيز على التعليقات التي يزعم أن مضمون المواد موجود فيها. وإذا قررت لجنة الصياغة في وقت لاحق من هذه الدورة الإبقاء على الصيغة الحالية لمشروع مواد الباب الأول، فإن مثل هذا النهج سيضر بمسألة الشكل النهائي. وبالتالي ينبغي للجنة الصياغة أن تضع هذه المشكلة في اعتبارها. غير أنه يتفق مع المقرر الخاص في أنه من الممكن إرجاء اتخاذ قرار نهائي بشأن الشكل إلى الدورة الحادية والخمسين ولكن ليس بعد ذلك.

٤٠- السيد روزنستوك قال إنه يؤيد كل ما قاله السيد سيما تقريباً. فما تفعله اللجنة ليس عملية تذكير بأن الموت قدر محتوم أو أن الوقت قد فات (*memento mori*)، بل إنها تبحث السبل التي يمكن بها إدخال أي تعديلات يحتاجها الباب الأول، إن كان يحتاج فعلاً لأي تعديل. وبالتالي تنشأ مسألة ما إذا كان من الضروري اتخاذ قرار، في المنعطف الحالي، بشأن شكل مشروع المواد. وإذا كان من الواضح أن مشاريع المواد قد صيغت، من بعض النواحي، بنية إعداد اتفاقية، فهو لا يعتقد أنه ستنشأ أية مشاكل بخصوص الباب الأول قد ترغم اللجنة على اتخاذ مثل هذا القرار في الدورة الحالية. وهو يرى أن الدورة القادمة هي الوقت المناسب لاتخاذ قرار، وفي هذه الأثناء، يمكن أن يُطلب إلى الحكومات أن تعلق على المسألة كتابة وفي اللجنة السادسة.

٤١- أما الاقتراح النمساوي، كما يفهمه، فمؤداه أن تقوم اللجنة بإعداد صكين وتترك للجمعية العامة أن تختار بينهما. وإذا صح هذا الفهم، فإن تقاعس اللجنة عن التصرف الفوري في هذا الصدد قد يؤدي إلى الإضرار بالنتيجة بشكل أو آخر. ومع ذلك، ينبغي للجنة أن تعترف بضرورة اتخاذ قرار، في مرحلة ما، بشأن الشكل النهائي الذي

يلزم أن يتخذ الصك، وسيكون العام القادم، على الأرجح، هو أنسب وقت لاتخاذ هذا القرار. وريثما يتأتى ذلك، يتعين على اللجنة أن تمضي قدماً في مهمتها وتواصل بحثها لمواد الباب الأول.

٤٢- السيد ميكولكا قال إنه يتفق مع السيد بيليه على أن اقتراح صياغة ناتجين نهائيين يتخذ الأول منهما شكل إعلان ثم يتخذ الثاني شكل اتفاقية هو اقتراح جذاب. إلا أنه، شأنه في ذلك شأن السيد روزنستوك، لا يعتقد أنه يتعين حل هذه المسألة الآن. إذ يمكن للجنة أن تفعل ما يلزم أن تفعله فيما يتعلق بالباب الأول على أن يكون مفهوماً أنه سيتعين عليها، قبل أن تعتمد قراراً نهائياً بصدد الشكل الذي سيتخذه مشروع المواد، أن تستفسر من الحكومات عن رأيها في فكرة إعداد إعلان تليه اتفاقية. وعلى أية حال، فلن تكون هذه هي المرة الأولى التي يتبع فيها مثل هذا النهج: فقد استخدم هذا النهج ذاته فيما يتعلق بإعلان المبادئ القانونية التي تنظم أنشطة الدول في مجال استكشاف الفضاء الخارجي واستخدامه^(١٣)، وهو الإعلان الذي سرعان ما تلاه اعتماد معاهدة المبادئ المنظمة لأنشطة الدول في ميدان استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي، بما في ذلك القمر وغيره من الأجرام السماوية، ذات نفس المضمون تقريباً.

٤٣- وأضاف قائلاً إنه عندما بدأت اللجنة في تناول هذا الموضوع، كان إعداد اتفاقية يبدو النهج الأكثر منطقية. إلا أن التجربة، منذ ذلك الحين، قد دلت على أن هناك خيارات أخرى قد تكون صالحة بالقدر نفسه، وظل التصديق على بعض الاتفاقيات يتأخر لسنوات عديدة مما ألقى ظلالاً من الشك على استصواب اختيار مثل هذا الشكل من أشكال الصكوك. ولذلك ينبغي إيلاء الاعتبار الواجب لصياغة وثيقة تكون ذات حجية وإن لم تكن لها قوة ملزمة، وهي حجية تكتسبها مثلاً لكونها قد اعتمدت من قبل الجمعية العامة.

٤٤- السيد الخصاونة قال إنه يشاطر السيد فيراري برافو ما يشعر به من احترام بالغ لمساهمة السيد آغو العظيمة في مجال القانون الدولي، إلا أنه لا يسعه هو أيضاً إلا أن يتذكر المقرر الخاص السابق، السيد أرانجيو - رويس، وحبه العميق للعدل. ولكن تذكره لأمر أصبحت في ذمة الماضي يقوده إلى تذكر حالة تماثل إلى حد بعيد العمل المتعلق بمسؤولية الدول، ألا وهي حالة اعتماد اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. فالمحاولات التي بذلت في اللحظة الأخيرة لاعتماد نهج يقوم على الحد الأدنى، الأمر الذي كان من شأنه أن يغير مضمون الاتفاقية، قد ووجهت بمواقف تدل على قيادة حكيمة وعلى بعد نظر.

٤٥- وأضاف قائلاً إنه ينبغي للجنة أن تأخذ بنصيحة المقرر الخاص وألا تتخذ قراراً حول الشكل النهائي الذي يتعين أن يتخذه مشروع المواد، ذلك لأن اتخاذ مثل هذا القرار سيكون سابقاً لأوانه لسببين أحدهما موضوعي والآخر يتعلق بالسياسة العامة. والسبب الموضوعي هو أن الأخذ مسبقاً بواحد من الخيارين - الإعلان أو الاتفاقية - سيؤدي تلقائياً إلى استبعاد الخيار الآخر. أما السبب المتعلق بالسياسة العامة فهو أن الإرشادات المقدمة من الحكومات ليست واضحة بأي حال من الأحوال: إذ لم يرد سوى عدد قليل جداً من التعليقات والملاحظات المقدمة كتابة، كما أن المناقشات التي جرت في اللجنة السادسة لم تكن حاسمة بأي شكل من الأشكال. ولذلك فإن هناك

(١٣) قرار الجمعية العامة ١٩٦٢ (د-١٨).

مجالاً واسعاً لكي تستخلص اللجنة استنتاجاتها الخاصة بها. ويمكن القول إن هذا المشروع هو الأهم في تاريخ عمل اللجنة وإنه لا ينبغي الاستخفاف بمسألة اتخاذ قرار فيما يتعلق بالشكل النهائي لمشروع المواد.

٤٦- السيد هافنر قال إن زيادة الاتصالات بين اللجنة والدول تعتبر أمراً مستصوباً حتى يمكن لمواقف الدول أن تنعكس بدقة في عمل اللجنة. وهذا يصح بصفة خاصة عندما يبدو أنه ليست هناك أية توجيهات متاحة من التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات، كما في الحالة الراهنة. ولذلك فإنه يقترح، بالنظر إلى أن الاقتراح المقدم من النمسا يؤثر بعض الالتباس، أن تسند إليه هو مهمة توجيه طلب رسمي باسم اللجنة إلى السلطات النمساوية للحصول على توضيح لاقتراحها.

٤٧- الرئيس قال إن هذا اقتراح جيد ولكنه يعتقد أن هذا الطلب من السلطات النمساوية ينبغي أن يصدر عنه هو.

٤٨- السيد ميكولكا قال إنه لا يحق للرئيس ولا لأي عضو آخر في اللجنة أن يوجه أسئلة إلى الدول بصورة مباشرة: فمثل هذا الاتصال يجب أن يتم عن طريق الجمعية العامة.

٤٩- السيد لوكاشوك قال إنه يتفق مع السيد ميكولكا. وأشار إلى أن اللجنة نفسها وليس الحكومة النمساوية هي التي ينبغي أن تحل المسألة.

٥٠- السيد هي قال إن تبادل الآراء بشأن الشكل النهائي الذي ينبغي أن يتخذه العمل المتعلق بالباب الأول كان مفيداً جداً. وهناك الكثير من الإمكانيات المتاحة وقد تم تقديم عدد من المقترحات المثيرة للاهتمام، ولا سيما الاقتراح النمساوي، وهي تستند إلى فكرة القيام أولاً بصياغة إعلان ثم اتفاقية، كما في حالة إعلان المبادئ القانونية التي تنظم أنشطة الدول في مجال استكشاف الفضاء الخارجي واستخدامه. وينبغي النظر في جميع الخيارات على ضوء المشاكل الرئيسية التي لا يزال يتعين حلها، بما في ذلك مشكلة الجنايات الدولية التي ترتكبها الدول، وهي صلب مسؤولية الدول. وسيكون من السابق لأوانه اتخاذ قرار في الدورة الحالية: بل ينبغي إحالة المسألة إلى الدول من أجل الحصول على آرائها فضلاً عن الحصول على توضيح من النمسا لاقتراحها.

٥١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن السيد بامبو - تشيفوندا كان محقاً إذ أوضح أن تقريره الأول يتسم بطابع تمهيدي وأنه ينبغي متابعة المناقشة الموضوعية. وأشار بصفة خاصة إلى أن المناقشة المتعلقة بالجرائم ينبغي ألا تكون مبتسرة بأي حال من الأحوال، وأنه يمكن للسيد فيراري برافو أن يطمئن إلى أنها لن تكون كذلك.

٥٢- السيد لوكاشوك قال إن المقرر الخاص قد أعد تقريراً شاملاً يبين بوضوح المراحل الرئيسية للعمل المقبل بشأن موضوع مسؤولية الدول. وبذلك فإنه قد أدى مهمته بروح من المسؤولية. وفي هذا السياق، فإن المصطلح يعني "المسؤولية الإيجابية"، أي مسؤولية تأدية وظيفة ما بحسن نية. وبحسب القانون، فإن "المسؤولية السلبية" نموذجية في وصف المسؤولية عن انتهاك القانون. وتتناول مشاريع المواد هذا النوع الأخير من المسؤولية.

٥٣- وبالنظر إلى الدلالات العديدة للمسؤولية، فإن عنوان الموضوع يعتبر غير دقيق. وقد كان من الممكن أن يكون هذا العنوان مقبولاً في السنوات الأولى من عمل اللجنة، ولكنه ينبغي في الوقت الراهن إيجاد صيغة دقيقة وأكثر تحديداً من الناحية القانونية. إذ يمكن لمسؤولية الدول أن تنشأ بموجب القانون المحلي أو القانون الدولي أو لأسباب أخلاقية أو سياسية، ولكن التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات قد شددت على أن نوع المسؤولية الخاص المتصل بالقانون الدولي هو جوهر الموضوع، أي بكلام آخر، المسؤولية بموجب القانون الدولي. وينبغي أن ينعكس ذلك في عنوان الموضوع بحيث يصبح: مسؤولية الدول بموجب القانون الدولي.

٥٤- وفيما يتعلق بالشكل النهائي للصك المرتقب، قال إنه لا يتفق مع أولئك الذين يحذون البت في المسألة في موعد لاحق. ذلك لأن الشكل سيحكم هيكل الصك كما سيحكم مضمونه. فالإعلان يصاغ بطريقة بينما تصاغ الاتفاقية بطريقة مختلفة تماماً. وبالنظر إلى الشكوك التي أعربت عنها الحكومات إزاء احتمال اعتماد اتفاقية في المستقبل القريب، فقد يكون من الأفضل اعتماد حل توفيق لا يكون في شكل اتفاقية ولا في شكل إعلان: أي مدونة لمسؤولية الدول بموجب القانون الدولي. والمدونة يمكن أن تكون شبيهة بإعلان يصدر عن الجمعية العامة بقدر ما يكون هذا الإعلان ملزماً، ولكنها يمكن أن تكون مشابهة للاتفاقية من حيث مضمونها.

٥٥- وأضاف قائلاً إن كون المسؤولية غير مشمولة في القانون الدولي هو أمر كثيراً ما اعتبر دلالة على الحالة البدائية للقانون الدولي. غير أن الحاجة إلى قانون يتعلق بمسؤولية الدول هي حاجة ماسة إلى حد أن المحاكم الدولية قد أخذت مشاريع المواد بالفعل في الاعتبار، مما يمثل دليلاً على وجود قواعد القانون العرفي. كما أن هناك العديد من الكتب الدراسية القانونية التي تشير إلى قانون مسؤولية الدول باعتباره فرعاً مميزاً من فروع القانون الدولي، يركز إلى مشاريع المواد التي وضعتها لجنة القانون الدولي. وأوضح أن التعجيل في العمل المتعلق بمشاريع المواد يتسم بأقصى الأهمية في صياغة هذا الفرع الجديد من فروع القانون كما سيكون له تأثير على العمل المتعلق بمواضيع أخرى هي موضع نظر اللجنة، بما في ذلك موضوعا المسؤولية الدولية والحماية الدبلوماسية. وهذا هو جوهر ما قاله جورج شيل (George Scelle) عندما تحدث أمام اللجنة في عام ١٩٤٩^(١٤).

٥٦- غير أن الأهم من ذلك هو أن وجود ثغرات في قانون المسؤولية العام يعني أن الدول، عندما وضعت قواعد أولية في مجالات محددة، قد اضطرت لجعل هذه القواعد مصحوبة بمجموعة كاملة من القواعد الثانوية المحددة. والنتيجة التي تترتب على ذلك هي إنشاء نظم قانونية شبه مستقلة بشأن المسؤولية. وقد استرعى السيد سيما الانتباه إلى تلك المشكلة في عام ١٩٨٥^(١٥). وقد تم وضع قواعد خاصة في مجال المسؤولية في فروع جديدة مثل قانون الفضاء الخارجي والقانون البيئي. وقد انعكست هذه الظواهر في ممارسة محكمة العدل الدولية التي أعلنت، في حكمها الصادر في قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين للولايات المتحدة في طهران أن "قواعد القانون الدبلوماسي تشكل، باختصار، نظاماً قائماً بذاته..." (انظر الفقرة ٨٦).

(١٤) حولية ١٩٤٩، الجلسة ٦، ص ٤٩-٥٠، الفقرة ٣٢.

(١٥) B. Simma, "Self-contained regimes", *Netherlands Yearbook of International Law (The Hague, Martinus Nijhoff, 1985), vol. XVI(1985), pp. 111 et seq.*

٥٧- وبالتالي تنشأ مشكلة تجزؤ قانون المسؤولية الدولية ومن ثم مشكلة إزالة التناقضات بين القانون العام للمسؤولية من جهة والنظم الخاصة من جهة ثانية. وهو لا يعتبر بأي حال من الأحوال أن تطوير النظم الخاصة يشكل ظاهرة سلبية بصورة محضة. بل إنها، على النقيض من ذلك، ظاهرة طبيعية تماماً ولكن التحدي يتمثل في إيجاد مكان لها في القانون العام للمسؤولية الدولية. وقد استخدمت اللجنة مصطلح "نظام قائم بذاته" فيما يتعلق بمشروع المادة ٣٧ ولكن المقرر الخاص السابق، السيد أرانجيو - رويس، لربما اتخذ موقفاً انتقادياً على نحو لا داعي له إزاء هذه النظم وذلك في تحليله الشامل نسبياً لهذا المفهوم.

٥٨- وأضاف قائلاً إنه ليس هناك في أي موضع من مشروع المواد - لا في المواد نفسها ولا في التعليق - أي تعريف دقيق بما فيه الكفاية للمسؤولية بموجب القانون الدولي رغم أن هذا التعريف لا غنى عنه على الإطلاق بالنسبة للهيكل الإجمالي للموضوع. وهو يعتقد أن مثل هذه المسؤولية ينبغي أن تفهم على أنها تمثل العلاقة القانونية الثانوية الحمائية التي تنشأ تلقائياً، بصرف النظر عن إرادة الأطراف، عندما يحدث انتهاك للقانون الدولي. وبحسب قوة مثل هذه العلاقات، يحق لطرف ما أن يطالب بإنهاء هذا الانتهاك وأن يطلب تعويضاً عن أية أضرار يكون قد تكبدها وأن يحصل على هذا التعويض. أما التدابير المضادة فلا تشكل جزءاً من المسؤولية ولكنها تنشأ عندما يتخلف الطرف المسيء عن التصرف وفقاً لمسؤوليته. وأوضح أن عنصر الإرادة موجود في التدابير المضادة ولكنه ليس موجوداً في المسؤولية: فالدولة التي يحق لها اتخاذ التدابير المضادة تقرر بنفسها ما إذا كانت ستتخذ مثل هذه التدابير أم لا.

٥٩- وتابع قائلاً إن لدى العديد من الخبراء القانونيين مفهوماً للمسؤولية غامضاً إلى حد ما حيث أنهم يفسرون المسؤولية باعتبارها تمثل المجموعة الكاملة من العواقب السلبية الناشئة عن انتهاكات للقانون، بما في ذلك التدابير المضادة. فوزير الخارجية النمساوي السيد مارشيك يقول، في مقال له نشر مؤخراً، إن التدابير المضادة هي حجر الزاوية في مسؤولية الدول^(١٦). ولكن التدابير المضادة تمثل أداة محددة مستقلة عن المسؤولية وإن تكن مرتبطة بها على نحو وثيق من حيث أن المقصود بها هو ضمان الوفاء بالمسؤولية. ولذلك ينبغي معالجة مسألة التدابير المضادة في فصل مستقل إذا ما أريد أن تكون مشمولة في المشروع.

٦٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال في معرض رده على هذه التعليقات إنه من الصحيح أنه ليس هناك أي حكم عام يتعلق بالتعاريف في مشروع المواد على الرغم من وجود تعاريف ضمنية، بما في ذلك تعريف المسؤولية، ترد بشكل خفي في ثنايا الصياغة في مواضع عديدة. وأوضح أن الجداول الواردة في الفصل الثاني من التقرير ستتناول المسائل المتعلقة بالمصطلحات. أما كلمة "المسؤولية" فقد أصبحت الآن راسخة تماماً في المشروع وفي الفقه بحيث أصبح يتعذر تغييرها، ولكنه يوافق على أن هذه الكلمة تحتاج إلى توضيح، وهو أمر لربما أمكن

(١٦) A. Marschik, "Too much order? The impact of special secondary norms on the unity and efficacy of the international legal system", *European Journal of International Law*, vol. 9(1988), No. 1, pp. 212-239, at p. 221.

القيام به في إطار التعليق. وقال إن مسألة التدابير المضادة هي بالتأكيد مسألة رئيسية وسيتم النظر فيها خلال الدورة القادمة للجنة.

٦١- وفي الختام، قال إن مناقشة مقدمة تقريره الأول قد أشارت إلى وجود حاجة إلى توضيح الاقتراح النمساوي وبالتالي إلى إجراء مشاورات غير رسمية حول كيفية معالجته. وأضاف قائلاً إنه ينبغي في الوقت الحاضر بلورة جوهر الموضوع على أن يكون مفهوماً أنه سيقتراح، للدورة القادمة للجنة، إجراء لمعالجة مسألة الشكل النهائي الذي سيتخذه المشروع.

٦٢- وانتقل إلى الفصل الأول من تقريره الأول فقال إنه لئن كانت هناك أحكام عديدة في الباب الأول من المشروع قد أصبحت إلى حد ما جزءاً من القانون الدولي حيث تم الرجوع إليها في أحكام قضائية وكذلك في مؤلفات قانونية، فإن المادة ١٩ لم تصبح كذلك. بل إنها قد أفضت إلى قدر كبير من الجدل بين فقهاء القانون الذين لم يتفقوا، كما لم تتفق الدول، حول ما ينبغي فعله فيما يتعلق بهذه المادة.

٦٣- وتابع قائلاً إنه لم تكن هناك عملياً أية حالة تم فيها تطبيق المادة ١٩، الأمر الذي يختلف تماماً عن الحالة فيما يتعلق بالمادة ٥ (تحميل الدولة تصرفات أجهزتها) أو المادة ٨ (تحميل الدولة تصرفات أشخاص يعملون في الواقع لحسابها) أو العديد من المواد الأخرى المدرجة في الباب الأول، ومن ثم فإن هناك حاجة لبحث هذه المسألة. وهذا أمر يدركه تماماً كل من شارك في المناقشات التي جرت خلال فترة السنوات الخمس الأخيرة فيما يتصل بعواقب الجرائم. وقال إن اللجنة لم تجر مناقشة كاملة حول هذا الموضوع على مدى ٢٠ سنة وإن الوقت قد حان لأن تفعل ذلك.

٦٤- وأشار إلى أن المادة ١٩ قد أدرجت في مشروع المواد في الدورة الثامنة والعشرين وأن اللجنة لم تعد إلى النظر فيها منذ ذلك الحين^(١٧). وقال إنه من الممكن الاستغناء بسرعة عن بعض أحكام هذه المادة. فالفقرة ١ من المادة ١٩ هي بمثابة بيان مفاده أن موضوع الالتزام ليس بالأمر المهم: فإذا حدث إخلال بالالتزام، فإن فعلاً غير مشروع يكون قد حدث. وهذه مسألة لا شك فيها وهي واضحة فعلاً من المادة ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً). أما الفقرة ٤ من المادة ١٩، فتعرف بصورة تكميلية الجنحة الدولية بأنها أي جرم لا يشكل جنائية. وبالتالي فإن مصير هذه الفقرة من المادة يتوقف على الفقرتين ٢ و ٣ منها.

٦٥- وأضاف قائلاً إن الفقرة ٢ تعرف الجنائية الدولية بأنها فعل غير مشروع دولياً ينشأ عن قيام دولة ما بالإخلال بالتزام دولي هو من الأهمية بالنسبة لحماية المصالح الرئيسية للمجتمع الدولي بحيث أن الإخلال به يعتبر جنائية في نظر المجتمع الدولي ككل. وهذا تعريف غير مباشر، ولكن هناك سوابق جيدة تبرر كونه كذلك: فالمادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ قد جاءت على هذا النحو أيضاً على الرغم من أن ذلك لم يعتبر مبرراً لحذفها. غير

(١٧) للاطلاع على نص المادة ١٩ التي اعتمدتها اللجنة في دورتها الثامنة والعشرين والتعليق عليها، انظر حولية ١٩٧٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٩٥ وما يليها.

أن هناك طرقاً أخرى لتعريف الجنايات. وهناك مشاكل كبيرة فيما يتعلق بطريقة تعريف الجنايات المختارة في الفقرة ٢ من المادة ١٩. وقد تجلت الصعوبة في محاولة اللجنة نفسها، في الفقرة ٣، تقديم توضيحات. وفي رأيه أن الفقرة ٣ هي من أسوأ الفقرات المدرجة في الباب الأول. فهي لم تحقق في تعريف الجنايات فحسب بل إنها أخضعت مفهوم الجنايات لقدر مفرط من التكيف والغموض وجاءت متناقضة مع الفقرة ٢ إلى حد ينال من مكانة المشروع بأكمله. فالفقرة ٣ تنطبق "رهنأ بمراعاة أحكام الفقرة ٢"؛ وهي لا تنطبق إلا "على أساس قواعد القانون الدولي النافذة". فما هو الأساس الآخر الذي ينبغي أن تنطبق استناداً إليه؟ ثم إنها فقرة محض بيانية ("يجوز أن تنجم")؛ وهي ليست حصرية ("عن جملة أمور"). ولكن هذه الفقرة تقدم بعد ذلك مجموعة من الأمثلة التي لا تعتبر، بسبب هذا التكيف، أمثلة على الإطلاق. إذ ليس من الممكن ببساطة أن يعرف، استناداً إلى الفقرة ٣، ما هي الجناية. وفضلاً عن ذلك، فإن الفقرة ٣ تقدم معياراً جديداً للجنايات لا يرد في الفقرة ٢. فالفقرة ٢ تعرف الجناية بأنها أي انتهاك لالتزام دولي يكون ضرورياً لصيانة مصالح أساسية للمجتمع، وهو تعريف عام على نحو غير عادي. ولكن الفقرة تنص بعد ذلك على عبارة "بحيث يعترف هذا المجتمع بأكمله بأن انتهاكه يبلغ حد الجناية"، وبذلك يتحول محور التركيز بعيداً عن الالتزام لينصب على الانتهاك. أما الإشارة إلى الاعتراف بأن الانتهاك يشكل جناية فتعني ضمناً أن المجتمع الدولي يحتفظ لنفسه بالحق، في حالة ارتكاب انتهاك، بأن يفصل في أن هذا الانتهاك بعينه ينبغي أن يعامل بوصفه جناية. وهذا قد لا يكون هو التفسير الصحيح للفقرة ٢ إذا ما تم تناولها وحدها، ولكن هذا التفسير يصبح ملزماً عملياً بمجرد أن يشار إلى الفقرة ٣، حيث أن الفقرة ٣ تنص فقط على أن الجناية "يجوز أن تنجم" عن انتهاك خطير لالتزام دولي، كالعدوان في حالة الفقرة الفرعية (أ)، إذا كان الانتهاك خطيراً بما فيه الكفاية. فكيف يكون من الممكن معرفة ما إذا كان الانتهاك خطيراً بما فيه الكفاية؟ سيتعين على المجتمع الدولي أن ينتظر ليرى. وبالتالي فإن المادة ١٩ لا تقدم تعريفاً للجناية بل إنها توفر نظاماً لوصف الانتهاكات وصفاً تالياً لحدوثها باعتبارها انتهاكات خطيرة. ومن الواضح أن القواعد الخطيرة وحدها، أي تلك القواعد التي تعتبر أساسية بالنسبة للمجتمع ككل، هي التي تفضي إلى جنايات ولكنه من الأمور المختلفة تماماً القول بأن الانتهاكات الخطيرة وحدها لتلك القواعد هي التي يمكن أن تفضي إلى جنايات. وفي هذا الصدد، فإن الفقرة ٣ تتناقض مع الفقرة ٢ في مسألة تنسم بأهمية كبيرة.

٦٦- وأوضح أن الطريقة المعتادة التي تعرف بها الجرائم في النظم القانونية هي من خلال ربطها بعواقبها الخاصة التي توصف بأنها إجرامية. وبهذه الطريقة توصف الجريمة نفسها ويحدد فاعلها وتبين عواقبها الخاصة. أما مشاريع المواد فتتحقق تماماً في ربط الجنايات بعواقب مميزة.

٦٧- وتابع قائلاً إن اللجنة كانت تدرك تماماً في دورتها الثامنة والعشرين، عام ١٩٧٦، بأن هذه المادة ستكون مثيرة للجدل، ومن ثم فقد سعت إلى توضيح ما فعلته في التعليق. وقد استخدمت هذه التوضيحات في حاشية لمشروع المادة ٤٠ جاء فيها أن مصطلح "الجناية" قد استخدم توخياً للاتساق مع نص المادة ١٩ وأنه لوحظ مع ذلك أنه يمكن الاستعاضة عن لفظة "الجناية" بعبارات من قبيل "الفعل غير المشروع دولياً الذي يتسم بطابع خطير"، من أجل تجنب الآثار الجزائية لهذا المصطلح. وبالتالي فقد أعرب عن فكرة مفادها أنه عندما تتحدث اللجنة في مشاريع المواد عن الجنايات فإنها لا تقصد بذلك الجنايات بالمعنى العادي لهذه الكلمة بل بمعنى خاص لها، فكانت اللجنة

أرادت أن تقول إن كل ما ليس بجناية فهو جنحة وكل ما ليس بجنحة فهو جناية. وقد يكون هذا صحيحاً ولكنه لا يساعد في شيء.

٦٨- وأضاف قائلاً إن التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات حول ما يسميه هو، توخياً للتبسيط، جنايات الدول، لأن مصطلح "الجنايات الدولية" المستخدم في مشاريع المواد قد أصبح له حالياً معنى مستقر مختلف تماماً، هي موضع تحليل في الفرع باء من الفصل الثاني. ومن الواضح أن هناك عدداً من الحكومات التي تعترض بشدة على مفهوم الجنايات معتبرة أن مثل هذا المفهوم يمكن أن يقوّض مشروع المواد بأكمله، بينما تتبنى حكومات أخرى رأياً ينطوي على قدر أكبر من الفوارق الدقيقة. ومن المحاولات المتأنيّة والمدروسة بدرجة أكبر لحل هذه المشكلة محاولة تدرج في ملاحظة أبدتها الجمهورية التشيكية ومفادها أن ثمة تمييزاً في القانون الدولي فيما يتعلق بمدى خطورة الانتهاكات. ولكنه يمكن التعبير عن ذلك بعدد من الطرق ومن ثم فإن مصطلح "الجناية" قد يكون غير ملائم. وبينما أعربت حكومات أخرى عن تأييدها لهذا التمييز، فقد رأت أن مشاريع المواد غير مرضية باعتبار أن الفرق لا يتضح فيها من خلال التمييز لأنه على الرغم مما أحاط الإعلان عن التمييز في المادة ١٩ من "جمعية"، فلم يكن هناك أي "طحين" بل مجرد عملية "تنظيف" في نهاية الباب الثاني. وهذا يبرر الانتقادات التي أبدتها منغوليا فيما يتعلق بالآثار الإجرائية المترتبة على الجناية، والانتقادات التي أبدتها المكسيك بطريقة محايدة إلى حد ما، وتلك التي أبدتها إيطاليا والأرجنتين. وقال إن مما له مغزاه فيما يتصل بتلك التعليقات التي سعى إلى استخلاص بعض الاستنتاجات بشأنها في الفقرة ٥٤ هو أنه ما من حكومة من الحكومات التي أبدت تعليقات على المادة ١٩ تجد المشروع مرضياً. فهي إما تريد تمييزاً أكثر تفصيلاً بكثير بين الجنايات والجنح أو أنها لا تريد أي تمييز على الإطلاق. وما من حكومة ترى أن اللجنة قد أقامت توازناً مرضياً. وهو، في هذا الصدد، يوافق على ذلك تماماً.

٦٩- وقال إن الفصل الأول من تقريره الأول يبحث مسألة ما يقوله القانون الدولي القائم في مسألة الجنايات. وقد أبدى السيد فيراري برافو تعليقات مسهبة مفادها أنه بصرف النظر عما إذا كانت هناك أحكام معينة من مشروع المواد تروق للجنة أم لا، فإنه لا ينبغي للجنة أن تغير هذه الأحكام إذا كانت قد أدمجت في هيكل ونمط التفكير القانوني واعتمدت في أحكام قضائية أو في ممارسة الدول. ولكن المادة ١٩ لم تعتمد على هذا النحو، حسبما حاول أن يوضحه في الفقرة ٥٥ وما يلي. ومن الصحيح أنه في الفترة الفاصلة بين الحربين العالميتين، وبعد إدراج الحكم الذي ينطوي على شعور بذنب الحرب في معاهدة فرساي، وهو الحكم الذي يعتبر حتى الآن أقرب حكم وصل إليه المجتمع الدولي في تجريم الدولة، سعى عدد من الكتاب إلى بلورة مفهوم الجنايات الدولية للدولة كمصطلح معقول. وبالتالي فقد كان هناك تقليد فقهي معين وإن لم يكن واسع الانتشار إلى حد بعيد. أما الرأي المحافظ فقد أعرب عنه في محكمة نورمبرغ في البيان الشهير الذي اعتبر أن "الجرائم ضد القانون الدولي إنما يرتكبها أفراد لا كيانات مجردة"^(١٨). وقد تمثل الرأي الراسخ في أنه لا يمكن إنفاذ القانون الدولي إلا من خلال معاقبة الأفراد الذين يرتكبون هذه الجرائم. وقد كان هذا هو الأساس الذي استند إليه القرار المدروس الذي اتخذ في عام ١٩٤٥ في نورمبرغ لمعاقبة الأفراد أو على الأقل معاقبة الأشخاص لعضويتهم في منظمات معينة وليس معاملة الدول المهزومة بوصفها

(١٨) Trial of the Major War Criminals before the International Military Tribunal, Nuremberg, 14 November 1945-1 October 1946 (Nürnberg, 1948), vol. XXII, p. 466.

مجرمة. وقد كان هذا قراراً بعيد النظر جاء متناقضاً تناقضاً حاداً مع المحاولات التي بذلت في نهاية الحرب العالمية الأولى وقد أصبح العالم مكاناً أفضل نتيجة لاتخاذ هذا القرار .

٧٠- وأضاف قائلاً إن الموقف لم يتغير منذ عام ١٩٧٦. وقد جرت مناقشة واسعة لمسألة الجنايات في بعض المؤلفات القانونية، ولكن حتى تلك الخطوة إلى الأمام التي سُجّلت في نورمبرغ قد انعكس اتجاهها إلى حد ما من الناحية العملية: فلم يحدث سوى القليل من التطور، أو لم يحدث أي تطور على الإطلاق، في مجال المحاكمات الجنائية الدولية للأفراد على المستوى الدولي، بل إن ما حدث هو انتشار جرائم معينة يمكن أن تقضي فيها محاكم الدول وتحاكم عليها الأفراد بموجب نظم تقوم أساساً على التعاون القضائي. وتشكل اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها استثناءً هاماً بطبيعة الحال. فهذه الاتفاقية تتوخى، من حيث المبدأ، المحاكمة الدولية للأفراد الذين يرتكبون جريمة الإبادة الجماعية ولكنها لا تنص على جنائية الدولة. فالمادة التاسعة من الاتفاقية التي تتناول مسؤولية الدولة قد اقترحت صراحة من منطلق أنها لا تنطوي على المسؤولية الجنائية للدول. وبالتالي، وعلى الرغم من الاستخدام البلاغي لكلمة الجنائية فيما يتعلق بالدول والمحاولات التي بذلت، دون أن تحقق أي نجاح يذكر، لتعريف جريمة العدوان التي تنطوي، من بين جميع الأفعال الأخرى المنافية للقانون الدولي، على أكبر إمكانية لوصفها كجنائية للدولة في ذلك الوقت، ذلك لأن العدوان لا يمكن أن يرتكب إلا من قبل دولة، فإن عام ١٩٧٦ لم يشهد ببساطة أي ممارسة ذات شأن لتأييد مفهوم جنائية الدولة. وأوضح أن هذا يرد ضمناً في التعليق على المادة ١٩ الذي يشير إلى ثلاث حجج قضائية تؤيد فرضية الجنائية. وتتمثل حجتان منها في الأحكام القضائية المتعلقة بالتدابير المضادة التي تتصل بأفعال لا تشكل جنائيات بأي حال من الأحوال، بينما تتمثل الحجة الثالثة في حكم محكمة العدل الدولية في قضية شركة سكك حديد برشلونة (انظر الفقرة ٣٣)، التي اتضح فيها تمام الوضوح أن المحكمة لم تجر أي تمييز بين الجنايات والجنح بل بين الالتزامات التي يعتبر الإخلال بها موضع اهتمام المجتمع الدولي ككل والالتزامات التي لا يعتبر الإخلال بها كذلك.

٧١- وقال إن هذا التمييز، أي بين الالتزامات في مواجهة كافة وغيرها من الالتزامات، قد أصبح جزءاً من القانون الدولي. وهذا التمييز يجتاز اختبار السيد فيراري برافو: فقد أشارت إليه المحكمة تكراراً في الأحكام التي صدرت عنها مؤخراً. ولكنه من الأمور التي لها مغزاها أن محكمة العدل الدولية، لدى معالجتها لمسألة الالتزامات في مواجهة كافة، وبصرف النظر عما إذا كانت تروق للمرء أم لا جميع الأحكام الفردية المطروحة، قد سعت إلى إدماج مثل هذه الالتزامات ضمن إطار القانون الدولي العام. وقد فعلت ذلك، مثلاً، لدى تناول مسألة المقبولية في قضية تيمور الشرقية (البرتغال ضد استراليا)^(١٩) وفي سياق المطالبات المضادة في الأمر الذي صدر عنها مؤخراً بشأن تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها^(٢٠). وهي لم تعالج هذه المسائل بوصفها مجموعة مستقلة، بل إنها على النقيض من ذلك قد سعت إلى جعل مفهوم الالتزامات في مواجهة كافة جزءاً من القانون الدولي العام. وفي رأيه أن هذه هي الاستراتيجية المناسبة. وبصرف النظر عما يمكن للجنة أن تقول حول الطريقة

(١٩) Juegment, I.C.J. Reports 1995, p. 90, in particular p. 102, para. 29.

(٢٠) Counter-claims, Order of 17 December 1997, I.C.J. Reports 1997, p. 243, in particular p. 258, para. 35.

التي تعالج بها مشاريع المواد هذه الالتزامات، وهو يرى أنها طريقة غير ملائمة، فإنها لا تميز بين الجنايات والجَنح. فالعديد من حالات الإخلال بالالتزامات في مواجهة الكافة لا تشكل جنایات حسبما "تعرفها" المادة ١٩ أو حسبما هي معرفة في أي موضع آخر.

٧٢- ولقد كان هذا هو الموقف في عام ١٩٧٦. فلم تكن هناك أية حجة قضائية أو ممارسة مقبولة عموماً في فترة ما بعد الحرب تؤيد مثل هذا التمييز. وقد ظهر مفهوم للجنايات استُخدم، على مستوى الوصف على الأقل، فيما يتعلق بجريمة العدوان، ولكن مجلس الأمن كان دائماً متحفظاً للغاية في تطبيق ذلك المفهوم الذي لا يحتاج إليه أيضاً بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

٧٣- وفيما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة والممارسة المتبعة منذ عام ١٩٧٦، قال إن المادة ١٩ قد أثارت قدراً هائلاً من الجدل في المؤلفات القانونية، ولكن المؤلفات الأكاديمية لا تشكل بحد ذاتها قانوناً دولياً. والمسألة هي معرفة ما الذي تقولهُ المصادر الأولية، مثل المعاهدات، والأحكام القضائية، وممارسة الدول. وأوضح أنه قد حلل الأحكام القضائية في الفقرة ٥٧ من التقرير، بما في ذلك الأحكام التي توضح أن مبدأ التعويضات الجزائية لا يشكل جزءاً من القانون الدولي العام. وإذا كان الحال كذلك، فلا تكون هناك جنایة. ومن الممكن تصور وجود استخدام للتعويضات الجزائية يكون أوسع نطاقاً منه في حالة الجنایة فحسب. كما أن بعض النظم القانونية تطبق التعويضات الجزائية أو الجزرية فيما يتعلق بحالات أفعال شنيعة غير مشروعة بخلاف الجنايات. أما ما لا يمكن تصوره فهو وجود نظام جرائم لا يسمح بشيء من قبيل التعويضات الجزائية، وبخاصة وجود نظام يدرج فيه مفهوم الجنايات في ما يمكن وصفه بنموذج للإجراءات المدنية، وهو ما ينطبق على المادة ١٩. ذلك لأن استبعاد إمكانية التعويضات الجزائية إنما يفرغ مفهوم الجنايات من أي قوة أو مفعول، كما هو الحال في مشروع المواد.

٧٤- ومضى قائلاً إنه في الحكم الذي صدر مؤخراً فيما يتعلق بمسألة أمر الإحضار أمام الدائرة الاستئنافية التابعة للمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، بذلت الدائرة كل جهد لكي توضح أنه بموجب القانون الدولي الراهن لا يمكن أن تكون الدول، بحكم تعريفها، موضع جزاءات جنائية مماثلة لتلك المنصوص عليها في نظم القضاء الجنائي الوطنية^(٢١). صحيح أن الدائرة الاستئنافية قد حرصت على إضافة تعابير وصفية مميزة، لكن جوهر حكمها قد تمثل في استبعاد إمكانية فرض ما تصح تسميته بالجزاءات القضائية فيما يتعلق بأي نوع من أنواع تصرف الدولة. ومن المسلم به أن المسألة في تلك القضية كانت إلى حد ما بعيدة عن مسألة الجنايات: ما إذا كان من الممكن مطالبة حكومة ما، تحت التهديد بفرض شكل معين من أشكال العقوبة، بإبراز أدلة على السلوك الجنائي لمسؤوليها. ولكن المسألة لا تكون غير متصلة بمسألة الجنايات إذا ما كان مسؤولو الدولة متورطين، كجزء من مخطط حكومي، في

(٢١) الحكم الصادر بطلب من جمهورية كرواتيا لمراجعة حكم دائرة المحاكمة الثانية، بتاريخ ١٨ تموز/يوليه

١٩٩٧ Judgment on the Request of the Republic of Croatia for Review of the Decision of Trial Chamber II of) 18 July 1997, Prosecutor v. Tihomir Blaskic, case No. IT-95-14-PT, Appeals Chamber, 29 October 1997, (para. 25).

ارتكاب جريمة الإبادة الجماعية، إذ يمكن عندها القول بأن الدولة نفسها قد شاركت في ارتكاب الجريمة. غير أن المحكمة قد بذلت كل جهد من أجل استبعاد إمكانية فرض ما أسمته بالعقوبات الجنائية.

٧٥- وبالتالي، فإن الموقف فيما يتعلق بالممارسة القضائية منذ عام ١٩٧٦ يتمثل في أن محكمة العدل الدولية قد سعت إلى إدماج مفهوم الالتزامات في مواجهة كافة في إطار القانون الدولي العام، وقد أكدت قطعاً هذا المفهوم في عدد من المناسبات يكفي لتبرير القول بأنها قد توصلت إلى قناعة أكيدة. ويذكر هنا أن المحكمة كانت أكثر تحفظاً بكثير إزاء القواعد الآمرة. فهي لم تقل أي شيء على الإطلاق في موضوع الجنايات ولم تقر بأي شكل مفهوم وجود فئة مستقلة من الجرائم ضمن مجال مسؤولية الدول، وهو مفهوم لم تقره أية هيئة قضائية أخرى.

٧٦- وقال إنه من الواضح أن ممارسة الدول قد شهدت عدداً هائلاً من التغيرات منذ عام ١٩٧٦، وهي تغيرات ترتبط بصفة خاصة بالنشاط المتزايد لمجلس الأمن في إطار الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وثمة تطور هام آخر يرتبط بدوره بعمل مجلس الأمن ويتمثل في توسيع نطاق الإجراءات الخاصة بمحاكمة ومعاقبة الأفراد على جرائم بموجب القانون الدولي، الأمر الذي من شأنه أن يفضي، كما يؤمل، إلى اعتماد نظام أساسي مرض لمحكمة جنائية دولية. غير أن هذه التطورات لا تدعم بذاتها إدماج المادة ١٩ في مشروع المواد. وأوضح أن النقطة الأولى التي ينبغي إيضاها، فيما يتعلق بمجلس الأمن، هي أن المجلس لم يستخدم قط، على حد علمه، مصطلح "الجناية الدولية" فيما يتعلق بدولة ما بالمعنى المقصود من المادة ١٩. فلقد استخدم المجلس بالتأكيد هذا المصطلح في مناسبات عديدة ولكن فيما يتعلق بأفعال مسؤولي الدولة أو الأشخاص المرتبطين بالدول. وقد ظل المجلس يبدى تحفظاً غير عادي في استخدام مصطلح "العدوان". أما النقطة الثانية فهي - شئنا أم أبينا، أن مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول لم يرق أبداً إلى مركز الميثاق. فاللجنة ليست في وضع يسمح لها بالتأثير على السلطات التي يتمتع بها مجلس الأمن بموجب نص الفصل السابع من الميثاق، ولا ينبغي لها أن تحاول ذلك لأنها يمكن أن تضر بالعملية كلها. بل يجب على اللجنة - في اتباع النهج الوحيد المتاح لها - أن تعمل على تدوين قانون مسؤولية الدول وتطويرة التدريجي بحيث تترك مسألة البت في موقف مجلس الأمن بوسائل أخرى.

٧٧- أما النقطة الثالثة التي يتعين إيذاؤها إزاء ممارسة مجلس الأمن فهي أن موقف المجلس كان متفاوتاً إلى حد بعيد في إدانته للتصرفات التي كانت ستعتبر إجرامية لو كان مفهوم جنایات الدولة قائماً. فهو لم يفعل شيئاً لمكافحة جريمة الإبادة الجماعية التي تمت بتأييد من الدولة في كمبوديا. وهو لم يدن على النحو المناسب أفعال العدوان الصريحة التي ارتكبت في تلك الفترة. ولكن المجلس قد اتخذ بالطبع، في الآونة الأخيرة، إجراءات أشد قوة بكثير، ولا سيما فيما يتعلق بالكويت وكذلك، وإن يكن بعد تأخر غير لائق، فيما يتعلق برواندا. إلا أنه كان هناك قدر كبير من عدم التيقن، ولم يعالج المجتمع الدولي تلك الحالات عن طريق تجريم الدول المعنية. إذ إن تجريم كمبوديا بسبب جريمة الإبادة الجماعية كان سيعني معاقبة الضحايا، وقد كانت هذه النقطة ماثلة إلى حد بعيد في أذهان أولئك الذين أضناهم السعي لمعرفة ما الذي ينبغي فعله. وبدلاً من ذلك، اختار المجتمع الدولي وسائل أخرى يؤمل أن تكون بناءة بدرجة أكبر من أجل إعادة الحالة إلى مجراها الطبيعي في ذلك البلد بعد فترة من الزمن.

٧٨- وبالتالي وعلى الرغم من حدوث قدر كبير من التطور في مجال القانون الجنائي الدولي فيما يتعلق بالأفراد، لم يحدث أي تطور على الإطلاق في مفهوم جنايات الدولة.

٧٩- وقد سبق له أن أشار إلى التطورات التي حدثت منذ عام ١٩٧٦ فيما يتعلق بالقواعد القطعية للقانون الدولي والالتزامات في مواجهة كافة. وأياً كان الوضع الذي كان سائداً قبل ذلك، فإن الواقع هو أن هناك حالياً تسلسلاً هرمياً من القواعد الموضوعية في القانون الدولي؛ ومن المسلم به عموماً أن هذه المفاهيم موجودة. أما الأشكال الثنائية القديمة للمسؤولية فليست الأشكال الوحيدة مع أنها لا تزال موجودة ومهمة. والواقع أن أحد الانتقادات الرئيسية التي ينبغي أن توجه إلى الأحكام المتعلقة بجنايات الدولة هو أنها تصرف الاهتمام عن المهمة الأكثر أهمية المتمثلة في إضفاء طابع المعقولة على مختلف فئات الالتزامات في إطار المسؤولية. ومن الأمثلة على ذلك أن المادة ١٩ تعامل جناية الدولة باعتبارها تمثل بدرجة أو بأخرى الحالة الوحيدة للإخلال بالتزام في مواجهة كافة. غير أن ثمة إجماعاً في المؤلفات القانونية على معاملة الالتزامات في مواجهة كافة باعتبارها فئة أوسع بكثير من جنايات الدولة حتى بافتراض وجود مثل هذه الفئة الأخيرة.

٨٠- وهكذا، فإن قدراً كبيراً من التطور قد حدث. والحقيقة أن حكومة أو اثنتين لا تزالان تعارضان مفهوم الالتزامات في مواجهة كافة ولكن هاتين الحكومتين أصبحتا معزولتين إلى حد ما في الوقت الحاضر ولم يعد بإمكان اللجنة أن تغير نهجها الآن بعد أن أقرت هذا المفهوم على نحو متكرر. وهناك قواعد أخرى تشمل فئة أوسع وتثير قلقاً دولياً مشروعاً. وينبغي للجنة أن تسعى إلى ضمان أن تكون عواقب هذه الفئات من القواعد مبنية بعناية في مشاريع المواد. ولكن الحال هنا ليس مطابقاً - بل إنه يكاد يكون مناقضاً - لاعتماد تمييز بين الجنايات والجرح. ومن الممكن والمستصوب تعريف عواقب الالتزامات في مواجهة كافة وعواقب القواعد الأمرة تعريفاً أكثر منهجية دون اعتماد أي تمييز بين الجنايات والجرح.

٨١- وقال إن اللجنة، إذ اعتمدت المادة ١٩ في الدورة الثامنة والعشرين، قد قطعت على نفسها ما يمكن تسميته بالعهد الرهباني - فقد قالت إنها ستقاوم كل إغراء يدفعها إلى أن تفصح عما يعنيه هذا التمييز؛ وقد حافظت على هذا العهد بكل نجاح، كما يتبين من النجاح الضئيل الذي حققته اللجنة مؤخراً في النص على تلك العواقب.

رُفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٣٣

يوم الأربعاء ٢٠ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد هافتر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢)،

وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قدم الفرع هاء من الفصل الأول من تقريره الأول (A/CN.4/490 وAdd.1-7) فذكر بأنه حاول (الجلسة ٢٥٣٢) إثبات أن مفهوم "جريمة الدولة" يحظى عملياً بدعم معين في الإطار الدقيق للعدوان، غير أنه مفهوم لم يفرض نفسه. والمادة ١٩ من الباب الأول من المشروع (الجنايات الدولية والجنگ الدولية)^(٤) لم تتبّع بوجه خاص في الحياة العملية، واللجنة من ناحيتها لم تضع أي شيء قد يشبه من قريب أو من بعيد نظام جرائم حقيقياً. واتخاذ اللجنة في الدورة الثامنة والعشرين عام ١٩٧٦ قراراً كانت تعتبره آنذاك ذا صبغة تقديمية محتملة لا يعني أن هذا القرار لا رجوع فيه أو أنه تقدمي فعلاً. فاللجنة، بالتالي، أمام خيار.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

(٤) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٧.

٢- وتتاح للجنة خمس إمكانيات، تبين في الفقرة ٧٠ من التقرير الأول، نظراً إلى القيود الهيكلية المتصلة بالمجتمع الدولي وكذلك باللجنة ذاتها. ولا يمكن بوجه خاص أن يفرض على مجلس الأمن نظام جرائم يدخل فوارق دقيقة على الأحكام السارية لميثاق الأمم المتحدة بشأن مسائل هامة؛ ويجب أن تتجز اللجنة خلال ولاية أعضائها الحالية فحص الموضوع، وإلا شوهت هيبتها في نظر اللجنة السادسة. غير أنه تثار مسألة أخرى وهي المماثلة مع القانون الوطني، أو بالأحرى مسألة معرفة ما إذا كانت اللجنة تعني ما تقوله باستخدامها كلمة "جريمة". ولهذه الكلمة معنى عام في اللغة الإنكليزية وفي لغات أخرى أيضاً؛ فهي تعني فعلاً غير مشروع مميزاً يستلزم إدانة المجتمع الدولي بكامله ويتميز عن أشكال المخالفات الأخرى، سواء من حيث نوعية الفعل أو نتائجه. و"الجريمة"، في جميع النظم القانونية التي يعرفها المقرر الخاص، ترتب نتائج خاصة وتخضع لإجراءات خاصة. وهي لا تعامل بوصفها جزءاً من مجموعة متصلة في قانون الالتزامات العام الذي يعمل بصورة متوازية مع قانون الجرائم؛ فالقانونان متصلان الواحد بالآخر غير أنهما متميزان.

٣- وقد قيل ويقال أحياناً في اللجنة إن كلمة "جريمة" في هذا الصدد لا تستخدم بمعناها العادي. ويرى المقرر الخاص، من ناحيته، أن من غير المقبول ألا يتبع الاستخدام المؤلف ويرى، بالتالي، أن المماثلة مع القانون الوطني يجب ألا تُرفض كلياً، حتى وإن وجدت فوارق بين النظام الدولي والنظم الوطنية. وحصيلة الكلام هي أن عبارة "جريمة دولية" مستخدمة في المحافل الدولية. وقد حُصر أكثر من ٢٠٠ استخدام لها في وثائق الجمعية العامة الصادرة خلال السنوات الأربع الماضية، غير أنه لم يرد أي استخدام لها بمفهوم المادة ١٩.

٤- فما هي الحلول إذا في ظل هذه الظروف؟ أول حل هو إبقاء الأمور على حالها، أي أحكام مشروع المواد المتعلقة بالجرائم، غير أن الأمر لا يتعلق بأي حال من الأحوال بأحكام بالمعنى الحقيقي للكلمة. فمثلما أوضح المقرر الخاص في الفقرة ٧٧ وما يليها من تقريره، لم تضع اللجنة أي نظام مميز ومناسب للجرائم. فلم يرد مثلاً في الباب الأول من مشروع المواد أي تمييز بين "الجريمة" و"الجنحة"، بحيث أن القواعد السارية على الإسناد هي ذات القواعد بالنسبة إلى الفئتين. ومفهوم الخطأ (*dolus*) أو (*culpa*)، من ناحية أخرى، لا ينهض بدور كبير في قانون الالتزامات العام، وذلك بحق. غير أن هذا المطلب أقوى في حالة جرائم الدول، وهو ما لا يتصوره مشروعاً المادتين ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً) و٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً). وفي الختام، لا يوجد ما يبرر أن تكون قواعد التواطؤ نفس قواعد الجرائم والجنح، مثلما ينص عليه مشروع المادة ٢٧ (المعونة أو المساعدة المقدمة من دولة إلى دولة أخرى لارتكاب فعل غير مشروع دولياً).

٥- أما الباب الثاني من المشروع، فإنه يبين بالفعل، في المادتين ٥٢ (النتائج الخاصة للجناية الدولية) و٥٣ (الالتزامات الدول الأخرى)، فوارق معينة بين الجرائم والجنح، غير أن هذه الفوارق طفيفة ولا تغير الواقع بتاتاً. ولن يتناول المقرر الخاص من جديد المادة ٥٢ الغريبة، وهي مادة كان قد حلها في الفقرة ٧٨ من تقريره، غير أنه سيعلق على ما يجب أن يكون عليه الحكم الرئيسي في الباب الثاني، أي المادة ٥٣ التي تنص على الالتزامات التي يجب أن تتحملها الدول إزاء جريمة دولية. ويجب أن تكون هذه الالتزامات محددة وشديدة وإلا تماثلت الجريمة والجنحة. وأهم هذه الالتزامات هي ألا يعترف بشرعية الحالة التي أوجدتها الجريمة. غير أنه لا يمكن إنكار أن هذا الالتزام ليس مقتصرًا على الجرائم وحدها بموجب القانون الدولي؛ فهو يسري، ضمن جملة أمور، على احتياز

الأراضي بالقوة، أو اعتقال دبلوماسي أو اغتياله بين أمثلة أخرى. ويتمثل التزام آخر في عدم تقديم يد المعونة أو المساعدة إلى الدولة التي ارتكبت الجريمة للإبقاء على الحالة غير المشروعة. غير أن هذا الالتزام يسري مثلاً في حالة اعتقال دبلوماسي. وبالطبع، يوجد في هذا الصدد بعض التناقض مع المادة ٢٧ التي تنص على التزام صريح وهو عدم التواطؤ في ارتكاب فعل غير مشروع دولياً عموماً. وكل التزام مبين في المادة ٥٣ يسري في الواقع، أو يحتمل على الأقل أن يسري، على الجнг الخطيرة.

٦- وأخيراً، فإن الباب الثالث من مشروع المواد لا ينص بالنسبة إلى الجرائم على أي إجراء محدد. غير أن النظم القانونية التي يعرفها المقرر الخاص تنص على إجراءات محددة من ذلك القليل، فضلاً عن أن الصكوك الدولية التي تتناول ضمانات الإجراءات القانونية السليمة، ولا سيما العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تميز صراحةً بين المسؤولية الجنائية والأشكال الأخرى للالتزامات. ولا يمكن الحديث عن جريمة دولية تقتربها الدولة بدون أن تستنتج من ذلك نتائج على صعيد الإجراءات. والواقع أن اللجنة لم تستنتج أي نتائج. ويترتب على ذلك أن الوضع الراهن، بتقليله لنتائج الجرائم إلى أدنى حد، يجعل الجнг أموراً عادية.

٧- وينبع الحل الثاني من حاشية مشروع المادة ٤٠ (المقصود بالدولة المضروعة) بصيغتها المعتمدة في القراءة الأولى، وهو يتمثل في الاستعاضة عن مفهوم "الجريمة الدولية" بمفهوم "الفعل غير المشروع ذي الخطورة البالغة". فإما يتعلق الأمر بمجرد تغيير تسمية وبلصق اسم جديد على فئة قانونية محددة، أو لا يتعلق الأمر بذلك. وفي هذه الفرضية الأخيرة من البديهي أن هذه العبارة تشمل مجموعة كاملة من الأفعال غير المشروعة متفاوتة الخطورة، تتراوح بين أفعال لها أؤخم النتائج بالنسبة إلى السكان، ومجرد التخلف عن الإخطار بكارثة نووية - وهو تخلف قد يسفر أيضاً عن نتائج مأساوية بالنسبة إلى السكان - وبين انتهاك بالغ للقواعد التي تحكم الحصانة الدبلوماسية، وانتهاك مبتذل للقواعد التي تحكم استخدام القوة. وفي هذه الظروف، فإن القول إن الانتهاكات الخطيرة لا تتصل إلا بقواعد معينة يساوي ابتذال بقية القانون الدولي. ولا يمكن أن تسير اللجنة في هذا الاتجاه. أما بالنسبة إلى الفرضية الأولى، فهي تعني إعادة استخدام مفهوم "الجريمة" تحت اسم آخر. غير أنه إذا اعتزمت اللجنة معالجة الجرائم، فإنه يجب عليها أن تسميها باسمها. وعلى أية حال، فإن المقرر الخاص يعارض بشدة هذا الحل.

٨- والحلول الثلاثة المتبقية هي أكثر الحلول جدية. ويتمثل الحل الثالث في تجريم مسؤولية الدول، أي قبول إمكانية وجود جرائم دول، علماً بأن هذه الجرائم يجب أن تعامل بمثابة جرائم حقيقية بوصفها أبغض الأفعال التي تستلزم إدانة ومعاملة خاصة وإجراء خاصاً ونتاج خاصة. وهذا ليس ضرباً من الخيال وذلك لسببين: أولاً، كانت أشد الأوقات التي عانت منها الإنسانية منذ عام ١٩٣٠ من فعل الدول، وثانياً، لأن مبدأ سيادة القانون يستلزم بموجب القانون الدولي أن يخضع جميع الأشخاص الاعتباريين لجميع الموانع والجزاءات المنصوص عليها في القانون الدولي. وصحيح أن العديد من النظم القانونية لا تسلم بالمسؤولية الجنائية إلا بالنسبة إلى الفرد، غير أن المثل السائد "لا يمكن أن ترتكب المجتمعات جرائم" مثل خاطئ، وأصبح يُعترف شيئاً فشيئاً بأن الدولة يمكن أن تقترب جريمة. غير أن هذا الأمر يفترض تعريف الجريمة على النحو اللازم، وليس بالإشارة فقط إلى خطورة الفعل المقترف، وتصميم آلية تحقيق جماعية حكيمة وليس آلية مخصصة، ووضع إجراء مناسب لإثبات ذنب الدولة،

وإقامة نظام جزاءات سديد وكذلك نظام يمكن الدولة المجرمة من قضاء جزاء ذنبها. وهذه المهمة ليست مستحيلة إذا استخدم قدر من الخيال وبعض التعليمات الصادرة عن الحكومات في هذا الصدد.

٩- ويتمثل الحل الرابع في استبعاد إمكانية جرائم الدولة لأن النظام الدولي الحالي لا يسمح بذلك ولأنه يصعب معارضة مجلس الأمن، إلا إذا عدل ميثاق الأمم المتحدة - وهو أمر مستحيل. ومن المغري عندئذ التخلي عن تجريم مسؤولية الدول بالاكْتفاء بملاحقة الجرائم التي يقرتها الأفراد. وفي هذا الصدد، فإن إنشاء المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الدولية لرواندا واحتمال إنشاء محكمة جنائية دولية يشكلان تقدماً لا يمكن إنكاره.

١٠- ويتمثل الحل الخامس في نظام يسلم فيه القانون الدولي ذاته بأن "الجريمة" والانتهاك البسيط للالتزام ما يختلفان من حيث الإجراءات والجوهر في معالجة جرائم الدول بصورة منفصلة إذا ثبت وجودها. وصحيح أن نظاماً قانونية معينة بدأت تتبع أسلوباً لا مركزياً لملاحقة المجرمين، غير أن المجتمع الدولي حظر ذلك الأسلوب باسم احترام الشرعية. وبالتالي، فإن هذا الأسلوب لا يمكن أن يطبق في القانون الدولي. ويتبين بالتالي أنه يستحسن ألا تعالج المسألة الهامة للجرائم في إطار مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، فضلاً عن أن هذا المسار يطابق تماماً القواعد الحضارية التي تنظم احترام الشرعية. فيستحسن إذاً ألا تهمل اللجنة الجرائم وإنما أن تفحص الأساليب التي يمكن أن تعالجها بها بعد أن تأذن لها اللجنة السادسة بأن تفعل ذلك على النحو اللازم. وإدراج الجرائم في قانون الالتزامات العام ليس إدراجاً ألياً؛ فهذا القانون يشمل في جميع النظم القانونية جميع فئات الأفعال، ونظام الجبر ونظام نتائج الأفعال يسريان بالكامل. غير أنه توجد في نفس الوقت إجراءات خاصة بشأن الجرائم تسري عند اللزوم. وهذا النظام مطابق تماماً للتجربة القانونية للإنسانية وهو الطريقة الحسنة الوحيدة لتفسير لجنة القانون الدولي قدماً. فلتنطلق اللجنة من فرضية أن الجرائم يمكن أن تقرّف وأن المجتمع الدولي قد يحتاج إلى التسليم بأن الدول يمكن أن تقرّف جرائم وتضع اللجنة، بالتالي، الإجراءات التي ينبغي أن يتبعها المجتمع الدولي عندئذ. غير أنه ينبغي ألا تنشئ اللجنة حالة يفكك فيها مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول باسم وهم عملي.

١١- السيد بيليه بين رغبته في إبداء إيضاح قبل تناول الموضوع، فسلم بأنه ربما كان مخطئاً (الجلسة نفسها) عندما وافق المقرر الخاص على الاقتراح النمساوي، إذ إن النقاش دار حول التفسيرات "الصحيحة" لهذا الاقتراح. غير أنه يرى أن ما يهم، بغض النظر عن اقتراحات هذا البلد أو ذاك، مهما كانت جديرة بالاحترام، هو ما تريد اللجنة أن تفعله. وقال إنه يحث اللجنة على اعتبار إمكانية وضع صكين: إعلان مبادئ رسمي ووجيز في آن واحد يبين المبادئ الأساسية لقانون مسؤولية الدول من جهة، ومن جهة أخرى دليل عن الممارسة أو، مثلاً اقترح السيد لوكاشوك (الجلسة نفسها)، مدونة كاملة أكثر بكثير وتتناول القواعد بالتفصيل - وهو ما تحتاج إليه الدول بالتأكيد. ولا لزوم قطعاً لأن يتقرر في الدورة الحالية الشكل الذي قد يتخذه كل من هذين الصكين - اتفاقية أو غير ذلك - وهما صكان سيكونان على أية حال مشاريع مواد مصحوبة بتعليقات. ويجب بخلاف ذلك أن تبدي اللجنة رأيها على سبيل الاستعجال في التفريق المحتمل بين المبادئ من جهة والقواعد من جهة أخرى، إذ إن أسلوب عملها مرهون بذلك.

١٢- وتطرق السيد بيليه إلى التقرير الأول فقال إنه يرى أن هذا التقرير ليس في الواقع تقريراً بقدر ما هو مرافعة، وأن العرض الذي قدمه المقرر الخاص لهذا التقرير إنما زاد من تفاقم انزعاجه. فالمقرر الخاص يريد التوصل إلى نتيجة معينة، وهو يبدي لهذا الغرض ميلاً واضحاً جداً إلى تقديم جميع الحجج في اتجاه واحد والتعرض سطحياً للحجج الأخرى. وهذا الأسلوب ماهر، غير أن هدف المقرر الخاص واضح وبديهي: إنه قتل الجريمة بوصفها مفهوماً - وليس استئصالها، وهو ما من شأنه أن يكون مهمة نبيلة جداً - وإدخالها طي النسيان بعد الثناء عليها كثيراً بطبيعة الحال. وهذا الأسلوب في رأي السيد بيليه جريمة في حق ذات روح المشروع الهائل الذي قام المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو آغو، بتصميمه وإنجازه بنجاح جزئي لسوء الحظ.

١٣- والتقرير لا يشمل أخطاء فحسب، وهو ما يجعله خطيراً جداً. فالمقرر الخاص يعلن في الفقرة ٧٧ أن مفهوم المسؤولية "الموضوعية" هو أحد المواضيع الأساسية في كامل مشروع المواد. وهذا صحيح جداً، وهو ما يشكل إحدى إشراقات عبقرية السيد آغو، مثلما سلم المقرر الخاص في نقاش آخر، وهي إشراقة تمثلت في فصل المسؤولية عن الضرر: "كل فعل غير مشروع دولياً من جانب دولة ما يرتب مسؤوليتها" (المادة ١)^(٥). وهذا إقرار صارخ بوجود شرعية دولية، وبأنها عالمية، وأنه يجب على الدول احترام القانون الدولي، حتى لو كانت الدول التي لا تحترمه لا تنتهك مصالح خاصة بدولة أخرى، وحتى لو كان الانتهاك لا يضير مباشرة بحكم الضرورة شخصاً آخر من أشخاص القانون الدولي. وإذا كانت الحالة كذلك فلأنها ترجع إلى وجود مجتمع دولي قائم على القانون: مجتمع وليس فوضى.

١٤- غير أن المقرر الخاص يسترسل لسوء الحظ بتأكيد خاطئ تماماً، في رأي السيد بيليه، بقوله إن مفهوم المسؤولية "الموضوعية" هذا مفهوم موضع جدل في مجال الجرائم الدولية أكثر من أنه في مجال الجناح الدولية. بيد أن الصبغة "الموضوعية" للمسؤولية في مجال الجرائم بالذات هي أوضح إذ يتعلق الأمر في هذه الحال بحماية المصالح العامة و"الموضوعية" للمجتمع الدولي في مجموعه. والمجتمع الدولي، بالتأكيد، أقل اندماجاً وتضامناً بكثير مما هو حال المجتمعات الوطنية، غير أن هذا الأمر لا يحول دون وجود مجتمع دولي، وهذا يتجسد في وجود حد أدنى من القواعد التي لا يمكن انتهاكها والتي يحظى وجودها باعتراف اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وإن كان هذا الاعتراف متواضعاً، ويهم احترامها الجميع، إذ إن انتهاكها لا يهدد الدولة الضحية فحسب وإنما أيضاً المجتمع الدولي بأسره. ولا حاجة أيضاً، فيما يتعلق بانتهاك هذه القواعد، إلى أن تكون الدولة ضحية هذا الانتهاك. فهي قواعد يمكن أن تتيح لسكان الدولة التي تنتهكها الحماية من هذه الأخيرة، وإن حظر الإبادة الجماعية والفصل العنصري مثال على ذلك. وهذه الالتزامات الأساسية للمجتمع الدولي في مجموعه تقع على كل واحد من أعضائه وهي أساسية لحماية المصالح الجوهرية لهذا المجتمع إلى درجة أن انتهاكها لا يمكن قبوله ولا يمكن أن يماثل بانتهاك اتفاق يتعلق بتجارة الحمضيات أو حركة الطيران مثلاً. غير أن المقرر الخاص يضع جميع المسائل على نفس المستوى بمحاولة إزالة هذا التمييز في مشروع المواد.

(٥) للاطلاع على التعليقات على المواد ١-٦، انظر حولية ١٩٧٣، المجلد الثاني، الوثيقة A/9010/Rev.1،

ص ١٧٣ وما يليها.

١٥- وإذا كانت كلمة "جريمة" هي المشكل، فإن السيد بيليه لا يمانع في الاستعاضة عنها، غير أن المقرر الخاص يدرك حق الإدراك أنه يجازف بذلك بألا يبلغ غرضه. ولهذا السبب فإن المقرر الخاص ينتقد في أحد الأجزاء الأخرى الأقل إقناعاً من "مرافعته"، في الفقرات ٧٦ إلى ٨٢ البالغة الضعف من ناحية الاستدلال الفكري، الطول الأخرى المقترحة. غير أن السيد بيليه يرى أن من الممكن جداً ألا يسمى ما يشار إليه اليوم بعبارة "جريمة" أو أن يوجد له اسم آخر. ويجدر في هذا الصدد التسليم بأن مهارة السيد أغو وتبصره قد فشلا لأن لكلمتي "جريمة" و"جثة" مدلولاً جنائياً يجب الاعتراف بأنه نشاز في المجتمع الدولي. فالقانون الساري على العلاقات بين الدول لا يندرج، في الواقع، في دائرة القانون الجنائي، والسيد بيليه لا يؤيد أن يصبح مندرجاً. وهذا المدلول الجنائي ما يركز عليه المقرر الخاص كل جهوده، حتى ولو ذكر عن غير اقتناع الفكرة التي يعتقد السيد بيليه أنها صحيحة تماماً، بدون أن يتبناها المقرر الخاص، وهي أن المسؤولية الدولية ليست مدنية ولا جنائية وإنما هي مسؤولية من نوع خاص.

١٦- وينطلق المقرر الخاص في الواقع من فكرة مسبقة لمفهوم "الجريمة" ومن تعريف هذا المفهوم. ويبدو وكأنه يريد إجبار اللجنة على أن تنقل إلى الساحة الدولية تعريف الجريمة الوارد في القانون الوطني. ويرد الدليل على ذلك في الشروط الخمسة المذهلة التي بينها واللازمة في نظره لتجريم مسؤولية الدولة. ويؤكد أنه لكي ينطبق مفهوم الجريمة في القانون الدولي، يجب أن تكون الجريمة مطابقة من كل النواحي لما يعرف بهذا الاسم في القانون الوطني. غير أن المجتمع الدولي يختلف عن المجتمعات الوطنية. وثمة بالتأكيد تقاربات، ولا بد من التسليم بأن مفهوم الجريمة دليل على ذلك، غير أن هذا الأمر لا يبيح أن يوضع بصورة أولية تعريف للجريمة مماثل لتعريف الجريمة في القانون الوطني. فالكلمات تكتسي في القانون المعنى الذي يحدده لها النظام القانوني الذي تنتمي إليه، والتعاريف معيارية. وإذا كانت الكلمة هي التي تنزعج منها أغلبية أعضاء اللجنة، فمن الممكن جداً الاستعاضة عنها بعبارة أخرى مثل "انتهاك قاعدة ذات أهمية أساسية للمجتمع الدولي في مجموعه". غير أن مشكل المصطلحات في نظر السيد بيليه لا أهمية له على الإطلاق. ويمكن عند اللزوم إلغاء كلمة "جريمة" غير أنه لا يمكن التخلص من المفهوم ذاته، وإلا سلم بعودة هائلة إلى الوراء. غير أن المقرر الخاص يريد، بالتخلي عن الكلمة، التخلي عما تعنيه على الرغم من أنه يدرك حق الإدراك أن الإبادة الجماعية لا يمكن أن تقارن من حيث نتائجها ولا من حيث تعريفها بانتهاك معاهدة تجارية، ومن أنه يقر بذلك أحياناً.

١٧- ويجب، في رأي السيد بيليه، ألا تُرهب اللجنة المعارضات الصاخبة والجذابة وإنما النادرة التي تجلت ضد مفهوم الجريمة وألا تتأثر بها. واستناداً إلى القائمة الموضوعية بنزاهة شديدة في الفقرة ٥٢ من التقرير، لا توجد سوى قلة من الدول، وهي دول قوية بالتأكيد، أعلنت عن معارضتها لهذا المفهوم. غير أنه غابت عن هذه القائمة أغلبية الدول التي قد تكون أكبر ضحايا الجرائم، أي الدول التي أيدت سابقاً التقدم الهائل الذي شكله تكريس القواعد الأمرة، أي أساساً دول العالم الثالث والدول التي كانت تسمى سابقاً بلدان أوروبا الشرقية. وهذه البلدان ليست في القائمة إما لأنها تفتقر إلى الوسائل التي تمكنها من أن تكون في القائمة أو لأنه أخافها الهجوم الذي شنته أكبر أثرى الدول ضد مفهوم الجريمة ومن خلاله، ضد مفهوم القواعد الأمرة. غير أن مهمة لجنة القانون الدولي ليست إرضاء حفنة من الدول، أيأ كانت قوتها، وإنما إبراز روح القواعد القانونية واستخلاص النتائج منها بتطوير القانون الدولي

تدرجياً. وهذا هو ما فعله مشروع المواد الذي أعده المقرر الخاص السابق، السيد أغو، وستكون مفاجئة العودة إلى ما كان يعد بشبه إجماع منذ وقت ليس ببعيداً، في البلدان الشرقية وبلدان الجنوب على الأقل، مثلما ذكر المقرر الخاص، بمثابة تقدم أساسي للقانون الدولي وبمثابة مكسب. ولا ينبغي لأعضاء اللجنة إلغاء ما أنجزه أسلافهم، وذلك في مصلحة اتباع نهج متماسك إزاء القانون الدولي، ويجب عليهم قبول مفهومي القواعد الأمرة والجريمة، وهما رمز وجود تضامن حقيقي بين أفراد المجتمع الدولي.

١٨- ثم فحص السيد بيليه نقاطاً أكثر تحديداً ركز عليها المقرر الخاص وهي التالية: واقع أن مفهوم الجريمة خال من صبغة عملية في رأي المقرر الخاص، وضعف النتائج القانونية الخاصة بالجرائم، والمخاطر التي يشكلها تجريم المجتمع الدولي، والعلاقات القائمة بين مفهوم الجريمة ومفهومي الالتزامات في مواجهة الكافة والقواعد الأمرة.

١٩- ويشدد المقرر الخاص، بالنسبة إلى النقطة الأولى، على أن مفهوم الجريمة لم يستخدم أبداً منذ تكريسه في المادة ١٩. غير أن هذا الأمر ليس صحيحاً تماماً في رأي السيد بيليه: ففي قضية تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، سلمت محكمة العدل الدولية (انظر ص ٦١٦، الفقرة ٣٢)، بأن مسؤولية الدولة ذاتها يمكن أن تنشأ فيما يتصل بأي انتهاك لاتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها بما في ذلك، بالتالي، فيما يتصل باقتراح الدولة لجريمة الإبادة الجماعية. غير أن المسألة الرئيسية هي أن الأمر نفسه ينسحب على الجريمة وعلى القواعد الأمرة، أي أنهما مفهومان معدّان للوجود وعدم الاستخدام. فمنذ اعتماد اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وحتى منذ بداية الستينيات، عندما أدرج مفهوم القواعد الأمرة في مشروع مواد قانون المعاهدات، لم يستخدم أبداً هذا المفهوم في الحياة العملية. وهذا يعزى أولاً إلى أن القواعد الأمرة والجرائم على حد سواء بالغة الندرة حتماً في مجتمع قليل الاندماج كالمجتمع الدولي. فهي تعبير عن شعور جماعي ما زال في طور النشأة. وتوجد مع ذلك بعض القواعد القطعية، مثلما توجد بعض انتهاكات للقانون الدولي لا يمكن القبول بها مطلقاً لأنها تنتهك مصالح المجتمع الدولي ككل. غير أن الندرة في هذه الحالة لا تبرر أن نهمل حالات الجريمة أو القواعد الأمرة هذه، إذ إن هذين المفهومين هما مستقبل القانون الدولي، وبشير مجتمع تتعزز فيه حالات التضامن، ومن المفجع أن تضع لجنة القانون الدولي حداً لهذا التطور البطيء.

٢٠- ثانياً، لهذين المفهومين صبغة "ردع" وهما، مثل السلاح النووي، ليسا مكرسين للاستخدام، وهو ما لا يشكل بطبيعة الحال سبباً لإهمالهما. ويلزم أن تدرك الدول أنه إذا انتهكت التزاماً دولياً أساسياً لصون المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي ككل، فإنها تقترب فعلاً أخطر مما لو انتهكت معاهدة تجارية أو معاهدة مساعدة مالية بسيطة وأن النتائج ستكون أخطر أيضاً. غير أن المقرر الخاص يقترح عدم الاهتمام بذلك، وهو قطعاً ليس بالأمر الكفيل بتعزيز هذه المهمة الردعية اللازمة.

٢١- وبالنسبة إلى النقطة الثانية، يسخر المقرر الخاص من التمييز بين الجرائم والجنح بالإشارة إلى مشاريع المواد ٥١ إلى ٥٣. ويقر السيد بيليه في هذا الصدد بأنه يتفق مع المقرر الخاص إلى حد كبير في هذا الشأن ويرى أن نص هذه المواد الثلاث يكاد يكون مثيراً للسخرية، حتى وإن لم يشاطر المقرر الخاص تفسيره للفقرة

الفرعية (أ) من المادة ٥٣: فواجب عدم الاعتراف بشرعية الحالة التي أوجدها فعل غير مشروع التزام ملقى، في حالة الجرائم، على عاتق جميع الدول، بما فيها الدولة الضحية مباشرة؛ فلا يمكن أن تعترف الدولة ضحية العدوان بشرعية هذا العدوان، بخلاف الدولة ضحية انتهاك معاهدة تجارية. ويتعلق الأمر هنا بفرق أساسي نظراً إلى أن هذا الفرق يعكس وجود انتهاكات، يسميها المشروع "جرائم"، ولا يمكن للدولة الضحية أن تقبلها. وبخلاف ذلك، وبالنسبة إلى الجرح، فإن الدول الثالثة هي وحدها المحظور عليها الاعتراف بشرعية الحالة التي أوجدها الفعل غير المشروع، وهذا أمر يبين مدى رداءة صيغة الباب الثاني من مشروع المواد، لا سيما المواد ٥١ إلى ٥٣، لأن الفوارق التي كان ينبغي أن ترد فيها لم ترد فيها. ويعزى هذا القصور الكبير إلى سببين، الأول يتصل بالنهج الذي اتبعته اللجنة بدفع من مقررهما الخاص السابق الذي حثها على أن تقنن أولاً، بطريقة غير مميزة، نتائج الجرح ونتائج الجرائم، ثم دعاها، بعد وقوع الضرر، إلى فحص النتائج الخاصة بالجريمة. وكان الأوان قد فات بكثير، إذ إن جزءاً من النتائج التي كان ينبغي أن تخصص للجرائم قد نص عليها بالنسبة إلى الجرح البسيطة. وهكذا، فإن الأحكام المتصلة بالتدابير المضادة مثلاً، أحكام مقبولة عندما يتعلق الأمر برد الفعل على الجرائم ولكنها تحدد نظاماً بالغ التسامح وفي صالح أقوى الدول فعلاً، عندما يتعلق الأمر برد الفعل على الجرح البسيطة. والعبرة التي يجب استخلاصها ليست، مثلما يرغب المقرر الخاص، التخلي عن الاهتمام بنتائج الجرائم، وإنما ينبغي في جميع الحالات أن يظل التمييز بين الجرائم والجرح مائلاً في ذهن عندما يتعلق الأمر ببدء القراءة الثانية لمشروع المواد، بحيث يميز بانتظام بين نتائج الجرائم ونتائج الجرح لكي يتم تلافي إصاق التمييز بين الاثنين في النهاية، مثلما فعلت اللجنة في القراءة الأولى.

٢٢- والسبب الثاني الذي تبدو المواد ٥١ إلى ٥٣ بسببه مخيبة للأمل بهذا الشكل هو أن اللجنة أهملت النتائج الأساسية لمفهوم الجريمة. فالمقرر الخاص يؤكد مثلاً أن مفهوم التعويضات الجزائية غير موجود في القانون الدولي. ولكن الفقرة ٢ من المادة ٤٥ من مشروع المواد الحالي تميل إلى إثبات خلاف ذلك. ويكمن مثال آخر فيما يمكن أن نسميه "شفافية" الدولة في حالة ارتكاب جريمة، أي هذه الظاهرة التي يمكن بموجبها أن يقدم مسؤولو حكومة ما إلى المحاكم الجنائية الدولية. وربما لم يقر المدانون في محاكمة نورمبرغ بقتل شخص ما بأيديهم، وما اتهموا به إنما هي أفعال اقترفوها باسم الدولة. وفي حالة من هذا القبيل، فإن الفرد يتمتع عادة بحصانة الدولة. غير أن هذه الحصانة، مثلما كان الحال في نورمبرغ، لا تسري عندما تكون الانتهاكات التي تقترفها الدولة والمقترفة باسمها انتهاكات بالغة الخطورة بحيث تترتب عنها مسؤولية كل من الدولة والفرد الذي قام بالفعل باسم الدولة. والموظف أو رئيس الدولة الذي ينتهك معاهدة تجارية لا يتعرض لهذا النوع من النتائج.

٢٣- أما فيما يتعلق بالنقطة الثالثة، التي عولجت في الفقرة ٨٣ وما يليها من التقرير، أي "تجريم" مسؤولية الدول، فيبدو أن المقرر الخاص يخلط بين مسألتين: فعندما تقترف الدولة جريمة ما، يكون الحكام بالتأكيد مسؤولين جنائياً، غير أن هذا لا يعني أن مسؤولية الدولة ذاتها مسؤولية جنائية، بالمعنى الذي يوليه المقرر الخاص لهذه العبارة. إنه يعني بالأحرى، هنا أيضاً، أن الدولة تصبح "شفافة" وأنه يمكن ملاحقة قادتها مباشرة. والمثال على هذه

الحالة هو قضية المدعى العام ضد "بلاسكيتش"^(٦)، أمام المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة: فدائرة الطعن قد خلصت بوضوح شديد إلى أن المحكمة لا يمكنها أن تصدر أوامر بمثل دول أمامها، إذ إن مسؤوليتها الدولية ليست مسؤولية جنائية.

٢٤- ويلزم بالتالي الامتناع عن مماثلة مختلف أشكال المسؤولية المبينة في القانون الوطني بالمسؤولية على الساحة الدولية، ولا سيما أن ينقل إلى هذه الساحة التمييز بين المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية الذي يميز القانون الوطني. فالمسؤولية الدولية للدولة ليست مسؤولية مدنية ولا هي مسؤولية جنائية وإنما هي ببساطة مسؤولية دولية. ويبدو أن المقرر الخاص، من جهته، ينطلق من فكرة مسبقة عن الجريمة مستوحاة أساساً من القانون الوطني. غير أن الحديث عن "جريمة" دولية تقتربها الدولة لا يعني أن هذه الدولة ستودع السجن. وإذا كان الأمر يتعلق مرة أخرى هنا بمجرد عبارات، فيكفي أن تغير العبارات. ولا يبدو أن المقرر الخاص يرغب في القيام بذلك لأن حجته ستضعف من جهة، ومن جهة أخرى لأن الخلاصة التي توصل إليها هي نتيجة تفكير قائم على كلمة "جريمة"، بالمعنى الجنائي الشديد في القانون الوطني المتصل بها. ويمكن إما الاستعاضة عن هذه العبارة بالعبارة المقترحة فعلاً أو حتى الحديث عن انتهاك قاعدة آمرة، إذ هذا هو ما يتعلق به الأمر.

٢٥- أما فيما يتعلق بالنقطة الأخيرة، أي العلاقات بين مفهوم الجناية ومفهومي الالتزامات في مواجهة الكافة والقواعد الآمرة، فإن السيد بيليه يلاحظ أن المقرر الخاص يقترح على وجه التحديد إهمال مفهوم الجريمة للاهتمام بمسألة أقل قيمة لا تزجج أهدأ، وهي انتهاك الالتزامات في مواجهة الكافة. والجريمة تتمثل بالضرورة في انتهاك التزام في مواجهة الكافة، غير أنه يلزم أن يتعلق الأمر بالتزام ذي أهمية أساسية للمجتمع الدولي ككل، وهو ليس حال جميع الالتزامات في مواجهة الكافة. إلا أن ما يجول في خاطره يشبه أكثر بكثير مفهوماً قريباً من القواعد الآمرة، التي تعرفها المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بوصفها "أية قاعدة مقبولة ومعترف بها من المجتمع الدولي ككل بوصفها قاعدة لا يسمح بالانتقاص منها". وهذا التعريف يشبه تماماً تعريف الجريمة الوارد في الفقرة ٢ من مشروع المادة ١٩.

٢٦- وهذه مسألة لم تغب عن نظر المقرر الخاص الذي يعمل على التخلص من المشكل بطرق مختلفة. فهو يشدد بادئ ذي بدء على مسألة الالتزامات في مواجهة الكافة؛ ثم يتناول عرضاً من حين لآخر مسألة انتهاك القواعد الآمرة التي يكاد يساويها بالقواعد في مواجهة الكافة، وذلك مثلاً في الفقرة ٨١ من التقرير؛ وفي الختام، ينسى المقرر الخاص في خلاصته في الفقرة ٩٥ القواعد الآمرة ليتذكر الالتزامات في مواجهة الكافة دون سواها. والواقع أن الاهتمام عن كثب مفرد بانتهاك القواعد الآمرة يعني العودة ببساطة إلى الجريمة أي، حسب التعريف المقدم في الفقرة ٢ من المادة ١٩، إلى انتهاكات التزامات "أساسية لصون مصالح جوهرية للمجتمع الدولي بأكمله". ويمكن من ناحية أخرى الحديث أيضاً عن انتهاكات القواعد الآمرة في القانون الدولي العام.

٢٧- وبسبب عدم القدرة على التراجع عن هذا التقدم الهائل للفكر الدولي، ألا وهو القواعد الآمرة، يهاجم المقرر الخاص الجريمة. وكان السيد بيليه يأمل، بخلاف ذلك، أن تتناول اللجنة بتعمق، بمناسبة تحليل مسؤولية الدول، جانباً آخر من جوانب عملية متأنية لبناء مجتمع دولي هش من جانب القانون الدولي، مجتمع يمكن لمفهوم الجريمة، مثل مفهوم القواعد الآمرة، أن يضيف عليه هذا العنصر الأخلاقي الذي يحتاج إليه.

٢٨- وفي الختام، برر السيد بيليه حديثه المطول بضرورة استكمال تقرير صيغ بمهارة وذلك عن طريق إزالة عدم التوازن الذي ينطوي عليه. فهو يرى أن التقرير غير متوازن لأنه لا يعرض إلا جانباً من المشكل الأساسي الذي يعنى به، وبالتالي يستلزم موازنة. ويأمل السيد بيليه أن يراعي المقرر الخاص الملاحظات المستوحاة من أهمية الموضوع ذاته وألا تتطوي اللجنة على نفسها في موقف محافظ متخوف ومنقاد.

٢٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) لاحظ أن للسيد بيليه رأياً يخالف ظاهرياً رأيه. وعلى اللجنة، بالتالي، أن تختار، وهو ما يثير مسألة دور المقرر الخاص: فأعمال اللجنة وصلت مرحلة القراءة الثانية لمشروع المواد، وإذا أرادت اللجنة، بتبني آراء السيد بيليه، أن يتوافر نظام كامل يسري على الجرائم في إطار مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول، فإن المقرر الخاص سيمتثل لقرارها، غير أنه يجب أنذاك أن تفكر في آثار قرارها في الجدول الزمني.

٣٠- والسيد بيليه والمقرر الخاص متفقان على عدة نقاط في الواقع، على الرغم من المظاهر: أولاً، إن كل ما يتصل بجرائم الدول في مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول مصاغ بطريقة رديئة مثلما قال السيد بيليه، وذلك بعد ٤٩ جلسة عقدتها لجنة الصياغة؛ ثم أن القانون الدولي لا يقتصر على العلاقات الثنائية للمسؤولية؛ وأخيراً، يجب أن يوضح مشروع المواد بطريقة أكثر منهجية، النتائج الناجمة على حد سواء عن انتهاكات القواعد الآمرة وانتهاكات الالتزامات في مواجهة الكافة.

٣١- والتباين الأساسي في وجهات النظر يعزى إلى أن السيد بيليه يرغب في أن يدخل في مشروع المواد المتعلق بقانون الالتزامات العام تمييزاً بين الأفعال "الخطيرة" والأفعال الأخرى. وهو يحاول في الواقع عزل أربع أو ربما خمس من قواعد القانون الدولي يصفها بأنها "جسيمة"، وتهميش جميع القواعد الأخرى. ويتحدث بالتالي عن التزامات ثنائية "بسيطة". غير أنه علينا أن نفكر في حالة الدولة التي لا تكون هذه الالتزامات بالنسبة إليها "بسيطة" وإنما "حيوية"، وذلك مثلاً لأن عيشها مرهون بنهر تتقاسمه مع دولة مجاورة.

٣٢- ولا يمكن إجراء تصنيف صارم بهذا الشكل، وحتى إذا تيسر ذلك التصنيف، فينبغي أن يكون موضوع تحليل منفصل، أي البحث عن تعريف منفصل للجريمة - وهو ما لم يفعل قط - بدون أن يهمل مع ذلك قانون المسؤولية العام. ويجب ألا يقلل من شأن التجربة الوطنية: فالتجربة الوطنية هي ما يتوافر لدى اللجنة في المجال الجنائي. وبالإضافة إلى ذلك، كلما حاولنا إدخال مفهوم الجريمة على الساحة الدولية - والمسألة قيد الحصول داخل الاتحاد الأوروبي حيث تخضع الدول لغرامات - تبدو النتائج وكأنها تتجاوز قانون الالتزامات العادي. ولمفهوم الجريمة الدولية معان خاصة ولن نتلافى هذه الظاهرة بتغيير العبارات.

٣٣- واقتراح السيد كروفورد بالتالي أن تجري اللجنة نقاشاً عاماً وأن تتخذ قراراً واضحاً. وهو لا ينكر من ناحيته مفهوم الالتزام متعدد الأطراف، وهو مفهوم يحاول بالعكس أن يجعله قابلاً للتطبيق. كما أنه لا يستبعد إمكانية وجود جرائم دولة، غير أنه يعمل على ترك هذه الإمكانية مفتوحة في المستقبل. والطريق التي ينصح اللجنة أن تسلكها تبدو له أفضل الطرق.

٣٤- السيد فيراري برافو قال إنه مقتنع كل الاقتناع بأن مفهوم جريمة الدولة بدأ يتشكل حقاً. والعيب الرئيسي للنهج الذي اتبعته اللجنة حتى الآن هو أنها تجعل من العدوان المثال الأساسي لهذا النوع من الجريمة. وسارت اللجنة بذلك في الطريق الخاطئة، إذ إن العدوان لا يمكن أن يعرف في إطار مشروع المواد وذلك لسبب بسيط هو أنه يوجد، في حالته، كيان خارج عن نطاق الدول المعنية، هو مجلس الأمن. وثمة بالعكس جرائم أخرى للدولة تسري عليها فكرة الالتزام الأساسي ويمكن ربطها بمفهوم القواعد الأمرة. ويمكن عموماً القول إنه توجد جريمة دولية عندما يكون طريق الدعوى العامة مفتوحاً. وإذا جاز لبلد ما أن يتدخل بينما لم تلحق به مباشرة أي أضرار، وهي حالة الدعوى العامة، فهذا هو المجال الذي يبدأ يتشكل فيه مفهوم "الجريمة" بطريقة غامضة جداً وبدائية جداً.

٣٥- وتذكر محكمة العدل الدولية ذلك، مثلما يشهد عليه الحكمان والفتوى المتعلقة بشرعية التهديد باستخدام الأسلحة النووية أو استخدامها، التي صدرت عن المحكمة في عام ١٩٩٦، والتي يحيل إليها السيد فيراري برافو لبيان موقفه. وهكذا، فإن القرار الصادر بصدد قضية تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها يشمل عناصر تفكير متصلة بمفهوم جريمة الدولة، ولا سيما في البيان المنفرد الصادر عن القاضي أودا (انظر ص ٦٢٥ وما يليها). فالمادة التاسعة من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها تنص فعلاً على وجود محكمة جنائية دولية، ونظراً إلى عدم وجود هذه المحكمة، فقد شاهدنا توسيعاً هائلاً لهذا الحكم. ووجدت محكمة العدل الدولية نفسها في موقف غير مريح أبداً إذ لم يكن بإمكانها ألا تفعل أي شيء، فخلصت إلى أنها مختصة في المسألة. وفي قضية المنصات النفطية (جمهورية إيران الإسلامية ضد الولايات المتحدة الأمريكية)^(٧)، أعلنت المحكمة أيضاً أنها مختصة لتفسير مادة سارية على علاقات تجارية في إطار قضية تتعلق باللجوء إلى القوة. ونشاهد بالتالي، حتى على صعيد محكمة العدل الدولية، اتساع نطاق أحكام تعاقدية معينة. وثمة معاهدات معينة تضم أحكاماً تقتض مسبقاً وجود هيكل أو آخر من هياكل المجتمع الدولي. وربما يكون هذا الهيكل غير موجود أو ربما يكون قد تغير، وتسفر الأحكام مع ذلك عن نتائج لم تكون متوقعة وقت إبرام هذه الأحكام. ويجدر بالتالي التفكير في هذا التطور الأخير في قرارات محكمة العدل الدولية لكي يتسنى فهم ما يجري في مجال القانون الجنائي الدولي فهماً أفضل.

٣٦- ويرى السيد فيراري برافو أنه يلزم التمييز بين جريمة الدولة من جهة والأفعال الإجرامية التي تقتربها الحكومات، من جهة أخرى، وهي أفعال لها صلة ما بمسؤولية الدولة.

٣٧- وذكر بأن مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية سينعقد في روما في الفترة من ١٥ حزيران/يونيه إلى ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨ لغرض إنجاز واعتماد اتفاقية بشأن إنشاء محكمة جنائية دولية^(٨). وعلى الرغم من التأخير المسجل في مجال تدوين قانون المسؤولية الدولية، فإنه ينصح بالتريث ريثما يعرف الموقف الذي ستتخذه الدول في هذا المؤتمر. وأعرب من ناحيته عن رغبته في أن يعلن عن وجود جرائم دولية وتقنين هذه المادة بدون ذكر هذه الصورة القانونية يعني التقهقر والتعرض لتهمة العمى أمام تطور الحياة الدولية المعاصرة.

٣٨- السيد بامبو - تشيفوندا قال إن على اللجنة، وهي "رهينة" مرافعات محامين، أن تستفيد من هذه الحالة لتجعل من تدوين قانون المسؤولية "أمراً يهمها"، حتى إذا قامت بهذا العمل بطلب من الدول ولصالحها.

٣٩- وقال، فيما يتعلق بشكل الصكوك الواجب وضعها، إنه مستعد للانضمام إلى الاقتراح الذي قدمه السيد بيليه، أي صدور إعلان مبادئ تعقبه مدونة. أما فيما يتعلق بمسألة الحجية التي قد يكتسبها هذان الصكان، فيستحسن تركها مفتوحة، علماً بأنه يجب أن تكون حجية القانون وليس اللاقانون.

٤٠- أما فيما يتعلق بمشكل الجرائم، فيلزم التوصل إلى توازن حول مفهومي السيادة من ناحية والتضامن من ناحية أخرى، ولكن دون إغفال الدولة في الهيكل المزمع. وشاطر السيد بامبو - تشيفوندا عموماً الآراء التي أبدتها السيد بيليه، فشدّد على أنه ربما ينبغي أن تفحص اللجنة، فضلاً عن الافتراضات المفاهيمية المسبقة، التداعيات الهيكلية والمعارية والمؤسسية، مع السهر على صون المكاسب.

٤١- السيد إيكونوميديس أعرب عموماً عن دهشته وخيبة أمله إزاء توصية المقرر الخاص النهائية التي يرى فيها تقهقراً، والتي تتنافى بالإضافة إلى ذلك مع روح التوليف والتوافق التي تميز اللجنة. وقال إنه ليس لديه، فيما يتعلق ببيان السيد بيليه، الذي يؤيد أكثر ما ورد فيه، سوى اعتراض واحد، وهو أنه يرى أن من الخطأ أن يهمل التمييز بين الجرائم والجنح، وذلك من جهة لأن كلمة "جريمة" ذاتها لها قوة ردع لا يستهان بها ومن جهة أخرى لأن المصطلحين دخلا الوجدان العام وهما ينتميان إلى تراث القانون الدولي والمسؤولية الدولية.

٤٢- ونحن نشاهد فعلاً تطوراً مزدوجاً في هذا المجال الأخير منذ ٣٠ سنة تقريباً. فثمة أولاً نزعة، بالنسبة إلى أخطر الانتهاكات التي تعني المجتمع الدولي بكامله، إلى تجاوز العلاقة الثنائية التقليدية البحتة بين الدولة التي ترتكب الفعل والدولة الضحية، وهي علاقة تميل إلى الاندثار لصالح علاقة ثنائية جديدة لم تعد فيها الدولة الضحية وحدها وإنما أصبحت تحظى بتضامن جميع الدول الأعضاء في المجتمع الدولي. وثانياً، بالنسبة إلى نفس المخالفات الخطيرة جداً، ثمة نزعة إلى عدم تصور التعويض بمثابة العقوبة الوحيدة للمسؤولية وإلى إضافة تدابير أخرى إلى التعويض، بل وإضافة جزاءات، لحمل الدولة المخطنة على التخلي عن سلوكها غير المشروع.

٤٣- وهدف هذا التطور المزدوج الذي أقرت به محكمة العدل الدولية في قضية شركة سكك حديد برشلونة هو، استناداً إلى مؤسسة المسؤولية الدولية، تطوير وتعزيز مفهوم النظام العام الدولي لصالح مجتمع الدول بكامله. وفي الدورة الثامنة والعشرين عام ١٩٧٦، تقدم المقرر الخاص، السيد آغو، بفكرة عبقرية هي اقتراح مشروع المادة ١٩ في الباب الأول الذي يميز بين الجرائم والجنح، واعتمدت اللجنة هذه المادة بالإجماع في القراءة الأولى مثلما يبين في الفقرة (٥٦) من التعليق على المادة المذكورة. وهذا الحكم، الذي كان يندرج آنذاك في إطار التطوير التدريجي للقانون، كان مستنداً مع ذلك إلى أسس متينة ذات طبيعتين أساساً.

٤٤- أولاً، كان ميثاق الأمم المتحدة ذاته، وبصورة أخص فصله السابع، هو الذي كسر بصورة رسمية العلاقة الثنائية التقليدية القائمة بين قانون المسؤولية وتقليده الوحدوي، بأن أذن لمجلس الأمن بأن يطبق، باسم المجتمع الدولي بكامله، تدابير وقائية وقمع ذات صبغة جماعية - بما في ذلك استخدام القوة المسلحة - ضد الدولة التي تكون قد هددت أو انتهكت السلام أو اقترفت عدواناً. والأمن الجماعي، وهو أحد المحاور الأساسية للنظام الدولي المعاصر، يجمع قطعاً كل شروط نظام مسؤولية خاص يسري على الدول التي تنتهك بصورة خطيرة السلم والأمن الدوليين. ولا يمكن تصور ألا يراعي مشروع مواد اللجنة هذا الأمر، خاصة وأن الفصل السابع من الميثاق أصبح يسري أكثر فأكثر على أفعال غير أفعال العدوان تهدد، في نظر مجلس الأمن، السلم والأمن الدوليين. ثانياً، تجد المادة ١٩ من الباب الأول مواد اللجنة أساسها في القواعد الأمرة. ومثلما ذكر في الفقرة (٦٢) من التعليق على تلك المادة، توجد علاقة وطيدة جداً بين مفهوم القواعد الأمرة ومفهوم الجرائم الدولية. ويذهب بعض المؤلفين إلى الموازنة بين بطلان الأحكام المتنافية مع القواعد الأمرة في مجال قانون المعاهدات، وحقيقة أن تخلي الدولة التي تقع ضحية جريمة دولية عما لها من سلطة فرض جزاء في مجال مسؤولية الدول لا ينطبق على الدول الأخرى. وخلص المقرر الخاص في الفقرة ٦٥ من تقريره الأول إلى وجود تدرج هرمي لقواعد تنطوي بعضها على اختلاف من حيث الطبيعة، وأن هذا الاختلاف ينبغي أن يسفر عن نتائج في ميدان مسؤولية الدول. غير أنه اختار، لأسباب غير مقنعة بتاتاً، عدم إعمال ما خلص إليه.

٤٥- ويرى السيد إيكونوميديس أن من البديهي بالتالي أن التمييز بين الجرائم والجنح ضرورة من ضرورات أبسط عدالة في الزمن المعاصر، لأسباب تعزى إلى العدل والدفاع عن النظام العام الدولي إذ إنه لا يمكن تصور "أن يحظى أمران مختلفان تماماً بمعالجة مماثلة" مثلما قال أرسطو، أي في هذه الحالة الانتهاكات الطفيفة وأخطر الجرائم.

٤٦- وأبدى السيد إيكونوميديس ملاحظات خاصة أكثر، فأعرب عن أسفه أولاً لأن المقرر الخاص، بعد أن لاحظ أن نتائج الجريمة الدولية من قبيل النتائج المنصوص عليها في مشروع المواد نتائج محدودة نسبياً، لم يقترح إثراء هذه النتائج لجعلها أكثر صحة. وغني عن البيان أنه يجب أن تكون اللجنة واقعية وأن تمتنع في مشروع المواد عن تجريم الدولة. ومع ذلك، فإن مشروع المادة ١٩ القائم قد يسمح للجنة بأن تجعل النتائج المنصوص عليها في المادة ٥٣ من مشروع المواد، وهي نتائج متواضعة بالتأكيد وإنما ليست تافهة، تتقدم بخطوة صغيرة.

٤٧- ثانياً، يوافق السيد إيكونوميدس على الجزء الأكبر من الملاحظات التي أبدتها المقرر الخاص في الفقرتين ٤٩ و ٥٠ من تقريره بصدد الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١٩. فنظراً إلى أن العدوان، والهيمنة الاستعمارية باستخدام القوة، والإبادة الجماعية، والرق، والفصل العنصري، هي في حد ذاتها جرائم خطيرة، لا يوجد ما يبرر المطالبة بتوافر شرط خطورة إضافي.

٤٨- ثالثاً، وفيما يتعلق بعدد الدول التي أبدت تعليقات وملاحظات بشأن مشروع المواد، فإن السيد إيكونوميدس يرى، مثل المقرر الخاص، أن هذا العدد ليس عدداً تمثيلاً وأنه ما زال يلزم بدون شك انتظار وقت طويل قبل التمكن من استخلاص حجج من هذه الملاحظات.

٤٩- وفي الختام، رأى السيد إيكونوميدس أن اختيار المقرر الخاص إيلاء الصدارة للالتزامات في مواجهة كافة اختيار موضع شك، لا سيما أنه توجد في هذا المجال ثلاثة أنواع من القواعد التي تشكل نوعاً ما حلقات متراكزة هي: أولاً الحلقة الضخمة للالتزامات في مواجهة كافة، التي تقابل مفهوماً عاماً جداً وتحدث أثراً مختلفة حسب مسألة القانون الدولي المعنية، ثم الحلقة الأضيق للقواعد الأمرة، وأخيراً الحلقة الضيقة جداً للقواعد التي يشكل انتهاكها جريمة دولية. وإزاحة النقاش عن ميدان الجريمة الدولية أو حتى عن ميدان انتهاكات القواعد الأمرة في اتجاه الميدان الأكثر ليناً ومرونة المتمثل في انتهاكات الالتزامات في مواجهة كافة إنما هي خيار يتنافى مع الفعالية.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٣٤

يوم الجمعة، ٢٢ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢)،
وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد سيما قال إنه بعد تبادل الآراء الذي جرى في الجلسة السابقة حول مسألة جرائم الدول، فإن أي شيء يتلوه لا يمكن أن يوصف إلا بأنه نقيض باهت. والذي سيقوله توأ موجه على وجه الخصوص إلى السيد بيليه، الذي يعتبره الطرف المضطرب أجم الضرر - بالمعنى الوارد في مشروع المادة ٤٠ (المقصود بالدولة المضطربة) - بما سيقوله. فإن الصخب الذي جرى في الجلسة السابقة لم يقرب اللجنة من أي حل يرضى عنه الجميع، والقصد من بيانه هو المساعدة في تمهيد الطريق لمثل هذا الحل.

٢- لقد عم الالتباس المداولة التي جرت حول الجرائم في الدورتين الحالية والسابقة كليهما. وتحتاج اللجنة إلى توضيح مقصدها. فهل هي، من ناحية، مع أو ضد تجسيد نظام في المشروع يقضي بأن تستتبع الانتهاكات البالغة الجسام للقانون الدولي عواقب قانونية أفدح؟ أو هي، من الناحية الأخرى، تذهب إلى مجرد مناصرة أو انتقاد

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

المنهج المحدد الذي حاول المقرر الخاص السابق، السيد آغو، واللجنة من خلاله في تجسيدات سابقة إستحداث مثل هذه المباشرة في المسؤولية؟ هل اللجنة الحالية تعارض المبدأ، أم أنها تعارض المنهج الذي سلكه من سبقها حيال ذلك المبدأ؟

٣- أما هو، فعلى اقتناع راسخ بأنه يجب على المشروع أن يأخذ في اعتباره تماماً وبالتحديد الإخلالات الشديدة الجسامة. ولكنه مقتنع أيضاً بأن منهج "جرائم الدول" معيب ويجب تنحيته: لا لأنه لم يبين الشاغل الذي دفع إليه، ولكن لأنه يعتقد أن في إمكان اللجنة أن تفعل ما هو أفضل. ولا يسهو ببساطة تصور أن تتجاهل اللجنة ضرورة تزويد قواعد القانون الدولي التي تركز المصالح الأساسية للمجتمع الدولي بنظام للعواقب القانونية المترتبة على الإخلال يكون جديراً بالحال. إن الأعضاء متفقون بالتأكيد على ذلك: أما اختلافهم فهو حول كيفية تحقيق ذلك الهدف. ومن هنا، فإن على الأخذ بمفهوم "الجرائم الدولية" أن يتيحوا للأعضاء المعارضين للمفهوم فرصة عادلة للتدليل على أنهم لا يدعون إلى العذول عن الثنائية، وإنما، بالأحرى، على إمكان تحقيق الهدف المشترك على نحو أقل خلافاً أو أشد رصانة. وهذه هي، بالمناسبة، الكيفية التي فهم بها قصد المقرر الخاص.

٤- لقد تكلم عن "فرصة عادلة" لبلورة نهج بديل للقضية الكامنة وراء المادة ١٩ من الباب الأول (الجنايات الدولية والجنح الدولية). ولم يمتعه في هذا الصدد أن ينعت "بالمحافظ الذلول" - أو المراقب البارد غير الملتزم العاجز أو الراغب عن التمييز بين الإخلال باتفاق تجاري وحالة إيازة جماعية - لا شيء إلا لأنه جرو على انتقاد المادة ١٩، بينما احتفظ مؤيدو المادة ١٩ لأنفسهم بوصف "التقدميين" و"ذوي الحس الأخلاقي". وهو يتفق تماماً مع السيد بيليه على أنه إذا قررت اللجنة في الدورة الحالية أن تقتصر على الرضا بتدوين القواعد الثنائية بمعناها التقليدي الضيق لمسؤولية الدول، فهي تستحق أن يقال عنها "محافظة" بالمعنى المعيب للفظ. ولكنه يثق، بل ومقتنع بأن اللجنة لن تختار هذا المسلك.

٥- وقد أشار السيد بيليه بحق (الجلسة ٢٥٣٣) إلى أن لجنة السبعينات خطت خطوة ثورية في الحقيقة حينما فصلت مسؤولية الدول عن المعتقد الثنائي القديم - الذي وصفه السيد فيليب آلوت بأنه "معتقد العقد - الضرر" - الذي تكيف مستنداً إلى الضرر المادي. فقد اختارت بدلاً منه منهجاً موضوعياً قرّب مسؤولية الدول من إطار النظام العام المعروف في القانون الداخلي الحديث. ويجب على اللجنة الآن أن تقدم على الخطوة الثانية المتبقية لإنقاذ الثورة المفاهيمية التي بدأها المقرر الخاص السابق، السيد آغو، وأن تتخذ تلك الخطوة حيث يقتضي الأمر اتخاذها بالتحديد، أي في مواجهة الإخلالات بالقانون الدولي التي تشكل جرائم ضد المجتمع الدولي بأسره. وهنا أيضاً، يعلن اتفاقه التام مع المقرر الخاص. فهو لم ير شيئاً في التقرير الأول للمقرر الخاص (A/CN.4/490 و Add.1-7)، ولا سمع شيئاً في العرض الشفوي يدفعه إلى الاشتباه في أن المقرر الخاص كان - حسبما قال السيد بيليه - "يعدّ لعدم تناول قضية" تباين المسؤولية.

٦- لقد ركّز التقرير الأول، في الحقيقة، على تفكيك مفهوم "الجرائم الدولية" ولم يتح سوى لمحات قليلة منعزلة للبدائل الممكنة التي يعتزم المقرر الخاص أن يفي من خلالها بمصلحة المجتمع في نظام مسؤولية الدول. ولو أن المقرر الخاص تقدم أكثر في ذلك المنحى، لكان قد أعفى هوناً ما على الأقل من الهجوم الغاضب الذي شنه السيد

ببلييه. على أنه هنا أيضاً يعتقد أن السيد ببلييه قد أساء فهم المقرر الخاص. فالمقرر الخاص لم يقصد قصر مشروع اللجنة على تدوين المسؤولية الثنائية المحضة: فالإشارات المتكررة إلى الالتزامات في مواجهة كافة تبدد ذلك الاشتباه. وهو يفسر المعنى الذي يقصده المقرر الخاص من الفقرة ٩٥ من التقرير على أنه يدعو إلى فصل معالجة مفهوم "الجرائم الدولية" في حالة واحدة فقط: إذا أخذ هذا المفهوم على أنه يستحدث مسؤولية جنائية حقيقية للدول. وهو لم يقرأ فيها إعلاناً من المقرر الخاص بأنه لن يعنى بمسألة السياسة التي سيرتكز عليها نص المادة ١٩ في أعماله المقبلة. فإذا كان مخطئاً في هذه النظرة، فيكون ممتازاً لو صححه المقرر الخاص بأسرع ما يمكن على نحو لا يقبل اللبس.

٧- وليس من المقبول أن تشجب الانتقادات الموجهة لنص المادة ١٩ باعتبار أنها تعارض تطوير نظام للمسؤولية المتبانية. وسوف يكون انتقاده هو نفسه بالغ الإيجاز، أولاً، لأنه كتب عن المادة ١٩ في عدد من المناسبات على مدى سنوات ولا يرغب في أن يكرر ما قال؛ وثانياً لأن "تفكيك" المقرر الخاص للنص كان كاملاً ومدمراً بحق.

٨- لقد قال السيد ببلييه (الجلسة ٢٥٣٣) إن المصطلحات لا تهم. وهذا ليس صحيحاً للأسف. فالمصطلحات تهم كثيراً، وخصوصاً في القانون، وإذا كان له أن يختار مثلاً واحداً فقط على كيفية إمكان إفساد فكرة حميدة بسبب عدم التوفيق في اختيار المصطلح، فإن المادة ١٩ ستكون اختياره الطبيعي. لقد أشاعت الصيغة المستخدمة في المادة قدراً كبيراً من اللبس في المناقشة، وكان هذا اللبس، بالمناسبة، قائماً في التعليق على المادة^(٤)، وهو لا يزال يزداد سوءاً منذ ذلك الحين. واستخدمت الإحالات إلى المسؤولية الجنائية الدولية للأفراد في إرساء أساس "جرائم الدول" وهكذا دواليك. والحقيقة، بطبيعة الحال، أن مسؤولية الدول مسؤولية من نوع خاص صيغ ليلانم العلاقات بين سيادات متكافئة. وبالنظر إلى ذلك الهيكل، فلئن كان يجوز أن تحتل مسؤولية الدول قدراً من التماثل مع القانون المحلي للضرر، فليس من المقبول القياس على، ناهيك عن تبني مفاهيم، القانون الجنائي المحلي في ميدان مسؤولية الدول. والقول بمسؤولية جنائية من نوع خاص للدول لا يؤدي إلا إلى زيادة الخلط.

٩- ولقد أُشير إلى تعويضات الحرب. ومع ذلك فإن هذه التعويضات، إذا نحينا السياقات الدعائية والجدالية، كانت تعتبر دائماً عواقب من نوع خاص. ثم أُشير أيضاً من ناحية ثانية إلى ما أطلق عليه "تعويضات عقابية". ولكن هذا المصطلح يخفي وراءه أيضاً نوعاً من الخلط، لأنه إذا كان في المقدور المطالبة بتعويضات ثلاثية في قضايا الأضرار في الولايات المتحدة الأمريكية فإن هذا لا يقلب هذه الدعاوى المدنية إلى محاكمات جنائية. وأشير ثالثاً إلى العقوبات بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ولكن ليس هناك في الميثاق شيء يرغم المرء على أن يفترض أنه بإزاء عناصر للقانون الجنائي في ذلك السياق. والذي يجده المرء في الحقيقة هو إمكانية الإيجار خدمة للأمن الجماعي. وهذا، أيضاً، شيء من نوع خاص في الحقيقة، لا علاقة له بالمسؤولية الجنائية. ولا ينبغي حشر هذه الظواهر المتنوعة في المفهوم العسر "الجرائم الدول".

(٤) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٧.

١٠- وقد سبق أن أوضحت الخبرة في الموضوع، السيدة مارينا سبيندي، التي كانت مساهمتها في أصل نشأة المادة ١٩ معروفة جيداً للمطلعين على بواطن الأمور، أن مصطلح 'جرائم الدول' نشأ، أولاً وقبل كل شيء، لدى كتاب سوفيات بعينهم في فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية انصرف قسدهم بداهة إلى توفير مسوغ قانوني للتدابير المتخذة ضد ألمانيا النازية في يالطا وبوتسدام. وتكشف قراءة التعليق على المادة ١٩ عن تحريك قطع وفيرة من بوتسدام ونورمبرغ في شراب مشبع بالسياسة وعسير الهضم. ويبدو أن هذا الشراب كان لا يزال يتمتع بجاذبيته خلال السبعينات، ولكن لا ينبغي للجنة اليوم أن تنقل أعمالها المقبلة بمثل هذا التأديب السياسي المتبقي من الحرب الباردة.

١١- ويمكن إبداء بعض الملاحظات عن وجه الشبه الذي يمكن أن يصير إليه أي نظام ملائم يبنى لمسؤولية الدول عن الإخلال بالالتزامات الأساسية لصالح المجتمع. وقد أعرب بثلاثة طرق عن التسليم بوجود هذا القانون الدولي لصالح المجتمع في الخطاب القانوني الحديث: أولاً، بقبول القواعد الأمرة باعتبارها حاجزاً يعترض سبيل حرية الدول في التعاقد فيما بينها على الخروج على أية قاعدة، وإن كان للقواعد الأمرة، حسبما أشار إلى ذلك السيد إيكونوميدس وآخرون (الجلسة نفسها)، نطاق أوسع كثيراً من نطاقها المتجسد حالياً في قانون المعاهدات؛ وثانياً، بنشوء مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة، الذي يهم، كما قال حكم القضاء في قضية شركة سكك حديد برشلونة، جميع الدول، باعتبار أن لجميع الدول مصلحة مشروعة في حماية أنفسها؛ وثالثاً، بنظرية جرائم الدول، التي يجب طرحها جانباً. المهم أن كل هذه المذاهب تقوم على أساس ذاتي واحد هو أن بعض قواعد القانون الدولي تتركس قيماً لا تملك - أو لم تعد تملك - آحاد الدول التصرف فيها فيما بينها؛ وأن هناك التزامات يفرضها القانون الدولي لحماية المصالح الأساسية للمجتمع الدولي يتعين "تعزيزها" أكثر من غيرها. ويتعين أن ينطلق نهج اللجنة في إيلاء المراعاة الواجبة لمصلحة المجتمع في مسؤولية الدول من هذه الفكرة الجوهرية وأن توضع صكوك تتركس من هذه التطورات المذهبية الثلاثة التطويرين اللذين حازا قبولاً واسعاً، إن لم يكن شاملاً، وهما القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة. وبالمناسبة، تكشف النظرة المتخصصة للحجج الداعمة للمادة ١٩ عن الحالات المطردة للقواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة، تجمعت على نحو يحاول أن يجعل مفهوم الجرائم الدولية يبدو وكأنه نوع من النتيجة المنطقية والضرورية للتسليم بالقواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة، وهو شيء لا يطابق الحال بالتأكيد.

١٢- وقال إنه، بتأكيد على القواعد الأمرة وعلى الالتزامات في مواجهة الكافة كأساس مفاهيمي لنظام المسؤولية المتباعدة، قد اقتررب كثيراً من آراء السيد بيليه. وإنه يتفق أيضاً مع السيد بيليه على أنه ليس من سبيل إلى أن تعتني اللجنة بالشاغل الكامن وراء المادة ١٩ إلا إذا استندت في الأساس إلى مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة وحده. وهنا يجب مراعاة عنصرين: الأول، عنصر "مدى" الالتزام في مواجهة الكافة؛ ولكن، في المحل الثاني، عنصر الأهمية الجوهرية لذلك الالتزام في حماية مصالح المجتمع. ولم يستطع مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة، حينما نهض وحده، كما تبين ذلك تماماً من التقرير الأول للمقرر الخاص، أن يحيط بالعنصرين كليهما تماماً. وقال إنه يسلم بأن العلاقة بين المفهومين التي يقول بها ليست واضحة كل الوضوح، ولكن معظم المؤلفين سيوافقون على أن نطاق الالتزامات في مواجهة الكافة أوسع من نطاق القواعد الأمرة. أو بعبارة أخرى،

أنه يمكن أن ينشأ التزام في مواجهة الكافة لم يستمد وجوده من قاعدة قطعية للقانون الدولي. من ذلك أن الالتزامات المفروضة على الدول بموجب القانون الدولي العام بأن تحترم وتحمي حقوق الإنسان تشكل التزامات في مواجهة الكافة، ولكن لا يستطيع المرء بالتأكيد أن يفترض أن مجموع تلك القواعد يُشكل قواعد أمر.

١٣- وقال إنه يود أيضاً أن يميز بين القانون العرفي الدولي العام بوصفه ذلك وبين الالتزامات في مواجهة الكافة - وهو يختلف هنا عن السيد إيكونوميدس الذي قال (الجلسة نفسها) إن القانون العرفي الدولي العام ينصرف للكافة. فإن ذلك يصدق في رأيه على مستوى الكتب المدرسية، أما على مستوى التطبيق، فإن هذا القانون ينطبق على دول محددة، وعندما تنتقد الدولة بالالتزام ما فإنها تنتقد به، مثلاً، تجاه الدولة التي تشترك معها في الحدود أو تجاه الدولة التي أوفدت دبلوماسياً إلى أراضيها.

١٤- ويجب ألا يغيب أيضاً عن البال بطبيعة الحال أن الإخلالات الجسيمة والبالغة الخطورة بالالتزامات النابعة من القواعد الأمرة في مواجهة الكافة هي وحدها التي تستحق "معاملة مميزة" في أعمال اللجنة بشأن مسؤولية الدول. ولقد كان السيد بيليه محقاً في هذا الصدد، فهناك وفرة وفيرة من الكتابات حول هذين المفهومين. وقال إنه يرى، شأنه شأن السيد بيليه، أن الصيغة المستخدمة في الفقرة ٢ من المادة ١٩، لبيان الالتزامات الدولية تجاه المجتمع الدولي، تصلح كنقطة بداية جيدة لمفهوم جديد يحل محل مفهوم الجرائم.

١٥- ولعل من أهم محطات اختبار المفهوم الجديد، مشروع المادة ٤٠ الحالي. فهذه المادة، بصيغتها الحالية، تحقق مصلحة المجتمع برد فعل عنيف تجاه "جرائم الدول" بالإشارة إلى كل دولة على أنها "مضرورة". وبعبارة أخرى، لقد حاول المشروع أن يفي بما وعد به من تقديم نظام موضوعي للمسؤولية تراعى فيه المصلحة العامة عن طريق النص على تعددية الضرر الشخصي. وهذا المفهوم في رأيه معقد للغاية، ولكنه يشك فيما إذا كان بالإمكان الإفلات من هذه المعضلة في المرحلة الحاضرة من تنظيم المجتمع الدولي. إن تقديم مخطط تتباين فيه الردود المتاحة لمختلف الدول وفقاً لما يمكن أن يسميه المرء "قربها" من الإخلال، لا يضاد بالضرورة عنصر الفعالية المطلوب عند الرد على انتهاكات الالتزامات تجاه المجتمع. إلا أنه توجد فروق القرب هذه في حالة واحدة، عندما تقع الدول هي أيضاً ضحايا للإخلال. أما في حالة الانتهاكات الجسيمة لحقوق الإنسان التي يتمتع بها سكان نفس الدولة المرتكبة لها مثلاً، فلا سبيل لإعمال مثل هذا المخطط المتباين. وتمنح المادة ٤٠ بصياغتها الحالية جميع الدول جماع الردود بأنواعها، بما في ذلك الحق في اتخاذ تدابير مضادة. وبديهي أنه لا بد أن يترتب على نهج من هذا القبيل أن يصبح خطر التعسف في استعمال الحق كبيراً جداً. وإزاء هذه الظروف فإن الحل الفعال الحقيقي الوحيد يكمن في وضع نظم محددة تلائم الحاجة تماماً تأخذ في اعتبارها، بل وتتغلب على، عيوب نظام يحاول التوصل إلى شيء شبيه بالنظام الموضوعي، وذلك من خلال العمل ببساطة على ربط الحقوق الشخصية لكل الدول معاً في حزمة واحدة. ولكن هذا يتعدى بالتأكيد ولاية اللجنة وربما تجاوز إمكاناتها. ولعل المعضلة مع ذلك لا تكون بالضخامة التي تبدو بها.

١٦- وأردف قائلاً إن تعليقه الأخير يتصل بما هو الآن المادة ٣٧ (قاعدة التخصيص) من المشروع. فإذا نظر المرء إلى قائمة المرشحين لحالات "الجرائم" في المادة ١٩ - وهو لا يود أن يعلن تأييده لتلك القائمة بوصفها ذلك،

وإن كان لا بد بالتأكيد أن تؤخذ الالتزامات المذكورة فيها بعين الاعتبار في أي نظام للمسؤولية المتباينة - فلا بد من أن يتبين أن القانون الدولي الساري الآن يضع بين أيدينا بالفعل في هذا الصدد، قواعد تخصيص أكثر عدداً وشمولاً مما يمكن أن يتصوره المرء عند النظرة الأولى. ويكفي أن نفكر في الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بشأن العدوان، أو نظام حقوق الإنسان البالغ الشمول والتباين الذي شيد في الأمم المتحدة على توالي الأعوام، أو شبكة المعاهدات البيئية. وهذه الملاحظات تصدق أيضاً بالنسبة لأي نهج جديد يرمي إلى كفالة التزامات المجتمع في مسؤولية الدول. وقال إنه يستشعر نوعاً من التوتر في ذلك الميدان، مما يوجب على اللجنة أن تلزم في تحريكها جانب الحذر والتبصر بصفة خاصة: ففي حالة أرجح المرشحين للمعاملة الخاصة في مسؤولية الدول، يجد المرء نفسه إزاء أنظمة محددة وضعها الخبراء لتلائم الحاجة - وإن كان السيد براونلي سوف يعتبر معظم أولئك الخبراء من القانونيين المتساهلين. وينبغي للجنة أن تتلافى دفع تلك الأنظمة المحددة إلى الانغلاق في أنظمة قائمة بذاتها خوفاً من العدوى السياسية. وهذا هو بالتأكيد الوضع بالنسبة لمجتمع حقوق الإنسان. ومن هنا يمكن القول في الخلاصة إنه كلما زادت البواقي في النظام المقبل للعواقب القانونية المترتبة على الإخلال بالالتزامات المجتمع، كان ذلك أفضل.

١٧- ولو أن تركيز المناقشة في اللجنة لم يتوقف عند المصطلحات غير الموفقة، وإنما انصب بدلاً من ذلك على المسألة الحقيقية، وهي كيف يمكن العثور على حل بناء يرضاه الجميع للمشكلة، لأمكن الوصول إلى إنجاز حقيقي. وقال إنه ينبغي للجنة أن تكف عن "النظر إلى الخلف في غضب". يجب عليها في الوقت الحاضر أن تتطلع إلى الأمام. فلو اتفق الأعضاء على هدفهم، فسوف تستطيع اللجنة أن ترسم سبيل بلوغه. وختم قائلاً إنه مقتنع أن البت فيما يتعين عمله بالنسبة للمادة ١٩ وفي الشواغل الكامنة وراءها سوف يكون من أهم القرارات، إن لم يكن أهم قرار، في تاريخ اللجنة.

١٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن بيان السيد سيما لم يكن بالتأكيد النقيض الباهت. فقد شعر بنفسه كسباح مسافات طويلة انتشله في دوامة مصاعبه، وسط الأمواج الهادرة، منقذ برونزي في هيئة السيد سيما. ولن تصل اللجنة إلى شيء، فيما هو بحق سباق مسافات طويلة، إذا دخلت في مجادلات عقيمة حول المفاهيم التي تحدث عنها هو والسيد سيما. وقال إنه يختلف مع السيد سيما في نقطة واحدة فقط: فهو يريد أن يترك للمستقبل تقرير إمكانية وجود جرائم دولية حقيقية للدول وسائر الكيانات الجماعية، ذلك أن النظم القانونية تتسع في المستقبل لنظام يوضع بعناية للأخذ بالمسؤولية الجنائية للهيئات الاعتبارية. أما فيما يتصل بمشروع المواد بشأن مسؤولية الدول، فلا يسعه أن يضيف كلمة إلى ما قاله السيد سيما.

١٩- السيد هافنر قال إن السيد سيما أصاب حينما دعا إلى زيادة التمييز بين الجرائم حسب القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة. وهو يتساءل في هذا الصدد عما إذا كان يمكن أن توجد قاعدة أمرة أو قاعدة قطعية في القانون الدولي تنشئ التزاماً لا يكون في مواجهة الكافة بالمعنى الضيق للعبارة.

٢٠- السيد سيما قال إن السيد هافنر طرح سؤالاً هاماً جداً يدعو لإمعان النظر في المسألة.

٢١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن أعضاء كثيرين حثوا، في الدورة التاسعة والأربعين، المقرر الخاص وقتذاك، السيد أرانجيو - رويس، على بلورة مفهوم للنظام المتباين. وكانت المشكلة أن المادة ٤٠ استخدمت كنوع من الربط المفصلي بين البابين الأول والثاني، ومن هنا لم يحدث تمييز بين مختلف الدول المضرورة في المادة ٤٠، ولا لأغراض الباب الثاني. وقد تولدت عن ذلك جميع المشاكل التي أشار إليها السيد سيما. وكان المقرر الخاص وقتذاك قد تبين هذه الصعوبة، ولا لوم عليه إذا لم يجد ما يفعله إزاءها. وهذا هو السبب الذي دعاه في تقريره الأول إلى عدم مواصلة النظر في تلك المسائل وإيلانها القدر الأوفر من التفكير الذي تستحقه.

٢٢- السيد بنونه قال إن الشيء الذي خرج به من البيان الممتاز الذي ألقاه السيد سيما أنه يتعذر معالجة القواعد الثانوية دون الإحالة إلى القواعد الأولية. وقد أوضح السيد سيما في تحليله لمصادر القانون وتراتب القواعد، أن المسائل التي افترضت اللجنة أنها سويت حينما عالجت موضوع التمييز بين الجنايات والجرح لم تسو في الواقع بالمرة. ومن هنا كان الخلط الذي ساد حتى الآن المناقشة حول نظام الجرائم ولم يرض أحداً. فقد اقتضت اللجنة على معالجة تلك المشاكل سطحياً. وكان ينبغي لها إما أن تعالج القواعد الأولية برمتها، وإما أن تسير شوطاً أطول في التمييز بين الجنايات والجرح. وقال إنه يخشى أن يكون الوقت متأخراً الآن للقيام بذلك، وإنه ربما يكون لمسألة الجرائم نفسها عواقب جنائية بالنسبة لموضوع مسؤولية الدول في المستقبل. وإن ما يهيمه هو شخصياً هو إنقاذ مشروع المواد ولو اقتضى الأمر نبذ مفهوم الجرائم.

٢٣- السيد آدو قال إن أحاديث الأساتذة تنزع إلى إرباك ممارسي المحاماة، وهو منهم. لقد عبّر السيد سيما عن خلاف عميق مع السيد بيليه، ولكنه لم يذكر لنا بصورة قاطعة ما إذا كان ينبغي حذف المادة ١٩. فهل "التزامات المجتمع" التي أشار إليها جزء من القانون العام للالتزامات أم هي شيء ينبغي أن يزيد تبلوراً حتى يمكن إدراجه في مشروع المواد؟

٢٤- السيد سيما قال إنه يأمل أن يتفق معسكر "الجرائم" والمعسكر المعارض له على عدم إمكان تدوين مسؤولية الدول على نحو موحد يقتصر على القواعد الثنائية الساذجة جداً الموجودة في الكتب المدرسية. وقد سبق أن تغلبت اللجنة على هذه النقطة النظرية عندما اعتمدت في المادة ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً) المفهوم المعروف في الفقه الفرنسي بالمسؤولية الموضوعية، لا بمعنى مسؤولية عدم الخطأ، وإنما بمعنى المسؤولية التي تنشأ عن مخالفة القاعدة بغض النظر عن الضرر الملموس. وبمجرد أن يعتمد مثل هذا النظام، فإنه يغدو من المتعذر معالجة كل وجوه الإخلال بالقانون الدولي بنفس الطريقة، كما أشار إلى ذلك السيد بيليه (الجلسة ٢٥٣٣) إلى حد الغثيان. يتعين إجراء تفرقة إذن. وقد التقى جميع الأعضاء على هذا الأمر، واختلفت آراؤهم فقط في كيفية صياغة ذلك الأمر في قواعد قانونية محددة. وعلى الرغم من مرافعة السيد بيليه المتألفة عن نهج "جرائم الدول" (الجلسة نفسها)، فقد بقي هو نفسه على اقتناعه بأن ذلك النهج شديد الخلط ويجب إسقاطه.

٢٥- أما بالنسبة لمسألة تباين المسؤوليات التي أثارها السيد بنونه، فقد لا تكون المشكلة بمثل هذا الاستعصاء الذي تبدو به. وربما تشكل إعادة صياغة المادة ٤٠ لتقريبها من المادة ٦٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، التي ميزت بين ثلاث فئات مختلفة من الدول المضرورة بالإخلالات، خطوة هامة في اتجاه الحل.

٢٦- السيد لوكاشوك قال إن المقرر الخاص ساق عدداً من الحجج البالغة الإقناع لمنع الأخذ بالسلوك الإجرامي للدول، وإن كان قد سبق للجنة أن قررت منذ زمن بعيد أنها لا تعتزم ذلك. وقال إن اهتمامه ينصب على شيء مختلف تماماً، وهو أفراد الإخلالات البالغة الجساماة بالقانون الدولي، ومناقشة نظامين قانونيين منفصلين للمسؤولية الدولية، لا الجنائية - وهو يعبر هنا عن موقف عاودت اللجنة التعبير عنه مراراً.

٢٧- إن مفهوم جريمة الدولة لم يختلفه رجال القانون السوفييات أو لجنة القانون الدولي، وإنما هو مفهوم ثار في أذهان الشعوب منذ الحرب العالمية الثانية. وقد عبّر عن هذا الإدراك بفكرة أن الإخلال البالغ حد الجساماة القصوى بالقانون الدولي، من مثل العدوان والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، إنما ترتكبه دول وسلطات منظمة فيها. وهذه الجرائم البالغة الخطر تقتضي معاملة خاصة.

٢٨- والحق أنه يتعذر إقناع رجل الشارع أن عدواناً من النوع الذي أفضى إلى الحرب العالمية الثانية أو أن زيادة جماعية تشمل ملايين الضحايا يمكن أن يسمى أو تسمى جنحة. ولم تكن حجج المقرر الخاص الداعمة لتلك الفرضية مقنعة تماماً لأنه يشير، أساساً، إلى الممارسة في المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الدولية لرواندا اللتين أنشئتتا، مع ذلك، لا للتعامل مع الدول إنما مع الأشخاص الطبيعيين. ومن الناحية الأخرى، قالت المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة بحق إنها لا تملك سلطة اتخاذ تدابير قسرية ضد أية دولة. كذلك لا تملك محكمة العدل الدولية أي اختصاص جنائي. وقد استشهد المقرر الخاص في هذا الصدد برأي القاضي لاوترباخ في قضية تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها وفحواه أن المحكمة تملك في الأساس اختصاصاً مدنياً، وليس جنائياً^(٥). وهذا صحيح تماماً. ومع ذلك فهناك كثرة من رجال القانون البريطانيين يرون أن المسؤولية القانونية الدولية هي مسؤولية مدنية. وإن كان يرى هو نفسه أن آراء الحكومات أصوب، لأنها تقول إن الدول لا تتحمل مسؤولية جنائية أو مدنية، وإنما تتحمل شكلاً من المسؤولية القانونية الدولية ذا نوع خاص. ولهذا السبب فإن الشكوك تساوره إزاء مصطلح "جنحة" (delict) الذي هو مصطلح قانوني مدني استعير من القانون الروماني. وينبغي توضيح هذه النقطة في التعليق على المادة ١٩، وينبغي أن يتضح من عنوان المادة أن الذي يشار إليه هو جنحة بمقتضى القانون الدولي، باستقلال واضح عن القانون الوطني. كل هذا يبرز ضرورة أن يسمي المادة المشروع برمته بحيث يشار فيها إلى المسؤولية القانونية الدولية للدول، أو مسؤولية الدول بموجب القانون الدولي.

٢٩- إن اللجنة بعملها الذي يضع نظاماً خاصاً للمسؤولية عن أشد الجرائم خطراً تتفق تماماً مع القانون الدولي المعاصر. ولقد بلغ العدوان، وهو أشد الجرائم فحشاً، حداً من الخطر على المجتمع الدولي بأسره دفع ذلك المجتمع إلى تخويل مجلس الأمن سلطات فريدة لقمع هذه الجريمة. والعدوان لا يرتكبه فرد وإنما دولة كما يتضح من

(٥) انظر... Counter-claims (الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ٢٠)، ص ٢٨٦.

التعريف الذي وضع للعدوان في عام ١٩٧٤^(٦) يتحمل الأفراد مسؤولية الجرائم المرتكبة ضد السلم عندما يكون هناك فقط عمل عدواني من جانب الدولة. والإشارة هنا ليست إلى أي أفراد على التجريد وإنما فقط إلى الأفراد الذين يملكون السلطة ويمارسون النفوذ في الدولة. وكل الذي قيل عن العدوان يصدق تقريباً على الإبادة الجماعية التي هي، قبل كل شيء، جريمة تعزى إلى سلطة الدولة لا إلى الأفراد. وما لم تدرك اللجنة هذه النقطة، فإن عملها بشأن المسؤولية سيكون معيباً.

٣٠- وقد استشهد المقرر الخاص برأي المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة بأنه من الجلي وفقاً للقانون الدولي الحالي أن الدول، حسب هذا التعريف، لا يمكن أن تكون عرضة لجزاءات جنائية مماثلة لتلك التي تنص عليها النظم الجنائية الوطنية (الفقرة ٥٧ د)). وقد توصلت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان إلى قرار على نفس هذا النسق^(٧). واضح إذن أن المسألة متداولة في القانون الدولي الحالي، ولكن ليس هناك ما يمنع من تطويرها في الاتجاه المناسب. وواضح أيضاً من الرأي المستشهد به أن مسؤولية الدول سوف تستتبع في المستقبل شيئاً يختلف تماماً عن الجزاءات الجنائية التي تفرضها الأنظمة القانونية الوطنية.

٣١- وقد ألفت الممارسة الدولية شيئاً من الضوء على المسألة. فعدوان العراق على الكويت وصف من جانب رجال الدول في وسائل الإعلام بأنه جريمة، وكانت التدابير التي اتخذها مجلس الأمن عقابية إلى حد بعيد في طبيعتها. ولا يسع المرء إلا أن يتفق مع المقرر الخاص حين يقول إن تعبير "الجريمة" كان يستخدم من وقت لآخر بوصف لسلوك الدول في مجالات مثل العدوان والإبادة الجماعية والفصل العنصري وإبقاء السيطرة الاستعمارية (الفقرة ٥٨). ومع ذلك، فلا بد من تسجيل الموقف السلبي لبعض الحكومات وإحجامها عن تبني مصطلح "الجريمة". وربما أمكن الاستعاضة عنه بالصيغة المقترحة التي أشار إليها حتى السيد بيليه، الذي يصعب أن يقال إنه محافظ، ولكن أياً ما كان الأمر فإنه يتعين الإبقاء على نوع محدد من المسؤولية بالنسبة لهذه الجرائم. كذلك تهدف الاعتبارات التي أثّرت إلى التثويه باتجاه معين في مجال التطوير التدريجي لقانون مسؤولية الدول. والمقرر الخاص لم يستبعد هذا التطوير وأشار إلى تدابير يتعين تنفيذها لضمان قيام نظام للجرائم الدولية التي ترتكبها الدول بالمعنى الصحيح للمصطلح (الفقرة ٨٤).

٣٢- ولقد أشير أيضاً إلى ضرورة تحديد مضمون جريمة الدولة والنص على الجوانب الإجرائية. ويصعب حالياً إقامة قواعد للإجراءات القانونية، وإن بدأت بعض عناصرها في البزوغ. فقد اتخذ مجلس الأمن قرارات بموجب المادة ٣٩ من ميثاق الأمم المتحدة لا في حالات العدوان فقط وإنما أيضاً في حالات أخرى اعتبر أن فيها تهديداً للسلم، منها مثلاً حالات تنطوي على انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان. وقد حلت القرارات المتصلة بالعدوان العراقي إلى حد كبير محل لا اتفاقات وقف النار فحسب، التي كانت تؤدي فيما سبق هذه الوظائف، بل وحتى اتفاقات السلام. وأنت بحل لمجموعة متنوعة من القضايا بل وبتتظيم لموضوع المسؤولية. وتلك خطوة أولى. وفي

(٦) قرار الجمعية العامة ٣٣١٤ (د-٢٩)، المرفق.

(٧) Inter-American Court of Human Rights, *Velasquez Rodriguez Case*, Compensatory Damages, Judgment of 21 July 1989 (Art. 63(1), American Convention on Human Rights), Series C, No. 7.

مقدور مجلس الأمن، وفقاً للمادة ٣٦ من الميثاق، أن يوصي الدول المهمة بالنظر في معالجة موضوع المسؤولية بإجراءات مناسبة تشمل الإحالة إلى محكمة العدل الدولية، على أن تكون هذه الإحالة شرطاً لرفع عقوبات مجلس الأمن. وقد يكون مثل ذلك الإجراء مرضياً في المستقبل القريب لمعالجة مواضيع المسؤولية بالنسبة للجرائم البالغة الخطورة. وهو يحظى بتأييد كثير من الحكومات والفقهاء ويمثل حلاً توفيقياً بين المستصوب والممكن.

٣٣- وقال إن توصية المقرر الخاص باستبعاد المادة ١٩ هي خطوة إلى الوراء، للأسباب التي أوضحها السيد بيليه. وأية مجموعة لمشاريع مواد تعد على ذلك الأساس سوف تعني عدم الاعتراف بالانتهاكات البالغة الخطورة للقانون الدولي وبالمسؤولية الخاصة لمرتكبيها. وعليه، فهناك مشكلة أساسية يود أن يقترح لها حلين ممكنين. الأول، هو التخلي عن فكرة الفئة الخاصة للانتهاكات البالغة الخطورة للقانون الدولي؛ ولكن مثل هذا القرار لا يتماشى مع القانون الدولي الوضعي الحديث ولا مع تطويره التدريجي. ولا تقع مسؤولية ما سوف يترتب على ذلك من تجميد لحركة هامة في مسيرة القانون الدولي على الحكومات، وإنما تقع المسؤولية كاملة على اللجنة. وهناك بديل آخر هو اعتماد المادة المتعلقة بالانتهاكات البالغة الخطورة؛ فبالرغم من كل شوائبها الإجرائية، فهي تجسد الفكرة على نحو كاف وواضح، وتمهد الطريق لحل المشكلة فيما بعد.

٣٤- إن مواصلة تطوير قانون المسؤولية الدولية لن يقضي إلى وضع قانون جنائي دولي للدول شبيه بالقانون الوطني. فالهدف هو وضع شكل خاص من المسؤولية القانونية الدولية. وإذا استمرت الدول في رفض مقترحات اللجنة فإن مسؤولية فعلها هذا سوف تقع عند ذلك عليها، لا على اللجنة. وسوف تكون اللجنة قد أدت واجبها كهيئة مكونة من خبراء مستقلين كلفت بالتطوير التدريجي للقانون الدولي.

٣٥- السيد بنونه قال إن المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو آغو، كان يقصد بالتحديد أن يجرم جانباً معيناً من سلوك الدولة، فاستحدث لذلك مفهوم المسؤولية الناشئة عن الفعل غير المشروع الذي قد يصل في حد ذاته إلى درجة من الجسامة تبلغ حد الجريمة. إن ارتكاب الفعل الإجرامي يمكن أن يقع بطبيعة الحال من قبل الدول والأفراد على حد سواء ولكن الفرد وحده هو الذي يمكن أن يسجن أو يقطع رأسه لهذا السبب. والشيء القاطع في الأمر هو أن أية محاولة لمعاقبة الدولة على جرائمها، بدلاً من الزعماء المسؤولين عن تلك الجرائم، يمكن أن تفضي في الواقع إلى عقاب جماعي - كما كان الحال في العهد الفاشيستي، عندما كان يعدم سكان قرية بأكملها لجريمة ارتكبت في تلك القرية.

٣٦- فإذا كان الأمر سيخلص في الوقت الحاضر إلى ترتيب درجات للمسؤولية بحسب القاعدة الأولية المنتهكة، فسوف توجد مستويات متنوعة من المسؤولية لا مجرد جنائيات وجنح، وقد يكون ذلك أقرب اتفاقاً مع الواقع. ولهذا الغرض، سوف يقتضي الأمر مزيداً من التحليل لتحديد مختلف العواقب التي سوف تترتب على تدوين القواعد المعنية التي سوف تستدعي، بدورها، الأخذ بنهج أقل تحفظاً من نهج التفكير البسيط في الجنائيات والجنح. وسؤاله للسيد لوكاشوك هو بالتالي ما إذا كان بالإمكان التوصل إلى نتيجة أجدى إذا طلب إلى المقرر الخاص أن يحدد درجات المسؤولية حسب نوع القواعد المنتهكة بدلاً من الاختصار في ذلك على مسألة الجرائم - التي أعاققت السير

في الماضي بدلاً من أن تعجل به، بسبب العنصر العاطفي الذي أدخلته في مجال كل المطلوب فيه هو الخبرة القانونية.

٣٧- السيد لوكاشوك قال إن الذي يدور في ذهنه شيء أبسط من قطع رؤوس الدول أو سجنها. على أنه لا يسهه الموافقة على أن الإخلال باتفاق تجاري دولي وقتل ملايين البشر جنحتان يتعادل فيهما مستوى المسؤولية. وبعبارة أخرى، ينبغي أن يكون للجرائم البالغة الجسامه نظام خاص.

٣٨- السيد تيام قال إن تحفظاته على المادة ١٩ أبديت تسجيلاً لموقف. على أن ثمة سؤالاً أعجل يتعلق بسلطات اللجنة، هو بالتحديد، هل للجنة الحق في أن تعود في القراءة الثانية إلى مسألة فرغ من تسويتها في القراءة الأولى أم أنه ينبغي للأعضاء أن يقصروا أنفسهم على مسائل الشكل؟

٣٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن الواضح من الممارسة المعمول بها في اللجنة أن للقراءة الثانية للمشروع أن تتناول الموضوع.

٤٠- وفيما يتعلق بتعليقات السيد لوكاشوك، فإن أحداً لم يقل إن الإبادة الجماعية والإخلال باتفاق تجاري ثنائي ينبغي أن يعاملا بنفس الطريقة. على أنه يود حقاً لو كفّ أناس عن تصويرهم الكاريكاتوري لمن يرغبون في التخلص من التمييز الساذج الوارد في المادة ١٩، ومباشرة الجهد الأدق الأرفع الذي أشار إليه السيد بنونه والسيد سيما.

٤١- السيد آدو سأل عما إذا كان النظام الخاص الذي أشار إليه السيد لوكاشوك سيجري وضعه في إطار مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول أم خارجه.

٤٢- السيد لوكاشوك قال إنه لم يكن يتكلم عن الجنايات وإنما عن أشد انتهاكات القانون خطورة؛ وإنه في حالة تغيير العنوان سيكون راضياً عن المشروع.

٤٣- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يؤيد استنتاجات السيد لوكاشوك، ويود أن يشكره على تذكيره اللجنة بمسؤوليتها في ضوء ما تتوقعه منها الدول.

٤٤- السيد بيليه قال إنه يوافق إلى حد بعيد على ما قاله السيد لوكاشوك، مع فارق بسيط يتعلق بالحاجة إلى توخي ضمانات إجرائية. فسيكون من الضروري بالطبع التفكير في آلية ما لتحديد ماهية الجريمة، على غرار اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ التي تتضمن آلية لتحديد ما إذا كان الأمر ينطوي على قاعدة من القواعد الأمرة أم لا. واستدرك قائلاً إن اللجنة وافقت على معاودة بحث هذه النقطة. ولكنه، إلى حد ما، أكثر تشككاً في الحاجة إلى وضع آلية لتقييم نتائج جريمة ما، لأن ذلك يتجاوز كثيراً ما يمكن أن تفعله اللجنة في سياق إعداد مشروع مواد بشأن مسؤولية الدول، بل وربما يقودها إلى متاهات. وسيلزم في هذا الصدد إجراء تمييز دقيق جداً.

٤٥- ولا يمكنه، من ناحية أخرى، أن يتفق مع السيد بنونه الذي يبدو أنه يتكلم في واد آخر. وقال إن فكرة الجريمة فكرة معيارية، ولا ينبغي الخلط بين فكرة المسؤولية الجاري بحثها وبين مسألة ما يتخذها مجلس الأمن من إجراءات. وعلى الرغم من سوء صياغة مشروع المادة ٤٠ (المادة ٥ السابقة) التي عاود بحثها، يائساً ولكن عن حق، المقرر الخاص السابق، السيد أرانجيو - رويس، فينبغي الحفاظ على الفكرة التي تحتويها. وقال إن سلطات مجلس الأمن لن تتغير لأن اللجنة قررت استبعاد فكرة الجريمة.

٤٦- وأعرب عن سروره لسماع المقرر الخاص يقول إن أحدا لا يقترح المساواة بين الانتهاكات الطفيفة والانتهاكات الشديدة الخطورة التي تؤثر على المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي ككل، وإن كانت التوصية الواردة في الفقرة ٩٥ تثير إمكانية الكلام عن انتهاكات الالتزامات في مواجهة كافة. وقال إن الفقرة ٩٥، التي لا تشير إلى القواعد الأمرة، تضيف أنه ينبغي أن يكون مفهوماً أن استبعاد فكرة "الجرائم الدولية" التي ترتكبها الدول من مشروع المواد لا يخل بنطاق مشروع المواد أو بتطور هذه الفكرة العامة في المستقبل. وبعبارة أخرى، يريد المقرر الخاص أن يدفن الفكرة دون أن يقول ذلك علناً، وذلك لا يتماشى مع ما قاله للجنة تواء. وهو من جانبه لا يوافق على هذه التوصية.

٤٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) ذكر، رداً على كلام السيد بيليه، أن الفقرة ٩٥ تقول "في جملة أمور؛ وأنه أشار إلى فكرة الالتزامات في مواجهة كافة لأنها أولاً تشكل أساس المادة ١٩، وقضية شركة سكك حديد برشلونة هي المرجع الأول الذي تستشهد به اللجنة، وأن رأي المحكمة يكتسي أهمية بالغة، وأن المحكمة عندما أصدرته كانت سابقة لعصرها وينبغي للجنة أن تطبقه. وهو في هذا الصدد يتفق تماماً مع السيد سيما والسيد بنونه. ومن ناحية أخرى فإن فكرة "الجريمة" بالمعنى الصحيح للكلمة، يمكن أن يكون لها دور في المستقبل؛ وهو لا يعترض على تلك الفكرة، بعكس معظم الناس، وقد يكون هو شخصياً، في هذا الصدد، سابقاً لعصره أيضاً. ومن ثم، فإنه مستعد للتخلي عن الفكرة، ولكنه يعارض كلية أن ينعكس في المادة ١٩ شيء اسمه "الجريمة" التي أراد السيد بيليه إدراجها دون استخدام اسمها، مما يخل بالعملية الأكثر أهمية المتمثلة في تطوير وتفعيل فكرة الالتزامات التي تهم المجتمع الدولي قاطبة والتي تنتمي بالفعل لمشروع المواد.

٤٨- السيد بنونه قال إن المناقشة أوضحت عدداً من المسائل. وللمضي قدماً انطلاقاً من وجهة نظر منهجية، سيلزم البت فيما إذا كانت اللجنة ستبقى على فكرة "الجريمة". والإجابة على هذا السؤال ستطلق حرية اللجنة في معالجة مسائل أكثر خطورة. وهو لا يرى أي ضرورة للدخول في مناقشة فلسفية حول وجود فكرة "الجريمة"، وهي مناقشة ليس لها أي أهمية من منظور القانون الدولي اليوم.

٤٩- السيد كاتيكا قال إنه يريد أولاً أن يعلق على الاقتراح النمساوي الذي يستأثر باهتمام كبير في اللجنة، والذي فهمه بعض الأعضاء على أنه نهج ذو مسارين: إعلان مبادئ يكون مصحوباً باتفاقية. وفسره أعضاء آخرون بأنه اعتماد إعلان عام يعقبه دليل للممارسات أو قانون غير ملزم. وفهمه البعض الآخر على أن المقصود به أن تصدر اللجنة صكين وتختار الجمعية العامة أحدهما. وقال إن هذا الخلط هو الذي يجعل هذا الاقتراح جذاباً في نظره، وإن كانت به بعض الشراك المحتملة. وهو يخشى من أن يُسدل الستار على المسألة بمجرد اعتماد الإعلان،

وأن يطوي النسيان فكرة الصك الملزم. وقد استرعى أحد الأعضاء الانتباه إلى إعلان المبادئ القانونية المنظمة لأنشطة الدول في ميدان استكشاف الفضاء الخارجي واستخدامه^(٨)، الذي أعقبه في وقت لاحق عقد معاهدة المبادئ المنظمة لأنشطة الدول في ميدان استكشاف واستخدام الفضاء الخارجي، بما في ذلك القمر وغيره من الأجرام السماوية. ولكنه قال إنه لا يوافق على اتباع النهج ذي الشقين في هذا الموضوع دون أن تكون هناك صلة محكمة بين الصكين المحتملين.

٥٠- وقال إن المقرر الخاص ذكر اللجنة في تقريره الأول بأنها بصدد القراءة الثانية، وأن ٢٧ تقريراً قدم في غضون ٥٠ سنة تقريباً من تاريخ هذا الموضوع. إلا أن وجود مجلدات عديدة عن مسؤولية الدول لا يبرر الحذف المقترح في الفقرة ٩٥؛ ولا يجوز للجنة أن تستأصل بمبضع الجراح ما يمكن شفاؤه بوصف الدواء السليم. كما لا يجوز التخلي عن الجهود السابقة التي بذلت في صياغة المادة ١٩. وقال إنه يشعر بالقلق لأن أعضاء اللجنة يحاولون أن يبطلوا في دورة واحدة ما أخذ من أسلافهم سنوات طويلة لإنجازه، وأنه يتعاطف كثيراً في هذا الصدد مع التعليقات التي أبداه السيد تيام.

٥١- ومع ذلك، فإنه يشعر بالارتياح لسماعه ما قاله المقرر الخاص من أنه إذا قررت اللجنة الإبقاء على "الجرائم" فسيصرف وفقاً لهذا القرار. وهو شخصياً لا يتوقع أي مشكلة من مواصلة بحث الموضوع لأن القراءة الأولى كانت تستند إلى وجود جرائم ترتكبها الدول.

٥٢- وقال إن المقرر الخاص، بعد أن نظر في خمسة نهج متميزة لمسألة المسؤولية الجنائية للدول في تقريره الأول، استبعد النهج الثلاثة الأولى واختار النهجين الأخيرين، منادياً برفض مفهوم المسؤولية الجنائية للدول. ومع أنه مستعد لتفسير الشك لصالح المقرر الخاص والموافقة على أن ثقل الشواهد في الوقت الحالي يرجح كفة الرأي القائل بأن القانون الدولي لا يعترف بجرم الدول، فإنه لا يوافق على أنه من غير اللازم أو الملائم محاولة القيام بأي عمل في هذا الصدد. فالذي يبت في هذا الأمر هو أعضاء اللجنة ثم الجمعية العامة في نهاية المطاف. أما التعليقات لحذف مفهوم جرائم الدول، التي أعرب عنها في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول (A/CN.4/488 و Add.1-3)، فهي تعليقات أقلية من الدول لا يعتد بأصواتها، ولا تمثل آراء المجتمع الدولي ككل. وما زال يتعين على الأغلبية الصامتة أن تعلن عن موقفها.

٥٣- وقال إن السيد لوكاشوك محق في قوله إن مفهوم جرائم الدول لم يكن من اختراع المحامين السوفييت. وإن الفقرة (٣٦) من التعليق على المادة ١٩ تستشهد بمحام سويسري من القرن التاسع عشر وغيره من الخبراء القانونيين الذين ميزوا بين الانتهاكات الخطيرة للالتزامات الدولية والانتهاكات الأخرى الأقل خطورة. وربما كان الأمر متعلقاً بصياغة أو اصطلاح.

(٨) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٣.

٥٤- كما أعرب عن عدم موافقته على رأي المقرر الخاص الوارد في الفقرة ٩٤ بأن اللجنة تحتاج إلى تفويض من اللجنة السادسة لكي تعالج مسألة جرم الدول. فاللجنة تتمتع فعلاً بهذه الولاية التي لم تقصرها الجمعية العامة على جوانب معينة من مسؤولية الدول. وإن اللجنة السادسة لم تطعن بصورة جماعية في المادة ١٩ التي اعتمدت مؤقتاً في الدورة الثامنة والعشرين، عام ١٩٧٦. وكما يتضح من الفقرة ٨٩، فإن المقرر الخاص لم يستبعد كلية فكرة جرائم الدول، إذ سمح بها في حالة العدوان؛ ولو كان في مكانه لأضاف الإبادة الجماعية كمثال آخر.

٥٥- وقال إن العناصر الخمسة التي حددها المقرر الخاص لوضع نظام للمسؤولية الجنائية للدول ليست كلها ضرورية؛ فالعنصر الخامس، على سبيل المثال، المتعلق بتجنيب الدول وصمة الجرم يغفل عن واقع عالم اليوم. وهو أشبه بالحجة التي تبرر معاقبة كل سكان دولة ما. وقد حدث ذلك فعلاً في الممارسة العملية. وشعب العراق في غنى عن أن تخبره اللجنة بأن اعتماد مفهوم الجرائم الدولية يمكن أن يؤدي إلى معاقبة شعب بأكمله. فالشعب العراقي يعاني حتى قبل اعتماد اللجنة هذا المفهوم.

٥٦- وقال إن بعض الجرائم الدولية يمكن حقاً أن يرتكبها أفراد ودول على حد سواء. أما الرأي التقليدي القائم على نهج نورمبرغ الذي يذهب إلى أن الجرائم ضد الإنسانية يرتكبها أفراد فهو ضيق الأفق إلى أبعد حد. والمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الدولية لرواندا تعالجان جرم الأفراد، وحتى المحكمة الجنائية الدولية المقترحة تقتصر على نظر الجرائم التي يرتكبها أفراد؛ ولكن كما أبرزت التعليقات المكتوبة لبلدان الشمال الأوروبي في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول، فإن سلوك الفرد يمكن أن ينشئ مسؤولية للدولة التي يمثلها هذا الفرد. وفي هذه الحالات لا بد من جعل الدولة ذاتها تتحمل المسؤولية بشكل أو آخر، سواء كان ذلك من خلال تعويضات تأديبية أو عن طريق تدابير تمس كرامتها. وبالطبع لا يمكن أن يكون الجزاء واحداً بالنسبة للفرد والدولة.

٥٧- وقال إن الخوف من التعدي على سيادة الدول هو الدافع وراء معارضة تجريمها. ولكن الأحكام القانونية المتعلقة بالقمع اقتصررت على التعويض ورد الحق عيناً والترضية. فإذا ارتكبت دولة ما فعلاً غير مشروع دولياً، فعليها مثلاً أن تدفع تعويضاً "فقط عن النتائج المباشرة والطبيعية المترتبة على أفعالها"، على حد قول السيد براونلي^(٩). ومثلما يعتبر الفرد، في القانون البلدي، أنه يعتمد إحداث النتائج الطبيعية والمحتملة لأفعاله، كذلك يتعين على الدولة أن تتحمل مسؤولية دولية عن الانتهاكات الخطيرة والإخلالات الأخرى.

٥٨- وقال إنه ينبغي التمييز بين الجرائم الدولية والجنح الدولية، وإنه من الأساسي استخدام معيار لقياس خطورة الإخلال. وقد أشير عن حق إلى أن الإخلال بشرط تعريف دولية لا يمكن مساواته بعدوان أو إبادة جماعية. وقال إنه لا يعترض على استخدام مصطلح "الجريمة"، وإن كان من الممكن أيضاً قبول اصطلاحات أقل إثارة

J. Brownlie, *System of the Law of Nations: State Responsibility, Part I* (Oxford, Clarendon Press, 1983), p. 224.

(٩)

للخلاف مثل "فعل غير مشروع خطير" أو "انتهاك خطير". بيد أنه لا بد من الإبقاء على المفهوم الأساسي، وهو أن الدولة يمكن أن ترتكب فعلاً غير مشروع دولياً وخطيراً من حيث طبيعته.

٥٩- وأضاف أنه قيل أيضاً إن فكرة جريمة الدولة يمكن إساءة استخدامها من جانب الأقوياء لقمع الضعفاء. ولكن الأمر لن يكون على هذا النحو إذا وفرت اللجنة آلية مؤسسية مناسبة تقرر بطريقة موضوعية متى ارتكبت جريمة أو جنحة ما؛ فهذه مسألة لا يجوز تركها رهناً لقرار شخصي من الدولة المضرومة. وحتى التدابير المضادة تم تقييدها بفرض شروط واستبعاد استخدام القوة أو التهديد باستخدامها. ومثل هذه الآلية، مقرونة بوسيلة إجبارية لتسوية المنازعات، ينبغي إتاحتها لتبديد مخاوف بعض أعضاء اللجنة.

٦٠- وقال إن مشروع المواد لا يزال يعاني من عيوب وثغرات، وإن كان من الممكن التغلب عليها بمواصلة النقاش في اللجنة والعمل في لجنة الصياغة، وأوجه القصور هذه تشمل المادة ٤٠ التي تقول إن المقصود بالدولة المضرومة جميع الدول إذا كان الفعل غير المشروع دولياً يشكل جريمة دولية. فهذا الحكم مفرط في التعميم ويمكن إساءة استخدامه. ويتعين تحديد معالمه: فمع أن جميع الدول يمكن أن تضار من إخلال بالتزام ما في مواجهة الكافة، فلن يكون لكل دولة الحق في التقدم بمطالبة.

٦١- وبالنسبة للنتائج المترتبة على جريمة دولية ما، قال إن بعض الأعضاء أشاروا إلى المواد ٥١ إلى ٥٣ باعتبارها عقبة. وهو يتعجب من أن يكون هناك من يعترض على الالتزام بعدم الاعتراف بشرعية الحالة التي أوجدتها جريمة دولية. فمن ذا الذي يمكن أن يقدم المساعدة لدولة ارتكبت جريمة دولية في الإبقاء على الحالة التي وجدت على هذا النحو؟ وقال إنه يمكن أن يتفهم تردد بعض الدول إزاء التزام بالتعاون، ولكن ليس إزاء الالتزامات بعدم الاعتراف، وإن البعض يدفع بأن تجريم الدول يمكن أن يقوض دور مجلس الأمن، ولكن أحداً لم يقترح أي تغيير في مسؤولية مجلس الأمن الرئيسية عن حفظ السلم والأمن الدوليين، بل الواقع أن مجلس الأمن، في الممارسة العملية، هو الذي خذل المجتمع الدولي بتدخله بعد فوات الأوان، كما كان الحال في يوغوسلافيا السابقة، أو بعدم تدخله على الإطلاق كما حدث أثناء الإبادة الجماعية في رواندا عام ١٩٩٤. ولو كان هناك نظام مستقل فاعل في هذا المجال لأمكن تفادي المآسي التي شهدتها هذان البلدان.

٦٢- وقال إن الفقرة ٣ من المادة ١٩ قد تعرضت دون غيرها لانتقاد خاص، وإن موضع الاختلاف كان أن الفقرة ٣ تتعارض مع الفقرة ٢ وأنها لا تورد سوى مفاهيم غامضة للجريمة. إلا أن هذه الحجة لم تستخدم فيما يتصل بمشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها^(١٠)، وهو مشروع لم يرد فيه كذلك تعريف محدد وإنما مجرد تعداد للجرائم. وأضاف قائلاً إن القائمة الواردة في الفقرة ٣ تحتاج إلى بعض التغييرات في الصياغة لجعلها مقبولة، وإنه انتابه في هذا الصدد شعور من الحيرة إزاء ورقة تقدم بها السيد بيليه وقال فيها إن الدول الصناعية

(١٠) للاطلاع على نصوص المواد والتعليقات عليها، كما اعتمدتها اللجنة في دورتها الثامنة والأربعين، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٣٦ وما يليها، الوثيقة A/51/10، الفقرة ٥٠.

تخاف من أن يُستخدم المفهوم القانوني للجريمة ضدها: والواقع أن الدول الصغيرة هي التي ينبغي أن تخاف لأن الدول الكبرى تملك على أي حال حق النقض في مجلس الأمن.

٦٣- وقال إن التعليق على المادة ١٩ يوحى بوجود عدد لا حصر له من الأمور التي تتطلب الاهتمام. ومن الممكن إقامة تمييز أوضح يستند إلى درجة الخطورة، إذا ما توفرت الإرادة لدى اللجنة. ومن شأن ذلك أن يساهم في التطوير التدريجي للقانون الدولي بالمعنى الحقيقي للكلمة. وقال إنه يؤيد رأي السيد سيما القائل بوجود أن تبين اللجنة ما إذا كانت تعارض مبدأ معالجة الجرائم الدولية أم طريقة معالجتها.

٦٤- السيد كروفورد (المقرر الخاص) طلب أخذ الكلمة لإيضاح نقطة فقال إنه لا يوافق على البديل ٤ وإنما على البديل ٥. وأضاف أن آراءه مبينة في الفقرتين ٨٣ و ٨٩. وفيما يتعلق بالشرط الخامس من الشروط الخمسة التي قال إنها ضرورية لوجود نظام جرائم بالمعنى الصحيح للكلمة، أوضح أن المسألة المرتبطة بوصم سلوك معين بأنه جريمة هي أنه قد يغدو من الضروري، في وقت ما، القول إن الصفحة قد طويت وإن القضية قد حلت وإنه يمكن إعادة إدماج الكيان المعنى في المجتمع الدولي. ومن الواضح أن هذه المشكلة تتصف بخطورة بالغة فيما يتصل بمعاملة الدول لفترات طويلة من الزمن. وقال إن ما يعنيه ليس أن توصم الدولة بالجريمة في حينه: فمن الواضح أنها توصم بها. ولكن المسألة هي معرفة النقطة التي يمكن عندها أن يعتبر أن الوصمة قد امتحت. فهذه المسألة هي مسألة حقيقية، ذلك أنه توجد بلدان مثل جنوب أفريقيا وكمبوديا تتخبط الآن في مشكلة طي صفحة بعض الجرائم الرهيبة.

٦٥- السيد أوبرتي بادان قال إن لديه شكوكاً كبيرة حول الموضوع. فهو يؤيد التعليقات التي أدلى بها عدد من الدول في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول، كفرنسا مثلاً، التي قالت بصدد المادة ١٩، إن مسؤولية الدول لا هي جنائية ولا هي مدنية وإنما من نوع خاص. وهو يتفق مع الحجة الواردة في تعليق حكومة فرنسا على الفقرة ٣ من تلك المادة والقائلة بأنه لا يوجد حتى الآن على المستوى الدولي أي مشروع أو قاض أو رجل شرطة لتحميل الدول مسؤولية جنائية أو ضمان الامتثال لأي تشريع قانوني جنائي قد ينطبق عليها. إلا أن اللجنة تسعى إلى تطوير القانون الدولي تدريجياً، وينبغي ألا تبدأ باعتماد موقف قد يعطل مثل هذا التطوير برفضها النظر في مسألة تعتبر من نوع خاص ولكنها على أي حال تقتضي من اللجنة التفكير في إجراء خاص أو مجموعة قواعد يمكن أن ترضي رغبة المجتمع الدولي المشروعة في إيجاد آلية حماية ما.

٦٦- وقال إن المجتمع الدولي في طريقه إلى إنشاء محكمة جنائية دولية وعقد مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية^(١١) الذي سيعقد في روما في الفترة من ١٥ حزيران/يونيه إلى ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨. وتناقش اللجنة حالياً مسائل تتصل بذلك. وأفضل إشارة يمكن أن تعطيها اللجنة هي أنها، لدى الشروع في المناقشة، لا تبدأ من الصفر، إذ يجب أن يؤخذ الماضي في الحسبان. ومن ثم، ينبغي أن تحاول اللجنة الاتفاق على ما إذا كانت ستتناول مسؤولية الدول على مستوى الأفعال غير المشروعة دولياً، سواء كانت جنائية أو

(١١) انظر الجلسة ٢٥٣٣، الحاشية ٨.

من نوع خاص. ولكن من غير المناسب صرف النظر عن موضوع المسؤولية بالقول إن معاقبة الدول تعني معاقبة السكان. فغني عن القول إن السكان يشعرون بأثر أفعال حكاهم. ولكن أمام حالة سكان دولة يعانون من حكاهم وسكان دولة أخرى يعانون أيضاً من عواقب انتهاك القانون الدولي من قبل تلك الدولة، فإنه سيغير اهتماماً أكبر لسكان الدولة الأخيرة، لأنه ليس لديهم وسيلة لمراقبة حكاهم الدولة التي ترتكب العمل العدواني أو للتأثير عليهم. ولذا، من المهم عدم الرضوخ لإغراء اتخاذ موقف جذري جداً في البداية، إذ يمكن اتخاذ هذا الموقف في النهاية. أما في البداية، فمن الضروري أن تكون اللجنة منفتحة العقل.

٦٧- السيد روزنستوك قال إن الالتباس الذي أثارته اللجنة بشأن المادة ١٩ والباب الثاني جعل السيد كاتيك يُلَمَع إلى أن أولئك الذين يعارضون فكرة المادة ١٩ برمتها لا يتعاطفون، إن جاز القول، مع فكرة عدم الاعتراف بالأحداث التي تتسبب بها الأفعال الجنائية للدول. ولكن المشكلة ليست هنا: فلا أحد يعترض على عدم الاعتراف بالآثار الناجمة عما يسمى بجرائم الدول. ويمكن توضيح الالتباس بالمثل التالي: فإذا هاجمت كندا الولايات المتحدة وقامت الولايات المتحدة بصد هذا الهجوم وانتهى بها الأمر إلى احتلال مانيتوبا، فإن الولايات المتحدة، بقيامها بذلك، تكون قد مارست القوة دفاعاً عن النفس. وسيكون الفعل الذي قامت به فعلاً قانونياً تماماً، ولا تكون الولايات المتحدة، وربما لا كندا أيضاً، قد ارتكبت أية جريمة. فهل ينبغي الاعتراف بمثل هذا الاحتياز للأرض بالقوة؟ فإذا كان الجواب بالنفي، فلا بد أن يثور بعض التساؤل حول نظام تعترف فيه الآثار المترتبة بالصد على الباب الثاني، كما هو قائم حالياً، بذلك الاحتياز. وبصرف النظر عما إذا كان من الممكن إزالة هذا الالتباس باستبقاء مفهوم المادة ١٩ مع إعطائها معنى آخر أو بحذف المادة ١٩، من الجوهرى إيجاد وسيلة للخروج من هذا الوضع الحالي. والباب الثاني برمته، بقدر ما يتصل بما يسمى الجرائم أو الأفعال الشديدة الجسام، أو أيّاً كانت طريقة صياغة الفكرة، يخلق حالة فوضوية لا بالنسبة للجرائم المزعومة فحسب وإنما أيضاً بالنسبة للقانون الدولي عامة. وقال إنه غير مقتنع مطلقاً بإمكانية إيجاد حل طالما استبقت اللجنة تعبير "الجريمة" الجديد أو أي تسمية تقرر في النهاية أن تطلقها عليها.

٦٨- السيد بيليه أشار إلى تعليقات السيد روزنستوك فقال إن من الصعب أن يفهم المرء، في المثال الذي ساقه عن قيام كندا بمهاجمة الولايات المتحدة، كيف أن كندا لن تكون على نحو محتوم مسؤولة عن ارتكاب جريمة، هي الاعتداء على الولايات المتحدة. وأضاف أنه يشاطر السيد روزنستوك رأيه القائل بضرورة إزالة الالتباس الذي تثيره مسألة الجريمة، إلا أن هذا لا يعني وجوب إلغاء المادة ١٩. وهو يدرك ملاحظة السيد أوبرتي بادان حول خطر الوصول إلى طريق مسدود ولا يعتقد أن على اللجنة أن تتناول تفاصيل المسألة وإنما أن تكفي في الوقت الحاضر بالإحاطة علماً بما هو قائم، وإنه ما زال يعتقد أن مثل هذه الجرائم قائم بالفعل، وإن كان السيد بنونه يعتقد أن هذا الأمر هو مجرد اقتناع ميتافيزيقي.

٦٩- وقال إن السيد كاتيك قد شكك في الملاحظة التي أبداهما في محاضرة في المعهد العالي للدراسات الدولية ومفادهما أن أحد أسباب المسائل التي تثار حالياً بشأن مفهوم الجريمة هو أن الدول العظمى تخاف من هذا المفهوم. وقال إن لديه حجتين لتبرير ذلك الرأي. أولاً، تعتبر المفاهيم بوجه عام سلاح الضعيف: فالسيادة، مثلاً، ليست أبداً أداة تُستخدم ضد الدول الصغيرة وإنما تستخدمها هذه الدول في الواقع كأداة قانونية هائلة ضد الدول الكبيرة.

والجريمة هي مفهوم يمكن أن يسري على نحو مماثل. ثانياً، إن الدول العظمى تملك بالفعل سلاحاً لفرض العقوبة، وهو مجلس الأمن. وإن مفهوم الجريمة هو وسيلة لسلك مسلك مختلف، دون إعطاء مجلس الأمن سلطة وضع عراقيل في حالة يمكن فيها للأعضاء الدائمين تعطيل الأمور عندما يتم ارتكاب جريمة.

٧٠- السيد غالتسكي قال إن الانطباع الذي يخرج به من المناقشة هو أن اللجنة لا تقوم بعمل المحامين بل بعمل علماء الجيولوجيا. فبعد أن نقيت عن بقايا الماضي، استخرجت طائفة متنوعة من المواد المعدنية، منها الصلب ومنها السائل. والجرائم التي ترتكبها الدول هي من النوع الأخير، ولكن لا يمكن تشييد بناء قانوني على مثل هذه الأسس غير السليمة. وعلى أي حال، فإن المهمة الأولى للجنة هي إعداد مشروع حول مسؤولية الدول. وهذا لا يعني أن بإمكان اللجنة أن تتخلى بشكل نهائي عن مهمة تعريف جرائم الدول. وقد كان المقرر الخاص على صواب عندما قال إنه ينبغي أن تركز على المفاهيم الأكثر صلابة وأن تدعو إلى اتباع منهاج عمل مرن جداً، وهو منهاج يؤيده تماماً. وأخيراً، ليس من الحكمة إقامة تشابه بين المسؤولية عن جرائم الدول والمسؤولية عن الجرائم التي يرتكبها الأفراد، وهذا الأمر يؤدي إلى سوء فهم.

٧١- السيد سرينيفاسا راو قال إنه يؤيد بوجه عام ملاحظات السيد كاتيكا. فقد أرغم المقرر الخاص للجنة على الإجابة بنعم أو لا عن السؤال المتعلق بمعرفة ما إذا كان ينبغي الإبقاء على المادة ١٩ في المشروع. ومع تقدم المناقشة، نشأ عدد من الاعتبارات الوجيهة بالنسبة للهيكل العام للمشروع، وهذه الاعتبارات تتطلب مناقشة أوسع بكثير، بصرف النظر عن المصير الذي ينتظر المادة ١٩.

٧٢- ومن بين النقاط التي برزت - وهي مسألة فلسفية لها تفرعات عملية - معرفة ما إذا كان من الممكن عملياً معاقبة دولة، في شخص الأفراد المسؤولين عن قراراتها في وقت معين، دون معاقبة جميع مواطني تلك الدولة. وإلى أي حد يستطيع زعيم ما أن يعمل بصورة مستقلة تماماً عن المجتمع الذي يحكمه؟ وحتى في أسوأ الدكتاتوريات، يوجد في كثير من الأحيان توافق عاطفي بين المجتمع وقادته، أما في الديمقراطيات، حيث يفترض أن يعبر القادة عن إرادة الشعب، فكثيراً ما يكون هناك ابتعاد ما عن إرادة هذا الشعب في مجال السياسة.

٧٣- وقد نشأ كذلك عدد من المسائل القانونية التي يجري توضيحها من خلال الكثير من الملاحظات التي يبدئها أعضاء اللجنة: فما هو الفرق بين الجريمة والالتزامات في مواجهة الكافة/القواعد الآمرة؟ وكيف يمكن، ولو بدرجات متفاوتة، تغطية الدول المضرورة وضمان المصلحة المشتركة؟

٧٤- السيد الخصاونة قال إن السيد روزنستوك كان محقاً عندما قال إن المشروع معيب لأنه يقصر عدم الاعتراف على الجرائم: فينبغي أن ينطبق على الكثير من الحالات غير القانونية، بصرف النظر عما إذا كانت توصف بأنها جرائم أم لا. والمثال الأول على ذلك الفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية في قضية ناميبيا والتي طلبت فيها المحكمة من الدول عدم الاعتراف باستمرار وجود جنوب أفريقيا في ناميبيا. وهناك خطر حقيقي في أن يؤدي قصر عدم الاعتراف على الجرائم إلى تفسيرات بالاستدلال بالصد. وفي المثال الذي ساقه السيد روزنستوك، لا يهم كثيراً ما إذا كان عمل كندا يشكل جريمة، لأن من الواضح أن كندا هي المعتدي وأن أي أراضٍ تستولي عليها الولايات المتحدة هي أراضٍ كسبتها بينما كانت تتصرف دفاعاً عن النفس.

٧٥- السيد دوغارد لاحظ أن أولئك الذين يحبذون مفهوم جريمة الدولة - مثله هو - ذكروا أنهم لا يعترضون على استخدام بعض المصطلحات غير "جريمة الدولة". إلا أن من الأكثر سداداً أن يحاول مؤيدو وجهة النظر هذه أن يساووا مفهوم جريمة الدولة بمفهوم الجريمة في القانون المحلي، بحيث تترتب على جريمة الدولة نفس الآثار الجسيمة التي تترتب عادةً على الجريمة في القانون المحلي. وإن تغيير المصطلحات الخاصة بهذا المفهوم قد يقلل من شأنه ويجعل جريمة الدولة شيئاً يتراوح بين الجنحة الدولية والجريمة الدولية. فهل يشعر السيد كاتيكيا وغيره من مؤيدي مفهوم "جريمة الدولة" أنه يمكن بصورة مشروعة اقتراح هذا الحل الوسط؟ وإذا كان السيد كاتيكيا يؤيد تغطية الجريمة الدولية بجميع تفرعاتها، فهل يرى أنه يمكن للجنة أن تنصف ذلك المسعى في إطار مشروع المواد الحالي؟ أم ينبغي لها أن تشرع في إجراء دراسة مستقلة في إطار الولاية الحالية؟ وقال إنه يميل جداً إلى فكرة السيد كاتيكيا القائلة بأنه يمكن للجنة أن تضطلع بدراسة جديدة دون أن تطلب من جديد موافقة اللجنة السادسة لأنها سبق أن تلقت ضمناً موافقة من هذا القبيل. وقد يتيح ذلك فرصة للخروج من المعضلة الحالية.

٧٦- السيد كاتيكيا قال إنه على الرغم من أن استخدام كلمة "الجريمة" يثير مشاكل فلسفية لبعض أعضاء اللجنة، فإن الاستعاضة عنها بمصطلح آخر قد يثير مشاكل للمقرر الخاص. كما أن إقامة تماثل بين الجرائم المحلية والجرائم الدولية تنطوي على إشكالية: فكيف يمكن إثبات النية الجرمية لدولة ما؟ وعبارة "الجريمة الدولية" مستخدمة بالفعل في سياق الجرائم التي يرتكبها الأفراد، كجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية والإبادة الجماعية.

٧٧- أما مسألة معرفة ما إذا كان يمكن للجنة أن تنصف، في إطار مشروع المواد الحالي، المفهوم الذي تنطوي عليه المادة ١٩، فإنه يرجع إلى المقرر الخاص أن يبت فيها. وقد سبق أن ذكر أنه ينبغي القيام بدراسة جديدة لخدمة هذا الغرض. أما هو، فإنه يعتقد أنه يمكن حل المشكلة في إطار المشروع الحالي. فلا بد من إمعان النظر في الآراء الشديدة الاختلاف السائدة حالياً بشأن عدد من القضايا مثل الجرائم، والدولة المضرورة، والتسوية الإلزامية للمنازعات والآليات التي تنطوي عليها. فإذا ما تم القيام بذلك - ويعتقد أن هذا من الممكن - لن تكون هناك حاجة إلى بدء العمل من جديد، إذ يمكن استخدام المشروع الحالي كنقطة انطلاق.

٧٨- السيد بيليه قال إنه يوافق على هذه الملاحظات ولكنه من ناحية أخرى يختلف كلياً مع أولئك الذين يرون أن هناك معنى واحداً معيناً لا يتغير لكلمة "الجريمة"، أي المعنى القائم في القانون المحلي. وأضاف قائلاً إنه مقتنع اقتناعاً مطلقاً بالعكس وأنه يؤيد، بشأن هذه النقطة، الرأي الذي أبدته فرنسا في تعليقاتها وهو أن المسؤولية الدولية ليست جنائية أو مدنية في طبيعتها وإنما هي نظام قانوني مختلف. وهو لا يفهم لماذا يُتهم "أنصار الجريمة" بالتناقض: فهم مستعدون في الواقع للاستغناء عن كلمة "جريمة"، في حين أن الكثير من معارضي مفهوم الجريمة متشبثون بهذا المصطلح. وهو لا يمانع في التحدث عن جرائم دولية للدول، كما اقترح السيد كاتيكيا. وكحل بديل، يمكن إعادة صياغة الفقرة ٢ من المادة ١٩ لتصبح كما يلي: "للفعل غير المشروع دولياً الناجم عن خرق دولة ما لالتزام أساسي لحماية المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي ككل آثار قانونية محددة". وما يرفضه بصورة مطلقة هو قبول فكرة أن الدولة يمكن أن تكون مجرمة على نفس النحو الذي يمكن أن يكون به الفرد مجرمًا بمقتضى القانون المحلي.

٧٩- وقال إن السيد غالتسكي علق بأن أعضاء اللجنة يميلون إلى الإكثار من الإشارة إلى المسؤولية الجنائية الفردية. وهذا صحيح. والتقرير الأول للمقرر الخاص يخلط، وأكثر من ذلك العرض الشفوي الذي قدمه المقرر الخاص، بين هذين الأمرين ويحاول أن يشجع اللجنة على الانتقال من مجال جرائم الدول نحو مجال جرائم الأفراد، رغم أن المجالين مختلفان كل الاختلاف. ومن غير المعقول إمكان تقديم زعماء دولة ما إلى محكمة جنائية دولية وبذلك يفقدون حصانتهم من الولاية، من دون أن يكون قد وقع حدث ما: وهذا الحدث في رأيه هو بالتأكيد جريمة.

٨٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن أنصار المادة ١٩ يطالبون أحياناً بنظام مستقل، وأحياناً أخرى بنظام غير مميز. ولا بأس في أن يعودوا إلى رأي المقرر الخاص السابق، السيد آغو، في الموضوع. فقد ذكر السيد آغو بوضوح أنه يلزم نظام مستقل لتغطية الجرائم - وهو شخصياً يوافق على هذا كلياً. ويقتضي إدراج الجرائم تعديل المادة ١، التي تفي تماماً بالغرض فيما يتعلق بالأفعال غير المشروعة دولياً بوجه عام ولكنها تحتاج إلى إضافة إشارة إلى الخطأ لتشمل الجرائم كذلك. ويلزم أيضاً تعديل المادة ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها) لأنه لا يمكن اعتبار أن دولة ما قد ارتكبت جريمة فيما يتصل بفعل مخالف للنظام ارتكبه أحد الموظفين، في حين أنه يمكن اعتبارها قد ارتكبت فعلاً غير مشروع.

٨١- ولا ريب في أن هناك قوة عاطفية ملازمة لمفهوم الجريمة، وربما كانت القوة التي يريدها السيد بيليه تكمن، بالضبط، في مفهوم الجريمة. ويود، هو شخصياً، أن يستبقي ذلك للمستقبل. وقال إنه يتحدث لا عن أفراد وإنما عن كيانات شركات تعتبر بالفعل قابلة للمساءلة جنائياً. وعلى الرغم من أنه لم يتم الوصول بعد إلى هذه المرحلة في حالة جرائم الدول، فمن غير المستحيل أن يتم ذلك في المستقبل. ويعامل العراق حالياً كمجرم فعلي. والعدوان الأصلي، كما أشار إلى ذلك السيد سيما، يخضع لنظام خاص بموجب ميثاق الأمم المتحدة ولكنه، كرجل قانون، كان سيسعد أكثر لو أن معاملة العراق وكل ما نجم من نتائج هي عملية منظمة بدرجة أكبر مما كان. وإن المؤسسات المطلوبة غير متوفرة بعد للقيام بذلك على أي نحو آخر، إلا أنه يجب المحافظة على إمكانية نشوئها في المستقبل.

٨٢- وفي انتظار ذلك، إذا كان كل ما يقوله السيد بيليه هو أن خرق التزام تجاه المجتمع الدولي ككل تترتب عليه عواقب خاصة، فإنه لا يسعه إلا أن يوافق على ذلك. والواقع أنه يحاول أن يوضح على نحو منهجي ماهية تلك العواقب والكيفية التي تترتب بها. وهو يتفق مع السيد بيليه على نقطة أخرى أيضاً وهي أن مشروع المواد الحالي لا يتضمن أية إشارة إلى ذلك. والأسلوب الذي يقترحه هو لمعالجة المشكلة، هو الاعتراف بوجود التزامات تجاه المجتمع الدولي ككل بحيث أن خرق هذه الالتزامات بصورة خطيرة يؤثر على مصالح ذلك المجتمع. وليست جميع الالتزامات تجاه المجتمع الدولي ككل تنشئ 'جرائم' بالمعنى الصحيح في حال الخرق، حتى لو كان الخرق خطيراً. إلا أنه يريد أن يحتفظ بإمكانية أن بعضها قد يشكل جرائم بالمعنى الحقيقي للكلمة. ومن الناحية الأخلاقية، إن الدولة التي تقوم بعملية إبادة جماعية ترتكب جريمة. وما حدث في كمبوديا يعتبر جريمة.

٨٣- السيد هافنر قال إنه يجب أن يظل ماثلاً تماماً في الأذهان أن مسؤولية الفرد شيء مستقل تماماً عن المسؤولية التي يمكن أن تضطلع بها الدولة. ومسؤولية الفرد تعالجها المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الدولية لرواندا وسوف تكون عمل المحكمة الجنائية الدولية المقبلة. وحتى في حالة الإبادة الجماعية، فإنه يشك فيما إذا كان ارتكاب الجريمة واحداً، بصرف النظر عما إذا كانت هذه الجريمة مرتكبة من قبل فرد أو دولة.

٨٤- السيد بامبو - تشيفوندا لاحظ أن المواقف التي اعتمدها أعضاء اللجنة تتقارب تدريجياً. ويبدو أن هناك اتجاهاً قوياً نحو فكرة قراءة المادة ١٩ بالاقتران بالمادة ١ وإدراكاً متزايداً بأن أي تغييرات يتم إدخالها على المادة ١٩ ستترتب عليها تلقائياً آثار بالنسبة للمواد السابقة. وتقوم المادة ١٩ على نفس الأسس التي تقوم عليها المادة ١، وهذه المادة الأخيرة هي الشرارة التي تضرع الثورة في قانون المسؤولية الدولية للدول. وإذا أريد القضاء على جميع أوجه التماثل مع القانون المحلي، وبوجه خاص، إذا أريد التضحية بكلمة "جريمة"، فربما تعرضت كلمة "جنحة" لنفس المصير.

٨٥- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يؤيد تماماً هذه الفكرة، لأن المصطلحين يوجدان تشابهاً مع القانون المحلي؛ وفي حين أن كلمة *délit* لها معنى محدد تماماً في القانون الجنائي، فإن كلمة *delict* بالإنكليزية ليست كذلك. وبالنظر إلى وجود عيوب كثيرة في المادة ١٩، فإنه يؤيد تماماً التخلي عنها مؤقتاً من دون التخلي، بالطبع، عن التمييز بين الالتزامات تجاه المجتمع الدولي ككل والالتزامات تجاه دول معينة. ويمكن توضيح المناقشة ووضع نظام مناسب من دون المادة ١٩، التي شوشت المناقشة إلى حد كبير.

٨٦- السيد غالتسكي أوضح أنه لم يقل في بيانه السابق إن المقرر الخاص قد وضع في تقريره مفهوم مسؤولية الأفراد إلى جانب مفهوم مسؤولية الدول بشكل مخالف للصواب، وإنما قال إن اللجنة تبدو وكأنها تقوم بذلك في المناقشة التي تجريها. وأضاف قائلاً إنه يحبذ، لا التخلي عن مفهوم جريمة الدولة نهائياً، وإنما تركه جانباً بصورة مؤقتة.

٨٧- السيد بنونه قال إن مشكلة المادة ١٩ هي أنها تقتضي تصنيف الجرم في واحدة من فئتين، الجرائم والجنح، ولكن توجد في الواقع سلسلة متصلة من الأفعال غير المشروعة، ويجب الحكم عليها بصفتها هذه، فردياً. غير أن هذا لا يعني أنه لا يمكن تناول مشكلة الجرائم في وقت لاحق، في سياق آخر.

٨٨- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يمكن أن يوافق على تناول مشكلة الجريمة في تاريخ لاحق، ولكن لماذا لا يتم القيام بذلك تحت نفس الموضوع الذي تنتظر فيه اللجنة حالياً - وخاصة إذا كانت توجد سلسلة متصلة من الأفعال غير المشروعة دولياً؟ وأضاف قائلاً إنه لا يوافق على أن تُفصل بصورة مصطنعة مفاهيم تعتبر في الواقع مرتبطة ببعضها البعض، وإن كانت موجودة في نقاط مختلفة من السلسلة المتصلة.

٨٩- السيد الخصاونة ذكر أن المقرر الخاص قال، فيما يبدو، إنه حتى لو حدث خرق خطير للمصالح الجوهرية للمجتمع الدولي فإن هذا الخرق لا يشكل جريمة. فما الذي يشكل جريمة إذن؟ وأضاف قائلاً إن التشابه مع النظم القانونية الوطنية لا يزعجه لأن ما يشكل جريمة في مثل هذه النظم يتقرر في نهاية الأمر على أساس ذاتي: درجة

الاستنكار الذي يثيره في الوجدان العام ارتكاب عمل معيب ولا يوجد تماثل في الوجدان العام على المستوى الوطني وسيكون هناك تماثل أقل أيضاً في مجتمع دولي.

تنظيم أعمال الدورة (تابع)*

[البند ١ من جدول الأعمال]

٩٠- الرئيس أعلن أن اللجنة أنشأت فريقاً عاملاً مفتوح العضوية معنياً بالحماية الدبلوماسية يرئسه السيد بنونه، المقرر الخاص للموضوع.

رفعت الجلسة الساعة ١٥/١٣

* استئنافاً للجلسة ٢٥٣٠.

الجلسة ٢٥٣٥

يوم الثلاثاء، ٢٦ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد أدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد البحارنة، السيد بنونه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢)،

وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد هافنر علق على مقدمة التقرير الأول (A/CN.4/490 وAdd.1-7) وبخاصة مسألة ملاءمة التفرقة بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية، فأعرب عن اعتقاده بأن الاختلاف الحقيقي يرتبط بوظيفة قاعدة معينة أكثر مما يرتبط بمضمونها. ومع ذلك، رأى أن وجود اتفاق، داخل اللجنة وبين الدول، يجعل مواصلة النقاش حول هذه النقطة غير مجدية.

٢- وفيما يتعلق بتعديل ترتيب مشاريع المواد، اقترح أن تحذف من الباب الأول المواد التي تستبعد نسبة أفعال إلى دولة وتبسيط مواد أخرى كذلك المواد المتعلقة بالجنايات المعقدة. ورأى أن هناك حاجة إلى إعادة صياغة الباب الثاني، وبخاصة مشروع المادة ٤٠ (المقصود بالدولة المضرورة). أما فيما يتعلق بالباب الثالث، فقال إنه ستكون هناك فرصة أمام اللجنة بالتأكيد لبحث مبرر وجود هذا الباب ذاته. وأكد مع ذلك أنه يجب الحفاظ على النظام الذي

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

تصوره المقرر الخاص السابق، السيد آغو، نظراً لأن مؤسسة المجتمع الدولي ما زالت في مراحلها الأولى. فلا إدراج الضرر باعتباره ركناً من أركان الفعل غير المشروع ولا الإشارة إلى أي من أشكال الخطأ أو التدليس، وبعبارة أخرى إلى القصد الجنائي، نظراً لطابعهما الذاتي، ستزيد الوضوح والاستقرار في العلاقات الدولية.

٣- وأشار إلى أن فكرة مد نطاق الحكم الخاص بقاعدة التخصيص الوارد في المادة ٣٧ (قاعدة التخصيص) من الباب الثاني إلى الباب الأول ليست بالبساطة التي تبدو عليها، بما أن النظام الخاص لن يرجح إلا إذا كان ينص على قاعدة مختلفة؛ وفي الحالة العكسية، يجب أن تكون القاعدة العامة هي القاعدة السارية. وفيما يتعلق بإمكانية إضافة حكم عن فقد الحق في الاحتجاج بالمسؤولية، على غرار حكم المادة ٤٥ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، على سبيل المثال، رأى السيد هافنر أن قاعدة القبول لن تكفي لحل هذه المسألة.

٤- وبالنسبة إلى الشكل الذي ستتخذه أعمال اللجنة في نهاية الأمر، لاحظ أن الاقتراح المعروف باسم الاقتراح "النمساوي" يعني العمل بأسرع ما يمكن على تحديد المبادئ المسلم بعدم وجود خلاف حولها والتي يمكن أن تبني عليها الدول أنشطتها، مع عدم استبعاد إمكانية وضع معاهدة بشأن مسؤولية الدول في مرحلة لاحقة. ويعتقد السيد هافنر أن الوثيقة الأولى يمكن أن تتضمن المبادئ التوجيهية في ميدان مسؤولية الدول، بما يتفق مع مضمون الباب الأول من مشروع المواد مع إضافة بعض الأفكار الواردة في الباب الثاني والتي لا تشمل أي تطوير تدريجي للقانون الدولي وتحظى بالقبول في ممارسة الدول. وقال إن لهذه الصيغة هدفاً رباعياً هو: التعبير عن الممارسة الحالية للدول وتكريسها؛ ووضع الأساس الذي تستند إليه أعمال اللجنة في المستقبل بشأن هذا الموضوع والذي يمكن أن تعتبره الدول أمراً مقررأ في هذا الصدد؛ وتقديم وثيقة قادرة على اجتياز مصاعب الزمن، وتسمح بصورة خاصة للجنة بأن تستشف من رد الدول مدى وجود قبول عام؛ والإسهام، في حالة قبول الدول، في تحسين قبول مشروع المواد الذي ستضعه اللجنة في المستقبل والذي ستدور حوله الوثيقة الثانية. وأشار إلى أن الوثيقة الثانية، سواء أكانت تتسم بطابع المعاهدة أم لا، ستكون أكثر طموحاً وتتضمن عند الاقتضاء بعض عناصر التطوير التدريجي وتحاول أن تعالج جميع جوانب مسؤولية الدول. ورأى أن هذه المحاولات ستسمح للجنة باعتمادها على الجزء "المدرّوس" فعلاً من الأعمال المتعلقة بالموضوع، بتزويد الدول بصك صالح للاستخدام في ممارستها اليومية وتيسير قبول الدول تدريجياً لمفهوم مسؤولية الدول.

٥- وقال السيد هافنر إنه شخصياً لا يعتقد أن وضع معاهدة أمر لا غنى عنه فيما يتعلق بالجواهر الحقيقي للقانون الدولي. ومضى يقول إن مثال اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ الذي قدمه البعض ليس مقنعاً في حقيقة الأمر، إذ أن الأثر الإيجابي لهذه الاتفاقية يرجع إلى مضمونها أكثر منه إلى شكلها. ومضى يقول إن من عيوب صيغة المعاهدة خلق اختلافات في القانون الواجب التطبيق تبعاً لما إذا كانت الدولة طرفاً في المعاهدة أم لا. وإلى جانب هذا العيب، هناك جمود صيغة المعاهدة واحتمال إبداء الدول لتحفظات.

٦- وفيما يتعلق بالمادة ١٩ (الجنايات الدولية والجنح الدولية) ومشكلة جنايات الدولة، قال السيد هافنر إنه يلمس قدراً من اتفاق الآراء في العروض الفقهية المتباينة إلى حد ما التي قدمها أعضاء اللجنة. فهناك فيما يبدو اتفاق على أن هناك أفعالاً غير مشروعة معينة تشغل البشرية إلى حد يدعو إلى معالجتها على حدة، داخل نظام

مسؤولية الدول أو خارجة. وقال إن الفكرة الأساسية التي يستند إليها هذا الاعتقاد هو وجود نظام عام مشترك على الصعيد العالمي يجب حمايته، لكن السؤال المطروح هو من يملك الأهلية القانونية لممارسة هذه الحماية. وقال إن مجتمع الدول ما زال يعتمد إلى حد بعيد على النظام المعروف باسم نظام "وستفاليا"، أي على نظام لا مركزي يتميز بالمعاملة بالمثل ولا يركز إلا على اختصاص الدول لضمان احترام القانون وفقاً لمصالحها الفردية. وأشار إلى أن العصر الحالي قد شهد تطوراً في العلاقات الدولية من حيث ظهور مصلحة مشتركة وبلوغ المجتمع الدولي درجة أعلى من التنظيم - أي التضامن الدولي - يستلزم تقدمها تراجعاً في سيادة الدول. ومن ثم رأى أن هناك عدم يقين فيما يتعلق بتطور مجتمع الدول في المستقبل وصعوبة معالجة مسألة الجنايات حتى وإن كان يجب التسليم بأن هذا النوع من الانتهاكات يستحق معالجة مستقلة، مع التحفظ على المصطلحات التي سيجري استخدامها واحتمال نقل مفاهيم القانون الجنائي الوطني.

٧- وقال السيد هانفر إنه لا يمكن الاستمرار في إنكار وجود هذا النوع الخاص من المخالفات، وهو مسألة تعترف بها عدة مؤلفات فقهية. وأيد ما أكده بعض المؤلفين، وهو أنه إذا كانت الجنايات لم تسفر عن أي حكم قضائي، فإنما يرجع ذلك ليس إلى عدم وجودها، بل لعدم وجود أجهزة مختصة للنظر فيها. وأضاف قائلاً إن تأكيد وجود الجنايات يؤدي دوراً وقائياً وإن من الصعب الآن إقناع الدول بإنكاره. وأشار إلى أن مفهوم الجناية يشمل مع ذلك عنصر تدرج، وبخاصة فيما يتعلق بتطبيق المسؤولية التي ينطوي عليها. ورأى في هذا الصدد أن مجتمع الدول ما زال في مرحلة انتقالية ولا يستند إلى أسس متينة. وعدم اليقين هذا يعكسه بصورة خاصة السؤال حول ما إذا كان يمكن، في ظل هذه المخالفات التي تمثل شائلاً للمجتمع الدولي وتنمي شعوراً بالتضامن على سبيل المثال، أن يوجد ليس فقط حق في المقاضاة يترك لتقدير دولة ما، أو جهاز أو خمس دول معينة، بل أيضاً التزام بالمقاضاة. ورأى أنه في مجتمع دولي محكوم بسيادة القانون، يجب أن يكون هناك التزام على الدول باتخاذ التدابير اللازمة لمحاكمة الدولة المسؤولة. ومن ثم فإذا ارتكبت دولة عدواناً ضد دولة أخرى واحتلت أراضيها، يجب أن تكون الدول الأخرى ملزمة بالتصرف. وذكر بأنه في عام ١٩٣٨ عندما احتل الرايخ الألماني النمسا، سارعت المكسيك وحدها بتوجيه احتجاج مكتوب إلى عصبة الأمم^(٤)، وهذا الإجراء أملتته المصالح الخاصة للحكومة المكسيكية أكثر مما أملاه الحرص على سيادة القانون. وأشار إلى مثال آخر لهذه المعضلة في العصر الحالي وهو ظهور التزام يفرضه قانون المعاهدات على الدول الساحلية، باتخاذ تدابير تجاه السفن الأجنبية لحماية البيئة البحرية.

٨- وأكد في هذا الصدد أن الالتزام بعدم الاعتراف بمشروعية الحالة المترتبة على الجناية لا يكفي. وأوضح أن تأكيد هذا الالتزام في قرار اعتمدته جمعية عصبة الأمم^(٥) قبل وقوع أحداث عام ١٩٣٨ لم يكن له أي تأثير

(٤) الرسالة الموجهة من وفد المكسيك المؤرخة في ١٩ آذار/مارس ١٩٨٣ (عصبة الأمم، الوثيقة (C.101.M.53.1938.VII).

(٥) انظر القرار الذي اعتمدته جمعية عصبة الأمم في ١١ آذار/مارس ١٩٣٢ (منشورات عصبة الأمم، VII، (Political, 1932.VII.5, document A.(Extr.)48.1932.VII).

وقائي. وتسائل عن أهمية عدم الاعتراف في حالة الإبادة الجماعية. وقال إنه إذا بدا في هذه الحالة أن فرض التزام بالمقاضاة ينطوي على مغالاة، فلا مفر مع ذلك من حدوث مشكلة بسبب تأكيد اللجنة بأن هناك أفعالاً معينة تشغل المجتمع الدولي بأسره. وقال إن اللجنة بوصفها لأفعال معينة بالجنايات ستتعهد تجاه البشرية بالسعي إلى جعل هذه الأفعال سبباً لاتخاذ إجراء.

٩- وقال إنه لا يتوقع أن يكون وضع قواعد خاصة بالجنايات مهمة سهلة، وذلك فيما يتعلق بتعريفها أولاً. ومضى يقول إن النهج المتبع في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لتحديد قاعدة قطعية من قواعد القانون الدولي، أي الإشارة إلى عملية إنشائها، غير قابل للنقل إلى حالة الجنايات، بصرف النظر عن الخوض في ميدان القواعد الأولية. ورأى بالتالي أن من المستحيل التوصل إلى تعريف أعم من ذلك التعريف الوارد في المادة ١٩. وإذا افترضنا أنه يمكن الاهتمام بالنتائج دون أن تكون هناك فكرة واضحة عن الجنايات نفسها، أي باتباع نهج يركز على وصف الظواهر، فسيصعب مع ذلك التوصل إلى حل دقيق لمسألة المسؤولية المترتبة على هذه الجنايات نظراً للمرحلة الانتقالية ومن ثم عدم الاستقرار في مرحلة التنمية الذي يشهده مجتمع الدول.

١٠- وأشار السيد هافنر في هذا الصدد إلى ضرورة التفرقة بوضوح بين الجنايات، والإخلالات بالتزامات في مواجهة الكافة، والإخلالات بقواعد قطعية. ويجب عدم الخلط بين مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة نفسه ومفهوم الالتزامات ذات الطابع العام، والإخلال بالأولى لا يترامن بالضرورة مع الإخلال بالقواعد الأمرة. ورأى أنه يجب الاعتراف بهذه التفرقة الثلاثية في المادة ٤٠ وهذا ما يبرر إعادة صياغتها.

١١- وأخيراً، قال إنه في حالة الإبقاء على مفهوم الجناية في المشروع، يجب أن تفرق اللجنة بوضوح بين هذه الجنايات وتلك التي ترتب مسؤولية فردية، مع مراعاة الاتجاه إلى الاهتمام بهذا النوع الأخير من المسؤولية، كما يتضح من وجود محاكم مخصصة ومن مشروع إنشاء محكمة جنائية دولية. ويجب أن تنظر اللجنة في مفهوم الجناية بالقياس إلى اتجاهين متناقضين في ظاهرها وهما: من جهة، المستوى العالي الذي بلغه تكامل مجتمع الدول الذي ما زال يفتقر إلى جهاز مركزي يتخطى الحدود القومية مما جعل تحريك النظام مسألة متروكة لتقدير الدول؛ ومن جهة أخرى، التزام الدول بالتنازل عن بعض عناصر سيادتها في الحالات التي يحاكم فيها أفراد مباشرة أمام أجهزة دولية. وقال إن هناك دعوى إلى تحميل الدولة المسؤولية الجنائية، ولكن هناك من جهة أخرى أفراد يحاكمون أمام محافل دولية. وأضاف أن التطور نحو نظام أكثر مركزية لم يصل بعد إلى مرحلة اللاعودة، ومن ثم لا يمكن استبعاد سيطرة النظام القديم للدول.

١٢- وأكد السيد هافنر أن تحميل الدول المسؤولية الجنائية، مع كل ما ينطوي عليه ذلك من نتائج قانونية، يشكل تطوراً تدريجياً للقانون الدولي وأن على اللجنة في هذا الصدد أن تحترم أيضاً التطورات الجارية كتلك المتعلقة بالمحكمة الجنائية الدولية. وقد رُئي في هذا الصدد أنه لا توجد ضرورة لمد نطاق اختصاص المحكمة المذكورة إلى أعمال العدوان، بما أن هذه الأعمال يسري عليها بالأحرى وصف جنابات الدولة. ومن ثم تدرج هذه الفكرة في إطار النظرة العامة.

١٣- وختاماً، رأى السيد هافنر أن هناك ضرورة لأن تبدأ اللجنة نقاشاً خاصاً حول مسألة جنايات الدولة. واقترح أن يعد المقرر الخاص خطة عامة للنتائج المترتبة على هذه الجنايات (وتشمل عند الاقتضاء الإخلال بالالتزامات في مواجهة الكافة والقواعد الأمرة) لاستخدامها كأساس في بحث هذه المسألة إما في إطار الفريق العامل الحالي، أو في إطار فريق عامل مستقل. ورأى أن هذا سيسمح بإعادة تنظيم النقاش دون الإضرار بالأعمال المتعلقة بمسؤولية الدول.

١٤- السيد لوكاشوك قال إن المناقشة داخل اللجنة ستكون أسهل بالعودة إلى فكرة المسؤولية الدولية في القانون، بدلاً من الإشارة إلى "تجريم" سلوك الدولة. وقال ثانياً إنه مع التسليم بإمكانية تحديد فئة جنايات بالغة الخطورة، يعتقد أن اللجنة ستواجه صعوبات كبيرة إذا ما تطلعت إلى تحديد جميع نتائج هذه الجنايات والإجراءات المتعلقة بها على وجه السرعة. ورأى أنه يمكن، في مرحلة أولى، تأكيد أعم وأهم مبادئ مسؤولية الدول، من أجل وضع قرار يمكن أن تعتمده الجمعية العامة.

١٥- وأخيراً، قال السيد لوكاشوك إنه لا يرى ضرورة لأن تنهك اللجنة في دراسة لانتهاكات القواعد الأمرة أو الالتزامات في مواجهة الكافة، وهما مفهومان يشك في صلتها بالموضوع في هذه الحالة؛ وقال إن المعيار الرئيسي في تحديد مسؤولية دولة هو أن الفعل موضوع البحث قد سبب أضراراً كبيرة ومعاناة لملايين من البشر.

١٦- السيد هافنر قال إنه لم يقصد إعطاء أي معنى فني لعبارة "تجريم الدولة" وإنه قد ترك مسألة القياس إلى القانون الوطني مفتوحة تماماً. وقال إن الفكرة الوحيدة التي تنطوي عليها هذه العبارة هي أنها نتيجة جناية ارتكبتها دولة.

١٧- السيد بنونه أيد ملاحظة السيد لوكاشوك بشأن استخدام كلمة "تجريم" التي تثير لبساً في الأذهان. وأكد أنه رغم الحجة التي ساقها أنصار هذا المصطلح الذين يستبعدون أي قياس إلى القانون الوطني، فإن الجناية تظل جناية.

١٨- وقال السيد بنونه إنه متفق مع السيد هافنر على أن هناك أفعلاً تبلغ درجة غير عادية من الخطورة ويمكن أن تؤذي شعباً أو دولة ولا يمكن تشبيهها بانتهاك عادي، وإنه مقتنع أيضاً بأن معالجتها في الإطار العام للمشروع المتعلق بمسؤولية الدول ستثير صعوبات كثيرة. ورأى في نهاية الأمر أن "الجناية" فعل شاذ إذ إنها تمس جوهر القانون الدولي ذاته. ونظراً لصعوبة العودة إلى الوراء وحذف هذا المفهوم في المرحلة الحالية من أعمال اللجنة بشأن الموضوع، تساءل السيد بنونه عما إذا لم يكن من الأفضل، تلافياً للفشل، عزله عن إطار القانون العام لمسؤولية الدول ومعالجته على حدة. وقال إن المقرر الخاص السابق قد أدرك الصعوبات وبحث دون جدوى عن سلطة مستقلة مختصة، بخلاف مجلس الأمن أو أي دولة على حدة، تُسند إليها مهمة تكييف الجناية. لكنه كان كالذي يحاول تغيير العالم، ومنظمة الأمم المتحدة وميثاق الأمم المتحدة، بالخوض في عملية تخرج عن نطاق اختصاص اللجنة.

١٩- وبناء على ذلك، رأى أن الحكمة تقتضي بإبقاء اللجنة على مفهوم الجناية باعتبارها موضوعاً يجب معالجته معالجة مستقلة وتقديم اقتراحات بهذا المعنى إلى الجمعية العامة.

٢٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أشار إلى أن السيد بنونه قد عرض تقريراً دقيقاً للمناقشات التي دارت بشأن الموضوع أثناء الولاية الخمسية السابقة. وقال إن مشاريع المواد تنص إجمالاً على أنه في ميدان المسؤولية العامة للدول لا تُخل نتائج فعل يمثل جنائية بالنتائج الأخرى التي يمكن أن تترتب على تكييف هذا الفعل باعتباره جنائية في القانون الدولي؛ فهي تحيل إلى نظام خاص منصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة أو في صكوك أخرى. ومضى يقول إن هذا الحكم لا يمثل مشكلة لأولئك الذين يؤمنون بإمكان وجود "جنائية دولية". ولكن خارج نطاق هذا الاعتبار، تجد اللجنة نفسها أمام معضلة لم تغب عن ذهن السيد بنونه ولا السيد هافنر وينبغي حلها. وأوضح قائلاً إنه لا يمكن في النظام الدولي النظر في الجنايات كل منها على حدة. وتساءل المقرر الخاص في هذا الصدد عما إذا كانت الاقتراحات الإجرائية التي صاغها السيد هافنر في نهاية بيانه تستهدف إعادة إدراج الجنايات بصورة منهجية في مشاريع المواد أو معالجتها على حدة.

٢١- السيد هافنر أوضح أن على اللجنة أولاً أن تحدد النتائج الحقيقية لمعالجة الجنايات وأن تعد ملخصاً لنتائج الجنايات وتقرر بناء على ذلك الإجراء الواجب اتباعه. وقال إنه لا مفر من أن يتقرر بناء على هذه الممارسة أنه لا يمكن إدراج الجنايات في نظام مسؤولية الدول بصيغته الحالية. وأضاف قائلاً إنه بمعالجة الجنايات على حدة، تستطيع اللجنة التقدم بمعدل أسرع في موضوع مسؤولية الدول والتوصل إلى نتيجة طالما انتظرها المجتمع الدولي. واقترح، كافتراض للعمل، الحديث عن "المسؤولية البسيطة للدول" التي يمكن أن تشمل أو لا تشمل جنابات الدول، متى وُضع التعريف اللازم لهذه الجنايات.

٢٢- السيد إيكونوميدس أيد الملاحظات التي أبداه السيد لوكاشوك والسيد بنونه. وأوضح أن مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول لا تتضمن أي عنصر جزائي بالمعنى الدقيق للكلمة. فالمادة ١٩ والمواد من ٥١ إلى ٥٣ تقتصر على تحديد النتائج المترتبة على الانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي؛ إذ إنها تنص على التزامات دولية وليس على عقوبات جنائية بمعناها الشائع.

٢٣- وانتقل السيد إيكونوميدس إلى مسألة تعريف كلمة "جنائية"، فأشار إلى أن أي تعريف هو بالضرورة تعريف شائك وتعسفي وناقص إلى حد ما، وأن تعريف عبارة "جنائية دولية" الموضح في المادة ١٩ من مشروع المواد لا يقل وضوحاً ولا كمالاً عن تعريف "القاعدة الأمرة من قواعد القانون الدولي" (*jus cogens*) المذكور في المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. بل إنه أكثر صراحة ووضوحاً، إذ إن المادة ١٩ تنص على أمثلة للجنائية الدولية توضح هذا المفهوم بشكل كافٍ.

٢٤- وفيما يتعلق بالالتزامات في مواجهة الكافة، لاحظ السيد إيكونوميدس أنه خلافاً للقاعدة القطعية كما ورد تعريفها في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ومفهوم الجنائية الدولية كما تترتب على مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، لم يحدّد بعد مركز هذه الالتزامات على المستوى القانوني، بخلاف التسليم بأنها التزامات تقع على عاتق جميع الدول التي يتألف منها المجتمع الدولي. وتستند هذه الالتزامات خصائصها مما تتمتع به من قوة إلزامية في مواجهة الكافة. أما فيما يتعلق بتحديد ما إذا كان الإخلال بها يمنح جميع الدول حقاً جزائياً خاصاً، رأى السيد إيكونوميدس أن الإجابة عن ذلك هي النفي. وبتعبير آخر، لن تستطيع اللجنة الاعتماد على هذا المفهوم لمعالجة أخطر الجنايات

الدولية. وقال إنه ليس من قبيل الصدفة أن يُهمل المقرر الخاص السابق، السيد آغو، مفهومي القواعد الآمرة والالتزامات في مواجهة الكافة، مفضلاً عليهما عبارة "جناية دولية" الأضيق نطاقاً.

٢٥- السيد آدو اعترف بأن تعليقات السيد لوكاشوك قد أوقعت في حيرة. وأعرب عن اعتقاده بأنه لم يتخذ أي قرار رسمي يستبعد من المناقشة أي إشارة إلى مفهوم "الجناية الدولية" أو "المسؤولية الجنائية للدول". وأوضح أن المقرر الخاص قد قدم تقريراً تطرق فيه إلى مسألة جناية الدولة واقترح خمسة بدائل دعا اللجنة إلى الاختيار من بينها. ولهذا قال إنه سيتحدث عن "جناية الدولة" في بيانه. ورأى أنه يجب أن يكون النقاش مفتوحاً وليس مقيداً بلا داع.

٢٦- السيد فيراري برافو لاحظ تزايد عدم اليقين مع استمرار المناقشة. وأكد أن الموضوع يتعلق بـ "جنايات الدولة" وليس الجنايات التي يرتكبها أفراد يمثلون دولة - وهي التي ستدخل في نطاق اختصاص المحكمة الجنائية الدولية المزمع إنشاؤها. وقال إن من الواضح أيضاً ترابط هذين المفهومين لأن جناية الدولة هي فعل يرتكبه فرد. ويتعلق الأمر في هذه الحالة بفعل غير مشروع ذي خطورة غير عادية. وقال إنه قد يكون هناك عدم قبول لوصف هذا الفعل بكلمة "جناية" لكن هذه الكلمة موجودة منذ فترة طويلة وسيصعب الاستعاضة عنها بكلمة أخرى.

٢٧- وفيما يتعلق بتعريف عبارة "جناية الدولة"، قال إن جناية الدولة هي فعل دولي يرتب، نظراً لخطورته، نتائج أوخم من نتائج الفعل غير المشروع دولياً. فمن المفترض أن يؤدي الفعل غير المشروع دولياً إلى رد فعل من جانب الدولة المجني عليها التي يمكنها أن تصدر نوعاً من العفو برضاها بينما يكون من حق جميع الدول، في حالة الجناية الدولية، أن ترد بجميع الصور التي ينص عليها قانون المسؤولية الدولية. ومتى تصرفت دولة حتى وإن لم تكن ضحية مباشرة من ضحايا فعل غير مشروع دولياً، يكون العنصر الحاسم هو المسؤولية الدولية.

٢٨- ورأى بالتالي أن هناك أهمية لتعريف الجناية الدولية، علماً بأن نتائجها اللاحقة - أي نتائج الفعل الذي ارتكبه الفرد وأسفر عن نشاط إجرامي للدولة - يدخل في نطاق مشروع إنشاء محكمة جنائية دولية. وقال إنه لا يوجد حل آخر. ورأى أن تغيير المصطلحات المستخدمة، أي الكف عن الحديث عن "الجناية الدولية"، لن يحل المشكلة وسيؤدي إلى اختلال في المشروع المطروح للدراسة. وقال السيد فيراري برافو إنه لا يؤيد إطلاقاً هذا النهج.

٢٩- السيد الخصاونة قال إن ما من أحد يستطيع أن ينكر أن الجناية فعل شنيع أياً كان الاسم الذي يطلق عليها وأياً كان مرتكبها: ويصدق هذا على سبيل المثال في حالة العدوان والتلوث على نطاق واسع والإبادة الجماعية. وقال إنه لا يرى سبباً يدعو إلى استبعاد القياس إلى القانون الوطني والنظم الجنائية الوطنية التي تعالج جميعها هذا النوع من الأفعال، إذا كانت اللجنة متفقة على أنه توجد جنايات وجنايات دولية. ودعا اللجنة إلى التصرف بأسلوب متسق: فإذا قبلت مفهوم الجناية لا يجوز لها تجريدها من مدلولها الجنائي.

٣٠- وبعد مناقشة إجرائية شارك فيها السيد روزنستوك والسيد كروفورد (المقرر الخاص) والسيد هي والسيد ميكولكا، اقترح الرئيس، تلافياً للإطراب، أن يقتصر النقاش الفرعي على طلبات الإيضاح التي قد يود أعضاء اللجنة تقديمها.

وقد اتفق على ذلك.

٣١- السيد دوغارد قال، مشيراً إلى المادة ١٩ من الباب الأول من المشروع، فأعرب عن اعتقاده بأن المقرر الخاص السابق، السيد آغو^(٦)، باقتراحه تلك المادة، بدأ فكرة أحدثت تغييراً عميقاً في طبيعة القانون الدولي إذ أنها تمثل مرحلة هامة في تطور القانون الدولي الذي انتقل بذلك من حالة بدائية إلى حالة متقدمة، أي من الثنائية التي كانت تستهدف الحصول على الجبر لصالح الطرف المضرور وحده إلى التعددية التي يجوز فيها للمجتمع أن يتصرف في مواجهة الإخلال بقيمه، ومن المسؤولية الجنائية الفردية إلى مسؤولية الدولة عن الجنايات بموجب القانون الدولي. وأقر بأن المادة ١٩ سيئة الصياغة وبأن لا أحد ينكر ذلك. وقال إنها تمثل فكرة أكثر منها قانون للمسؤولية الجنائية. لكنه أشار إلى أن هذه الفكرة قد قبلت في النظام القانوني الدولي وإن كانت لم تتعد مراحلها الأولى. وقال إن هذه الحقيقة يؤكدتها أكثر مؤلفات القانون الدولي العام الإنكليزية محافظة، حيث ينص على ما يلي:

"إن المفهوم العام للفعل غير المشروع دولياً يتراوح ما بين الإخلال العادي بالتزام اتفاقي لا يترتب عليه أكثر من تعويض مالي، وانتهاك القانون الدولي الذي يعد فعلاً جنائياً بمعناه المتفق عليه بصورة عامة"^(٧).

٣٢- وسلّم بأن مفهوم "الجناية الدولية" يثير مشاكل. فهناك أولاً مشكلة القياس إلى القانون الوطني التي تسبب قلقاً للبعض لكنها لا تقلقه شخصياً. وأوضح أنه مثلما تتعرض مؤسسة لعقوبة على هيئة غرامة أو ما شابه ذلك بسبب فعل غير مشروع ارتكبته إدارتها يجوز معاقبة دولة على فعل غير مشروع ارتكبته حكومتها. وثانياً هناك مسألة طبيعة العقوبة التي يجوز توقيعها على دولة. ورأى أن من المناسب إجراء دراسة متأنية للممارسة الدولية والتدابير التي اتخذها مجلس الأمن ضد دول مثل جنوب أفريقيا في عهد الفصل العنصري أو العراق أو الجماهيرية العربية الليبية قبل استبعاد إمكانية إطلاق صفة الإجرام على دولة. وأشار على سبيل المثال أنه في قضية المسائل المتعلقة بتفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ الناشئة عن حادث لوكربي الجوي (الجماهيرية العربية الليبية ضد المملكة المتحدة)، أوضحت المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية أمام محكمة العدل الدولية أن طلب الجماهيرية العربية الليبية إنهاء العقوبات يستهدف منع مجلس الأمن من اتخاذ قرار بشأن خلاف أوسع نطاقاً

(٦) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٧.

(٧) L. Oppenheim, *International Law: A Treatise*, 8th ed., H. Lauterpacht, ed. (London, Longmans, Green, 1955), vol. I, *Peace*, p. 339.

يتعلق بالادعاءات التي تدين الدولة الليبية بارتكاب إرهاب الدولة^(٨). ودعا اللجنة إلى القيام بدراسة متأنية لممارسة الدول التي يذكر المقرر الخاص في الفقرة ٥٩ من تقريره الأول بأبرز خصائصها.

٣٣- وأشار إلى أن مفهوم جنائية الدولة يشكل الآن جزءاً من القانون الدولي رغم النقص الذي يشوبه. وأضاف قائلاً إن الدول تتوقع تطوير هذا المفهوم لكي يصبح مؤسسة يمكن الاحتكام إليها لتثني الدول عن انتهاك أهم قواعد المجتمع الدولي.

٣٤- وأقرّ بأن المادة ١٩ مستوحاة من مفهومي القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة لكنه قال إنه لا يمكن الخلط بين مفهوم جنائية الدولة وهذين المفهومين، كما يعتقد بعض المتحدثين. وأشار في هذا الصدد إلى أنه لا يستطيع الموافقة على الحل الثاني الذي اقترحه المقرر الخاص والذي يقوم على الاستعاضة عن عبارة "الجنائية الدولية" بعبارة أخرى واستبعاد المفهوم باعتباره فئة فرعية من فئات القواعد الأمرة أو الالتزامات في مواجهة الكافة. وأيد ما ذكره أوبنهايم من أن المسألة تتعلق بأفعال "جنائية" بالمعنى المتعارف عليه وقال إن من واجب اللجنة أن تبحث هذا المفهوم بكل الجدية اللازمة. ورأى أنه لا يجوز التقليل من شأن المسؤولية عن الجنايات بمعالجتها على أنها مجرد شكل خطير من أشكال المسؤولية عن الجنح. وتعقيباً على ما ذكر من أن التعليق على المادة ١٩ يوحي بأن هذه المادة لا تشير إلى "الجنائية" بالمعنى المقصود في القانون الوطني، قال إن هذا محتمل لكنه دون أهمية لأن المادة ١٩ قد اكتسبت استقلالها ويمكن فصلها الآن عن تعليقها. وقال إن السؤال المطروح على اللجنة ليس هو تحديد ما إذا كان يجب عليها قبول أو ترك مفهوم جنائية الدولة، ما دامت قد وافقت عليه بالفعل، وإنما هو تحديد ما إذا كان يتعين عليها دراسته وتحديد النتائج في مشروع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. وأشار السيد دوغارد إلى أنه كان يعتقد أن الرد على هذا السؤال هو بالإيجاب لكنه يرى الآن بعد متابعة المناقشات في الفريق العامل، أن هذا غير ممكن لثلاثة أسباب.

٣٥- وأوضح أن أول الأسباب هو أن مشاريع المواد تعنى بالمسؤولية المدنية والمسؤولية عن الجنح. وقال السيد دوغارد إن المادة ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً)، مثلاً، تنص بالتالي على مسؤولية الدولة عن امتناع عن عمل لكنه لا يفهم كيف يشكل الامتناع عن عمل، أي الإهمال، جنائية. وقال إن هذا يسري أيضاً على الأفعال التي تتجاوز السلطة، المشار إليها في المادة ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها)، والمادة ٢٧ (المعونة أو المساعدة المقدمة من دولة إلى دولة أخرى لارتكاب فعل غير مشروع دولي)، اللتان لا تتصان على القصد الجنائي للدولة المقدمة لهذه المعونة أو المساعدة، والمادة ٢٩ (الموافقة). وتساءل عما إذا كان يمكن أن تعتبر برهاناً للجنائية.

Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992, p. 3, in particular p. 11, para. 27.

(٨)

٣٦- أما السبب الثاني فهو أن مشاريع المواد لا تتضمن مختلف العناصر التي يجب أن يتضمنها أي نظام للقضاء الجنائي جدير بهذا الاسم والتي يرد ذكرها في الفقرة ٥٨ من التقرير وتشكل المبادئ العامة للقانون الجنائي الذي يجب أخذه بعين الاعتبار. وأشار إلى أن السبب الثالث هو أن مشاريع المواد لا تتصف مفهوم جناية الدول.

٣٧- وقال السيد دوغارد إن الخيار المطروح أمام اللجنة هو الخيار التالي: إما تحويل مشروع المواد إلى قانون كامل ينظم مسؤولية الدولة عن الجناية ومسؤوليتها عن الجنحة، وهي مسألة يمكن أن تستغرق سنوات عدة ولا يمكن على أي الأحوال إنجازها قبل نهاية فترة السنوات الخمس الجارية، أو فصل المسؤولية المتعلقة بالجنايات عن المسؤولية المتعلقة بالجنح ومعالجة كل منهما كما ينبغي. ورأى أن هذا سيتيح للجنة إنجاز صياغة القانون الخاص بالمسؤولية عن الجنح خلال فترة السنوات الخمس الجارية. وقال إنه يفضل هذا الخيار الأخير لأن اللجنة السادسة تنتظر نتيجة. لكنه رأى أنه ينبغي تضمين مشروع المواد شرط استثناء يبين بوضوح أن اللجنة تعترف بوجود جنايات الدولة وأنها لا ترفض المادة ١٩ الشبيهة بالمادة ٤ من مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها^(٩). وقال إنه يتعين على اللجنة أيضاً أن تطلب من اللجنة السادسة منحها ولاية لإعداد قانون بشأن مسؤولية الدول عن الجنايات لأنه، خلافاً للسيد كاتيك، يعتقد أن اللجنة تحتاج إلى ولاية خاصة للقيام بذلك.

٣٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أعرب عن اعتقاده بأن السيد دوغارد لم يستخدم في حديثه كلمة 'جنحية' (delictual) بالمعنى الوارد في المادة ١٩ من المشروع لأن ذلك يعني إعادة استخدام مفهوم الجناية.

٣٩- السيد دوغارد قال إنه كان يقصد في الواقع بهذا المصطلح مسؤولية الدول بالمعنى التقليدي للكلمة وإنه يوافق على أن من الأفضل التخلي عن صفة 'جنحية' لأغراض مشاريع المواد.

٤٠- السيد إيكونوميدس لاحظ أن السيد دوغارد يعتبر أن أي نظام للمسؤولية عن الجنايات يجب أن يتضمن جميع العناصر التي ذكرها المقرر الخاص في الفقرة ٨٥ من تقريره الأول، وتساءل عما إذا لم يكن التفكير في نظام من هذا القبيل ضرباً من ضروب الخيال. وقال إنه يخشى حدوث قدر من اللبس بين جنايات الدولة وانتهاكات حقوق الإنسان. ورأى أن نهج مشروع المواد يتسم بالتردد الشديد من زاوية نتائج الجنايات لكنه يشكل خطوة متواضعة في الاتجاه السليم. وتساءل السيد إيكونوميدس عما إذا كان من الحكمة التخلي عن هذا النهج بالعدول عن معالجة الجنايات في المشروع.

٤١- السيد بامبو - تشيفوندا أعرب عن اعتقاده بأن المقرر الخاص يعرب عن موقف مسبق لصالح استبعاد مفهوم الجناية من المشروع والاكتفاء بمفهوم الجنحة. وقال إنه يعتبر في الواقع أن نظرية المقرر الخاص السابق، السيد آغو، وإن كانت لا تخلو من العيوب ولم تكتمل بالتأكيد، تركز على تصور ثنائي يحتفظ بالعنصرين معاً: فإما الموافقة على الكل أو رفض الكل. وقال إن المبدأ الموحد لهذه النظرية هو الفعل غير المشروع دولياً الذي حل محل مفهوم الخطأ الذي كان محور القانون القديم لمسؤولية الدول. وقال السيد بامبو - تشيفوندا إنه يخشى أن تؤدي

(٩) انظر الجلسة ٢٥٣٤، الحاشية ١٠.

التضحية بالجنايات إلى إهمال الجرح وإنه لا يعتقد أنه يمكن حينئذ تنظيم المسؤولية تبعاً للضرر أو الخطأ. ورأى أن استبعاد مفهوم الجناية يعني عودة إلى الوراء وأن ذلك لم يكن هدف اللجنة حينما كلفت المقرر الخاص بعرض تقريره الأول عن المسائل الرئيسية في مشاريع المواد التي اعتمدتها في القراءة الأولى، كما أن المقرر الخاص لم يعد هذا التقرير لكي تتراجع اللجنة ربع قرن. وقال إنه حتى الدول المعارضة لمفهوم الجناية ستعتبر أن اللجنة قد أخلت بواجبها، إذا صح القول، من زاوية التطورات الجارية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية لصالح توطيد النظام العام الدولي .

٤٢- وأعرب عن امتنانه للمقرر الخاص الذي قام بقراءة "المحصلة الإجمالية" لمشاريع المواد المعتمدة في القراءة الأولى بالإضافة إلى كل ما كتب عن الموضوع منذ ذلك التاريخ. وأعرب عن اعتقاده بأن هناك شأغلاً يتبدى في مجمل التقرير الأول وهو أن نظام مسؤولية الدول يجب أن يسعى إلى أعمال التفرقة التي تجريها المادة ١٩ بين الجنايات والجرح. وقال إن المقرر الخاص الذي أشار في الفقرة ٨ من تقريره إلى أن النتائج المرتبطة بالجنايات الدولية في مشاريع المواد محدودة، وفي معظم الحالات غير مائعة وأن مشاريع المواد هذه لا تحقق ما اعترمت اللجنة تحقيقه في الدورة الثامنة والعشرين عام ١٩٧٦، أي إعداد نظام متميز ومحدد للجنايات الدولية، بدا له دائم الحرص على إحراز تقدم في البناء الذي بدأ في عام ١٩٧٦. وقال إنه تحدث عن عدم الكفاية وعدم الاتساق وإنه إذا لم يكن في المستطاع الاتفاق معه فإنه يجب التسليم بأن المادة ١٩ سيئة الصياغة من حيث عناصرها المختلفة ومن حيث الترتيب الذي وردت به في آن واحد. وأوضح أن موضوع الالتزام المنتهك المشار إليه في الفقرة ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً) لم يخدم التفرقة بين الجنايات والجرح. وأشار إلى أن المسألة ليست مسألة صياغة أو تقنية قانونية فحسب بل إنها في نظر البعض تتعلق بمشكلة جوهرية وهي عدم تحديد السند الفكري للبناء الثنائي الذي تلخصه المادة ١٩. وقال إنه يمكن التساؤل عن السبب الذي يدعو إلى تصنيف الفعل غير المشروع تصنيفاً تحكيمياً في فئتين فقط هما فئة الجرح وفئة الجنايات .

٤٣- وأبدى السيد بامبو - تشيفوندا تأييده للملاحظة التي أبداهها المقرر الخاص في الفقرة ٩٤ من تقريره وهي أن من شأن الاعتراف بمفهوم "الجنايات الدولية" أن يمثل مرحلة رئيسية من تطور القانون الدولي؛ لكنه أعرب عن عدم تأييده للمقرر الخاص فيما ذهب إليه في نهاية الفقرة ذاتها من إمكان معالجة الموضوع على حدة من قبل جهاز آخر غير اللجنة. وأوضح أن اللجنة هي التي قامت بصياغة مفهوم الجناية، وتساءل ما هو الجهاز الآخر الذي يمكنه تحديد المضمون ووضع النظام المرتبط به. وقال إن باستطاعة اللجنة القيام بذلك دونما حاجة إلى ولاية جديدة من اللجنة السادسة .

٤٤- أما فيما يتعلق بالخيار الذي اقترحه المقرر الخاص والذي يقوم على معالجة نظام الجنايات على حدة، فرأى السيد بامبو - تشيفوندا أنه مبني على لبس وهو أن عدم المشروعية التي يقوم عليها نظام الجنايات مختلفة عن تلك التي يقوم عليها نظام الجرح. وقال إن هذا غير صحيح لأن عدم المشروعية هي، وفقاً لنظرية المقرر الخاص السابق، السيد آغو، أساس المسؤولية الدولية. ولهذا يتلاقى مشروع المادة ١ ومشروع المادة ١٩ لإبراز تحدي تحديث القانون الدولي لمسؤولية الدول. وأوضح قائلاً إن المسألة تتعلق بتحديد مصير مفهوم الخطأ لصالح الشرعية، وهي مصدر الالتزامات وبخاصة الالتزام بالجبر. وبما أن الشرعية الدولية الحديثة مستمدة من مصادر

شتى وأن سلطانها مستمد من تعددية الأطراف والمشاركة والطابع الإلزامي للقانون فإن جزاء انتهاك هذه الشرعية يجب أن يتميز بالمرونة التي تتناسب مع مرونة الشرعية نفسها. ومن ثم رأى أن مفهوم الجناية الدولية مرتبط بمفهوم الشرعية الدولية الذي يجب إدراك سنده الأساسي. وهذا السند الوحيد لا يسري فقط على الجنايات والجرح بل أيضاً على كل ما هو دون الجنحة وما يمكن تخيله فيما وراء الجناية. وقال إن إهمال هذا السند الوحيد يجعل النقاش بشأن الموضوع عديم الجدوى .

٤٥- وأشار إلى أنه من هذه الزاوية، تبدو كل إشارة إلى القانون الوطني عديمة الأثر تماماً. وقال إن تحميل الدولة المسؤولية عن الجناية لا ينطوي على مدلول جنائي أكثر من "تحميلها المسؤولية عن الجنحة". ومن ثم رأى أن أي جدل حول مفهوم المسؤولية "الجنائية" الدولية للدول يكون في غير محله لأنه ناجم عن لبس آخر. وقال إن المقرر الخاص يشير في الفقرة ٧٥ من تقريره إلى أنه يلزم دائماً توخي الكثير من الحذر في قياس القانون الدولي بالقانون الوطني. وقال إن لجنة القانون الدولي ستضل الطريق في الواقع إذا ما انحازت إلى هذا القياس وغمرت في اتجاه وضع قانون عقوبات دولي ما. ومضى يقول إنه لا توجد في المبادئ العامة للقانون كما تجسدها الأحكام القضائية ولا في القانون الدولي العرفي ولا في الاتفاقيات المحددة المنشئة لنظم خاصة للمسؤولية قاعدة تنص على عقوبة محددة واجبة التطبيق على الدول في حالة مخالفة أحكامها.

٤٦- وقال إنه لا منطق التدوين ولا بالأحرى منطق التطوير التدريجي للقانون يبرران أن تخصص لجنة القانون الدولي معاملة مستقلة لنظام الجنايات الدولية المشار إليه في الإطار العام لقانون مسؤولية الدول بحجة أن هذا النظام سيكون نظاماً "جنائياً". ومن ثم رأى أن الحجج التي ساقها المقرر الخاص لتأييد فكرة "تحميل الدولة المسؤولية الجنائية" غير مقنعة. وقال إن الملاحظة نفسها تسري على ما ذكره بشأن موقف مجلس الأمن، أي الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. وأشار إلى أن جناية العدوان التي يشدد عليها المقرر الخاص هي تحديداً الجناية التي تتفاوت قواعد القانون الدولي المتصلة بها في درجة الإلزام بما أن مجلس الأمن لا يتصرف دائماً بنفس الطريقة في حالة العدوان .

٤٧- وقال إن على اللجنة أن تؤدي عملاً مفيداً يسمح لقانون مسؤولية الدول بتخطي مرحلة حاسمة في طريق التدوين. ويجب أن تظهر قدرة على التخیل وجراًة لضبط أجزاء مشروع المواد التي اعتمدتها في القراءة الأولى. وستكتشف عندئذ مفاتيح الرسالة التي يركز عليها مشروع المادة ١٩ والموجهة إلى جميع المقرررين الخاصين الذين حلوا محل المقرر الخاص السابق، السيد آغو، ومن ناحية أخرى إلى كل عضو من أعضاء اللجنة يقع عليه واجب الذكرى والالتزام بتحقيق غاية .

٤٨- السيد بنونه أبدى دهشته إزاء الحديث عن "الإخلال بالواجب" و"واجب الذكرى" بينما كان يعتقد أن على أعضاء اللجنة أن يسعوا بإخلاص إلى تقديم اقتراحات منطقية ومتسقة من شأنها أن تكفل التطوير التدريجي للقانون الدولي .

٤٩- السيد الخصاونة قال إنه يعتبر التقرير الأول مقنعاً للغاية إلى حد جعله هو نفسه يميل إلى استبعاد مفهوم جناية الدولة لصالح نهج مدني وثنائي بصورة رئيسية مع اشتماله على مفاهيم متصلة بالالتزامات في مواجهة الكافة

وبالقواعد الأمرة. وقال إن الإغراء شديد إلى حد يدعو اللجنة إلى محاولة التوصل إلى توازن بين جوهر العدالة من جهة ومن جهة أخرى حقائق الحياة السياسية في فترة ما بعد الحرب الباردة، وهي حقائق تدعو إلى التشاؤم فيما يتعلق بالأفاق المرتقبة للتدوين والتطوير التدريجي للقانون بصورة عامة، وبخاصة في الميادين التي يمكن أن يكون لها تأثير على مفهوم السلم والأمن الدوليين. وقال إنه رغم وجهة حجج المقرر الخاص، فإنه يقر مفهوم جنائية الدولة للأسباب التالية .

٥٠- وأوضح أن السبب الأول يقوم على أن مفهوم جنائية الدولة ليس جديداً على الإطلاق. وأقر بأن المشروع المعتمد في القراءة الأولى، ومعه التعليقات المشفوعة به، يمثل "ثورة فكرية" كما ذكر أحد أعضاء اللجنة لكنه نبه إلى أن المقرر الخاص السابق، السيد آغو، لم يبتدع مفهوم الجنايات الدولية من عدم، وأن هذا المفهوم، خلافاً لما ذكر، غير مستمد من مؤلفات بعض الحقوقيين السوفييت التي ظهرت بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة. وأوضح قائلاً إن الفكرة التي تذهب إلى أن بعض الانتهاكات التي ترتكبها الدول تمس مجمل مجتمع الدول وأن النتائج المترتبة على أخطر هذه الانتهاكات لا يمكن محوها بتعويض، ترجع إلى القرن التاسع عشر. وذكر أنه في التعليق على المادة ١٩، وبخاصة في الفقرات من (٣٦) إلى (٥٣)، وردت الإشارة إلى عدد كبير للغاية من المؤلفين الذين لاحظوا الانتقال من مفهوم المصالح الثنائية إلى مفهوم المصلحة المشتركة لكن هؤلاء المؤلفين لم يعربوا قط عن فكرة المسؤولية عن الجنايات بصورة منهجية، وأن عبقرية آغو تكمن في قدرته على فهم تطور عصره وفهم جوهر هذا الاتجاه الرئيسي وتعبيره عنه في مشاريع المواد.

٥١- وقال إن المادة ١٩، بصيغتها المعتمدة في القراءة الأولى، هي تحديداً ثمرة جهد الاندماج هذا. وأقر بأن هناك عيوباً كثيرة تشوب صياغتها وبأن هذه العيوب، كما تنبأ المقرر الخاص السابق، السيد أرانجيو -رويس، يمكن إدراكها - فيما يتعلق تحديداً بنتائج الانتهاكات - وبخاصة ببلوغ مرحلة القراءة الثانية. وهذا ما يوضحه المقرر الخاص الذي حلل هذه المادة والنتائج المترتبة عليها. ورأى السيد الخصاونة بالتالي أن هذا النص نابع من أهم تجديد شهده القانون الدولي خلال قرن، أي ظهور مفهوم المصلحة المشتركة لكنه اعتبر أن صياغته والنتائج المترتبة على التفرقة بين المسؤولية عن الجنايات والمسؤولية عن الجرح ليست واضحة تماماً. غير أنه رأى أن هذا لا يبرر التخلي تماماً عن مفهوم جنائية الدولة. فهذا التخلي سيمثل تأخيراً وسيكون أمراً مؤسفاً في آن واحد .

٥٢- وقال السيد الخصاونة إن السبب الثاني لحرصه على الإبقاء على مفهوم جنائية الدولة هو ببساطة أن الدول ترتكب جنایات بصفة شبه يومية. وأقر أيضاً بأن هناك دولاً معينة تتعرض حالياً لظروف تجعل منها دولاً مجرمة من الناحية العملية، وفقاً لمفهوم أوسع لتهديد السلم أو الإخلال بالسلم الدولي. وقال إنه لا وجه للمقارنة بين أوجه عدم الاتساق الملحوظة بين المادة ١٩ ونتائجها وبين تلك التي قد تنشأ نتيجة لاندماج قانون مسؤولية الدول في قانون السلم والأمن الدوليين .

٥٣- وأشار إلى مثال العراق قائلاً إنه لم يتخذ أي إجراء ضده بعد العدوان الذي أشعل حربه مع إيران، أما في حربه مع الكويت فقد وقعت عليه عقوبات سببت للعراقيين معاناة كبيرة ولا رجعة فيها. وقال إن هذا كله قد تم دون وصف العراق بالدولة المجرمة ودون الاعتراف بالغرض التأديبي للعقوبات. ومضى يقول إن من الأفضل تسمية

الأشياء بأسمائها، أي وضع نظام كامل لقمع جنائية الدولة مع كل الإيضاحات اللازمة في الميدان الجنائي، بغية تجنب سكان الدولة المجرمة، إن لم تكن الدولة نفسها، عواقب الجنائية. ويمكن أن يعالج هذا النظام أيضاً مسألة "التطهر من المسؤولية الجنائية الجماعية"، بما في ذلك تلك المسائل المتعلقة بالصفة التأديبية للعقوبة وإعادة إدماج المذنب في مجتمع الدول. واستطرد قائلاً إنه لا يجوز أن تقل الضمانات الإجرائية التي تتمتع بها الدول على المستوى الدولي عن تلك الضمانات التي يمنحها القانون الوطني للأفراد. فإذا كان من المحال تصويب ميثاق الأمم المتحدة عن طريق مشاريع المواد، كما أقرت اللجنة في الدورة الثامنة والعشرين عام ١٩٧٦، فمن المحال أيضاً، إدماج قانون المسؤولية تماماً في قانون السلم والأمن الدوليين.

٥٤- وأقر السيد الخصاونة بضرورة الاهتمام بالنجاح الذي سيحرزه مشروع لجنة القانون الدولي رغم أن الغالبية العظمى من الأفعال غير المشروعة دولياً تتألف من جنح لا من جنايات، وعلى الأقل من الناحية الإحصائية. وأشار إلى أن وضع مشروع يحدد مصير الجرح سلبى احتياجات الحياة الدولية لكنه رأى أن الجنايات تمثل تهديداً لدولة القانون أكثر مما يمثل الفعل غير المشروع العادي. ورأى في نهاية الأمر أنه يتعين على اللجنة أن تحدد طبيعة القانون الدولي الذي تود إقامته في القرن الحادي والعشرين: فإذا كان المطلوب هو أن يعالج هذا القانون المعاملات التجارية ويلزم بجبر الأفعال غير المشروعة العادية مع ترك المجال مفتوحاً للجرائم الأخطر، فيجب أن تسلم اللجنة بأن ما تنتشده هو ببساطة إعداد مشروع يحرز نجاحاً وإن ظل متواضعاً.

٥٥- وأشار السيد الخصاونة إلى أن السبب الثالث الداعي إلى عدم التخلي عن مفهوم جنائية الدولة يرجع إلى أنه ليس هناك في ردود الحكومات أو في ردود أفعال المجتمع الدولي ما يدعو إلى الاعتقاد بوجود مبرر لذلك. وقال إنه عندما اعتمدت المادة ١٩ في عام ١٩٧٦، كان هناك تأييد واسع لها داخل اللجنة السادسة. وفضلاً عن ذلك فإن مبدأ المسؤولية الموضوعية الذي يركز عليه مجمل مشاريع المواد هو أيضاً مبدأ راسخ كما يتجلى في مناقشات اللجنة نفسها منذ أكثر من ثلاثة عقود. وقال إن المادة ١٩ قد أثارت جدلاً كبيراً وبخاصة بين المتخصصين لكن اللجنة ستترك الخيار للمجتمع الدولي. وأيد ما لاحظته المقرر الخاص من اختلاف القانون العام للالتزامات عن القانون الجنائي الوطني. وقد ذكر المقرر الخاص أيضاً بأن المقرر الخاص السابق، السيد آغو، كان ينوي في البداية تحليل النتائج الخاصة للجنايات على حدة. ومن ثم رأى أنه يجب أن تسعى اللجنة إلى تحليل هذه النتائج بإفاضة مع مراعاة الجوانب الإجرائية وحقوق الدفاع التي يجب أن تتمتع بها الدول الجانية. ورأى أيضاً أن فكرة تجميع نتائج الجنايات في فصل مستقل ذي طابع اختياري هي فكرة جديرة بالدراسة إذا كان المطلوب هو في جميع الأحوال إتاحة أوسع خيار ممكن للمجتمع الدولي. لكنه أشار إلى ضرورة تسوية المسألة بأسرع ما يمكن وإلا ضاعت الحيوية المكتسبة خلال ثلاثة عقود من الجهد. وقال إنه ينبغي على أي الأحوال أن يحظى هذا النهج الجديد بموافقة الجمعية العامة.

٥٦- وانتقل السيد الخصاونة بعد ذلك إلى تحليل الحجة التي تذهب إلى أن المسؤولية الدولية ليست جنائية ولا مدنية وإنما هي "دولية" فقط أو من نوع خاص. واعتبر هذه الحجة غير مقبولة لأنها من جهة لا تذكر شيئاً عن المسؤولية الدولية، ومن جهة أخرى ترمي إلى إلغاء التجربة الوطنية وهي تجربة هامة وكانت مصدراً لعدد كبير من مفاهيم القانون الدولي التي تم تطويرها بطريق القياس. ومضى يقول إنه لكي تكون هناك مسؤولية دولية يجب

أن يكون هناك انتهاك لحق. لكن مفهوم حقوق الدولة نفسه قد طور استناداً إلى القانون الوطني. كما أن الجانب المدني للمسؤولية الدولية قد طور استناداً إلى القانون العام للالتزامات في النظم القانونية الوطنية.

٥٧- وقال إن المجتمع الدولي يختلف عن المجتمعات الوطنية في صفتين رئيسيتين هما: أولاً أنه لا يشمل أي آلية للتحقيق والإنفاذ وثانياً أنه غير متجانس. لكنه رأى أن هذا لا يمنع إطلاقاً من تطوير مفهوم المسؤولية عن الجنايات بطريق القياس إلى القانون الداخلي للمجتمعات الوطنية. وقال إن السؤال حول ما إذا كان هناك وجود للتعويضات التأديبية في القانون الدولي سؤال نظري إلى حد بعيد. فالنقطة الأساسية هي أنه في حالة جرائم خطيرة معينة لا تكفي المسؤولية المدنية وحدها لجبر الضرر الناجم عن الجريمة: فمثلاً ما هو التعويض الذي يمكن أن يوازن الإبادة الجماعية؟ وقال إن التعويضات التأديبية تشكل جزءاً من أي نظام للتعويض.

٥٨- واستطرد قائلاً إنه إذا أرادت اللجنة أن تتابع فكرة معالجة نتائج الجنايات على حدة فيجب أن تعيد صياغة المادة ١٩. فهذه المادة تحدد معياراً عاماً لتعريف الجنايات ثم تعدد أوضاع الجنايات. وهذا أسلوب تقني شائع ولكن تشوبه عيوب كثيرة. وقد رأى المقرر الخاص أنه يمكن اتباع طرق أخرى (الفقرة ٤٨) منها، على سبيل المثال، النظر في الإجراء المحدد الواجب التطبيق على الجناية وليس الجنحة، أو تمييز الجناية استناداً إلى نتائجها: فيمكن تعريف الجنحة بأنها إخلال بالالتزام لا يسمح إلا بالرد أو التعويض وليس الغرامة أو أي جزاء آخر. واعتبر هذا النهج مبشراً بالنجاح. وأشار إلى أن المقرر الخاص السابق، السيد أرانجيو - رويس، كان قد اقترح إدخال بعض التعديلات على نتائج الجنايات بغية تحديدها بشكل أدق من تحديد نتائج الجنح. وقام المقرر الخاص الحالي بتحليل التعديلات المقترحة وخلص صواباً إلى أنها لا تمثل شيئاً يذكر في حالة عدم تسببها في أخطاء مثل خطأ قصر الالتزام بعدم الاعتراف على نتائج الجنايات وحدها، وهذا الالتزام هو أكثر الصيغ سلبية لواجب التضامن. وقال إنه بصرف النظر عن القرار الذي ستتخذه اللجنة بشأن المادة ١٩، يجب أن تقوم اللجنة ببحث هذه المسائل وتسويتها.

٥٩- وقال إن المقرر الخاص قد ذكر أيضاً بأن اللجنة كانت قد أعدت الباب الأول من المشروع مفترضة أنها ستتوصل إلى نظام عام للمسؤولية يشمل مختلف النتائج. وكان من المفترض أن يمنع هذا النهج تجزئة مفهوم المسؤولية بين عدد ضخم من النظم. وأرادت اللجنة في الوقت ذاته أن تأخذ في اعتبارها أن هناك أفعالاً دولية معينة غير مشروعة تبلغ من الجسام والخطورة بالنسبة إلى المصالح الأساسية للمجتمع الدولي ما يسمح باعتبارها جنايات. وكان هذا النهج استجابة لتطور مفهوم المصلحة المشتركة وصدى للرعب الذي تثيره هذه الأفعال. لكن اللجنة لم ترس أسس نظام مزدوج في الباب الأول. ولهذا دعا السيد الخصاونة إلى إعادة فتح النقاش بشأن أحكام الباب الأول لتحسين الاتساق بين مختلف أجزاء المشروع. وقال إن هذه المسائل قد أثيرت في الفقرة ٧٧ من التقرير الأول وإنه كما قال المقرر الخاص في الحاشية المتعلقة بالمواد من ٢٩ إلى ٣٤، من الممكن صياغة أحكام أساسية تبعاً لمختلف الأفعال غير المشروعة وعلى نحو يسمح بمراعاتها.

٦٠- وختاماً، لخص السيد الخصاونة وجهة نظره على النحو التالي: إن مفهوم المسؤولية الجنائية الجماعية، بما في ذلك مفهوم المسؤولية الجنائية للدولة، أخذ في التطور ويجب إظهاره في مشاريع المواد وبخاصة أنه لم تثبت ضرورة حذفه؛ ويمكن معالجة أوجه القصور التي تشوب المادة ١٩ ولكن بجهد كبير؛ ويجب أن تستجيب اللجنة

لاحتياجات المجتمع الدولي حفاظاً على هيبتها؛ وإن أي مشاريع مواد لا تغطي الجنايات ستضر بموضوع مسؤولية الدول ولن تفيد سيادة القانون في العلاقات الدولية.

٦١- وأشار السيد الخصاونة إلى أن المقرر الخاص قد تعرض لانتقادات حادة بصورة غير عادية وجهها إليه بعض أعضاء اللجنة، وقال إنه خلافاً لذلك يود أن يهنئ المقرر الخاص لوفائه على أكمل وجه بولايته التي تقوم على تحليل الموضوع والرجوع إلى السوابق وعرض الحجج وتوفير المعلومات.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٣٦

يوم الأربعاء، ٢٧ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد أدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاندويوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) (A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢)).

وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569)

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد روزنستوك رأى أن من السابق لأوانه اتخاذ قرار في الوقت الراهن بشأن الشكل النهائي الذي سيتخذه عمل اللجنة. وقال إنه ليس متأكداً من أن إعطاء هذا العمل شكل الاتفاقية هو فكرة جيدة، ولكنه متردد في اتباع نهج من خطوتين أو ثلاث خطوات حسبما يبدو من الاقتراح النمساوي. فسيكون من المؤسف إبلاغ الجمعية العامة بأن اللجنة لم تتمكن، بعد أكثر من ربع قرن، إلا من تقديم قائمة بالمبادئ، ولكنها ستقدم المزيد من المواد في وقت لاحق. ويعتبر الاقتراح النمساوي، وإن كان أكثر تعقيداً مما ينبغي، اقتراحاً جديراً بالاهتمام وينبغي الإبقاء عليه إلى أن يحين الوقت لاتخاذ قرار بشأن الشكل. وفي غضون ذلك، ينبغي للجنة أن تحاول استكمال الباب الأول من مشروع المواد في الدورة الحالية وأن تبحث مدى إمكانية إحراز تقدم بالنسبة للباب الثاني في الدورة الحادية والخمسين عام ١٩٩٩؛ وعندئذ سيمكنها تحديد أفضل مسار للعمل.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

٢- وفيما يتعلق بالمسألة الرئيسية، أي مفهوم جنایات الدول، قال إنه يؤيد السيد الخصاونة والأعضاء الآخرين الذين استنكروا الملاحظات الشخصية والديماغوجية التي أبداهها بعض الأعضاء. ذلك أن صحة مفهوم الجنایة الدولية ينبغي ألا تُقاس بهوية الأشخاص أو الدول من المؤيدين للمفهوم وإنما تُقاس بمعرفة ما إذا كان هذا المفهوم يمثل فكرة مفيدة يمكن لمجتمع الدول أن يتبناها. وأي مقرر خاص يفشل في التعبير عن وجهة نظره وفي تقديم التوجيه إنما يكون قد فشل في أداء عمله. ولم يكن هناك مقرر خاص أكثر صراحة من السيد روبرتو آغو -إلى درجة أنه بدا وكأنه يدافع عن هدف شخصي. وعلى الرغم من أنه، هو شخصياً، كان يعارض بشدة عدداً من أفكار السيد آغو، فإنه لم يقل على الإطلاق إن السيد آغو كان على خطأ في اعتناق تلك الأفكار وفي التأكيد عليها.

٣- ومضى قائلاً إنه من معارضي مفهوم جنایات الدول لا لأنه مفهوم غير ضروري بالنسبة لمهمة اللجنة، ولا لأنه عولج بشكل غير موفق في المادة ١٩ (الجنایات الدولية والجنح الدولية)، أو لأنه لن يكون قابلاً للتطبيق دون وجود مؤسسة قضائية أو شبه قضائية ليست الدول مستعدة لإنشائها، وإنما لكونه خاطئاً منذ البداية. فحسبما ذكر السيد براونلي، "ليس لهذا المفهوم قيمة قانونية ولا يمكن تبريره من حيث المبدأ، فضلاً عن أنه مفهوم تناقضه أغلبية التطورات التي ظهرت في القانون الدولي"^(٤).

٤- وقال إن جذور هذا المفهوم تكمن في المؤلفات الأولى التي وضعها السيد آغو والسيد غارسيا أمادور وعدد قليل من رجال القانون السوفييات. وكان السيد غارسيا أمادور، حينما كان مقرراً خاصاً لموضوع مسؤولية الدول في الخمسينات، قد اقترح فئة من الجرائم تتجاوز فئة الجنح وتستوجب العقوبة - أي فئة شبيهة إلى حد ما بما ورد في المادة ١٩^(٥). وقد رفضت اللجنة ذلك التمييز في منتصف الخمسينات. ولولا الظروف الخاصة السائدة في السبعينات: الحرب الباردة، ونشوء دول حديثة الاستقلال وحريصة على أن توسم القوى الاستعمارية بالإجرام، والكراهية التي ينطوي عليها الفصل العنصري، والشعور بالإحباط تجاه فتوى محكمة العدل الدولية في قضية المركز الدولي لجنوب غربي إفريقيا، وعدم إحراز أي تقدم في تعزيز مبادئ نورمبرغ، وربما أيضاً سياسات الانتخابات، لكانت المسألة قد انتهت عند ذلك الحد.

٥- ولا شك في أن المقرر الخاص محق في تفكيك المادة ١٩ وفي ما خلص إليه من أنه ينبغي حذف تلك المادة والإشارات إلى نظامين لمسؤولية الدول، بوصفها غير صحيحة وغير قابلة للتطبيق.

٦- وأضاف قائلاً إن أولئك الذين يؤيدون استحداث مفهوم جنایات الدول أو يزعمون أنه موجود فعلاً إنما يؤسسون آراءهم على فرضيات خاطئة. فهم يعتمدون على الاستخدام العرضي، الذي يفتقر إلى عناصر الرأي القانوني، للغة المزخرفة المستخدمة من جانب السياسيين. كما أنهم اعتمدوا على رأي القضاة في قضية شركة سكك حديد برشلونة الذي تحدث عن القواعد التي يمكن أن تنتهك في مواجهة الكافة وليس عن جنایات. فقد تناولت

(٤) I. Brownlie, *International Law and the Use of Force by States* (Oxford, Clarendon Press, 1963), p. 152

(٥) انظر حولية ١٩٥٦، المجلد الثاني، ص ١٨٣، الوثيقة A/CN.4/96، الفقرتان ٥٢-٥٣.

المحكمة نطاق الالتزام في مواجهة الكافة وليس نوع الالتزام. وعلى أية حال، ليس هناك شك في أن المسؤولية هنا كانت مسؤولية مدنية. وأخيراً، فإن مؤيدي مفهوم جنایات الدول يعتمدون على القبول الواسع النطاق - على الرغم من انعدام الممارسة الواسعة النطاق - لمفهوم القواعد الأمرة. غير أن القول بأن اتفاقاً ما باطل من أساسه لأنه يتناقض مع القواعد الأمرة ليس مطابقاً للقول بأن الاتفاق جنایة بكل معاني الكلمة. أي أنه يمكن القول إن الإقرار الذي ينطوي عليه قبول القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة هو إقرار بأن الالتزامات الدولية لا تنحصر، في جميع الحالات، داخل سياقات ثنائية خالصة. والذين يحاولون الدفاع عن مفهوم جنایات الدول من خلال اتهام معارضيههم بأنهم رجعيون يريدون العودة إلى عالم ثنائي خالص إنما يخطئون الفهم أو يسعون إلى التضليل عمداً. وفي حين يمكن النظر إلى الاعتراف بمصلحة المجتمع على أنه شرط مسبق لوجود أي مفهوم للجنایات أو لانتهاكات القواعد الأمرة أو انتهاكات الالتزامات في مواجهة الكافة، فلا يمكن القول بأن هذا الاعتراف يتضمن أو يتطلب اختراع مفهوم "جنایات الدول".

٧- وكان المقرر الخاص السابق، السيد أرانجيو - رويس، قد عرض مخططاً معقداً يتعلق بتسوية المنازعات، في تقريره الخامس^(٦)، ولكن لم يؤيده أحد. فمن الذي يتصور أن تقبل الدول بأن يكون لمحكمة العدل الدولية اختصاص قضائي ملزم بشأن الجنایات؟ وكان السيد ريفاغن أكثر واقعية حينما ذكر، بوصفه مقررراً خاصاً، في تقريره الرابع، أن الاحتمال ضئيل بأن تقبل الدول بالمادة ١٩ دون أن تكون هناك محكمة^(٧). أما المقرر الخاص الحالي فقد تحدث في الفقرتين ٧٥ و ٨٤ من تقريره الأول (A/CN.4/490 و Add.1-7) عن الحاجة إلى الإجراءات الواجبة. غير أن ذلك يتطلب وجود مؤسسة قضائية أو شبه قضائية، وهو أمر يبدو أن المجتمع الدولي غير راغب في النظر فيه.

٨- ويعتمد مؤيدو مفهوم جنایات الدول على حكم محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بتطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها. ولكن أقصى ما يمكن استخلاصه من ذلك الحكم هو وجود مفهوم خاص بانتهاك التزام في مواجهة الكافة. وهم، مرة أخرى، يستشهدون باتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها ويتغاضون، لحسن الحظ، عن حقيقة أن المسؤولية الجنائية هي موضوع المادة الرابعة المتعلقة بالأشخاص، في حين أن المادة التاسعة المتعلقة بمسؤولية الدول قد نصت على أن تعرض المنازعات على محكمة العدل الدولية - وهي ليست محفلاً ملائماً للبت في المسؤولية الجنائية. ويتبين من الأعمال التحضيرية للاتفاقية أن موضوع المسؤولية المدنية كان وارداً في أذهان القائمين بصياغتها: فقد أعلن السير جيرالد فيتزموريس، متحدثاً باسم المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، هذا الموقف بما لم يدع مجالاً للالتباس^(٨).

(٦) حولية ١٩٩٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/453 و Add.1-3.

(٧) انظر حولية ١٩٨٣، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٨، الوثيقة A/CN.4/366 و Add.1، الفقرة ٦٥.

(٨) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة، الجزء الأول، اللجنة السادسة، الجلسة ١٠٣، ص

٩- ولم يتضمن حكم محكمة العدل الدولية في القضية المتعلقة بتطبيق اتفاقية منع الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، لا في تقرير المحكمة ولا في مرافعات الادعاء، ما يدعو إلى الاعتقاد بأن اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها تشير إلى أي شيء خلاف المسؤولية المدنية للدول. وليس من المفيد ولا من الصحيح التأكيد على أن تعليقات المحكمة بشأن عزو المسؤولية كانت موجهة إلى موضوع آخر. وقد تحدثت الاتفاقية عن محكمة، ولكن لم يكن الغرض منها، على الإطلاق، أن تكون أداة لمحاكمة الدول بتهمة ارتكاب جنایات.

١٠- وعليه، يتعين التسليم بأنه لا توجد ممارسة للدول تؤيد وجود مفهوم لجنایات ترتكبها الدول. ولن يؤدي الخوض في مسألة جنایات الدول إلا إلى صرف اهتمام اللجنة عن التطورات الإيجابية المتعلقة بالمسؤولية الفردية. ومن الأفيء الاهتمام بمسألة تدرج خطورة الانتهاك، بدءاً من كونه انتهاكاً بسيطاً ووصولاً إلى الانتهاك المادي، ومن كونه يرتب نتائج ضئيلة على الدولتين المعنيتين ووصولاً إلى كونه انتهاكاً لالتزام تجاه جميع الدول وذا طابع أخطر بكثير، كما في حالة غزو العراق للكويت. وإذا أريد تحسين نظام المسؤولية بحيث يعالج الالتزامات في مواجهة الكافة، فإن مفهوم جنایات الدول حسبما تعبر عنه المادة ١٩ ليس بالتأكيد أفضل وسيلة. أما الوسيلة المعقولة فهي، حسبما بيّنها المقرر الخاص، نظام متدرج بشكل ملائم للمسؤولية والتدابير المضادة.

١١- فهل يوجد، عندئذ، أي أساس منطقي لاستنباط مفهوم جنایات الدول؟ إن نتائج المادة ١٩ تكشف عن خليط من العناصر الثقافية والخاطئة والمفضية إلى الالتباس. وليس من المهم كثيراً تضییع الوقت في مسألة وجوب تطبيق التعويض، وربما المساس بالاستقلال السياسي للدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع، ولكن رفض التعويضات العقابية مسألة أخطر من ذلك بكثير. وعلى مدى السنوات التي ناقشت فيها اللجنة مسألة التعويضات العقابية، نشأ اعتراض قوي على هذا المفهوم. ومن الخطأ القول بأن عدم الاعتراف وواجب عدم مساعدة أحد أو إعانة طرف آخر على ارتكاب جريمة هي أمور تتعلق على وجه التحديد بفئة معينة من الأفعال توصف بأنها جنایات: فتلك الالتزامات واجبة التطبيق على نطاق أوسع من ذلك بكثير، حسبما سبق له وللمقرر الخاص الإشارة إليه. فهل هناك أي وجه منطقي للدفاع عن مفهوم الجناية وفي الوقت نفسه عدم قبول التعويضات العقابية أو الرادعة؟ والإجابة المتكررة التي تقدم عن هذا السؤال هي أن "الجناية"، حسبما ورد استخدامها في المادة ١٩، لا تعني في الحقيقة الجناية بمعناها المألوف. ويذكر هذا الموقف بأشودة للأطفال في مرحلة الحضانة تقول بأن الكلمات لا تعني ما يبدو أنها تعنيه وإنما ما يريده لها المتحدث أن تعنيه. وقد تم التأكيد أيضاً على أن الجنایات، مستخدمة بهذا المعنى الخاص، يمكن أن تكون بمثابة رادع. فلماذا ينبغي أن تكون كذلك، بينما تُرفض التعويضات العقابية؟

١٢- وحتى لو كان مفهوم الجنایات، أو أي تعبير مخفّف آخر استخدمه السيد بيليه، معقولا ظاهرياً، فهل كان فكرة ضرورية أو حتى مفيدة؟ إن الأفعال التي تتطوي على تهديد للسلم أو تعتبر انتهاكاً للسلم أو أفعال العدوان مشمولة بنظام ميثاق الأمم المتحدة. وتساءل كيف سيبدأ الالتزام بالتعاون: هل يبدأ اعتباراً من اكتشاف الجناية، ومن جانب مَنْ؟ وإذا تجاوز مفهوم الجناية نطاق ما يغطيه بالفعل نظام الميثاق، فيبدو أن الأمر سيتطلب وجود سلطة تحدد الطابع الجنائي للفعل. وهو لا يقصد بذلك أن نظام الميثاق يتناول مسائل تتعلق بمسؤولية الدول. فالتدابير المنصوص عليها في الفصل السابع ليست أنواعاً من العقوبات، بل هي وسائل لاستعادة السلم. بل إن ما يقصده هو أن وجود نظام الميثاق ينفي ما استشهد به البعض على أنه الأساس المنطقي لمفهوم جنایات الدول.

١٣- وأضاف قائلاً إنه لا يرغب في الخوض في جدال ولكنه يود أن يقول إنه يعتبر وصف التدابير التي اتخذها مجلس الأمن تجاه العراق بموجب القرار ٦٨٧ (١٩٩١) المؤرخ في ٣ نيسان/أبريل ١٩٩١ بأنها "شبه جنائية" هو وصف مضلل وغير دقيق. وهو لا يعتقد أن تلك التدابير عقابية بالمعنى العادي. ذلك أن العراق يملك وسيلة تحرير نفسه من التدابير الاقتصادية المؤلمة المنفذة عملاً بالمادة ١٤ من ميثاق الأمم المتحدة. ولم يتوقع أحد أن يستمر، طوال هذه السنوات العديدة، إحجام العراق عن التعاون مع اللجنة الخاصة التابعة للأمم المتحدة والوكالة الدولية للطاقة الذرية. فليس من الممكن أن تتسم بالبساطة تلك التدابير اللازمة لإعادة السلم وصونه في حالة دولة استخدمت الغاز السام ضد سكانها، وهاجمت إيران، وحاولت ابتلاع الكويت. غير أن المسألة لم تكن مسألة جنائية وعقوبة بأي معنى من المعاني التي يدركها رجال القانون الحريصون. وقد ذهبت الحجة إلى أن مفهوم الجنايات تدريجي وأن الذين يرغبون في حذفه من المشروع يحاولون التراجع خطوة. ولكن، عمّ يتراجعون؟ لقد كانت المادة ١٩ خطوة في الاتجاه الخطأ. ولم يذكر مؤيدو المادة أي سبب يفسر مقولة إن العالم سيتحسن إذا اخترع مفهوم جنابات الدول. ومع ذلك، قد يوفر هذا الاختراع أساساً لتفاقم المنازعات بين الدول التي سيتسنى لها بسهولة أن تتعت بعضها البعض بأنها جانية ثم تستشهد باللجنة بوصفها سلطة. وسيزداد عندئذ غموض مفهوم الانتهاكات المرتكبة في مواجهة الكافة. وسيخف الضغط من أجل تحقيق التقدم في تحسين المؤسسات النازمة لمسؤولية الأفراد الجنائية. ولكنه لا يرى أي فائدة حقيقية في ما أسمته جمهورية أيرلندا بالقفزة المفاجئة، وذلك في تعليقاتها بصدد المادة ١٩ في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات (A/CN.4/488 و Add.1-3).

١٤- وباختصار، فإن أفضل ما يقال عن مصطلح "جناية" هو إنه مضلل. وهو لا يرى أي أساس يُستند إليه في القانون لإجراء تمييز نوعي بين انتهاكات الالتزامات الدولية؛ وفي رأيه أن وجود الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة يقلل الحاجة إلى هذا التمييز. ومن الأفيذ التركيز على مسألة النطاق، والأطراف المضرورة ضرراً مباشراً وغير مباشر، وطبيعة حقوقها. فالمادة ١٩ لا ترتب أية نتائج جيدة، وهي تتطوي على احتمالات التسبب في الضرر. ومن الأفضل حذفها في أقرب وقت ممكن. وقال إنه شخصياً لا يعتقد أنه توجد نظم منفصلة لمسؤولية الدول ولكن إذا حدث، وهو ما يبدو مستبعداً، أن قررت أغلبية في اللجنة الأخذ بنظامين فينبغي عندئذ حذف مصطلحي "الجنگ" و "الجنايات"، على الأقل. أما إذا اختارت اللجنة، حسبما يأمله، نظاماً وحيداً للمسؤولية، فلن تكون هناك حاجة إلى الاعتذار عن ذلك والحث على إعادة بحث مسألة الجنايات في المستقبل.

١٥- وربما تسنى يوماً ما لأعضاء اللجنة - أو، على الأرجح، للمشاركين في الحلقة الدراسية للقانون الدولي - أن يعيشوا في عالم يتقبل وجود مؤسسة تتولى البت فيما إذا كانت دولة ما قد ارتكبت جناية. غير أن العالم المعاصر ينظر إلى الفكرة على أنها شيء لن تقبله الدول على الإطلاق. فهو عالم لم يقبل فيه باختصاص محكمة العدل الدولية، بموجب المادة ٣٦ من نظامها الأساسي، سوى نصف مجموع الدول، بل إن العديد من الدول التي قبلته قد فعلت ذلك مع إبداء تحفظات. ولا يستطيع العالم اليوم أن يعالج مفهوم جنابات الدول، حتى ولو كان هذا المفهوم معقولاً. فليس مما يخدم تطوير القانون أن يُطلب من الدول أكثر مما يمكنها أو يتوقع منها أن تعطيه: فمن شأن طلب من هذا القبيل أن يقوّض النظام القانوني القائم.

١٦- وإلى جانب أوجه القصور المفاهيمية، توجد أيضاً عقبات سياسية. ذلك أن حذف المادة ١٩ لن يحول دون النظر في المستقبل في مفهوم جنایات الدول. غير أنه لا يجد سبباً يبرر تشجيع النظر في المفهوم سواء بوصفه عنصراً من عناصر مسؤولية الدول أم بأي وصف آخر. فإذا كان الأساس المنطقي هو تفادي الاستنتاج بالضد بأن حذف المادة ١٩ لن يضر بجدوى مفهوم الجنایات في سياق آخر، فسيستند هذا القرار إلى كون اللجنة لا تعالج إلا قانون الالتزامات العام الذي يتبين، حسبما أشار إلى ذلك المقرر الخاص في الفقرة ٧١ من تقريره الأول، أن معظم النظم القانونية تعالجه على نحو مستقل عن الجنایات.

١٧- السيد غوكو قال إنه لا يود الدخول في جدال 'مصغر' وإنه يطلب توضيحاً فحسب، فذكر بأن محكمة نورمبرغ قد بينت أن 'من يرتكب جنایات ضد القانون الدولي هم الأفراد لا الكيانات المجردة، وأنه لا يمكن إنفاذ أحكام القانون الدولي إلا من خلال معاقبة الأفراد الذين يرتكبون تلك الجنایات'^(٩). فهل تُعتبر الدولة كياناً مجرداً بذلك المعنى، أي أنها لا تخضع للمسؤولية الجنائية؟

١٨- السيد روزنستوك قال إنه يرد بالإيجاب. وقال إن الاستنتاج صحيح فيما يبدو، وإن لم يكن من المؤكد من التحليل التاريخي أن يكون قضاة نورمبرغ قد قصدوا الإشارة باستخدام هذه العبارة إلى الدولة وليس إلى أي مؤسسة أو منظمة أخرى.

١٩- السيد إيكونوميدس قال إن السيد روزنستوك أصدر حكماً قاسياً على المادة ١٩. صحيح أن الجنایات التي ترد فيها ليست مقترنة بالنتائج العقابية الاعتيادية. ولكن اللجنة تحاول بشكل خجول تهيئة أرضية جديدة. وقد لا يكون مصطلح 'الجنائية' هو الأفضل ولكن جهوداً تستحق التقدير تُبذل لإرساء التزامات معينة ذات طابع دولي. فالأفكار من قبيل عدم الاعتراف بوضع غير مشروع، ووضع حد للعدوان، وتعزيز التعاون بين الدول للقضاء على نتائج الجنایات هي كلها أفكار مفيدة. وهي تدل على تنامي روح التضامن بين أعضاء المجتمع الدولي وعلى السعي إلى التصرف كمجتمع وفقاً لمفهوم النظام العام الدولي. ويعتبر ذلك تطوراً إيجابياً وواعداً وبداية للتحرك نحو التزام بالتضامن بين الدول.

٢٠- السيد روزنستوك قال إن مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة - أي تجاه الدول ككل - لا يشكل أية صعوبة بالنسبة له ولكنه يعتقد فقط أنه ليس من المفيد الخوض في موضوع لا نهاية له هو موضوع جنایات الدول التي لا تقتصر بعقوبات، لأن تحركاً من هذا القبيل لن يحظى بالتأييد. وما يشغله هو أن من الجائز أن يُفسر عدم الاعتراف بالالتزام بالتعاون على أنه أمر يخص الجنایات بالتحديد. وليس هذا صحيحاً، لأن مسألة عدم الاعتراف مهمة أيضاً في ظروف أخرى عديدة، ليست أقلها الحالات التي تنطوي على عدم الاعتراف باحتياز الأراضي بالقوة. وفي المقابل، توجد أفعال عديدة - لا يمكن وصفها بأنها جنایات - لا ينبغي للدول أن تساعد أو تشجع الدول الأخرى عليها، وهي أفعال تقتضي مواجهتها بالتعاون بين الدول. فالجنائية خطيرة إذا طبقت على عدم الاعتراف وعلى الالتزام بالتعاون بسبب الآثار المحتومة التي تترتب بعد وقوع الفعل. وقال إنه يخشى من أن يُضعف مفهوم

(٩) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٨.

الجنايات بالفعل نطاق الالتزامات في مواجهة الكافة بشكل عام، وأنه لا يخدم أبداً المفهوم الصعب الذي هو مفهوم القواعد الأمرة. وهناك سبل أخرى، غير اختراع مفهوم جنایات الدول، يمكن بها التأكيد على الحاجة إلى تصرف المجتمع الدولي بشكل متضافر.

٢١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يؤيد التعليقات التي أبداه السيد روزنستوك توأ. أما بالنسبة لملاحظات السيد إيكونوميدس، فإن الجدل لا يدور على الإطلاق حول التضامن في مقابل السيادة: فالكل يقبل مفهوم التضامن بين الدول. وأضاف قائلاً إنه يأمل في أن يفضي الجدل إلى قيام اللجنة بإنشاء فريق عامل يمكنه أن يحاول، خلال الفترة المتبقية من الدورة، بحث آثار التضامن بالنسبة للباين الأول والثاني من مشروع المواد. ويمكن بذل جهد بناء جداً لتوضيح ما يترتب على التضامن بالنسبة للمجتمع الدولي بأسره. وعلى العكس من ذلك، ليس من المفيد أن ينصب العمل الخاص بالموضوع في قالب متصلب هو ثنائية الجنایات والجنح. وكان السيد بامبو - تشيفوندا على حق تماماً حين أشار (الجلسة ٢٥٣٥) إلى العوائق التي ينطوي عليها مفهوم الجنح؛ وأضاف قائلاً إن الفعل يمكن أن يعتبر جنحة أو جنایة، في نظر أفراد مختلفين. ويجب أن تبحث بعناية آثار هذه الثنائية المتصلبة، بما في ذلك في إطار الفريق العامل الذي يود أن تنشئه اللجنة. إلا أنه يجب، على أية حال، ألا يعطل عمل اللجنة لأكثر من ذلك. وهذا ما سيحدث بالفعل لو تم الإبقاء على هذه الثنائية لأن الأمر سيستلزم استكمال المواد ١ (مسؤولية الدول عن أفعالها غير المشروعة دولياً) و ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً) و ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها)، ضمن جملة أمور.

٢٢- السيد لوكاشوك قال إن لديه انطباعاً بأن اللجنة وصلت إلى طريق مسدود وإنه لا جدوى من مواصلة المناقشة. ويمكن استخلاص وجهتي نظر لا تحظيان بالتأييد الكافي لاعتمادهما. ولذلك ينبغي أن تتمثل المهمة في التوصل إلى حل وسط يمكن أن تقبله اللجنة بأكملها. وقال إنه يعتقد أن هذا ممكن من خلال تحديد فئة خاصة من أخطر الجرائم، أي فئة تشمل الإبادة الجماعية والعدوان، وكذلك من خلال الاتفاق على أن يتم حل المسائل الإجرائية بما يتمشى مع مبادئ ميثاق الأمم المتحدة. ويمكن ترك المسائل الأخرى للمناقشات المقبلة. ولكن يتعين عدم التخلي عن إنجازات الماضي.

٢٣- السيد دوغارد قال إنه يؤيد التوصل إلى حل وسط. ويبدو أن الآراء في اللجنة حول هذه المسألة منقسمة بالتساوي. وهو يود أن يعرف ما إذا كان السيد روزنستوك سيوافق على اقتراح المقرر الخاص بإدراج بند تحفظي يوضح أن مسألة جنایات الدول مؤجلة لمزيد من البحث. ويمكن صياغة ذلك البند على نحو يبين أن اللجنة لا ترفض المفهوم رفضاً تاماً وإنما تطرحه جانباً في الوقت الحاضر لحين تمكنها من العودة إلى بحثه عند القراءة الثانية لمشروع المواد.

٢٤- السيد روزنستوك قال إنه يقبل هذا الحل الوسط شريطة ألا يضر بموقف أي من طرفي الجدل.

٢٥- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يؤيد تماماً التوصية المقدمة من المقرر الخاص والتي أخذت في الاعتبار حقيقة أن اللجنة لم تتعمق بما فيه الكفاية في بحث بعض المسائل ومنها، على وجه التحديد، التعديلات المطلوب

إدخالها على المواد ١ و ٣ و ١٠ إذا تقرر الإبقاء على المادة ١٩. وأضاف قائلاً إن المناقشة قد أبرزت بالفعل عدداً من الأفكار الإيجابية والجديرة بالاهتمام.

٢٦- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه تم التأكيد في بعض الأحيان على أن عدد أعضاء اللجنة المعارضين لمفهوم الجنايات قليل جداً. ولكن هذا قول يحتاج إلى إثبات؛ وما يمكنه قوله هو أن السيد براونلي يعارض المفهوم لأسباب مماثلة للأسباب التي ذكرها السيد روزنستوك. وقد وصلت الأمور فعلاً إلى طريق مسدود؛ وهو، بصفته مقررراً خاصاً، يرى أنه يتعين عليه أن يطرح هذه المسألة. وهو حريص على تحقيق تقدم في القراءة الثانية، وهذا يعني مواجهة الواقع المتمثل في انقسام الآراء داخل اللجنة.

٢٧- السيد سرينيفاسا راو قال إن السيد روزنستوك أثار قضايا أساسية. ومن الممكن حل المسائل الإجرائية ولكن للمسائل الإجرائية نفسها، حسبما أشار السيد كاتيكا مؤخراً (الجلسة ٢٥٣٤)، آثاراً جوهرية. ولا يمكن أن يوجد حل وسط بين رؤى مختلفة للعالم.

٢٨- وقال إن الجنايات تُرتكب من قديم الأزل وستظل تُرتكب. ولكلمة "جنايات" دلالات على العنف وعلى إدانة الرأي العالمي لها. ولا يجوز أن توضع هذه الأفعال على قدم المساواة مع الجنح العادية التي تتطوي على أضرار تعالج على نحو منفصل. ولذلك ليس من الواقعي ولا من الملائم أو الدقيق اعتبار الجنايات جنحاً خطيرة. وأضاف قائلاً إنه لا يفهم لماذا لم تعد اللجنة تعترف في عام ١٩٩٨ بنهج كانت قد اعتمدته في عام ١٩٧٦. فمن المؤكد أن سلوك الدول لم يتحسن إلى الحد الذي يجعل مفهوم الجنايات غير ذي صلة. بل على العكس، أصبح وضع العالم أشد خطورة. وأصبحت الجنايات تُرتكب على الصعيد الدولي، تماماً مثلما تُرتكب على الصعيد الوطني. غير أن الغرض من استخدام مفهومي القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة ليس معالجة مسألة الجنايات، وإن كانت لهما آثار معينة. وأمام أعضاء اللجنة هدف يعملون على تحقيقه في حدود مهل زمنية معينة. وقد توصل المقرر الخاص إلى حل وسط عرضه في تقريره، وهو حل يمكنه قبوله.

٢٩- السيد سيما قال، في معرض الإشارة إلى اقتراح السيد دوغارد، إن إدراج بند تحفظي على شيء غير موجود هو أمر لا معنى له. ذلك أن المفهوم الصحيح للجنايات، بالشكل الذي تصوره المقرر الخاص السابق، السيد آغو، غير موجود، وبالتالي فإن البند التحفظي غير مقبول. واقترح أن تُدرج العبارة في التعليق مع القول بأن اللجنة، حين اقتصرت على قانون الالتزامات، لم تقصد استبعاد سائر التطورات فيما يتعلق بما يسميه، هو شخصياً، الجنايات الفعلية.

٣٠- السيد الخصاونة قال إن السيد روزنستوك أثار عدداً من النقاط الهامة. ووافق على وجوب أن تُصحح في المشروع واجبات التضامن لأن من الخطأ الواضح في الوقت الحاضر أن يقتصر واجب عدم الاعتراف على الجنايات. وأيد رأي السيد روزنستوك القائل بأنه لا معنى للجريمة بدون عقاب. ولكن إذا تعين أن تنشئ اللجنة فريقاً عاملاً يعنى بالتضامن، فهل سيقصر عمله على تصحيح المسائل التي ينبغي تصحيحها على أية حال، أم أنه سيعتبر عن الحقيقة التي أشار إليها السيد روزنستوك ومفادها أن القانون الدولي لا يعترف على الإطلاق بفكرة جنايات الدول؟ وأشار إلى أن أعضاء آخرين يرون أن هناك بالفعل قدراً من الاعتراف. إلا أنه ما من أحد، في

اعتقاده، يمكنه الجزم بأن هذا المفهوم راسخ رسوخ مفهوم الجنح. وأشار في هذا الصدد إلى المذكرة التي قدمتها حكومة المملكة المتحدة عام ١٩٤٧ إلى محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو^(١٠). وكان فعل ألبانيا قد وُصف بأنه فعل إجرامي دولي (international delinquency) وأضاف قائلاً إنه لا يعرف ما إذا كان من المفيد استخدام مصطلح "الفعل الإجرامي" بدلاً من مصطلح "الجنائية".

٣١- وبالتالي ليس ثمة اتفاق حول درجة اعتراف القانون الدولي حالياً بفكرة الجنايات ومدى ما تمثله بالنسبة للتطوير التدريجي والتدوين. وليس من السهل أبداً التمييز بين التطوير التدريجي والتدوين. وينبغي لأي حل وسط أن يهتم بصياغة مفهوم متكامل للجنايات والعقوبات - توضع بشكل اختياري - ومعالجة سائر جوانب الموضوع في الوقت نفسه، على أن يُترك للدول اتخاذ القرار النهائي. وأحد أسباب هذا التوكيد هو أن وحدة الغرض المتوخى من قانون مسؤولية الدول - على الأقل في إطار النظرية الموضوعية لمسؤولية الدول - مهددة بالانهيار. والسبب الآخر هو أن قوة الدفع التي تحققت على مدى ثلاثة عقود من العمل ستهدر. وفي رأيه أن هذا هو الحل الوسط الحقيقي.

٣٢- السيد تيام قال إنه عارض دائماً مفهوم مسؤولية الدول. فما هو الحل الوسط الممكن إيجاده للتوفيق بين موقف القائلين بوجود جنایات الدول وموقف القائلين بعدم وجودها؟

٣٣- السيد غوكو قال إن من السابق لأوانه تحديد عدد من يؤيد مفهوم جنایات الدولة ومن يعارضه من أعضاء اللجنة. وسيوضح ذلك أكثر بعد أن يُعرب كافة الأعضاء عن آرائهم.

٣٤- السيد آدو قال، مشيداً بالمقرر الخاص على تقريره الأول المتوازن والواضح، إنه يتفق تماماً مع المقرر الخاص بشأن الكثير مما قاله فيما يتعلق بحذف المادة ١٩ من المشروع ويؤيد بدون تردد توصيته التي تمثل أكثر طرق النظر في المسألة المعروضة واقعية.

٣٥- ومضى قائلاً إن بعض الأعضاء أيدوا فكرة حذف المادة ١٩ لأنهم وازنوا بين مساوئ ومحاسن ذلك قبل التوصل إلى هذه النتيجة، وليس لأنهم تعرضوا للتخويف كما يوحي به السيد بيليه فيما يبدو. إذ إن لهم آراءهم الخاصة ولهم القدرة على اعتماد خيارات معقولة من غير أن يحثهم على ذلك أحد.

٣٦- وقد وضح التعليق على المادة ١٩ أن الجريمة الدولية والجريمة في القانون الدولي ليستا شيئاً واحداً، مبيناً أن الدول مسؤولة عن الجرائم الدولية بينما يتحمل الأفراد المسؤولية عن الجرائم بموجب القانون الدولي. وقال إنه يعتبر ذلك محيراً إلى حد ما. وقد نبه المقرر الخاص السابق، السيد آغو، نفسه إلى وجوب عدم الخلط بين الجرائم الدولية للدولة التي أشار إليها والجريمة بموجب القانون الدولي و"جرائم الحرب" والجرائم ضد السلم والجرائم ضد الإنسانية وغير ذلك من الجرائم التي هي مصطلحات مستخدمة في عدد من الاتفاقيات والصكوك الدولية للإشارة

إلى بعض الجرائم الفردية الشنيعة التي يطلب من الدول في هذه الصكوك أن تعاقب عليها مرتكبيها المعاقبة الواجبة.

٣٧- ففي المقام الأول، لا يعتبر التمييز بين الجناية والجنحة ضرورياً. ثانياً، لم توضح جيداً معالم جنایات الدولة. سألقة الذكر. والجناية تفتقر إلى مواصفات محددة. والتعريف المقدم هو في غاية الالتباس ولا يساعد على الإطلاق على توجيه اتهام إلى أي شخص أو دولة. والجناية مسألة خطيرة ويجب بالتالي أن تعرف بدقة، وهو ما لم تفعله المادة ١٩ التي جعلت الجريمة تعتمد بدلاً من ذلك على ما يقوله المجتمع الدولي أو يعترف به. فإلى أي مدى يكون من المؤكد أن يعترف المجتمع الدولي بجنایات الدولة السالفة الذكر؟ وتنص المادة على ألا يُعتبر الفعل غير المشروع جنایة دولية إلا إذا اعترف له المجتمع الدولي ككل بهذه الصفة مما يتطلب قراراً متخذاً بالإجماع من جانب الدول، الأمر الذي قد يكون من الصعب إن لم يكن من المستحيل تحقيقه. غير أن أعضاء اللجنة قالوا في الدورة الثامنة والعشرين، عام ١٩٧٦، في الفقرة (٦١) من التعليق على المادة ١٩، إن ذلك لا يتطلب إجماعاً وإنما موافقة كافة "العناصر الأساسية" للمجتمع الدولي^(١١). فهل يمكن للذين يدعون إلى الإبقاء على المادة ١٩ أن يتفضلوا بتحديد من يمثل "العناصر الأساسية" للمجتمع الدولي اليوم وما هي معايير اختيارهم؟ إن الشيء المزعج فيما يخص "الجناية" كما وُصفت في المادة ١٩ هو أن المشروع لا يعرف الجناية إلا تعريفاً غير مباشر ووهماً ولا يتناول الآثار القانونية التي تترتب عليها. ومن الواضح أن الجناية يجب أن تستتبع عقوبات جنائية، لكن المادة ١٩ لم تنص على ذلك. وقال إنه لا يعلم بوجود حالة واحدة فرضت فيها عقوبة جنائية على دولة زعم أنها ارتكبت جنایة. وإذا لم يُنص على عقوبات جنائية في إطار الجناية الدولية للدولة، فإن صفة الجناية لا تنطبق عليها إذن.

٣٨- ومن المسلم به أن بعض الأفعال غير المشروعة دولياً تُعتبر أخطر من غيرها ولكن ذلك لا يجعل منها جنایات بالضرورة. وقد تكون هذه أفعالاً غير مشروعة دولياً وذات طابع خطير يمكن جبر الضرر الناجم عنها بتعويضات تعكس الطابع الخطير للأفعال.

٣٩- وإذا كانت التعويضات الجزائية تمثل كل ما يحتاج إليه السيد بيليه للدفاع عن المادة ١٩ فإن بإمكانه بالتأكيد أن يتخلى عن التمييز بين الجناية والجنحة ويتمسك فقط بالفعل غير المشروع دولياً ذي الطابع الخطير، ويمكن اعتبار التعويضات الزجرية أو الجزائية التي يراها ملانمة فيما يخص جنایة الدولة مندرجة في إطار الجنحة وقانون الالتزامات العام. وقال إنه شخصياً يرى أن التعويضات الجزائية تترتب على الجناح لا على الجنایات التي يجب أن تستتبع بالضرورة عقوبات جنائية؛ وإلا فلا جدوى من تسمية هذه الأفعال بالجنایات. وقال إنه، عندما يتحدث عن الجنحة إنما يقصد كلا من الحالات التعاقدية والحالات المنطوية على ضرر بل وقانون الالتزامات العام.

٤٠- ومضى قائلاً إن السيد بيليه قد اقترح، يؤيده في ذلك السيد كاتيكا، تغيير كلمة "جناية" ولكن لم يذكر أي واحد منهما الكلمة التي ينبغي أن تحل محلها. والأمر يتعلق بأكثر من مجرد تغيير أسماء. فهل ستصبح هذه الأفعال شيئاً آخر غير الجنایات لو غير اسمها؛ هل ستصبح جناحاً أم شيئاً آخر؟ وما هي الآثار القانونية التي ستترتب على

(١١) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٧.

ذلك؟ وقد قال السيد بيليه إن مسؤولية الدولة ليست مدنية ولا جنائية وإنما دولية. فما معنى ذلك؟ إن التعويضات تترتب على الجرح وقانون الالتزامات العام بينما تترتب على الجنايات عقوبات جنائية، ولكن ما الذي يترتب على الموقف "الدولي" للسيد بيليه؟

٤١- وقال إن التركيز في المواد من ٥١ إلى ٥٣ ينصب بصورة رئيسية على العقوبات الجماعية. فالمادة ٥٣ (الالتزامات الدول الأخرى) تدعو فقط إلى تضامن الدول وتفرض التزامات على كافة الدول الأخرى في تعاملاتها مع ما يسمى الدولة المسؤولة جنائياً، حيث يجب عليها ألا تقدم إلى تلك الدولة المساعدة وألا تعترف بالوضع الناشئ عن الانتهاك باعتباره وضعاً قانونياً. والواقع أن ذلك لا يضيف شيئاً يُذكر إلى ما ينتظر من الدول بموجب مشروع القواعد المتعلقة بالمسؤولية عن الجرح. فهذه ليست عقوبات جنائية. وقال إنه قد حاول جاهداً أن يقتنع بملاحظات السيد بيليه لكنه يختلف معه ومع الذين يؤيدون طريقة تفكيره. وهو بدلاً من ذلك يؤيد المقرر الخاص ويحث زملاءه على القيام بذلك لأن أفضل طريقة للتقدم في العمل هي اتباع الطريق الذي سلكه المقرر الخاص في تقريره الأول وتوصياته.

٤٢- ولا ينبغي للجنة أن تكرر الخطأ الذي ارتكبه قبل بضعة أعوام فيما يخص التحفظات على المعاهدات. وقد قامت الجمعية العامة، ملتزمة فتوى من محكمة العدل الدولية بشأن مسألة التحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، بتوجيه الدعوة أيضاً إلى اللجنة لتدرس مسألة التحفظات على الاتفاقيات المتعددة الأطراف من زاوية التدوين والتطوير التدريجي للقانون الدولي^(١٢). وعلى الرغم من قيام المحكمة بإصدار فتوى في عام ١٩٥١^(١٣)، فقد رأت اللجنة في نفس العام أن معيار اتفاق التحفظ مع موضوع المعاهدة وهدفها الذي تطبقه المحكمة غير ملائم للاتفاقيات المتعددة الأطراف بصورة عامة^(١٤). أي أن اللجنة أوصت بالعودة إلى قاعدة الإجماع التقليدية. وقد قوبل تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الثالثة، عام ١٩٥١، بمواقف متباينة في الجمعية العامة وأدى ذلك إلى صدور قرار محايد يطلب من الأمين العام أن يتقيد في ممارسته بالفتوى الصادرة عن المحكمة^(١٥). ولم تر اللجنة ما هو واضح إلا بعد ١١ عاماً إذ اقترحت في عام ١٩٦٢ النظام المرن^(١٦) المجسد حالياً، مع تعديلات طفيفة، في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٤٣- وينبغي للجنة ألا تكرر العملية التي قامت بها الهيئات التي سبقتها. وينبغي لها أن تحذف المادة ١٩. إذ لا ينبغي تشويه المشروع الذي استغرق إعداد ٤٠ عاماً، بالإبقاء على مادة لا محل لها في مشروع يتعلق بقانون

(١٢) قرار الجمعية العامة ٤٧٨ (د-٥)، الفقرتان ١ و ٢ (أ) على التوالي.

(١٣) *Reservations to the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1951, p. 15.*

(١٤) حولية ١٩٥١، المجلد الثاني، ص ١٢٨، الوثيقة A/1858، الفقرة ٢٤.

(١٥) قرار الجمعية العامة ٥٩٨ (د-٦)، الفقرة ٣ (أ).

(١٦) انظر حولية ١٩٦٢، المجلد الثاني، ص ١٥٩ وما يليها، الوثيقة A/5209.

الالتزامات العام. وينبغي التوسع في فكرة المقرر الخاص السابق، السيد آغو، على النحو الصحيح خارج نطاق المشروع، كما أكد المقرر الخاص.

٤٤- واسترسل قائلاً إنه لا يفهم ملاحظة السيد بيليه التي يزعم فيها أن المقرر الخاص يحاول تقويض مفهوم السيد آغو لجنايات الدولة. فكل ما قاله المقرر الخاص هو أن ترك مفهوم جنایات الدولة ضمن مشاريع المواد المتعلقة بقانون الالتزامات العام يشكل شيئاً غريباً بل وشاذاً. وقد اعترف السيد فيراري برافو بأن مفهوم جنایات الدولة، وإن كان قيد الإعداد، ما زال غامضاً.

٤٥- وقد بيّن المقرر الخاص بصورة واضحة تماماً في توصيته أن حذف المادة ١٩ لا يضر بالتطوير الممكن مستقبلاً لمفهوم الجناية الدولية كموضوع منفصل للجنة، سواء من خلال ممارسة الدول أو من خلال ممارسة المنظمات الدولية. ولن يضيع شيء بحذف المادة ١٩ لأن كافة الجنايات المشار إليها في الفقرة ٣ من المادة ١٩ هي جرائم يغطيها مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها^(١٧)، كما أنها تدخل في نطاق اختصاص مشروع النظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(١٨).

٤٦- وينبغي أن يخضع مفهوم المقرر الخاص السابق، السيد آغو، لإعادة تقييم دقيقة لمعرفة مدى إمكانية استخدامه للأغراض الحالية. والمقرر الخاص، إذ يفعل ذلك، لا يعارض مفهوم "الجناية" أو يستغني عن فكرة السيد آغو. وأياً كانت مزايا هذا المفهوم في الماضي، فإن التطورات التي حدثت منذ ذلك الحين هي من الأهمية بحيث قد لا يعود له أي فائدة عملية إذا لم يُغير. وسيكون من الأجدى المضي قدماً في بلورة مفهوم المسؤولية الجنائية الدولية للأفراد الذي يشكل موضوعاً حقق فيه قدر كبير من التقدم. وقد اعتمدت اللجنة ٢٠ مادة من مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها شملت الكثير من الجرائم الواردة في مفهوم آغو الذي تقوم عليه المادة ١٩، مثل العدوان والإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية، بما في ذلك الرق. ومن ثم فإن كل ما يمكن أن يُفقد نتيجة لحذف المادة ١٩ موجود بالفعل في كل من مشروع المدونة ومشروع النظام الأساسي. وبالتالي فلا ضرر في أن تعلن اللجنة إلغاء المادة ١٩.

٤٧- ومضى قائلاً إن ما يفهمه من موقف السيد بيليه هو أن مفهوم آغو يتيح التعامل مع الأشخاص الذين يخططون أو ينفذون أفعال العدوان أو الإبادة الجماعية على أعلى مستوى. ولكنه غير متأكد من ذلك تماماً. غير أنه متأكد من أن المادة ٧ من مشروع المدونة (الصفة الرسمية والمسؤولية) التي وسعت نطاق مبدأ المسؤولية الجنائية ليشمل رؤساء الدول أو الحكومات، قد اتخذت موقفاً أوضح إزاء المسألة. وكما ذكر في الفقرة (١) من التعليق على المادة ٧، سيكون من المفارقات أن يلجأ الأشخاص الذين يتحملون، من بعض النواحي، أكبر مسؤولية عن الجرائم التي تشملها المدونة، إلى الاحتجاج بسيادة الدولة أو التسرر وراءها. ويتضمن مشروع النظام الأساسي - الذي

(١٧) انظر الجلسة ٢٥٣٤، الحاشية ١٠.

(١٨) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ٧.

سيشكل موضوع مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، والذي سيعقد في روما في الفترة من ١٥ حزيران/يونيه إلى ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨^(١٩) - أحكاماً مماثلة. وفضلاً عن ذلك وعلى الرغم من عدم اعتماد المادة ١٩، فقد أدانت المحكمة الدولية لرواندا مؤخراً رئيس حكومة سابق بتهمة الإبادة الجماعية^(٢٠) - وهي إدانة استندت إلى قواعد مماثلة للقواعد الواردة في مشروع المدونة ومشروع النظام الأساسي.

٤٨- وأضاف قائلاً إن مفهوم جنايات الدولة غير ضروري. فالدول، في نهاية المطاف، مكونة من أشخاص ولا ينبغي السماح بإفلات الأشخاص الذين يخططون وينفذون أفعالاً شنيعة أيّاً كانت مرتبتهم. فهم الأشخاص الذين يجب استهدافهم، حسبما هو موضح بصورة ممتازة في مشروع المدونة ومشروع النظام الأساسي. ولن تقل جرائمهم الوحشية من العقاب. وأشار إلى أن توصية المقرر الخاص لا تشكل على الإطلاق خطوة إلى الوراء، كما لمح السيد إيكونوميدس، وإنما هي خطوة في الاتجاه الصحيح.

٤٩- ويجب على الذين يدعون إلى الاحتفاظ بالمادة ١٩ أن يدركوا أنهم يزرعون بذور تقويض المشروع بكامله الذي استغرق وضعه أكثر من ٤٠ عاماً. وإذا استبقيت هذه المادة، فستعين تضمين المشروع مجموعة كبيرة من الأحكام الإجرائية تتعلق مثلاً بوكالة محتملة للملاحقة القضائية ونظام للشكاوى وقواعد للدفاع والإثبات والإيقاف والكفالة والإفراج. وسيحتاج الأمر أيضاً إلى هيئة قضائية دولية ذات سلطات إلزامية لإثبات الجرم والنظر في المسائل المتعلقة بالعقوبة. وسيفضي ذلك إلى فوضى تامة. وبالتالي فإنه يقر بأن الحجج التي ساقها السيد بيليه دفاعاً عن مفهوم جنائية الدولة هي حجج واهية تماماً. وكما بين المقرر الخاص بوضوح تام، يمكن التوسع في المفهوم مستقبلاً خارج مشروع المواد الموجودة، الأمر الذي من المفروض أن يقبله مؤيدو مفهوم آغو.

٥٠- وتابع قائلاً إن الإجراءات الجريئة ضرورية عندما يقتضي الأمر ذلك. ومهمة المقرر الخاص مضنية ولكنها غير مستحيلة - فهي غير مستحيلة أولاً لأن لديه القدرات على معالجتها، لكنها مضنية لأن الذين يدعون إلى الاحتفاظ بالمادة ١٩ لم يزودوه بأي توجيه فيما يخص الطريقة التي ينبغي أن يتم بها التوسع في مفهوم جنابات الدولة وتطبيقه. فقد اكتفوا بتلخيص المبدأ. وإذا كان إعداد مشروع المواد قد استغرق ٤٠ عاماً هو أمر محرج، فإن الاحتياج إلى مزيد من السنوات للتوسع في مفهوم جنابات الدول سيكون أشبه بالفضيحة.

٥١- واسترسل قائلاً إنه لا يمكنه أن يتفق مع السيد سيما في رأيه بشأن ضرورة تطوير مبدأ الالتزام في مواجهة الكافة كما هو مبين في المادة ١٩ لأن ذلك سيثير بعض المشاكل. فهو يرى أولاً أن الحكم الذي أصدرته محكمة العدل الدولية بشأن هذا المبدأ في إحدى القضايا، لم يقصد به أن يغطي كل شيء بدون استثناء. ومن أجل فهم هذا الحكم على الوجه الصحيح يجب أن ينظر عن كثب في السياق الذي صدر فيه. وواضح أن مبدأ الالتزام في

(١٩) انظر الجلسة ٢٥٣٣، الحاشية ٨.

(٢٠) *The Prosecutor v. Jean Kambanda*, case No. ICTR-97-23-DP, indictment of 16 October 1997.

مواجهة الكافة مرتبط بحق المثل أمام المحكمة (*locus standi*) أكثر مما هو مرتبط بأي شيء آخر، أي أنه مرتبط بمصلحة الدول ومكانتها في قضية بعينها.

٥٢- وهناك حالة أخرى تم الاحتجاج فيها عام ١٩٦٦ بمفهوم الالتزام في مواجهة الكافة رفعتها إثيوبيا وليبيريا أمام محكمة العدل الدولية ضد جنوب أفريقيا في قضيتي جنوب غربي أفريقيا بسبب انتهاكها لولاية عصابة الأمم فيما يخص معاملة سكان ناميبيا. وقد قامت غانا بدور كبير جدا في رفع هذه القضية أمام المحكمة. وأنكرت المحكمة أن يكون لإثيوبيا وليبيريا مصلحة قانونية أو مكانة للتصرف في تلك القضية ووصفت دعواهما بأنها مماثلة للدعوى العامة (*actio popularis*) "في القانون الروماني. وكلتا القضيتين متساويتان في حجتيهما. وهما غير ملزمتين ولكن لهما سند تشريعي مقنع. ومع ذلك فهو لا يعتقد أن حكم المحكمة يعني ضمنا أن لكل دولة الحق في رفع دعوى لحماية المصلحة العامة" أو "الجماعية" للمجتمع.

٥٣- ومضى قائلا إن لديه عددا من الشكوك المزعجة في هذا الصدد. ومن ذلك مثلاً أن هذا الحق لا يمكن أن يمارس قطعاً ما لم تكن الدولة المدعى عليها قد وافقت تحديداً على الاختصاص أو قبلت الاختصاص الإلزامي بموجب الفقرة ٢ من المادة ٣٥ من النظام الأساسي للمحكمة. وهنا يظهر عدد من الأسئلة. فإذا تزايدت فئة المدعين المحتملين، أفلا يؤدي ذلك إلى تكاثر الدعاوى القضائية؟ وهل تكون الدول أكثر إرضاءً عن الخضوع مسبقاً لاختصاص المحكمة؟ وهل ستلجأ الدول التي تعتبر أن لها مصلحة قانونية في الدفاع عن مصلحة المجتمع أو المصلحة الجماعية إلى المطالبة بهذه المصلحة خارج الميدان القضائي، أي في المحافل الدولية مثلاً؟ وهل ستتخذ تدابير مضادة انفرادية أو مشتركة ضد الدولة أو الدول التي تعتبر معتدية؟ وهل هناك أي خطر، في غياب مراقبة قضائية، في أن تجعل كل دولة من نفسها شرطياً للمجتمع الدولي باسم الالتزام في مواجهة الكافة؟

٥٤- واسترسل قائلا إن كافة هذه المشاكل تجعله أكثر تردداً في قبول مبدأ الالتزام في مواجهة الكافة كما هو مبين في المادة ١٩. ولا ينبغي على وجه الخصوص التوسع في هذا المبدأ كما هو الحال في هذه المادة. ويبدو له أن مطالبة دولة لم تتكبد ضرراً مادياً بتعويض ليس تصرفاً لائقاً. وقال إنه يلاحظ، بالمناسبة، أن من المفارقات أن يكون أولئك الذين جادلوا بحماس في الدورة التاسعة والأربعين ضد المسؤولية الدولية عن التلوث البيئي الجسيم قد أصبحوا حالياً مستعدين لجعل هذا التلوث الجسيم ذاته جناية بموجب الفقرة ٣ (د) من المادة ١٩.

٥٥- ومن الأهمية بمكان ألا يتقل مشروع المواد الذي تعتبر قراءته، إلى جانب تعليقاته، مرهقة بالفعل. غير أنه مقتنع بحجج المقرر الخاص المبينة في تقريره الأول وفي عرضه الشفوي ويؤيد حذف المادة ١٩ وبالتالي المواد من ٥١ إلى ٥٣.

٥٦- السيد بامبو - تشيفوندا قال إن السيد آدو أكد أن قادة الدول أشخاص وأن الدول نفسها مفهوم مجرد. فهل يعني ذلك أنه مستعد للاستعاضة عن كلمة "دولة" في كل مشروع المواد بكلمة "وزير" أو عبارة "رئيس الجمهورية" أو "رئيس الحكومة" مثلاً؟ وبعبارة أخرى، هل ينبغي تعديل المشروع بحيث تنسب المسؤولية عن أية أفعال تعتبر غير مشروعة أو منطوية على خطأ، بالمعنى التقليدي، إلى قادة الدول؟

٥٧- السيد آدو قال إنه كان يشير إلى الجنايات وليس إلى الجرح أو قانون الالتزامات العام. وفي رأيه أن فكرة جنائية الدولة موجودة بالفعل إلا أنها لم تحظ بعد بقبول عام. وقال إن ما يقصده هو أنه لا يمكن للجنة أن تنتظر إلى ما لا نهاية ريثما تتبلور هذه الفكرة. وإذا كان من الممكن معاقبة قادة الدول بموجب المدونة فلماذا لا يعاقبون على هذا النحو ويترك مبدأ جنایات الدولة لتتم بلورته خارج نطاق مشروع المواد؟

٥٨- السيد سيما قال إن أفضل طريقة لمعالجة المسألة هي اعتماد اقتراح المقرر الخاص الداعي إلى إنشاء فريق عامل لدراسة الآثار المترتبة على الأحكام الآمرة والالتزامات في مواجهة الكافة، مما سيساعد كثيراً على تبديد مخاوف المدافعين عن مفهوم جنائية الدولة.

٥٩- السيد غوكو قال إنه يود أن يعرف ما إذا كان السيد آدو يعترض أساساً على مفهوم جنائية الدولة أو أنه يرى فقط أن المادة ١٩، على عيوبها، يمكن أن تحسن لو عُرِفت الجنايات التي يمكن عزوها إلى الدولة. وقد أشار السيد آدو أيضاً إلى مسؤولية الشركات، إلا أن الشركة يمكن أن تصفى إذا اتهم مسؤولوها بارتكاب جريمة لكن الدولة تظل قائمة بجميع مكوناتها الأساسية أي الأرض والسكان والسلطة السيادية، أي كانت درجة شناعة الجرائم التي ترتكبها. فهل يعتقد السيد آدو أنه يمكن اتهام دولة بجريمة أو فعل غير مشروع يشكل انتهاكاً للقانون الدولي لو عدل مشروع المواد على النحو المناسب؟

٦٠- السيد آدو قال إن مفهوم جنائية الدولة، وإن كان قيد الإعداد، لم يتبلور بعد. ولذلك فإنه لا يعترض عليه تماماً وإن كان يرى أن لا محل له في قانون الالتزامات العام ومن ثم ينبغي حذفه من المشروع. وفيما يخص مسؤولية الشركات، أوضح أنه على الرغم من تصفية شركة ما، يمكن أن توجه إلى الأشخاص الذين يتورطون في عملية اختلاس مثلاً تهمة بذلك. وقد صودقت حالة من هذا القبيل في قضية رئيس حكومة رواندا السابق الذي قبض عليه، رغم اختبائه، وحوكم استناداً إلى قواعد مماثلة للقواعد المنصوص عليها في مشروع المدونة. وسيكون إدراج حكم يشوبه غموض مفهوم جنائية الدولة في المشروع المتعلق بمسؤولية الدول مضيعة للوقت حتى وإن تم ذلك على أساس اشتراط التوسع في هذا المفهوم. ويمكن للجنة بطبيعة الحال أن تتوسع فيه ولكن ليس في إطار المشروع الحالي.

٦١- السيد كوسوما - أتمادجا قال إنه سرّ لسماع المقرر الخاص يقول إنه مستعد للنظر في أي تعديل يقترح. فالمجتمع العالمي يمر بمرحلة انتقالية، يبتعد فيها عن علاقات الدول البحتة ويتجه إلى نظام أكثر انفتاحاً يشمل مسؤولية الفرد. وقد ساهم بيان السيد الخصاونة مساهمة مفيدة جداً في هذا الصدد وقد حذا حذوه أعضاء آخرون. بيد أنه ليس صحيحاً بالضرورة أنه ينبغي الإبقاء على التمييز بين الجنايات والجرح. وتتمثل المشكلة الرئيسية في أن التكيف مع الظروف المتغيرة سيتطلب وقتاً طويلاً، مما يجعله يؤيد اتباع نهج قانوني "غير صارم" بدلاً من اتباع نهج متشدد ليس المجتمع الدولي مستعداً له. وقد يؤخذ عليه وقوفه إلى جانب القوى الصناعية الكبرى لكن ذلك غير صحيح لأنه موجود في اللجنة بصفته الشخصية. ومن المفارقات أنه إذا اعتبرت الأحداث التي وقعت في إندونيسيا على مدى ٣٢ سنة خلت جريمة من جرائم الدولة فلربما تدين أن يرث هذه المشاكل من آلت إليه مقاليد السلطة فيها، وهذا لن يكون منصفاً. ولهذا السبب العملي، لا يمكن إدراج مفهوم جنائية الدولة في المشروع المتعلق بمسؤولية

الدول. وسيكون من الضروري أيضا تحديد الجرائم التي تدخل في نطاق مفهوم جنايات الدولة؛ وينبغي في الوقت ذاته الاعتراف بأن قدرة المحامين على القيام بشيء في هذه الظروف محدودة.

٦٢- السيد يامادا قال، معلقاً على التمييز بين المسؤولية عن الجنايات والمسؤولية عن الجرح، إنه يؤيد استنتاجات المقرر الخاص الواردة في الفقرة ٩٥ والداعية إلى حذف المادة ١٩ من المشروع المتعلق بمسؤولية الدول. أما فيما يخص إدراج مفهوم جنائية الدولة فقال إنه يؤيد الكثير من الآراء التي أبدتها السيد آدو والسيد دوغارد والسيد روزنستوك والسيد كوسوما - أتمادجا. ورغم إدراكه لوجود فئات مختلفة من الأفعال غير المشروعة دولياً، بما في ذلك الإخلال بالالتزامات في مواجهة الكافة والإخلال بالالتزامات بموجب العقود الثنائية ومع أنه لا ينكر أن بعض الأفعال غير المشروعة دولياً يمكن أن تصنف ضمن جنايات الدولة، فإن تصنيف الأفعال غير المشروعة بهذه الصفة ليس موضع بحث. فالموضوع قيد البحث هو معرفة ما إذا كان ينبغي إدراج فئة جنائيات الدولة في نظام مسؤولية الدول وملاحقة الدولة لمسؤوليتها عن هذه الجرائم. وقال إن الجواب على ذلك هو بالنفي.

٦٣- وقد شرعت اللجنة في الدورة الثامنة والعشرين عام ١٩٧٦، في مشروع طموح يشمل مفهوم جنائية الدولة المبين في المادة ١٩ من الباب الأول. غير أنها عجزت، عند معالجة الآثار القانونية للأفعال غير المشروعة في الباب الثاني، عن النص على تعويضات تأديبية عن هذه الجرائم ناهيك عن غرامات أو جزاءات أخرى. وقال إن القرار الذي اتخذته اللجنة آنذاك لا يعكس في رأيه سوى حقائق الوضع الراهن. ولا توجد حتى الآن أية ممارسات كافية للدول في هذا المجال ولا يوجد أي إجراء للبت بصورة جازمة فيما إذا كان قد تم ارتكاب جريمة من جرائم الدولة. ولا توجد أيضاً أية مؤسسة مناسبة لإنفاذ العدالة الجنائية فيما يخص جرائم الدول في المجتمع الدولي.

٦٤- واسترسل قائلاً إنه، على الرغم من إدراكه التام لضرورة توخي الحذر عند المقارنة بين القانون الوطني والقانون الدولي، يعتقد اعتقاداً راسخاً أنه يجب استخدام المصطلحات القانونية للتعبير عن مفهوم مماثل إلى حد بعيد في كلتا الحالتين. فمصطلح "الجنائية" - الذي يستتبع المسؤولية الجنائية - مفهوم معرّف تعريفاً جيداً في النظم الوطنية للقضاء الجنائي إلا أنه لا ينبغي استخدامه في سياق القانون الدولي ما لم يتم النص على المسؤولية الجنائية في نظام مسؤولية الدول. ويجب على المجتمع الدولي بطبيعة الحال أن يتخذ إجراءات للقضاء على جرائم الدول الشنيعة مثل العدوان والإبادة الجماعية وجرائم الحرب، إلا أنه لا ينبغي توقع أن يحتل نظام مسؤولية الدول مكانة بارزة في هذا المسعى.

٦٥- ولدى التصدي للجريمة المنظمة تستخدم الحكومات الوطنية النظام السياسي والإداري لاتخاذ الإجراءات الرادعة وتفكيك المنظمات المعنية، كما تستخدم نظام القضاء الجنائي لمعاقبة الجناة الأفراد وتوقيع العقوبات، ونظام المسؤولية المدنية لجبر الضرر الذي تتكبده الضحايا. ولكل نظام دور محدود ويعمل مقترناً بالأنظمة الأخرى.

٦٦- وفي الميدان الدولي، يمثل مجلس الأمن، عندما تقوم دولة من الدول بعملية تطهير إثني تستهدف أقلية من السكان ومن ثم ترتكب جريمة الإبادة الجماعية، المؤسسة السياسية المسموح لها باتخاذ إجراءات إما بموجب المادة الثامنة من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها أو بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة.

وعلى الرغم من عجز المجلس عن القيام بذلك في حالة كمبوديا ورواندا وكون حريته في العمل مقيدة بنظام الفيتو، فإن هذه عيوب ينبغي أن تعالجها الأمم المتحدة نفسها وليس بواسطة نظام لمسؤولية الدول.

٦٧- ويجري وضع نظام قضاء جنائي خاص بجريمة الإبادة الجماعية. وتنص اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها على أن تعاقب الأطراف المتعاقدة مرتكبي هذه الجريمة. ومن المتوقع أن تبت المحكمة الجنائية الدولية المقترح إنشاؤها في المسؤولية الجنائية في حالة الأفراد. وقال إن المادة التاسعة من الاتفاقية تتحدث عن مسؤولية الدولة عن الإبادة الجماعية ولكنها لا تقصد في رأيه المسؤولية الجنائية. غير أنه يسلم بأن مفهوم المسؤولية الجنائية للدول موجود بالفعل في شكل بدائي ولن يعترض على بدء العمل بشأن هذا الموضوع شريطة فصله عن العمل المتعلق بمسؤولية الدول.

٦٨- واسترسل قائلا إن دور نظام مسؤولية الدول فيما يخص جريمة الإبادة الجماعية مماثل تقريبا لدور النظام الوطني للمسؤولية المدنية، أي إثبات المسؤولية المدنية للدول عن جبر الأضرار التي تنكبها الضحايا. وقال إنه بطبيعة الحال لا يساوي بين النظام الدولي لمسؤولية الدول ونظام المسؤولية المدنية المحلية. ويجب على اللجنة أن تنظر في الآثار القانونية التي تترتب على الإخلال بالتزام في مواجهة الكافة. وذكر فيما يخص هذه المسألة أنه يؤيد كل التأييد النتيجة التي خلص إليها المقرر الخاص في الفقرة ٩٥ من التقرير الأول.

٦٩- ومضى قائلا إنه يؤيد تعليقات حكومي فرنسا والجمهورية التشيكية بصدد المادة ١٩، في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات، التي جاء فيها أن قانون مسؤولية الدول ليس قانوناً مدنياً ولا قانوناً جنائياً. بيد أن هذه الحالة يمكن أن تعزى إلى كون المجتمع الدولي والقانون الدولي لم ينضجا بعد. وهو يعتقد أن القانون الدولي أيضا سيتطور وينبغي أن يتطور في اتجاه الفصل بين المسؤولية المدنية والمسؤولية الجنائية. وأشار إلى أن المادة ١١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مثلاً، تحظر توقيع عقوبة السجن بسبب العجز عن الوفاء بالتزام تعاقدية (سجن المديون). وقال إن المجتمع الدولي قد تخطى زمن الروائي تشارلز ديكنز.

٧٠- وقال إنه يأمل أن تحسم اللجنة المسألة الحرجة المتمثلة في التمييز بين المسؤولية عن "الجناية" والمسؤولية عن "الجنحة" على نحو ما أوصى به المقرر الخاص، وتنجح في إتمام القراءة الثانية لمشروع المواد خلال فترة الخمس سنوات الحالية.

٧١- السيد إيكونوميدس قال إن جرائم الدولة تعرض في اللجنة بوصفها شيئاً غير موجود أو صعب التعريف. بيد أن العدوان عرّف بأنه جريمة من جرائم الدولة في تعريف العدوان الوارد في مرفق قرار الجمعية العامة ٣٣١٤ (د-٢٩) الذي اعتمد بالإجماع. واللجنة ملزمة قطعاً بأن تحدد مكن مسؤولية الدولة المعتدية.

٧٢- ومضى قائلا إنه يعتبر أن الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالقانون المتعلق بمسؤولية الدول. ففي حالة حدوث انتهاك خطير للالتزامات الدولية من جانب دولة من الدول يشكل خطراً على السلم والأمن الدوليين، يجوز للمجتمع الدولي ككل، في هيئة مجلس الأمن، أن يتخذ تدابير وقائية أو غيرها من التدابير بما في ذلك استخدام القوة. فهل يمكن وصف إجراء مجلس الأمن الذي يجيز، مثلاً، قصف العراق بأنه

عقوبة مدنية وليس عقوبة جنائية؟ لقد سبق أن اعترف عدد من أعضاء اللجنة بأن جرائم الدولة تشكل جزءا من مجموعة القانون الدولي وبدأ هذا المفهوم يحظى بالقبول تدريجيا حتى في محكمة العدل الدولية. وإذا تجاهلت اللجنة هذا التطور فإنها ستكون مقصرة في أداء واجبها.

٧٣- السيد يامادا أكد أنه لم ينكر أن مفهوم جنائية الدولة مفهوم يجري تطويره. وهو مستعد لمناقشة مسؤولية الدول الجنائية المترتبة على ذلك، حتى وإن تم ذلك خارج نطاق المناقشة الحالية بشأن مسؤولية الدول.

٧٤- السيد تيام أوضح أن قرار الجمعية العامة ٣٣١٤ (د-٢٩) قد اعتُمد بتوافق الآراء وبدون تصويت وليس بالإجماع. فضلا عن ذلك، فإن مشروع المدونة لا يتضمن أي تعريف للعدوان بسبب الصعوبة الكبيرة لتعريف مثل هذا المفهوم.

٧٥- السيد إيكونوميدس أكد أن لتوافق الآراء والإجماع أثرا واحدا.

٧٦- السيد لوكاشوك قال إنه يلاحظ وجود بعض التناقض في الرأي القائل بأنه يجوز لمجلس الأمن، على الرغم من عدم وجود أي مفهوم لجنائية الدولة في القانون الدولي، أن يتخذ أية تدابير يعتبرها ضرورية ضد دول أعضاء بموجب ميثاق الأمم المتحدة. ومن المؤكد أن اعتماد مثل هذه التدابير يستند بصورة مباشرة إلى علاقات المسؤولية، لأن مجلس الأمن لم يُخول سلطة اتخاذ إجراءات إلا في حالة انتهاك دولة ما لقواعد القانون الدولي التي تتسم بأهمية خاصة.

٧٧- وحتى وإن كان من غير الممكن تعريف ظاهرة العدوان قانونيا، فهذا لا يعني أن جريمة العدوان غير موجودة. وحذر من اعتماد نهج شديد التمسك بالقانون وعقيم وضيق الأفق.

٧٨- السيد تيام قال إن أغلبية الدول قد اعترضت عندما حاول تضمين مواد مشروع المدونة تعريفا يستند إلى قرار الجمعية العامة ٣٣١٤ (د-٢٩)^(٢١)، معللة ذلك بكون القرار نصا سياسيا وليس صكا قانونيا^(٢٢).

٧٩- السيد روزنستوك قال إن مجلس الأمن لا يتصرف على أساس مسؤولية الدول ولا يفرض جزاءات أو عقوبات. ويمكن له، عند مواجهة حالة تشكل خطرا على السلم والأمن الدوليين، أن يتخذ تدابير عسكرية أو غير عسكرية لتدارك الوضع. وقد تكون هذه التدابير منافية لمصالح دولة بريئة أو مضرّة بدولة ارتكبت فعلا يعتبر منافيا للقانون الدولي.

(٢١) انظر حولية ١٩٨٥، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ١٠٤، الوثيقة A/CN.4/387، الفقرة ٨٧.

(٢٢) انظر حولية ١٩٨٧، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/407 و Add.1 و Add.2، والوثيقة

A/42/484 و Add.1 و Add.2.

٨٠- ولا يوجد لفكرة الجرائم الدولية أي أساس في ممارسة الدول. واختتم قائلاً إن وصف السيد تيام للطابع السياسي المحض للحالة فيما يخص تعريف العدوان هو وصف صحيح.

٨١- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يؤيد الرأي القائل بأن مجلس الأمن هيئة سياسية تتبع هواها عندما يتعلق الأمر بالفعل في حدوث أو عدم حدوث عدوان. ولا جدوى هنا أيضاً في إجراء مقارنات بين شيتين مختلفين تماماً - مثل ضم دولة لجزء من أراضي دولة أخرى والإخلال باتفاق تجاري ثنائي.

٨٢- السيد هي قال إن الكثير من الدول والفقهاء البارزين والمحامين قد عارضوا اللجنة في الدورة الثامنة والعشرين، عام ١٩٧٦، عندما ميزت في المادة ١٩ بين الجنايات الدولية والجنح الدولية. ويتمثل جوهر المسألة في معرفة ما إذا كان من الممكن إقرار مفهوم جنايات الدولة في القانون الدولي لمسؤولية الدول وما إذا كانت هناك، إذا كان الأمر كذلك، آلية مقبولة بصورة عامة للبت في حدوث جنائية والرد القانوني المطلوب.

٨٣- ولا يوجد حتى الآن في ممارسة الدول أي أساس لمفهوم الجنايات الدولية للدول. وقد أقر، من جهة أخرى، مبدأ المسؤولية الجنائية الفردية في محكمتي نورمبرغ^(٢٣) وطوكيو^(٢٤) العسكريتين الدوليتين، وكذلك في وقت أقرب في المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الدولية لرواندا. وقد دون أيضاً في العديد من الصكوك الدولية وسينفذ في المحكمة الجنائية الدولية المقبلة.

٨٤- وقد اقترح جعل الممارسة التقليدية للدول تتماشى مع الظروف المتغيرة والنص على مفهوم لجناية الدولة. وإذا اختارت اللجنة منح الأولوية في مجال مسؤولية الدول للتطوير التدريجي للقانون الدولي، وجب عليها أن تتأكد من أنها تعمل وفقاً لرغبات وشواغل الدول. وهي إن لم تفعل ذلك، فمن الممكن ألا تضمن ألا تكون ثمرة جهودها تصديقات كافية فتتضرر بالتالي سمعتها. وينبغي للجنة أن تسعى إلى الجمع بين التدوين والتطوير التدريجي، معترفة بممارسة الدول كعنصر من عناصر القانون الدولي العرفي.

٨٥- وسيكون نقل المفهوم الجنائي للجريمة إلى ميدان القانون الدولي في غاية الصعوبة. والقضاء الجنائي يفترض مسبقاً وجود نظام قضائي يبت في وقوع أو عدم وقوع جريمة ويحدد الذنب. إلا أنه لا يوجد حسب القول المأثور "لا سلطان لنظير على نظيره"، كما لا توجد أية آلية ذات اختصاص جنائي فيما تخضع له الدول في المجتمع الدولي بتنظيمه الحالي كما لا توجد أية سلطة مركزية يمكن أن تحدد وتنسب المسؤولية الجنائية أو تفرض العقوبة. وقد رفضت اللجنة النظام المعقد لمعالجة الاتهامات بارتكاب جريمة الدولة الذي اقترحه المقرر الخاص السابق بوصفه غير قابل للتطبيق ومتعارضاً مع ميثاق الأمم المتحدة.

(٢٣) انظر الجلسة ٢٥٢٤، الحاشية ١٦.

(٢٤) ميثاق المحكمة العسكرية الدولية للشرق الأقصى: Charter of the International Military Tribunal for the Far East, Documents on Foreign Relations (Princeton University Press), vol. VIII (July 1945-December 1946), pp. 354 et seq.

٨٦- واسترسل قائلاً إن رأي المدافعين عن مفهوم جريمة الدولة، أي الرأي القائل بأن هذا المفهوم سيكون بمثابة رادع ومن ثم يعزز النظام العام الدولي هو رأي ليس له أي أساس قانوني سليم ولن تقبله الدول. غير أنه يرى أن الاقتراح المتعلق بالالتزامات في مواجهة الكافة ينطوي على بعض المزايا وحث اللجنة على تمحيص النظر فيه.

٨٧- ومضى قائلاً إنه يؤيد انتقاد المقرر الخاص للعيوب الخطيرة التي تنطوي عليها المادة ١٩ وتوصيته بحذف المواد من ٥١ إلى ٥٣ وإعادة النظر في الفقرة ٣ من المادة ٤٠ لتناول حالات الإخلال بالالتزامات في مواجهة الكافة. وأبدى تحفظاً إزاء الاقتراح الذي يعتبر أن مفهوم "الجناية الدولية" يتطلب معالجة منفصلة من جانب اللجنة أو هيئة أخرى. وقال إنه لا حاجة إلى التوسع في هذا المفهوم نظراً للأحكام الواردة في ميثاق الأمم المتحدة بشأن حفظ السلم والأمن الدوليين والإجراءات الصارمة الحالية لمجلس الأمن بموجب الفصل السابع من الميثاق. وستتضاءل الحاجة إلى مثل هذا المفهوم عند إنشاء المحكمة الجنائية الدولية المقترحة.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٣٧

يوم الخميس، ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

ثم: السيد إيغور إيفانوفيتش لوكاشوك

الحاضرون: السيد أدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد البحارنة، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التعاون مع الهيئات الأخرى

[البند ٩ من جدول الأعمال]

بيان المراقب عن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية

١- الرئيس قال مشيراً إلى روابط التعاون التقليدية التي تجمع بين اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية ولجنة القانون الدولي إنه يرحب بالأمين العام للجنة ويدعوه إلى إلقاء بيان شفوي استكمالاً للرسالة التي وزع نصها على أعضاء اللجنة.

٢- السيد تانغ تشينغويوان (المراقب عن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية) قدّم، توضيحاً للعلاقات القائمة بين اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية ولجنة القانون الدولي، أمثلة كثيرة تدل على كيفية قيام هاتين الهيئتين بتبادل الممثلين لدى انعقاد دورات كل منهما. وقال إن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية عقدت دورتها السابعة والثلاثين في نيودلهي، في الفترة من ١٣ إلى ١٨ نيسان/أبريل ١٩٩٨. وكان معروضا على اللجنة ١٤ مسألة موضوعية ولكنها لم تتمكن من النظر إلا في عدد محدد منها، من بينها أعمال لجنة القانون الدولي في دورتها التاسعة والأربعين.

٣- وقال فيما يتعلق بمسؤولية الدول إن اللجنة ترى أن مشاريع المواد المتعلقة بالتدابير المضادة تعالج الجانب الأكثر صعوبة والأكثر إثارة للجدل في النظام المتوخى بأكمله. ورأى أن أول تدبير مضاد يجوز أن تتخذه الدولة المضروعة هو عدم تنفيذ التزام أو أكثر من الالتزامات التي تقع على عاتقها تجاه الدولة التي ترتكب فعلاً غير مشروع دولياً. كذلك لا ينبغي أن تلجأ الدولة المضروعة إلى تدابير مضادة بناء على حكم من جانب واحد. وإذا

أخطأت الدولة المضرورة في هذا الحكم فإنها تكون مسؤولة عن ارتكاب فعل غير مشروع. وقد لا يكون حكم الدولة المحايدة، التي يجري اللجوء إليها لتقييم الموقف، متفقا بالضرورة مع حكمها. ولكن المسألة تحتاج إلى مزيد من الدراسة لإمكان تحديد القيود التي ترد على حق الدولة المضرورة في اللجوء إلى تدابير مضادة من حيث التدابير التي يجوز لها اللجوء إليها ومن حيث الأهداف التي ترمي إليها التدابير التي تتخذها.

٤- وقال إن القانون المتعلق بالتدابير المضادة عولج أيضا في حلقة دراسية بشأن تطبيق القوانين الوطنية خارج الحدود الإقليمية للدولة: توقيع عقوبات على أطراف ثالثة، وهي حلقة قامت اللجنة بتنظيمها في طهران من ٢٤ إلى ٢٥ كانون الثاني/يناير ١٩٩٨. واتفق المشاركون في استنتاجاتهم على أنه ينبغي الرجوع إلى القواعد المتعلقة بحظر اتخاذ التدابير المضادة، وهي القواعد التي وضعتها اللجنة في مشروع موادها بشأن مسؤولية الدول، لتحديد مشروعية التدابير المضادة التي من المفروض أن تكون أساسا لتطبيق القانونين الأمريكيين المعنويين قانون الجزاءات الإيرانية - الليبية لعام ١٩٩٦^(١) وقانون الحرية والتضامن الديمقراطي الكوبيين (Libertad) لعام ١٩٩٦ (Helms-Burton Act)^(٢). وهذان القانونان يغطيان منع التسبب في إيقاع ضرر بدول ثالثة، والتناسب، والتدابير المضادة المحظورة المنصوص عليها في المادة ٥٠ (التدابير المضادة المحظورة) من مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول^(٣).

٥- وقال فيما يتعلق بموضوع الأفعال الانفرادية للدول إن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية ترى أنه ينبغي أن يكون الهدف الذي ترمي إليه لجنة القانون الدولي هو تحديد العناصر المكونة للأفعال القانونية الانفرادية للدول والآثار المترتبة عليها فضلا عن وضع القواعد التي ستطبق بوجه عام على هذه الأفعال. بيد أن هذه المسألة ترتبط ارتباطا وثيقا بمسألة تطبيق القوانين الوطنية خارج الحدود الإقليمية للدولة، التي سبقت الإشارة إليها والتي أكدت اللجنة مرة أخرى ملاءمتها وتعقيدها وأهمية النتائج المترتبة عليها. وطلب من أمانة اللجنة دراسة حالة المراسيم التي فرضت بموجبها عقوبات على بعض الدول، وهو موضوع مدرج في جدول أعمالها منذ دورتها السابقة. وتبين من المناقشات التي جرت في الحلقة الدراسية التي عقدت في طهران أن هناك اتفاقا عاما على أنه ينبغي الحكم على مدى مشروعية العقوبات الاقتصادية الانفرادية التي تفرض عن طريق تطبيق القوانين الوطنية خارج الحدود الإقليمية للدولة، على أساس القواعد والمبادئ المعترف بها في القانون الدولي وهي السيادة، وسلامة الأراضي، والمساواة في السيادة، وعدم التدخل، وتقرير المصير، وحرية التجارة، وبالتحديد، الحق في التنمية، والسيادة الدائمة على الموارد الطبيعية.

(١) ILM, vol. XXXV, No. 5 (September 1996), p. 1274

(٢) Ibid., No. 2 (March 1996), p. 359

(٣) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

٦- وقال إن أمانة اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية تسلم بأن تطبيق القوانين الوطنية خارج الحدود الإقليمية للدولة يكون ضروريا في بعض الأحوال وبأن القانون الدولي المعاصر ينص على ذلك في حالات تتعلق مثلا بالوظائف القنصلية أو بمكافحة الاتجار بالمخدرات. ولا تتعلق الدراسة التي كلفت بها الأمانة بتحليل مدى المشروعية المحتملة لهذا القانون أو ذاك ولا بأن يقتصر هذا التحليل على قانون دولة معينة فحسب. فمهمتها هي استعراض المبادئ النظرية العامة التي تعتبر أساسا لولاية الدول، لاستخلاص مبادئ محددة تسمح للجنة بالإعراب عن رأيها في هذا الشأن. ومن المؤكد قطعاً أن الأمر يتعلق بدراسة واسعة النطاق، وإذا أتاحت الحلقة الدراسية التي عقدت في طهران الفرصة لتبادل الآراء بشأن قانون بلد معين فلقد تم ذلك فقط لتوضيح امتداد القانون الداخلي للدول خارج حدودها الإقليمية.

٧- وقال فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات إن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية نظمت اجتماعاً استثنائياً مخصصاً لهذه المسألة في إطار دورتها السابعة والثلاثين التي عقدت في نيودلهي. وتمكنت اللجنة، عن طريق هذا الاجتماع، من النظر في الاستنتاجات الأولية بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي في دورتها التاسعة والأربعين^(٤) وكذلك في الوثائق المختلفة التي أعدتها أمانة اللجنة. وأكدت اللجنة الاستشارية القانونية في معرض اعترافها بأهمية الموضوع وتعقيده على الموافقة التي حظي بها النظام الذي وضعته اتفاقيات فيينا على الصعيد العالمي واقترحت إزالة أوجه الغموض التي تشوبه وسد الثغرات التي وردت به عن طريق إبداء تعليقات على الأحكام الراهنة لنصوص تلك الاتفاقيات. وأوصت اللجنة بأن تواصل لجنة القانون الدولي التفكير في هذا الموضوع ليس عن طريق الاسترشاد بحدسها ولكن عن طريق القيام بدراسة تجريبية لسلوك الدول. ورأى أنه ينبغي أن تتساءل اللجنة عن الدوافع التي تدعو إلى إبداء تحفظات على المعاهدات وأن تحاول بعد ذلك إقامة النظام المتوخى بعمل من أعمال "التدوين التفسيري".

٨- وقال إن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية نظرت أيضاً في مسألة ما إذا كانت التحفظات التي تبدي على معاهدات حقوق الإنسان تختلف عن التحفظات التي تبدي على صكوك تشريعية أخرى. ولوحظ أن معظم المعاهدات تحتوي على التزامات قانونية وتعاقدية. وتساءلت اللجنة أيضاً عما إذا كان ينبغي تصنيف معاهدات حقوق الإنسان في فئة المعاهدات التي لا تقبل أي تحفظ. واسترعى نظر اللجنة إلى اعتماد العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية قبل انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات في عام ١٩٦٨ بسنتين كاملتين^(٥)، وإلى أن هذا المؤتمر لم ير لزوماً للفرقة بين معاهدات حقوق الإنسان والصكوك التشريعية الأخرى. ولا يمكن للجنة أن تفعل ما لم يفعله مؤتمر للمفوضين. ومع ذلك، اتفق أعضاء اللجنة على أنه ينبغي للفرقة بين هاتين الفئتين من الصكوك من حيث التحفظات

(٤) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٠٨، الفقرة ١٥٧.

(٥) انظر الجلسة ٢٥٢٦، الحاشية ١٧.

وعلى أنه لا يمكنهم لذلك الموافقة على الفقرة ٣ من الاستنتاجات الأولية بشأن المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان التي اعتمدتها لجنة القانون الدولي.

٩- وقال إن المشاركين في الاجتماع الاستثنائي حول التحفظات على المعاهدات ناقشوا أيضا وظائف ودور واختصاصات هيئات الرصد المعنية بتقدير أو تحديد مدى مقبولية التحفظات. وإذا كان رأي لجنة القانون الدولي، الذي يقضي بألا تتجاوز القيمة القانونية لاستنتاجات هذه الهيئات القيمة القانونية المستمدة من السلطات المخولة لها، قد حاز القبول، فقد أثارت اعتراضات على الحل المقترح الذي يقضي بإضافة أحكام تنص على ذلك في المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة أو وضع بروتوكولات تخول هيئات الرصد الاختصاص اللازم للتقدير أو تحديد مدى مقبولية التحفظات. ورأى المشاركون أيضا أن نظاما صارما للتحفظات، يعمل تحت إدارة إحدى هيئات الرصد، سيخل بتحقيق هدف عالمية المشاركة في المعاهدة بينما يتمثل الهدف المنشود على العكس من ذلك في تعزيز وتشجيع عملية التصديق.

١٠- وقال إن الفقرة ٥ من الاستنتاجات الأولية بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان المتعلقة بدور هيئات الرصد المنشأة بموجب صكوك حقوق الإنسان، اعتبرت غير مقبولة. وأثير اعتراض على استخدام عبارة "هيئات الرصد"، التي توحى بفكرة الرقابة، وقدم اقتراح بالاستعاضة عنها بعبارة "هيئات الإشراف". واعتبر الدور المنشود لهذه الهيئات خطيرا لاستبعاد موافقة الدول على قيام إحدى هيئات الرصد بإصدار حكم تقديري بشأن مقبولية تحفظاتها أو أعمالها، وسيؤدي هذا إلى إثارة الكثير من المشاكل. وذكر أخيرا أن الحق في التحفظ على المعاهدات من الحقوق السيادية للدول وأن الفقرة ٥ تتعارض مع هذا المبدأ الأساسي من مبادئ قانون المعاهدات.

١١- وقال فيما يتعلق بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي إنه تبين للجنة الاستشارية القانونية، أن لجنة القانون الدولي لم تحدد بعد الاتجاه الذي ينبغي لها أن تسلكه في المستقبل. ومن المأمول فيه أن يبين لها الفريق العامل المعني بالموضوع الطريق الذي ينبغي اتباعه. وعنوان الموضوع، رغم صياغته بطريقة غامضة، يعطي فكرة واضحة تماما عن مضمونه. وينبغي أيضا أن يشمل البحث الذي تجريه اللجنة بشأن الموضوع الفرعي عن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة، مسألتي المسؤولية والتعويض. ووافقت اللجنة على استنتاج المقرر الخاص المعني بالموضوع بأن واجب المنع يفرض التزاما على الدول بتحديد الأنشطة التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود وبإخطار الدول المعنية بتلك الأنشطة، وبأن واجب الإخطار هذا يتضمن الالتزام بالتشاور والتفاوض. ورأت اللجنة، مثل المقرر الخاص، أنه ينبغي التفرقة بين واجب المنع الذي يقع على عاتق الدولة والالتزامات التي تقع على عاتق القائمين بنشاط ينطوي على مخاطر. ولذلك ينبغي أن تنظر لجنة القانون الدولي في اقتراح معالجة نتائج الإخلال بهذه الالتزامات، في إطار موضوعها المتعلق بمسؤولية الدول.

١٢- السيد غوكو قال إنه يأمل في معرفة مدى مشاركة اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية في مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، الذي سيعقد في روما في الفترة من ١٥ حزيران/يونيه إلى ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨^(٦).

١٣- السيد تانغ تشينغويوان (المراقب عن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية) أجاب بأن اللجنة ستكون ممثلة في هذا المؤتمر بوفد يتكون من عدة أشخاص. وقال إنه حريص فعلا على حضور هذا المؤتمر لإمكان إجراء مشاورات مع بعض الدول الأعضاء بشأن مواضيع تمس بوجه خاص البلدان الأفريقية والآسيوية. واتخذت أمانة اللجنة الاستشارية فعلا التدابير اللازمة لذلك مع أمانة منظمة الأمم المتحدة.

١٤- السيد يامادا أشار إلى قيامه بتمثيل لجنة القانون الدولي في الدورة السابعة والثلاثين للجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية التي عقدت في نيودلهي وإلى أنه تمكن بذلك من بيان الأعمال التي قامت بها لجنة القانون الدولي في غضون السنة الماضية بالتفصيل. وطلب أيضا إلى أعضاء اللجنة موافاته بأرائهم في المناقشات الجارية في لجنة القانون الدولي بشأن المواضيع المعروضة على تلك اللجنة. وسرد بيان بكلمته في تقرير اللجنة عن أعمالها دورتها.

١٥- السيد سرينيفاسا راو قال إنه اشترك أيضا في الدورة السابعة والثلاثين للجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية التي عقدت في نيودلهي. وكانت المناقشات موضعا لاهتمام بالغ واشترك فيها عدد كبير من وزراء العدل وكبار الموظفين في الدول الأعضاء. وكان موضوع التحفظات على المعاهدات، الذي يتسم بأهمية كبيرة بالنسبة للدول، موضعا لمناقشة طويلة من جانب الخبراء، على نحو ما ذكر في الرسالة الخطية التي وردت من الأمين العام للجنة. ولكن كانت أبرز سمة لهذه الدورة هي التعاون الذي وجد بين ممثلي الدول الأعضاء وفريق الخبراء الإقليمي الممتاز الذي اجتمع لهذه المناسبة. وكانت هذه المبادرة ممتازة وتكررت بعد ذلك في الحلقة الدراسية بشأن تطبيق القوانين الوطنية خارج الحدود الإقليمية للدولة: توقيع عقوبات على أطراف ثالثة.

١٦- وقال إنه من الجدير بالذكر أنه سيكون للجنة قريبا مقر في نيودلهي وأن هذا المقر سيوفر مكانا للحوار ليس للدول الأفريقية والآسيوية فحسب ولكن للبلدان الواقعة في مناطق أخرى أيضا.

١٧- السيد تيام قال إنه يرغب في معرفة الجهود التي بُذلت لتشجيع مشاركة الدول الناطقة بالفرنسية، لا سيما الأفريقية منها، على نطاق أوسع في أعمال اللجنة.

١٨- السيد تانغ تشينغويوان (المراقب عن اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية) قال إن اللجنة اتصلت بطرق مختلفة ببعض البلدان الناطقة بالفرنسية وإنه يأمل علاوة على ذلك في أن تنتج الدورة التي ستعقد في السنة القادمة في غانا الفرصة لعقد روابط مع البلدان الأفريقية الواقعة في غربي القارة.

(٦) انظر الجلسة ٢٥٢٣، الحاشية ٨.

١٩- وأكد بعد ذلك رداً على سؤال موجه من السيد سيما بشأن التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان، التي بُحثت في غضون الاجتماع الخاص الذي عقد في إطار الدورة السابعة والثلاثين للجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية، أن اللجنة لم تتخذ أي قرار رسمي في هذا الشأن وإلى أنه من جانبه لم يقدم في بيانه إلا الآراء التي أعرب عنها الخبراء بصفته الشخصية.

مسؤولية الدول^(٧) (تابع) (C) A/CN.4/483، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٨)،

وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٩)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

٢٠- السيد ميكونكا قال إن النهج الذي اعتمدته اللجنة في عام ١٩٦٢ بناءً على توصية المقرر الخاص السابق، السيد آغو، والذي يتعلق بإيلاء الأولوية لتعريف القواعد العامة للمسؤولية الدولية للدولة بصرف النظر عن مضمون القواعد الموضوعية المنتهكة في كل حالة على حدة لا يزال صالحاً حتى الآن نظراً لملاءمته^(١٠). وبالمثل، أدت التفرقة بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية، رغم جميع عيوبها، إلى تيسير مهمة اللجنة بدرجة كبيرة، بتحريرها من التراث المرهق للمناقشات الفقهية المتعلقة بوجود الضرر أو بوجود العنصر المعنوي كشرط للمسؤولية. وسيكون من الصعب، ومن غير المجدي فوق ذلك، البحث عن مبدأ آخر ليكون أساساً لمشروع المواد.

٢١- وقال إنه عندما قررت اللجنة استبعاد المضمون المحدد للقاعدة "الأولية" المنتهكة بفعل غير مشروع، فإنها لم تقصد بذلك، كما أشار المقرر الخاص في الفقرة ١٣ من تقريره الأول (A/CN.4/490 وAdd.1-7)، إغفال التمييز بين الفئات المختلفة من القواعد الأولية - ومن بينها التفرقة الواجبة بين القواعد المكتملة والقواعد الآمرة - ولا، بالتالي، إغفال التفرقة بين النتائج المختلفة التي قد تترتب على انتهاكها. ولذلك، قامت اللجنة طوال ما يزيد على ٢٠ عاماً بدراسة مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة "العادية"، واقتصرت علاوة على ذلك على العلاقات الثنائية. وظلت المادة ١٩ (الجنايات الدولية والجنح الدولية)، التي أدخلت التفرقة بين "الجنح" و"الجنايات" مدة طويلة تشكل الحكم الوحيد الذي يشير إلى وجود تفرقة "نوعية" بين القواعد الثانوية من حيث مضمون القواعد الأولية المنتهكة بالفعل غير المشروع، بالرجوع، خاصة، إلى المصالح الأساسية للمجتمع الدولي التي تحميها هذه القواعد الأولية. ولكن تأجلت المناقشة الحقيقية بشأن الطابع المحدد لهذه "القواعد الثانوية" من سنة إلى أخرى.

(٧) انظر الحاشية ٣ أعلاه.

(٨) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٩) المرجع نفسه.

(١٠) انظر الجلسة ٢٥٣٦، الحاشية ١٦.

ونتيجة لذلك، إذا كانت اللجنة قد عجزت، منذ الدورة الثامنة والعشرين، عام ١٩٧٦، عن وضع تعريف للنظام الذي يخص "الجنايات المزعومة"، فإن هذا لا يرجع، كما يؤكد البعض، إلى استحالة هذه المهمة ولكن إلى عدم إجراء مناقشة بشأنها. وحتى الدورة السابعة والأربعين، عام ١٩٩٥، لم تكن اللجنة قد بدأت النظر في مسألة "مضمون المسؤولية" الناتجة عن انتهاك قاعدة أولية تهدف إلى حماية المصالح الأساسية للمجتمع الدولي بأكمله، خلافاً لانتهاك قاعدة أولية لا تتمتع بهذا الطابع. ومنذ ذلك الحين، اقتصرَت المناقشة بشأن "الجنايات" على الإطار المتعلق بالباب الثاني من المشروع.

٢٢- وهكذا، أصبحت فجأة أحكام الباب الأول التي كانت قد وُضعت جميعها، باستثناء المادة ١٩، لأغراض معالجة "الجنگ" فقط، منطبقة أيضاً على "الجنايات"، دون أن تقوم اللجنة في أي وقت من الأوقات بالنظر بمزيد من العمق فيما إذا كان من الواجب، فيما يتعلق بهذه الجنايات، أن تُعاد صياغة بعض القواعد التي وردت في الباب الأول. وهذا هو الحال خاصة بالنسبة للأحكام المتعلقة بالظروف النافية لعدم المشروعية. ومن ناحية أخرى، بينما تتطلب الفرضية المتوخاة في المادة ١٩ نتائج "خاصة" للجنايات، فلقد وصفت اللجنة هذه النتائج، في المادة ٥١ (النتائج المترتبة على الجناية الدولية)، بأنها "إضافية".

٢٣- وقال إنه خلافاً لما يدعيه البعض، لا يمكن تفسير الوضع القائم للأمور بتعقيد المسائل المتصلة بانتهاك الالتزامات الأساسية لحماية المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي فقط، كما لا يمكن تفسيره من باب أولى بعدم وقوع مثل هذه الانتهاكات في الحياة الدولية؛ بل إن هذا الوضع يرجع إلى حد بعيد إلى عدم الاتساق في نهج اللجنة، التي لم تركز الاهتمام الكافي، بعد معالجة الانتهاكات "العادية" - أي "الجنگ" - إلى "الجنايات" في القراءة الأولى. ولذلك ينبغي لها، أثناء القراءة الثانية لمشروع المواد، أن تراعي عدداً معيناً من العناصر.

٢٤- ففي المقام الأول، أصبح من المسلم به بوجه عام أن هناك قواعد في القانون الدولي تعتبر أساسية لحماية المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي ككل وبأن هذه القواعد تتعرض كثيراً للانتهاك، وإذا كانت أحكام القضاء الدولي قد خلت من أية إشارة إلى التفرة التي وضعتها المادة ١٩، فإنه على العكس من ذلك، كثيراً ما جرت الإشارة في محافل دولية مختلفة، إلى المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي التي يهددها فعل غير مشروع أو آخر. ويدخل النظر في النتائج المترتبة على انتهاك قاعدة أساسية من القواعد المتعلقة بحماية هذه المصالح في ولاية اللجنة، ومن الواجب على اللجنة أن تضطلع بهذه المهمة. وينبغي الإبقاء على الفكرة المكرسة في الفقرة ٢ من المادة ١٩ التي تنص على وجود مثل هذه الفئة من الأفعال غير المشروعة؛ وبالعكس، ينبغي ببساطة إلغاء الفقرة ٣ من المادة ١٩. وبينما تفيد الكلمات المعنى الذي يُعطى لها، وبينما لا توجد لمفهوم "جناية الدولة" دلالة جنائية ضمنية كامنة فيه، فإنه يمكن للجنة، من أجل التغلب على العقبات التي تؤدي إلى انقسامها بغير مقتضٍ بسبب الخلافات الكثيرة التي تثيرها المصطلحات المستخدمة في المادة ١٩، أن تلجأ إلى أساليب صياغة تسمح بمعالجة المسائل المتعلقة بالموضوع دون استخدام مصطلحات معينة.

٢٥- ينبغي أن يُطرح السؤال المتعلق بمعرفة ما هي الخصائص المحددة للقواعد الثانوية المتعلقة بانتهاك "القواعد الأولية" الأساسية لحماية المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي ككل، بالنسبة إلى المشروع بأكمله وليس

بالنسبة إلى الباب الثاني فقط. فمن الواضح أن بعض المواد التي وردت في الباب الأول سيكون من الصعب تطبيقها على انتهاك التزام متعدد الأطراف وسيكون من الأصعب تطبيقها على انتهاك الالتزامات ذات الحجية في مواجهة الكافة، وهي في الواقع، فئة من الالتزامات أوسع نطاقاً من الالتزامات المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ١٩، نظراً للفرقة "النوعية" الواجبة بين القواعد الموجهة إلى الكافة، من حيث تمتعها أو عدم تمتعها بطابع القواعد الأمرة. ومع ذلك، ونظراً للطابع "التقني" للقواعد المنصوص عليها في الباب الأول، فإنه يلزم التساؤل عما إذا كان لا يزال من اللازم دائماً إجراء تفرقة داخل فئة القواعد الموجهة إلى الكافة، بناءً على التمييز "النوعي" بين "مضمون هذه القواعد" أو، بمزيد من التحديد، عن الحالات التي يكون فيها إجراء هذه التفرقة واجباً. وينبغي أن تتيح القراءة الثانية للمشروع القيام، مادة بمادة، بتقدير فئة "القواعد الأولية" التي تنطبق عليها القاعدة الثانوية المنصوص عليها في تلك المادة.

٢٦- فيما يتعلق بـ "مضمون" المسؤولية الدولية عن الأفعال غير المشروعة، وبوجه خاص بالتمييز "النوعي" بين نتائج الأفعال غير المشروعة التي تعرض المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي في مجموعه للخطر ونتائج الأفعال غير المشروعة الأخرى، فإنه يؤيد تماماً الحجج المقدمة خاصة من السيد إيكونوميدس، والسيد بامبو - تشيفوندا، والسيد بيليه. وإن مشروع المواد بوضعه الحالي، وبالوضع الذي ينبغي أن يستمر عليه، لا ينبغي أن يكون عاماً فحسب، ولكن أن يكون تكميلياً أيضاً، لإمكان وضع النظام "الخاص" لمعالجة "الجنح" باتفاقية ذات طابع عالمي ولكن بموجب معاهدات ثنائية أيضاً. وسيكون لمشروع المواد طابع تكميلي أيضاً بالنسبة "للجنايات" وذلك بوجه خاص نظراً لعدم قدرته على النص بالتفصيل على الإجراءات الواجبة لإعمال المسؤولية الدولية للدول عن طريق دعوى ترفع من جانب المجتمع الدولي. وفي هذا الصدد، قد توجد نظم خاصة مختلفة يتصل كل منها بهذه القاعدة أو تلك من القواعد "الأولية".

٢٧- وقال في ختام كلمته، فيما يتعلق بمشكلة الاتساق التي وردت في الفقرة ٢٥ من التقرير الأول، وكذلك فيما يتعلق بالمسألة التي بحثتها محكمة العدل الدولية في الفقرة ٤٧ من حكمها الصادر في قضية مشروع غابشيكوفو/ ناغيماروس، إنه يشدد على ضرورة تحديد العلاقات القائمة بين مشروع المواد الذي ستضعه اللجنة وأحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بوضوح.

تولى السيد لوكاشوك الرئاسة.

٢٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه إذ يحيط علماً، خاصة، بعبارة "الجنايات المزعومة" التي استخدمها السيد ميكولكا، إذ يرى في ذلك سبباً إضافياً للأمل في إحراز تقدم في المناقشة.

٢٩- السيد سرينيفاسا راو قال إن اللجنة تواجه مشكلة المادة ١٩ منذ اعتمادها في عام ١٩٧٦؛ وكانت أركان الجناية، ونفس تعريفها، موضعاً لانتقاد شديد، لا سيما من جانب المقرر الخاص. وفي رأيه أن كافة الأسانيد المقدمة - سواء المتعلقة بالالتزامات ذات الحجية في مواجهة الكافة، أو بالالتزامات التي تدخل في نطاق القواعد الأمرة، أو أيضاً اعتراف المجتمع الدولي بأكمله بتكليف الفعل غير المشروع دولياً بأنه يشكل جنائية - ليست جوهرية أو مقنعة بقدر كافٍ لحذف المادة ١٩، وإن كان يعترف بإمكان تحسين صياغتها. وبالإضافة إلى ذلك فإن هذه المادة

تنص على بعض الانتهاكات الصارخة للقانون الدولي التي لا يمكن إطلاقاً مقارنتها بالأفعال غير المشروعة العادية. ومن الأمثلة على ذلك العدوان، والإبادة الجماعية، والفصل العنصري، التي ينبغي تسميتها باسمها، والتي إن كان من الواجب أن توصف بأنها جنائيات، فإنه لا ينبغي التردد في القيام بذلك.

٣٠- وقال إن اللجنة ناقشت طويلاً مسألة ما إذا كان من الواجب أن يكون هذا النوع من الأفعال غير المشروعة ونتائجها من اختصاص مجلس الأمن والنظام المنصوص عليه في ميثاق الأمم المتحدة. ولكن، كما لاحظ البعض، لن يعالج مجلس الأمن، بوصفه الجهاز السياسي المكلف بحفظ السلم والأمن، هذه الأفعال إلا من الزاوية السياسية لأنه، نظراً لكونه لا يشكل جهازاً قضائياً، فإنه لا يملك سلطة عقابية. ولكن هل يجوز القول، إزاء عدم وجود محكمة مختصة، إنه لا يمكن المسألة عن هذه الأفعال إلا من الزاوية السياسية وإنه لا يمكن اتخاذ أي إجراء ذي طابع قضائي بشأنها؟ إن اللجنة لا يمكن أن توافق على هذه النظرية. ومن الجدير بالذكر في هذا الصدد أن الذين يدافعون عن هذه النظرية يؤيدون بإصرار فكرة اختصاص المحكمة الجنائية الدولية المقبلة بمحاكمة الأفراد، وما يكون صالحاً للأفراد ينبغي أن يكون صالحاً أيضاً فيما يتعلق بالدول.

٣١- وقال إن المفاهيم التي تنطوي عليها المادة ١٩ لا تزال محتفظة بكل قيمتها. ولقد أصابت اللجنة عندما قامت بتعداد الجنائيات الأشد جسامة التي يوافق الكافة على اعتبارها من هذه الفئة. ولا يجوز التذرع بعمومية المادة لرفضها. فالعمومية تسمح بالمرونة وتسمح بالتقدم إلى الأمام. ولا يجوز الاحتجاج بعمومية المادة ١٩ للقول بأنه لا جدوى من وجودها.

٣٢- وقال السيد سرينيفاسا راو إنه مقتنع بأنه من الممكن أن تتوصل اللجنة، إذا توفرت لديها الإرادة اللازمة، إلى قواعد مشتركة وموحدة وموضوعية تنطبق على جميع الدول، القوية والضعيفة على السواء. ولا يتعلق الأمر بالتوصل إلى حل وسط ولكن بمراعاة الواقع فحسب. فالمقصود هو تجنب معاناة الشعوب، ومفهوم "الجنائية" وحده هو الذي يمكنه أن يؤدي دوراً رادعاً في هذا الشأن. والواقع أن اللجنة على الرغم من رفضها لفكرة تعريف المفهوم قيد البحث، لا ترفض فكرة "معاقبة" الدول، بتدابير خاصة بالطبع. ولذلك ينبغي أن تتخذ اللجنة إجراء لمنع التعسف، أي لمنع التدابير التي تتخذ بالإرادة المنفردة.

٣٣- وبناء على ما سلف، فإنه يوافق على اقتراح المقرر الخاص الرامي إلى معالجة الجنائيات الدولية على حدة، ويمكن القيام بذلك في مرحلة لاحقة.

استعداد السيد بايينا سواريس الرئاسة.

٣٤- السيد غوكو قال إنه لا يتصور إمكان اتهام دولة ما واعتبارها مسؤولة عن ارتكاب جنائية. فالدولة كيان مجرد وإذا اعتبرت في وقت ما دولة "مجرمة" في نظر المجتمع الدولي، فإنها لن تكون كذلك إلا من خلال أفعال يرتكبها أفراد. فكيف يمكن إدانة الدولة عندئذ بمعزل عن إدانة مرتكبي الفعل غير المشروع؟ ومن الأمثلة على ذلك، من بين عدة أمثلة أخرى، بلده، الفلبين، الذي ارتكبت فيه بعض الأفعال في الماضي، في ظل الأحكام العرفية، بموافقة السلطات الشرعية آنذاك، غالباً، والذي تسببت فيه هذه الأفعال في معاناة الأفراد.

٣٥- السيد سرينيفاسا راو قال إن ملاحظات السيد غوكو تمس صميم المشكلة. فأمثلة الجنايات الدولية التي وردت في المادة ١٩ تدل بوضوح على أن هذه الأفعال لا تقع نتيجة لسلوك فردي ولكنها تندرج في إطار السياسة التي تنتهجها الدولة. ومما يتنافى مع المنطق أن يعاقب على هذه الأفعال على مستوى الفرد فحسب. ومن ناحية أخرى، في المثال الذي ضربه السيد غوكو، يتعلق الأمر بمسألة دستورية داخلية، ولا يجوز اتهام الدولة.

٣٦- السيد بيليه استرعى النظر إلى أن مشكلة الإسناد لا تقتصر على الجنايات فحسب ولكنها تثار بالمثل فيما يتعلق بالجنح. ومن ناحية أخرى، فإنه لا يوافق على رأي السيد سرينيفاسا راو الذي يرفض فكرة "معاقبة" الدول. ففي رأيه أن للكلمات في القانون الدولي معنى يختلف عن معناها في القانون الداخلي. ولا يتعلق الأمر بعقوبات، لأن هناك نظاماً للعقوبات، ينص عليه ميثاق الأمم المتحدة، لن تتعرض له اللجنة في إطار الدراسة المتعلقة بمسؤولية الدول وإلا عادت إلى مفهوم عقابي لتلك المسؤولية. والمطلوب من اللجنة بالتحديد هو التوصل إلى طريقة لإثبات أنه لا ينبغي أن توضع جميع انتهاكات القانون الدولي على مستوى واحد وأن هناك قواعد أساسية تهم المجتمع الدولي في مجموعه وأن انتهاك هذه القواعد يرتب نتائج معينة.

٣٧- وقال إنه يعترض أيضاً على الاستنتاج الذي توصل إليه السيد سرينيفاسا راو الذي بعد أن أكد طويلاً على أهمية مفهوم الجناية، أراد تأجيل النظر في هذا المفهوم إلى مرحلة لاحقة. وهذا منطق غير مقبول لأنه سيؤدي إلى تكرار الخطأ الذي وقعت فيه اللجنة تحت تأثير المقرر الخاص السابق، والذي يتمثل في البدء بدراسة مسؤولية الدول بوجه عام والنظر بعد ذلك في الجنايات والنتائج المترتبة عليها. فإذا سلكت اللجنة مرة أخرى هذا الطريق فإنها ستجد نفسها مرة أخرى في طريق مسدود. ورأى أنه ينبغي في جميع الأحوال أن تتخذ اللجنة قراراً بسرعة في هذا الشأن.

٣٨- السيد تيام قال إنه يرغب في معرفة ما يقصده المقرر الخاص من عبارة "معالجة الجنايات على حدة". وتساءل عما إذا كان المقصود من ذلك هو أن تكون الجنايات موضوعاً آخر وأن يُعيّن مقرر خاص آخر لهذا الموضوع.

٣٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يبدو أن بعض أعضاء اللجنة يؤيدون فعلاً معالجة الجنايات على حدة ولكن لم يقصد أحد استبعاد أي فئة من الأفعال غير المشروعة للدول من مشروع المواد أو أن يشكك في المفهوم الوحدوي لمسؤولية الدول.

٤٠- السيد روزنستوك قال مشيراً إلى ملاحظة السيد غوكو إن معاقبة الدولة غير الديمقراطية يُعد بمثابة معاقبة الأبرياء وتحميلهم، طوال عدة أجيال، وزر فعل لا يد لهم فيه على الإطلاق. وقال إنه يرى من ناحية أخرى، مثل السيد بيليه، أنه ينبغي اتخاذ قرار بشأن المادة ١٩. بيد أنه يخشى من تكرار الخطأ الذي ارتكب في الماضي وهو قبول مفهوم الجناية أولاً وعدم التصدي لمعالجة نتائجها إلا بعد ذلك في الباب الثاني. ولا أحد ينكر بالطبع وجود أفعال غير مشروعة ذات درجات متفاوتة من الخطورة ولكنه يعترض على كل تفرقة نوعية بين الفئتين. ولقد أوضح المقرر الخاص أنه يمكن، بغير القيام بهذه التفرقة، معالجة مسألة الانتهاكات التي تتسم بدرجات متفاوتة من الخطورة في القانون الدولي، دون الابتعاد كثيراً عن إطار المشروع الحالي، وذلك عن طريق إدخال تعديلات كبيرة

على المادة ٤٠ (المقصود بالدولة المضرورة). وقال أخيراً إنه يعتقد أن لمفهوم الجناية في جميع الأحوال دلالة عقابية لدى الأغلبية العظمى من الناس.

٤١- السيد الخصاونة قال إن التفرقة النوعية ضرورية، حتى وإن كانت من أجل الجبر فحسب. فلا يمكن أن تسفر بعض الجنايات الجسيمة، كالإبادة الجماعية مثلاً، عن دفع تعويض نقدي. وفيما يتعلق بالذنب، فلقد أشار المقرر الخاص في تقريره الأول إلى إمكان ابتكار نظام يسمح بزوال هذا الذنب بالتدريج. وقال إن تكريس مفهوم الجناية يشكل ضرورة معنوية وضرورة من ضرورات العدالة بالنسبة إلى اللجنة وإن التخلي عنه سيعرضها لانتقادات من حيث سلامة عملها.

٤٢- السيد سرينيفاسا راو قال رداً على السيد بيليه إنه ربما أساء توضيح ما كان يقصده. فلا يتعلق الأمر إطلاقاً بنقل القانون الجنائي الداخلي إلى الصعيد الدولي. واسترعى النظر مع ذلك إلى أن أشد الانتهاكات خطورة في القانون الدولي تستحق معاملة خاصة ليس فقط من الناحية السياسية بل أيضاً من الناحية القانونية. ومن ناحية أخرى، لكي ينتج مفهوم الجناية أثره مع كفالة الضمانات اللازمة لمنع التعسف، فإنه يلزم وضع نظام معين، وقد يستغرق ذلك وقتاً طويلاً للغاية. وسيطلب هذا في الواقع اتحاداً في القيم وتكاملاً في المجتمع الدولي لا وجود لهما الآن.

٤٣- السيد بيليه أشار إلى أن كلا من السيد سيما والسيد توموشات قد أوضح في المحاضرات التي ألقاها في أكاديمية القانون الدولي أن فكرة المجتمع الدولي فكرة نسبية^(١١). ولا بد في الواقع من الاعتراف بأن المجتمع الدولي لم يعد فوضوياً وبأن هناك ظواهر نزعة "مجتمعية"، مثلاً، في مفهوم القواعد الأمرة التي تجسدت في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وينبغي أن يكون مفهوم الجناية مثالاً آخر لها. وينبغي للجنة، حتى في حالة عدم استخدام هذا المفهوم من الناحية العملية، أن تعترف بوجود مظاهر لهذه النزعة المجتمعية الدولية على صعيد مسؤولية الدول. وإذا لم تقم بذلك، فإنها لن تكون قد أدت واجبها، من حيث تطوير القانون الدولي بالطبع، ولا من حيث تدوينه أيضاً.

٤٤- السيد سرينيفاسا راو قال إنه لا ينكر أن مفهوم المجتمع الدولي قائم فعلاً ولكنه يعتقد أن درجة التكامل اللازمة تختلف باختلاف الغاية المستهدفة. ولأغراض مفهوم الجناية، ينبغي أن تكون درجة التكامل أعظم شأنًا، وليس هناك ما يحول دون حدوث هذا التطور بسرعة، كما في حالة القيام فعلاً بإنشاء المحكمة الجنائية الدولية المنشودة، في مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفاوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية، الذي سيعقد في الشهر القادم في روما.

٤٥- السيد سيما قال إنه يؤيد ملاحظات السيد بيليه إجمالاً ويرى أن اللجنة قريبة جداً من الحل. ففي رأيه أن أنصار مفهوم الجناية مستعدون للنظر في جميع المقترحات المقدمة من خصومهم الذين يراعون أسباب قلقهم. ولذلك

(١١) B. Simma, "From bilateralism to community interest in international law", *Collected Courses of The Hague Academy of International Law*, 1994-VI (The Hague, Martinus Nijhoff, 1997), vol. 250, pp. 217-384; & C. Tomuschat, "Obligations arising for States without or against their will", *ibid.*, 1993-IV (Dordrecht, Martinus Nijhoff, 1994), vol. 241, pp. 195-374

من المأمول فيه أن يبحث هؤلاء الخصوم النتائج المترتبة على مفهومي القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة في نظرهم على صعيد المسؤولية وأن يقدموا مقترحات للجانب الآخر. وسيمكن بعد ذلك الفصل في مسألة ما إذا كان ينبغي أو لا ينبغي الإبقاء على المادة ١٩.

٤٦- السيد روزنستوك قال إنه يتعجب لقلب عبء الإثبات الذي يقترحه السيد سيما. فليس من واجب الذين يعتقدون، مثله، أنه لا وجود للجنايات الدولية، أن يقيموا الدليل على الفائدة من التفرقة التي يرفضونها. وفي رأيه أن المنطق يقتضي بحذف المادة ١٩ فوراً والنظر في الباب الثاني من المشروع أو بالعودة إلى الباب الأول إذا قدم أنصار مفهوم الجناية مقترحات متماسكة بشأن نتائج التفرقة التي يدافعون عنها.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٣٨

يوم الجمعة، ٢٩ أيار/مايو ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد البحارنة، السيد بيليه، السيد تيام، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري براقو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، و A/CN.4/488 و Add.1-3^(٢)،

و A/CN.4/490 و Add.1-7^(٣)، و A/CN.4/L.565، و A/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد تيام قال إنه بالرغم من مساعي واضعي مشروع المادة ١٩ (الجنايات الدولية والجرح الدولية) سيظل المحامون يربطون كلمة جنائية والتمييز بين الجنائية والجحة بميدان القانون الجنائي. ومن غير المناسب استخدام هذه المصطلحات في الإشارة إلى ظاهرة لا صلة لها بالجنائية. وتساءل عما يترتب من نتائج على الأخذ بما اقترح بشأن استبدال كلمة جنائية بعبارة "انتهاك خطير للالتزام دولي". ووفقاً للمادة ٥٣ (التزامات الدول الأخرى)، عندما ترتكب دولة جنائية دولية ينبغي للدول الأخرى ألا تعترف بالحالة التي تنشأ عن ذلك. ومن المؤكد أن القول نفسه ينطبق على أي انتهاك للالتزام دولي. وعلاوة على ذلك، ينبغي للدول أن تتعاون في منع المساعدة عن مرتكبي الانتهاك. ويرى أن هذه النتائج هي نتائج مثيرة للسخرية. فإذا ارتكبت جنائية وجب اتخاذ إجراء يتناسب معها، ولكن ينشأ عندئذ خطر التجاوز على مجال مسؤولية مجلس الأمن الذي يعتبر هيئة سياسية.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

٢- وقال إنه لم يجد تعليقاً حكومياً واحداً في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول (Add.1-3 و A/CN.4/488) يؤيد مفهوم جنائية الدولة تأييداً قوياً. فمعظم الدول أعربت عن تحفظات جديدة معتبرة أن هذا المفهوم لا أساس له في القانون الدولي. بل اعتبره البعض تهديداً لأعمال اللجنة في ميدان التدوين. وفي هذه الظروف، قد يستصوب التخلي عن الفكرة كلياً. ووفقاً لاقتراح المقرر الخاص، فإن البديل هو إمكانية تناول ذلك كموضوع مستقل، ولكن هذا يتطلب موافقة من الجمعية العامة وتعيين مقرر خاص جديد.

٣- وأضاف قائلاً إنه بالرغم من إدراكه أن بعض الأعضاء يرغبون في اتخاذ خطوة ثورية مشابهة لخطوة الاعتراف بالفرد كشخص من أشخاص القانون الجنائي الدولي، يخشى ألا يكون حظهم من النجاح كبيراً. وبموجب المادة ٤ من مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها^(٤)، يمكن اتخاذ إجراء لإنشاء مسؤولية جنائية للدولة في حال ارتكاب وكراتها جنائية. ويمكن مقاضاة هذه الدولة بالاستناد إلى المسؤولية الدولية بالمعنى التقليدي لها، ولكنه لا يمكن للدولة ذاتها أن ترتكب جنائية.

٤- السيد ميكونكا سأل السيد تيام عما إذا كان يرى أن الدول يمكنها أن ترتكب فعلاً غير مشروع يمكن أن يضر بالمصالح الأساسية للمجتمع الدولي ككل، وعما إذا كان يمكن في هذه الحالة أن تكون النتائج التي تترتب على هذا الفعل غير المشروع مشابهة للنتائج التي تترتب مثلاً على انتهاك اتفاق تجاري.

٥- السيد تيام قال إن الدولة بوصفها شخصاً اعتبارياً لا يمكن أن تكون مرتكباً مباشراً لجنائية. فهي تتصرف من خلال أجهزتها التي تتألف من أشخاص طبيعيين، وتحمل المسؤولية عن النتائج.

٦- السيد ميكونكا قال إن من الواضح أن شعور معارضي أفكار المقرر الخاص السابق، السيد آغو، بالحاجة إلى استخدام كلمة جنائية أقوى من الشعور بها لدى المدافعين عن تلك الأفكار. وتساءل: هل يوافق السيد تيام على القول إن بعض قواعد القانون الدولي لضرر ضمان المصالح الأساسية للمجتمع الدولي ككل وأن انتهاكات لهذه القواعد قد وقعت؟

٧- السيد تيام قال إنه يتفق والقول إن بعض انتهاكات القانون الدولي أسوأ من غيرها ولكنه ينبغي اعتبار قادة الدول المعنية مسؤولين مسؤولية جنائية. وقال إنه لم يسمع قط بحالة واحدة جرت فيها مقاضاة الدولة مباشرة على فعل جنائي.

٨- السيد بيليه قال إن المسؤولية الجنائية ليست المسألة قيد البحث. فالدولة شخص اعتباري ولكنها لا تتسم بالشفافية دائماً. فقادتها لا يمكن محاسبتهم إلا في حالات معينة هي الحالات التي أصر السيد تيام على تسميتها جنائيات. فإذا جرى التخلي عن كلمة "جنائية" وتفضيل المسؤولية فإن المسألة التي أثارها السيد تيام لن تنشأ ما لم تُرفض الفكرة القائلة بأنه يمكن للدولة أن تكون مسؤولة إطلاقاً لأنها تتصرف دائماً من خلال وكراتها.

(٤) انظر الجلسة ٢٥٣٤، الحاشية ١٠.

٩- وقال إنه لا يدرك السبب الذي يقتضي اتباع نهج في معالجة انتهاكات الالتزامات ذات الأهمية الحيوية للمجتمع الدولي ككل يختلف عن النهج المتبع في انتهاكات الالتزامات الأخرى.

١٠- السيد روزنستوك قال إنه بالرغم من أن أحداً لا يشك في أن بعض الأفعال غير المشروعة دولياً هي انتهاكات للحقوق والالتزامات أشد من غيرها، فإن الغرض من التمييز تمييزاً نوعياً بينهما غير واضح. ويظهر تاريخ اللجنة عدم جدوى عملية افتعال تمييز نوعي بالاستناد إلى مفاهيم مختلفة من مفاهيم الجناية.

١١- السيد إيكونوميدس قال إنه بالرغم من أن مفهوم الجناية الدولية للدولة ربما كان يُعتبر مفهوماً ثورياً في الدورة الثامنة والعشرين، عام ١٩٧٦، عندما صيغت المادة ١٩^(٥)، فإنه من الأنسب اليوم الحديث بلغة التطور في سياق التدوين والتطوير التدريجي للقانون الدولي.

١٢- وقال إن السيد تيام قد ميز بين القانون الجنائي الدولي وبين قانون المسؤولية. وسأل عن وجود أي قاعدة تمنع استخدام عناصر معينة من عناصر القانون الجنائي الدولي في القانون الدولي للمسؤولية إذا كانت هذه العناصر تخدم غرضاً مجدياً وتلقى قبولاً عاماً. ولم ير داعياً لاتخاذ موقف جامد غير مساوم في هذه المسألة.

١٣- السيد تيام قال إن العناصر التي ذكرها تحمل معنى دقيقاً في سياقها، وهو القانون الجنائي. أما المنادون بالنهج الجديد فينبغي لهم أن يقترحوا مصطلحات جديدة دقيقة دقة مقبولة. والمصطلحات التي اقترحت حتى الآن غامضة على نحو غير مناسب للأغراض القانونية.

١٤- السيد بامبو - تشيفوندا قال إن سماع إنكار المسؤولية الدولية للدولة يثير الضيق في النفس. فأياً كان الفعل الذي تكون الدولة مسؤولة عنه يكون فاعله في جميع الحالات هيئة من هيئات الدولة أو حتى هيئة خلاف هيئات الدولة يتصرف الأفراد فيها تصرفاً معيناً بينما تظل الدولة مبتعدة وممتنعة عن اتباع السلوك الذي يقتضيه القانون. وهناك حالياً من يحتاج بالقول بوجوب استهداف هيئات محددة من هيئات الدولة في حالة الجنايات. ورأى غرابة في اعتماد هذا النهج. ويمكن في هذه الحالة أيضاً التخلي عن فكرة المسؤولية الدولية للدولة كلياً. وقال إن المصطلحات المستخدمة في مجالات القانون تستمد معناها من استخدام معين. فهي ليست دقيقة في حد ذاتها. بل إن القول نفسه يصح على جميع التخصصات العلمية.

١٥- السيد تيام قال إنه لم ينكر قط وجود المسؤولية الدولية للدولة. بل بلغ حد اقتراح اعتبار الدولة التي ترتكب أجهزتها جنايات مسؤولة عن الآثار التي تترتب على هذه الجنايات.

١٦- وفيما يتعلق بالفقرة ٥٣، قال إنه يرى من تجربته في الشؤون الدولية أن تضامن الدول لا يفعل فعله، كما في حالة الجزاءات. فإذا رأت اللجنة أن بعض الأفعال غير المشروعة دولياً تترتب عليها آثار أشد خطورة من آثار غيرها من الأفعال وجب فرض عقوبات أشد، وهذه مسألة هي من اختصاص مجلس الأمن.

(٥) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٧.

١٧- السيد لوكاشوك قال إن العدوان معترف به رسمياً كجناية ترتكبها الدولة وإن ميثاق الأمم المتحدة يمنح مجلس الأمن سلطات خاصة لمعالجته. وعلاوة على ذلك، يشكل العدوان انتهاكاً خطيراً للقانون الدولي لا يمكن أن ترتكبه إلا الدول وليس الأشخاص الطبيعيون. ورأى أنه ينبغي للمشروع بالتالي أن يتناول مسألة انتهاكات القانون الدولي التي تعتبر انتهاكات بالغة الخطورة.

١٨- السيد تيام قال إن العدوان يرتكبه أشخاص يتصرفون باسم الدولة ويستخدمون مواردها. فلم تحاكم دولة قط على العدوان ولكن قادة الدولة هم الذين حوكموا كما في نورمبرغ.

١٩- السيد ميكولكا قال إنه لو استخدمت هذه الحجة ذاتها في نورمبرغ لما كان المجرمون الذين استهدفهم مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها قد مثلوا قط أمام محكمة جنائية دولية. وإحدى الحجج التي قدمتها هيئة الدفاع عن القادة النازيين هي أن محاكمتهم لا سابقة لها، ولكن اتُخذ قرار بالخروج على الماضي وإقامة دعوى جنائية دولية.

٢٠- وكمثال على دولة تحاكم حالياً على فعل غير مشروع دولياً شكل تهديداً لمصالح المجتمع الدولي ككل يمكن أن تذكر قضية تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها المرفوعة ضد يوغوسلافيا في محكمة العدل الدولية.

٢١- السيد تيام قال إن قادة يوغوسلافيين جلبوا إلى المحكمة. أما الدولة كشخص اعتباري فلم تكن قط هي المتهم في إجراءات قانونية.

٢٢- السيد روزنستوك قال إن القضية التي ذكرها السيد ميكولكا تبين على نحو قاطع أن دولة يوغوسلافيا تعتبر مسؤولة عن فعل غير مشروع دولياً ولم تكن بأي معنى حقيقي تحاكم على جناية. أما اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها فتبين بوضوح تام أن مسؤولية الدولة هي مسؤولية مدنية. وحتى ادعاءات المدعي قد أثبتت هذه النقطة.

٢٣- وأعرب عن سروره بالتسليم بأن أي اعتراف بمفهوم جناية الدولة هو بمثابة ثورة. وقال إنه غير مستعد شخصياً أن يكون طرفاً في هذه الثورة، وإنه متأكد من عدم وجود دول عديدة على استعداد لأن تكون طرفاً فيها. غير أن المقرر الخاص أشار إلى مخرج من هذا المأزق وهو مخرج لا يحدث ضرراً لا يمكن إصلاحه بأولئك الذين يحلمون بيوم يمكن فيه أن تعامل الدول معاملة الجناة.

٢٤- السيد فيراري برافو قال إنه يتفق والسيد روزنستوك في جانب مما قاله. ففي القضية بشأن تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، احتجت البوسنة والهرسك بنص في اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها بغية مثول يوغوسلافيا أمام محكمة العدل الدولية بسبب قيامها على ما يزعم بارتكاب أو التسبب في ارتكاب أفعال جنائية. غير أن البوسنة والهرسك لم تكسب القضية حتى الآن لأن المحكمة لم تحكم إلا في مسألة قبول القضية. فقد اعترفت باختصاصها في هذه المسألة ولكنها أشارت إلى أنها غير قادرة على إعلان

دولة يوغوسلافيا دولة جانية. ومع ذلك يحس المرء بأن المحكمة شعرت بشيء من عدم الارتياح إزاء ذلك الموقف واعتبرت أن كياناً جانبياً كان متورطاً في هذه القضية.

٢٥- السيد إيكونوميدس تابع حجج السيد لوكاشوك قائلاً إنه، بحسب علمه، كلما اتخذ مجلس الأمن خطوات بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة لاستعادة السلم كانت تلك خطوات ضد الدول وليس ضد الأفراد.

٢٦- السيد تيام ذكر أن مجلس الأمن مؤسسة سياسية بينما المحاكم هي هيئات قضائية. ولا يمكن المقارنة بين الخطوات التي يتخذها المجلس والعقوبات التي تفرضها المحكمة.

٢٧- السيد بيليه قال إنه ليس لديه شخصياً أي رغبة في إطلاق ثورة. وهذا هو السبب تحديداً لاعتقاده أنه ينبغي للجنة ألا تتكلم عن المسؤولية الجنائية للدول. وحتى بالرغم من أن هذه الإمكانية تُركت مفتوحة بموجب المادة ٤ من مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها فإنه ينبغي للجنة أن تحرص في أعمالها المتعلقة بمسؤولية الدول على تجنب أي محاولة لتدوين المسؤولية الجنائية للدول. فهذا ينبغي أن يترك دون شك للمستقبل البعيد.

٢٨- أما اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، فليست خلواً من الغموض على النحو الذي أوحى به السيد روزنستوك، ولكنها تشكل في الواقع مثلاً جيداً. فعنوان الاتفاقية يذكر كلمة "جريمة" الإبادة الجماعية، والحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية بشأن تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها يشير إشارة واضحة إلى أنه لا يمكن أن يُنسب أي فعل جنائي بحسب مفهوم الاتفاقية إلى دولة من الدول. وبأبسط العبارات، إن من المؤكد تماماً أنه لا يُعتبر جريمة بمعنى الجريمة في القانون الجنائي. فقد قالت البوسنة والهرسك بكل وضوح إنها لا تقيم دعوى بالاستناد إلى أسس جنائية. والواقع أن دعوى أقيمت في المحكمة ضد دولة بسبب جريمة والمشاركة في جريمة، ولكن لم يكن للدعوى طابع جنائي. وكل ما قاله السيد تيام يتصل بكلمة ولا يتصل بمشكلة جوهرية.

٢٩- السيد روزنستوك قال إن اللجنة لا تزال تراوح في مكانها ولا بد من إيجاد مخرج من هذا المأزق.

٣٠- السيد رودريغيس ثيدينيو قال إن مجموعة أحكام وقواعد المسؤولية في أي نظام قانوني تعتبر عنصراً أساسياً في بنية وسير المجتمع الذي تطبق فيه. وتنتظر اللجنة في موضوع المسؤولية منذ دورتها الثامنة، عام ١٩٥٦، عندما تناول المقرر الخاص الأول للموضوع، السيد غارسيا أمادور، مسألتين تعتبران أساسيتين في عمل اللجنة اليوم وهما: مسألة اعتماد نهج أوسع نطاقاً من المفهوم الكلاسيكي للمسؤولية الذي كان حتى ذلك الحين محصوراً بالضرر الذي يصيب أشخاص وممتلكات الأجانب؛ ومسألة تصور الفعل غير المشروع دولياً على درجات متنوعة^(٦).

(٦) انظر الجلسة ٢٥٣٦، الحاشية ٥.

٣١- ولا شك في أن أعمال اللجنة تتركز حالياً على المادة ١٩ التي تميز بين الجنايات الدولية والجنح الدولية، وينبغي دراسة هذه المسألة دراسة دقيقة وواقعية لإيجاد طريقة عملية للسير قدماً، مثلما سبق للجنة أن فعلت مرة من قبل للخروج من مأزق يواجهها عندما قررت الانتقال من دراسة القواعد الأولية إلى القواعد الثانوية. ومناقشة اللجنة لهذه المادة لا ينبغي أن تكون محصورة بالتدوين بل ينبغي لها أيضاً أن تشمل التطوير التدريجي للقواعد ذات الصلة. ومع أنه ينبغي الاستجابة لدى وضع نصوص قانونية لمستلزمات المجتمع الذي تطبق فيه هذه النصوص، ينبغي أن تؤخذ في الاعتبار أيضاً التغيرات التي تقع في البيئة الاجتماعية متشياً مع الاتجاهات الطبيعية. والمجتمع الدولي يتغير باستمرار، وتحسن بنيته، مثلما تحسنت بفضل تطبيق القانون بنية المجتمعات المحلية التي كانت فوضوية في السابق. ومفهوم الجماعة القائمة على التضامن يحقق في الوقت الحاضر نجاحاً تدريجياً، وينبغي وضعه في الاعتبار عند وضع نصوص قانونية لتنظيم العلاقات فيما بين الدول. ولا يمكن تجاهل وجود درجات متفاوتة من الالتزامات الدولية وما يستتبعه هذا التفاوت من اختلاف في فئات الأفعال غير المشروعة دولياً، وتنوع نتائج انتهاك هذه الالتزامات الدولية ومجموعة القواعد والأحكام التي تنطبق على هذا الانتهاك. والهدف ليس وصف الالتزام بأنه التزام بنتيجة أو بسلوك بل هو تحديد ما إذا كانت الالتزامات المعنية مستمدة من قاعدة في إطار علاقة بين أشخاص القانون الدولي أو ما إذا كانت هذه الالتزامات ضرورية لحماية المجتمع الدولي ككل.

٣٢- والمادة ١٩ تميز بين الجناية الدولية وبين الجنحة الدولية للدولة تمييزاً يبعث على الأسف، علماً أن المسألة في الواقع هي مسألة الجبر في فئتين من الالتزامات والأفعال غير المشروعة. فبدلاً من وضع انتهاك الالتزام الدولي في فئة من فئتين هما فئة الجرائم أو فئة الجنح، ينبغي أن يكون الهدف هو ترتيب الالتزامات على درجات تتراوح بين تلك التي تؤثر على علاقة بين أشخاص القانون الدولي وتلك التي تؤثر على المصالح الأساسية للمجتمع الدولي. فالآثار القانونية تختلف بين انتهاك قاعدة أساسية وبين انتهاك قاعدة غير أساسية.

٣٣- وإذ سلمت اللجنة بهذا التمييز، وجب عليها دراسة قواعد الالتزامات في مواجهة الكافة بغية بيان الآثار القانونية التي تترتب على انتهاكها وذلك في مجموعات من الأحكام والقواعد مختلفة ولكنها متوازنة في إطار المشروع. وقال إنه من الذين يعتقدون بأنه ليست جميع قواعد الالتزامات في مواجهة الكافة بالضرورة قواعد أمرة أو أساسية لوجود المجتمع الدولي، وبأن جميع القواعد الأمرة هي بحكم تعريفها قواعد التزامات في مواجهة الكافة. وفي أي حال، ينبغي للجنة أن تدرس بدقة الترابط بين هذه القواعد عند نظرها في الأفعال غير المشروعة، لا سيما الأفعال غير المشروعة على نحو بالغ الخطورة.

٣٤- وتكاد مناقشة جنايات الدولة أن تبلغ مداها. وهذه الجنايات في نظره موجودة بالفعل كما يسلم بذلك في جزء من الفقه، وقال إنه يجازف بالقول إن الممارسة الدولية تسلم بذلك. ومن الطبيعي وجوب التمييز تمييزاً واضحاً بين مسؤولية الدولة والمسؤولية الجنائية للفرد اللتين تقعان في سياقين مستقلين. وينبغي رفض فكرة تجريم الدولة نظراً لعدم وجود سبيل يمكن به للقانون الدولي أن يتمثل مفاهيم القانون المحلي التي تنطبق على الأفراد وحدهم.

٣٥- وجاء في المادة ١ من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها أن الإبادة الجماعية هي جريمة بموجب القانون الدولي، وهذا لا يعني أن ارتكابها يقتصر على وكلاء الدولة. ففي الحكم الصادر في قضية تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، ذكرت المحكمة أن المادة التاسعة من الاتفاقية لا تستثني أي شكل من أشكال مسؤولية الدولة، كما أن المادة الرابعة من الاتفاقية لا تستثني مسؤولية الدولة عن أفعال أجهزتها؛ فالمادة الرابعة تصورت ارتكاب فعل من أفعال الإبادة الجماعية على أيدي حكام أو مسؤولين عامين (انظر ص ٦١٦، الفقرة ٣٢ من النص الإنكليزي). وسواء قبل مصطلح "الجناية" أم لم يقبل فإن الأمر الأساسي هو التمييز بين مختلف الأفعال غير المشروعة التي يمكن أن ترتكبها الدولة في انتهاك للالتزامات دولية مختلفة، وهو في المقام الأول تحديد الآثار القانونية التي تنجم عن مختلف فئات الأفعال غير المشروعة.

٣٦- إن مشروع المواد لم يحل عددا من المسائل في موضوع التمييز بين درجات مختلفة من درجات الأفعال غير المشروعة. وفي سياق علاقة بين أشخاص القانون الدولي يكون أمر اتخاذ إجراء متروكا للدولة المضروعة، ويكون الضرر، والصلة السببية، والتعويض أو الضمان اللازم عناصر من العناصر المكونة لمجموعة قواعد وأحكام المسؤولية. وعندما يكون الانتهاك انتهاكا لقاعدة أساسية أو من درجات الانتهاك العليا كان للمجتمع أن يتخذ إجراء، ولا يلزم في هذه الحالة حدوث ضرر مباشر وتكون العقوبة نتيجة للانتهاك.

٣٧- وينبغي للمواد أن تقيم تمييزا متوازنا بين فئتي المسؤولية، وهذا يتطلب وجود مجموعة مستقلة من الأحكام لانتهاك قاعدة تعتبر أساسية في حماية المجتمع الدولي ككل، ولكن المشروع، لا سيما المواد من ٥١ إلى ٥٣، لا ينص نصا واضحا على مجموعة أحكام من هذا النوع. وهناك عدد من الفجوات الأخرى منها تلك المتعلقة بمعرفة من يستطيع أن يثير مسألة الانتهاك، وما هي آلية تحديد وجود انتهاك خطير، وكيف تحدد عقوبات هذا الانتهاك ومن يحددها.

٣٨- وتبحث اللجنة مسألة ما إذا كانت الأفعال غير المشروعة دوليا التي تتخذ شكل جريمة العدوان، أو الإبادة الجماعية، أو الفصل العنصري، أو الإرهاب، أو الضرر البيئي يمكن أن تعزى إلى الدول وكذلك إلى حكامها أو مسؤوليها الذين يخضعون لمسؤولية جنائية فردية. ومن الواضح أن الدولة وإن كانت كيانا مجردا يمكنها بالفعل أن ترتكب أفعالا غير مشروعة بالغة الخطورة، تستتبع نتائج مثل العقوبات المنصوص عليها في قرارات عديدة من قرارات مجلس الأمن. وكانت اللجنة قد تساءلت عما إذا كانت الجزاءات المفروضة على كيان مجرد تعتبر جزاءات مفروضة على شعب أو بدلا من ذلك تعتبر تدبيرا أمنيا تقتضيه مصالح المجتمع الدولي ككل.

٣٩- وينبغي للجنة أن تواصل العمل في المهمة المنوطة بها من قبل الجمعية العامة وازعة في اعتبارها تنوع الالتزامات أو تدرجها، وتنوع الأفعال غير المشروعة، والتمييز الضروري بين مجموعات الأحكام القانونية، تاركة وراءها مناقشة الجنايات والجنح. أما مسألة انتهاكات قواعد أساسية وما يترتب عليها من آثار قانونية فلا ينبغي إزالتها من المشروع بأي شكل من الأشكال. فمجموعة أحكام المسؤولية هي كل موحد رغم ما في داخلها من تنوع في الالتزامات، والأفعال غير المشروعة، والنتائج، والأحكام المطبقة. ومشروع المواد الذي يتعلق بميدان مثل المسؤولية والذي لا يتصل إلا بانتهاك قواعد مستمدة من علاقات بين أشخاص القانون الدولي ولا يضع في اعتباره

القواعد الأساسية أو الضرورية فلا يعتبر مشروعا ناقصا فحسب بل يعتبر أيضا مشروعا غير منسجم مع الدور المناسب للجنة وهو تقديم المشورة للجمعية العامة في وضع القانون الدولي من خلال التدوين والتطوير التدريجي له. وباختصار، قال إنه يعتقد أنه من الصعب السير قدما بالمشروع دون إيجاد حل للمشكلة التي أثّرت في المادة ١٩.

٤٠- السيد ميليسكانو قال إن السيد رودريغيس ثيدينو قد أوجز بشكل مناسب الحالة التي تواجه اللجنة في الوقت الحاضر. فبعض الأعضاء يعتقدون أن هناك جنایات دولية تعتبر الدول مسؤولة عنها بينما خالف آخرون هذا الرأي. وقد أورد الجانبان حججا قوية دعما لموقفهما. ولا يمكن للجنة أن تسير قدما بأي شكل من الأشكال في مناقشة المسألة، وكان السيد روزنستوك قد اقترح السبيل الأفضل إلى ذلك وهو: إيجاد إطار غير رسمي بدرجة أكبر لمواصلة دراسة المسألة. وينبغي أن يطلب إلى المقرر الخاص أن يقترح آلية تمكن اللجنة من إحراز مزيد من التقدم في تصحيح الحالة البائسة للقانون الدولي الذي يستخدم فيه مصطلح "الأفعال غير المشروعة" في الإشارة إلى مجموعة واسعة متنوعة من الأفعال التي يمكن أن تتفاوت تفاوتًا كبيرًا من حيث درجتها ومحتواها. وينبغي للجنة أن تعنى بشكل رئيسي بالنتائج القانونية التي تترتب على هذه الأفعال.

٤١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه كان يعتزم بالفعل أن يقترح عندما يحين وقت تلخيص المناقشة نهجاً من هذا النوع لمواصلة مناقشة موضوع المادة ١٩.

٤٢- السيد سرينيفاسا راو قال إن اللجنة، كما سبق له وللسيد روزنستوك أن ذكرا، تدور في دوائر. فبعض الأعضاء يعتقدون أنه يمكن القول بوجود جنایات الدولة، أي جنایات ذات طابع بالغ الخطورة تدفع إليها سياسة الدولة وليس حوافز الأشخاص. ومن الواضح أن اللجنة لم تقصد بأي شكل من الأشكال فرض عقوبة على الدولة بالطريقة التي يعاقب بها الأفراد، مثل المثل أمام المحكمة. والفرق بين الدول والأفراد كمرتكبي أفعال غير مشروعة هو أن الأفراد لديهم قصد جنائي أي دافع شخصي يقوم على الغيرة، أو الجشع، أو الانتقام أو غير ذلك من العوامل. غير أن الدول تجبر الأفراد العاملين في خدمتها على تنفيذ سياساتها. ويمكن أن يكون الأفراد المعنيون يتصرفون إلى حد بعيد خلافا لإرادتهم وخلافا لدوافعهم الشخصية ولا يكون لديهم قصد جنائي.

٤٣- السيد كانديوتي قال إن التحليل الذي لا تشوبه شائبة الذي أجراه المقرر الخاص للمسائل التي أثّرت في المادة ١٩ وتقريره الأول (A/CN.4/490 و Add.1-7) قد حفزا على مناقشة مثمرة ألفت ضوءا على العديد من المسائل وشكلت الأساس لاختيار الطريق إلى أمام.

٤٤- ورأى أنه في الحالة الراهنة لتطور المجتمع الدولي ينبغي أن يوضع في الاعتبار وجود أفعال غير مشروعة على جانب خاص من الخطورة، وذلك إلى جانب الشائع أو العادي من انتهاكات الدول لالتزاماتها الدولية. فهذه الأفعال تتسم بأهمية خاصة وتستحق معالجة خاصة بسبب درجتها وحجم المصالح التي تؤثر فيها وطابع القاعدة التي انتهكت. وبناء على ميثاق الأمم المتحدة والممارسة الدولية، حدد قانون المعاهدات العدوان، والإبادة الجماعية، وجرائم الحرب، والجرائم المخلة بالسلم، والجرائم ضد الإنسانية، والفصل العنصري والتمييز العنصري بوصفها أفعالا غير مشروعة على جانب خاص من الخطورة. وكما جاء على لسان السيد فيراري برافو في قوله

الصائب، رافق نشوء القانون الدولي، لا سيما الفقه الدولي، تبلور تدريجي للتسليم بأن هذه الأفعال غير المشروعة من جانب الدول تشكل فئة خاصة من الأفعال غير المشروعة. وفي ضوء تطور المسؤولية الدولية للأفراد عن هذه الجرائم بعد نورمبرغ، يبدو من غير المنطقي حاليا رفض الاعتراف بمسؤولية الدول نفسها مسؤولية رسمية على نحو خاص عن هذا النوع نفسه من الجرائم رغم الاختلاف الحتمي بينها في طابع المسؤولية وفي النتائج. وهذا تطور منطقي ومرغوب فيه لأنه يمثل تقدما في اتجاه ضمان القيم العليا للإنسانية، والسلم الدولي والعدل. ولكن ينبغي، كما في جميع الإنجازات الرئيسية في القانون الدولي، أن يسبق الاعتراف التام بالأفعال غير المشروعة الخطيرة على نحو خاص والتغطية الكافية لها عملية نضوج طويلة في المجتمع الدولي.

٤٥- وفي وقت صياغة مشروع المادة ١٩ كانت هذه المادة تشكل خطوة هامة في معالجة المشكلة وكان رد الدول عليها إيجابيا. غير أن الجهود التي بذلتها اللجنة في أعقاب ذلك لم تؤد، لعدد من الأسباب، إلى وضع تعريف مرضٍ للأفعال غير المشروعة الخطيرة على نحو خاص كما لم تساهم الإشارات إلى هذه الأفعال في أجزاء أخرى من المشروع مساهمة كبيرة في وضع نظام قانوني محدد ومتناسك. فالمضمون العقابي للمصطلحات المستخدمة لم يؤد إلا إلى تعقيد معالجة الموضوع.

٤٦- ولذلك كانت اللجنة تواجه مهمتين أساسيتين هما: مهمة تقرير ما إذا كانت تريد مواصلة النظر في فئة خاصة هي فئة الأفعال غير المشروعة الخطيرة على نحو خاص، ورأى المتكلم وجوب ذلك؛ ومهمة القيام، إذا قررت مواصلة النظر في تلك الفئة، بتحديد معايير في أوضح شكل ممكن لاستخدامها في تعيين هذه الأفعال والقواعد المحددة التي تنطبق عليها من حيث المسؤولية. وإذا أريد إبقاء أي شيء من المادة ١٩ فهو الفكرة الأساسية التي تقوم عليها الخطورة الخاصة لهذه الأفعال غير المشروعة، وهي فكرة انتهاك التزام دولي يعتبر ضروريا لحماية مصالح أساسية للمجتمع الدولي ككل. وهذا المفهوم يضع في اعتباره ضرورة حماية المصالح الأكبر للمجتمع الدولي ككل.

٤٧- وهذا المفهوم يتصل بمفهومي الالتزامات في مواجهة الكافة والتزامات الأحكام الأمرة ولكنه ليس مطابقا لهما. ويمكن الآن إيلاء اهتمام أدق للنتائج التي تترتب على انتهاك هذين النوعين من الالتزامات. وبغية تحديد مجموعة من الأحكام والقواعد لهذه الجرائم، ينبغي تطوير عناصر أساسية مثل نسبة الفعل غير المشروع إلى فاعل، والظروف التي تنفي عدم المشروعية، وتحديد الدولة المضروعة، وحقوق والتزامات الدول الأخرى، ووسائل التعويض، وتطبيق آليات المساعدة الذاتية، وتسوية المنازعات، والعلاقة بين مجموعة القواعد والأحكام العامة للمسؤولية وبين مجموعات القواعد والأحكام الخاصة. ومشروع المواد الحالي المتعلق بهذه المسائل يتعين استعراضه بهدف تحديد ما إذا كان ينبغي إعادة تنظيمها أو إعادة صياغتها على نحو أدق.

٤٨- وهذا النهج لا يعني إضافة الجناية إلى المسؤولية الدولية، ولا يعني الخلط بين ميدان محدد هو ميدان المسؤولية الدولية وبين مؤسسات أخرى أو مجموعات أخرى من القواعد والأحكام. وقال إنه يتفق وأولئك الذين يؤكدون أن المسؤولية الدولية ليست مسؤولية مدنية أو مسؤولية جنائية على وجه الدقة، ولكنها نوع من المسؤولية قائم بذاته. واستنتج كذلك أن محتوى ونتائج المسؤولية الدولية عن أفعال غير مشروعة خطيرة على نحو خاص

ينبغي تمييزهما عن الصلاحيات التي يمنحها ميثاق الأمم المتحدة لمجلس الأمن لحفظ واستعادة السلم والأمن الدوليين.

٤٩- ويشكل عدد من الأفكار التي طرحت حتى الآن أرضاً خصبة لإحراز المزيد من التقدم بطريقة واقعية وإيجابية غير أنها ليست طموحة أكثر مما ينبغي. فقد اقترح السيد هافنر أن يقوم المقرر الخاص بوضع ملخص تخطيطي بالنتائج التي تترتب على الأفعال غير المشروعة الخطيرة على نحو خاص، واقترح المقرر الخاص نفسه إنشاء فريق عامل لدراسة التزام التضامن الذي لم يوضح توضيحاً كافياً في المشروع. وأشار عدد من الأعضاء إلى استصواب توضيح الصلة بين انتهاكات الالتزامات في مواجهة الكافة، وانتهاكات الالتزامات المترتبة على الأحكام الأمرة، ولا سيما الأفعال غير المشروعة الخطيرة على نحو خاص. ولقد قدمت الجمهورية التشيكية، في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول، اقتراحاً مثيراً للاهتمام الشديد مفاده أن الأحكام المتعلقة بالنتائج التي تترتب على أفعال غير مشروعة خطيرة على نحو خاص ينبغي وضعها في باب واحد أو تقسيمها إلى عدة أبواب مستقلة. وأشارت بلدان الشمال أن تقسيم الأفعال غير المشروعة إلى فئات ينبغي له أن يكون تقسيماً متميزاً وواضحاً. وقال إنه، في جميع الأحوال، لا يعتقد بأنه يمكن للجنة أن تلغي فئة الأفعال غير المشروعة الخطيرة على نحو خاص من موضوع المسؤولية. فذلك من شأنه أن يكون خطوة إلى الوراء في العمل الذي يرمي إلى إقامة نظام دولي أكثر عدلاً وإنصافاً.

٥٠- السيد غوكو أشار إلى أن روزالين هيغنز، وهي قاضية بمحكمة العدل الدولية، كانت قد ذكرت في كتابها^(٧) أن موضوع مسؤولية الدول مدرج في جدول أعمال اللجنة منذ الخمسينات، ولكن الانتهاء من هذا العمل لا يبدو في الأفق. فالصعوبات التي واجهت اللجنة في هذا الموضوع تعكس النهج الرئيسية المختلفة، وقد عالج هذا الموضوع عدد من المقرررين الخاصين الذين كان لكل منهم منظوره الخاص به، ولم يكن عمل الواحد منهم مواصلة لعمل من سبقه بقدر ما كان تحولاً كبيراً في الاتجاه. ورأى أن العمل الذي جرى القيام به هو في الواقع تجميع لأراء في الموضوع، ومن المعقول الآن أن يتوقع من اللجنة أن تنتهي من هذا الموضوع.

٥١- أما مسؤولية الدول في صيغتها الأصلية، فلم تشر إلا إلى حماية الأجانب وممتلكاتهم. وكقاعدة عامة، كانت الدولة مسؤولة عن حفظ القانون والنظام داخل إقليمها وعندما تقع أعمال عنف في هذا الإقليم يمكن اعتبارها مسؤولة مسؤولية غير مباشرة. فاعتبار الدولة مسؤولة يستوجب وجود فعل أو عدم القيام بفعل وذلك في شكل انتهاك للقانون الدولي يُنسب إلى الدولة ويؤدي إلى ضرر بالدولة المدعية سواء بصورة مباشرة أم غير مباشرة بسبب الضرر الذي يصيب أحد مواطنيها. وبالتالي فإن الدولة ملزمة بالجبر إزاء دولة أخرى بسبب عدم وفائها بالتزامها الأولي وهو توفير الحماية المناسبة، بموجب القانون الدولي، لأجنبي من مواطني الدولة الأخرى.

R. Higgins, *Problems and Process: International Law and How We Use It* (New York, Oxford University Press, 1994), pp. 146-147. (٧)

٥٢- وبطبيعة الحال أضيف معنى جديد لمسؤولية الدول؛ فقد اتسع نطاقها وزاد محتواها كثيراً عن ذي قبل، بل دخلت مجالات لم تستكشف قط من قبل. والمشروع الحالي يتضمن مجموعة من المواضيع الجديدة التي قد تعتبر جميعها على صلة بالتطوير التدريجي للقانون الدولي.

٥٣- وأما كلمة "ينسب" فهي، وفقاً لقول سابق، عنصر أساسي من عناصر مسؤولية الدول التي تنشأ عن فعل أو عن عدم القيام بفعل في انتهاك للقانون الدولي والتي تعزى إلى الدولة. ويعالج الفصل الثاني من الجزء الأول من مشروع المواد أفعال الدول في إطار القانون الدولي، ولكن بدلاً من كلمة "ينسب" تستخدم في هذا الفصل كلمة "تعزى". وبالتالي فإن سلوك أجهزة الدولة، أو سلوك كيانات أخرى ممنوحة صلاحية ممارسة عناصر من عناصر سلطة الحكومة، وسلوك الأشخاص الذين يتصرفون في الواقع بالوكالة عن الدولة، يعتبر من أفعال الدول. وذكر أن كل إخلال بالواجب من جانب الدول لا بد له من أن ينشأ عن فعل أو عن عدم القيام بفعل من جانب جهاز أو أكثر من أجهزة الدولة وموضوع مسؤولية الشخص الاعتباري تحيط بها فئات من فئات نسبة الفعل.

٥٤- ويتسم الفصل الثاني من الباب الأول من مشروع المواد بأهمية بارزة في موضوع مسؤولية الدول ويعتبر أيضاً ضرورياً لفهم المادة ١٩ فهما أوضح. والمهمة الأساسية هي تحديد متى ينبغي اعتبار الدولة، بموجب القانون الدولي، فاعلة الفعل. ما هي الأفعال أو ما هو عدم القيام بالأفعال الذي يمكن اعتباره من حيث المبدأ سلوكاً من سلوك الدولة، وفي أي الظروف ينبغي أن يعزى هذا السلوك إلى الدولة كشخص من أشخاص القانون الدولي؟ بعبارة أخرى، إن الفصل الثاني يتحدث عن النسبة والعزو. وقال إن التعليق تناول مخاوفه إزاء موضوع المادة ١٩، أي إنه لا يمكن للدولة أن تفعل فعلاً إلا من خلال فعل أو عدم القيام بفعل من قبل أفراد أو مجموعات من الأفراد.

٥٥- وقد أثرت سابقاً نقطة بشأن قيام الأفراد بدور من حيث المسؤولية أو الذنب. ووفقاً للرأي الكلاسيكي فإن الدول وحدها هي أشخاص القانون الدولي، أما الأفراد فلا يمكن اعتبارهم أكثر من أغراض للقانون الدولي. أما الرأي المقابل لذلك فهو أن الأفراد يعتبرون من أشخاص القانون الدولي وليس مجرد أغراض للقانون الدولي. والموقف الوسط أو الرأي الحديث فيؤكد أنه بالرغم من أن الدول تعتبر عادة أشخاص القانون الدولي، يتعين أيضاً أن يصبح الأفراد إلى حد ما من أشخاص القانون الدولي. فقد قضت محكمة نورمبرغ، مثلاً، بأن "الجرائم التي تشكل انتهاكاً للقانون الدولي ارتكبتها رجال وليس كيانات مجردة، ولا يمكن إنفاذ أحكام القانون الدولي إلا بمعاقبة الأفراد الذين ارتكبوا هذه الجرائم"^(٨).

٥٦- و"الكيان المجرد" هو بالطبع الدولة التي كان الأفراد الجناة، مثل مسؤوليها، من رعاياها. فعزو انتهاك لالتزام دولي أو ارتكاب فعل غير مشروع دولياً إلى دولة يشمل بصفة تلقائية الأفراد الذين ارتكبوا هذه الأفعال. ومن السهل إيراد أمثلة من التاريخ القريب على فظائع ارتكبتها قادة الدولة. ففي ألمانيا في زمن الحرب العالمية الثانية لم يعرف مجتمع محلي على مقربة من معسكر اعتقال سبي الصيت بما كان يجري في هذا المعسكر قبل نهاية الحرب. والنقطة المراد قولها هي أن قادة الدولة، في بعض الحالات، يرتكبون أفعالاً على أعلى مستويات السلطة دون أن تدرك الغالبية العظمى من السكان ما الذي يجري. وينبغي أن يكون القادة أو بعض الهيئات أو

(٨) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٨.

الكيانات القائمة داخل الدولة التي يرتكب مسؤولوها جرائم بشعة مسؤولين عن أفعالهم التي تعتبر من أفعال الدولة لأنها منسوبة إلى الدولة. غير أنه لا يستطيع أن يتصور إدانة الدولة كمجربة. والتاريخ مليء بقيادة أنيطت بهم سلطات الدولة وجلبوا العار لدولهم .

٥٧- أما فيما يتعلق بالمقارنة مع الحالة المحلية فإن المقرر الخاص حذر من الخلط بين استخدام مصطلح الجريمة الدولية في هذا السياق وبين تطبيقه في صكوك دولية أخرى أو في نظم قانونية وطنية، ولكنه أكد أنه من الصعب رفض التجربة الدولية الواسعة في ميدان الجريمة والمعاقبة عليها رفضاً سريعاً على هذا النحو. وصحيح أن اقتراح اللجنة فئة جرائم الدولة يعني دخولها إلى مجال غير معروف في معظمه. ولكن جاذبية مفهوم الجرائم الدولية، لا سيما في حالة الأفعال غير المشروعة الأشد خطورة مثل الإبادة الجماعية لا يمكن فصلها عن التجربة الإنسانية بوجه عام. والمفهوم الكامن في ذلك، وهو مفهوم الجريمة الخطرة ضد المجتمع كمجتمع والتي تستدعي الإدانة والمعاقبة الأخلاقية والقانونية، ينبغي له بمعنى ما وبدرجة ما أن يكون مشتركاً بين الجرائم الدولية للدول وغيرها من أشكال الجريمة. وإذا لم يكن مشتركاً على هذا النحو، وجب عندئذ تجنب مفهوم "الجرائم" ومصطلح "الجريمة". وإضافة إلى ذلك، يذكر أنه لدى النظر في طريقة الرد على الجرائم التي ترتكب ضد أسرة الدول ككل نشأ العديد من المشاكل نفسها التي نشأت في سياق القانون الجنائي العام (الفقرة ٧٥ من التقرير الأول). وبعبارة أخرى، لا يمكن النظر في الجرائم الدولية بمعزل عن الجرائم المحلية .

٥٨- هل تتناول المادة ١٩ أفعالاً تشكل جريمة دولية؟ وإذا لم تكن تشكل جريمة دولية، فهل تكون أفعالاً غير مشروعة؟ وحالما أدخل مفهوم الجريمة اتخذت الأمور طابعاً مختلفاً اختلافاً تاماً. وينبغي للمتطلبات المادية للقانون الجزائي أن تبين تماماً ما هي الجريمة المنسوبة؛ وإلا لما خضع أحد للولاية. وإذا افترضنا أن الصيغة دقيقة، أصبحت مقاضاة الدولة مشابهة لمقاضاة الفرد، ولكن من في الدولة يواجه التهم أمام محكمة دولية؟ من الواضح أن وجه الشبه المحلي لا يمكن رفضه .

٥٩- وقال إنه لا يتفق تماماً ومنطق المقرر الخاص بشأن تجريم مسؤولية الدول كما عبر عنه في الفقرات ٨٣ إلى ٨٦ من تقريره الأول. ورأى أن نجاحاً كبيراً قد تحقق في مقاضاة مرتكبي هذه الجرائم موضع البحث، والمثال الكلاسيكي على ذلك هو نورمبرغ. وفي محكمة نورمبرغ، حاجج البعض بالقول إن التهم وجهت ضد أشخاص معينين لأنهم خسروا الحرب. غير أن السبب في الواقع هو أنهم انتهكوا مبادئ تعتبر أساسية في حماية المصالح الأساسية للمجتمع الدولي، وهذه المبادئ أساسية بدرجة تقتضي اعتبار أفعالهم جرائم .

التعاون مع الهيئات الأخرى (تابع)

[البند ٩ من جدول الأعمال]

الزيارة التي قام بها رئيس محكمة العدل الدولية

٦٠- الرئيس رحب بالقاضي شوبيل، رئيس محكمة العدل الدولية، في زيارته إلى اللجنة. والقاضي شوبيل عضو سابق في اللجنة وكان مقرراً خاصاً لها في موضوع قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. وأعرب باسم أعضاء اللجنة عن سروره العظيم بالترحيب به ترحيباً حاراً. فحضوره يذكر بالصلوات الشخصية بين محكمة العدل الدولية ولجنة القانون الدولي وبالتفاعل المثمر بين هاتين الهيئتين .

٦١- السيد شويبل (رئيس محكمة العدل الدولية) أعرب عن سروره لتمكنه مرة أخرى من المشاركة في مداولات اللجنة قائلًا إنه سيقدم وصفاً موجزاً لمجمل الأعمال الحالية في محكمة العدل الدولية. فهناك في الوقت الحاضر أمام المحكمة ١٠ قضايا تنتظر البت فيها، وهذه حالة تختلف اختلافاً ملحوظاً عن الحالة التي كانت قائمة عندما ترك اللجنة في عام ١٩٨٠ ليشغل مقعده في المحكمة في أوائل عام ١٩٨١ عندما لم يكن أمام المحكمة إلا قضية واحدة.

٦٢- وإحدى القضايا المعروضة حالياً على المحكمة هي قضية رسم الحدود البحرية ومسائل إقليمية بين قطر والبحرين^(٩). وتتعلق هذه القضية بنزاع حدودي يمكن اعتباره عملاً "عاديًا" من أعمال المحكمة، ولكنها قضية غير عادية من حيث شمولها الأرض والماء. ولهذه القضية أهمية عظيمة للدولتين المعنيتين. وعلى نحو غير عادي، أصدرت المحكمة حكمين يتصلان بالاختصاص والقبول^(١٠). فالقضية تنطوي على تعقيدات استثنائية تماماً، والمسائل الموضوعية القائمة فيها معقدة تعقيداً كبيراً وأدت إلى مرافعات مطولة.

٦٣- ثم أقيمت قضيتان متصلتان في مسائل تفسير وتطبيق اتفاقية مونتريال لعام ١٩٧١ نشأتا عن الحادث الجوي الذي وقع في لوكربي (الجمهورية العربية الليبية ضد المملكة المتحدة) و(الجمهورية العربية الليبية ضد الولايات المتحدة الأمريكية)^(١١) التي رفضت المحكمة فيهما أن تصدر أمر تدابير مؤقتة^(١٢). ولم تقرر المحكمة الاعتراضات على الاختصاص والقبول^(١٣). ومن الواضح أن هاتين القضيتين هما موضع اهتمام واسع جداً لدى المجتمع الدولي ليس فقط لأنهما تتعلقان بإنشاء اتفاقية دولية هامة ترمي إلى معالجة أعمال الإرهاب ضد الطيران المدني وبإدعاءات بشأن أبشع أشكال الإرهاب الدولي، بل أيضاً لأنهما تطرحان مسائل بالغة الأهمية بشأن العلاقة بين سلطة المحكمة وبين سلطة مجلس الأمن.

٦٤- والقضية الرابعة هي قضية منصات النفط (جمهورية إيران الإسلامية ضد الولايات المتحدة الأمريكية)^(١٤). وتزعم إيران أن تدمير بعض منصات النفط في الخليج على أيدي قوات الولايات المتحدة في أثناء حرب إيران والعراق كان تدميراً غير مشروع. وهنا أيضاً قدم اعتراض على الاختصاص ولكن المحكمة أقرت الاختصاص مرة أخرى. وأثارت الولايات المتحدة ادعاءات مضادة ضد إيران زاعمة فيها قيام إيران بأعمال غير مشروعة بتدميرها التجارة المحايدة في الخليج في أثناء الحرب بين إيران والعراق لأن تلك الأفعال كان لها أثر ضار بمصالح

(٩) Order of 1 February 1996, I.C.J. Reports 1996, p. 6.

(١٠) Jurisdiction and Admissibility, Judgment, I.C.J. Reports 1994, p. 112; & ibid., I.C.J. Reports 1995, p. 6.

(١١) Order of 22 September 1995, I.C.J. Reports 1995, p. 282; & ibid., p. 285.

(١٢) Provisional Measures, Order of 14 April 1992, I.C.J. Reports 1992, p. 3; & ibid., p. 114.

(١٣) Preliminary Objections, Judgment, I.C.J. Reports 1998, p. 9; & ibid., p. 115.

(١٤) انظر الجلسة ٢٥٣٣، الحاشية ٧.

الولايات المتحدة. وقد قبلت المحكمة بعناصر من تلك المزاعم المضادة^(١٥). وبالتالي قررت المحكمة أن لها اختصاص بشأن بعض المطالب الإيرانية وليس بشأنها جميعاً وبشأن بعض المطالب المضادة المقدمة من الولايات المتحدة.

٦٥- والقضية الخامسة المعروضة على المحكمة في الوقت الحاضر تتعلق بـ تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، وهي قضية رفعتها البوسنة والهرسك ضد يوغوسلافيا. وأصدرت المحكمة أمري تدابير مؤقتة^(١٦)، وأقرت اختصاصها في المسألة وقبلت مزاعم مضادة مقدمة من يوغوسلافيا^(١٧). وزعمت حكومة البوسنة والهرسك أن يوغوسلافيا شجعت الإبادة الجماعية في إقليمها؛ وزعمت حكومة يوغوسلافيا أن الجانب البوسني شجع الإبادة الجماعية للصرب الذين يعيشون في إقليمه. وينتظر حالياً إصدار بيان بالوقائع.

٦٦- والقضية السادسة المعروضة على المحكمة تتعلق بـ نزاع حدودي بري وبحري بين الكامبيرون ونيجيريا. فقد زعمت حكومة الكامبيرون أن القوات النيجيرية احتلت أجزاء من إقليمها في نقاط مختلفة على طول الحدود. وأصدرت المحكمة تدابير مؤقتة^(١٨)، وكان مجلس الأمن قد تناول هذه المسألة^(١٩)، وكان الأمين العام قد أرسل فريق تحقيق إلى المنطقة. وفي هذه الأثناء، اعترضت نيجيريا على الطلب الأصلي الذي قدمته الكامبيرون، وتنتظر المحكمة في الوقت الحاضر في الاعتراض المقدم من نيجيريا.

٦٧- والقضية السابعة هي قضية الولاية في مسألة مصائد الأسماك (إسبانيا ضد كندا)^(٢٠)، وكانت قد قدمت في أعقاب احتجاج قارب صيد إسباني على مقربة من المنطقة الاقتصادية الخالصة الكندية. وقد اعترض على اختصاص المحكمة ومن المقرر تناول المسألة في حزيران/يونيه ١٩٩٨.

٦٨- والقضية الثامنة هي قضية جزيرة كاسيكي/سيدودو (بوتسوانا/ناميبيا) التي تعتبر في جوهرها نزاعاً حدودياً بين بوتسوانا وناميبيا. والقضية التاسعة تتعلق بـ اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (باراغواي ضد الولايات المتحدة الأمريكية)^(٢١). فقبل الموعد المحدد لإعدام مواطن من باراغواي في الولايات المتحدة بأيام قدمت حكومة باراغواي طلب إصدار تدابير مؤقتة تشمل وقف الإعدام وذلك كي يمكن الاستماع إلى وقائع قضية باراغواي عندما

(١٥) Counter-Claim, Order of 10 March 1998, I.C.J. Reports 1998, p. 190.

(١٦) Provisional Measures, Order of 8 April 1993, I.C.J. Reports 1993, p. 3; & ibid., Order of 13 September 1993, I.C.J. Reports, 1993, p. 325.

(١٧) انظر الجلسة ٢٣٣٢، الحاشية ٢٠.

(١٨) Provisional Measures, Order of 15 March 1996, I.C.J. Reports 1996, p. 13.

(١٩) انظر S/1996/150.

(٢٠) Order of 2 May 1995, I.C.J. Reports 1995, p. 87.

(٢١) Provisional Measures, Order of 9 April 1998, I.C.J. Reports 1998, p. 248.

يكون المتهم لا يزال قيد الحياة. وحاجبت حكومة باراغواي قائلة إن المتهم لم يبلغ قط بحقه في استشارة قنصل باراغواي. وبناء على ذلك، تصرف طرفا النزاع والمحكمة نفسها بسرعة استثنائية نظراً لكون الإعدام وشيكاً. وأصدرت المحكمة أمر تدابير مؤقتة للحماية تقول فيها إنه لا ينبغي إعدام المتهم إلى أن تُقِيم وقائع الطلب. غير أن المحكمة العليا بالولايات المتحدة وحاكم الولاية رفضا تأجيل التنفيذ وأعدم المتهم في الوقت المقرر. وتواصل حكومة باراغواي دفع قضيتها التي من المقرر الاستماع إليها في عام ١٩٩٩ .

٦٩- وآخر هذه القضايا المعروضة على المحكمة في الوقت الحاضر قضية تتعلق بـ مشروع غابنشيكوفو - ناغيماروس. وكان قد تقرر أنه في حالة عدم تمكن الدولتين المتقاضيتين من تسوية خلافتهما وجب أن يكون لهما حق الرجوع إلى المحكمة. ويبدو أن المسألة لم تسو تسوية تامة ولذلك ينتظر اتخاذ مزيد من الإجراءات القانونية .

٧٠- ومع أن ازدياد عبء القضايا المرفوعة إلى المحكمة كان موضع ترحابها بوجه عام إلا أن الأعمال الإضافية أدت حتماً إلى تأخير متطاول بصورة متزايدة في النظر في القضايا. وفي المتوسط، يمكن للدول أن تتوقع حالياً الانتظار نحو أربع سنوات بين رفع الدعوى وبين صدور الحكم النهائي. وأدى هذا التأخير إلى قدر من التلمل داخل المحكمة وخارجها يمكن تفهمه. والمشكلة الأساسية هي أن الموارد المتاحة للمحكمة لم تزد زيادة تتناسب والطلب على خدماتها. فأقسام الترجمة ودائرة المحفوظات ظلت على حجمها الذي كانت عليه في أوائل الثمانينات. وخلافاً لقضاة المحاكم المخصصة التي تنشئها الأمم المتحدة فإن قضاة محكمة العدل الدولية ليس لديهم كتبة ولا توجد هيئة للسجل لمساعدتهم فردياً. والموظفون القانونيون لا يتجاوز عددهم الإجمالي ستة موظفين. أما اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية والجمعية العامة فلم تتمكن من زيادة الموارد المخصصة للمحكمة، بل خفضت هذه الموارد في السنوات الأخيرة .

٧١- وفي المقابل، اتخذت المحكمة ذاتها عدداً من الخطوات الرامية إلى التعجيل في إجراءاتها. وعلى أساس تجريبي، لا يطلب إلى القضاة مثلاً تقديم مذكرات فردية في مراحل معينة من مراحل القضايا المتعلقة بالاختصاص والقبول، وهذا يوفر وقتهم ووقت المترجمين. وتُشجع الدول حالياً على تقديم ادعاءاتها على نحو متعاقب بدلاً من تقديمها في الوقت ذاته، وهذا يشجع الدول على الكشف عن أكبر قدر من المعلومات في أسرع وقت ممكن بدلاً من الانتظار باستمرار لرؤية الأدلة التي يدفع بها الطرف الآخر. وتُحث الدول أيضاً على التقليل من مرفقات الادعاءات التي تستغرق ترجمتها وقتاً كبيراً. واعتمدت المحكمة أيضاً سياسة ليبرالية بدرجة أكبر إزاء قبول الوثائق بعد تقديم الادعاءات المكتوبة النهائية .

٧٢- السيد لوكاشوك تسأل عما إذا كانت المحكمة قادرة على الاستفادة من مشاريع المواد التي تعتمدها لجنة القانون الدولي.

٧٣- السيد شويبل (رئيس محكمة العدل الدولية) قال إن المحكمة اعتادت على مر السنين أن تعلق أهمية كبيرة على الاتفاقيات التي تضعها اللجنة. ومشاريع المواد هي بالطبع مجرد مشاريع ولا يمكن بالتالي إعطاؤها

نفس الوزن الذي يعطى للنصوص النهائية، ولكن في الحالات التي يتفق فيها أطراف النزاع على اعتبار بعض مشاريع المواد نصاً قانونياً مرجعياً في نقطة معينة تعطي المحكمة بطبيعة الحال وزناً مناسباً لها.

٧٤- السيد الخصاونة تساءل عما إذا كان يمكن أن يطلب إلى الدول المتقاضية أن تساهم في تكاليف تجهيز وترجمة الوثائق الضخمة في المحكمة.

٧٥- السيد شوييل (رئيس محكمة العدل الدولية) قال إن إمكانية تحويل عبء الترجمة إلى الدول المتقاضية كان قد طرق قبل سنوات قليلة، عندما كانت الأزمة المالية في الأمم المتحدة في أسوأ حالها. ورأت المحكمة آنذاك أن هذا الطلب من شأنه أن يضع عبئاً غير مناسب وغير منصف على بعض الدول النامية التي لم تكن لغتها الرسمية الإنكليزية أو الفرنسية، وهما لغتا العمل في المحكمة. أما الممارسة الحالية فهي الترحيب بتقديم الترجمات وعدم طلب الترجمة. ومن شأن إجراء المزيد من التخفيضات في الميزانية أن يترك آثاراً بالغة الضرر بأعمال المحكمة. وعندما ووجهت اللجنة الاستشارية لشؤون الإدارة والميزانية بهذه المسألة لم تكن مشجعة بصفة خاصة فيما يتعلق بالمحنة المالية للمحكمة، ولكن المحكمة لاحظت في الوقت نفسه أن الأمم المتحدة قد تمكنت من إيجاد موارد كافية لتمويل هيئات قضائية أنشئت مؤخراً.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٥

الجلسة ٢٥٣٩

يوم الثلاثاء، ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٥/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

ثم: السيد إيغور إيفانوفيتش لوكاشوك

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد البحارنة، السيد بيليه، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاندويوتي، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، و A/CN.4/488 و Add.1-3^(٢)،

و A/CN.4/490 و Add.1-7^(٣)، و A/CN.4/L.565، و A/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد غوكو قال إنه لا يكفي التأكيد بأن الدول، في نظر القانون الدولي، يمكن أن ترتكب جنایات، كما أن الأمر لا يتعلق، في المادة ١٩ (الجنایات الدولية والجنح الدولية)، بنقل قانون العقوبات الوطني إلى الصعيد الدولي؛ ولكن المسألة هي مجرد ترتيب نتائج أخطر على الانتهاكات التي تشكل جنایات دولية، وهي الانتهاكات التي لا تقتصر على علاقة ثنائية بين الدولة المجني عليها والدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع. وليس من الضروري أن تتحول المادة ١٩ إلى نص جنائي؛ ومن ثم، يمكن حذف جميع العناصر ذات الدلالات الجنائية.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

٢- ويشير المقرر الخاص في الفقرة ٨٩ من تقريره الأول (A/CN.4/490 و Add.1-7) إلى المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين؛ ورأى السيد غوكو أنه تجدر دراسة إمكانية تطبيق هذا المفهوم على سلوك الدول. وقال إنه يؤيد أيضاً الملاحظات الواردة في الفقرة ٩٣ من التقرير، كما يؤيد التوصية الواردة في الفقرة ٩٥ بحذف المواد ١٩ و ٥١ إلى ٥٣ من مشروع المواد. والواقع أن أي نظام للمسؤولية الجنائية للدول، بالمعنى الصحيح للعبارة، يجب أن يتضمن العناصر الخمسة الوارد بيانها في الفقرة ٨٥.

٣- وفيما يتعلق بتعريف الجناية، قال إنه، هو أيضاً، يقلقه أن صيغة المادة ١٩ غير دقيقة ولا تفي بالغرض؛ وهذان وجهان من أوجه النقص يمكن لأي محام ذي خبرة أن يستغلها بسهولة. ويمكن للجنة، إذا تخلّت عن مفهوم جناية الدولة واستعاضت عنه بمفهوم الانتهاك الخطير، أن تمضي في بحث موضوع المسؤولية دونما حاجة إلى تحديد العقوبات المرتبطة بالجناية. صحيح أن الفعل غير المشروع دولياً يمكن أن يزداد خطورة بسبب الظروف المشار إليها في الفقرتين ٢ و ٣، ولكن التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات (A/CN.4/488 و Add.1-3) بهذا الشأن زاخرة بالأفكار المفيدة. فقد رأت إحدى الدول، وهي الجمهورية التشيكية، في تعليقها بصدد الفصل الرابع من الباب الثاني من مشروع المواد، على سبيل المثال، أن الفكرة القائلة بأن انتهاك التزام أساسي في سبيل حماية المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي يعتبر جناية، هي فكرة تدل على تقييم سياسي لا على تقييم قانوني. ورأت حكومة دولة أخرى، وهي إيطاليا، أن المادة ١٩ إيجابية من حيث أنها تبين المعايير التي تسمح بتحديد ماهية الأفعال غير المشروعة، دون "بلورة" الجنايات الدولية. ورأت حكومة أخرى، هي أيرلندا، في تعليقاتها بصدد المادة ١٩، أنه ليس من الواضح ما إذا كان المجتمع الدولي يعترف بأن مسؤولية الدول الناتجة عن أفعال العدوان المحظورة تندرج ضمن فئة محددة، هي فئة "الجنايات"، كما أن تعريف العدوان الذي اعتمدته الجمعية العامة^(٤) لا يجيز القول بأن الدول تعترف بأن فعل العدوان يشكل جناية. وكان ماثلاً في الأذهان لدى اعتماد الفقرة ٢ من المادة ٥ من التعريف، دور منظمة الأمم المتحدة، ولا سيما دور مجلس الأمن، في الحفاظ على السلم والأمن الدوليين. ورأت حكومة أيرلندا أنه لا يجوز الاستناد إلى وجود التزامات في مواجهة الكافة لإثبات وجود المسؤولية الجنائية الدولية للدولة؛ ومن الجدير بالذكر أن محكمة العدل الدولية لم تذكر في أي موضع من المواضع في حكمها الصادر في قضية شركة سكك حديد برشلونة أن هناك صلة بين الإخلال بالتزام في مواجهة الكافة وبين إسناد المسؤولية الجنائية إلى الدولة. وأياً كان الأمر، فإن ملاحظات أيرلندا تعتبر، في رأي السيد غوكو، مقنعة تماماً فيما يتعلق بالمادة ١٩.

٤- السيد البحارنة قال إنه لا يمكنه أن يؤيد بأي حال من الأحوال استنتاجات المقرر الخاص ولا التوصية الواردة في الفقرتين ٩٤ و ٩٥ من تقريره الأول. ذلك أن مفهوم "الجناية الدولية" مكرس في مشروع المادة ١٩ منذ أن اعتمدتها اللجنة بالإجماع في القراءة الأولى في عام ١٩٧٦^(٥). وقد أشار الفقه القانوني إلى هذا المفهوم حين أقر بوجود نظم مختلفة لمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً؛ وحظي المفهوم بقدر من التأييد في ممارسات

(٤) انظر الجلسة ٢٥٣٤، الحاشية ٦.

(٥) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٧.

الدول، على الأقل فيما يتعلق بجرائم مثل العدوان أو الإبادة الجماعية. وفضلاً عن ذلك، يعترف المقرر الخاص ذاته، في الفقرة ٩٠ من تقريره، بأن عدداً من الدول يواصل تأييد التمييز بين الجنايات والجنگ الوارد في المادة ١٩؛ كما أنه ذكر في الفقرة ٤٤ من التقرير أن غالبية الدول التي أدلت ببيانات في مناقشات اللجنة السادسة بشأن هذه النقطة في الفترة ١٩٧٦-١٩٨٠ أبدت التمييز بين الجنايات والجنگ بل جذبت غالبية أكبر ضرورة مراعاة التمييز بين درجة خطورة الأفعال غير المشروعة. وتؤكد الفقرة ٤٥ كذلك على أنه، عقب اعتماد البابين الثاني والثالث من مشروع المواد، عالجت جميع الحكومات التي قدمت تعليقات مسألة الجنايات الدولية. وحسبما ذكر المقرر الخاص، يوجد انقسام واضح في الآراء، سواء بين الدول أو في إطار الفقه القانوني، ولكن لا بد من التسليم بأن مسألة الجنايات الدولية للدول لا تزال موضوع الساعة. واستشهد السيد البحارنة بالفقرات (٤٣) و(٤٦) و(٤٧) و(٥١) و(٥٤) و(٥٦) من التعليق على المادة ١٩، وذكر بأن اللجنة خلصت إلى أنها، إذا أعدت مشروع اتفاقية يستبعد نظام المسؤولية، ستكون قد أخفقت بشكل واضح في تحقيق ما يُنتظر منها؛ ورأى أن اللجنة لا تستطيع اليوم إغفال ما حدث من تطور على مدى ربع قرن فيما يتعلق بالجنايات الدولية للدول. ولا يجوز لها أن تطرح جانباً ما تم إنجازه بحسن نية وبصعوبات واضحة، بسبب اختلاف في الآراء حول تعبير "الجناية الدولية"، بالرغم من أنه تعبير مكرس في الفقه القانوني وفي ممارسات الدول وكذلك، إلى حد ما، في السوابق القضائية. صحيح أن بعض الدول تعترض على مفهوم الجناية الدولية وترغب في حذف المادة ١٩ على أساس أن مجلس الأمن والمحكمة الجنائية الدولية المزمع إنشاؤها يمكنهما الاهتمام بهذه الأفعال. ذلك أن مجلس الأمن، بصفة خاصة، مخول بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة بالنظر في الحالات التي تشكل تهديداً للسلم أو انتهاكاً له، مثل الأعمال العدوانية والأعمال الإجرامية الأخرى المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ١٩. وهذه المقولة صحيحة، ولكن مجلس الأمن يهتم بالجوانب السياسية للجنايات المشار إليها؛ أما تحديد الحلول القانونية والقضائية فهو من اختصاص نظام مسؤولية الدول. وفضلاً عن ذلك، لم تكن ممارسات مجلس الأمن متسقة على الإطلاق تجاه الحالات المعنية، كما أن أعضاء المجلس الدائمين منعوا المجتمع الدولي في كثير من الأحيان، ومن خلال استخدام حق الاعتراض (الفيتو)، من اتخاذ تدابير فعالة ضد دول اشتركت في ارتكاب جنایات دولية، حسبما أشار المقرر الخاص إلى ذلك في الفقرة ٥٩ من تقريره. إن تحديد نظام واجب التطبيق على الجنايات الدولية، لا يمس بأي شكل من الأشكال الميثاق ولا النظام الخاص للتدابير الذي ينص عليه الميثاق في حالات معينة.

٥- وأضاف السيد البحارنة قائلاً، بعد أن أشار إلى أن المقرر الخاص بيّن في الفقرة ٧٠ من تقريره الأول خمسة نهج ممكنة لإزاء مسألة المسؤولية الجنائية للدول، إن المقرر الخاص يبالغ جداً حين يرى، لأسباب واردة في الفقرة ٨٥ من تقريره، أن النهج المطبق في مشروع المواد بالصيغة التي اعتمد بها في القراءة الأولى غير ملائم. والواقع أن واضعي المادة ١٩ لم يقصدوا على الإطلاق معالجة هذه الجوانب المعقدة التي يتسم بها ما يسميه المقرر الخاص "تجريم" مسؤولية الدول. بل كان هدفهم هو مجرد تعريف مفهوم "الجناية الدولية" بلغة قانونية بسيطة وعامة في إطار نظام المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً. والتعليق على المادة ١٩ واضح من حيث المقصود بتعبير "الجناية الدولية". فلم يكن المطلوب هو وضع "مدونة جرائم" نظراً لأنه لا يجوز مقاضاة الدول وهيئاتها. وقال السيد البحارنة إنه يفهم المنطق الذي عبرت عنه اللجنة في الفقرة (٦٠) من التعليق على المادة ١٩، لأن هذا النص لا يهدف إلى وضع تعريف شامل لجريمتي العدوان أو الإبادة الجماعية كما أنه لا يهدف إلى أن يعرف على

وجه الدقة فنتي الأفعال غير المشروعة دولياً، وهما الجنايات الدولية والجنگ الدولية. وحسبما ورد في الفقرة (٦١) من التعليق على المادة ١٩، اختارت اللجنة أن تسترشد بالنظام الذي اعتمدته أولاً ثم بمؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات^(٦)، بغية تحديد القواعد "الأمرة" في القانون الدولي، أي وضع نظام يقتصر على بيان معيار أساسي لتحديد الالتزامات الدولية. وتعتبر الفقرة ٢ من المادة ١٩ مفيدة من حيث أنها تضع معياراً موضوعياً لتعريف الجناية الدولية، التي تترتب عليها نتائج قانونية أشد خطورة حين يعترف لها "المجتمع ذاته بأكمله" بهذا الوصف. وبدون هذا الاعتراف الذاتي تظل الفقرة معطلة. غير أن هذا الاعتراف، الذي لا يشترط فيه أن يكون بالإجماع، يمكن أن يعزز بقرار من الجمعية العامة تعرب فيه عن قلقها إزاء الفعل المعني واستنكارها له. ويمكن القول، بتعبير آخر، إن القرار قرار سياسي جماعي يحرك إجراءات مقاضاة الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع. وعندئذ ستترتب النتائج القانونية المعروفة في المواد ٥١ إلى ٥٣، بكل صرامتها. وفي نهاية المطاف، يؤول الإجراء إلى محكمة العدل الدولية التي يكون عليها أن تقرر ما إذا كانت هناك جناية دولية قد ارتكبت بالفعل.

٦- وقال السيد البحارنة إنه راض عن المادة ١٩ التي اعتبرها ثمرة جهد معقول وتدرجي لتدوين مفهوم الفعل غير المشروع دولياً، سواء كان هذا الفعل في شكل جنحة أو في شكل جناية. ولهذا السبب، فإنه يدعو زملاءه بإصرار إلى مقاومة ما دعاهم إليه المقرر الخاص من حذف هذه المادة. فهي تشكل، في نظر السيد البحارنة، القاعدة الذهبية لمسؤولية الدول. وهي تزخر، إلى جانب التعليق المقترن بها، بأفكار عصرية وتقدمية عما ينبغي أن تكون عليه مسؤولية الدول في المستقبل، على الرغم من أنها صيغت منذ أكثر من ٢٠ عاماً.

٧- ومن ناحية أخرى، قال السيد البحارنة إنه لا يفهم السبب في النظر إلى مفهوم الجناية الدولية على أنه موضوع يحظر تناوله ويتخوف منه ممثلو الحكومات في اللجنة السادسة. فرجال القانون الذين تتألف منهم اللجنة يجب أن تكون لديهم فكرتهم الخاصة عن التطوير التدريجي للقانون الدولي وأن يواصلوا بجرأة المسار الذي بدأ في عام ١٩٧٦. وما لم يفعلوا ذلك، فسيسود الانطباع بأنهم يسرون في عكس اتجاه التاريخ وتطور القانون الدولي. وفي كثير من الأحيان، يسعى المقررون الخاصون إلى إرضاء الجميع ولا يكون أمامهم حل سوى تلطيف النص توخياً للتوافق ولكن على حساب الجودة. ومن هذا المنطلق، يسعى المقررون الخاصون إلى وضع نص يمثل "الحد الأدنى" الذي يمكن اعتماده بالأغلبية البسيطة للأعضاء. وهذا هو موقف "الاختزال إلى الحد الأدنى" الذي تتخذه اللجنة أمام كل مشروع من مشاريع المواد. ولكن أعضاء اللجنة، في الدورة الثامنة والعشرين، عام ١٩٧٦، كانوا بلا شك أكثر شجاعة وأكثر "تقدماً" فاعتمدوا بالإجماع ودون أي صعوبة المادة ١٩ التي يرغب عدد من الأعضاء حالياً في حذفها.

٨- وفيما يتعلق بالنتائج المترتبة على الجنايات الدولية والوارد تعريفها في الفقرة ٣ من المادة ٤٠ (المقصود بالدولة المضرورة) والمواد من ٥١ إلى ٥٣، يوصي المقرر الخاص بإعادة النظر في الحكم الأول وبحذف الحكمين الآخرين بغية نفي صفة التجريم عن مسؤولية الدول، حسبما ذكر في الفقرات ٩١ إلى ٩٣ من تقريره الأول. وانتقد

(٦) انظر الجلسة ٢٥٢٦، الحاشية ١٧.

السيد البحارنة المواد المشار إليها لأنها عاجلت مسألة النتائج القانونية معالجة سيئة. ولكن، إذا افترضنا أنه سيتم الإبقاء على المادة ١٩، فإن هذه الأحكام تبدو مقبولة على الرغم من أوجه القصور التي أبرزها المقرر الخاص. وفضلاً عن ذلك، ليس من المرجح أن اللجنة ستتمكن، بسياستها المتمثلة في الأخذ بالحل الوسط والحد الأدنى، من إعداد مشاريع مواد أفضل من مشاريع المواد التي اعتمدت في عام ١٩٧٦ بعد مناقشات حامية؛ ولم تعتمد بالإجماع وإنما بالأغلبية البسيطة. ومشاريع المواد هذه تمثل حلاً وسطاً بالفعل؛ ولن يؤدي المزيد من التساهل إلا إلى تدهور جودتها.

٩- واختتم السيد البحارنة هذا الجزء من كلمته قائلاً إنه مقتنع بأن المادة ١٩ والفصول من الأول إلى الثالث من الباب الثاني، وكذلك الباب الثالث المخصص لتسوية المنازعات، المقدمة إلى الجمعية العامة في دورتها الثامنة والأربعين، عام ١٩٩٦، تعتبر جيدة بالقدر الذي تسمح به الظروف الحالية وليس من المفيد فتح باب النقاش حولها من جديد، بل سيكون ذلك بمثابة كارثة.

١٠- وفيما يتعلق بالجناية الدولية للدولة، التي يسميها المقرر الخاص بحق الجريمة التي لا تعلن عن اسمها فإنها لا تتضمن، في ضوء التحليل الدقيق، أي نتيجة قانونية ذات طابع جنائي. بل إن المقرر الخاص ذاته، الذي انتقد بشدة الفقرة ٢ من المادة ١٩، يسلّم في نهاية الفقرة ٥١ من تقريره الأول بأن الآثار المترتبة على الجنايات الدولية هي آثار تافهة نوعاً ما. ذلك أن البابين الثاني والثالث من مشروع المواد يوضحان بالفعل أن نتائج الجناية الدولية، المعروضة في المواد ٤١ إلى ٥٣، هي نتائج مدنية أساساً. ومن ناحية أخرى، تحدد المواد ٥١ إلى ٥٣ صراحة الالتزامات المترتبة على نتائج الجناية الدولية. وليس لهذه الالتزامات أي طابع عقابي، خاصة وأنه لا توجد حتى الآن محكمة مختصة لفرض العقوبات. والواقع أن الفكرة التي يقوم عليها مفهوم الجناية الدولية التي ترتكبها دولة هي فكرة الردع، بالمعنى المفهوم من الردع النووي، وهي فكرة يقصد بها عدد معين من الدول المتهورة. وقال السيد البحارنة إنه يأمل أن يكون قد أثبت أن مفهوم الجناية الدولية كما هو مبين في المادة ١٩ هو مفهوم حميد رغم أن تسميته تبعث على القلق. وأي نظام لمسؤولية الدول لا يأخذ هذا المفهوم القانوني في الاعتبار يكون عديم المعنى ورجعياً. فالمادة ١٩ تشكل بالفعل تقدماً هاماً ينبغي عدم التفريط فيه.

١١- وقال السيد البحارنة إنه ليس على لجنة القانون الدولي تدوين موضوع مسؤولية الدول فيما يتعلق بالجناح الدولية لأن هناك وفرة في الفقه القانوني والمؤلفات القانونية حول هذا الموضوع، سواء تعلق الأمر بالقانون العرفي أو بالسوابق القضائية أو بقرارات التحكيم أو بالاتفاقيات أو باستنتاجات اللجان. وكون لجنة القانون الدولي لم تستطع استكمال أعمالها بشأن الجناح الدولية على مدى ٣٠ عاماً لم يمنع محكمة العدل الدولية ومحاكم أخرى من إصدار الأحكام والقرارات لتسوية الشكاوى بين الدول. لذلك فإن التحدي الحقيقي الذي يجب أن تواجهه اللجنة هو تدوين مفهوم الجناية الدولية: هذا هو التحدي الذي يواجهه هذا القرن.

١٢- ولكن، قبل البت في مصير المادة ١٩، يجب أن تطلب اللجنة من الجمعية العامة ولاية جديدة تأذن لها فيها بالمضي في هذا السبيل. ويجب عليها، على الأقل، أن تسمح للمقرر الخاص بتوزيع استبيان على الممثلين في اللجنة السادسة لالتماس آراء الحكومات حول ثلاثة أسئلة جوهرية هي: هل يرخّص للجنة بحذف المادة ١٩، وإذا

كان الأمر كذلك، فإلى أي مدى؟ هل يتعين إعادة صياغة المادة ١٩ بحيث تقتصر على تناول الجرح الدولية؟ وإذا كان الرد بالإيجاب، فما هو الأسلوب الذي يتعين على اللجنة أن تعالج به الفعل غير المشروع دولياً الذي يشكل جنائية دولية؟

١٣- السيد كروفورد (المقرر الخاص) لاحظ، بعد أن أوجز المناقشات حول الموضوع، أن مشروع المواد قيد البحث ليس مرضياً بمجمله بسبب الأسلوب الذي عالج به ما يسمى بالمجال العام للالتزامات المتعددة الأطراف. فهناك إجماع في اللجنة بأن الموضوع لا ينحصر في مجرد المسؤولية الثنائية حتى لو كانت هذه المسؤولية تشكل جزءاً منه. ومن الواضح أن الأهداف التي توختها اللجنة عندما صاغت المادة ١٩ لم تتحقق. وحسبما وردت الإشارة إليه في الفقرة ٦٧ من تقريره الأول، رفضت اللجنة في ذلك الحين بحزم نهج "القاسم المشترك الأدنى" إزاء الجرائم الدولية. غير أن هذا هو النهج الذي اعتمدته في نهاية المطاف. ولم يستنكر أحد من المدافعين بحرارة عن التمييز الوارد في الفقرة ٢ من المادة ١٩ بين الجنائية الدولية والجنحة الدولية هذا التغيير في الموقف.

١٤- وهذا هو السبب في أن اللجنة بتشكيلها الحالي تجد نفسها، لدى النظر في مشروع المواد في القراءة الثانية، أمام مشكلة في غاية الخطورة نشأت عن اختلاف الآراء حول المادة ١٩. وليس من المثمر بالنسبة للتيارات الفكرية المتعارضة السعي إلى إثبات تفوق نصف أعضاء اللجنة على النصف الآخر. فعدم الاتفاق واضح، ولكن إجراء تصويت دلالي لن يكون عديم المعنى فحسب وإنما هو أيضاً غير مرغوب فيه. ويمكن تفهم موقف السيد البحارنة الذي أعرب عن القلق إزاء التراجع من حل وسط إلى حل وسط آخر ولكن يمكن الرد عليه بالقول إن هذه عملية حتمية في هيئة يقوم عملها على أساس المداولات. ويجدر التنويه، من ناحية أخرى، بأن الحل الوسط الذي اعتمدته اللجنة بشأن المحكمة الجنائية الدولية كان ناجحاً إلى حد لا بأس به. ومن الواضح أن اللجنة، إذا اتبعت إجراءاتها العادية، أي إذا استندت إلى أعمال أفرقتها العاملة ولجنة الصياغة التابعة لها، تستطيع اقتراح حل بناء يمكن أن يكون بمثابة نقطة انطلاق للمناقشات بين الدول.

١٥- ورأى السيد كروفورد أن وفرة الأفكار حول هذا الموضوع تدل على مدى تعقد المشاكل التي تطرحها المادة ١٩ وعلى حقيقة المصاعب التي تثيرها الفقرة ٢ من هذه المادة. وللدلالة قبل كل شيء على تعقد مفهوم جنائية الدولة، أشار إلى الحالة التي يمكن أن يعتبر فيها نفس الفعل جنائية في رأي دولة ما وجنحة في رأي دولة أخرى لأن كل دولة منهما قد تأثرت بنتائجه تأثراً مختلفاً. أما فيما يتعلق بالمصاعب التي تثيرها الفقرة ٢، فقد أعلن عضو في لجنة القانون الدولي أنه ينبغي تقليص مشروع المواد بحيث يقتصر على المسؤوليات الثنائية. وعلى العكس من ذلك، أكدت غالبية الأعضاء على أنه توجد بالفعل التزامات تجاه المجتمع الدولي وأن مشروع المواد ينبغي أن يعتبر عن أشكال هذه الالتزامات في مجال المسؤولية الدولية. وقد ورث مشروع المواد عن نهج "القاسم المشترك الأدنى" خطأ تحويل الأشكال المتعددة الأطراف للمسؤولية إلى أشكال ثنائية أساساً: فالفقرة ٣ من المادة ٤٠ حولت الالتزامات المسماة متعددة الأطراف إلى سلسلة من الالتزامات الثنائية، فأدت بذلك إلى نشوء مشكلة خطيرة جداً، لا من الناحية النظرية فحسب بل أيضاً من الناحية العملية، هي الإذن للدول المضرورة - الدول المضرورة بوجه عام وليس الدول المضرورة بصورة مباشرة فقط - باتخاذ موقف بإرادتها المنفردة. وهذه هي النقطة التي شكلت حجر عثرة في طريق المقرر الخاص السابق بعد ثلاث سنوات من العمل، وهي التي دفعته إلى

الاستقالة. ولم تتجج لجنة القانون الدولي ولا الفريق العامل الذي أنشأته برئاسة السيد كروفورد نفسه، في إيجاد حل للصعوبات الإجرائية الهائلة التي يمكن أن تتمخض عن منح إذن لدول معينة، دون أي إشراف، بأن تمثل المجتمع الدولي.

١٦- ويبدو إجمالاً أن الأعضاء متفقون حول خمس نقاط رئيسية يعتزم السيد كروفورد تلخيصها واحدة تلو الأخرى. الأولى هي التمييز بين الجنايات والجنح الدولية الذي لا يرضي أحداً ويتعرض لانتقادات كثيرة. فقد ذكر عدد كبير من الأعضاء أن مصطلح "جريمة" قد يكون مصدراً للالتباس؛ ذلك أن من الواضح أنه مشوب بظلال الدلالات الجنائية التي ينطوي عليها. ولكن يبدو أن اللجنة مستعدة للنظر في أساليب أخرى لحل المشكلة غير أسلوب التفرقة القاطعة بين الجنايات والجنح.

١٧- والنقطة الثانية التي اتفق الأعضاء حولها هي مدى ملاءمة الفئات المحددة بشكل راسخ، وهي الالتزامات الناشئة عن القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة، علماً بأن من المسلّم به أن الفئة الأولى أضيق نطاقاً من الثانية. ويجدر التذكير بأن محكمة العدل الدولية، حين صاغت مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة في حكمها الصادر في قضية شركة سكك حديد برشلونة، اعتقدت أنها تتحدث عن تمييز أساسي وعن قواعد في غاية الأهمية. والواقع أن الأمثلة التي أوردتها في فتاها الشهيرة تندرج حالياً بوصفها من القواعد الأمرة. ومن المؤكد أن المحكمة لم تسع إلى إخضاع وجود الالتزامات في مواجهة الكافة لوجود صكوك متعددة الأطراف: فمن الواضح أن كون المعاهدة متعددة الأطراف لا يعني أن أحكامها واجبة التطبيق في مواجهة الكافة. وهذان المفهومان العصريان في مجال التزامات الدول يشكلان بالتأكيد وجهاً من أوجه التطوير التدريجي للقانون تترتب عليه نتائج في غاية الأهمية بالنسبة لموضوع مسؤولية الدول.

١٨- والنقطة الثالثة التي يوجد حولها، فيما يبدو، اتفاق عام في اللجنة هي، على وجه التحديد، أن مشروع المواد بصيغته الحالية لا يعطي هذه المفاهيم الأساسية حقها، ولا سيما المادة ٤٠ التي تحتاج بالتأكيد إلى إعادة صياغة. ومن الأسئلة الأخرى المطروحة السؤال المتعلق بمعرفة ما إذا كانت توجد حاجة، في مجال الالتزامات في مواجهة الكافة أو مجال القواعد الأمرة، إلى تحديد الفرق بين الانتهاكات الأشد خطورة والأقل خطورة. ولا شك في أن فرقاً من هذا القبيل يكون ذا معنى فيما يتعلق بالالتزامات في مواجهة الكافة. غير أن أهميته أقل وضوحاً فيما يتعلق بالقواعد الأمرة التي تثير، في المقابل، مشكلة الحد الأدنى الذي عنده تشكل حالة معينة جريمة إبادة جماعية أو جريمة ضد الإنسانية. ولا يمكن القول بأن القانون الدولي يفرق، داخل إطار كل فئة من هاتين الفئتين، بين درجات متفاوتة في الخطورة، بحيث يمكن أن توصف عندما تبلغ حداً معيناً من الخطورة بأنها جرائم خطيرة ضد الإنسانية أو جرائم خطيرة من جرائم الإبادة الجماعية. وفي هذا الصدد، تعتبر الفقرة ٣ من المادة ١٩ مصدراً للالتباس.

١٩- والعنصر الرابع الذي أسفرت عنه المناقشات هو إدراك ما ينطوي عليه تطبيق مشروع المواد من مشاكل خطيرة. ويتعلق الأمر، أولاً، بمشكلة سبقت الإشارة إليها وهي مشكلة تسوية المنازعات، ثم بمشكلة كانت موضع مناقشات مستفيضة في الدورات الماضية للجنة، هي مشكلة العلاقات بين الدولة المضرورة مباشرة والدول الأخرى،

التي تتطلب البحث بمزيد من التعمق. وهناك مشكلة أخرى، ظهرت بشكل غير مباشر ولكنها لا تقل أهمية عن سابقتها، هي أن الدول الأخرى ليست عادة الضحايا الأساسية لانتهاكات القواعد الأساسية وإنما الضحايا هم، في الواقع، السكان. ومثال ذلك انتهاكات القواعد الخاصة بالإبادة الجماعية أو القواعد الأساسية المتعلقة بحق الشعوب في تقرير المصير، وكذلك حالة العدوان، بالرغم من أنها تتعلق بواقعة تحدث بين دولتين. وبذلك، وبعبارة عن المطالبة بالألا تهتم اللجنة إلا بالجرائم المرتكبة ضد السكان أو المجموعات البشرية، لا جدال في أنه يوجد في هذا المجال عنصر أساسي يؤثر حتماً السؤال الخطير المتعلق بتمثيل الدولة للسكان والذي يزيد من حدة مشكلة التمييز بين الدول المضرورة مباشرة والدول المضرورة بدرجات متفاوتة.

٢٠- وبالنظر إلى الصعوبات التي تكتنف التنفيذ والتي لا يجب التهور من شأنها، يرى المقرر الخاص أن النظام العام لمسؤولية الدول سيتسم، في هذا المجال أيضاً وليس فيما يتعلق فقط بأشد حالات العدوان وضوحاً، بطابع تكميلي. صحيح أن هناك احتمالاً بأن تترتب على قواعد مسؤولية الدول، فيما يخص الالتزامات الجماعية ذات الطابع الأساسي، نتائج ليست إيجابية فحسب وإنما أيضاً سلبية فيما يتعلق بتطبيق تدابير الإكراه. وفي الحقيقة، وبمجرد الاعتراف بوجود مصلحة جماعية تكون المشكلة هي ضمان أن تحتفظ تدابير الإكراه المطبقة بطابعها الجماعي، وهذا ما أخفقت فيه المادة ٤٠. وبالتالي، ينبغي للجنة أن تبحث هذه المشاكل من جديد، على أن تراعي بصفة خاصة الاقتراح المقدم من بعض الأعضاء باعتماد نظام يتضمن تفرقة أوضح، مثلاً بين الوقف والجبر، فيما يتعلق بحقوق الدول المضرورة.

٢١- والنقطة الخامسة التي اتفقت حولها بشكل عام مجموعتنا الأعضاء الذين أعربوا عن وجهات نظرهم أثناء المناقشة هي الفكرة القائلة بأنه لا توجد هناك حاجة، في ظل المرحلة الحالية من مراحل تطور القانون الدولي، إلى النظر إلى جنایات الدول بوصفها كياناً جنائياً متميزاً. فقد وافق أعضاء اللجنة، على اختلاف وجهات نظرهم، على الاقتراح الذي سبق للجنة نفسها أن وافقت عليه في عام ١٩٧٦، والقائل بأن مسؤولية الدول هي، إلى حد ما، مجال موحد على الرغم من الفرق الممكن في هذا الإطار بين الالتزامات التي تهم مصالح المجتمع الدولي بأكمله والالتزامات التي تهم دولة واحدة أو بضع دول. وقد رفضت أغلبية أعضاء اللجنة هذا الاقتراح، تاركة المقرر الخاص لقناعته العميقة بأن النظام الدولي يمكنه أن يتوصل في المستقبل إلى صياغة شكل فعلي من أشكال المسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين؛ وأيدت هذه الأغلبية نهجاً مزدوجاً يقضي، من ناحية، بتطوير فكرة المسؤولية الجنائية الفردية من خلال آلية المحاكم المخصصة والمحكمة الجنائية الدولية المزمع إنشاؤها والتي ستكمل نظام المحاكم الوطنية ويقضي، من ناحية أخرى، بأن يتم، في مجال مسؤولية الدول، تطوير فكرة المسؤولية عن انتهاكات القواعد الأساسية المتعلقة بالحفاظ على المصالح الأساسية للمجتمع الدولي بأكمله.

٢٢- وقال المقرر الخاص، مختتماً حديثه عن المشروع المثالي الخيالي الذي يتصور إمكان التجريم الفعلي لسلوك الدولة، إن المسألة ليست مشكلة بسيطة تتعلق بالتسمية، وإنه سيتعين على اللجنة، إذا اضطرت للعودة إلى بحثها في المستقبل، أن ترتب نتائج فعلية على إجراءات فعلية.

٢٣- وبغية تمكين اللجنة من أن تتغلب على الصعوبات التي تواجهها وأن تستكمل، في وقت قريب، عملها الخاص بتدوين القانون العام لمسؤولية الدول وتطويره التدريجي، مع المراعاة الكاملة للالتزامات الواجبة تجاه المجتمع الدولي بأكمله، قال المقرر الخاص إنه قد عرض على اللجنة خمسة اقتراحات لاستخدامها كأساس للمناقشة.

٢٤- يذهب الاقتراح الأول إلى أنه :

"ينبغي أن تستهل اللجنة القراءة الثانية لمشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول، مع مراعاة أن مجال مسؤولية الدول ليس 'جنانياً' ولا 'مدنياً' وأن مشروع المواد في مجمله يغطي مجال الأفعال غير المشروعة دولياً".

وأوضح المقرر الخاص أن الجزء الأخير من الجملة لا يعني أن مشروع المواد يطمح إلى تسوية موضوع الأفعال غير المشروعة دولياً من جميع جوانبه؛ ذلك أنه ستوضع صكوك أخرى تعالج بشكل أكثر دقة جوانب معينة من موضوع مسؤولية الدول وأن مشروع المواد ذاته يتضمن مادة تتعلق بالقانون المخصص (المادة ٣٧) كما يتضمن شرطاً احتياطياً يتعلق بميثاق الأمم المتحدة.

٢٥- وجاء في الاقتراح الثاني ما يلي :

"على هذا الأساس، لا ينبغي أن يتناول مشروع المواد موضوع المسؤولية الجنائية الممكنة للدول أو العقوبات أو حتى الإجراءات التي يمكن أن تترتب على هذه المسؤولية".

ويعني هذا الاقتراح استبعاد تجريم سلوك الدول، بالمعنى المتشدد لمصطلح التجريم.

٢٦- ويذهب الاقتراح الثالث إلى أنه :

"ينبغي لمشروع المواد، من ناحية أخرى، أن يعبر عن النتائج المترتبة في مجال مسؤولية الدول على المبدأ الأساسي القائل بأن ثمة التزامات دولية معينة تعتبر جوهرية، ولا يجوز الخروج عليها (القواعد الأمرة) وترتب التزامات لا في مواجهة آحاد الدول بل في مواجهة المجتمع الدولي بأكمله (التزامات في مواجهة كافة)".

وذكر المقرر الخاص بأن تلك الالتزامات وخصائصها تنبع من القانون الدولي العام مما يبرر، من ناحية، أن تقوم اللجنة بوضعها في الاعتبار في مجال مسؤولية الدول، وألا تتناول من ناحية أخرى سوى الجوانب، وخاصة الآثار، ذات الصلة بالموضوع.

٢٧- ورد في الاقتراح الرابع ما يلي :

"وبناء على ذلك، وخلال القراءة الثانية، ينبغي أن تسعى اللجنة جاهدة وبشكل منهجي إلى ضمان أن تؤخذ في الاعتبار، عوضاً عن المادة ١٩، الانتهاكات الخطيرة للالتزامات الوارد ذكرها في الفقرة ٣ أعلاه.

ويمكن أن يتم ذلك، في بداية الأمر، في إطار فريق عامل يجتمع في نيويورك خلال الجزء الثاني من الدورة الحالية".

وأوضح المقرر الخاص أن هذا الاقتراح ينبع من ملاحظة أن اللجنة لن تستطيع أن تعتمد باتفاق الآراء التمييز بين الجنايات والجَنح؛ ومن هنا جاءت الفكرة القائلة بأنه ينبغي لها، بالأحرى، أن تدرس بشكل منهجي النتائج المترتبة على الالتزامات الأساسية الوارد ذكرها في الاقتراح الثالث.

٢٨- وحسب الاقتراح الخامس:

"ينبغي النظر في إمكانية إدراج شرط احتياطي مناسب، ينص بوضوح على أن مشروع المواد لا يخل بوجود أو عدم وجود الجنايات 'الدولية' للدول".

٢٩- وأكد المقرر الخاص على أن اللجنة لن تتمكن من إحراز تقدم ما لم يتم الاتفاق على هذه الاقتراحات الخمسة التي قد تخضع للتعديل، وذلك بالنظر إلى المآزق الذي وضعها فيه التمييز بين الجنايات والجَنح. واقترح إحالة هذه الاقتراحات الخمسة إلى فريق عامل غير محدود العضوية يكلف بوضع صيغة واضحة ودقيقة.

تولى السيد لوكاشوك رئاسة الجلسة.

٣٠- السيد فيراري برافو أكد على ضرورة صياغة الاقتراحات في أبسط شكل ممكن بما أن الأمر يتعلق بمجرد مشروع ولاية تسند إلى فريق عامل. وهذا ما يجعله يطلب، أولاً، أن تُحذف في الاقتراح الأول الجملة التي تبدأ بعبارة "مع مراعاة أن" وأن يُحذف كذلك الاقتراح الثاني بأكمله. أما الاقتراح الثالث، الذي يتمحور حول النتائج، فإنه يُعتبر في لب المشكلة ويجب الإبقاء عليه. والاقتراح الرابع مقبول رهناً بشرط صريح هو حذف عبارة "عوضاً عن المادة ١٩"؛ فالواقع أن الإبقاء على هذه العبارة يعني الحكم مسبقاً على نتيجة أعمال الفريق العامل الذي ينص الاقتراح على إنشائه. وأخيراً، ينبغي إعادة النظر، في وقت لاحق، في مضمون الاقتراح الخامس.

٣١- السيد إيكونوميدس شكر المقرر الخاص على ما بذله من جهد لإيجاد حل مقبول من الجميع. وأضاف قائلاً إن النص المقترح لا يمثل، على الرغم من ذلك، حلاً وسطاً على الإطلاق. بل إن الأمر يبدو وكأنه 'مراسم دفن من الدرجة الأولى' لمفهوم 'جناية الدولة'. وهذا ما يتبين بوضوح من الاقتراح الخامس الذي يستبعد هذه الفكرة تماماً في الوقت الحاضر في حين أنها ظلت تشكل محور المناقشة وأن الآراء منقسمة بسببها في اللجنة إلى اتجاهين على نفس القدر من الأهمية. والآن هناك اتجاه واحد منهما هو الذي أصبح يؤخذ في الاعتبار. ومن المنطلق ذاته، أصبحت المادة ١٩ من المشروع خاملة من خلال الاقتراح الرابع.

٣٢- أما الاقتراح الثالث، فإنه يوسع من نطاق تطبيق الموضوع: فلم يعد الأمر يتعلق فقط بالالتزامات الأساسية التي تمس المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي بأكمله بل بجميع الالتزامات الدولية - الالتزامات في مواجهة الكافة - التي تنشئ التزامات تجاه المجتمع الدولي في مجموعه. وبذلك، أصبح هناك خطر كبير في أن تتحول الالتزامات

الأساسية بالفعل إلى التزامات عادية من خلال إزالة جميع الفروق. وأخيراً، يعتبر الاقتراحان الأول والثاني زائدين عن الحاجة وينبغي حذفهما.

٣٣- ورأى السيد إيكونوميدس، بالنظر إلى الجدل الذي دار حول الموضوع، أن الحل الوسط الجيد يتمثل في أن يؤخذ الاقتراح الثالث كنقطة انطلاق لإنشاء فريق عامل يكلف بدراسة ما يترتب في مجال مسؤولية الدول من نتائج ناشئة عن الالتزامات في مواجهة الكافة، وبصفة خاصة الالتزامات الرامية إلى حماية المصالح الأساسية للمجتمع الدولي. وبذلك، تُحسّن جانباً في الوقت الحاضر المادة ١٩ وفكرة "الجناية الدولية" - أو أي تسمية أخرى يتم الاتفاق عليها للاستعاضة بها عن مصطلح "جناية" الذي يثير، فيما يبدو، انتقادات شديدة في اللجنة - على أن يجري النظر فيهما في وقت لاحق إن تعذر على الفريق العامل تحقيق أية نتائج.

٣٤- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أوضح أن عبارة "عوضاً عن المادة ١٩" الواردة في الاقتراح الرابع تفيد بالفعل نفس المعنى الذي فهمه السيد إيكونوميدس. ولكنه، على عكس ما يراه السيد إيكونوميدس، يجد أن الاقتراح الأول مهم لأنه يعبر عن الموقف الذي اعتمدته اللجنة في عام ١٩٧٦.

٣٥- السيد بيليه قال إنه سيتناول بالتفصيل اقتراح المقرر الخاص لأنه ليس عضواً في الفريق العامل. كما أن هذا الاقتراح، في رأيه على الأقل، معقول جداً. وهو، بقوله هذا، لا يؤيد على الإطلاق تحليل السيد إيكونوميدس وإن كان يشاركه قلقه فيما يتعلق بالمضمون.

٣٦- وأضاف قائلاً إنه لا بد من الإشارة إلى أن المقرر الخاص يقف، بالاقتراح قيد الدراسة، موقف المدافع عن فكرة الجنايات إذ إنه يعتبر أن مفهوم "الجنايات الدولية للدولة" موجود في القانون الدولي وأنه مفهوم جنائي. وهو، من جانبه، لا يستبعد هذه الإمكانية ولكنه لا يفسر المادة ١٩ بهذه الطريقة، ويحتفظ بموقفه بشأن هذه النقطة. والاقتراح الخامس هو بالتأكيد الاقتراح الذي يعتزم المقرر الخاص، من خلاله، الحصول على موافقة اللجنة على تصوره الجنائي لجناية الدولة. ومضى قائلاً إن هذا الموقف خطأ في نظره وإنه يأمل ألا توافق اللجنة عليه أو، إذا تعين عليها ذلك، أن توضح أن مشروع المواد لا يخل بإمكانية وجود المسؤولية الجنائية للدولة، إلى جانب المسؤولية الدولية. ومن المعلوم بالفعل أن الموضوع قيد البحث يتناول المسؤولية الدولية للدولة، وهي مسؤولية ليست جنائية ولا مدنية. وبهذا المعنى، ينبغي أن تضاف إلى الاقتراح الخامس بصيغته المقترحة من المقرر الخاص وبعد عبارة "وجود أو عدم وجود الجنايات الدولية للدولة" عبارة مثل "بالمعنى الجنائي للمصطلح".

٣٧- وبالرجوع إلى الاقتراح الأول، رأى السيد بيليه أن من الأفضل إضافة عبارة "بالمعنى المقصود في مشروع المواد الحالي" بعد عبارة "مع مراعاة أن مجال مسؤولية الدول ليس 'جنائياً' ولا 'مدنياً' - على نحو يفهم منه أن من الممكن تصور وجود مسؤولية جنائية للدولة خارج إطار مشروع المواد، وهو ما قامت به اللجنة من قبل في المادة ٥ من مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها^(٧). وانتقل السيد بيليه إلى الاقتراح الثاني،

(٧) انظر الجلسة ٢٥٣٤، الحاشية ١٠.

فقال إنه يجد صعوبة في فهم المعنى الدقيق لمصطلح "عقوبات". فإن كان المقصود هو العقوبات الجنائية فهو يقبل هذه الفقرة. وبهذا الصدد، أوضح للسيد فيراري برافو أن المقرر الخاص السابق بذل قصارى جهوده كيما تعالج اللجنة مسألة العقوبات. وفي ظل هذه الظروف، من الأفضل القول صراحة إن اللجنة لا ترغب في إنشاء نظام أو آلية جنائية دولية، على النحو الذي اقترحه المقرر الخاص السابق، السيد أرانجيو - رويس.

٣٨- وفيما يتعلق بالاقترح الثالث، قال السيد بيليه إن وجهة نظره أقرب إلى وجهة نظر المقرر الخاص منها إلى وجهة نظر السيد إيكونوميدس. ورأى أن من المفيد والمهم بحث هذه الدوائر الثلاث المترابطة والمكونة من الالتزامات في مواجهة الكافة، والالتزامات المترتبة على قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي، وأخيراً الالتزامات التي تعتبر حيوية للدفاع عن المجتمع الدولي بأكمله إلى درجة أن هذا المجتمع يصف انتهاكاتها بأنها تشكل جرائم - وإن كان يمكن التخلي عن مصطلح "جريمة". ويرد ذكر هذه الفئات الثلاث بالفعل في الاقتراح الثالث للمقرر الخاص - ولكن بترتيب يعتبره السيد بيليه غير مرض. وعلى أية حال، يمثل هذا الاقتراح تحسناً بالنسبة لمشروع المواد الحالي الذي لا يعالج سوى الفئة الثالثة من الالتزامات. وفي الختام، قال السيد بيليه إنه يؤيد ملاحظات السيد فيراري برافو والسيد إيكونوميدس بشأن الاقتراح الرابع، وإنه يحتفظ بحقه في تناول المسألة من جديد بعد أن يقول الفريق العامل رأيه.

٣٩- السيد روزنستوك قال إنه ينبغي معالجة اقتراحات المقرر الخاص بتفكير متفتح. غير أنه من المؤسف مواصلة العمل على أساس حذف عبارة "عوضاً عن المادة ١٩". وينبغي ألا يغيب عن الأذهان أن أغلبية أعضاء اللجنة تحبذ حذف المادة ١٩ وأن الأقلية وحدها هي التي ترغب في الإبقاء عليها. ولن يكون التوصل إلى اتفاق سهلاً في الجلسة العامة، وربما اضطرت اللجنة إلى حسم الموضوع عن طريق التصويت.

٤٠- وقال إنه لم يكون رأياً نهائياً بالنسبة للاقتراحين الأول والخامس وإنه لا يفهم السبب في الانتقادات التي يثيرها الاقتراح الأول.

٤١- ومضى قائلاً إن المشكلة هي إيجاد حل للأسئلة المطروحة، في الاقتراح الثالث أساساً، على أن يتمشى هذا الحل بشكل جوهري مع حقيقة أن اللجنة تتناول قواعد ثانوية وليس قواعد أولية وألا يكون هذا الحل مرفوضاً تماماً من أولئك الذين يعتبرون أن الأعمال الخاصة بالموضوع تندرج في إطار مجموعة من العناصر المتصلة في مجال مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة وأن هذه الأعمال لا تتعلق بالفروق النوعية. من ذلك، على سبيل المثال، أن الالتزامات في مواجهة الكافة لا تتعلق بفروق نوعية وإنما باختلافات من حيث النطاق.

٤٢- السيد سرينيفاسا راو رأى أنه ينبغي ألا يمس أي حل وسط بالاعتقادات الراسخة لدى من يزعمون بأن المادة ١٩ تعبّر عن مفهوم صحيح، حتى إن اقتضى الأمر إعادة صياغة المادة ليتسنى تطبيقها من الناحية الفعلية.

٤٣- وأعرب السيد سرينيفاسا راو عن قلقه إلى حد ما إزاء الاقتراحين الثالث والرابع للمقرر الخاص. وقال إنه كان يعتقد أن الفريق العامل سيستكشف الصلات التي ربما توجد بين الالتزامات في مواجهة الكافة والالتزامات المترتبة على قاعدة أمرة من قواعد القانون الدولي، وكذلك العلاقة التي قد تربط بين انتهاكات هذه الالتزامات وبين

مفهوم الجريمة في حد ذاته. أما الاقتراح الثاني فإنه يدعو إلى الالتباس؛ وأعرب السيد سرينيفاسا راو عن أمله في أن يقوم الفريق العامل أيضاً، إذا توصل إلى استخلاص النتائج التي تترتب على انتهاك الالتزامات في مواجهة الكافة والالتزامات المترتبة على قاعدة أمر من قواعد القانون الدولي، باستكشاف إمكانية تطبيق تلك النتائج على الفئة الأوسع نطاقاً المتمثلة في الالتزامات الأساسية بالنسبة للمجتمع الدولي بأكمله، لا بالنسبة لأحاد البلدان.

٤٤- وينبغي ألا تسند اللجنة إلى الفريق العامل، من الآن فصاعداً، ولاية إجراء دراسة بالمعنى المبين في الاقتراحين الثالث والرابع للمقرر الخاص، لأن ذلك سيساوي حذف المادة ١٩.

٤٥- السيد دوغارد أيد ملاحظات السيد سرينيفاسا راو دون تحفظ. وقال إن أعمال الفريق العامل ستعتمد على تفسير الاقتراح الخامس وأشار بهذا الصدد إلى ما أعلنه المقرر الخاص من أنه لا يعترض على بحث السؤال المتعلق بمعرفة ما إذا كان ينبغي إجراء دراسة بشأن جرائم الدولة. ويمكن للجنة القانون الدولي أن تقدم توصية بهذا المعنى إلى اللجنة السادسة.

٤٦- السيد سيما أيد اقتراحات المقرر الخاص. وقال إن الاقتراحين الأول والثاني لا يثيران بالنسبة له أي مشكلة. أما الاقتراحين الثالث والرابع، وهما أساسيان، فإنه يفسرهما على أنهما يعنيان، أولاً، أنه ينبغي للفريق العامل ثم للمقرر الخاص بطبيعة الحال استكشاف إمكانية وضع تصور يحل محل الفكرة التي تنطوي عليها المادة ١٩. وفي حالة الإخفاق، يُفتح باب المناقشة من جديد حول المادة ١٩ وربما تعين على اللجنة اللجوء إلى إجراء تصويت. ولا شك في أن ذلك يعني زوال المادة ١٩، وهو أمر لا يأسف له السيد سيما على أية حال.

٤٧- ونظراً لضيق الوقت، لن يكون في وسع الفريق العامل سوى إجراء بحث مبدئي للمفهوم المطلوب تجسيده، ثم تؤول المهمة في نهاية المطاف إلى المقرر الخاص.

٤٨- السيد ميكولكا رأى أن اقتراح المقرر الخاص يمثل خطوة إلى الأمام في اتجاه حل وسط يمكن أن يكون في النهاية مقبولاً من الجميع. ورأى، شأنه شأن السيد سيما، أن الاقتراحين الثالث والرابع يشكلان لب الاقتراحات. ففي الاقتراح الثالث، قد يكون من المنطقي تعديل الترتيب الذي ترد به الالتزامات، بحيث ترد أولاً الالتزامات التي تنشئ تعهدات ليس تجاه كل دولة على حدة وإنما تجاه المجتمع الدولي بأكمله (الالتزامات في مواجهة الكافة)، ثم الالتزامات التي لا يجوز الخروج عليها (القواعد الأمرة)، ثم الالتزامات الدولية الأساسية، على أن يبين بوضوح أنها التزامات أساسية للحفاظ على المصالح الجوهرية للمجتمع الدولي. وقال السيد ميكولكا إنه يمكن أن يقبل الاقتراح الثالث بعد هذه التعديلات. أما الاقتراح الرابع فيمكنه قبوله أيضاً، شريطة حذف صفة "الخطيرة"، لأن الاهتمام يجب أن ينصب على جميع انتهاكات الالتزامات الواردة في الاقتراح الثالث.

٤٩- ورأى السيد ميكولكا أن للاقتراح الأول ما يبرره لأنه يذكر بأن اللجنة تتمسك بالمفهوم الذي اختارته، وهو أن المسؤولية الدولية هي مسؤولية من نوع خاص ولا علاقة لها بالفروق الموجودة في القوانين الوطنية. وعلاوة على ذلك، يوضح الاقتراح الأول أن مشروع المواد يتناول المجموعة الكاملة للأفعال غير المشروعة دولياً. أما الاقتراح الثاني فإنه يدعو إلى الالتباس ويمكن حذفه بسهولة. وفيما يتعلق بالاقتراح الخامس، رأى السيد ميكولكا أن

من الأنسب الإشارة الى تكيف انتهاكات بعض الالتزامات المشار إليها في الاقتراح الثالث بأنها تشكل جرائم بدلا من الإشارة إلى 'وجود أو عدم وجود جرائم دولية للدول'.

٥٠- وبهذه التغييرات، يمكن أن تُستخدم اقتراحات المقرر الخاص كأساس لحل وسط.

٥١- السيد الخصاونة قال إن أي حل وسط جيد بالفعل يجب ألا يخل بالآراء المعرب عنها في اللجنة والتي لا تعبر عن انقسامات على أساس جغرافي أو إيديولوجي وإنما تعبر بالفعل عن مخاوف واعتقادات راسخة.

٥٢- وفيما يتعلق باقتراحات المقرر الخاص، رأى السيد الخصاونة أن الاقتراح الخامس، الذي يعطي انطبعا بأن مسألة 'الجرائم' قد حُسمت بالفعل، ليس كبير الفائدة. ورأى كذلك أن اقتراح السيد فيراري برافو في محله: فليس من الضروري القول بأن مسؤولية الدول ليست 'جنائية' ولا 'مدنية' - حتى وإن جاء هذا القول في إطار التذكير بموقف اعتمدته اللجنة في عام ١٩٧٦.

٥٣- وقال السيد الخصاونة إن الاقتراحين الثالث والرابع هما الأهم وأنه يفسرهما بمثل ما فسرهما به السيد سيما. وبغية التوصل إلى حل وسط فعلي، يجدر استحداث مفهوم جديد وبحث مدى ما يؤدي إليه. وفي غضون ذلك، لا يجوز للجنة أن تمضي في عملها على أساس فرضية حذف المادة ١٩: فلا يوجد شيء في ردود الحكومات ولا في الكلمات التي قيلت في اللجنة يبرر ذلك؛ كما أن هذه الفرضية تقتضي قرارا رسميا من الجمعية العامة.

٥٤- ورأى السيد الخصاونة أن اقتراحات المقرر الخاص اقتراحات جيدة في مجملها، على الرغم من أنها لا تعبر عن وجهة نظره هو، وعلى الرغم من أن بعض النقاط فيها تحتاج إلى تعديل صياغة توخيا للوضوح. ويتعين أن تتوصل اللجنة إلى حل وسط، بغية الحفاظ على سمعتها.

٥٥- وبعد مناقشة خاصة بالإجراءات اشترك فيها السيد سيما والسيد غوكو والسيد كروفورد (المقرر الخاص) والسيد ميليسكانو والسيد هافنر، اقترح الرئيس مواصلة مناقشة اقتراحات المقرر الخاص في اليوم التالي وفي جلسة عامة للجنة أولاً، ثم في إطار الفريق العامل برئاسة السيد سيما بعد ذلك.

وقد تقرر ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١٨/١٥

الجلسة ٢٥٤٠

يوم الأربعاء، ٣ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد أدو، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد البحارنة، السيد بيليه، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري براقو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢)،
وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- الرئيس دعا الأعضاء إلى النظر في نص منقح للاقتراح الذي قدمه المقرر الخاص (الجلسة ٢٥٣٩)، وفيما يلي هذا النص:

١* ينبغي أن تتابع اللجنة قراءتها الثانية لمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول على أساس أن ميدان مسؤولية الدول ليس 'جنائياً' ولا 'مدنياً'، وأن مشاريع المواد تغطي مجمل ميدان الأفعال غير المشروعة دولياً.

٢* وبناء على ذلك، ينبغي ألا تسعى مشاريع المواد إلى معالجة المسؤولية الجنائية المحتملة للدول ولا إلى معالجة العقوبات الجوهرية أو الآليات الإجرائية التي قد ترتبها هذه المسؤولية.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

٣- ويجب من ناحية أخرى أن تعكس مشاريع المواد تماماً النتائج التي يربتها في ميدان مسؤولية الدول المبدأ الأساسي القاضي بأن هناك التزامات دولية معينة أساسية ولا يجوز مخالفتها (القواعد الأمرة) وليست مستحقة للدول كل منها على حدة وإنما للمجتمع الدولي ككل (تجاه الكافة).

٤- وبناء على ذلك، فإن اللجنة، عوضاً عن المادة ١٩، ستسعى بانتظام في قراءتها الثانية إلى مراعاة الانتهاكات الخطيرة للالتزامات المشار إليها في الفقرة ٣ أعلاه. ويمكن أن يتم ذلك في البداية عن طريق فريق عامل يجتمع في نيويورك في الجزء الثاني من الدورة.

٥- يراعى وضع شرط استثناء مناسب يوضح أن مشاريع المواد لا تخل بوجود أو عدم وجود جنایات 'دولية' للدول.

٢- السيد هافنر قال إنه ينبغي توجيه الشكر إلى المقرر الخاص على اقتراحه بشأن العمل المقبل المتعلق بالمادة ١٩ (الجنایات الدولية والجنح الدولية). وقال إنه قد يوافق على الجزء الرئيسي من الاقتراح، رغم أن لديه شكوكاً معينة فيما يتعلق بالفقرتين ٣ و٤. وأعرب عن اعتقاده بأن الفقرة ٣ تحدد ثلاث فئات من الالتزامات الدولية، هي الالتزامات الأساسية والالتزامات التي لا تجوز مخالفتها (للقواعد الأمرة) وتلك الالتزامات التي لا تستحق للدول كل منها على حدة وإنما للمجتمع الدولي ككل (تجاه الكافة)، بينما تضيف الفقرة ٤ مفهوم 'الانتهاكات الخطيرة' لتلك الالتزامات. وأشار إلى أن السيد ميكولكا كان قد اقترح حذف كلمة 'الخطيرة' (الجلسة ٢٥٣٩) وأنه قد بدا أن المقرر الخاص يوافق على ذلك، وسأل عما إذا كانت مهمة الفريق العامل هي معالجة النتائج المترتبة على جميع انتهاكات الفئات الثلاث من الالتزامات الدولية المذكورة في الفقرة ٣ أم أنها تقتصر على الانتهاكات 'الخطيرة' فقط. وبالإضافة إلى ذلك، سأل عما إذا كانت قائمة المعايير الواردة في الفقرة ٣ تراكمية أم أنها تنص على بدائل. وبعبارة أخرى عما إذا كان ينبغي أن يعالج الفريق العامل مسألة انتهاك أي فئة من فئات الالتزامات أم ينبغي أن يكتفي بتلك الأفعال التي تنتهك الفئات الثلاث جميعها.

٣- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أشار إلى أن عدداً كبيراً من الاقتراحات التي أبدت يمكن مناقشتها في مكان آخر غير الجلسة العامة للجنة. وأعرب عن اعتقاده بأن المقصود بالسؤال الأول هو ما إذا كانت اللجنة تشعر بالارتياح عموماً إزاء الصيغة المقترحة المبنية على حل وسط. أما فيما يتعلق بالسؤال الثاني الذي يدور حول الطبيعة المحددة للفريق العامل المقترح إنشاؤه، فأبدى موافقته على ما ذكره السيد سيما (الجلسة نفسها) وهو أن جهود الفريق العامل ستكون إرشادية فحسب وأنه قد يكون من المفيد أن يقوم الفريق العامل، بالإضافة إلى الولاية المحددة في الفقرة ٤ من اقتراحه، بتقديم بعض الأفكار الأولية عن قضايا أخرى نابعة من الباب الأول من المشروع. وبالنسبة لسؤال السيد هافنر، قال إن مفهومي القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة غير متطابقين رغم تشابههما، وإن مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة قد يكون أضيق من ذلك الذي اقترحه بعض الأعضاء. وقال إن للفريق العامل أن يطرح ما يلزم من أسئلة بشأن مختلف فئات الالتزامات، وأن يحدد عند الاقتضاء نتائجها المحتملة في ميدان مسؤولية الدول.

٤- السيد لوكاشوك قال إن الاقتراح كما يبدو له يقوم على فكرة سليمة للتوصل إلى حل توافقي. ومع ذلك قال إن على اللجنة، إلى جانب القول صواباً بأن مسؤولية الدول ليست مسألة من مسائل القانون الجنائي أو القانون المدني، أن توضح منذ البداية أنها تتحدث عن المسؤولية في إطار القانون الدولي العام. ورأى أنه ليست هناك حاجة لمناقشة قضية المسؤولية الجنائية في المرحلة الحالية، نظراً لأن مفهوم "الجنائية" قد استخدم للإشارة إلى أخطر أنواع الانتهاكات لمجرد عدم توافر مصطلح أفضل منه. ورأى أن الفقرة ٣ زائدة عن الحاجة لأن الانتهاكات الخطيرة للالتزامات الدولية ليست جميعها مرتبطة بالقواعد الأمرة، كما رأى أنه يمكن الاستغناء عن الفقرة ٥ للسبب نفسه. وبذلك تبقى فئة أخطر الانتهاكات وهي كافية إلى حد بعيد.

٥- السيد يامادا قال إنه يرحب بدوره أيضاً باقتراح المقرر الخاص الذي ينبغي عدم اعتباره دعوة موجهة إلى أي جانب للتخلي عن مواقفه المبدئية وإنما وسيلة عمل أو فرضية عمل تستهدف تيسير القراءة الثانية للمشروع. ومضى يقول إن هذا الهدف الأساسي لن يتحقق إذا ما تشبث الأعضاء بالدفاع عن وجهات نظرهم الخاصة. وأشار إلى أنه بصرف النظر عن جانب الصياغة الذي يمكن معالجته في لجنة الصياغة، يبدو الاقتراح مبنياً على اتفاق عريض داخل اللجنة. فالفقرة ١ ترسي أساس العمل في المستقبل. وتكمن أهمية الفقرة ٢ في إشارتها بوضوح إلى أن الممارسة الحالية لا تشمل قضية المسؤولية الجنائية. وقال إن الفقرتين ٣ و ٤ تشكلان العنصر الرئيسي للاقتراح وإنه رغم تخوفه بعض الشيء من الإشارة إلى القواعد الأمرة في الفقرة ٣ فإنه على استعداد لترك هذه المسألة لمناقشتها في الفريق العامل. ورأى أن الإشارة إلى المادة ١٩ في الفقرة ٤ أساسية لكنه أعرب عن استعداده لإبداء المرونة بشأن الصيغة المستخدمة على وجه التحديد. فما يهم هو الإشارة بوضوح إلى أن اللجنة لا تعتزم الحديث عن المادة ١٩ إلى حين انتهائها من العمل المشار إليه في الفقرتين ٣ و ٤. وأخيراً قال إنه ليس لديه مانع من قبول شرط الاستثناء المشار إليه في الفقرة ٥.

٦- السيد براونلي أبدى أسفه لعدم تمكنه من المشاركة في النقاش حتى ذلك الحين وقال إنه لهذا السبب سيعرض آرائه بالتعليق على اقتراح المقرر الخاص الذي يعتبره خطوة نحو الحل التوافقي لا تعكس بالضرورة آراء المقرر الخاص نفسه. وقال إنه بناء على ذلك، لا يوجه الأقوال القاسية التي سيدلي بها إلى المقرر الخاص ولكنه يرسلها في الواقع إلى كل مكان. وأعرب عن اعتقاده بأن الاقتراح المعروض على اللجنة يثير مشاكل أكثر من تلك المشاكل الناجمة عن المادة ١٩ وحدها.

٧- وأوضح أولاً أن الاقتراح يشمل مجال النظام العام الدولي برمته في حين أن الولاية الأصلية للجنة كما هي منذ عدة عقود لا تتجاوز مسؤولية الدول وهي باب مألوف إلى حد بعيد في فقه وممارسة المحاكم والدول على حد سواء. وقال إنه لا يعتقد أن الولاية تشمل القواعد الأمرة أو الالتزامات في مواجهة الكافة، وهما بابان مشتركان بين مسؤولية الدول وقانون المعاهدات. وقال إنه لهذا السبب قد دهش بعض الشيء لمعالجة هذين البابين، حتى وإن كان أحدهما قد وضع جانبا ظاهرياً، لتجرى معالجته في إطار موضوع مسؤولية الدول. ومع ذلك أشار إلى أن هذه النقطة قد لا تعدو أن تكون نقطة تنظيمية.

٨- وقال إن الفقرة ١ من الاقتراح قد أزعجته إلى حد جعله يكاد يبكي. ومضى يقول إنه يعتقد أحياناً أن اللجنة، بالإضافة إلى متابعة مهمتها الخاصة بتدوين القانون الدولي وتطويره تدريجياً قد تنزلق إلى ابتداع باب ثالث وهو باب الإفساد التدريجي للقانون الدولي. فمسؤولية الدول، من وجهة نظره، هو باب مهم ومفيد ومألوف، شأنه شأن قانون المعاهدات. وقد رأى أن الفقرة ١ من الاقتراح، إذا ما أخذت بمعناها الظاهري، تجعل هذه المسؤولية طريقاً ثالثاً وتضعها على مستوى معياري جديد تماماً وأنها خطوة قد تؤدي إلى لبس كبير، إن لم يكن بين المحامين الدوليين المحترفين، فبين عدد كبير من غير المهنيين المنتفعين بإنتاجهم. واعتبر الاقتراح الداعي إلى وضع مسؤولية الدول بالتالي على "مستوى ثالث" غريب ليس بالجناي ولا بالمدني اقتراحاً مروعاً. وقال إنه، ومعه عدد كبير آخر، ظلوا دائماً يعتقدون أن ميدان مسؤولية الدول هو أساساً ميدان "مدني"، حتى ولو تباينت معايير السلوك وتضمنت عمليات الجبر عناصر شبه جنائية.

٩- أما فيما يتعلق بالفقرة ٤، فقد أشار إلى أن اعتراضه الأساسي على المادة ١٩ لا ينصب على مضمونها ولكن على موقعها. وقال إن المادة تتعلق بمشاكل جنائيات الدول وإنها لهذا السبب تخرج عن نطاق مسؤولية الدول العادية. وأخيراً، قال إنه إذا كانت اللجنة لا تريد أن تظهر بمظهر سلبي أمام اللجنة السادسة، فإن الشرط الوارد في الفقرة ٥ واضح بما يكفي. وقال إنه لهذا السبب يوافق على الفقرة ٥ من الاقتراح وحدها دون سواها.

١٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن الاقتراح الذي تتضمنه الفقرة ١ وارد في التعليق على المادة ١٩^(٤). وقد أكدته المعارضون على هذه المادة والمؤيدون لها على السواء. وأضاف قائلاً إن الاقتراح ككل قد طُرح كنوع من الحل التوفيق، لكنه شخصياً سيسعده أن توافق اللجنة على أن ميدان مسؤولية الدول هو في الواقع ميدان "مدني". وأعرب عن اعتقاده بأن الالتزامات في مواجهة الكافة يمكن أن يظل لها محل في مجال مسؤولية الدول باعتبارها مجالا "مدنياً". بيد أن المصطلح ينطوي على قياس يلقي نفوراً من بعض الأعضاء.

١١- أما فيما يتعلق بإشارة السيد براونلي إلى "مستوى ثالث" مفترض، فقال إن المستوى الوحيد المشار إليه في الفقرة ١ هو مستوى القانون الدولي وشقه العادي المتمثل في مسؤولية الدول. وأكد اتفاقه مع السيد براونلي بشأن موضوع جنائيات الدول إذ إن المفهوم ما زال في طوره الأول نظراً لأن القواعد المتعلقة به محدودة للغاية، وإن من المنطقي تناوله بالدراسة كموضوع جديد. وقال إنه ليس لديه اعتراض على حذف عبارة "أن ميدان مسؤولية الدول ليس جنائياً ولا مدنياً" من الفقرة ١ أملاً أن يساعد ذلك على إحراز تقدم. وفيما يتعلق بالفقرة ٣، أبدى أسفه لغياب السيد براونلي عن الجلسة السابقة التي أوضح فيها أن مفهوم القواعد الآمرة وارد من خارج ميدان مسؤولية الدول لكنه يمكن أن يرتب نتائج في نطاقه. أما عن مفهوم الالتزامات في مواجهة الكافة فقد حددته المحكمة في إطار مسؤولية الدول وأبرز في المادة ٤٠ (المقصود بالدولة المضرورة) من المشروع. وقال إنه في ضوء النقاش الذي دار، يشك كثيراً في اقتناع اللجنة عموماً بمواصلة عملها بتوافق الآراء على أساس وجهات نظر السيد براونلي.

(٤) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ١٧.

١٢- السيد لوكاشوك قال إن النظر إلى مسؤولية الدول على أنها نوع من المسؤولية المدنية، رغم شيوعه في المؤلفات القانونية البريطانية، يتناقض مع المنطق البسيط كما يتبين من التعليقات والملاحظات العديدة الواردة من الحكومات (A/CN.4/488 و Add.1-3)، كما أنه مرفوض بشدة من أولئك الذين يعتبرون أن القانون الدولي العام يمثل نظاماً قانونياً خاصاً.

١٣- السيد هي أعرب عن تقديره لجهود التنسيق التي بذلها المقرر الخاص لمعالجة مسألة صعبة ومعقدة وناشد جميع الأعضاء مساعدة المقرر الخاص على إنجاز المهمة الضخمة التي يواجهها في الوقت الذي تبدأ فيه اللجنة مرحلة القراءة الثانية الحرجة. وقال إنه شخصياً يمكنه قبول الاقتراح المنقح وإنه يوافق على ضرورة تركيز الجهود على الفقرة ٣ وعلى فكرة إنشاء فريق عامل. ورأى أنه ينبغي فصل مفهوم القانون الدولي عن مفهوم المسؤولية الجنائية في إطار القانون الوطني، بما أنه لا يمكن أن تلقى دولة عقوبة من دول أخرى دون الإخلال بمبدأ المساواة في السيادة بين الدول. وقال إنه إذا كان المطلوب تجنب المضمون الجنائي للمصطلح، فليس هناك ما يدعو إلى استخدام مصطلح 'جناية' على الإطلاق في قانون مسؤولية الدول. ورأى أن من الأنسب الحديث عن الإخلال بالالتزامات في مواجهة الكافة. واعتبر الفقرة ٥ غير ضرورية لأنها قد تثير مشاكل أكثر مما تحل.

١٤- السيد غوكو قال إنه يثني على اقتراح المقرر الخاص بشأن المادة ١٩ كحل توفيق يعكس مداولات اللجنة بشأن موضوع مثير للجدل إلى حد كبير. وقال إنه يتفق مع الرأي القائل بأنها مسألة كان ينبغي أن يتفرغ منها الفريق العامل قبل الحضور أمام الجلسة العامة للجنة.

١٥- وقال إنه إذا كان المقصود بالفقرة ١ إظهار موقف للفريق العامل فإنه يمكن استبعادها تماماً. واقترح كبديل حذف عبارة "ليس جنائياً ولا مدنياً"، نظراً لأنها قد تعتبر استفزازية. ونظراً لأن الفقرة ٢ مبنية على الفقرة ١، فقد رأى حذفها أيضاً.

١٦- ورأى أنه ينبغي الاستعاضة عن كلمة "المبدأ" الواردة في الفقرة ٣ بكلمة "الركن" وحذف الإشارة إلى القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة، نظراً لأنها تفسح مجالاً واسعاً للمناقشة وتقيّد اللجنة. كما رأى أنه ينبغي حذف الإشارة إلى المادة ١٩ في الفقرة ٤ وتغيير بقية الجملة في ضوء التعديل الذي اقترحه للفقرة ٣. وأخيراً، أبدى تفضيله لحذف الإشارة إلى وجود أو عدم وجود جنائيات "دولية" للدول في الفقرة ٥.

١٧- السيد غالتسكي قال إن اقتراح المقرر الخاص يمثل حلاً توفيقياً معقولاً يتضمن العناصر الرئيسية للمناقشة ويبذل جهداً باسلاً لإيجاد أرضية مشتركة بين آراء شديدة التعارض.

١٨- ورأى أن الفقرة ١ بناءة للغاية. ورغم تسليمه بوجود آراء معارضة مثل آراء السيد براونلي، فقد وافق على ما خُص إليه المقرر الخاص من أن اللجنة قد قامت فعلاً بتعيين وإبراز الطابع المحدد لمسؤولية الدول. ورأى أن الفقرة ٢ تمثل نتيجة منطقية للفقرة ١.

١٩- وأعرب عن اعتقاده بأن المادة ١٩ هي ألد عدو لمفهوم جنایات الدول. وقال إنه مع كل احترامه لأسلافه الذين صاغوا المادة، لا يجد مفراً من اعتبار بنائها بالياء، بصرف النظر عن مضمونها. وقال إن الأخطر من ذلك أنه بينما تعتبر الفقرة ٢ من المادة ١٩ كل انتهاك لالتزام دولي أساسي بمثابة جنایة، تقصر الفقرة ٣ الجنایات على الانتهاكات الخطيرة فقط.

٢٠- ورأى أن الفقرتين ٣ و٤ من الاقتراح تستحقان الثناء بصورة خاصة لتمييزهما بين مسألتين يُحتمل أن تكون لهما آثار على مسؤولية الدول وهما: خصائص الالتزامات وخصائص انتهاكات هذه الالتزامات. وقال إن هذا النهج يمكن أن يكون أنسب كثيراً من الجدل حول المصطلحات المستخدمة. ورأى أنه يمكن للجنة أن تستخلص الأفكار الجوهرية التي تستند إليها المادة ١٩ مع استبعاد بنائها.

٢١- السيد سيما قال، مشيراً إلى الجزع الذي أبداه السيد براونلي تجاه الاقتراح إنه، من جهته، سيبيكي إذا ما اعتبرت مسؤولية الدول مسؤولية مدنية. فرغم أن مسؤولية الدول مدينة إلى حد بعيد للمسؤولية المدنية وأنها تتشابه معها إلى حد ما في البناء، فإن أساس مشاريع المواد يستند إلى شيء مختلف تماماً، أي إلى بناء وصفه بأنه موضوعي وقال إن السيد بيليه قد أشار إليه شفهيًا وفي عدد من المطبوعات. وقال إن المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو آغوي، قد قام بعمل فذ عندما "حرر" مسؤولية الدول من النمط المدني الأشد غلواً الذي كان سائداً في ذلك الوقت.

٢٢- وقال إنه يوافق على حذف عبارة "أن ميدان مسؤولية الدول ليس 'جنائياً' ولا 'مدنياً'" الواردة في الفقرة ١، بما أنها تؤدي إلى زيادة اللبس فحسب.

٢٣- السيد بيليه أعرب عن اعتقاده بأن قول المقرر الخاص بأن القواعد الأمرة لا تشكل جزءاً من مفهوم المسؤولية قول غير صائب. وأوضح قائلاً إن المسؤولية تشمل انتهاكات لقواعد يمكن أن تدرج تحت عناوين مثل القواعد الأمرة أو الالتزامات في مواجهة الكافة أو القواعد العرفية أو القواعد المبنية على معاهدات، وإن اللجنة قد أصابت حينما استبعدت النوعين الأخيرين. وقال إنه رغم عدم ورود إشارة محددة إلى الالتزامات في مواجهة الكافة في مشاريع المواد فإن المادة ٤٠ قد تطرقت إلى المشكلة. ويسري هذا على القواعد الأمرة. ورأى أن من الحكمة دراسة ما إذا كانت انتهاكات هذه القواعد لها نتائج محددة، وقال إن الفقرة ٣ من الاقتراح لا تذهب في الواقع إلى أبعد من ذلك وإنه سيكون من المؤسف إهمال المسألة.

٢٤- وأشار إلى أن أقوال السيد براونلي قد أعادت اللجنة إلى نقطة الصفر وكان المناقشة التي ولدت روح التراضي التي يعكسها نص المقرر الخاص لم تجر قط. ومضى يقول إن قبول موقف السيد براونلي لن يشكل إفساداً تدريجياً للقانون الدولي بقدر ما يشكل تراجعاً مطلقاً. وأضاف قائلاً إن هذا سيعرض كل ما أحرز من تقدم مؤخراً للخطر وإن كل المطلوب هو الطعن في المادة ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً) من المشروع من أجل العودة إلى الماضي السعيد الذي كان يُنظر فيه إلى القانون الدولي على أنه مجرد حزمة من العلاقات الثنائية.

٢٥- وقال إنه حينما جرت مقاطعة حديثه في الجلسة السابقة على نحو اعتبره حيلة إجرائية تدعو للأسف، كان يحاول أن يقدم اقتراحات بروح بناءة لتحسين نص يعتبره سليماً في مجموعه. وقال إنه بعد حرمانه من فرصة الحديث، استمع إلى عدد من الاقتراحات المقدمة من السيد ميكولكا الذي لم يتعرض للوم قط من السيد روزنستوك وأيد هذه الملاحظات بقوة. وقال إنه فوجئ بصورة خاصة بالاقتراح الداعي إلى حذف الإشارة إلى المادة ١٩ والوارد في الفقرة ٤. ورأى أن أفضل سبيل لإجراء مناقشة هادئة في الفريق العامل بشأن ما إذا كان ينبغي في نهاية الأمر الاحتفاظ بالمادة ١٩ أم ينبغي حذفها هو عدم ذكر أي شيء في الاقتراح. وأبدى أيضاً موافقته على الاقتراح الداعي إلى حذف عبارة "الانتهاكات الخطيرة" التي أثارت كثيراً من اللبس، كما لاحظ السيد هافنر. ورأى أنه ينبغي أن يعالج الفريق العامل مسألة ما إذا كانت انتهاكات معينة - سواء أكانت التزامات في مواجهة الكافة أم كانت قواعد آمرة أم انتهاكات بالغة الخطورة بحكم طبيعتها - ترتب نتائج محددة. ورأى أنه يمكن النظر بعد ذلك فيما إذا كان ينبغي الإبقاء على مفهوم الجناية أم ينبغي رفضه.

٢٦- وقال أيضاً إنه يؤيد تماماً اقتراح السيد ميكولكا الداعي إلى الاستعاضة عن عبارة "وجود أو عدم وجود جنايات 'دولية' للدول" في الفقرة ٥ بإشارة إلى "وصف" انتهاكات الالتزامات المذكورة في الفقرة ٣ بأنها جنايات. وقال إن نقطة الخلاف لا تتعلق بمدى وجود أو عدم وجود شيء، وإنما بما إذا كان ينبغي وصفه بالجناية.

٢٧- وقال إنه لن يشارك في الفريق العامل لأنه ليس للسيد روزنستوك أن يفصل في عضوية فريق عامل للجنة وأن يمنح حق الحديث. وقال إنه يحتفظ مع ذلك بحقه في الرد على أي مسألة تنشأ وفي اقتراح التعديلات إذا دعت الحاجة.

٢٨- السيد آدو قال إنه يثني على المقرر الخاص لنجاحه في التوفيق بين مواقف متصلة ولجعله ما يبدو مستحيلاً ممكناً. وقال إنه رغم عدم ارتياحه لعبارة "ليست 'جنائية' ولا 'مدنية'"، مستعد للموافقة عليها للسماح للمناقشات بالسير قدماً، وإنه شعر بالارتياح من جهة أخرى لعبارة "أن مشاريع المواد تغطي مجمل ميدان الأفعال غير المشروعة دولياً". ورأى أن الفقرة ٢ مقبولة كنتيجة طبيعية للفقرة ١. وأبدى قدراً من التردد في قبول الإشارة إلى مبدئي القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة في الفقرة ٣، لكنه افترض إن المسألة ستبحث بالكامل في الفريق العامل ولهذا أعلن استعداده للإبقاء عليها. ولم يبد اعتراضاً على الفقرتين ٤ و ٥.

٢٩- السيد بامبو - تشيفوندا أعرب عن امتنانه للمقرر الخاص لتوصله إلى نص توفيقى سيسمح للجنة بحل المأزق الناجم عن الصدام المباشر بين مدرستين فكريتين متعارضتين. ورأى أن جدلية النزاع ستهيئ الظروف اللازمة للتوصل إلى توليفة جديدة. وقال إن التشبث بمواقف ثابتة لا يفيد في شيء.

٣٠- وقال إنه قد سبق الاعتراف بأن عنوان "مسؤولية الدول" هو في ذاته سبب من أسباب المأزق الحالي. وبناء على ذلك اقترح إعادة صياغة الفقرة ١ من اقتراح المقرر الخاص بحيث تنص على ما يلي: "تغطي مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية للدول المترتبة على فعل غير مشروع دولياً مجمل مجموعة الأفعال - التصرفات أو الامتناع عن التصرف - التي يمكن إسنادها إلى دول". وقال إن ذلك سيحدد منذ البداية موضوع مشاريع المواد ويغني عن الفقرة ٢. واقترح أيضاً حذف الفقرة ٥ لأنها لا تضيف الكثير وإعادة صياغة الفقرتين ٣ و ٤ اللتين

تتضمنان جوهر استنتاجات المقرر الخاص لزيادة الدقة في وصف القواعد الأمرة والالتزامات في مواجهة الكافة والانتهاكات الخطيرة لهذه الالتزامات.

٣١- وأشار إلى أن الاقتراحات الواردة في الفقرتين ٣ و ٤ تستهدف الإفلات من البناء المزدوج للمادة ١٩، أي التفرقة بين الجنايات والجنح. وقال إن المزج للجانبين في اللجنة، أو بالأحرى لأولئك الذين يعارضون فكرة جنابات الدول، بما أنها لا تثير أي مشكلة لأولئك الذين يؤيدونها، هو كيفية أخذ شبح عدم المشروعية في الحسبان. ورأى أن هناك حاجة إلى صيغة تخرق المشاكل المتعلقة بالمصطلحات في المادة ١٩ مع محافظتها في الوقت ذاته على الأسس الفكرية. ولهذا اقترح الجمع بين الفقرتين ٣ و ٤ من اقتراح المقرر الخاص بحيث يصبح النص كما يلي :

"ينبغي أن تُدرج مشاريع المواد في نظام المسؤولية الدولية للدول من ناحية، مجموعة أحكام تحدد أساس وهدف أفعال محددة غير مشروعة دولياً تؤثر - أو قد تؤثر - على مصالح المجتمع الدولي للدول ككل، ومن ناحية أخرى، مجموعة ثانية من الأحكام المنظمة لآلية الرد على الانتهاكات التي تمثلها هذه الأفعال".

٣٢- واقترح أن تتضمن الفقرة جملة ثانية نصها كما يلي: "وستقتضي هذه المهمة إنشاء هيكل ملائم (فريق عامل) لأدائها تنفيذاً لولاية اللجنة".

٣٣- وأوضح أن التعديل المقترح يستهدف إزالة عدد من أوجه الغموض التي تشوب الفقرتين ٣ و ٤. وعلى سبيل المثال، قال إن المسألة ليست مسألة "عكس" نتائج مبادئ معينة عكساً تاماً في مشاريع المواد، بل إنها بالأحرى تنظيم فعل ورد فعل المجتمع الدولي. وقال إن تعليقات السيد فيراري برافو كانت تسير في هذا الاتجاه. ومضى يقول إنه حتى في حالة عدم الاحتفاظ بالتفرقة بين الجنايات والجنح وعدم الإشارة إلى الجنايات، يجب الإبقاء على الشواغل المحددة في الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١٩ والتي حاول المقرر الخاص أن يعكسها في الفقرتين ٣ و ٤ من اقتراحه.

٣٤- وقال إن الفقرة ٤ من الاقتراح تعرض مفهوم انتهاكات القواعد الأمرة/الالتزامات في مواجهة الكافة وهو مفهوم دخیل ومثير للجدل. فالسؤال هو أين يمكن وضع العتبة الفاصلة بين انتهاكات الالتزامات وانتهاكاتها "الخطيرة"؟

٣٥- وقال باختصار إن اقتراحه يتضمن بالتالي، في الفقرة ١، بياناً لطبيعة مسؤولية الدول والهدف الذي تنشده مشاريع المواد. أما الفقرة ٢ فتلخص مضمون مشاريع المواد المقبلة وتحدد الهيكل والاتجاه لعمل اللجنة بشأنها.

٣٦- السيد روزنستوك قال إن السيد بيليه كان فجاً ومخطئاً في تعليقه عندما قال عنه إنه يحاول أن يفرض على اللجنة أعضاء معينين في الفريق العامل. ومضى يقول إنه كان يحاول فحسب تجنب نقاش تفصيلي بشأن اقتراح المقرر الخاص، استجابة لشكوى قدمها المقرر الخاص نفسه، لكنه عدل بعد ذلك عن القيام بهذا الجهد لعدم حصوله

على تأييد. ومضى يقول إنه ما زال مقتنعاً مع ذلك بأن المناقشة الجارية بشأن كيفية متابعة دراسة الاقتراح لا تفيد كثيراً.

٣٧- وقال إنه شخصياً ليس مفتوناً كثيراً بالاقتراح. وأوضح أنه، للأسباب التي ذكرها السيد براونلي، لا يوافق على الفقرة ١، وإن كان يستطيع قبول التعديل الذي اقترحه السيد سيما بشأنها. وقال إنه لا يهتم كثيراً مدى ضرورة أو عدم ضرورة الإبقاء على الفقرة ٢، وإن كان يرى أنها غير مفيدة. وقال إن الفقرة ٣ بها خلل جوهري موضحاً أن النظر إلى التزامات القواعد الأمرة في سياق مسؤولية الدول على أنها أي شيء آخر غير عنصر من عناصر الالتزامات في مواجهة كافة هو خطأ جسيم وقد يكون غير مقبول على الإطلاق.

٣٨- وقال إنه قد هالته الاعتراضات على الاستمرار في دراسة اقتراح المقرر الخاص باعتباره فرضية للعمل وعلى مراعاة الانتهاكات الخطيرة عوضاً عن المادة ١٩. ورأى أن هذه الاعتراضات تتم عن انعدام حسن النية لدى أولئك الذين يفضلون المادة ١٩ لكنهم يتوقعون من الآخرين مواصلة العمل على أساس افتراض وجود اختلاف نوعي بينما يحتفظون بموقفهم الأصلي. وقال إن مصير الفقرة ٥ لا يهتم لأنها لا تحدث اختلافاً كبيراً بشكل أو آخر.

٣٩- وقال إنه ينبغي ألا تستمر المناقشة بشكلها الحالي، سواء في الجلسة العامة للجنة أو في فريق عامل. ومضى يقول إن المقرر الخاص قد استمع إلى كل ما يحتاج إلى سماعه من مختلف الآراء وأنه ينبغي أن يرجع الآن إلى مجلس الصياغة وأن يعد صيغة جديدة قبل استئناف الدورة في نيويورك. وأشار إلى أن اللجنة تناقش بلا جدوى النوايا المعلنة للمقرر الخاص ودعاها إلى إفساح المجال له لوضع هذه النوايا في صيغة محددة لكي يتسنى للجنة عندئذ النظر فيها.

٤٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يتفق جزئياً مع السيد روزنستوك. فقد كان يهدف باقتراحه إلى السماح لفريق عامل بمساعدته في القيام بالصياغة التي أوصى بها السيد روزنستوك بقوة. وأشار إلى أن عدداً كبيراً من أعضاء اللجنة - أكثر من نصف أولئك الذين أعربوا عن آرائهم - لا يؤمنون بوجود اختلاف نوعي بين الجنايات والجنگ في ميدان مسؤولية الدول. ولاحظ مع ذلك، أن هناك أعضاء آخرين يؤمنون بوجود هذا الاختلاف بقوة. وقال إن من المنتظر أن يعاونه الفريق العامل على التعمق في دراسة نتائج هذه التفرقة وأنه، استناداً إلى تلك المناقشة، سيعيد اقتراحات يأمل أن تحظى بقبول عريض. وقال إن وصف اقتراحه بأنه فرضية عمل وصف معقول. واستطرد قائلاً إنه قد حصل بالفعل على مساعدة كبيرة من الفريق العامل الذي ترأسه السيد سيما. وقال إن ما يجب مناقشته في مرحلة القراءة الثانية ليس هو الآراء الشخصية لمقررين خاصين معينين بل بالأحرى اقتراحات تستوجب تأييداً واسع النطاق وتتفق مع مصادر الفقه ومفاهيمه. وقال إن السيد ميكولكا قدم كتابياً اقتراحات مفيدة للغاية. ومضى يقول إنه رهناً بموافقة اللجنة، يمكن دعوة الفريق العامل إلى الانعقاد وإنه يمكنه تلخيص الاقتراحات المعروضة عليه بغية إحراز تقدم. وقال إنه ينبغي السعي على وجه الخصوص إلى التوصل بصورة جماعية إلى تحديد نتائج التفرقة أو عمليات التفرقة التي ستجرى بين الجنايات والجنگ.

٤١- السيد البحارنة قال إن اقتراح المقرر الخاص يحتاج إلى تعديل إلى حد ما. فعبارة "إن ميدان مسؤولية الدول ليس 'جنائياً' ولا 'مدنياً' و" ينبغي أن تحذف من الفقرة ١. وينبغي حذف الفقرة ٢ بالكامل. وينبغي الاستعاضة عن عبارة "للمجتمع الدولي ككل (تجاه الكافة)" الواردة في الفقرة ٣ بعبارة "تمثل مصالح المجتمع الدولي ككل". وينبغي حذف عبارة "عوضاً عن المادة ١٩" من الفقرة ٤ كما ينبغي حذف الفقرة ٥ بأكملها.

٤٢- وقال إنه إذا ما قررت اللجنة حذف المادة ١٩ فإنه سيعترض على ذلك لأن هذا القرار قرار سياسي يخرج عن نطاق ولاية اللجنة التي ظلت طوال الأعوام الثلاثين الماضية تتمثل في تدوين مجموعة النصوص المتعلقة بمسؤولية الدول في ميدان القانون الدولي العام. وأكد أن المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دولياً تشمل فئة الجنايات الدولية. وقال إن اللجنة لا تملك ولاية محددة لحذف المادة ١٩ وإنها ينبغي أن تلتزم ولاية للقيام بذلك في صيغة قرار من الجمعية العامة. وأكد ما اقترحه سابقاً وهو أن تقوم اللجنة بتوجيه سؤال محدد إلى الجمعية العامة بشأن حذف المادة ١٩ من المشروع المتعلق بمسؤولية الدول.

٤٣- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن بإمكان السيد البحارنة الحصول على تصويت، إن أراد، بشأن حذف المادة ١٩. واعتبر اقتراحه متحيزاً وغير مقبول. وقال إن اللجنة تحاول أن تجد سبيلاً إلى التقدم بروح تراضٍ. ومضى يقول إن ما أنجزته اللجنة في مشاريع المواد في القراءة الأولى يمكنها أن تعيد عمله أو تغيره أو تعدله أو تبدله أو تضيف إليه في القراءة الثانية. فاللجنة لا تتلقى تعليمات مفصلة بشأن هذه العملية من اللجنة السادسة لكنها تصغي إليها بالتأكيد وستظل تفعل ذلك.

٤٤- الرئيس قال إنه لا يؤيد إجراء تصويت.

٤٥- السيد بيليه قال إن المقرر الخاص قدم اقتراحين، يدعو أولهما إلى إعادة صياغة مشروعه في فريق عامل؛ وأعرب عن اعتقاده بأن هذا الأمر لم يعد ضرورياً وقال إنه يتفق في هذا الصدد مع السيد روزنستوك لأن هذا الإجراء سيكون عديم الجدوى. ويدعو الاقتراح الثاني للمقرر الخاص، الوارد في الفقرة ٤، إلى دعوة فريق عامل إلى الانعقاد بشأن المسائل المحددة في الفقرة ٣، أي انتهاكات الالتزامات في مواجهة الكافة والقواعد الأمرة وغير ذلك من الالتزامات. وأعرب عن تأييده لهذه الفكرة وقال إنه يمكن أن ينضم إلى هذا الفريق العامل لأن الأمر يتعلق بمسألة مختلفة. وتساءل متى تباشر اللجنة عملها على هذا النحو إذا ما قررت ذلك؟ وأعرب عن اعتقاده بأن من السابق لأوانه بدء العمل في ذلك الصباح. وتساءل أيضاً عما إذا كانت الجلسة التي كان من المزمع أن يعقدها الفريق العامل المعني ببرنامج العمل الطويل الأجل بعد ظهر ذلك اليوم قد ألغيت.

٤٦- الرئيس قال إنه لم يعد من الممكن دعوة الفريق العامل المعني ببرنامج العمل الطويل الأجل إلى الانعقاد بعد الظهر؛ وأوضح أن السيد براونلي قد طلب موعداً آخر.

٤٧- السيد سيما قال إنه يشارك السيد بيليه في الشعور بالقلق لأن مهمة الفريق العامل المقترح إنشاؤه غير واضحة. ومضى يقول إنه كان يعتقد أن مهمته ستكون تنقيح أسلوب العمل في معالجة المادة ١٩، لكن السيد روزنستوك قال إن المقرر الخاص الذي استمع إلى عدد كبير من تعليقات الأعضاء يستطيع القيام بذلك. ورأى من

جهة أخرى أن من المفيد أن يتناول الفريق العامل مختلف النقاط بالدراسة وأن يعيد صياغة البيان المعروض حالياً على اللجنة. وقال إنه ما إذا تقرر اجتماع الفريق العامل في الحال والخوض في مشاكل الالتزامات في مواجهة الكافة والقواعد الأمرة وما شابه ذلك فإنه يتفق مع السيد بيليه في أن هذا النهج سابق لأوانه. وأوضح أن الفقرة ٤ تنص صراحة على أن هذه المهمة ستُوكَل إلى فريق عامل يجتمع في الجزء الثاني للدورة، في نيويورك. ورأى أنه ينبغي عدم الشروع في العمل الموضوعي المتعلق بوضع بديل للمادة ١٩، في هذه المرحلة من الدورة. وعلّل ذلك بحاجة الأعضاء إلى وقت كافٍ للاستعداد لمهمة تنتسم بالصعوبة البالغة.

٤٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه افترض أن فريقاً عاملاً مفتوح العضوية سيعقد، في ضوء المناقشات، بياناً عن التعليقات التي أُبديت. ورأى أنه ليست هناك حاجة إلى العودة للحصول على تعليمات مفصلة ولا إلى إعادة صياغة النص في الجلسة العامة. وقال إنه يحترم رأي السيد سيما القائل بأنه قد لا يتسنى للفريق العامل إحراز تقدم جوهري إلى حين انعقاد الجزء الثاني للدورة بنيويورك، وإن كان يشعر بالأسف لذلك. واستطرد قائلاً إن بإمكانه توفير التوجيه للفريق العامل في هذه الأثناء. وأشار إلى أنه في فترة السنوات الخمس السابقة أمكن في كثير من الأحيان إحراز تقدم كبير في الأفرقة العاملة حتى بشأن المسائل التي بدت في طريق مسدود في الجلسة العامة. وقال إنه وإن كان لا يعتقد أن بإمكان الفريق العامل إنجاز عمله في الدورة الحالية، لا يرى سبباً لعدم شروعه في العمل، أي بتحديد الحاجة التي بلغها النقاش والسعي إلى بدء العمل الموضوعي.

٤٩- السيد سرينيفاسا راو قال إن المشكلة ترجع إلى أن الاقتراح يخلق ولاية معينة ويحدّد اتجاهات صارماً. وأكد ضرورة مواصلة المناقشة في فريق عامل. وقال إن المسألة التي يتعين على الفريق العامل حلّها تتعلق بما إذا كان يتعين على اللجنة، كجزء من دراسة مسؤولية الدول، أن تركز على الالتزامات في مواجهة الكافة والالتزامات المتعلقة بالقواعد الأمرة وأن تبحث ما إذا كانت ترتّب نتائج معينة في ميدان مسؤولية الدول. وقد رنّى أنه قد يكون من المناسب بحث المسألة وأن الفريق قد يتمكن حتى من تقديم حل للمشكلة الأكبر المتعلقة بكيفية معالجة المادة ١٩.

٥٠- السيد غوكو أعرب عن تأييده للاقتراح الداعي إلى إحالة المسألة إلى فريق عامل.

٥١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه سيكون من الصعب ومن غير المفيد على الأرجح السعي إلى إيجاد اتفاق بشأن الاقتراح الذي قام بتعميمه. ومضى يقول إن النص لم يعد ليكون قراراً تتخذه اللجنة للاستعاضة عن المادة ١٩ وإنما أعد كفرضية عمل، وإن اتفاق اللجنة بشأنه ما كان سيجعلها تذهب بعيداً للغاية. وأقرّ بأن اللجنة لا تستطيع اتخاذ قرار نهائي بشأن المادة ١٩. وأبدى اعتراضه على إجراء تصويت لما سيؤدي إليه ذلك من خلاف وشقاق. ورأى أن هناك قدراً كبيراً من الاتفاق على أن من المفيد أن يبحث فريق عامل، وليس اللجنة، انعكاسات المفاهيم التي حاول وصفها في الفقرة ٣ من الاقتراح على مشاريع المواد.

٥٢- وقال إن المقترح هو تمديد ولاية الفريق العامل الذي يرأسه السيد سيما تمديداً طفيفاً لبحث تلك النتائج المحتملة حالياً في جنيف، وفيما بعد في الجزء الثاني للدورة الذي سيعقد في نيويورك. ومضى يقول إن ذلك سيعاونه في تقديم تقريره الثاني الذي سيبحث فيه المسألة في سياق المادة ٤٠ ضمن جملة أمور أخرى لأن هناك

مسألة رئيسية مطروحة تتعلق بتحديد أحكام المادة ٤٠. ورأى أن على اللجنة أولاً أن تحيط علماً بجميع الآراء المعرب عنها والتي سيأخذها الفريق العامل بعين الاعتبار وأن على الفريق أن يبدأ بعد ظهر ذلك اليوم بالنظر في المسألة الأساسية المحددة في الفقرة ٣، على أساس أنه يمكن إحراز تقدم استناداً إلى فرضية العمل، دون الإخلال بالآراء المعرب عنها في اللجنة بشأن ما إذا كان ينبغي الإبقاء على المادة ١٩. وقال إن اللجنة ستعود إلى المسألة في الوقت المناسب في ضوء نتائج عمل الفريق العامل، ودراسة تقريره الثاني، والمادة ٤٠ وهلم جرا. وفي هذه الأثناء، ستتابع اللجنة أولاً عملها المتعلق بالباب الأول وثانياً عمل الفريق العامل الذي يرأسه السيد سيما الذي سيشارك في العملية المشار إليها بصورة عامة في الفقرة ٣. وبدا له أن هناك توافق آراء واسعاً يؤيد هذا النهج.

٥٣- الرئيس أعرب عن اعتقاده بأن اقتراح المقرر الخاص يحظى بقبول اللجنة.

٥٤- السيد بيليه قال إنه يؤيد بحرارة اقتراح المقرر الخاص لكن هناك نقطة صغيرة تشغل ذهنه. وأوضح قائلاً إن الفريق العامل سيعكف أساساً على دراسة الفقرة ٣. ومن المزمع في الوقت ذاته مناقشة مواد الباب الأول. ولا مفر من تداخل الممارستين إلى حد ما. وقال إنه ظل دائماً يعتبر المادة ١٩ ثمرة الكرز التي تعلو الكعكة ومع ذلك لم يبذل أي جهد، ولا حتى في الباب الأول، للتفكير في نتائجها المحتملة. وقال إنه إذا ما ناقشت اللجنة الالتزامات في مواجهة الكافة وانتهاكات القواعد الأمرة أو مخالفاتها البالغة الخطورة، فإنه غير واثق من إمكان النظر، على سبيل المثال، في الأحكام المتعلقة بالظروف النافية لعدم المشروعية دون معالجة تلك الأنواع المختلفة من الانتهاكات. ورأى أن أفضل النهج من الناحية المنطقية هو البدء بنتائج عمل الفريق العامل ثم بحث كيفية أخذها بعين الاعتبار، بما في ذلك في صياغة المادة ١. وسأل المقرر الخاص عن الأسلوب الذي ينوي اتباعه لمعالجة هذه المشكلة، علماً بأن الأعضاء قد يطرحون أسئلة عندما يعتقدون أن هناك مشكلة قد نشأت. وقال إنه لا يريد أن يقال له فيما بعد إنه لا يملك حق إثارة نقاط معينة في الجلسة العامة لأن المشكلة قد عُولجت في الفريق العامل: وعندئذ سيتم التغاضي عن المشاكل مما يفضي إلى حالة فوضى مروعة كتلك الموجودة في الباب الثاني وفي المواد غير المنطقية المتعلقة بنتائج الجنايات. ورأى أنه ينبغي معالجة كل شيء في الوقت ذاته.

٥٥- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يتفق مع السيد بيليه في أن من المحتمل بل من المرجح أن يكون للفرقة الأساسية بين فئات القواعد آثارها في الباب الأول وفي أن المادة ١٩، وإن لم تكن بالضرورة ثمرة كرز، تعطي بالتأكيد قمة الكعكة. وقال إن بعض الأعضاء يعتقدون أنها لا تزيد صلاحية الكعكة للأكل بل تقللها. ومضى يقول إن من الواضح على أي الأحوال أن المادة ١٩ تشكل إضافة وقد عُولجت على هذا الأساس في الباب الثاني. واستبعد أن تتمكن اللجنة من الانتهاء من الفصل الثاني ("فعل الدولة" بمقتضى القانون الدولي) في الدورة الحالية، ورأى أن من المحتمل مع ذلك أن تتمكن من بدء الفصل الثالث (انتهاك التزام دولي) من الباب الأول. وأكد أنها لن تصل إلى الفصل الخامس (الظروف النافية لعدم المشروعية) وهي الظروف التي ينبغي بحثها لأنها مجال سيكون لمفاهيم القواعد الأمرة تأثير فيه. لكنه ذكر أنه ليس الميدان الوحيد وأنه سيشير، عند تقديمه للفصول، إلى التفرقة التي قد يلزم إجراؤها بشأن المادة ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها)، على سبيل المثال. وقال إنه يأمل أن يكون ذلك تحديداً هو ما سيبدأ الفريق العامل

الذي يرأسه السيد سيما بعمله وأن يؤدي الفريق من جديد، فيما يتعلق بنتائج هذه المفاهيم، المهمة المفيدة التي سبق أن أداها بموافاته بفكرة أولية عن الآراء المعرب عنها في اللجنة بشأن المشاكل التي تكتنف مشاريع المواد الأخرى.

٥٦- السيد سيما قال إنه يتفق مع السيد بيليه والسيد كروفورد في تصورهما لعمل الفريق العامل، أي أنه عند بحث نتائج المفاهيم الواردة في الفقرة ٣ من اقتراح المقرر الخاص، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان تأثيرها المحتمل على أحكام الباب الأول.

رفعت الجلسة الساعة ١٢/٤٥

الجلسة ٢٥٤١

يوم الخميس، ٤ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد البحارنة، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاندوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات A/CN.4/483, sect. B، وA/CN.4/491 وAdd.1-6^(١)،

وA/CN.4/L.563، وCorr.1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص

١- السيد بيليه (المقرر الخاص)، قال في معرض تقديم التقرير الثالث بشأن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/491 وAdd.1-6)، إنه يعترف أن الموضوع، حالياً، تتزايد دقته وصعوبته من الناحية الفنية للقانون عما كان يعتقد في البداية وبأن هذا هو سبب عدم استكمال تقريره تماماً وهو في الغالب سبب عدم استكمال بعض أجزاء التقرير وتوزيعها بجميع لغات العمل في اللجنة إلا في الدورة القادمة. وأوضح أن الوثائق المتاحة، باللغة الفرنسية على الأقل، هي الوثائق التالية: الوثيقة A/CN.4/491، وهي مقدمة عامة وملخص للأعمال السابقة للجنة بشأن الموضوع؛ والوثيقة A/CN.4/491/Add.1 المتعلقة بتعريف التحفظات في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، واتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات (المشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨")، واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو بين المنظمات الدولية (المشار إليها فيما بعد بـ "اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦")؛ والوثيقة A/CN.4/491/Add.2، المتعلقة بوضع تعريف فيينا لدى كل من الفقه والقضاء، والوثيقة A/CN.4/491/Add.3، التي صدرت بصفة غير رسمية تحت الرمز ILC(L)/INFORMAL/11 والتي من المقرر أن تكون أساساً للمناقشة، والتي تحتوي على نص ثمانية مشاريع لمبادئ توجيهية من المفروض أن تشكل نواة لدليل الممارسة الذي تتوخاه

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

اللجنة؛ بالإضافة إلى الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/12 التي تعتبر تجميعاً لتعريف فيينا ومشاريع المبادئ التوجيهية الثمانية.

٢- وقال إن مقدمة التقرير الثالث لا تحتاج إلى تعليقات مطولة جداً؛ فهي تنقسم إلى فرعين. ويشير المقرر الخاص في الفرع ألف منها إلى الأعمال السابقة التي قامت بها اللجنة بشأن الموضوع ويشير أيضاً إلى قراراتها السابقة طبقاً لتفسيره لها، واسترعى النظر إلى قراراتها الرئيسية. الأول، أن اللجنة لن تعيد النظر، من حيث المبدأ، وما لم تطرأ "حالة ضرورة" غير متوقعة، في أحكام اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦ المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات وأنها ستقتصر على محاولة سد الثغرات وإن أمكن على إزالة أوجه الغموض وتوضيح المجالات غير المحددة المعالم فيها. والثاني، أنه ينبغي أن يؤدي هذا العمل إلى وضع دليل للممارسة يتكون من مجموعة من المبادئ التوجيهية المتفقة مع الأحكام القائمة بالإضافة، عند الاقتضاء، إلى إيراد شروط نموذجية بشأن التحفظات التي ستقوم اللجنة بتوصية الدول بإدراجها في المعاهدات أو في فئات معينة من المعاهدات التي ستعدها في المستقبل، إذا وجد مبرر لذلك. وتبين الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11 مفهوم المقرر الخاص للتعريف "الإيجابي" للتحفظات: تعريف التحفظات في حد ذاتها، دون الإعلانات التي تصدر بالإرادة المنفردة والتي قد تصدرها الدول عند الإعراب عن موافقتها على الارتباط بالمعاهدة.

٣- ويقدم المقرر الخاص في الفرع ألف-٢ من المقدمة معلومات كاملة بقدر الإمكان عن الآثار التي نجمت عن التقرير الثاني بشأن التحفظات على المعاهدات^(٢)، وعن ردود الفعل الرئيسية على الاستنتاجات، التي لا تشكل ثورة ولكنها تتطوي بالتأكيد على ابتكار^(٣). ويتبين من المناقشة التي جرت في اللجنة السادسة أن الدول لا ترفض مسبقاً ومقدماً كل ابتكار (A/CN.4/483، الفرع باء). ومن الناحية الموضوعية، فإن الحصيلة كانت أكثر تواضعاً. ويشير المقرر الخاص في هذا الصدد إلى حدوث انقسام في اللجنة في الدورة التاسعة والأربعين بشأن الاستنتاجات الأولية بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان^(٤)، وإلى ظهور تيارين فكريين^(٥). وقد وافق جميع أعضاء اللجنة على الاستنتاجات الأولية، التي اعتمدت بدون تصويت، ولكن رأى بعضهم - وهم يشكلون أغلبية واضحة - أن اللجنة ذهبت إلى أبعد مدى ممكن وأنها قامت فعلاً بخطوة كبيرة إلى الأمام باعترافها بأنه يجوز لهيئات رصد حقوق الإنسان أن تبدي ملاحظات وأن تقدم توصيات بشأن جواز التحفظات التي تبديها الدول (الفقرة ٥ من الاستنتاجات الأولية) وقيامها بدعوة الدول إلى التعاون مع هيئات الرصد وبايلاء المراعاة الواجبة لتوصياتها (الفقرة ٩ من الاستنتاجات الأولية). وأعرب أعضاء آخرون في اللجنة عن رغبتهم في أن تذهب اللجنة إلى أبعد من ذلك وفي أن تعترف بحق نفس هيئات الرصد المذكورة في استخلاص

(٢) حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/477 و Add.1، والوثيقة A/CN.4/478.

(٣) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ٨٥، الفصل الخامس.

(٤) للاطلاع على النص، انظر المرجع نفسه، ص ١٠٨، الفقرة ١٥٧.

(٥) المرجع نفسه، ص ١٠٧-١٠٨، الفقرات ١٤٨-١٥٦.

النتائج المترتبة على ملاحظاتها، مثلما فعلت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في المبادئ التي أرستها في حكمها الصادر في قضية بيلوس ضد سويسرا^(٦).

٤- والواقع أنه حدث في اللجنة السادسة انقسام بين الدول أيضاً، ولكن لأسباب مختلفة تماماً. ومن بين حوالي خمسين دولة أعربت عن رأيها بشأن هذه النقطة، وافق نصفها تقريباً على الاستنتاجات الأولية بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان، بينما أبدى النصف الآخر تحفظه في هذا الشأن لأنه رأى أن الدول وحدها هي المختصة، لا باستخلاص نتائج عدم جواز التحفظ المحتملة فحسب، بل أيضاً بتقرير عدم جواز التحفظ. ولاحظ المقرر الخاص عدم قيام أي دولة بالإعراب صراحة عن رغبتها في أن تذهب اللجنة في أي أمر من الأمور إلى أبعد من ذلك. ولذلك، فإنه مقتنع، مثل أعضاء آخرين في اللجنة، بأنها تؤدي دورها عندما تقدم للدول حلولاً بديلة تقديمية، إذا كانت هذه الحلول متفقة مع الاتجاهات المرغوب فيها والتي بدأت فعلاً تتبلور بدرجة معقولة. بيد أنه يسترعي نظر اللجنة، وخاصة أعضاء اللجنة الذين أعربوا عن أسفهم لتردده المبالغ فيه، إلى اعتراض الدول، بالإجماع تقريباً، على الاتجاهات التقديمية التي ينادون بها في إطار هيئات معاهدات حقوق الإنسان. وسيلزم أن تراعي اللجنة هذا الاعتبار عند عودتها إلى هذا الموضوع. وسيتيسر لها ذلك بصورة أفضل لأنها ستتوافر لديها عندئذ ردود فعل الهيئات المعنية، التي طُلب منها إبداء رأيها أيضاً والتي قد تتخذ مواقف مختلفة. ونظر رؤساء هيئات معاهدات حقوق الإنسان في الاستنتاجات الأولية للجنة في اجتماعهم التاسع الذي عُقد في جنيف في الفترة من ٢٥ إلى ٢٧ شباط/فبراير ١٩٩٨، ولكنهم لم يقدموا بعد رسمياً نتائج أعمالهم^(٧). وأرسلت رئيسة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان وحدها ملاحظاتها الأولية، المتعلقة فقط بالفقرة ١٢ من الاستنتاجات الأولية، والتي يرد المقطع الرئيسي منها في الفقرة ١٦ من التقرير الثالث: وإجمالاً، ترى اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في هذا الصدد أنه لا ينبغي أن تكون للهيئات الإقليمية مكانة خاصة وأن هيئات الرصد العالمية تساهم أيضاً في تطوير الممارسة والقواعد الواجبة التطبيق.

٥- ويؤكد المقرر الخاص حرية أعضاء اللجنة في اتخاذ الموقف الذي يروونه بشأن هذه النقطة بالنظر إلى المعلومات الواردة في التقرير الثالث، ولكنه من جانبه يرى أن الوقت لا يزال مبكراً لاستئناف المناقشة الموضوعية للاستنتاجات الأولية بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان التي اعتمدت في الدورة التاسعة والأربعين. فالأمر يتعلق باستنتاجات أولية فقط وسيلزم أن تعيد اللجنة النظر فيها؛ لذلك فإنه من المستصوب فعلاً أن تنتظر إلى حين تتلقى الآراء التي طلبتها من هيئات حقوق الإنسان ومن الدول قبل القيام بذلك، شريطة قيامها بالتأكيد مرة أخرى، في تقريرها إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الحالية، على ضرورة قيامها بالرد عليها. وعلاوة على ذلك، فإنه من الأفضل أن تنتظر اللجنة انتهاء النظر في مشكلة جواز التحفظات وردود الفعل على التحفظات قبل العودة إلى الاستنتاجات الأولية.

(٦) European Court of Human Rights, Series A: Judgments and Decisions, vol. 132, judgment Of 29 April 1988 (Registry of the Court, Council of Europe, Strasbourg, 1988).

(٧) انظر A/53/125، الفقرتان ١٧-١٨.

٦- وقال فيما يتعلق بالطلبات والتعليقات والملاحظات على الاستنتاجات الأولية إنه يشعر بالقلق لمنطوق قرار الجمعية العامة ١٥٦/٥٢ الذي وردت في الفقرة ٤ منه إشارة إلى 'الهيئات المنشأة بموجب المعاهدات الشارعة المتعددة الأطراف ...، بما في ذلك معاهدات حقوق الإنسان'، التي تبدو للوهلة الأولى غامضة. فهذه العبارة ذات مدلول غامض وكانت موضعاً لمفاوضات مضنية، بناء على طلب تونس، التي كانت ترى أنه ينبغي أن يشمل استطلاع الرأي، علاوة على هيئات رصد حقوق الإنسان، هيئات الرصد المنشأة بموجب الصكوك الأخرى المتعددة الأطراف. ومن الناحية النظرية، فإنه لا يعترض إطلاقاً على هذه الخطوة، ولكنه لا يعرف بالضبط ما هي المعاهدات والهيئات المعنية. ولذلك فإنه يطلب مساعدة أعضاء اللجنة لتوضيح ذلك.

٧- ثم قال إنه يشعر بارتياح كبير للاهتمام الواضح الذي تبديه الدول بأعمال اللجنة المتعلقة بموضوع التحفظات على المعاهدات - وهو اهتمام لا يتبين من الكلمات العديدة التي أُلقيت في اللجنة السادسة فحسب ولكن أيضاً من الأعمال الجارية بشأن هذا الموضوع في اللجنة الاستشارية القانونية الآسيوية - الأفريقية التي قدم أمينها العام، السيد تانغ تشنغويوان، بياناً عنها إلى اللجنة (الجلسة ٢٥٣٧)، وفي لجنة المستشارين القانونيين للقانون الدولي العام التابع لمجلس أوروبا الذي أنشأ فريقاً من الاختصاصيين بشأن التحفظات على المعاهدات الدولية (الفقرات ٢٧ إلى ٣٠ من التقرير الثالث)^(٨). ويشهد على هذا الاهتمام أيضاً العدد الكبير نسبياً من الردود التي وردت من الدول والمنظمات الدولية على الاستبيانات^(٩)، وكذلك من الملاحظات المتعلقة بالاستنتاجات الأولية التي بادرت بعض الدول بإرسالها إلى الأمانة. وقال إنه يأمل مع ذلك في قيام المزيد من المنظمات الدولية والدول بالرد على الاستبيانات. وفيما يتعلق بالمنظمات الدولية، فإنه يأسف لسكوت الجماعات الأوروبية، ليس فقط لكونها أمينة الإيداع بالنسبة لعدد كبير نسبياً من المعاهدات ولكن أيضاً لكونها أطرافاً في العديد من المعاهدات المتعددة الأطراف التي قدمت إعلانات انفرادية بشأنها؛ ويدعو هذه المنظمات إلى الرد على الاستبيانات. وفيما يتعلق بالدول، فلقد ردت ٣٢ دولة - من بين الدول الأعضاء التي يبلغ عددها ١٨٥ دولة - وهي نتيجة مشرفة حقاً بالمقارنة بالمعدل المتوسط، ولكنها غير كافية بالتأكيد. ورغم علمه بأن أعضاء اللجنة لا يمثلون حكوماتهم، فإنه يدعوهم عند الاقتضاء إلى استعراض نظر حكوماتهم إلى عدم قيامها بالرد.

٨- وقال إنه يأمل في قيام أعضاء اللجنة بموافاته بملاحظاتهم بشأن المقدمة قبل انتقاله إلى الفصل الأول، الذي يتعلق بمشاكل جديدة تتسم بطبيعة تقنية فائقة.

٩- السيد هافنر قال مشيراً إلى ملاحظات المقرر الخاص بشأن سكوت الجماعات الأوروبية إنه يتساءل عن مدى إمكان قيام الرئيس بالاتصال بها مباشرة لالتماس المعلومات المطلوبة.

(٨) انظر مجلس أوروبا، لجنة الوزراء، الجلسة ٦١٢ لنواب الوزراء، الوثيقة CM(97)187، الفقرة ١٥؛ والقرار ١٠.٢/٦١٢ (١٦ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧).

(٩) انظر حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان ٤٨ و ٦٤.

١٠- الرئيس أجاب بأنه يمكنه القيام بذلك، لا سيما وأن ممثلاً للجماعات الأوروبية سيكون حاضراً في نيويورك، في شهر آب/أغسطس.

١١- السيد لوكاشوك أشار إلى أن تعريف التحفظات الذي يقترحه المقرر الخاص (ILC(L)/INFORMAL/12) يستند إلى اتفاقيات وُضعت في فترة تمثلت فيها المشكلة الحادة للتحفظات، في صورة صياغة تتسم بشيء من عدم الدقة وبقدر كبير من الحرية وقال إنه يتساءل عما إذا لم يكن من المستصوب أن تُحذف، من مشروع المبدأ التوجيهي ١-١، عبارة "أو تسميته". فمن المرغوب فيه، في الواقع، عند قيام دولة بإبداء تحفظ أن تعلن بوضوح أن الأمر يتعلق بتحفظ. فسيُسمح هذا، بالإضافة إلى تسوية المشاكل المعقدة للغاية المتصلة بالتمييز بين الإعلان التفسيري والتحفظ، بتعزيز وضوح العلاقات القانونية بين الدول.

١٢- السيد سرينيفاسا راو سأل، دون التشديد كثيراً على هذه النقطة، عما إذا لم يكن من المرغوب فيه الاتصال أيضاً بالهيئات والأجهزة الوطنية لحماية حقوق الإنسان، التي تقوم بنشاط ملحوظ في البلدان التي توجد بها، والتي تتمتع بقدر كبير من الثقة.

١٣- السيد سيما قال في هذا الصدد إنه لا يشك في تطلع الهيئات الوطنية المختصة بحقوق الإنسان إلى إبداء ملاحظاتها ولكنه يخشى من عدم قدرتها على تقديم ردود قانونية بخصوص المسائل التي تهم اللجنة في الموضوع قيد البحث، والتي تتمثل في معرفة ما إذا كانت هيئات الرصد، الداخلية أو الدولية، أهل للفصل في صحة التحفظ وفي قابلية المعاهدة المتعددة الأطراف للتجزئة.

١٤- السيد غوكو قال مشيراً إلى رد فعل رئيسة اللجنة المعنية بحقوق الإنسان بشأن "الاستنتاجات الأولية" التي أرسلت إلى هيئات رصد معاهدات حقوق الإنسان إنه يرى أن من المهم انتظار رد فعل الهيئات الإقليمية.

١٥- السيد براونلي استرعى النظر إلى وجود اختلاف كبير في طبيعة ووظائف هيئات الرصد: فالمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، مثلاً، هي محكمة حقيقية مستقلة بذاتها وتملك، ضمناً على الأقل، سلطة الفصل في صحة التحفظ وفي قابلية المعاهدات للتجزئة بينما لا تعدو هيئات أخرى أن تكون أكثر من مجرد لجان مختلطة تجمع بين الأطراف في المعاهدات قيد البحث. فمن الواجب نظراً لذلك الاحتياط قبل التعميم. ومن ناحية أخرى، إذا كان من المرغوب فيه استطلاع رأي هذه الهيئات فإنه ينبغي أن يُراعى أيضاً أن الأغلبية العظمى من أعضائها المنتخبين ليست من الأخصائيين في القانون الدولي.

١٦- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال، رداً على الملاحظات السابقة للأعضاء، إنه يرى أن المسألة التي أثارها السيد لوكاشوك سابقة لأوانها لأنها تتعلق بنقطة يعتزم تناولها بتفصيل كبير في مرحلة لاحقة. وفيما يتعلق بملاحظة السيد سرينيفاسا راو بشأن إمكانية استطلاع رأي الهيئات الوطنية لرصد حقوق الإنسان إن ملاحظات هذه الهيئات، مثل ملاحظات المنظمات غير الحكومية أيضاً، ستكون بالطبع محل ترحيب. ولكن ينبغي في رأيه أن تتجنب اللجنة تجاهل الحكومات والاتصال بهذه الهيئات مباشرة. وفيما يتعلق بملاحظة السيد غوكو فلقد طلب فعلاً رأي الهيئات الإقليمية ولكن لم يتلق المقرر الخاص أي رد رسمي حتى الآن. وفيما يتعلق بتعليقات السيد براونلي فإنه يتفق معه

على وجود اختلاف كبير بين هيئات الرصد المعنية بحقوق الإنسان، ولكنه يعترض بشدة على تمتع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بسلطة الفصل في قابلية الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان للتجزئة. فلقد انتحلت المحكمة هذه السلطة لنفسها ولكن يجوز قانونا لكل دولة معنية أن تعترض على ذلك. ومن ناحية أخرى فإن عدم وجود أغلبية من الأخصائيين في القانون الدولي في هيئات رصد معاهدات حقوق الإنسان سيزيد من أهمية ردود فعل هذه الهيئات لأنه سيتيح لها موافاة اللجنة باحتياجاتها الفعلية.

١٧- وانتقل إلى تقديم الفصل الأول من تقريره الثالث فقال إنه يسترعي نظر أعضاء اللجنة إلى التركيب العام لهذا الفصل الذي يرد موجز له في الفقرات ٤٧ إلى ٤٩. ونظرا لعدم إتاحة الفرعين المتعلقين على التوالي بـ"التحفظات على المعاهدات الثنائية" و"بدائل التحفظات" بجميع لغات العمل فإنه لن يتم النظر فيهما إلا في الجزء الثاني من الدورة الذي سيعقد في نيويورك. ولذلك فإنه سيركز كلمته على الفرع ألف، الذي يعتبر أيضا الأهم من الناحيتين الكمية والنوعية والذي يتعلق بتعريف التحفظات على المعاهدات والإعلانات التفسيرية، أي يتعلق في نفس الوقت بالتعريف الذي يرد في اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦ وبالتغرات وأوجه الغموض التي تشوب هذا التعريف.

١٨- ووفقا لأسلوب العمل الذي يبدو أن هناك اتفاقا واسعا بشأنه، فإن نقطة البداية تتمثل في تعريف التحفظات، الوارد في اتفاقيات فيينا الثلاث وعلى رأسها اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، في الفقرة ١(د) من المادة ٢ من الاتفاقية، وقرأ المقرر الخاص نص هذا التعريف. ولا تستوجب الأعمال التحضيرية التي أدت إلى اعتماد هذا التعريف، التي يرد موجز لها في الفقرات ٥٠ إلى ٦٧ من التقرير، إلا ثلاث ملاحظات. الأولى أن مسألة تعريف التحفظات نوقشت قليلا ولم تظهر إلا لِمَاماً سواء في اللجنة أو لدى انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة المعني بقانون المعاهدات نفسه^(١٠). والثانية أن نقطة الانطلاق، مع المقرر الخاص، السيد بريبرلي، كانت تعريفا تعاقديا للتحفظات^(١١)، باعتبارها "إيجاباً" موجها إلى الأطراف المتعاقدة الأخرى، ثم الوصول بسرعة بعد ذلك وبدون مناقشات على الإطلاق، إلى فكرة الإعلان الذي يصدر بالإرادة المنفردة. والملاحظة الثالثة هي أنه بينما كان تعريف التحفظات في البداية متصلا بالإعلانات التفسيرية وبردود الفعل على هذه الإعلانات، فلقد انتهى الأمر بوضع هذه الإعلانات جانبا، بل وإلى قيام المقرر الخاص الأخير عندئذ، السير همفري والدوك، باستبعادها عمدا على أساس أنها تدرج في إطار الفصل المتعلق بالتفسير وليس في إطار الفصل المتعلق بالتحفظات^(١٢). وأشار السيد بيليه إلى أن هذا الاعتبار كان في الواقع من الأسباب التي دعت إلى اهتمامه أولا وعلى حدة بهذا التعريف "الإيجابي" للتحفظات وإلى عدم معالجة مسألة الإعلانات التفسيرية إلا في مرحلة لاحقة.

(١٠) انظر الجلسة ٢٥٢٦، الحاشية ١٧.

(١١) حولية ١٩٥٠، المجلد الثاني، ص ٢٣٨-٢٣٩، الوثيقة A/CN.4/23، الفقرة ٨٤.

(١٢) انظر حولية ١٩٦٥، المجلد الثاني، ص ٤٩، الوثيقة A/CN.4/177 و Add.1 و Add.2، الفقرة ٢.

١٩- ومع ذلك، فقد تركت اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ جانباً، عن قصد، عدداً معيناً من المشاكل التي منها مسألة المعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية، وكما أشارت المادة ٧٣ صراحة، مسألة خلافة الدول. بيد أنه تبين، لدى تدوين هذين الموضوعين، أنهما يؤثران على تعريف التحفظات ذاته. وهذا واضح إلى حد بعيد فيما يتعلق بالمعاهدات التي تعقدها المنظمات الدولية، نظراً لأنه من المسلم به أنه يجوز للمنظمات الدولية أن تبدي تحفظات على المعاهدات التي تكون أطرافاً فيها، وهذا ما دعا الفقرة ١(د) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ إلى مراعاة هذه الفرضية التي تصنف "الإقرار الرسمي"، الذي يعتبر فيما يتعلق بالمنظمات الدولية معادلاً للتصديق فيما يتعلق بالدول، إلى القائمة الطويلة للظروف التي يجوز فيها إبداء التحفظات.

٢٠- وبالعكس، لم يكن من الواضح بمثل هذا القدر أن إعداد اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ سيؤثر على ذات تعريف التحفظات؛ ولكن هذا ما حدث فعلاً. فلقد تبين للمقرر الخاص السابق، السير همفري والدوك أيضاً، لدى تفكيره في هذه المسألة أنه يجوز بل ينبغي أن يكون للدولة الخلف عند الإعراب عن رغبتها في الارتباط بمعاهدة، أن تبدي تحفظات أو أن تعدل تحفظات الدولة السلف^(١٣)، ولهذا جاء التوضيح الوارد في الفقرة ١(ي) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ التي تنص على أنه "يراد بتعبير "التحفظ" إعلان من جانب واحد... تصدره دولة ما... حين تقوم بالإشعار بالخلافة في المعاهدة، مستهدفة به استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة."

٢١- والنتيجة التي خلص إليها المقرر الخاص من هذه الإضافات المتعاقبة هي أن اتفاقيات فيينا الثلاث لم تقدم أية واحدة منها تعريفاً كاملاً للتحفظات وأنه يلزم للوصول إلى مثل هذا التعريف الجمع بين هذه الإضافات، أي وضع نص مركب، وهو ما حاول المقرر القيام به في الفقرة ٨١ من تقريره. ويسمى المقرر الخاص هذا التعريف المركب، للتيسير، "تعريف فيينا"، وإذا كان، بالطبع، تعريف اتفاقية عام ١٩٦٩ هو الأساس، فإن قانون المعاهدات لا يقف عند هذا الحد؛ ويتميز التعريف المركب المقترح بمراعاة ذلك. ونص هذا التعريف، هو الذي يقترح المقرر الخاص إدراجه، في حالة موافقة أعضاء اللجنة على ذلك، في بداية الفصل الأول من دليل الممارسة، المخصص للتعريف، والذي يرد الجزء الأول منه في الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/12.

٢٢- وقد اعتمد تعريف فيينا من غير مناقشات فقهية أو سياسية هامة ويحظى بقبول واسع النطاق، كما يتبين من الفرع باء من الفصل الأول المتعلق بتعريف التحفظات على محك الممارسة والاجتهاد القضائي والفقه. وفي الواقع، لا تقدم اتفاقيات فيينا الثلاث تعريفاً عاماً صالحاً للتطبيق على جميع الحالات. وفضلاً عن ذلك فإن عنوان المادة ٢ في كل منها وهو "التعابير المستخدمة" وليس "التعريف"، قد قصد به أن يبين بوضوح أن التعاريف التي وردت بها هي "لأغراض هذه الاتفاقية" فقط، كما تنص على ذلك صراحة الجملة الاستهلالية للفقرة ١ من كل مادة من هذه المواد. بيد أن هذا التعريف كرسه القضاء كما كرسته الممارسة في الدول، دون إقامة صلة مباشرة بينه وبين اتفاقيات فيينا، أي أن الدول والمحاكم الدولية وهيئات التحكيم اعتمدت عليه دون الاهتمام بمعرفة ما إذا كانت

(١٣) انظر جولية ١٩٧٠، المجلد الثاني، ص ٥٠، الوثيقة A/CN.4/224 و Add.1، التعليق على المادة ٩،

لا سيما الفقرة (٩) وما يليها.

اتفاقيتنا فيينا لعام ١٩٦٩ ولعام ١٩٧٨ واجبتي التطبيق أم لا في حد ذاتهما على الحالات التي لجأتا فيها إلى استخدام هذا التعريف. وفيما يتعلق بممارسات الدول والمنظمات الدولية، فإنه من الثابت ليس فقط أنها كانت تأخذ بالتعريف الذي ورد في اتفاقية عام ١٩٦٩، مع إجراء ما يلزم من تغييرات، بغير مناقشة على الإطلاق في عامي ١٩٧٨ و ١٩٨٦، بل كان يحدث فوق ذلك أن تحتج الدول صراحة بهذا التعريف في الممارسات المتبادلة فيما بينها، لا سيما عندما كانت تقوم بتعديل وصف الإعلان التفسيري لتسميه تحفظا. وقامت بعض الدول بذلك أيضا في مرافعاتها أثناء الدعاوى القضائية. أما موقف القضاء، فإنه عديم الغموض في هذا الصدد، ويشير المقرر الخاص في هذا الخصوص إلى أنه، على حد علمه، كان القضاة والمحكمون يلجأون دائما، ضمنا أو، في أغلب الأحوال، صراحة، في جميع القضايا التي أثرت فيها مشكلة تعريف التحفظات، إلى تعريف فيينا. وكان هذا هو الحال مثلا فيما يتعلق بهيئة التحكيم الفرنسية - البريطانية في عام ٧٧٩١ في قضية تحديد الجرف القاري بين المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية والجمهورية الفرنسية (قضية "القلال الإنكليزي")^(١٤)، واللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان في عام ٢٨٩١ في قضية تيميلتاش^(١٥)، ومحكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان في فتاها الصادرة في عام ٣٨٩١ بشأن القيود الواردة على عقوبة الإعدام^(١٦).

٢٣- وقال فيما يتعلق بالفقه، إن المؤلفين يشفعون دائما موافقتهم على تعريف فيينا ببعض التحفظات، على الأقل فيما يتعلق بالمؤلفين الذين يخصصون دراسات أحادية للتحفظات على المعاهدات لأن "الممارسين العاملين" للقانون الدولي يقتصرون، من جانبهم، على مجرد ترديد تعريف فيينا دون زيادة أو نقصان كما يتبين، مثلاً، من القائمة الطويلة من المراجع المبينة في الحاشية الأخيرة الواردة في الفقرة ١٠٣ من التقرير. أما فيما يتعلق بـ"الأخصائيين"، فإنهم لا ينكرون رغم مناقشتهم لتعريف فيينا أنه اكتسب الآن مكانة خاصة وأنه يعتبر نقطة البداية اللازمة لكل تفكير بشأن تعريف التحفظات. واسترعى المقرر الخاص النظر في هذا الصدد إلى أن الفقه المعاصر يختلف كثيرا عن الفقه الذي كان سائدا قبل عام ١٩٦٩، الذي يرد موجز له في الفقرات من ٩٠ إلى ٩٨ من التقرير. فعندئذ كان التعريف يختلف عموما من مؤلف إلى آخر. واليوم، وضع تعريف فيينا إجمالا حدا للاختلافات الفقهية، وإذا كان بعض المؤلفين، وبوجه خاص إمبرت^(١٧)، يقترحون تعريفهم الخاص، فإنهم يتخذون مع ذلك كنقطة بداية لهم التعريف الذي ورد في الفقرة ١(د) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٢٤- وقال فيما يتعلق بالفرع باء-٢ من الفصل الأول، الذي أصبح متوفرا الآن في شكل وثيقة تحمل الرمز IL(C)/INFORMAL/11، إنه أهم بكثير من الفرع باء-١ من الفصل الأول، الذي هو مجرد وصف فحسب لأنه

(١٤) Decisions of 30 June 1977 and 14 March 1978 (UNRIIAA, vol. XVIII (Sales No. E/F.80.V.7), pp. 3-271), in particular p. 40, para. 55.

(١٥) Council of Europe, European Commission of Human Rights, *Decisions and Reports*, Application No. 9116/80, *Temeltasch v. Switzerland*, vol. 31 (Strasbourg, 1983), pp. 138-153, in particular p. 146, para. 69.

(١٦) *Restrictions to the Death Penalty (arts. 4(2) and 4(4) American Convention on Human Rights)*, Advisory Opinion OC-3/83 of 8 September 1983, Series A: Judgments and Opinions, No.3, para. 60.

(١٧) P.-H. Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux* (Paris, Pédone, 1978), p. 18.

يحاول عرض "المشاكل الدائمة"، وهذا هو المجال الذي يمكن أن تقوم اللجنة بعمل مفيد فيه بتحديد واستكمال تعريف فيينا، والذي سيقودها أيضاً إلى القيام بعملية صياغة، وبالتالي إلى إعادة تشكيل لجنة الصياغة. ومن الجدير بالذكر أن جميع المؤلفين تقريباً يرون، منذ العشرينات، أنه ينبغي أن يحتوي كل تعريف للتحفظات على عناصر شكلية، من جهة، وعناصر موضوعية، من جهة أخرى. وهكذا، يحتوي نفس تعريف فيينا على ثلاثة عناصر شكلية إيجابية هي أولاً "الإعلان من جانب واحد"، وثانياً "اللحظة التي تعرب فيها الدولة أو المنظمة الدولية عن موافقتها على الارتباط بالمعاهدة"، وثالثاً "صيغته أو تسميته"، كما يحتوي على عنصر موضوعي واحد هو، أن يكون الهدف من التحفظ "استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة". وقال السيد بيليه إنه سيحل كل عنصر من هذه العناصر على حدة.

٢٥- فالصفة الشكلية للإعلان من جانب واحد للتحفظ ليست تلقائية. وكان لدى المقرر الخاص الأول للموضوع، السيد برييرلي، مفهوم يمكن القول بأنه "اتفاقي" أو "تعاقدي" للتحفظ ويرى أنه يتعلق باتفاق بين الأطراف يقومون بموجبه بتقييد أثر المعاهدة من حيث سريانها على أحد الأطراف أو على بعضهم. ولا يتفق هذا المفهوم بالطبع مع نظام فيينا واستبعد بحق من التعاريف التي وردت في الاتفاقيات. ومن الغريب أن المواد ذات الصلة تلتزم السكوت بشأن الشكل الذي ينبغي أن يتخذه الإعلان، ولكن من المؤكد أن هذا الشكل يجب أن يكون بالضرورة كتابياً، كما تنص على ذلك صراحة المادة ٢٣ المشتركة لاتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦. ومع ذلك، يجب عدم التمسك بروية تنسم بطابع شكلي مفرط بالنسبة لهذه الخاصية "الانفرادية" للتحفظات. فأولاً، غالباً ما تكون التحفظات محلاً للتشاور حتى إذا أبدت انفرادياً. والدول التي تربط بينها روابط معينة تبدي تحفظات مماثلة أو متقاربة للغاية. وكانت هذه هي العادة في بلدان أوروبا الشرقية السابقة، ولا تزال حتى الآن تمثل الممارسة المتبعة في بلدان الشمال الأوروبي وبلدان الاتحاد الأوروبي. ولا تثير هذه العملية أي صعوبة ولا يبدو أن هناك ما يدعو إلى تخصيص مبدأ توجيهي لها. ولكن هناك بعد ذلك حالة التحفظ الذي تبديه عدة دول بالاشتراك فيما بينها. ويتضح هذا الاحتمال في الوقت الحالي، لا سيما على مستوى الاتحاد الأوروبي، الذي أبدت فيه الدول الأعضاء فعلاً تحفظات، أو قدمت على الأقل إعلانات تفسيرية واعتراضات مشتركة. وسيكون من المناسب بلا شك أن يشار في دليل الممارسة إلى أن هذا لا يتنافى مع تعريف التحفظات. وهذا هو موضوع مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ الذي يرد في الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/12.

٢٦- ويترجم العنصر الرسمي الثاني لتعريف فيينا، أي العنصر المتعلق بوقت إبداء التحفظات، بتعداد طويل ("أي هل هو وقت توقيع المعاهدة أو التصديق عليها، أو قبولها، أو إقرارها، أو الانضمام إليها...") ليس موففاً للغاية. وقيل إنه يمكن إبداء التحفظ في أوقات أخرى. وهذا صحيح إذا كانت المعاهدة تنص على ذلك، ولكن ليس هناك ما يدعو إلى الإشارة إليه لأن دليل الممارسة، مثل الاتفاقيات ذاتها، وظيفته تكميلية فقط ويجوز للدول تماماً مخالفة ما جاء به. وربما أمكن ببساطة الإشارة إلى ما سلف في نهاية مشروع الدليل. وانتقد أيضاً نفس القيام بإدراج هذه التفاصيل في التعريف. وهذه العملية ليست صارمة للغاية في الواقع ويوجد فيها عنصر يندرج بالأحرى في إطار النظام القانوني للتحفظات أكثر من اندراجه في إطار تعريفها. ولكن قررت اللجنة من حيث المبدأ عدم تعديل الاتفاقيات إلا إذا تبين لها وجود عيب خفي جسيم فيها. والواقع أنه حتى إذا كانت الصياغة التي أخذ بها

ليست منطقية تماماً فإنها تؤكد ابتداءً من التعريف ذاته على الوقت الذي يجوز فيه إبداء التحفظ، وتؤدي بالتالي وظيفة مشروعة تتمثل في منع الأطراف المحتملة في المعاهدة من إبداء التحفظات في أي وقت، وهو أمر لا يطاق من الناحية العملية وسيؤدي إلى استحالة قيام أمين الإيداع بمهمته.

٢٧- بيد أنه ينبغي الاعتراف بأن الصياغة المستخدمة ثقيلة وطويلة وغير سلسة. والأكثر جسامة أيضاً أن ذلك التعداد لا يقابل تعداد "وسائل التعبير عن الموافقة على الالتزام بمعاهدة ما" الذي يرد في المادة ١١ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦ الأوسع نطاقاً والأكثر شمولاً نظراً لأنه ينص علاوة على ذلك على تبادل صكوك التصديق، ولا يشير على الأخص إلى العبارة الأوسع نطاقاً: "أو بأية وسيلة أخرى يتفق عليها" التي ترد كذلك في المادة ١١. ولم تقع على حد علمه فعلاً مشكلة ملموسة في هذا الصدد ولكن من باب الاحتياط وحرصاً على التناسق من الأفضل بلا شك أن يشار في دليل الممارسة إلى أن التعداد الذي يرد في الفقرة ١ (د) من المادة ٢، من حيث روحه، هو نفس التعداد الذي يرد في المادة ١١. وهذا هو موضوع مشروع المبدأ التوجيهي رقم ٢ (مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٢).

٢٨- وأشار السيد بيليه بهذه المناسبة إلى مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣، الذي يتعلق بمشكلة أكثر تحديداً ولكنها عملية للغاية وهي مشكلة "التحفظات ذات النطاق الإقليمي" التي يمكن إبدائها بمناسبة الإعلان بتوسيع نطاق تطبيق المعاهدة إلى إقليم معين. وهنا أيضاً، سيكون الأمر متعلقاً بتحديد تفصيلي، لا يفعل أكثر من تكريس ممارسة لم تثر حتى الآن أي اعتراض، مما سيكون محلاً للترحيب.

٢٩- وقال إن العنصر الرسمي الثالث والأخير لتعريف فيينا يتعلق بإدانة "النزعة المفرطة لإطلاق التسميات القانونية"، والذي يتضح من عبارة "أياً كانت صيغته أو تسميته". فمن حيث الواقع، لا تقف الدول ولا يقف القضاء عند هذا الظرف مما يؤكد تكريس تعريف فيينا من الناحية العملية. فليس هناك بالتالي ما يدعو إلى تعديل أو استكمال التعريف في هذا الصدد. وفي أي حال، من المسلم به أنه ينبغي أن يجد هذا العنصر مقابلاً له على مستوى الإعلانات التفسيرية، التي لا يمكن أيضاً تعريفها بناء على الأسماء التي يطلقها أصحابها عليها.

٣٠- وقال إنه سيعالج أخيراً العنصر الرابع في تعريف فيينا وهو العنصر الموضوعي الذي يعتبره أهم العناصر وأكثرها تعقيداً وهو أن يكون الهدف من التحفظ الذي تبديه الدولة أو المنظمة الدولية هو "استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة لدى تطبيقها على تلك الدولة أو تلك المنظمة". ويرد تحليل تفصيلي لذلك في الفقرات من ٢٧ إلى ١٠٨ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11، ولكن ينبغي التأكيد أولاً على الجانب التقني، والصارم بالتالي، للمسألة، الذي يتسم بالأهمية ليس فيما يتعلق بالقانونيين فحسب ولكن، من الناحية العملية، للدول التي تحرص على الحصول على توضيح تفصيلي لنظام التحفظات، بما في ذلك تعريفها. وللتبسيط، يمكن القول بأن هذا العنصر الموضوعي "غائي" نظراً لأنه يتعلق بالغاية المستهدفة من التحفظ. وهو يؤثر مجموعتين من المشاكل.

٣١- وتتعلق المجموعة الأولى من المشاكل بعبارة "بعض أحكام". فلقد انتقد أحد كبار الفقهاء ذات استخدام كلمة "أحكام" واقترح الاستعاضة عنها بكلمة "التزامات". وبالطبع، لا يقوم التحفظ، الذي يعتبر صكاً صادراً عن إرادة مفردة، بتعديل الحكم أو الأحكام التي يتعلق بها ولكن يقتصر على تعديل "آثارها" طبقاً لتعريف فيينا. وعبارة

"بعض أحكام المعاهدة" بأكملها تدعو في حد ذاتها إلى المناقشة إذ إنها لا تخلو من الغموض. ومن الناحية الحرفية، فإنها لا تتفق مع الممارسة العملية، كما يتبين من حالة التحفظات "المستعرضة" أي التحفظات التي لا تنصب على حكم معين بذاته ولكن تنصب على الطريقة التي تعتزم الدولة أو المنظمة الدولية صاحبة التحفظ إتباعها في تطبيق المعاهدة المعنية في مجموعها. وهذا النوع من التحفظات شائع للغاية ولا يثير أي اعتراض، وسيكون من المفيد توضيح ذلك في دليل الممارسة. وهذا هو موضوع مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤.

٣٢- وقال إن المجموعة الثانية من المشاكل التي يثيرها الجانب الغائي للتعريف تتسم بمزيد من الصعوبة. فعموماً، يتفق القضاة والفقهاء على الاعتراف بأن عبارة "استبعاد أو تغيير الأثر القانوني" للمعاهدة تعني، بحكم تعريفها، أن التحفظ يرتب أثر "الخروج على الأحكام". وهذا فعلاً ما يفرق بينه وبين الإعلان التفسيري وكذلك ما يميزه عن الإعلانات التي تقدم كتحفظات ولكنها لا تشكل في الواقع إعلانات تفسيرية ولا تحفظات، مثل بعض "تحفظات عدم الاعتراف" الشائعة كثيراً عند توقيع الدول على اتفاقية ما أو تصديقها عليها. وهذه التحفظات ليست إعلانات تفسيرية ببساطة لأنها لا تفسر شيئاً كما أنها لا تشكل دائماً تحفظات، لأن الدولة التي تبديها لا تهدف أحياناً إلى ترتيب أي نوع من الآثار على المعاهدة ذاتها. وهذا هو الحال عندما تقتصر الدولة على التذكير بأن اشتراكها في المعاهدة لا يفيد بأي حال من الأحوال الاعتراف بطرف متعاقد آخر لا تعترف به ولكنه لا يستبعد مع ذلك تطبيق المعاهدة على العلاقات التي قد توجد بينها وبين ذلك الطرف الآخر، ربما عند موافقتها على ذلك صراحة.

٣٣- وبالعكس، يعتبر الإعلان تحفظاً حقيقياً عندما تبين الدولة صاحبة الإعلان أنها لا تقبل بموجبه أي علاقة تعاقدية مع الكيان الذي لا تعترف به لأن هذا الفعل سيرتب عندئذ نتيجة مباشرة على تطبيق المعاهدات بين الدولتين. وتثير هذه الممارسة علاوة على ذلك، وإن كان بصورة هامشية، مشكلة وقت إيداء التحفظات، إذ ينبغي إيداء هذه الإعلانات، وهو ما يحدث فعلاً، في الوقت الذي يصبح فيه الكيان غير المعترف به طرفاً في المعاهدة، أي في أغلب الأحوال بعد أن يكون صاحب الإعلان قد أعرب عن موافقته النهائية على الارتباط بها. وهذا هو ما يحاول مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ التعبير عنه، ربما بإيجاز شديد، لأنه ينبغي توضيح أنه لا يجوز مع ذلك إيداء مثل هذا التحفظ المتعلق بعدم الاعتراف، في أي وقت من الأوقات عندما يصبح الكيان غير المعترف به طرفاً في المعاهدة. ويمكن لذلك تكليف لجنة الصياغة بالنظر في صياغة تتسم بمزيد من الدقة.

٣٤- وقال فيما يتعلق بالإعلانات، التي قام بدراستها بتوسع تحت عنوان "التحفظات ذات النطاق الإقليمي" في الفقرات من ٦٣ إلى ٧١ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11، إنه يرى، خلافاً لمؤلفين كثيرين، أنها تتسم بطابع التحفظات الحقيقية؛ ولذلك فإنه يعرض على اللجنة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨ للنظر فيه.

٣٥- وتناول أخيراً المشكلة الأوسع نطاقاً والدقيقة للغاية المتعلقة بالإطار المحدد لعبارة "استبعاد أو تغيير" التي ترد في تعريف فيينا فقال إنه يدعو أعضاء اللجنة أولاً إلى الرجوع إلى الفقرات من ٧٢ إلى ٧٨ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11 التي ترد بها عدة أمثلة للتحفظات التي تهدف، ليس إلى استبعاد تطبيق المعاهدة بأكملها ولكن، بالطبع، إلى استبعاد أحكام معينة منها. وحاول في الفقرات من ٧٩ إلى ٨٨ استخلاص المبادئ النموذجية للتحفظات التي تهدف إلى "تقييد" الأثر المترتب على أحكام المعاهدة فيما يتعلق بالدولة أو بالمنظمة الدولية صاحبة

التحفظ. ورغم الخلاف الذي قد يؤدي إليه هذا التصنيف ودقة تفسير هذه التحفظات أحياناً، فليس هناك ثمة شك، في رأيه، في أن الأمر يتعلق فعلاً بتحفظات بالمعنى الذي يرد في تعريف فيينا.

٣٦- ويتولد الشك خلافاً لذلك فيما يتعلق بمعرفة ما إذا كان من الجائز أن تؤدي عبارة "تغيير الأثر القانوني لأحكام معينة في المعاهدة" إلى "توسيع" نطاق هذا الأثر وإلى تبرير وجود "تحفظات توسعية". والمناقشة الفقهية بشأن هذه النقطة غامضة إلى حد بعيد لعدم وجود تصور موحد لهذا المفهوم بين جميع المؤلفين. فإذا أخذ هذا المفهوم بالمعنى الضيق للالتزام الانفرادي الذي تتخذه الدولة صاحبة التحفظ بتجاوز الحدود التي تفرضها عليها المعاهدة، فإن هذا الالتزام، في رأيه، يكون صحيحاً ولكنه لا يشكل تحفظاً بالمعنى المقصود في تعريف فيينا، لأنه لا يستمد أساس قوته الإلزامية المحتملة من المعاهدة ولعدم ارتباطه بأي شكل من الأشكال بها. ولا يكون التصديق أو التوقيع أو الإنضمام في الواقع إلا المناسبة التي يمكن فيها للدولة صاحبة الإعلان أن تتخذ التزاماً انفرادياً وإذا كانت هذه الدولة تصبح مرتبطة بهذا الالتزام، فإنها ترتبط به فقط للأسباب التي ذكرتها محكمة العدل الدولية في قضيتي التجارب النووية. وترد هذه الفكرة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥ الذي يهدف بذلك إلى وضع حد لخلاف يرجع إلى بداية الخمسينات وظهر في مناسبات كثيرة في نفس اللجنة، بما في ذلك في الدورة السابعة والأربعين. وموضوع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ الذي يعتبر مكملاً لما سلف، هو توضيح أنه ليس من غير الطبيعي، رغم ذلك، أن يكون هدف الدولة أو المنظمة الدولية من التحفظ هو تقييد الالتزامات التي تفرضها عليها الاتفاقية وبالتالي إلى تقييد الحقوق التي تكتسبها الأطراف المتعاقدة الأخرى من الاتفاقية. فإذا كان من الصحيح أنه لا يجوز للدولة أن تفرض بإرادتها المنفردة التزامات على دول أخرى وأنه لا يجوز لها في الحالة قيد البحث أن تفرض على الأطراف الأخرى في المعاهدة، بموجب تحفظ تبديدها عليها، التزاماً جديداً بالنسبة للالتزامات القانون الدولي العام، فإن هذا لا يمنع الدولة صاحبة التحفظ من الرجوع، عن طريق تحفظها، إلى القاعدة العامة، أي إلى قاعدة رفض الموافقة على تمتع الدول الأطراف الأخرى في المعاهدة، بالحقوق التي تستمدّها لا من القانون الدولي العام، ولكن من المعاهدة وحدها دون غيرها. وهذه ممارسة جارية تماماً ولا تدخل في نطاق تصنيف "التحفظات التوسعية". وبالعكس، لا يجوز للدولة أن "تسن القوانين" وأن تحاول أن تفرض على الدول الأخرى، عن طريق التحفظ، التزامات لا تكون ناشئة عن القانون الدولي العام. ويوضح هذا الاستنتاج، الذي يرد بمزيد من التفصيل في الفقرة ١٠٨ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11، مضمون المبدأ التوجيهي ١-١-٦.

٣٧- وقال في ختام كلمته إنه يقترح على اللجنة أن تحيل مشاريع المبادئ التوجيهية الثمانية لدليل الممارسة الواردة في الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/12، إذا رأت وجهاً لذلك، إلى لجنة الصياغة. وعلى العكس من ذلك فإنه يرى أنه ليس هناك ما يدعو إلى مثل هذه الإحالة فيما يتعلق بتعريف فيينا الموحد.

٣٨- السيد غالتسكي قال إنه يتساءل عن صلاحية الخطوة الممثلة في التحفظ والتردد التي اتخذها المقرر الخاص فيما يتعلق بتعريف التحفظات، لا سيما فيما يتعلق بالعناصر "الوقائية" لهذا التعريف. وقال إنه يتساءل بالتحديد عن سبب عدم قيامه، بدلاً من إضافة عناصر مستمدة من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٧٨ و١٩٨٦ إلى القائمة الطويلة لتعريف فيينا لعام ١٩٦٩، بالاستعاضة عن هذه القائمة بالعبارة العامة "في الوقت الذي تعرب فيه الدولة

عن موافقتها على الارتباط بالمعاهدة". وسيكون هذا الحل "التقدمي" مفيداً أيضاً في تجنب إضافات جديدة إلى القائمة في المستقبل.

٣٩- وقال مشيراً من ناحية أخرى إلى عدم تعرض التعريف للشكل، الكتابي أو الشفوي، الذي يمكن أن يتخذه التحفظ إنه يعتقد أنه من المستصوب أن يضاف إلى التعريف الشرط الذي ورد في المادة ٢٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وهو أن يكون التحفظ كتابياً. وسيؤدي هذا إلى إيجاد نوع من التوازن بين التحفظ والمعاهدة ذاتها التي ينبغي، وفقاً للفقرة ١ (أ) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، أن تعقد "بصورة خطية"، ومن جهة، إلى زيادة توضيح التمييز بين التحفظات وبعض الأعمال التفسيرية الأخرى.

٤٠- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يلاحظ أولاً أن المقرر الخاص يؤكد بناء على مفهوم "التحفظات المشتركة" على دور روابط التضامن القائمة بين الدول وعلى الخلفية السياسية لكل مبادرة بشأن التحفظات. وقال ثانياً، مشيراً إلى الإعلانات المركبة والتحفظات المتفق عليها التي أثارها المقرر الخاص، إنه يتساءل عن الفائدة المرجوة من وراء مراعاة هذا الجانب العملي في التعريف. وقال بالإشارة إلى "النزعة المفرطة إلى التعلق بالتسميات القانونية" التي أدانها المقرر الخاص، إنه يسترعي النظر إلى أن هذه المرونة، التي يرى أنها موفقة، هي امتداد وانعكاس للمرونة المعترف بها فيما يتعلق بتعريف المعاهدة الوارد في الفقرة ١ (أ) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. بيد أنه يرى أن الاقتراح الذي قدمه المتكلم السابق والذي يتعلق بتوجيه الدول إلى توحيد التحفظات في صيغة كتابية قد يسمح بوضع ضوابط لهذه المرونة لتجنب كل التباس.

٤١- الرئيس أوضح أنه يعتزم تنظيم المناقشة فيما يتعلق بمتابعة النظر في الموضوع "على أساس مناقشة كل مبدأ توجيهي على حدة".

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٤٢

يوم الجمعة، ٥ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد البحارنة، السيد بفونه، السيد بيليه، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات (تابع) (A/CN.4/483, sect. B، وA/CN.4/491 وAdd.1-6^(١))،
وA/CN.4/L.563، وCorr.1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)

١- الرئيس طلب من المقرر الخاص أن يواصل عرضه لمشروع المبادئ التوجيهية الذي يتضمنه "دليل الممارسة" (وثيقة غير رسمية) ILC(L)/INFORMAL/12.

دليل الممارسة

مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١

٢- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إن نص مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ الذي يحمل عنواناً مؤقتاً هو كما يلي:

١-١-١* إبداء تحفظ بصورة مشتركة

لا يشكل الطابع الانفرادي للتحفظات عقبة أمام إبداء تحفظ بصورة مشتركة من جانب عدة دول أو منظمات دولية".

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

وقال إنه قد سبق له أن عرض بقدر من التفصيل مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ في الجلسة السابقة وبالتالي فليس من الضروري عرضه مرة أخرى بمزيد من التفصيل. وغني عن القول، وهو ما ينطبق أيضا على كافة مشاريع المبادئ التوجيهية، أنه استند إلى التعريف الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، طبقا للطريقة المتفق عليها في اللجنة، رغم أن عدداً من الأعضاء، وخاصة السيد لوكاشوك والسيد غالتسكي (الجلسة ٢٥٤١)، قد جعلوه يتساءل عما إذا كان هناك حقا اتفاق بشأن هذه الطريقة.

٣- ومن المأمول ألا يطعن أحد في كون التحفظ إعلاناً انفرادياً وليس صكاً تعاقدياً. على أن هذا الطابع الانفرادي غير واضح تماماً في الممارسة. فالدول تتشاور أحيانا فيما بينها قبل إبداء تحفظ بصيغة واحدة. وقد حدث ذلك لمدة طويلة في بلدان أوروبا الشرقية، وهو يحدث اليوم في بلدان الشمال والاتحاد الأوروبي. غير أنه رأى أنه لا فائدة من تكريس واحد من المبادئ التوجيهية في دليل الممارسة لهذه الظاهرة، لأنها أولاً، لا تثير أية مشاكل فيما يبدو، ولأنها، ثانياً، لا تؤثر على الإطلاق فيما يبدو في تعريف التحفظات. وهي، كما بين السيد بامبو - تشيفوندا بحق (الجلسة نفسها)، تشكل جانبا للسياق السياسي الذي تبدى فيه التحفظات وليس لها أية آثار قانونية.

٤- ومن جهة أخرى، لا يصدق ذلك على التحفظات المبداء بصورة مشتركة، أي التي تدرج في صك واحد توقعه أو تصدره دولتان أو منظمتان دوليتان أو أكثر. وقال إنه لم يجد أية أمثلة واضحة على تحفظات مشتركة؛ إلا أن واحداً على الأقل من أعضاء اللجنة، هو باريديس، قد أشار منذ عام ١٩٦٢ إلى هذه الإمكانية^(٢). غير أنه إذا لم تكن هناك أمثلة على التحفظات المشتركة فهناك اعتراضات مشتركة على تحفظات بل وقبل كل شيء إعلانات تفسيرية مشتركة يمكن في معظم الأحيان اعتبارها تحفظات حقيقية. والحالات التي أصدرت فيها الجماعة الأوروبية ودولها الأعضاء إعلانات تفسيرية مشتركة كثيرة جداً. ويبدو أنه لا يمكن تجنب ظهور مشكلة صدور تحفظ لم يتفق عليه بصورة مشتركة فحسب بل أبدي أيضاً بصورة مشتركة. وسيكون من الأفضل الاحتياط لهذه الحالة المحتملة، لأن غرض دليل الممارسة لا يقتصر، على أية حال، على التدخل من خلال أداء دور "الإطفائي" عند ظهور المشاكل، بل إنه يشمل اقتراح التصرف المناسب للتصدي للأحداث أو المشاكل المقبلة.

٥- وستبالغ اللجنة في التمسك بالشكليات لو استبعدت إمكانية إبداء التحفظات المشتركة التي، شأنها في ذلك شأن الإعلانات المشتركة والإعلانات التفسيرية المشتركة والاعتراضات المشتركة تيسير الأمور على الدول والمنظمات الدولية المتحفظة وعلى الوديع وقبل كل شيء على الأطراف الأخرى في المعاهدة التي يمكن أن يكون لها عندئذ رد فعل واحد لا متعدد. وقال إنه، من زاوية النظرية القانونية، يتفق مع السيد رودريغيس ثيدينيو على أنه يمكن، على كل حال، اعتبار الفعل الواحد الصادر عن عدة دول مجتمعة فعلاً انفرادياً. وهذا يكفي لتبرير روح مشروع المبدأ ١-١-١ على الأقل، إن لم يكن كافياً لتبرير صيغته.

٦- السيد روزنستوك قال إن من الأهمية بمكان زيادة توضيح أن العلاقات القانونية وغيرها من العلاقات بين دولتين باء وجيم، مثل العلاقات بين دولة ألف تكون طرفاً في معاهدة ودولتين باء وجيم تديان تحفظاً مشتركاً،

(٢) انظر حولية ١٩٦٢، المجلد الأول، الجلسة ٦٥١، ص ١٤٦، الفقرة ٨٧.

لا تهم الدولة ألف ولا يمكن أن تؤثر في التزامات الدولة ألف إزاء الدولة باء والتزامات الدولة ألف إزاء الدولة جيم. ومضى قائلا إنه يعتقد أن الإحياء بأن للنشاط المشترك معنى ملموسا ما سيجعل الأمور تختلط على دول أخرى فيما يخص العلاقات القانونية بين الدول الأطراف في النشاط المشترك. ولذلك فهو يتساءل عما إذا كان من المعقول أو المفيد التحدث عن النشاط المشترك بوصفه نشاطا يختلف إلى حد ما من الناحية القانونية عن التحفظ الذي تبديه دولة واحدة وعن مدى إمكانية التأكيد بأن حقوق دولة أخرى يمكن أن تتأثر بأي وجه. ويبدو أن ذلك يثير نفس أنواع المسائل التي يمكن أن تثار لو أعلن أن لعدم المشروعية المحلية بعض الأثر على دولة طرف أخرى في الاتفاقية. ومن ثم فإنه يشعر بشيء من القلق لأن اللجنة لم تنكر بالقدر الكافي إمكانية ترتب أية آثار على النشاط المشترك بالنسبة للدول التي تكون أطرافاً في المعاهدة المعنية ولكنها لم تشارك في هذا النشاط المشترك.

٧- السيد لوكاشوك قال إنه يشاطر السيد روزنستوك رأيه بشأن إبداء التحفظات بصورة مشتركة. إذ يمكن للدول أن تبدي تحفظات بصورة مشتركة لكنها توقعها وتصدق عليها بصورة فردية ومن ثم فإنه يعتقد أن هذه التحفظات لا يمكن أن تشكل ظاهرة قانونية وإنما هي مجرد بيان سياسي. ولا ينبغي للجنة في رأيه أن تسلك هذا الطريق.

٨- ومضى قائلا إن المقرر الخاص قد عبّر في صيغة جديدة في الفقرة ٢٣ من الوثيقة (ILC(L)/INFORMAL/11) عما ورد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، عندما ذكر أنه يمكن لدولة أو لمنظمة دولية أن تبدي تحفظاً حين تعرب هذه الدولة أو هذه المنظمة عن موافقتها على الالتزام (مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٢). على أن للدولة بموجب اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ حقا في إبداء تحفظ عند التوقيع على اتفاقية. وهو يرى أن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تعتبر أنسب من الناحية العملية.

٩- ومن ناحية أخرى، قيل إن التحفظ يمكن أن يستبعد أو يعدل حكما من أحكام المعاهدة. وهذا غير ممكن في معاهدة عامة. والتحفظ يعدل حكما فيما يخص العلاقات بين دولتين أبدت إحداهما تحفظا اعترفت به الأخرى. وإذا لم يغيّر ذلك، فهل سيكون من الممكن تغيير الالتزامات أيضا؟ إن الالتزامات مستمدة من الأحكام وإذا لم يكن من الممكن تغيير الحكم فلن يكون من الممكن أيضا تغيير الالتزام.

١٠- السيد بنونه لاحظ أن التحفظات المشتركة على المعاهدات تبسط الأمور حسب رأي المقرر الخاص. وإذا كان ذلك مجرد مسألة شكلية فليس له أي اعتراض. غير أنه يتساءل عما إذا كان إبداء تحفظ مشترك لا يتجاوز الجانب العملي المحض للمسألة. ففي اتفاقات الجماعة الأوروبية مع العالم الخارجي مثلا، تلتزم الدول الأعضاء في معظم الأحيان التزاماً فردياً. فهل يتفق وجود التزامات فردية من جانب الدول مع وجود تحفظ مشترك في نفس الوقت؟ وإذا كان الالتزام انفرادياً، أفلا يسبب ذلك صعوبات في التعامل مع التحفظ؟ إن ذلك قد يعقد الأمور على الوديع. وعلى أية حال، فإن التزام منظمة دولية هو التزام خاص بها. ولنفرض أن هناك اختلافاً في السلوك باختلاف الدول، فهل تم التفكير ملياً في ما يمكن أن يترتب على ذلك من آثار بالنسبة للتحفظ نفسه أو الاعتراض على التحفظ؟

١١- وقال إن المسألة الأخرى التي أثارها أيضا السيد روزنستوك هي مسألة معرفة ما إذا كان التحفظ المشترك ناجماً حقا عن حالة العلاقات بين الدول المتحفظة. فإذا كان التحفظ المشترك مثلاً يعتمد على بعض مواقف الدول المتحفظة، إما في إطار منظمة دولية أو في مكان آخر، فهل ستفرض حالة العلاقات هذه نفسها على دول ثالثة؟ من الواضح أن ذلك لا يهم سوى البلدان المعنية. إلا أن تلك الدول ستفرض بصورة مشتركة، من خلال تحفظها، موقفاً على دولة ثالثة. وأضاف قائلاً إن بإمكانه أن يؤيد الفكرة نفسها لو كان من الممكن أن تبسط الأمور حقا وكانت ذات طابع تقني فقط، إلا أنه يتساءل عما إذا كانت اللجنة قد نظرت في كافة الآثار القانونية لهذه البدعة.

١٢- السيد هافنر قال إنه غير متأكد مما إذا كانت القراءة الحالية تبين أن التحفظات تحتفظ بطابعها الانفرادي حتى في حالة إبداء تحفظ بصورة مشتركة، ولكن ذلك هو ما يجب فهمه على أية حال.

١٣- السيد غوكو استفسر عن الأثر الذي يترتب على انسحاب أحد الأطراف من تحفظ مشترك على نحو ما تجيزه المادة ٢٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. فهل يؤدي ذلك إلى انسحاب الأطراف الأخرى؟ وفي اعتقاده أنه ستكون هناك آثار في سياق اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

١٤- السيد إيكونوميديس قال إن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ يشكل قاعدة جديدة يمكن أن تكون مفيدة: ففي الماضي ظهرت حالات عدة دول أبدت كل واحدة منها على انفراد نفس التحفظ مستخدمة نفس العبارات، مع أنه كان بإمكانها أن تبدي تحفظاً مشتركاً واحداً. وليس لديه، مبدئياً، أي اعتراض على مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ الذي يتيح فرصة جديدة لإبداء تحفظ. والتحفظ المشترك يعني أن كل دولة تبدي تحفظاً بصورة فردية ويقدم هذا التحفظ بعد ذلك بصورة مشتركة. والتحفظ المشترك ليس تحفظاً جماعياً بل هو تحفظ تلتزم فيه كل دولة على انفراد. ويكون الفعل ذاته انفرادياً دائماً. وبالتالي فإذا أرادت دولة أن تنسحب من تحفظ مشترك فإنها تصدر إعلاناً لهذا الغرض بينما تحتفظ الدول الأخرى بتحفظها. وهو لا يعتقد أن ذلك يثير أية صعوبات بالنسبة للوديع.

١٥- وفيما يخص الصياغة، اقترح الاستعاضة عن لفظة "أو" بـ "و/أو" بحيث يصبح نص الجملة الأخيرة كما يلي: "عدة دول و/أو منظمات دولية". وعلى كل حال، من الممكن أيضاً تصور حالة منظمين دوليتين أو أكثر تريدان إبداء نفس التحفظ. واختتم قائلاً إن مشروع المبدأ التوجيهي سيشكل في رأيه إضافة قيمة إلى الموضوع.

١٦- السيد ميليسكانو قال إن الدول تقوم عادة بإبداء تحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف إذا عجزت عن تأمين تعديل بعض أحكامها. والدولة المتحفظة لا تريد تعديل الأثر القانوني للمعاهدة فيما يخصها بل تريد فقط تعديل حكم بعينه. ومن الناحية الفنية، من الواضح أن للتحفظ أثراً قانونياً بالنسبة للدولة التي تبديه فقط. وليفترض أن عدداً كبيراً من الدول يبدي نفس التحفظ، حتى وإن قامت كل واحدة منها بإبداء ذلك التحفظ انفرادياً، فسيكون من المفيد في هذه الحالة النظر فيما إذا كان من الممكن اعتبار ذلك محاولة لتعديل الأثر القانوني للمعاهدة فيما يخصها أو ما إذا كان ذلك يمثل في الواقع تعبيراً واضحاً عن فكرة مفادها وجود عدد كبير من الدول التي تكتسي المعاهدة بالنسبة لها قيمة أخرى أو التي ينبغي بصدها تفسير بعض الأحكام تفسيراً مختلفاً. إن الجزء الأخير من التعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ صحيح بالكامل، وهذا هو النهج الوحيد الذي ينبغي أن تقبله اللجنة، لكن قصد الدول التي تبدي تحفظات هو إبلاغ رسالة بشأن الطريقة التي كان ينبغي أن تصاغ بها بعض الأحكام.

ويمكن أحياناً أن تعرب دولة من الدول عن عجز الأقلية عن فرض وجهة نظرها. وقال إنه يتساءل عما إذا كان مفهوم التحفظات المشتركة مفهوم قد يؤدي إلى حالات يوجد فيها في الواقع بالنسبة لبعض الأحكام نهجان رئيسيان فيما يخص جوهر المعاهدة المعنية. وأخيراً قال إنه يؤيد كل التأييد تضمين دليل الممارسة مسائل تتعلق بالانسحاب من تحفظ على معاهدة متعددة الأطراف.

١٧- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه كان يعتقد أن المشكلة هي مشكلة صياغة بحتة وأنه ليس لها أو لا ينبغي أن يكون لها أية آثار قانونية: وعلى سبيل المثال، سيكون من الأسهل على الدول الـ ١٥ في الجماعة الأوروبية - والمشكلة تهم الجماعة أساساً على أية حال - أن تقدم وثيقة واحدة. ويمكن أن يُساق كمثال على ذلك الإعلان المشترك الذي أصدرته كل دولة عضو في الجماعة في نص موحد فيما يخص اتفاقية حظر استحداث وإنتاج وتخزين واستخدام الأسلحة الكيميائية وتدمير تلك الأسلحة^(٣). وأوضح أن ما تهدف إليه فكرته هو مجرد تبسيط عملي. وقال إنه بعد الاستماع إلى ملاحظات زملائه بدأ يتساءل عما إذا كان يعيب بتعريف التحفظات نفسها، وهو ما لا يقصده على الإطلاق.

١٨- أما فيما يخص ملاحظة السيد هافنر فقال إن قصده الأساسي هو الاحتفاظ بالطابع الانفرادي للتحفظ. وأوضح أن العرض الذي قدمه لتوه لم يكن لبقاً وأنه لا ينوي استخدامه في التعليق لأنه لا يعتبر هذا التحفظ فعلاً مشتركاً على الإطلاق. وعندما قال إنه يمكن اعتبار هذا الفعل فعلاً انفرادياً أساساً، كما فهم السيد رودريغيس ثيدينيو، تبين له عند الاستماع إلى تعليقات الأعضاء أنه ارتكب خطأ فادحاً. فهو لا يشكل في رأيه فعلاً انفرادياً بل هو تعبير عن عدة أفعال انفرادية في وثيقة واحدة. وقال إنه يعتقد أن أعضاء اللجنة مستعدون لقبول جانب المسألة هذا لكنهم لا يرغبون في اعتبار هذا الفعل نفسه فعلاً مشتركاً. وأردف قائلاً إنه يدرك القلق الذي أعرب عنه، ولعل المشكلة هي مجرد مشكلة صياغة. وهو من جهة أخرى لا يريد أن يستبعد الشاغل العملي الذي يستند إليه المبدأ التوجيهي من دليل الممارسة لأنه يعتقد أن ذلك سييسط الأمور إلى حد بعيد. غير أنه يأمل أن يكون قد اتضح أنه لا يقترح على الإطلاق تغيير الطابع القانوني للتحفظات. وهو على أية حال قد فهم ما قصده عدد من أعضاء اللجنة.

١٩- وقال إنه مع اعترافه بأن صيغة اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ ثقيلة أكثر مما ينبغي من بعض النواحي، فإنه لا يستسيغ عبارة "و/أو" وقد حاول تجنبها. أما إذا قررت اللجنة استخدام هذه العبارة، فسيتم في رأيه تعليق هذا القرار في فقرة نهائية خاصة أو حاشية أو في التعليق على الأقل. وقال إن من دواعي سروره أن يلاحظ أن السيد لوكاشوك استند في ملاحظاته إلى اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦، لكنه لا يفهم كيف يشكل مشروع المبدأ التوجيهي "صيغة جديدة" للمادة ٢٣ من الاتفاقية. فهو يبين فقط الإجراء الخاص بإبداء تحفظ خطي. ورداً على السيد ميليسكانو، قال إن اقتراحاته الحالية لا تؤذن على الإطلاق بانتهاء العملية بل تمثل بدايتها. وسيجري تناول المسائل نقطة نقطة.

(٣) انظر *Multilateral Treaties Deposited with the Secretary-General* (United Nations publication

(Sales No. E.98.V.2), document ST/LEG/SER.E/16), pp. 890-892.

٢٠- وأخيراً، وفيما يخص التعليق الذي أبداه السيد غوكو، قال إن الاقتراح المتعلق بإبداء التحفظ بصورة مشتركة لا يؤثر بأي حال من الأحوال في النظام الذي يحكم سحب التحفظات. ويمكن للدولة التي تستخدم الطريقة المشتركة لإصدار إعلانها الانفرادي أن تسحب هذا الإعلان على أفراد أو بالاشتراك مع دول أخرى. وأعرب عن أسفه لأنه لم يوضح ذلك وتعهد بإدخال التعديلات اللازمة على مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١.

٢١- السيد بامبو - تشيفوندا اقترح إدراج النقطة التي أشار إليها المقرر الخاص للتو رداً على ملاحظة السيد غوكو في التعليق إذا كان المقرر الخاص ينوي إعداد تعليق.

٢٢- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه يعتزم بالتأكيد صياغة تعليق على دليل الممارسة، إلا أنه غير واثق من أن ذلك سيكون كافياً للأغراض الحالية. وينبغي في رأيه أن تعاد صياغة مشروع المبدأ التوجيهي على النحو الملائم في لجنة الصياغة.

٢٣- السيد هي شكر المقرر الخاص على تقريره الثالث الممتاز عن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/491 وAdd.1-6) وقال إنه لا يعتقد بأن من الممكن الآن القول بأن إبداء تحفظ بصورة مشتركة يمثل ممارسة من ممارسات الدول، إلا أنه لا يعترض على إدراج إشارة إلى ذلك في دليل الممارسة المقترح. ومضى قائلاً إنه يرى، شأنه في ذلك شأن السيد غوكو، أن من اللازم أن يبين الموقف بوضوح فيما يخص سحب التحفظات.

٢٤- السيد بيليه (المقرر الخاص) أكد أن قيام عدة دول أو منظمات دولية بإبداء تحفظ بصورة مشتركة يمثل ترتيباً شكلياً بحتاً يمكن لكل دولة أو منظمة دولية أن تنسحب منه فردياً. وسيتّم، كما سبق تأكيده، التوسع في نص المبدأ التوجيهي وفقاً لذلك. أما فيما يخص الرأي القائل بأن إبداء التحفظ بصورة مشتركة لا يشكل جزءاً من ممارسة الدول، فإنه لا يوافق على ذلك تماماً. وقد تكون الممارسة جديدة في حالة التحفظات على المعاهدات لكنها موجودة بالفعل فيما يخص الإعلانات التفسيرية.

٢٥- السيد يامادا قال إنه لا يعترض إطلاقاً على إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ إلى لجنة الصياغة لكنه يتساءل عما إذا كانت ستجرى أية مناقشة أخرى بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١ (تعريف التحفظات). وهو يود على وجه الخصوص أن يشير إلى أن لفظة "الدولة" الواردة بين قوسين معقوفين في النص المركّب المقترح في الفقرة ٨١ من التقرير الثالث لم تعد بين قوسين معقوفين في نص مشروع المبدأ التوجيهي ١-١ المعروف حالياً على اللجنة. وهل يعني ذلك أن المقرر الخاص يريد ألا يشمل النص خلافة الدول فحسب بل كذلك خلافة المنظمات الدولية، مثلما حدث عندما تحولت عصبة الأمم إلى الأمم المتحدة أو عندما تحولت المحكمة الدائمة للعدل الدولي إلى محكمة العدل الدولية؟

٢٦- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه، بعد عرضه المفصل للنص المركّب المقترح (الجلسة ٢٥٤١)، لم يكن يتوقع أنه ستكون هناك أية حاجة إلى إجراء المزيد من المناقشات، ذلك لأن كافة العناصر موجودة في اتفاقيات فيينا ذات الصلة. ومضى قائلاً إن اللفظة التي أشار إليها السيد يامادا كانت جديدة وبالتالي فقد وضعت بين قوسين معقوفين. وقد شجعه التفسير الذي سبق أن قدمه - أي أن هذه اللفظة أضيفت لاعتبارات تتعلق بالصياغة - على

حذف القوسين المعقوفين من غير أن يستشير اللجنة أولاً. أما فيما يخص السؤال الآخر الذي طرحه السيد يامادا بشأن خلافة المنظمات الدولية، فإنه يقر بوجود هذه المشكلة ولكنه لا يعتقد أن هناك حاجة إلى مناقشتها في السياق الحالي. وقد يُطلب من السيد ميكولكا، كبير خبراء اللجنة في مسائل الخلافة، أن ينظر فيها في مرحلة لاحقة.

٢٧- السيد إيكونوميدس قال إن السيد يامادا يستحق الشكر على إعادة فتح المناقشة بشأن المبدأ التوجيهي ١-١ الذي قدمت بشأنه بعض الاقتراحات في الجلسة السابقة. ومضى قائلاً إن لديه شكوكاً فيما يخص الاقتراح المتعلق بإمكانية قبول تحفظات شفوية ويعتقد أنه يمكن النظر في المسألة على نحو أنسب في سياق شكل التحفظات لا في سياق تعريفها. وهو من جهة أخرى يعتقد أن هناك ما يبرر إدراج لفظة "تحديد" بين لفظتي "استبعاد" و"تعديل" في المبدأ التوجيهي ١-١. وقال إنه يؤيد أيضاً الملاحظات المتعلقة بالمبدأ التوجيهي ١-١-٢ التي أبداهها السيد غالتسكي في الجلسة السابقة والتي جاء فيها أنه يمكن إدراج الإشارة إلى المادة ١١ من اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦ في حاشية تفسيرية. وبذلك سيصبح نص الفقرة كما يلي: "يمكن لدولة أو لمنظمة دولية أن تبدي تحفظاً عندما تعرب هذه الدولة أو هذه المنظمة عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة". وسيكون هذا النص أوضح بكثير بالنسبة للقارئ.

٢٨- السيد براونلي قال بعد أن هنا المقرر الخاص على عمله الممتاز، إنه لا يرى ما يمنع إحالة المبدئين التوجيهيين الأولين المقترحين إلى لجنة الصياغة بدون مزيد من المناقشة إذا قبلت اللجنة الفرضية الأساسية المتمثلة في أن العملية هي عملية توضيح لاتفاقيات فيينا لا تنقيحها. ولا شك في أن المقرر الخاص سيتطرق في التعليق إلى بعض النقاط التي أثرت في المناقشة التي سبق إجراؤها.

٢٩- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه يود أن يوضح تماماً مرة أخرى أن تعديل نص اتفاقيات فيينا غير وارد على الإطلاق ما لم تكن هناك ضرورة قصوى لذلك. وهو مستعد تماماً لتعديل النص المركب المقترح لكنه غير مستعد للتلاعب بالصيغة المستخدمة في اتفاقيات فيينا. ومضى قائلاً إنه على عكس السيد إيكونوميدس يعتقد أن التعديل الذي يقترحه السيد غالتسكي سيكون سيئاً جداً وسيشكل تعقيراً إلى الستينات. صحيح أن اتفاقيات فيينا غير منزلة لكن اللجنة ملزمة بعقد أخلاقي بعدم تغييرها. وهي حرة في تفسير اتفاقيات فيينا ولكن ليس لها أن تغيرها.

٣٠- السيد ميكولكا قال إنه يتفق مع السيد براونلي على أنه سيكون من الأفضل ترك مسائل الصياغة للجنة الصياغة. وأضاف قائلاً إن النقطة التي أثارها السيد يامادا مفهومة جيداً لكنها ربما كانت تقنية إلى درجة أنه لا يمكن مناقشتها في السياق الحالي. وهو يتفق تماماً مع المقرر الخاص على أن ولاية اللجنة تنحصر في توضيح أية نقاط لم توضحها اتفاقيات فيينا للأعوام ١٩٦٩ و١٩٧٨ و١٩٨٦ بما فيه الكفاية. ولا فائدة من مناقشة تعاريف أو صيغ موجودة بالفعل في تلك الاتفاقيات.

٣١- السيد غالتسكي قال إنه يأسف كل الأسف لأن المقرر الخاص يعتبر الاقتراح الذي قدمه هو بروح بناءة شيئاً فظيلاً في مثل فضاة وحش فرانكشتاين. فكل ما في الأمر أنه يعتقد أن محاولة الجمع بين كافة التعاريف الواردة في اتفاقيات فيينا أدت إلى صعوبة تناول الموضوع وبعض التناقضات المنطقية.

٣٢- السيد البحارنة اقترح، توخياً للوضوح، إدراج عبارة "أو عند تقديم دولة ما إشعاراً بخلافة في معاهدة" في جملة أو فقرة منفصلة.

٣٣- السيد بيليه (المقرر الخاص) أحال السيد البحارنة إلى التعريف الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ والذي يتضمن نفس العبارة. وإذا كانت اللجنة غير راضية عن التعريف المركب، فإنه يقبل رفض اقتراحه لكنه يرفض رفضاً قاطعاً التلاعب بعمل أسلافه.

٣٤- السيد لوكاشوك قال إن السيد البحارنة لم يقترح تعديل اتفاقيات فيينا وإنما أشار إلى نقطة، يؤيدها هو، ومفادها أن الصيغة تحتاج إلى تبسيط من غير تغيير الجوهر. وإذا كان المقصود هو توفير توجيه عملي، فإن وضع تعريف عام أكثر مما ينبغي هو أمر غير ملائم. واقترح البدء بتعريف موجز للتحفظات بوصفها إعلاناً انفرادياً يتبع بفقرة تتضمن التفاصيل الأخرى.

٣٥- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه لا يوافق على أي اقتراح يكون بمثابة إعادة صياغة تعريف يجري العمل به حالياً وقد قبله عدد كبير من الدول. وإذا حاولت اللجنة القيام بذلك فإنها ستتجاوز حدود ولايتها.

٣٦- الرئيس قال إنه إذا لم يسمع أي اعتراض فسيعتبر أن اللجنة تود الإحاطة علماً بمشروع المبدأ التوجيهي ١-١ ومشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ وإحالتهما إلى لجنة الصياغة على أن يكون مفهوماً أن كافة الملاحظات التي أبدتها الأعضاء ستؤخذ في الاعتبار.

وقد اتفق على ذلك.

مشروع المبدأ التوجيهي ٢-١-١

٣٧- الرئيس دعا المقرر الخاص إلى عرض مشروع المبدأ التوجيهي ٢-١-١، ونصه كما يلي:

٢-١-١" وقت إبداء التحفظ

يمكن لدولة أو لمنظمة دولية أن تبدي تحفظاً عندما تعرب هذه الدولة أو هذه المنظمة عن موافقتها على الالتزام طبقاً لأحكام المادة ١١ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و١٩٨٦".

٣٨- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه يسره أن يلاحظ أن السيد غالتسكي الذي اتهمه (الجلسة ٢٥٤١) باعتماد نهج إفتائي وغير تقدمي قد توصل إلى نفس النتيجة تماماً من خلال تناول المسألة من زاوية يعتقد أنها ربما تكون الزاوية العكسية، أي أنه لا ينبغي تفسير عنصر الاختصاص من حيث الزمان في الفقرة ١ (د) من المادة ٢ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و١٩٨٦ تفسيراً ضيقاً وشكلياً وأنه يمكن لدولة أو منظمة دولية بصورة عامة أن تبدي تحفظاً عندما تعرب عن موافقتها القاطعة على الالتزام.

٣٩- وفي رأيه أن التحفظات الشفوية على معاهدة متعددة الأطراف هي أمر لا يمكن تصوره وهو يتفق مع السيد غالتسكي من حيث الجوهر على ضرورة أن تُبدى التحفظات في كافة الحالات خطياً، وهذا ما سبق له هو أيضاً أن أشار إليه في الجلسة السابقة. بيد أنه لا يتفق مع الرأي الداعي إلى إدراج تفاصيل بشأن الشكل الخطي في تعريف المعاهدة كما حدث في الفقرة ١ (أ) من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، نظراً لأن إمكانية وجود معاهدات شفوية أمر معترف به.

٤٠- وقال إن المشروع لا يستبعد إمكانية إيداء تحفظ رسمي على معاهدة وقت التوقيع عليها. على أنه يجب، وفقاً لما تنص عليه الفقرة ٢ من المادة ٢٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، أن يؤكد التحفظ رسمياً وقت التصديق. وليست هناك حاجة إلى الإشارة إلى هذه الإمكانية في المبدأ التوجيهي ١-١-٢، ويمكن إدراج هذه الإشارة في التعليق. والمبدأ التوجيهي يكمل اتفاقيات فيينا ويفسرها تفسيراً بناءً ولا يلخصها. ووجه انتباه لجنة الصياغة في هذا الصدد إلى الفقرات من ١٤ إلى ٢٣ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11.

٤١- السيد غالتسكي اقترح، يؤيده في ذلك السيد ميكولكا، إدراج إشارة إلى الفقرتين ١ و ٢ من المادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ بالإضافة إلى الإشارة إلى المادة ١١ من اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦٩ وعام ١٩٨٦ لمراعاة حالة الإشعار بحدوث خلافة في معاهدة.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي
(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع) * (A/CN.4/483, sect. D)
و A/CN.4/487 و Add.1^(٤)، و A/CN.4/L.556، و A/CN.4/L.568

[البند ٣ من جدول الأعمال]

اقتراح من المقرر الخاص

٤٢- السيد يامادا (رئيس الفريق العامل المعني بمنع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) قال إن الفريق العامل المؤلف من السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص)، والسيد إيكونوميدس، والسيد دوغارد، والسيد روزنستوك، والسيد سيما، والسيد كانديوتي، والسيد هافنر، قد اجتمع أربع مرات في الفترة من ١٥ إلى ٢٨ أيار/مايو ١٩٩٨ لمساعدة المقرر الخاص في إعداد مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة، واستعرض مشاريع المواد من ٣ إلى ٢٢ التي اعتمدها الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين للجنة^(٥). وفي ضوء التعديلات المقترحة والعناصر الجديدة، أعد المقرر الخاص مشاريع المواد الواردة في الوثيقة

* استئنافاً للجلسة ٢٥٣١.

(٤) انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٥) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

(A/CN.4/L.556) ولم يُتخذ أي قرار بشأنها، إلا أن بإمكانه أن يقول واثقاً بأن هذه المشاريع قد حظيت بدعم الفريق العامل بصورة عامة. ويأمل أن تحيط اللجنة علماً بمشاريع المواد وتحيلها إلى لجنة الصياغة مشفوعة بأية ملاحظات يود الأعضاء إبداءها.

٤٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن مشاريع المواد قد استُعرضت لمعرفة ما إذا كانت هناك حاجة إلى أية تعديلات أو إضافات في ضوء النطاق الحالي للموضوع والتطورات الهامة، مثل اعتماد اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، لجعل عرضها أكثر منهجية وإزالة الازدواجية، وتجميعها تحت عناوين أنسب.

٤٤- وقد تمت بالفعل إحالة مشروعَي المادتين ١ و ٢ إلى لجنة الصياغة. وتشمل مشاريع المواد الجديدة من ٣ إلى ١٦ مشاريع المواد القديمة من ٣ إلى ٢٢.

٤٥- وقد حُذفت المادة ٣ من مشروع المواد في الدورة الثامنة والأربعين. وتعكس المادة ٤ الجديدة (التعاون) إحدى فكريتيها الأساسيتين، أما الفكرة الثانية فكانت مجرد تحصيل حاصل.

٤٦- وأصبحت المادة ٤ السابقة (الوقاية) المادة ٣ الجديدة وأعيدت صياغتها للتطرق إلى مسألة المنع بدلا من التطرق إلى حالة يكون قد وقع فيها الضرر بالفعل. وأجري تعديل هام آخر هو تغيير عبارة "منع وقوع ... أو التقليل" إلى "منع وقوع ... والتقليل" في المادة ٣ الجديدة وفي كل المشروع للتشديد على الالتزامات الأساسية.

٤٧- وحُذفت المادة ٥ السابقة المتعلقة بالمسؤولية بوصفها خارجة عن نطاق الموضوع والمادتان ٤ و ٥ الجديدتان (التفويض) مماثلتان بصورة عامة للمادتين ٦ و ٧ السابقتين، على التوالي.

٤٨- ورئي أن المادة ٨ السابقة (العلاقة مع قواعد القانون الدولي الأخرى)، التي أعيدت صياغتها وأصبحت المادة ٦ الجديدة، غير كافية إلى حد ما كشرط وقائي وأن على اللجنة أن تعيد النظر في النص الجديد بعد اتخاذ قرار بشأن شكل مشروع المواد.

٤٩- وهناك توافق عام في الآراء داخل اللجنة وفي أماكن أخرى على ألا يُشرع في تنفيذ نشاط خطر بدون إذن سابق. وقد أعيدت صياغة المادة ٩ السابقة (الحصول على إذن سابق) في المادة ٧ الجديدة بحيث تعبر عن هذه الفكرة بصورة أوضح. واقتُبست الفكرة الواردة في الفقرة ٢ من المادة ١١ السابقة التي حُذفت.

٥٠- وتم تغيير عنوان المادة ٨ الجديدة، أي المادة ١٠ سابقاً، من "تقييم المخاطر" إلى "تقييم الأثر" لأنها تشير أساساً إلى تقييم الأثر البيئي. ومضى قائلاً إن الصيغة الأكثر تشديداً ستحقق في رأيه هدف ضمان ربط أي قرار بشأن الإذن السابق بتقييم دقيق لأثره السلبي المحتمل على الأشخاص والممتلكات والبيئة في الدول الأخرى. والغرض من الفقرة ٢ التي تستند إلى المادة ١٥ السابقة هو ضمان إطلاع عامة الجمهور على النحو الواجب على القضايا المعنية. وعبارة "الذي يُحتمل أن يتأثر بأحد الأنشطة" توسع نطاق هذا الالتزام عند الاقتضاء ليشمل عامة الجمهور في الدول الأخرى، مما يشكل حكماً تدعو إليه بقوة المؤلفات المتعلقة بهذا الموضوع.

٥١- وحُذفت المادة ١٢ السابقة المتعلقة بعدم نقل المخاطر والتي كانت تنطوي على بعض الآثار فيما يخص المسؤولية.

٥٢- أما فيما يخص الجوانب الهامة الأخرى لواجب المنع، أي الإخطار والإعلام، فإن المادة ٩ الجديدة (الإخطار والإعلام) تستند إلى المادة ١٣ السابقة مع إدخال بعض التعديلات الطفيفة. وأضيفت عبارة "في انتظار أي قرار بشأن الإذن بالنشاط" لكي يكون واضحاً تماماً أنه إذا تبين من التقييم المشار إليه في المادة ٨ الجديدة وجود خطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود فإنه يجب على دولة المنشأ أن توجّل منح هذا الإذن. وتشدد الفقرة ٢ على ضرورة أن تقدم الدول التي يُحتمل أن تتأثر ردها ضمن وقت معقول: وفي النص السابق كانت دولة المنشأ هي التي تحدد الإطار الزمني التي تتوقع فيه تلقي الرد. والهدف من الصيغة الجديدة هو زيادة التوفيق بين مصالح الدولتين بالسماح للدولة المضرورة بأن تقوم، استناداً إلى ظروفها الخاصة، بتحديد الإطار الزمني الذي تعتبره معقولا.

٥٣- ومضى قائلاً إن المادة ١٠ (المشاورات بشأن التدابير الوقائية) تستند إلى المادة ١٧ السابقة وتقوم على فكرة المشاورات بوصفها شرطاً أساسياً وأمراً يمكن لأية دولة أن تطلبه لتحقيق توازن عادل للمصالح. وقد أُجري أهم تعديل في الفقرة ٣ حيث استعيض عن عبارة "يجوز لها أن تمضي في" النشاط بعبارة "في الحالة التي تقرر فيها الإذن بالنشاط". وهذا يوضح أن القائم بالنشاط ليس الدولة وإنما متعهد مستقل، الأمر الذي يصدق في معظم الحالات.

٥٤- والمادة ١١ (العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح) هي المادة ١٩ السابقة. وتظل العوامل نفسها كما هي في النص الجديد. وقد تلقى اقتراحات مختلفة بشأن الطريقة التي يمكن أن يُعاد بها تنظيم قائمة هذه العوامل لكنه يعتقد أن لجنة الصياغة هي أفضل جهة لمعالجة هذه المسألة.

٥٥- وقد أُعيدت صياغة المادة ١٨ السابقة كلياً لوضع المادة ١٢ الجديدة (المراحل التي ينطوي عليها الأمر في الحالة التي لا يرد فيها أي إخطار). وتنص المادة الجديدة على المراحل التي لم يُطلب فيها إذن بنشاط أو يكون هذا الإذن قد قُدم بالفعل ولكن الدولة التي يُحتمل أن تتأثر ترى أن هناك حاجة إلى مزيد من المعلومات أو المشاورات أو لا توافق على تقييم دولة المنشأ لحجم الخطر الجسيم الذي ينطوي عليه هذا النشاط. وقال إنه أخذ في الاعتبار، لدى إعادة صياغة المادة ١٨ السابقة، صيغة مادة مماثلة ترد في اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية.

٥٦- والمادة ١٣ الجديدة (تبادل المعلومات) لا تختلف كثيراً عن المادة ١٤ السابقة. وقد حُذفت المادة ١٥ السابقة ونُقل مضمونها إلى الفقرة ٢ من المادة ٨. وتتناول المادة ١٤ الجديدة (الأمن القومي والأسرار الصناعية) الموضوع المعالج في المادة ١٦ السابقة، التي يمكن أن تستثنى عند الرد على طلب معلومات. ولا تختلف هذه المادة في معظمها عن النص السابق.

٥٧- وتتناول المادة ١٥ الجديدة (عدم التمييز) مبدأ عدم التمييز في سياق المنع وهي مستمدة من المادة ٢٠ السابقة التي ركزت على التعويض أو غيره من أشكال الجبر بعد وقوع الضرر. وحُذفت المادة ٢١ التي وضعت

في مشروع الدورة الثامنة والأربعين والمتعلقة بطبيعة ونطاق التعويض أو أي جبر آخر. وحُدِّثت أيضا المادة ٢٢ السابقة والمتعلقة بالعوامل التي يجب مراعاتها في التفاوض، إذ يجب أن يُنظر في هذه المسائل في سياق المسؤولية.

٥٨- واستجابة إلى ما ورد من مقترحات، فقد أضاف مادة جديدة هي المادة ١٦ (تسوية المنازعات)، مسترشداً مرة أخرى بالتجربة المكتسبة في صياغة واعتماد اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. غير أنه استخدم صيغة أكثر بساطة وإيجازاً لتوضيح الفكرة المتمثلة في أنه سيُطلب من الدول التي تعجز عن التوصل إلى اتفاق بشأن مشكلة تتعلق بتفسير أو تطبيق المواد باستخدام آلية تسوية المنازعات التي تختارها بنفسها أن تعين لجنة مستقلة ومحايدة لتقصي الحقائق. وهذه الفكرة جزء من التطوير التدريجي للقانون الدولي شأنها، في الواقع، شأن الكثير مما ورد في مشاريع المواد الموصى بها.

٥٩- وقال إنه يعتقد أن هذا التطوير أساسي وسيحقق المصالح الفضلى لجميع الدول. ومضى قائلاً إن مشاريع المواد تطلعية وتتضمن في الوقت ذاته عناصر هامة من الالتزامات الموجودة في القانون والممارسة مثل الإخطار والالتزام بالتشاور والسماح بتشغيل آليات تسوية المنازعات. وبهذه الأفكار، قام بتقديم مشاريع المواد إلى اللجنة مع طلب إحالتها إلى لجنة الصياغة لمزيد من التنقيح.

٦٠- السيد هافنر قال إن هناك دائماً قدراً من عدم اليقين عند التطرق إلى القانون الدولي العرفي، كما تفعل اللجنة. غير أن هذا القدر الكبير من عدم اليقين الذي يحيط ببرنامج العمل، خاصة الآن وقد أوشك الجزء الأول من الدورة أن ينتهي، هو أمر يؤسف له. وحتى بأقوى الإرادات التي أبدتها معظم أعضاء اللجنة، يصعب مجازاة كافة التقلبات والتغيرات في برمجة العمل. وهو لا يقصد بذلك تحميل الرئيس المسؤولية عن التغيرات. بل إنه يعرب فقط عن رغبته في أن يكون هناك مزيد من الاستقرار في تنفيذ برنامج العمل.

٦١- وأثنى على رئيس الفريق العامل المعني بمنع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة، للنتائج التي خلصت إليها مداولات الفريق العامل وهذا المقرر الخاص على استعداده لإعداد مشاريع المواد التي تشكل خطوة هامة في الاتجاه الصحيح. وقال إنها تمثل بالتأكيد تطويراً تدريجياً للقانون الدولي.

٦٢- واسترسل قائلاً إن أعضاء الأفرقة العاملة لا يعلقون عادة على جهودهم لكنه يشعر بأنه مجبر على القيام بذلك لتسجيل ما يفهمه من مشاريع المواد وتقرير الفريق العامل. وأردف قائلاً إن المواد لا تنطبق في رأيه على الأنشطة التي لا تنطوي على أي احتمال بأن تسبب ضرراً جسيماً والتي يجب على الدول التي قد تتأثر بها أن تتحملها بالتالي كما أنها لا تنطبق على الأنشطة التي تندرج في الطرف الآخر والتي تنطوي على احتمال كبير بأن تسبب ضرراً جسيماً والمحظورة بالفعل بموجب القانون الدولي القائم. وتتناول المواد فقط الأنشطة التي تقع بين هاتين الفئتين، أي الأنشطة التي تنطوي إما على احتمال ضئيل بأن تسبب ضرراً جسيماً أو على احتمال كبير بأن تسبب ضرراً ضئيلاً ولكنه ملموس. وتسعى المواد إلى تطبيق نظام مستمد من نظام الموارد المشتركة على هذه الأنشطة كما يتبين من واجب تحقيق توازن للمصالح في الفقرة ٢ من المادة ١٠ الجديدة، مثلاً. وقد ذكر المقررون الخاصون السابقون في هذا الصدد حالات تتناول المشكلة الخاصة للموارد المشتركة. ومن ثم يمكن القول إن المفهوم ينطبق بوجه خاص على "المنطقة الرمادية" للأنشطة التي يكون حظرها بموجب القانون الدولي موضع

الشك. وهذه تصبح بالتأكيد أنشطة محظورة إذا لم تؤد دولة المنشأ الواجبات المفروضة عليها بموجب النظام المبين في المشروع.

٦٣- وقال إنه يفهم من المادة ٥ الجديدة أنها مادة يمكن أن تفرض واجب النظر في إنشاء نظام رصد، وبخاصة وضع إجراءات كافية لضمان إمكانية مشاركة الأفراد في اتخاذ القرارات ذات الصلة. وقد سبق تأكيد الحاجة إلى تيسير مشاركة الأفراد في عدد من الصكوك الدولية منها مثلاً المبدأ ١٠ من إعلان ريو^(٦). وقال إنه إذ يستشهد بالإعلان لا يقصد التلميح إلى أنه يعتبره ملزماً أو أنه يعكس الآراء القانونية. إلا أنه يبين بالفعل اتجاهها معيناً اتفق عليه المجتمع العالمي ومن المفيد أخذه في الاعتبار لدى تناول مسألة التطوير التدريجي للقانون الدولي.

٦٤- ويجب أيضاً أن ينعكس مبدأ التحوط في المشروع. وأنسب مكان لذلك هو المادة ١١ الجديدة المتعلقة بالعوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح. وقال إنه مستعد لعرض صيغة مناسبة على لجنة الصياغة. وقد تم تأكيد هذا المبدأ في العديد من الصكوك ذات الطابع غير الملزم، بما في ذلك بروتوكول عام ١٩٩٦ لاتفاقية عام ١٩٧٢ لمنع التلوث البحري الناجم عن إلقاء النفايات ومواد أخرى والاتفاق المتعلق بتنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار المؤرخة في ١٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٢ بشأن الأرصاد السمكية المتداخلة المناطق والأرصاد السمكية الكثيرة الارتحال، واتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ. كما أشير إلى هذا المبدأ أيضاً في عدد من القضايا المرفوعة أمام المحاكم الدولية بما في ذلك المرافعات في قضية مشروع Gabčíkovo-Nagymaros.

٦٥- وأعرب عن بالغ أسفه لأنه لم يتسن إدراج إشارة إلى مبدأ "الملوث يدفع" المذكور في المبدأ ١٦ من إعلان ريو. كما أشار معهد القانون الدولي أيضاً، في دورته عام ١٩٩٧ بستراسبورغ، إلى هذا المبدأ صراحة في قراره المتعلق بالمسؤولية والتبعة عن الضرر البيئي بموجب القانون الدولي. ولتوضيح ضرورة إدراج هذا المبدأ، يمكن أن تؤخذ كمثال حالة دولة تنتشئ محطة للطاقة النووية على حدودها، الأمر الذي يمكنها من تحويل نصف تكاليف التدابير الوقائية إلى الدولة الأخرى، وليس هذا بالتأكيد ما تقصده اللجنة في المشروع.

٦٦- وقد قيل إن هذا المبدأ هو مبدأ اقتصادي وليس قانونياً. وهو لا يتفق مع هذا الرأي لأن مسألة السيادة تدخل في الحساب: وبالتحديد مسألة طريقة التوصل إلى تعايش سيادة الدولتين وتوزيع أعباء وفوائد الأنشطة بطريقة ملائمة. وهذه المسألة يجب أن تنعكس في المشروع، وأفضل مكان لذلك هو المادة ١١ الجديدة.

٦٧- واسترسل قائلاً إن الهدف الوحيد لتعليقاته هو تسجيل آرائه: ولا ينبغي بأي حال من الأحوال اعتبارها انتقاداً لمشاريع المواد بل بالعكس. وقال إنه يقدر كل التقدير العمل الذي أنجزه الفريق العامل والمقرر الخاص لكنه يعتقد أنه ينبغي النظر في إدراج إضافات طبقاً لما بينه.

(٦) المرجع نفسه، الحاشية ٨.

٦٨- الرئيس قال إنه يؤيد كلياً الملاحظات الأولية للسيد هافنر بشأن تنظيم عمل اللجنة الذي يشكل مهمة يتبين أنها في غاية الصعوبة. وأضاف أنه متأكد من أنه يحظى بدعم كافة الأعضاء، وبخاصة المقررون الخاصون، في جهوده الرامية إلى وضع برنامج عمل يتم التقيد به.

٦٩- السيد روزنستوك قال إنه يضم صوته إلى صوت الرئيس متفقاً تماماً مع السيد هافنر في ملاحظاته الأولية بما في ذلك تأكيده أن المشكلة لا تكمن في الرئاسة وإنما في مكان آخر. وقد يكون من المفيد عدم نسيان مفهوم "الفضالة" (التدخل غير الملزم) في قانون المسؤولية عن الفعل الضار في بلدان القانون العام. فإذا كان أحد يتمشى بالقرب من جسم مائي يغرق فيه شخص، فإنه غير ملزم بالتدخل. غير أنه إذا تدخل وجب عليه أن يكون فعالاً في عمله، وإلا فستلقى عليه المسؤولية. ويبدو أن بعض آثار هذه المشكلة موجودة في بعض مستويات عمل اللجنة.

٧٠- ومضى قائلاً إنه يشعر بشيء من القلق إزاء ما استنتجه السيد هافنر من أن وجود ثلاث فئات من الأنشطة الخطيرة - كما قال بحق - يغطي المشروع واحدة منها، جعل اللجنة تذكر شيئاً عن جواز أو عدم جواز قبول الفئتين الأخريين. وهذا الاستنتاج غير خاطئ بالضرورة ولكنه ينطوي على تسرع مفرط وليس له أي أساس في العمل السابق للجنة.

٧١- السيد إيكونوميديس قال إنه هو أيضاً يود أن يشكر رئيس الفريق العامل الذي كان عضواً فيه، والمقرر الخاص على جهودهما وعلى عرض مشاريع المواد. وأضاف قائلاً إن العمل المنجز أدخل تحسينات كبيرة على المواد السابقة مما أسفر عن وثيقة ممتازة يمكن إحالتها إلى لجنة الصياغة.

٧٢- وفيما يخص الجوهر، قال إنه ينبغي وقف النشاط إلى أن ينتهي التحقيق إذا لم تتمخض المشاورات بشأن التدابير الوقائية بموجب المادة ١٠ الجديدة عن نتائج وإذا قررت دولة المنشأ أن تأذن بمواصلة النشاط وطلبت الدولة الأخرى تحقيقاً مستقلاً ومحياداً. وهذه هي النتيجة المنطقية التي ينبغي استخلاصها من مشروع المادة الحالي، ولكن ربما أمكن زيادة التشديد عليها في لجنة الصياغة.

٧٣- السيد لوكاشوك قال إن السيد هافنر استخدم عبارة الوثائق "غير الملزمة" لكن الأصح هو الإشارة إلى الوثائق "غير الملزمة قانونياً". وفي رأيه أن المشروع الذي يقترحه الفريق العامل والمقرر الخاص مرضٍ تماماً بصورة عامة. وأردف قائلاً إن جملة تقوم دولة المنشأ، إذا طلبت منها ذلك الدولة الأخرى، باتخاذ ترتيبات لتعليق النشاط المعني لفترة ستة أشهر الواردة في الفقرة ٣ من المادة ١٢ الجديدة تثير بعض القلق إذ يمكن أن يكون النشاط المعني مرتبطاً بنفقات مالية هامة، مثل أعمال التشييد مثلاً. وحث المقرر الخاص على أن يأخذ هذه المشكلة في الاعتبار ويعالجها، ربما في التعليق.

٧٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه يقدر رد الفعل الأولي على جهوده الرامية إلى إحالة المواد إلى لجنة الصياغة. وقد قدم الكثير من التعليقات القيمة التي ستكون موضع المزيد من الدراسة. وهو يتفق مع السيد روزنستوك على أن مجرد تناول جانب من جوانب الموضوع لا يعني تأييده أو رفضه وأن المسائل غير المشمولة تخضع للتطبيق العادي للقانون الدولي. وكثيراً ما أعرب عن رأي مفاده أن هناك مجالات كثيرة أخرى تؤثر في عملية النظر في الموضوع ولا يجب أن تتأثر سلبياً بأية صيغة محددة بصورة مفرطة في المشروع: ومن المفيد أن

تكون هناك درجة ما من "الغموض البناء". وقال إن التعليقات على مشاريع المواد هي تعليقات وافق عليها الفريق العامل في الدورة الثامنة والعشرين ، وليس اللجنة، وقد كانت مفيدة جداً خاصة فيما يتعلق بالمادة ٢ (المصطلحات المستخدمة). وسيجري النظر فيها بعناية كبيرة أثناء العمل المقبل بشأن المشروع .

٧٥- وإذا أحييت المواد التي تبدو مقبولة بصورة عامة إلى لجنة الصياغة، فإن احتمالات اعتمادها من جانب اللجنة في الدورة الحالية ستكون كبيرة .

٧٦- السيد غوكو قال إنه يضم صوته إلى الأصوات المهينة للرئيس والفريق العامل والمقرر الخاص. وأضاف قائلاً إن تعليقه الوحيد يتصل بتسوية المنازعات. ويبدو من الجملة الثانية للمادة ١٦ الجديدة أنه سيتم الوقوع في مأزق لو رفض أحد الأطراف تدخل لجنة مستقلة ومحيدة لتقصي الحقائق. وهذا صحيح على الرغم من أن الجملة تشير إلى فترة ستة أشهر يكون الطرف بعدها ملزماً بقبول هذا التدخل .

٧٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن هذه الصعوبة لوحظت بالفعل إلا أنه يُتوقع أن يؤثر الشكل النهائي للمشروع في طريقة معالجة المشكلة. وإذا كان الأمر يتعلق باتفاقية، فإن بعض الالتزامات، بما فيها الالتزام بمراعاة مادة تتضمن أحكاماً بشأن تسوية المنازعات، تقع مباشرة على عاتق أية دولة تصبح طرفاً في الاتفاقية. وإذا تبين أنها توصية اعتمدها في البداية عدد قليل من الدول ثم ازداد عدد هذه الدول على أساس قدر معين من الممارسة، فإن من المأمول أن تكون تجربة الدول مع لجان تقصي الحقائق إيجابية بما فيه الكفاية بحيث تقنع الدول الأخرى بالامتثال لهذه الآلية.

٧٨- ورداً على سؤال آخر طرحه السيد غوكو، قال إن لجان تقصي الحقائق أصبحت أكثر انتشاراً. وقرارات هذه اللجان غير ملزمة عادة لأن الغرض منها هو مساعدة الأطراف على تقييم الوقائع بنفس الطريقة. ويُعتقد أن المنازعات تنشأ في معظم الحالات عن عجز الدول عن القيام بذلك. ومن الناحية النظرية تكون الدول مستعدة لإرضاء بعضها البعض بصورة أسرع عندما يتم إثبات الوقائع من قبل طرف ثالث .

٧٩- السيد روزنستوك أضاف قائلاً إن قرار إدراج إشارة إلى مؤسسات تقصي الحقائق في اتفاقية قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية قد استند إلى الدلالات الوفيرة في المؤلفات القانونية التي تؤكد أن تقصي الحقائق في الميدان البيئي يمثل آلية فعالة جداً لتسوية المنازعات. ويمكن الاستشهاد بعدد كبير جداً من القضايا بما في ذلك القضايا بين الولايات المتحدة والمكسيك والولايات المتحدة وكندا .

٨٠- الرئيس قال إنه إذا لم يسمع أي اعتراض فسيُعتبر أن اللجنة تود إحالة مشاريع المواد إلى لجنة الصياغة .

وقد اتفق على ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٤٣

يوم الاثنين، ٨ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد البحارنة، السيد بنونه، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي.

الأفعال الانفرادية للدول (ختام) * (A/CN.4/483, sect. F) و A/CN.4/486^(١)، و A/CN.4/L.558)

[البند ٧ من جدول الأعمال]

تقرير الفريق العامل

١- السيد كانديوتي (رئيس الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية للدول) قال في معرض تقديم تقرير الفريق العامل (A/CN.4/L.558) إن الفريق العامل عقد جلسيتين وأنه استند في أعماله إلى التقرير الأول للمقرر الخاص عن الأفعال الانفرادية للدول (A/CN.4/486)، وكذلك إلى المناقشة التي جرت في اللجنة بكامل هيئتها.

٢- وقال إن الرأي الذي تم الاتفاق عليه في الفريق العامل، حسبما يتبين من الفقرة ٧ من تقريره، هو أنه ينبغي أن يكون الهدف من أعمال المقرر الخاص واللجنة هو وضع مشروع مواد مشفوعة بتعليقات، طبقاً للأساليب المعمول بها في اللجنة، دون الإخلال بالشكل النهائي الذي ستقرر اللجنة إعطاؤه لنتائج أعمال تدوين الموضوع قيد البحث وتطويره التدريجي. وتمهيداً لذلك، نظر الفريق العامل في مضمون بعض مشاريع المواد المحتملة الأولية التي تهدف أولاً إلى تحديد نطاق تطبيق المشروع، بما يتفق مع الاتجاه العام للمخطط الذي ورد في التقرير الأول للمقرر الخاص عن الأفعال الانفرادية للدول والمناقشات التي جرت في اللجنة، أي بعبارة أخرى في تحديد الأفعال الانفرادية التي سيؤخذ بها والأفعال الانفرادية التي ستستبعد ومدى استبعادها؛ وثانياً، في وضع تعريف للأفعال الانفرادية لأغراض مشروع المواد (الفقرة ٨).

• استئنافاً للجلسة ٢٥٢٧.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- وقال فيما يتعلق بتحديد نطاق تطبيق المشروع إن الفريق العامل يرى أنه يمكن أن يعاد الأخذ في المادة ١ بالمادة ١ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ مع تعديل صياغتها والنص على تطبيق المشروع على الأفعال الانفرادية للدول. ويمكن استichاء مادة أخرى، مع إجراء ما يلزم من تغييرات، من المادة ٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وتحديد الأفعال الانفرادية التي لا تدخل في نطاق المشروع: فيمكن مثلاً أن تنص هذه المادة على عدم تطبيق المشروع على الأفعال الانفرادية التي تخضع لنظم قانونية أخرى محددة مثل قانون المعاهدات، أو قانون البحار، أو القواعد المتعلقة بإجراءات التحكيم أو بالإجراءات القضائية الدولية، أو القواعد المتعلقة بالحياد، وبحالة الحرب، دون أن يخل ذلك بالقيمة القانونية لهذه الأفعال الانفرادية ولا بتطبيق القواعد الواردة في المشروع عليها في حالة خضوعها لها بموجب القانون الدولي بصرف النظر عن المشروع وما دامت النظم الخاصة قيد البحث لا تحتوي على أي قاعدة خاصة بشأن جوانب معينة.

٤- وفي إطار النظر في نطاق تطبيق المشروع، تناول الفريق العامل مسألة جديدة هي ما إذا كان ينبغي أن يتعلق المشروع بالأفعال الانفرادية للدول الموجهة إلى دول أخرى فقط، أو بأفعال الدول التي تهدف إلى ترتيب آثار قانونية سواء إزاء دول أخرى أو إزاء أشخاص آخرين من أشخاص القانون الدولي، أو، بوجه عام، بالأفعال التي تنتج بطبيعتها آثاراً في مواجهة الكافة. واختلفت الآراء بشأن هذه النقطة ورأى الفريق العامل أنه ينبغي للمقرر الخاص واللجنة دراسة هذه المسألة بعمق وتوضيحها في الوقت المناسب (الفقرة ٦).

٥- وقام الفريق العامل بدراسة مستفيضة لمسألة تعريف الفعل الانفرادي لأغراض مشروع المواد، بناء على الصيغة التي وردت في الفقرة ١٧٠ من التقرير الأول للمقرر الخاص. ونظر الفريق العامل في تعديلات مقترحة كثيرة مقدمة من الأعضاء وفي مشاريع التعريف التي قدمها المقرر الخاص تباعاً بناء على هذه التعديلات. وأتاحت المناقشة الفرصة لإلقاء الضوء على جوانب نظرية مختلفة للمشكلة ولكن تبين منها أيضاً أنه يصعب في المرحلة الحالية وضع تعريف يكون شاملاً بقدر كاف ومرضياً تماماً - علماً مع ذلك بأنه من المرغوب فيه في هذه المرحلة الأولية من الأعمال وجود مشروع تعريف مؤقت من أجل استخدامه كفرضية عمل، وهو تعريف سيزداد وضوحاً مع تقدم الأعمال الموضوعية بشأن القواعد الواجبة التطبيق على الأفعال الانفرادية.

٦- وبعد المناقشة التي دارت في اللجنة، نظر الفريق العامل في مسألة ما إذا كان ينبغي أن يتضمن مشروع المواد، عملاً بالولاية المخولة له من اللجنة، تعريفاً للإعلان الانفرادي دون غيره طبقاً للاقتراح المقدم من المقرر الخاص، أم تعريفاً أكثر شمولاً للفعل الانفرادي. وكانت الأفضليات التي أعرب عنها في اللجنة هي نفس الأفضليات التي أعرب عنها في إطار الفريق العامل (الحاشية ٢ من تقرير الفريق العامل). وعموماً، اتفق الفريق العامل على العناصر المكونة الأساسية للتعريف، وهي كما يلي: أن يكون التعبير عن إرادة الدولة مستقلاً، أي أن يكون التعبير عن الإرادة كافياً في حد ذاته، وأن العمل القانوني الانفرادي، لا يحتاج لتكريسه إلى أن يقترن بتعبير آخر منفصل للإرادة بنفس المعنى، أي لا يحتاج إلى أن يقترن بموافقة أو قبول من جانب شخص آخر من أشخاص القانون الدولي؛ وأن تنشأ نتيجة لهذا التعبير عن الإرادة، آثار قانونية على الصعيد الدولي. ورأى الفريق العامل أن الطابع الظاهر، والمعلن، لهذا التعبير عن الإرادة شرط لازم للفعل الانفرادي.

٧- وقال إن الفقرة ٩ من التقرير تعالج مسألة أخرى كانت موضعاً لاهتمام الفريق العامل وهي ما إذا كان ينبغي النص على الآثار المحتملة للفعل الانفرادي بالتفصيل في ذات التعريف أم أنها ينبغي أن تكون موضعاً لمواد منفصلة. وكانت الفكرة الغالبة هي أنه ينبغي أن يكون التعريف قصيراً وأن ينطوي على إشارة عامة فقط إلى إنشاء آثار قانونية على الصعيد الدولي أو إلى انصراف النية إلى ترتيب آثار قانونية على الصعيد الدولي، وأنه ينبغي تحديد هذه الآثار في مرحلة لاحقة في مشروع المواد.

٨- وكما ذكر في الفقرة ١٠ من التقرير، اقترح الفريق العامل، نظراً للاهتمام الذي اتضح أثناء مناقشات اللجنة بموضوع الإغلاق، أن يقوم المقرر الخاص، في الوقت المناسب، بتحليل الأسلوب الذي يمكن به النص على قواعد بشأن كيفية تطبيق الإغلاق وربما أيضاً بشأن آثار السكوت، في سياق الأفعال الانفرادية للدول، وأن يقدم مقترحات في هذا الشأن.

٩- ورأى الفريق العامل من ناحية أخرى أنه ينبغي أن يبين المقرر الخاص بالتفصيل النهج الذي يعتزم اتباعه في تقريره الثاني. وأوضح المقرر الخاص في هذا الصدد أنه سيبدأ فوراً بمعالجة مسألة صياغة الأفعال الانفرادية وشروط صحتها وأنه سيقدم الخطة المتعلقة بذلك إلى اللجنة خلال الجزء الثاني من دورتها الخمسين الذي سيعقد في نيويورك وأنه سيرحب مع الارتياح، خلال فترة ما بين الجزأين، بجميع التعليقات أو المقترحات التي قد يقدمها أعضاء الفريق العامل في هذا الشأن.

١٠- وختاماً، يوصي الفريق العامل اللجنة أن تدعو المقرر الخاص إلى أن يقدم في تقريره الثاني مشروع المادتين المتعلقتين بنطاق تطبيق المشروع وتعريف الإعلان أو الفعل الانفرادي بالاستناد إلى الملاحظات التي أبدت في الدورة الحالية في اللجنة وفي الفريق العامل؛ وإلى أن يبحث أيضاً الجوانب المختلفة للموضوع المتعلقة بصياغة الأفعال الانفرادية للدول وشروط صحتها وإلى تقديم مشاريع المواد التي يرى أنها تعكس القانون الدولي في هذا الشأن (الفقرة ١١).

١١- وقام رئيس الفريق العامل بتوجيه الشكر إلى المقرر الخاص وأعضاء اللجنة الذين شاركوا في أعمال الفريق العامل لاهتمامهم بها ومساهماتهم فيها كما شكر الأمانة على تعاونها.

١٢- السيد رودريغيس ثيدينيو (المقرر الخاص) قال إنه يتبين من تقرير الفريق العامل أن الأعمال المتعلقة بموضوع الأفعال الانفرادية للدول أحرزت تقدماً كبيراً، سواء فيما يتعلق بتحديد الفعل القانوني الانفرادي للدولة أو فيما يتعلق بوضع تعريف له. وبالطبع، فإنه يفضل إعداد مواد مشفوعة بتعليقات، دون الإخلال بالشكل النهائي الذي ستتخذه أعمال اللجنة. بيد أنه يعتقد أن أعمال التدوين والتطوير التدريجي للقواعد الواجبة التطبيق على هذه الفئة من الأفعال يمكن أن تسفر عن وضع مشروع اتفاقية، وهي مسألة سيتعين على اللجنة في الواقع أن تفصل فيها في الوقت المناسب.

١٣- وقال إنه يلاحظ أن الفريق العامل قد توصل إلى استنتاج، يؤيده تماماً، وهو أن الفعل الانفرادي قيد البحث هو تعبير مستقل وواضح عن إرادة الدولة، يتم الإعراب عنه بقصد ترتيب آثار قانونية. فالأمر يتعلق إذن بأفعال تقوم بها الدول، علماً بأن النظر في مسألة المستفيدين منها وحلها سيتم في مرحلة لاحقة.

١٤- وقال فيما يتعلق بالأعمال المقبلة إنه يعتزم القيام في تقريره الثاني بتقديم المواد الثلاث الأولى من المشروع، مشفوعة بتعليقاته عليها، وإنه سيعالج في إحدى هذه المواد موضوع التعريف وسيعالج في المادتين الأخريين نطاق تطبيق المشروع على غرار المادتين ١ و ٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، على أن يكون مفهوماً أن الأمر يتعلق بأفعال معينة ومحددة بدقة لتجنب كل تفسير مفرط في الاتساع. وسيقدم إلى اللجنة في الدورة القادمة دراسة بشأن صياغة الأفعال ستتناول إسناد الفعل، وشروط صحته، والشكل الذي يتخذه التعبير عن القبول، كما ستتناول المسألة الدقيقة المتعلقة بالتحفظات - أي بعبارة أخرى مسألة ما إذا كان يجوز أو لا يجوز للدولة أن تبدي تحفظات أو أن تفرض شروطاً على الفعل الانفرادي دون الدخول مع ذلك في النطاق التعاقدية. وستتناول أيضاً مسألة العدول عن الفعل، ومدة الالتزام به (الانقضاء)، وتعديله، وتعليقه، وبطلانه، وأخيراً، المسألة الأكثر صعوبة المتعلقة بدخول الفعل في حيز النفاذ وللأفعال التي يجوز للدولة أن تؤديها عن طريق موظفين مؤهلين للالتزام بالنيابة عنها في العلاقات الدولية مع مراعاة أحكام القانون الداخلي، وبوجه خاص أحكام القانون الدستوري.

١٥- وقال إنه لئن كان من الصحيح أنه لم يتم الإجماع على مسألة معرفة ما إذا كان الفعل الرسمي هو الإعلان، باعتباره الفعل القانوني الانفرادي الذي يمكن تنظيم آثاره بموجب قواعد، فإنه لم يتم أيضاً الاعتراض على هذه النقطة. ولذلك فإنه يصر على الاعتقاد بأن الإعلان بوصفه فعلاً رسمياً هو الذي ينبغي أن يشكل الفعل القانوني الانفرادي. وهناك ما يبرر هذا الموقف، على الأقل فيما يتعلق بصياغة الفعل. وهذا الأمر ليس مؤكداً بنفس القدر، في الواقع، في حالة صياغة القواعد المتعلقة بالآثار التي ينبغي أن تراعى الأفعال المادية المختلفة التي يمكن أن ينطوي عليها الفعل الانفرادي مثل الوعد، أو التنازل، أو الاعتراف، أو الاحتجاج التي ترتب، بلا شك، آثاراً قانونية مختلفة، كما أشار الفريق العامل إلى ذلك.

١٦- وقال إن هذه هي الخطوط العامة للدراسة التي سيقدمها إلى الدورة الحادية والخمسين للجنة والتي ينتظر بشأنها توجيهات من جانب الأعضاء.

١٧- السيد غوكو قال مشيراً إلى المناقشة التي جرت في اللجنة إنه يرغب في أن يتم بدقة توضيح الفرق بين الفعل السياسي والفعل الانفرادي الذي يرتب آثاراً قانونية. ويرغب أيضاً في أن يجري بحث مسألة ما إذا كان يجوز للدولة التي تنفذ فعلاً انفرادياً، العدول عن هذا الفعل أو التنازل عنه انفرادياً والقيام بذلك بإلغاء الآثار القانونية المترتبة على هذا الفعل. وقال إنه يأمل في أن يوضح المقرر الخاص هاتين النقطتين في تقريره الثاني.

١٨- السيد براونلي أشار إلى أن أفعالاً انفرادية عديدة تتم في الواقع العملي بواسطة الدبلوماسيين فيما بينهم بدون علانية وقال إنه يرى أن التعبير المعلن عن إرادة الدولة، يُعتبر شرطاً كافياً ولكنه ليس ضرورياً لإنشاء الآثار القانونية.

١٩- وأشار إلى اعتزام المقرر الخاص بحث مسألة صياغة الفعل الانفرادي وشروط صحته بالاستناد إلى قانون المعاهدات، مع إجراء ما يلزم من تغييرات. واسترعى الانتباه من ناحية أخرى إلى أنه في هذه الحالة الأخيرة على وجه التحديد، يكون للأفعال التي تقوم بها إحدى الأطراف المتعاقدة أو إحدى الأطراف المتعاقدة المحتملة علاقة مباشرة بوضع الأفعال قيد البحث، في القانون الدستوري الداخلي. ولذلك قد يكون من المناسب تحديد ما إذا كان الفعل المعني يعتبر صحيحاً من وجهة نظر القانون الدستوري الداخلي للدولة المعنية أم لا، ولكن من المشكوك فيه كثيراً أن تخضع الآثار القانونية لهذا الفعل على الصعيد الدولي لهذه الصحة.

٢٠- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه يرغب أولاً في الحصول على توضيحين بشأن كل من عبارة "الطبيعة غير القانونية الصرفية"، التي وردت في الجملة الثانية من الفقرة ٥، وكلمة "الإحكام" التي وردت في الفقرة ٧.

٢١- وقال فيما يتعلق بالموضوع إنه يؤيد الفكرة التي وردت في الفقرة ٨ بأن المقرر الخاص قد يكون مستعداً لتقديم عدد من مشاريع المواد وإنه يرى أنه ينبغي تشجيع المقرر الخاص على العمل في هذا الاتجاه. وفي هذا الصدد، قد يكون من المستصوب أن يضع المقرر الخاص نفسه عند نقطة البداية، أي أن يتوخى مسألة الأجهزة المختلفة التي يجوز لها التصرف، بالنيابة عن الدولة، بأسلوب انفرادي. ويثير هذا بداية مسألة السلطان، أي الأهلية اللازمة لفرض التزام انفرادي على الدولة على الصعيد الدولي، وهي من المسائل الأساسية التي سيلزم أن يتناولها المقرر الخاص بالتوازي مع الجانب الآخر من الموضوع الذي تنتظر اللجنة بشأنه مقترحات من جانبه، وهو نطاق الفعل الانفرادي.

٢٢- السيد كانديوتي (رئيس الفريق العامل) أوضح أن المقصود من العبارة التي وردت في الجملة الثانية من الفقرة ٥ هي الأفعال التي لا ترتب آثاراً قانونية والتي لا تكون ذات طابع قانوني؛ ولذلك فإن كلمة "الصرفية" تعتبر غير ضرورية. وفي الفقرة ٧، فإن كلمة "الإحكام"، المرادفة لكلمة "الإيجاز" السابقة عليها، تعتبر زائدة فعلاً.

٢٣- وقال فيما يتعلق بالملاحظات الموضوعية إن مسألة معرفة ما هي أجهزة الدولة التي تملك اختصاصاً تستطيع بمقتضاه أن تلزم الدولة بإرادتها المنفردة على الصعيد الدولي تعتبر من أصعب المسائل ولكنها أيضاً تعتبر من أهم المسائل التي ينبغي التوصل إلى حل بشأنها.

٢٤- السيد كروفورد قال إنه يخشى من الأثر التقييدي الذي قد يترتب على العبارة الواردة في نهاية الجملة الأولى من الفقرة ٥ "التي تصدر بقصد إحداث آثار قانونية". فإذا قامت اللجنة فعلاً بحصر الموضوع في الأفعال التي يكون الهدف منها، عند إصدارها، هو إحداث آثار قانونية، فإنها ستستبعد في نفس الوقت معظم المسائل الدقيقة ولن يكون لأعمالها، المطابقة للأعمال المتعلقة بقانون المعاهدات، سوى فائدة محدودة. ولن يوافق أعضاء اللجنة الذين يحرصون على امتداد الموضوع لكي يشمل الأفعال الانفرادية المولدة لآثار قانونية دولية، مثل الإغلاق، على هذا التفسير الضيق. ويمكن بالطبع الموافقة تماماً على إمكان قيام الدولة صاحبة الفعل الانفرادي بالإشارة صراحة عند إصدار هذا الفعل إلى أنه يشكل إعلاناً سياسياً فحسب وإلى أنه لا يجوز لأحد أن يستند إليه، وعندئذ سيكون هناك ما يبرر القول بأنه لا يترتب آثاراً قانونية. وبالعكس، عندما يصدر عن الدولة مجرد إعلان أثناء المفاوضات، دون أن تستبعد صراحة إمكانية أن يؤدي هذا الإعلان إلى ترتيب آثار قانونية، فإنها لا يجوز لها أن تدعي بعد ذلك

أنها لم تقصد السماح لدول أخرى بالاستناد إلى هذا الإعلان. ولذلك ينبغي تعريف الموضوع قيد البحث بمزيد من الموضوعية لأنه، كما قال رئيس الفريق العامل، إذا وجد ما يبرر استبعاد الأعمال السياسية، أي الأعمال التي لا يمكنها من الناحية الموضوعية أن ترتب آثاراً قانونية، من نطاق الموضوع، فإن النتيجة الحتمية لهذا القرار يجب أن تكون الأفعال التي يمكن من الناحية الموضوعية أن ترتب آثاراً قانونية، سواء بسبب قصد الدولة صاحبة الفعل عند صدوره أو بسبب ظروف أخرى ذات صلة، يجب أن تدخل في نطاق الموضوع.

٢٥- السيد رودريغيس ثيدينو (المقرر الخاص) لاحظ أن التعليقات تبين أهمية طبيعة الفعل، خاصة في البداية. بيد أنه كثيراً ما يكون الطابع القانوني أو السياسي للإعلان الذي يصدر من الدولة غير واضح في البداية وأنه لا يمكن التوصل إلى قصد الدولة إلا في مرحلة لاحقة، بعد تفسير هذا الإعلان. وهذا ما ستقوم به القواعد التي سيتم وضعها والتي ستكون قابلة للتطبيق على هذا الإعلان. ومن ناحية أخرى، فإن حصر الموضوع في الأفعال القانونية، أي في الأفعال التي يكون الهدف منها هو ترتيب آثار قانونية، يعتبر هاماً، لأنه في حالة عدم القيام بذلك، فإن اللجنة تغامر بالغرق في بحر من الغموض.

٢٦- السيد كانديوتي (رئيس الفريق العامل) أعرب عن اتفاقه مع كل من المقرر الخاص والسيد كروفورد، ذلك أن العنصرين الأساسيين اللذين بحثهما الفريق العامل في الواقع هما: التعبير عن الإرادة المستقلة للدولة، من جهة، وترتيب آثار قانونية، من جهة أخرى. بيد أنه من الصحيح أن قصد الدولة قد يظهر، ليس عند صدور الفعل، ولكن بعد ذلك، عند إمكان القيام بالتحليل الموضوعي للآثار المترتبة عليه.

٢٧- السيد براونلي استرعى النظر فيما يتعلق بكل من النقطة التي أثارها بحق السيد كروفورد ومسألة إمكانية أن يكون الفعل الانفرادي صحيحاً من وجهة نظر القانون الداخلي إن المبدأ الكامن وراء هذا هو أنه لا يجوز أن يكون الفعل قيد البحث موضع "تكييف ذاتي" من جانب الدولة صاحبة الفعل. وتساءل عن مدى صحة القول بأنه لا يمكن للفعل السياسي أن يرتب آثاراً قانونية وقال إنه يرى، على أي حال، أنه ليس للدولة صاحبة الإعلان في نهاية الأمر أن تفصل بصورة نهائية في تكييف الفعل الذي يصدر منها.

٢٨- السيد شوكو قال إنه يرى أنه من المناسب أن يقدم المقرر الخاص في تقريره الثاني بعض المبادئ التوجيهية للدول نظراً للأهمية المحتملة للأفعال الانفرادية للدول، بسبب نتائجها أو الآثار القانونية المترتبة عليها، في قواعد القانون الدولي. ويعتبر القصد في هذا الصدد عنصراً حاسماً ويستوجب التزام أكبر قدر من الحذر من جانب الدولة صاحبة الإعلان لدى صياغة إعلانها. ولذلك قامت محكمة العدل الدولية في نهاية الأمر في قضيتي التجارب النووية بإسناد إعلان عام إلى فرنسا وإلزامها نتيجة لذلك بتحمل المسؤولية. فمن المفيد للغاية أن توفر اللجنة توجيهات للدول لمنعها من الوقوع في الخطأ ومن مواجهة المفاجأة السيئة التي تتمثل في وجوب تحمل المسؤولية عن إعلان صدر بغير حذر.

٢٩- السيد سرينيفاسا راو قال إنه يرغب في بداية الأمر في الحصول على توضيحات، من الأفضل أن تكون عن طريق ضرب أمثلة، للمقصود بالتحديد من الجزء الأول من الجملة الواردة في الفقرة ٦ حتى عبارة "إزاء الكافة". وقال ثانياً إنه يتساءل، مع تفويض الأمر تماماً لحكم المقرر الخاص، عما إذا لم يكن الوقت مبكراً لوضع

مشاريع مواد لمثل هذا الموضوع الشديد الاتساع والتعقيد وعما إذا لم يكن من الأجدى أن توضع بعض الاستنتاجات التي يمكن ترجمتها بعد ذلك إلى مشاريع مواد. وقال إنه يرى أن صفة "معلن" التي وردت في الجملة الثالثة من الفقرة ٨ قد تكون مصدرا لسوء الفهم ولذلك فإنه يتساءل عن مدى إمكان توصل اللجنة إلى كلمة أكثر ملاءمة منها. وقال أخيرا إن عبارتي "إمكانية الاحتجاج" و"عدم إمكانية الاحتجاج" اللتين وردتا في الجملة الثانية من الفقرة ٩ تستحقان في رأيه التوضيح ويمكن القيام بذلك عند الاقتضاء في حاشية من الحواشي.

٣٠- السيد كانديوتي (رئيس الفريق العامل) أوضح في بداية الأمر أن التفرة الواردة في الفقرة ٦ بين الأشخاص الذين اتخذ الفعل الانفرادي إزاءهم ترجع إلى الاتجاه غير المتوقع الذي اتخذته المناقشات في الفريق العامل، حيث رأى بعض الأعضاء أنه يلزم القيام بهذه التفرة بينما رأى أعضاء آخرون، وهو منهم، أن هذه التفرة مستحيلة. وكانت المسألة التي أثارت هي ما إذا كان للأفعال الانفرادية للدول الصادرة إزاء أشخاص القانون الدولي خلاف الدول مكان في دراسة اللجنة، أم لا. ولا تزال هذه المسألة مطروحة. وفي رأيه أن هذه المسألة قليلة الأهمية في نهاية الأمر لأن كل شيء يتوقف على الظروف المادية والمحددة لكل فعل. ومع ذلك، ونظرا لإثارة المشكلة، فلقد رأى أنه من المفيد أن يشار إليها في التقرير.

٣١- وفيما يتعلق بمعرفة ما إذا كان استخلاص بعض الاستنتاجات كافياً في المرحلة الحالية في إطار الفريق العامل، قال إن الرأي الذي كان غالبا يتمثل في أنه بالرغم من صعوبة المهمة والطابع المجرد إلى حد ما للمفهوم المعني فإنه ينبغي الشروع في تدوين بعض مشاريع المواد على الورق، ولو بصفة أولية، من أجل القيام أولا بتحديد نطاق التعريف، ثم القيام بعد ذلك باستخلاص بعض القواعد الواجبة التطبيق على الأفعال الانفرادية من القانون العرفي ومن المبادئ العامة للقانون.

٣٢- وقال فيما يتعلق بصفة "المعلن" إن السبب الذي دعا الفريق العامل إلى الإبقاء عليها هو أنه لا يلزم دائما لصحة الفعل الانفرادي أن يكون علنيا وأن المهم هو أن يعلم من هو موجه إليه بوجوده. ولما كانت هذه الكلمة تؤدي المعنى المقصود باللغتين الإسبانية والإنكليزية - طبقا لأعضاء الفريق العامل الناطقين بالإنكليزية - فلقد رني أنها مناسبة رغم إشارة السيد لوكاشوك إلى وجوب تجنب كلمة "notorious" في النص الإنكليزي بسبب معناها الآخر. وستكون كافة الاقتراحات المتعلقة بصيغة أكثر ملاءمة موضعاً للترحيب، شريطة أن تعبر تعبيراً جيداً عن المقصود من المفهوم.

٣٣- وقال فيما يتعلق بالحجية أو عدم الحجية إن الأمر يتعلق بسميزات الأثر الخاص الذي ترتبه الأفعال الانفرادية. ففي بعض الأحوال، تعلن الدولة أن حالات قانونية معينة أو أوضاعا معينة يمكن أن تكون ذات حجية في مواجهتها - أي أنها تعترف بها وأنها ترتب بالتالي آثاراً قانونية في مواجهتها - بينما قد تعلن في أحوال أخرى عدم إمكانية الاحتجاج بتلك الحالات أو الأوضاع في مواجهتها كما هو الحال على وجه الخصوص بالنسبة للاحتجاج. وهاتان الفتتان من الأفعال الانفرادية هما المعنيتان في التقرير.

٣٤- السيد كروفورد استرعى النظر فيما يتعلق بمسألة الجهة الموجهة إليها الأفعال الانفرادية، إلى أنه من الواضح أن بعض الأفعال الانفرادية تكون موجهة إلى جهات محددة بل إنها قد تكون موجهة إلى جهة واحدة فقط

بينما تقتصر أفعال أخرى على مجرد إعلانات، عامة أو غير عامة، غير مصحوبة بما يفيد عدم جواز الاحتجاج بها. فإذا صدرت هذه الإعلانات في إطار العلاقات الدولية للدولة فإنها يجوز في رأيه أن ترتب آثارا قانونية وينبغي بالتالي أن تدخل في نطاق الموضوع قيد البحث الذي لا يجوز، مرة أخرى، أن يقتصر على الإعلانات الموجهة إلى دول محددة. ومع ذلك، لا ينبغي معالجة الآثار القانونية لتلك الإعلانات إلا من حيث أهميتها بالنسبة للدول الأخرى. وقال إنه يعتقد، مثل رئيس الفريق العامل، أنه لن تظهر الصعوبات بوضوح إلا عند الصياغة ولذلك فإنه يحث المقرر الخاص بحماس على البدء في هذه العملية، رغم الصعوبات التي قد تثيرها صياغات معينة.

٣٥- أما فيما يتعلق بكلمة "notorious" فإنها شائعة الاستعمال في النظم القانونية الأنغلو - سكسونية وتعني في نفس الوقت "المعلوم" و"العلمي"؛ فينبغي لذلك أن تكون كافية، كما ذكر السيد براونلي، لإمكان صدور بعض الأفعال الانفرادية فعلا في نطاق المفاوضات واقتصار العلم بها بالتالي على من هي موجهة إليها فقط.

٣٦- السيد ميكولكا قال إنه يعتقد أن الجزء الأخير من الجملة التي وردت في تقرير الفريق العامل يشير، خلافا لما ذكره السيد براونلي، ليس إلى صحة الأفعال الانفرادية للدول على صعيد القانون الدستوري ولكن إلى صحتها من وجهة نظر القانون الدولي. ويتعلق الأمر في رأيه بمسائل مثل عيوب الرضا لأنه يمكن التساؤل عن مدى إمكان ترتيب نتائج قانونية على الفعل الانفرادي الذي يقوم به ممثل دولة ما، في حالة خضوعه لضغوط من جانب دولة أخرى كما حدث في آذار/مارس ١٩٣٩ عندما اضطر رئيس الدولة التشيكوسلوفاكية، تحت تأثير التهديد من جانب الرايخ الألماني، إلى إعلان استسلام البلدان التشيكية^(٢). وقد يصدر الفعل أيضا باسم الدولة ولكن من أشخاص لا يملكون إطلاقا سلطة القيام بذلك كما حدث في الرسالة الشهيرة الموجهة في عام ١٩٦٨ إلى ممثل اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية السابق من بعض زعماء الحزب الشيوعي التشيكوسلوفاكي بدعوة جيوش حلف وارسو إلى التدخل في تشيكوسلوفاكيا^(٣).

٣٧- السيد إيكونوميدس قال إنه يعتقد، مثل السيد ميكولكا، أن المقصود من شروط صحة الأفعال الانفرادية هي شروط الصحة من وجهة نظر القانون الدولي. بيد أنه من بين الشروط المذكورة شرط مشروعية الفعل على صعيد القانون الداخلي، وهو الشرط المتوخى أيضا في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وقد لا تكون هذه المسألة الصعبة، كما أكد السيد براونلي بحق، مناسبة في جميع الأحوال فيما يتعلق بالأفعال الانفرادية ولذلك سيلزم تناولها ولكن دون توقع إحراز تقدم سريع فيها نظرا لتعقيدها البالغ.

(٢) انظر "The end of Czecho-Slovakia: A day-to-day diary", *The Bulletin of International News* (The Royal Institute of International Affairs, London), vol. XVI, No. 6 (25 March 1939), pp. 255 et seq.

(٣) انظر "Exchange of letters between certain Warsaw Pact countries on the situation in Czechoslovakia-Warsaw, 15th-19th July, 1968", in particular No. 2, "Czechoslovak Party to five Warsaw Pact Countries, 19th July, 1968" (*British and Foreign State Papers, 1967-68*, vol. 169 (London, H.M. Stationery Office, 1976), pp. 982 et seq.).

٣٨- السيد كانديوتي (رئيس الفريق العامل) قال إنه سيرا في الأعمال المقبلة الملاحظات السديدة للغاية التي أعرب عنها خاصة السيد براونلي، والسيد ميكولكا، والسيد إيكونوميدس، وإن المقرر الخاص سيعكف على وضع مخطط لدراسة الشروط المختلفة لصحة الفعل، لا سيما عن طريق تصنيفها بحسب طبيعتها نظراً لأن بعضها يتعلق بأهلية أجهزة الدولة للقيام بالأفعال الانفرادية، والبعض الآخر باحتمال إساءة استعمال السلطة، والبعض الآخر أيضاً بموضوع الفعل - بمشروعيته - والبعض الآخر كذلك بعيوب الرضا.

٣٩- السيد رودريغيس ثيدينيو (المقرر الخاص) أشاد بالاقتراعات والتوجيهات التي أبدت بشأن هذا الموضوع المعقد، التي ستكون موضعاً للاعتبار الواجب. وفي رأيه أن وضع مشاريع مواد مشفوعة بتعليقات يعتبر من الأساليب الملائمة لأعمال اللجنة في الدورة الحادية والخمسين. وسيقدم في تقريره الثاني نصوصاً مقترحة بشأن شروط صحة الإعلانات الصادرة بالإرادة المنفردة وكذلك بشأن المادتين الأوليين أو المواد الثلاث الأولى.

٤٠- السيد غوكو قال إنه يرى أنه من الأفضل لتجنب أي غموض أن يستعاض في النص الإنكليزي عن كلمة "notorious" بعبارة "open and public" استناداً إلى التمييز بين الدعوى الشخصية والدعوى العينية لوجود تشابه بين هذه الفئة الأخيرة والإعلانات الموجهة إلى العالم أجمع.

٤١- السيد كروفورد قال إنه سيعترض على كل تقييد يؤدي إلى حصر الموضوع في الأفعال "العينية والعامة" فقط.

٤٢- السيد كانديوتي (رئيس الفريق العامل) أشار إلى أن الفكرة التي يراد التعبير عنها، بصرف النظر عن العبارة التي سيؤخذ بها، هي أنه ينبغي أن تكون إرادة الدولة واضحة وظاهرة، أي قابلة للوصول إلى علم من هي موجهة إليه، طبقاً لأساليب مناسبة لظروف كل فعل.

٤٣- السيد آدو قال إنه يرى أن كلمة "notorious" مصطلح له دلالة قانونية محددة وينبغي لذلك الإبقاء عليه.

٤٤- السيد إيكونوميدس قال إنه يرى أنه يمكن الاستعاضة عن كلمة "معلن" بكلمة "علني" إذا كان الأمر يتعلق بإعلان عام، وعبارة "معلوم ممن هو موجه إليه" إذا كان الأمر يتعلق بإعلان خاص ذي طابع ثنائي. وستسمح بالتالي عبارة "علني ومعلوم ممن هو موجه إليه" بتغطية كافة الاحتمالات. ولهذه المسألة مع ذلك أهمية نسبية لأنه ينبغي دراسة هذه النقطة بمزيد من العمق.

٤٥- السيد هافنر قال إنه يرى أن العبارة التي يقترحها السيد إيكونوميدس بدلاً من كلمة معلن، التي يبدو أن الكلمة المقابلة لها بالإنكليزية تثير مشكلة، غير مناسبة. فلقد أخذ الفريق العامل بكلمة معلن للإيجاز ولبيان أنه لا ينبغي صدور مثل هذا الإعلان سراً وأنه ينبغي أن يكون معلوماً من الكافة أو ممن هو موجه إليه إذا كان موجهاً إلى دولة. فمن الأفضل التحدث عن إعلان موجه إلى الكافة أو موجه إلى دولة معينة.

٤٦- السيد روزنستوك قال إنه نظراً للصعوبات التي أثّرت فإنه من الأفضل في المرحلة الحالية أن تظل كلمة "معلن" باقية مع ترك مهمة التعمق في هذه المسألة للمقرر الخاص لدى النظر بمزيد من التفصيل في مسألة الشروط.

٤٧- ولما كان المقرر الخاص قد أعرب من ناحية أخرى عن قلقه إلى حد ما بشأن التحفظات، فإنه يعتقد أن هذه المسألة غير مستقلة بالقدر الكافي لاستبعادها من نطاق الدراسة. وربما يمكن الربط بين مسألة التحفظات على المعاهدات ومفهوم الإغلاق، ولكن هذا سيؤدي إلى توسيع نطاق الموضوع بدرجة كبيرة.

٤٨- السيد براونلي لاحظ أنه تبين من التوضيحات التي قدمها رئيس الفريق العامل بشأن اختيار كلمة "معلن" أن الأمر يتعلق في الواقع بمشكلة في الصياغة لأن كلمة "notorious" الإنكليزية تحمل معنى قوياً للغاية ولا تعني "علني" فقط ولكن "معلوم من عدد كبير جداً". ومن المؤسف أن يؤخذ في نهاية الأمر بكلمة مثل "علني" على نحو ما يقترحه البعض لأنها ستؤدي إلى تضيق نطاق الموضوع بغير مقتض. وقد يكون اتسام الإعلان بالعلانية شرطاً كافياً، ولكن من المؤكد في الوضع الحالي للأمور أنه ليس شرطاً ضرورياً.

٤٩- السيد هي قال إنه يرى أنه ينبغي في هذه المرحلة حذف كلمة "الإعلان" الواردة بين قوسين معقوفتين في الفقرتين ٨ و ١١.

٥٠- السيد بنفونه لاحظ أن الصعوبة الكبيرة تكمن في تحديد نطاق الفعل الانفرادي بالمعنى القانوني للكلمة. وينبغي اعتبار الفقرتين ٨ و ٩ استنتاجاً مؤقتاً، وتناولاً أولياً لهذه المسألة الدقيقة المتعلقة بالتحديد. ويتعلق الأمر في هاتين الفقرتين بـ "تعبير مستقل ومعلن عن إرادة الدولة" ولكن لا تتعلق هذه العبارة بأي نوع من أنواع التعبير عن إرادة الدولة، لأن الدولة عندما تشترك في معاهدة ما فإنها تعرب أيضاً عن إرادة مستقلة. وللدخول فعلاً في نطاق الفعل الانفرادي، كان من الواجب اختيار عبارة "تعبير مستقل عن إرادة الدولة يهدف بذاته وحده إلى ترتيب آثار قانونية دولية". لأنه عند وجود تلاقٍ بين إرادتين، نخرج من نطاق الفعل الانفرادي للدخول في نطاق الاتفاق، حتى لو كان هذا الاتفاق سيتحقق عن طريق تلاقي فعلين منفردين من حيث الشكل، وهذه هي المسألة التي ينبغي، على ما يبدو، أن يعالجها المقرر الخاص في تقريره الثاني.

٥١- وقال إن التمييز بين ما يدخل في نطاق الفعل الانفرادي بالمعنى الضيق وما يدخل في نطاق الاتفاق أو العرف مهمة معقدة إلى حد كبير حيث يمكن أيضاً أن يكون العرف، حسبما تبين من السوابق القضائية، ثنائياً ومقيّداً، وقد توجد علاوة على ذلك تصرفات وأعمال عرفية لا تخص سوى دولتين أو ثلاث دول فقط. وفي رأيه أنه لم يكن من الواجب أن يُشار إلى نظرية الإغلاق في هذه المرحلة لأنها جزء من المبادئ المستعارة من نظام قانوني معين - هو النظام الأنغلو - سكسوني - رغم قيام المحاكم الدولية في مناسبات كثيرة بتفسيرها، خاصة في قضيتي الجرف القاري لبحر الشمال^(٤). ولا يعلم أحد بالتحديد إذا كان الأمر يتعلق بنوع من اقتباس للعرف. وينبغي في

(٤) انظر الجلسة ٢٥٢٤، الحاشية ٧.

جميع الأحوال معالجة نظرية الإغلاق بحذر كبير من أجل تطويعها للمستوى العالمي. ويشير الفريق العامل في الفقرة ١٠ من تقريره بحرص كبير إلى أنه ينبغي للمقرر الخاص أن يدرس مسألة الإغلاق ومسألة السكوت، وهذه العبارة غامضة كثيراً وينبغي أن تؤخذ على علاتها أي أنها لا تلزم بشيء لأنه ليس للسكوت مكان في دراسة الأفعال الانفرادية إلا إذا تعلق الأمر باتفاق يُعقد بطريقة ضمنية عندما يكون السكوت محاطاً بملايسات معينة.

٥٢- الرئيس لاحظ أنه يبدو أن تقرير الفريق العامل المعني بالأفعال الانفرادية يحظى بتأييد عام رغم الملاحظات والشكوك التي أبديت بشأن بعض النقاط المعنية وأنه يمكن لذلك اعتماده من جانب اللجنة.

رفعت الجلسة الساعة ١١/٤٠

الجلسة ٢٥٤٤

يوم الثلاثاء، ٩ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد البحارنة، السيد بنونه، السيد تيام، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

الجنسية في حالة خلافة الدول (A/CN.4/483, sect. A، وA/CN.4/489^(١)، وA/CN.4/L.557 وA/CN.4/L.557 (Corr.1)

[البند ٥ من جدول الأعمال]

التقرير الرابع للمقرر الخاص وتقرير الفريق العامل

١- السيد ميكولكا (المقرر الخاص) قال إنه يرغب في أن يقدم بإيجاز تقريره الرابع عن الجنسية في حالة خلافة الدول (A/CN.4/489)، وهو تقرير استخدم أساساً لمناقشات الفريق العامل المعني بالجنسية في حالة خلافة الدول. وعلى الرغم من أن هذا التقرير معنون "الجنسية في حالة خلافة الدول"، فإنه لا يعالج إلا الجزء الثاني من الموضوع، أي مسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين. وقد قررت اللجنة أن تنتظر في هذا الجزء عندما يستكمل النظر في الجزء الأول، أي جنسية الأشخاص الطبيعيين.

٢- وقد دعت الجمعية العامة، في الفقرة ٥ من القرار ١٥٦/٥٢، الحكومات إلى تقديم تعليقاتها وملاحظاتهما بشأن المشاكل العملية التي تثيرها خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الاعتباريين، من أجل مساعدة لجنة القانون الدولي على اتخاذ قرار بشأن عملها فيما يتعلق بهذا الجزء من الموضوع. ولعل من المفيد بالتالي أن تولي اللجنة النظر بصورة تمهيدية لاتجاهات عملها في المستقبل بشأن الجزء الثاني من الموضوع. وهذا هو سبب تقديم تقريره الرابع الذي يلخص مناقشة الجزء الثاني من الموضوع في اللجنة وفي الجمعية العامة. واسترعى الانتباه إلى الفصل الثاني الذي يبين عدداً من المسائل التي قد تستكشفها اللجنة. وتضم الفقرة ٣٠ من التقرير توصية بأن تكلف اللجنة الفريق العامل بفحص هذه المسائل بصورة تمهيدية.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- وقال متحدداً بصفته رئيس الفريق العامل المعني بالجنسية في حالة خلافة الدول، إنه يود تقديم تقرير الفريق العامل (A/CN.4/L.557). وقال إن الفريق العامل قد أنشئ، برئاسته هو، بموجب قرار صادر عن اللجنة في ١٤ أيار/مايو ١٩٩٨^(٢). وقد ناقش الفريق العامل المسائل المبينة في الفصل الثاني من التقرير الرابع المتعلق بالجنسية أثناء اجتماعين عقدا في ١٤ أيار/مايو و ٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨، ووافق على مجموعة من الاستنتاجات التمهيدية. وأول استنتاج هو، نظراً إلى تعريف الموضوع بصيغته الحالية، أن المسائل التي يتناولها الجزء الثاني محددة على نحو مفرط وأن الحاجة العملية إلى تسويتها ليست بديهية. ومن الواضح أنه يمكن للجنة أن توصي الجمعية العامة بإنجاز النظر في الموضوع، الآن وقد استكمل العمل بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين، وألا ينظر في موضوع جنسية الأشخاص الاعتباريين. غير أن الفريق العامل قد رغب في فحص نهج بديلة. ولقد وافق الفريق العامل على أنه يوجد خياران من حيث المبدأ لتوسيع نطاق دراسة المشاكل التي تقع في إطار الجزء الثاني من الموضوع. ويستلزم كلاهما صياغة جديدة لولاية اللجنة فيما يتصل بذلك الجزء.

٤- وأضاف قائلاً إن الخيار الأول هو توسيع نطاق دراسة مسألة جنسية الأشخاص الطبيعيين بما يتجاوز نطاق خلافة الدول ليشمل مسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين في القانون الدولي عموماً. وقد حاول الفريق العامل تحديد مزايا وعيوب هذا النهج، علماً بأن إحدى مزاياه تتمثل في أنه يساهم في توضيح المفهوم العام لجنسية الأشخاص الاعتباريين في العلاقات الدولية. وهناك صعوبة قد تظهر، نظراً إلى التنوع الكبير في القوانين الوطنية، وهي تتمثل في أن اللجنة قد تواجه مشاكل مماثلة للمشاكل التي ظهرت خلال النظر في موضوع الحصانات من الولاية القضائية. وثمة صعوبات محتملة أخرى تتمثل في وجود تداخل معين مع موضوع الحماية الدبلوماسية، والطبيعة النظرية بدرجة عالية للدراسة وضخامة المهمة، وهي أمور لا ينبغي التقليل من أهميتها.

٥- وتتمثل الإمكانية الثانية في إبقاء الدراسة داخل إطار خلافة الدول، مع تجاوز مشكلة الجنسية لتشمل مواضيع أخرى، مثل مركز الأشخاص الاعتباريين وشروط عمل الأشخاص الاعتباريين الناجمة عن خلافة الدول. وبالتالي فقد تركز الدراسة على الطريقة التي ينبغي أن تعامل بها الدول الأشخاص الاعتباريين الذين تتغير جنسيتهم بسبب خلافة الدولة (صون شروط عمل الأشخاص الاعتباريين خلال الفترة الانتقالية قبل أن يتمكنوا من الامتثال للشروط السارية على الأشخاص الأجانب). وقد تعالج الدراسة مسألة المدى الذي يمكن أن تبلغه اللجنة في معالجة القضايا المتصلة بمسائل من قبيل حقوق الملكية والحقوق التعاقدية وواجبات الأشخاص الاعتباريين. ويرى الفريق العامل أن فوائد هذا النهج يمكن أن تتمثل في أنه يساعد على توضيح مجال أوسع نطاقاً لقانون خلافة الدول. وتنشأ المشاكل التي قد تواجهها اللجنة عن تنوع القوانين الوطنية ذات الصلة وصعوبة إعادة تحديد عناصر الموضوع من جديد.

٦- وبغض النظر عن الخيار المعتمد، فإنه يلزم معالجة عدد من المسائل إذا قررت اللجنة بأية حال مواصلة نظرها في الجزء الثاني من الموضوع. فهل ينبغي أولاً أن تقتصر الدراسة على مشكلة جنسية/مركز الأشخاص

الاعتباريين في القانون الدولي؟ والجواب يبدو واضحاً، ولكن هل يمكن أن تقتصر الدراسة بصرامة على القانون الدولي العام وتتلافى حتى التطرق جزئياً إلى مجال القانون الدولي الخاص؟ وما هي المشاكل الموضوعية التي يمكن أن تدرس؟ ثانياً، ما هي العلاقات القانونية التي ينبغي أن تقتصر عليها الدراسة؟ فقد شدد في المناقشات التي جرت في اللجنة على أن الأشخاص الاعتباريين، بخلاف الأشخاص الطبيعيين، لا يحملون بحكم الضرورة نفس الجنسية في جميع علاقاتهم القانونية. وعلى اللجنة بالتالي أن تتخذ قراراً بشأن العلاقات القانونية التي ينبغي أن تقتصر عليها الدراسة.

٧- ثالثاً، ما هي فئات الأشخاص الاعتباريين التي ينبغي أن تدرسها اللجنة؟ فبخلاف الأشخاص الطبيعيين، يمكن أن يتخذ الأشخاص الاعتباريون أشكالاً مختلفة. ويمكن أن تكتسب الشخصية القانونية الشركات، الخاصة والحكومية على حد سواء، والأجهزة الحكومية، والإدارات أو "الأجهزة" الأخرى، والشركات عبر الوطنية، والمنظمات الدولية. ولا فائدة من أن تكون الشركات عبر الوطنية والمنظمات الدولية مشمولة في دراسة لأثر خلافة الدول في الجنسية. غير أنه ينبغي أن تشمل الدراسة الشركات عبر الوطنية والمنظمات الدولية إذا كان موضوع الدراسة أعم وأوسع ليشمل مسائل من قبيل شروط عمل الأشخاص الاعتباريين عقب حدوث خلافة الدولة. وفي الختام، ما هي النتيجة التي يخلص إليها عمل اللجنة بصدد هذا الجزء من الموضوع، وما هو الشكل الذي ينبغي أن تتخذه؟

٨- وقال إن الفريق العامل اعتبر مناقشاته تمهيدية من حيث طبيعتها لأن اللجنة لم تطلب اتخاذ قرار نهائي في الدورة الحالية بشأن اتجاه عملها في المستقبل. فالدورة الحادية والخمسون هي الوقت المناسب لاتخاذ ذلك القرار. غير أن الفريق العامل رأى أنه قد يكون من المفيد أن يحدد نوع المشاكل التي يمكن أن تثيرها دراسة مسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين وأن يسترعي إليها انتباه الحكومات التي يتعين عليها أن تقدم قبل نهاية تشرين الأول/أكتوبر ١٩٩٨ تعليقاتها على المسائل العملية التي تهمها فيما يتصل بالجزء الثاني من الموضوع. ويمكن للجنة، على ضوء تلك التعليقات، أن تعود في دورتها الحادية والخمسين إلى استنتاجات الفريق العامل التمهيدية وأن تعتمد قراراً نهائياً بشأن اتجاه العمل في المستقبل حول الجزء الثاني من الموضوع. وإذا لم ترد تعليقات إيجابية من الدول، يتعين على اللجنة أن تخلص إلى أن الدول ليست مهتمة بدراسة الجزء الثاني من الموضوع، وينبغي بالتالي ألا تجرى دراسته.

٩- السيد بنونه قال إنه ليس مقتنعاً بضرورة إنشاء فريق عامل في الوقت الراهن أو بكفاءة عمله على نحو ما ورد بيانه في التقرير. فبدلاً من توضيح ما ينبغي أن يكون عليه مجرى الأعمال في المستقبل، فإن التقرير إنما يزيد من غموض الأمور. وقد سبق له هو نفسه أن استرعى الانتباه إلى المشاكل المتصلة بخلافة الأشخاص الاعتباريين فيما يتعلق بالاستثمار، والحقوق المكتسبة، ومركز الملكية الخاصة، في جملة أمور أخرى.

١٠- وقال إن الخيار الأول المعروض على اللجنة لا يندرج في إطار الموضوع بتاتاً، لأن إمكانية النظر في مسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين في القانون الدولي لم تثر إطلاقاً. ومن شأن هذا الخيار أن يدخل اللجنة في مجال الحماية الدبلوماسية، أي قابلية الاحتجاج بالجنسية في حالة انتهاك حقوق الأشخاص الاعتباريين أو أثر صلة

جنسية الأشخاص الاعتباريين في علاقات دولة الجنسية مع البلد المضيف، وهو موضوع سيقدم تقرير حوله إلى اللجنة في الدورة القادمة. كما أن من شأنه، من جهة ثانية، أن يدفع اللجنة إلى النظر في سلوك الشركات عبر الوطنية، وهو موضوع قد وضعت بشأنه مدونة غير فعالة^(٣). ويمكن أن يستتبع هذا السلوك عدم الامتثال للتشريع الوطني عندما تمارس الشركة أنشطة "تجارة بين الشركات" في عدد من البلدان. وسعيًا لدراسة جنسية الأشخاص الاعتباريين، يتعين تعزيز القانون وبذل محاولة للتأكد مما إذا كان هذا المفهوم قائماً أم لا في التشريع. وهذا عمل مؤتمرات خاصة ويندرج في مجال القانون الدولي الخاص.

١١- أما الخيار الثاني فهو الموضوع المناسب الوحيد لتحقيق اللجنة، وهو يتمثل في تحديد مركز أو مصير الأشخاص الاعتباريين في حالة خلافة الدول. وينبغي أن يطلب إلى الدول أن تقدم تعليقاتها على المشاكل في هذا الصدد، وهي مشاكل يحتمل أن تكون أقل خطورة منها في حالة الأشخاص الطبيعيين. وإذا لم تذكر مع ذلك أي مشاكل، فإنه ينبغي التخلي عن العمل بشأن الجزء الثاني من الموضوع وأن يعتبر أن جهود اللجنة قد اقتصر على دراسة أثر خلافة الدول في جنسية الأشخاص الطبيعيين.

١٢- وبالنظر إلى التنبؤ بـ "وفاة" الجزء الثاني من الموضوع، فإنه كان يفضل بلورة أشمل بكثير للمسائل العديدة ذات الصلة. إذ كان من الممكن مثلاً تحليل مشكلة الاختلاف الواسع في القوانين الوطنية، المذكورة في الجملة الأولى من الفقرة ٩ من تقرير الفريق العامل. ويجوز القول إن عبارة "فهي تعرضها لـ" زائدة عن الحاجة وينبغي حذفها.

١٣- غير أن المسألة الرئيسية هي ما يحصل للرابطة بين شخص اعتباري ونظام قانوني معين في حالة تغير القواعد الإقليمية لذلك النظام القانوني. وعادة ما تكون هذه الرابطة ذات طبيعة رسمية تستتبع اعتراف النظام القانوني بالشخص الاعتباري. غير أنه من الممكن أيضاً أن تنشأ مشاكل عديدة أخرى. وقد يكون من المفيد أن ينظر في التشريعات الوطنية أو الاتفاقات الدولية التي تنظم خلافة الدول فيما يتعلق بالأشخاص الاعتباريين وتبين كيفية معالجة أي مشاكل تظهر في هذه الحالات. ومن الواضح تماماً أن عمل اللجنة في المستقبل ينبغي أن يركز على الخيار الثاني المقدم في تقرير الفريق العامل.

١٤- السيد براونلي شكر رئيس الفريق العامل على جهوده المخلصة. وقال إن موضوعي جنسية الأشخاص الاعتباريين في القانون الدولي وعلاقة الأشخاص الاعتباريين بخلافة الدول هما موضوعان يستوفيان المعايير المشار إليها في تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين^(٤). غير أنه ليس من المنطقي، نظراً إلى مشاكل تحديد جنسية الأشخاص الاعتباريين، التركيز على جانب خلافة الدول بدون أن يُدرس أولاً موضوع جنسية الأشخاص الاعتباريين. وينبغي في رأيه أن يشمل التعريف الجامعات مثلاً وليس الشركات

(٣) E/1991/31/Add.1

(٤) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٣٥، الفقرة ٢٣٨.

فحسب. وبالتالي فإن الموضوع قد وصل بالتأكيد إلى المرحلة التي تستلزم اهتمام اللجنة: فهو موضوع ليس غير مطور تماماً، إلا أنه غير مستقر بالكامل أيضاً.

١٥- السيد روزنستوك قال إن رد فعله الأولي إزاء موضوع جنسية الأشخاص الاعتباريين هو أن هذا الموضوع يمثل طريقة جيدة لتطوير قواعد أساسية من شأنها أن تقدم مساعدة كبيرة إلى من يعالجون القواعد الثانوية، كما في حالة الحماية الدبلوماسية. غير أن ما وصف في التقرير بأنه تنوع أي واسع في القوانين الوطنية قد جعله يعدل عن هذا الرأي إلى حد ما. وقد بدأ يتساءل بشكل متزايد عما إذا كان يمكن للجنة أن تصدر شيء بشأن مفهوم متنوع مثل الأشخاص الاعتباريين، وبدأ يرى أن اللجنة ربما تعالج تناظراً خاطئاً بين جنسية الأشخاص الطبيعيين وجنسية الأشخاص الاعتباريين وتحديد عن موضوع يمكن التحكم فيه لتمضي في اتجاه موضوع مفرط الاتساع.

١٦- كما أن مركز الأشخاص الاعتباريين فيما يتعلق بخلافة الدول ينطوي على مجموعة متنوعة من الممارسات الوطنية التي تثير أسئلة حول ما إذا كانت هذه المسألة عملية أم لا وما إذا كان من الممكن أن تستمد منها بسهولة مبادئ ذات تطبيق عام. وتعتبر الفقرتان ١٠ و ١١ من تقرير الفريق العامل عن هذه الانشغالات التي أبدتها الجمعية العامة أيضاً، إذ تلاحظ الفقرتان أن الدول لم تبد فيما يظهر قدراً كبيراً من الاهتمام بهذا الجزء من الموضوع، وتثيران بحق مسألة ما إذا كان ينبغي مواصلة النظر في الموضوع أم لا. وثمة غموض معين في الفقرة ١١ من حيث أنها تفترض أن عدم تلقي اللجنة أي ردود فعل من الدول يعني أن الدول غير مهتمة بالموضوع ولا تريد مواصلة النظر فيه. وهذا أمر معقول، غير أنه قد يلزم تقييد ذلك بشرط مفاده أنه إذا حيدت الدول مواصلة النظر في الموضوع، بالشكل المبين إما في الخيار الأول أو الثاني، فينبغي أن تبين طريقة تحديد جنسية الأشخاص الاعتباريين، وما هي المعاملة التي تمنح للأشخاص الاعتباريين الذين يصبحون أشخاصاً اعتباريين "أجانب" نتيجة خلافة الدول، وغير ذلك من الأمور.

١٧- وكان من المفيد عموماً أن تفحص مسألة جدوى مواصلة النظر في الموضوع في الوقت الراهن. وقد كانت المسائل المناقشة سليمة، وهي تثير بالفعل مسألة ما إذا كان يمكن للجنة أم لا أن تصدر شيئاً ما يضم تعليقات عامة مفيدة، وذلك نظراً إلى ما يتسم به الموضوع من تنوع يكاد يكون غير متناه.

١٨- السيد ميليسكانو قال إنه يتفق مع السيد بنونه. فمعظم المشاركين في الفريق العامل قد عارضوا الخيار الأول لأن اللجنة لا تملك ولاية من الجمعية العامة لمعالجة موضوع جنسية الأشخاص الاعتباريين في القانون الدولي بصورة مستفيضة، وفضل معظم الأعضاء الخيار الثاني، أي دراسة مركز الأشخاص الاعتباريين فيما يتعلق بخلافة الدول، على أن يكون من المفهوم أنه ينبغي ألا تقصر اللجنة عملها على مسائل الخلافة فحسب.

١٩- وقال إن الصيغة المستخدمة خفية نوعاً ما ويصعب على غير أعضاء اللجنة فهم رأي اللجنة، ولعل من المفيد بالتالي أن يبين بطريقة مباشرة أن معظم الأعضاء يحبذون الخيار الثاني.

٢٠- وهو يؤيد اقتراح السيد روزنستوك بأن يطلب إلى الدول أن تبين وجهات نظرها وألا تترك أنشطة اللجنة في المستقبل غير واضحة. فمن الغامض بشكل مفرط ومن غير اللبق أن يذكر في الفقرة ١١ أنه في حالة عدم تلقي تعليقات إيجابية من الدول، سيتعين أن تستنتج اللجنة أن الدول ليست مهتمة بدراسة الجزء الثاني من الموضوع. وينبغي بدلاً من ذلك أن يطلب إلى الدول أن تبدي تعليقاتها حول جدوى جهود اللجنة ونهج عملها في المستقبل؛ ثم يمكن للجنة عندئذ أن تتخذ قراراً حول طريقة القيام بذلك. وأعرب عن اتفاقه مع السيد براونلي: فهذا الموضوع مثير للاهتمام جداً وربما حان وقت تقنيه.

٢١- السيد كروفورد قال إنه يبدو واضحاً من الخيارين المقدمين في تقرير الفريق العامل أن الخيار الثاني هو الخيار الوحيد الذي له مقومات البقاء في إطار دراسة تركز على خلافة الدول. وأعرب عن اتفاقه مع الأعضاء الآخرين الذين اعتبروا أن موضوع جنسية الأشخاص الاعتباريين قد تجدر دراسته في حد ذاته ويمكن أن ينظر فيه الفريق العامل المعني بالمواضيع المقترحة للمستقبل. غير أن جنسية الأشخاص الاعتباريين، بوصفها موضوعاً عاماً، تتجاوز إلى حد بعيد أي مسألة متصلة بخلافة الدول. ومشكلة معالجة هذا الموضوع في إطار خلافة الدول - وهو الإطار الراهن والإطار الذي يتعين بوضوح ألا يوسع - هي أنه ما زال يلزم أن يطور رأي حول مفهوم جنسية الأشخاص الاعتباريين وطريقة عمله، لأن جنسية الأشخاص الاعتباريين ليست مناظرة إلا بقدر ضئيل لجنسية الأشخاص الطبيعيين، أي الأفراد، في القانون الدولي. وثمة بلدان عديدة لا تمنح الجنسية لشركاتها، ويتوجب منح هذه الجنسية بمقتضى القانون الدولي لأغراض الحماية الدبلوماسية.

٢٢- وثمة سبب آخر لعدم النظر في الخيار الأول يتمثل في التداخل مع موضوع الحماية الدبلوماسية. وهو يتفق مع المقرر الخاص والفريق العامل على أن دراسة مسألة أثر خلافة الدول في جنسية الأشخاص الاعتباريين فحسب ستكون دراسة "جافة" بلا داع. ويستحسن توافر صيغة أعم إذا أريد النظر في الموضوع على الإطلاق. وثمة شكلان يعترضان إيجاد مثل هذه الصيغة: الأول هو المشكل العملي المتمثل في تبين ما إذا كانت هذه الصياغة مفيدة أم لا. وهذه مسألة متروكة للمقرر الخاص. وقال إنه إذا لم تخنه ذاكرته، فإن المؤلفات لا تذكر الكثير عن هذا الموضوع، غير أن من المفيد معرفة المدى الذي أثارت فيه الحالات الجديدة لخلافة الدول صعوبات فعلية. وهذه مسألة قد تبلغ الحكومات اللجنة بها أو تمتنع عن إبلاغها لأن الحكومات التي يرجح نظرياً أن تبلغ اللجنة هي تلك الحكومات التي واجهت الصعوبات ولكنها لا تميل إلى الكشف عنها. وسيكون من المفيد بالتالي أن يقدم المقرر الخاص في تقريره القادم بياناً وجيزاً عن المشاكل، وهذا سيكون مفيداً في حد ذاته، بغض النظر عما إذا شرعت اللجنة آنذاك في إجراء دراسة واسعة النطاق أم لا.

٢٣- أما الصعوبة الثانية فتتمثل في تحديد النقطة التي يجب التوقف عندها. وهو يشعر فطرياً أن اللجنة لن تعالج حتى مجرد مسألة مركز الأشخاص الاعتباريين المستمر، أي اللحظة التي يفترض أن تكون الخلافة قد حصلت بعدها. وبغض النظر عن أي أمر آخر، فإن تلك اللحظة تمثل افتراضاً، وهي عندئذ تكون غير واضحة جداً. ومن المرجح أن تبدأ اللجنة في مواجهة المشاكل الصعبة التي ينطوي عليها مبدأ الحقوق المكتسبة واستمرار الحقوق المكتسبة لدى حدوث الخلافة في حالة الأشخاص الاعتباريين، وهذا جانب من موضوع أوسع نطاقاً حول الحقوق المكتسبة لدى حدوث الخلافة يقع خارج نطاق ولاية المقرر الخاص.

٢٤- وقال إن السيد ميليسكانو والسيد براونلي محقان في قولهما إن الموضوع يكتسي أهمية عامة. ولكن معرفة ما إذا كان الأمر ذا أهمية عملية أو ما إذا كان من الممكن التوصل إلى صيغة دقيقة بما فيه الكفاية لما يجب دراسته هي مسألة أخرى. وبدلاً من أن تقدم إلى الدول الصيغة السلبية الواردة في الفقرة ١١، ربما كان من المستحسن أن يتبع نهج أكثر إيجابية وأن تبلغ الدول بوجود مشكلة قائمة وألا يطلب إليها الإرشاد فحسب وإنما تقديم المعلومات أيضاً. ويمكن للمقرر الخاص أيضاً أن يوافي اللجنة بالمزيد من التفاصيل، بحيث تكون اللجنة في وضع أفضل لاتخاذ قرار في الدورة الحادية والخمسين حول ما إذا كانت ستنظر في الموضوع أم لا وطريقة النظر فيه. غير أنه يبدو من الواضح، إذا مضت اللجنة قدماً في تناول هذه المسألة في إطار الموضوع الراهن، أن ذلك يجب أن يتم على أساس صقل الخيار الثاني بشكل ما.

٢٥- السيد إيكونوميدس قال إنه يؤيد ملاحظات السيد ميليسكانو المؤيدة للخيار الثاني الذي ساندته الأغلبية العظمى من أعضاء الفريق العامل، بينما ينتقد الخيار الأول. وهو ما ينطبق أيضاً على أعضاء اللجنة. وينبغي أن ينعكس ذلك في التقرير ليبين للجنة السادسة أن كلا الإمكانيتين قد فحصتا وأن الإمكانية الثانية هي المفضلة.

٢٦- وربما تبين قائمة المزايا آنذاك أن إجراء دراسة على أساس الخيار الثاني سيتيح للجنة معلومات مفيدة عن الممارسة الدولية في حالات خلافة الدول فيما يتعلق بجنسية الأشخاص الاعتباريين وكذلك فيما يتعلق بالمسائل الأخرى المتصلة بمركز الأشخاص الاعتباريين الذين قد يتأثرون بخلافة الدول. والممارسة الدولية الحديثة غير معروفة جيداً ومن المفيد جداً أن يتوافر مزيد من المعلومات بشأنها. ثم يمكن أن يتخذ قرار عما إذا كان الموضوع سيتابع أم لا. وهو بالتالي يتفق مع السيد براونلي والسيد بنونه والسيد كروفورد وغيرهم على أن يقدم الخيار الثاني بطريقة أكثر إيجابية.

٢٧- السيد ميكولكا (رئيس الفريق العامل المعني بالجنسية في حالة خلافة الدول) قال إنه شجع الفريق العامل على التركيز أيضاً على الخيار الأول لأن عدة أعضاء في التشكيلة السابقة للجنة كانوا قد أبدوا اهتمامهم به، عندما تناول الفريق العامل لأول مرة الجزء الثاني من الموضوع، غير أن الأمثلة الوحيدة التي ذكرها الأعضاء كانت متصلة بجنسية الأشخاص الاعتباريين عموماً ولم تكن متصلة بأي شكل من الأشكال بخلافة الدول. وقد تكررت نفس الحالة في اللجنة السادسة.

٢٨- وبالتالي، ونظراً إلى الاهتمام الذي يوليه بعض أعضاء اللجنة وبعض الوفود لمسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين بهذه الصفة، ولكن ليس بحكم الضرورة في إطار خلافة الدول، فإنه يقر بوجود إمكانييتين لتوسيع نطاق الموضوع. وليس بوسعنا تصور ما يمكن إنجازه بصورة مفيدة في إطار الولاية الراهنة التي تقتضي أن تركز اللجنة على جنسية الأشخاص الاعتباريين في إطار خلافة الدول. وحيث أن مفهوم جنسية الأشخاص الاعتباريين لا يوجد بتاتاً، فإن الموضوع يتسم فيما يبدو بطابع محدد على نحو مفرط في بعض النظم القانونية. وقد سُجِّل تفضيل الخيار الثاني في الفريق العامل وفي اللجنة، غير أن هذا الأمر ليس واضحاً في حالة الدول. وإذا كان وفدان أو ثلاثة وفود في اللجنة السادسة قد أعلنت أن من المفيد معرفة المزيد حول مسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين، فليس في ذلك ما يدل بوضوح على أن المجتمع الدولي مهتم حقاً بالموضوع. ويبدو له أن أفضل نهج يتبع هو

تشجيع المناقشة في اللجنة السادسة وأن يعلن، إذا رغبت اللجنة السادسة حقاً في دراسة الجزء الثاني من الموضوع، أنه ينبغي على الأقل أن تبين للجنة القانون الدولي ما هي المشاكل التي تتصورها اللجنة السادسة وما هو الإطار المناسب للجزء الثاني من الموضوع.

٢٩- وقال إن أفضل نهج حالياً هو اتباع الإجراء المعتاد وأن يبين في فقرات قليلة في تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن أعمال دورتها الخمسين أن الفريق العامل قد بحث عدداً من المسائل. ويمكن أن يرفق تقرير الفريق العامل بتقرير اللجنة. كما يمكن، إذا شئت اللجنة، أن تذكر المسائل المثارة في المناقشة الجارية لكي تبين للحكومات النقاط المحددة التي ترغب اللجنة في تلقي تعليقات الحكومات عليها.

٣٠- الرئيس اقترح أنه ينبغي مراعاة الاقتراح الأخير وإعادة صياغة التقرير ليتخذ قرار بشأنه يوم الجمعة ١٢ حزيران/يونيه. وقال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيُعتبر أن اللجنة توافق على هذا النهج.

وقد اتفق على ذلك.

الحماية الدبلوماسية (ختام) * (A/CN.4/483, sect. E، و A/CN.4/484^(٥)، و A/CN.4/L.553)

[البند ٦ من جدول الأعمال]

تقرير الفريق العامل

٣١- السيد بنونه (رئيس الفريق العامل المعني بالحماية الدبلوماسية) قال إن الفريق العامل الذي اجتمع مرتين قد راعى تقريره التمهيدي بصفته المقرر الخاص المعني بموضوع الحماية الدبلوماسية (A/CN.4/484).

٣٢- وبعد التذكير بأن القانون العرفي حول هذا الموضوع يجب أن يكون هو الأساس، أعاد الفريق العامل تأكيد الطبيعة الثانوية للقواعد المعنية، مقارنة بالقواعد الأساسية، أي الحقوق والواجبات المتصلة بمركز الأجانب. وغني عن البيان أنه سيشار إلى القواعد الأساسية كلما استلزم الأمر لتوضيح قاعدة ثانوية معينة. وقال إن السيد كروفورد، المقرر الخاص المعني بموضوع مسؤولية الدول، قد دعا إلى اتباع نفس النهج. وهما بالتالي متفقان على نهج القواعد الثانوية.

٣٣- وأضاف قائلاً إن الفقرة ٢ (ج) من تقرير الفريق العامل أساسية في إطار المناقشات التي أثارها تقريره التمهيدي. فحق الدولة في ممارسة الحماية الدبلوماسية حق منفصل عن حقوق ومصالح رعاياها الذين تمارس الدولة من أجلهم الحماية الدبلوماسية. غير أن هذين العنصرين من الحماية الدبلوماسية يكمل أحدهما الآخر تماماً، نظراً إلى أن الدول ملزمة، لدى ممارسة الحماية الدبلوماسية، بمراعاة حقوق ومصالح رعاياها. ويحق للدول أن

(٥) انظر الحاشية ١ أعلاه.

تمارس الحماية الدبلوماسية على الصعيد الدولي، ويتمتع رعاياها بحقوق يقع على عاتق الدول المضيفة التزام دولي باحترامها.

٣٤- وقال فيما يتعلق بنقطة صياغة إن عبارة "وعند ممارسة هذا الحق" الواردة في الجملة الثانية من الفقرة ٢ (ج) ينبغي أن تعدل لتصبح على النحو التالي: "وفي هذه الممارسة"، بحيث تنسجم هذه الجملة مع الجملة الأولى. وأعرب عن أمله في أن تراعي الأمانة هذا التغيير وأن تصدر تصويماً في هذا الصدد.

٣٥- وقد شدد الفريق العامل في الفقرة ٢ (د) من تقرير الفريق العامل على التطور الهام في القانون الدولي في مجال تزايد الاعتراف بحقوق الأفراد وحمايتهم وإمكانات إضافية مباشرة وغير مباشرة للوصول إلى المحافل الدولية لإعمال حقوقهم. وينبغي فحص هذا التقييم على ضوء ممارسات الدول. واعتبر الفريق العامل أن حق الدول في ممارسة الحماية الدبلوماسية هو حق يندرج في إطار سلطاتها التقديرية تتعهد الحكومات، مع ذلك، بممارسته بموجب قوانينها الوطنية لصالح رعاياها (الفقرة ٢ هـ)). واقترح الفريق العامل في الفقرة ٢ (و) أن تتأشد اللجنة الحكومات موافاتها بوثائق معينة مثل القوانين الوطنية والأحكام الصادرة عن المحاكم الوطنية، وذكرت اللجنة في الفقرة ٢ (ز) بقرارها السابق بشأن استكمال القراءة الأولى للموضوع في موعد أقصاه نهاية فترة السنوات الخمس الحالية.

٣٦- واقترح الفريق العامل في الفقرة ٣ أن يركز التقرير الثاني للمقرر الخاص على المسائل المثارة في الفصل الأول من المخطط المقترح في الدورة السابقة^(٦). وفي الختام، أسدى شكره إلى أعضاء الفريق العامل على ما تحلوا به من روح تعاون وانفتاح، وهو ما أتاح إرساء أسس إعداد تقارير في المستقبل حول الموضوع.

٣٧- السيد بامبو - تشيفوندا أشار إلى الفقرة ٢ هـ) من تقرير الفريق العامل، فقال إنه يفضل النصف الثاني من الجملة الأولى ليكون على النحو التالي: "لا يمنعها من تحديد شروط وأساليب أعمال حق رعاياها في التمتع بالحماية الدبلوماسية". والصيغة الراهنة، التي تذكر التزام الدول "تجاه رعاياها بممارسة هذا الحق" تبدو مثيرة للالتباس إلى حد ما خصوصاً عند قراءتها مع الجملة الثانية من الفقرة. غير أنه لن يصر على هذه المسألة.

٣٨- السيد البحارنة اقترح أن تعاد صياغة الجملة الأولى من الفقرة ٢ هـ) لتبين أن حق الدول التقديرية في ممارسة الحماية الدبلوماسية لا يعترض واجب الدول بأن تتبنى مطالبات رعاياها المشروعة بالتمتع بالحماية الدبلوماسية.

٣٩- السيد بنونه (المقرر الخاص المعني بالحماية الدبلوماسية) قال إن الفريق العامل قد وضع في اعتباره، لدى صياغة الفقرة، ما ذكره بعض الأعضاء في بياناتهم بأن دساتيرهم الوطنية قطعت أشواطاً كبيرة في اتجاه

(٦) انظر الجلسة ٢٥٢٢، الحاشية ٨.

الاعتراف بحقوق الرعايا في التمتع بالحماية الدبلوماسية من قبل دولهم. ورأى الفريق العامل أن الإشارة إلى هذه الممارسات قد تكون مفيدة، ولكنه رغب في التركيز على النطاق المحلي للبحث لهذه الممارسات.

٤٠- وقال رداً على سؤال طرحه السيد غوكو فيما يتعلق بالفقرة ٢(و) إن الاقتراح لا يدعو اللجنة إلى التماس تعليقات من الحكومات، وإنما طلب تقديم وثائق معينة ذات صلة بالتشريعات والممارسات الوطنية.

٤١- السيد ميليسكانو قال إن صيغة الجملة الأولى من الفقرة ٢(هـ) غير كاملة وينبغي بذل جهد لإيجاد صيغة أفضل تعكس المناقشة المطولة التي جرت حول المسألة. غير أنه يتردد في قبول اقتراح السيد بامبو - تشيفوندا، وهو اقتراح يبدو وكأنه يعيد فتح الباب أمام مناقشة كامل المسألة الحساسة للطبيعة التقديرية لحق الدول في ممارسة الحماية الدبلوماسية.

٤٢- السيد كروفورد قال، يؤيده في ذلك السيد روزنستوك، إنه ينبغي أن تمتنع اللجنة في المرحلة التمهيديّة الراهنة من النظر في الموضوع من إجراء نقاش موضوعي حول النقطة المثارة في الفقرة ٢ (هـ).

٤٣- السيد غالتسكي قال إنه، إذ يتحدث بصفته مواطناً في أحد البلدان المشار إليها في الفقرة باعتبارها قد اعترفت بحق رعاياها في التمتع بالحماية الدبلوماسية من قبل حكوماتها، يقبل تماماً الصيغة التي وضعها الفريق العامل.

٤٤- الرئيس قال إنه إذا لم يسمع إي اعتراض، سيعتبر أن اللجنة توافق على إبقاء الفقرة ٢(هـ) بصيغتها الراهنة وعلى إحالة تقرير الفريق العامل إلى لجنة الصياغة بهدف اعتماده رسمياً يوم الجمعة ١٢ حزيران/يونيه.

وقد اتفق على ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١١/٣٥

الجلسة ٢٥٤٥

يوم الأربعاء، ١٠ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سيماء، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاندويوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنز، السيد هي، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات (تابع) * (A/CN.4/483, sect. B، و A/CN.4/491 و Add.1-6^(١)،
و A/CN.4/L.563، و Corr.1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)

دليل الممارسة (تابع) *

مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٢ (ختام) *

١- الرئيس دعا اللجنة إلى استئناف النظر في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٢، "وقت إبداء التحفظ"، الذي اقترحه المقرر الخاص في الوثيقة ILC(L)INFORMAL/12.

٢- السيد هافنز ذكر بأن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تنص في المادة ٢٣ منها، التي تتناول الإجراءات المتعلقة بالتحفظات، على أنه يجوز إبداء التحفظ لدى توقيع المعاهدة، على أن تؤكد الدولة المتحفظة حين تعرب عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة. ولذلك أشار بتعديل بداية نص المشروع تعديلاً طفيفاً بحيث يصبح كما يلي: "يمكن لدولة... أن تبدي أو تؤكد تحفظاً...".

• استئنافاً للجلسة ٢٥٤٢.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إن المشروع قيد النظر مطابق لما يسمى بتعريف فيينا، الذي لا ترد فيه أيما إشارة إلى التأكيد. إلا أن التعديل الذي اقترحه السيد هافنر مقبول تماما، وسيحظى بموافقة لجنة الصياغة من دون شك.

٤- السيد إيكونوميدس لاحظ أن مشروع المبدأ التوجيهي يغفل حالة التحفظات المتأخرة، وهي حالة تحدث من حين لآخر. فقد تسهوا الدولة عن إيداع التحفظ الذي تود إيداعه، وإن أقره برلمانها. ويستدل من التجربة أنه في هذه الحالة يسأل جميع المتعاقدين عن موافقتهم على إجراء يتيح استذراك الأمر، وهذا ما تؤكد دوائر المعاهدات في مكتب الشؤون القانونية بالأمم المتحدة. ويمثل ذلك حلا مفيدا، وهو إجراء متبع فعلا في الممارسة العملية. وقد يكون مستصوبا إضافته إلى دليل الممارسة.

٥- السيد بيليه (المقرر الخاص) أكد وجود الحالة التي أشار إليها السيد إيكونوميدس، واستشهد بمثال مصر عندما فاتها إيداع التحفظ الذي كانت تعتزم إيداعه عند توقيعها اتفاقية بازل المتعلقة بمراقبة حركة نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها. وأرادت بعد سنتين أن تستدرك هذا السهو، بأن أصدرت "إعلانا"^(٢) أثار احتجاج الدول الأطراف الأخرى. فهذه الحالة إذن جديرة بأن تكون مذكورة في دليل الممارسة، ولكن الأنسب فيما يبدو هو تناولها لا في إطار التعاريف وإنما في الجزء التالي المتعلق بطرائق إيداع التحفظات.

٦- الرئيس قال إنه إذا لم يسمع أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٢ إلى لجنة الصياغة.

وقد اتفق على ذلك.

مشروعا المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١

٧- السيد إيكونوميدس لاحظ أن مشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١ يعالجان الموضوع نفسه ويحملان العنوان ذاته: "التحفظات ذات النطاق الإقليمي"، وأنه يستحسن النظر فيهما معا.

٨- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إن الحكيم متشابهان فعلا، وإنه عرضهما كلا على حدة بقصد الإيضاح. فالحكم الأول يجب النظر إليه من منظور الزمان، والحكم الثاني من منظور المكان.

٩- الرئيس دعا اللجنة إلى النظر في مشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١ معا.

١٠- السيد بيليه (المقرر الخاص) عمد أولا إلى تفسير مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١، فأشار إلى أنه من الممكن ألا تسري المعاهدة على كامل الإقليم الخاضع لولاية الدولة التي توقعها. وتنص المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا

(٢) انظر Multilateral Treaties... (الجلسة ٢٥٤٢، الحاشية ٣)، ص ٩٢٤، الحاشية ٥.

لعام ١٩٦٩ على هذه الحالة بالقرينة المعاكسة. ولكن يجوز لهذه الدولة أن توسع نطاق تطبيق المعاهدة ليشمل إقليما لم تكن المعاهدة سارية عليه من قبل. ويجوز للدولة، في هذه المناسبة، أن تقرر إشعار توسيع نطاق التطبيق بتحفظ جديد يخص الإقليم المعني. وتسوق الفقرة ٢٥ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11 مثالين على هذه الحالة (ماكاو وهونغ كونغ). وهذه الممارسة متبعة في كثير من الأحيان، فضلا عن أنها قديمة العهد نسبيا إذ إنها تعود إلى ما كان يسمى "الشرط الخاص بالمستعمرات". ولم تثر هذه الممارسة البتة مشاكل من حيث المبدأ. ويستنتج من ذلك أنه يجب إدخال تعديل طفيف على تعريف التحفظ الذي يمكن إيداعه، كما تدل الأمثلة المذكورة، عند "الإشعار بالتطبيق الإقليمي" أو عند الإشعار بالخلافة. وأشار المقرر الخاص، في هذا الشأن، إلى المقالة الممتازة التي نشرتها ريناتا شافارز^(٣).

١١- أما مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨ فيراد به البت فيما إذا كان الإعلان الانفرادي الرامي إلى استبعاد تطبيق المعاهدة على جزء من الإقليم يمكن اعتباره تحفظا. ولا يقدم الفقه جواباً قاطعا، كما يتبين من أعمال فرانك هورن الذي يعد واحدا من أبرز من كتب في هذا الموضوع^(٤). أما المقرر الخاص، فالجواب عنده بالإيجاب قطعا.

١٢- وقد انطلق في استنتاجه من المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وفحوى هذه المادة أنه عندما تستبعد الدولة تطبيق معاهدة تتطبق عادة على كامل إقليم كل طرف أو تحد من تطبيقها وفقا لهذه المادة، فإنها تقصد بذلك "استبعاد أو تعديل الأثر القانوني" للمعاهدة، وهذا هو بالضبط تعريف التحفظ. والأمر من الجلاء بحيث لا يلزم تحرير مبدأ توجيهي في صدره. إلا أنه يمكن التساؤل عن مدى ملاءمة الجملة الأخيرة من النص المقترح: "أيا كان التاريخ الذي يصدر فيه". إذ إن هذا النوع من التحفظات الذي يُبدى بإعلان انفرادي لاستبعاد تطبيق المعاهدة لا يمكن أن يصدر إلا في مناسبتين: عندما تعرب الدولة عن موافقتها على الالتزام بالمعاهدة وعندما تقدم إشعارا بالتطبيق الإقليمي للمعاهدة. ولذلك يمكن الاستعاضة عن الجملة المذكورة بذكر هاتين المناسبتين. وبإستطاعة لجنة الصياغة أن تتولى هذه المسألة.

١٣- السيد بنونه قال إنه يرحب بالتوضيحات التي قدمها المقرر الخاص بشأن هذا الجانب الأساسي من الموضوع في رأيه. ولكنه قال إنها لم تقنعه تمام الإقناع.

١٤- أولا، تثار مسألة تشبيه تحديد نطاق التطبيق الإقليمي للمعاهدة بالتحفظ. فالأمر هنا يتعلق بقاعدة أساسية من قواعد القانون الدولي مفادها أن الدولة إذا التزمت أُلزمت سكانها وإقليمها، أي جميع أركان الدولة، حسب تعريف الالتزام الدولي. فالتحفظ المتعلق بإقليم معين ليس إذن تحفظا على حكم من أحكام المعاهدة، التي يمكن تعديل تطبيقها، وإنما هو تحفظ على الالتزام الكامل للدولة. وهذا التقييد يجب التفاوض عليه عند وضع المعاهدة،

(٣) R. Szafarz, "Reservations to multilateral treaties", *Polish Yearbook of International Law*, vol. III(1970) (Warsaw, Ossolineum, 1972), p. 293.

(٤) F. Horn, *Reservations and Interpretative Declarations to Multilateral Treaties*, T.M.C. Asser Institut, The Hague (Amsterdam, Oxford, North-Holland, 1988).

وخلاف ذلك خطير لأن من الممكن أن تعتمد الدولة في وقت لاحق إلى إيداء تحفظ من حيث المكان إذا ما استشعرت صعوبة في تطبيق المعاهدة على جزء معين من إقليمها .

١٥- وتثور في المقام الثاني مشكلة عبارة "الإقليم المعني" الواردة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٣-١. إذ ليس واضحا أي إقليم هو المقصود. وقد شرح المقرر الخاص الفرق الذي يراه بين الولاية القضائية للدولة على إقليم معين وسيادتها على هذا الإقليم، ولكن إذا كان التحفظ يستهدف جزءا من الإقليم لا يتمتع بنفس المركز الذي تتمتع به بقية إقليم الدولة - كأن يكون إقليما غير مستقل ذاتيا، أو إقليما من أقاليم ما وراء البحار، وما إلى ذلك - فذلك لأن ثمة مشكلة من حيث الموضوع. وتحدث المقرر الخاص عن "الشرط الخاص بالمستعمرات"، ولكن هذا الشرط انتفى بانتفاء الاستعمار. وإذا كان للدولة اختصاص لمعاملة إقليم من الأقاليم معاملة خاصة فيجب التساؤل عن صفة هذا الاختصاص. ففي القانون المعاصر، إذا كانت الدولة لا تستطيع الالتزام دوليا بالنسبة إلى جزء من إقليمها فلا بد أولا من مناقشة مشكلة هذا الإقليم من منظور حق الشعوب في تقرير مصيرها. فالمشكلة إذن تثار على مستوى أعمق بكثير من مسألة التحفظ الصرف.

١٦- وفي المقام الثالث، لاحظ السيد بنونه أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨ ينص على أن الإعلان الانفرادي يستهدف "استبعاد" تطبيق معاهدة، بينما يستهدف، حسب مشروع المبدأ التوجيهي ١-٣-١، "استبعاد أو تعديل...". فهل تعني الكلمة الثانية أن الدولة تستطيع في وقت معين - وما هو هذا الوقت؟ - أن تعدل عن التزامها بإصدار إعلان يستبعد من نطاق تطبيق كامل المعاهدة جزءا معيناً من إقليمها؟ وهنا أيضا تتجاوز هذه الحالة حالة الإعلان الصرف. بل يمكن اعتبار هذا النوع من الإعلان "منافيا لموضوع المعاهدة وهدفها" لأنه يعدل التزام الدولة الكامل الذي يشكل جوهر المعاهدة، كما قال أنفا. فالمسألة إذن هي أخطر من أن تحل بهذه السرعة وبهذا الاستهتار .

١٧- وخلص السيد بنونه إلى أن مشروع المبدأين التوجيهيين قيد النظر لا يمكن إحالتهما إلى لجنة الصياغة بشكلهما الحالي. ولا بد، في نظره، من تحسين سبكهما لتحديد مدلولهما بدقة .

١٨- السيد هافنر رأى أن مشروع المبدأين التوجيهيين يثير كلاهما المشاكل نفسها تقريبا.

١٩- والمبدأ الأساسي هو أنه متى وُصف فعل بأنه "تحفظ" ترتب على ذلك تلقائيا تطبيق نظام التحفظات عليه. ولكن ذلك لا ينطبق على إعلان يصدر بشأن النطاق الإقليمي ويتطلب بالتأكيد موافقة الدول الأخرى ولا يجوز أن يكون انفراديا ما لم تنص المعاهدة على ذلك صراحة. كما أنه إذا كانت المعاهدة تنص صراحة على هذا الحكم، فإن البت فيما إذا كان يمكن وصف إعلان لهذا الغرض بأنه تحفظ يكتسي أهمية كبيرة خاصة أنه إذا كان الجواب بالإيجاب فإن ذلك يستبعد تلقائيا إمكانية إيداء أي تحفظ آخر، بمقتضى أحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. فعلى سبيل المثال، لا يرد في اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي أي حكم بخصوص التحفظات، ولكنها تنص صراحة على أنه يجوز للدول أن تعلن أنها لا تعتبر نفسها ملزمة بأحكام معينة بشأن المسؤولية المدنية. ولا جدال في أنه إذا ما أصدرت دولة إعلانا بمقتضى شرط الاستبعاد الاختياري هذا واعتُبر هذا الإعلان تحفظا، فإن ذلك يستبعد تلقائيا إمكانية إيداء أي تحفظ آخر على هذه الاتفاقية، مع أن ذلك لم يكن ما قصد

إليه واضعو الاتفاقية بالتأكيد. فعلى اللجنة إذن أن تقرر بوضوح ما إذا كان المقصود بالإعلانات المنصوص عليها في مشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١ أن تكون تحفظات بالمعنى الفني لاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ أم أن المقصود بها هو إنشاء نظام متميز عن نظام التحفظات المنطبقة على المعاهدة المعنية. وفي هذا الصدد، قال السيد هافنر إنه يشاطر هورن رأيه المبين في التقرير الثالث للمقرر الخاص عن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/491 و Add.1-6).

٢٠- السيد إيكونوميدس قال إنه نظرا إلى الأثر المترتب على الإعلانات المذكورة في مشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١، فإن هذه الإعلانات تمثل تحفظات بالمعنى القانوني للكلمة، شريطة أن تجيز المعاهدة إصدار هذه الإعلانات. فإن لم يكن في المعاهدة ما يجيزها اعتبرت فعلا غير مشروع. أما إذا كان يتعين ذكر ذلك في المشروعين فتلك مسألة يُستصوب إحالتها إلى لجنة الصياغة.

٢١- وعلى الصعيد الفني، تساءل السيد إيكونوميدس عما إذا كان في مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١ مانع قانوني حقيقي من استبعاد تطبيق كامل المعاهدة كما ينص مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١. وتساءل من جهة أخرى لماذا لا ينص مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١، على غرار مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١، على أن المعاهدة تنطبق على كامل الإقليم في حال عدم وجود إعلان من هذا القبيل. وثمة أيضا اختلاف بين مشروع المبدأين التوجيهيين فيما يخص تاريخ الفعل، وهو أمر بدا فيه المقرر الخاص نفسه حائرا بعض الشيء. وتساءل السيد إيكونوميدس عما إذا كان لا ينبغي توخي إدماج مشروع المبدأين التوجيهيين نظرا إلى ارتباطهما الوثيق أحدهما بالآخر، علما أن ذلك يقتضي بذل جهود لم تبذل بعد.

٢٢- السيد روزنستوك قال إنه يتفق تماما مع ما لاحظته السيد إيكونوميدس من أن اللجنة ليست بصدد تقرير ما إذا كان هذا التحفظ أو ذاك مشروعا أم لا، وإنما هي تحدد الإطار الواقعي الذي يمكن فيه إبداء التحفظات، مع افتراض أن تكون صالحة. ولذلك لا يسعه تأييد ما قاله السيد هافنر.

٢٣- كما استصوب إبقاء التمييز بين المفاهيم المعرب عنها في كل من مشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١، حيث يتصل الأول بالزمان ويتصل الثاني بالمحل، ولم ير مانعا من جعلهما فقرتين في مبدأ توجيهي واحد. وأخيرا، قال إنه ينبغي الإبقاء على عبارة "أيا كان التاريخ الذي يصدر فيه" لأن العنصر الزمني ليس حاسما في سياق المحل.

٢٤- السيد ميكولكا قال إنه يشاطر السيد بنونه مأخذه على مشروع المبدأين التوجيهيين قيد النظر. وأضاف أنه، خلافا للسيد روزنستوك، لا يدرك لماذا تعالج المسألة مرتين ولا يرى فائدة عبارة "أيا كان التاريخ الذي يصدر فيه" الواردة في نهاية مشروع المبدأ ٨-١-١ والتي تثير التباسا شديدا.

٢٥- كما يثير مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١ مشاكل أخرى. فكون هذه القاعدة تستهدف استبعاد تطبيق كامل المعاهدة، وإن كان ذلك لا يخص سوى جزء معين من الإقليم، يتنافى مع تعريف التحفظ، الذي يستهدف استبعاد أو تعديل الأثر القانوني "لأحكام معينة من المعاهدة". كما أن ما ينص عليه مشروع المبدأ التوجيهي هذا من استبعاد

بعض أحكام المعاهدة لا ينطبق عليه تعريف التحفظ لأن الأحكام المستبعد تطبيقها على جزء معين من الإقليم تظل منطبقة على الدولة في بقية الإقليم. فالأمر إذن لا يتعدى كونه تقييدا للنطاق الإقليمي. وعلى اللجنة، في نظره، أن تدرس أولا نظام التحفظات والاعتراضات وأن تعود لاحقا إلى مسألة التحفظات ذات النطاق الإقليمي كيما تبت فيما إذا كان نظام التحفظات هو النظام الواجب التطبيق على الحالات المقصودة.

٢٦- السيد بامبو - تشيفوندا أعرب أولا عن تأييده لملاحظات السيد بنونه وميكولكا. وقال إنه يعتقد أن وراء الحكمين قيد النظر ما يشبه الشرط المسبق، وهو ما لا يدركه أعضاء اللجنة جيدا ويمكن أن يوضحه المقرر الخاص بشكل ملموس.

٢٧- وقال إنه يرى، على غرار السيد روزنستوك، أنه ينبغي إبقاء مشروع الحكمين منفصلين؛ ويمكن ترتيبهما في فترتين تسمى الأولى "التحفظات ذات النطاق الإقليمي من حيث الزمان" وتسمى الأخرى "التحفظات ذات النطاق الإقليمي من حيث المكان".

٢٨- السيد بنونه رأى، على غرار السيد هافنر، أن المعاهدة إذا كانت تنص على حكم يجيز تجزئة أو تنظيم نطاقها الإقليمي، فإن نوع الإعلان قيد النظر يمكن وصفه بالتحفظ. كما أنه، استنادا إلى ما قاله السيد ميكولكا، أكد أهمية إمعان اللجنة النظر في طريقة تطبيق هذا النوع من التحفظات بالقياس إلى النظام العام. فعلى سبيل المثال، إذا أبدت دولة تحفظا ذا نطاق إقليمي وأبدت دولة أخرى اعتراضا بسيطا عليه، جاز التساؤل عن نطاق هذا الاعتراض، لأن الدولة التي صدر عنها هذا الاعتراض لا تستطيع، في هذه الحالة، تطبيق قاعدة المعاملة بالمثل بأن تستبعد هي أيضا جزءا من إقليمها.

٢٩- وختاما، أشار إلى الطابع الخاص الذي يتسم به هذا النوع من التحفظات وتساءل عما إذا كان من الأسير معالجة مسألة جدواها ومسألة إدراجها في النظام العام للتحفظات في نهاية العملية بدلا من بدايتها.

٣٠- السيد سيما قال أولا إنه يرى كالمقرر الخاص، أن التحفظات المشار إليها في مشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١ هي تحفظات حقيقية. وقال إنه يستند في استنتاجه هذا إلى نظرية مدرسة فيينا، التي يمثلها بوجه خاص السيد كيلسن، والتي تذهب إلى أن نطاق التطبيق الإقليمي أو الشخصي للمعاهدة جزء لا يتجزأ من القاعدة القانونية شأنه في ذلك شأن نطاق تطبيقها المادي. وعلى هذا الأساس، إذا أصدرت دولة إعلانا تعدل به نطاق التطبيق الإقليمي أو الشخصي لمعاهدة، أدى ذلك إلى تعديل القاعدة القانونية ووجب معاملة الإعلان معاملة التحفظ.

٣١- ورأى في المقام الثاني أن رفض اللجنة اعتبار الإعلان تحفظا لأن نظام التحفظات الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لا ينطبق على هذا الإعلان إنما هو بمثابة معالجة المشكلة بالمقلوب. فعلى اللجنة، في نظره، أن تعتمد أولا إلى وصف الإعلان بأنه تحفظ قبل أن تعكف على شرح نظامه. ويمكنها في سياق ذلك أن تلاحظ أن النظام المتواضع للغاية الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ليس مناسباً وأن على المقرر الخاص أن يقترح حولا. وقد

طرأت مشكلة مماثلة في الدورة التاسعة والأربعين فيما يخص المعاهدات المتصلة بحقوق الإنسان. وبعبارة أخرى، إذا كانت قاعدة المعاملة بالمثل غير منطبقة فهذا لا يعني أن الإعلان قيد النظر لا يمثل تحفظا.

٣٢- وفيما يخص ما لاحظته السيد هافنر من أن وجود شرط استبعاد اختياري في المعاهدة يؤثر تساؤلا حول جواز التحفظات الأخرى، رأى السيد سيما أن من غير المنطقي تطبيق نظام فيينا بشأن التحفظات على هذا النوع من الشروط، والخروج من ذلك باستنتاج واحد هو أنه يجوز إبداء اعتراض خيال الدولة التي تستخدم الشرط المذكور. وأكد أنه لا يجوز اعتبار الإعلان الصادر على أساس شرط الاستبعاد الاختياري تحفظا بالمعنى الوارد في المادة ١٩ وما يليها من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٣٣- السيد هافنر قال إن المشكلة يقينا تكمن في تحديد أي الأفعال يمكن وصفه بالتحفظ، انطلاقا من افتراض أنه لا يمكن تعديل نظام فيينا. وعلى هذا الأساس، لا يمكن وصف الفعل بأنه تحفظ ما لم يكن متفقا مع هذا النظام. ورأى، كالسيد سيما، أن شرط الاستبعاد الاختياري لا يمثل تحفظا بالمعنى الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، ومع ذلك فهو يعتقد أن الإعلانات المقصودة في مشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١ شبيهة جدا بالإعلان الصادر بموجب هذا الشرط لأنه لا يمكن تعديل نطاق التطبيق الإقليمي ما لم يرد في المعاهدة نص صريح يجيز ذلك أو ما لم توافق عليه الدول الأخرى. فالنتيجة واحدة سواء سمي التحفظ بشرط الاستبعاد الاختياري أم لا، والمشكلة هي إذن معرفة ما إذا كان يوجد نظام تحفظات واحد ينطبق على معاهدة ما بالنسبة إلى جميع الإعلانات الرامية إلى تعديل تطبيقها، سواء أكانت تتعلق بموضوعها أم بنطاقها الجغرافي.

٣٤- السيد سيما قال إنه لا يسعه تأييد الفكرة القائلة إنه إذا كانت المعاهدة لا تجيز تقييد نطاق تطبيقها الإقليمي فإن إعلانا انفراديا لهذا الغرض ليس مشروعاً. والواقع أنه ينبغي تحديدا اعتماد نفس معايير المشروعية المنطبقة على التحفظات الأخرى، أي النظر في توافق الإعلان المعني مع موضوع المعاهدة وهدفها؛ ومن المعقول تماما أن تصدر إعلانات وفقا لمشروع المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ أو ٨-١-١ دون أن تمس بموضوع المعاهدة وهدفها ودون أن تكون وراءها أي نوايا استعمارية.

٣٥- السيد إيكونوميدس رأى أن من الخطأ القول إن الدولة يجوز لها إبداء تحفظ لتحديد النطاق الإقليمي حتى لو لم تنص المعاهدة على حكم خاص في هذا الصدد؛ وإذا افترضنا أن الدولة أبدت تحفظا من هذا القبيل فيجب عندئذ أن توافق عليه الدول الأخرى المتعاقدة، مما يشكل اتفاقا جديدا يعدل الاتفاق القائم. وقال إن التحفظ ليس صالحا ما لم يحظ بالموافقة.

٣٦- السيد سيما قال إن هذا التحليل يعني أنه إذا لم تنص المعاهدة على حكم خاص يجيز تعديل نطاق تطبيقها الإقليمي فإن التحفظ الذي يُبدى في هذا الصدد غير مشروع، وأنه لكي يكون مشروعاً يجب أن تأذن به أو توافق عليه الدول الأخرى. وموody ذلك أن التحفظات غير المشروعة يمكن أن تصبح مشروعة متى وافقت عليها الدول الأخرى. وتتعارض وجهة النظر هذه مع ما ورد في المواد ١٩ وما يليها من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٣٧- السيد بيليه (المقرر الخاص) حث، أولاً، أعضاء اللجنة على عدم الخلط بين مشاكل التعريف ومشاكل المشروعية في الوقت الحاضر. وقال إن لمن المهم للغاية أن يبقى ماثلاً في الأذهان أن اللجنة تعرف فئة معنونة "التحفظات"، وأن من بين الإعلانات الانفرادية التي ستصنفها على أنها تحفظات إعلانات لن تظهر مشروعيها إلا بعد أن تطبق عليها قواعد فيينا بعد توضيحها، وسيبين أن ثمة إعلانات أخرى غير مشروعة. وأشار في المقام الثاني إلى أن مضمون تقريره أغزر مادة من عرضه الشفوي، وأحال بوجه خاص السيد بنونه وبامبو - تشيفوندا إلى الفقرة ٦٩ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11 التي يتبين منها أن مشكلة الأقاليم غير المستقلة ذاتيا ليست مشكلة ثانوية وأنها تثور بصرف النظر عن الإحالة إلى الشرط الخاص بالمستعمرات.

٣٨- وفيما يتعلق بالنقاش بين السيد سيما والسيد هافنر، أكد أن الهدف الملموس من التعريف، وبالتالي من النهج الذي تتبعه اللجنة، هو معرفة مدى انطباق النظام الخاص بالمادة الجاري تعريفها. وفي هذا الصدد، نجد أن السيد سيما مصيب على الصعيد النظري والمجرد، وأن السيد هافنر مصيب على الصعيد العملي، لأن المهم في الأمر هو تحديد ما إذا كان الفعل يمثل تحفظاً بالمعنى الوارد في تعريف فيينا. فإذا كان الأمر كذلك كان نظام فيينا منطبقاً. إلا أن السيد بيليه ليس مقتنعاً بجميع الحجج التي ساقها السيد هافنر، لأنه لا يمكن في نظره الجزم بأن جميع قواعد فيينا تنطبق بالضرورة على جميع أنواع التحفظات؛ فثمة مواضيع قانونية غير محددة تشبه كثيراً التحفظات ولكن من المرجح ألا ينطبق عليها النظام القانوني للتحفظات انطباقاً كاملاً. فالعملية إذن ستكون أطول وأشق مما كان يتوقع في البداية وستقود اللجنة إلى صقل النظام الخاص بتطبيق قواعد فيينا على اختلافها.

٣٩- وفي هذا المجال المعقد، قال المقرر الخاص إنه لا يظن أنه توخى جميع ما يمكن أن يترتب على القرارات المحتملة بشأن التعريف، ولكن لم يكن بد من البدء بشيء ما.

٤٠- وخلافاً لما ارتآه السيدان ميكولكا وبنونه، قال إنه يعتقد أن على اللجنة ألا تطرح جانباً مشكلة التحفظات ذات النطاق الإقليمي بل عليها أن تتخذ موقفاً وأن تحدد الآثار المحتملة، نظراً إلى أنه من السهل إدخال تعديلات على القراءة الأولى إذا لزم الأمر. أما إذا تركت اللجنة المشكلة جانباً فقد تهملها تماماً ولا تعود إلى النظر فيها عند الاقتضاء.

٤١- وأهم ما استوقف نظر المقرر الخاص في النقاش ما قيل من أنه خلط بين نوعين من الإعلانات الانفرادية ذات النطاق الإقليمي، إن لم يكن من حيث الموضوع فمن حيث الشكل، وهما الإعلان الذي تقرر الدولة بموجبه ألا تطبق معاهدة معينة على إقليم معين، أو إشعار الاستبعاد من التطبيق الإقليمي، والتحفظات التي تستطيع الدولة إبداءها إزاء إقليم معين بمناسبة الإشعار بالتطبيق الإقليمي. والسؤال المطروح في الحالة الأولى هو هل يعد هذا الإعلان تحفظاً أم لا. أما السيد هافنر فيجيب بالنفي القاطع؛ وأما المقرر الخاص فلا يستطيع أن يجزم بجواب ويرى أن ثمة مجالاً للتردد. فعلى سبيل المثال، إذا أعلنت الدانمرك أنها لا تريد تطبيق معاهدة معينة على جزر فيروبي، فهذا يمثل في نظر المقرر الخاص تحفظاً لأن الراجح أن تطبق المعاهدة على جزر فيروبي إذا لم يصدر هذا الإعلان الانفرادي. إلا أنه متردد حيال نقطة واحدة: فقد لاحظ السيد هافنر أنه إذا سلم المرء بأن هذا الإعلان يمثل تحفظاً حتى لو كان منصوحاً عليه في المعاهدة، فهذا يعني أن جميع التحفظات الأخرى محظورة وفقاً للمادة ١٩

من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وعاد المقرر الخاص إلى الحجج التي ساقها آنفاً، فأشار إلى أن اللجنة إذا كانت تسلم بأن هذا الإعلان يمثل تحفظاً فعلياً حينئذ أن تتساءل كلما استعرضت الأحكام الأخرى ذات الصلة من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ عما إذا كانت منطبقة أم لا. وسيتعين على اللجنة أن تعترف بأن مجرد الاستبعاد من التطبيق الإقليمي - الذي يمثل في نظر المقرر الخاص تحفظاً لأنه يطابق تعريف فيينا من جميع النواحي - لا يمكن النظر إليه على أنه ينفي التحفظات المغايرة. ويتفق هذا فيما يبدو مع روح اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وفي الحالة الثانية، مثلاً، تشعر الدانمرك بأنها مستعدة لتطبيق المعاهدة على جزر فيروي باستثناء مادة معينة. ويعد هذا الإشعار، في نظر المقرر الخاص، تحفظاً حقيقياً بلا مرأى لأنه يستهدف تعديل تطبيق حكم من أحكام المعاهدة على إقليم معين. وهو تحفظ يغير تطبيق المعاهدة فيما يخص الدانمرك ويتطابق تماماً مع تعريف فيينا. ولاحظ المقرر الخاص أن أعضاء اللجنة يميلون إلى مشاطرته الرأي في هذه النقطة.

٤٢- وأجاب المقرر الخاص على ملاحظات السيد ميكونكا بشأن عبارة "أو بعض من أحكامها" الواردة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨ والتي يود إبقاءها على حالها، فلاحظ أن بين مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨ و ١-١-٣ واللذين طلبت إليه اللجنة عرضهما معاً، يرد مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ الذي يعتبره في غاية الأهمية. وعليه، لا يسع اللجنة أن تتخذ موقفاً من العبارة الأنفة الذكر قبل النظر في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤.

٤٣- ودعا المقرر الخاص إلى إحالة مشروع المبدأ التوجيهي قيد النظر بشأن التحفظات ذات النطاق الإقليمي بصيغتهما الحالية إلى لجنة الصياغة، على أن يقدم إليها ما قد يطرأ من تعديلات شكلية.

٤٤- السيد ميكونكا قال إن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣ لم يعد يثير لديه أي مشكلة بعد التوضيحات التي قدمها المقرر الخاص. أما فيما يخص مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨، وبخاصة الإشعار باستبعاد تطبيق المعاهدة على جزء من إقليم الدولة، فقال إنه لا يزال يعتقد أنه مخالف لتعريف فيينا. فحتى مع التسليم بأن هذا الاستبعاد يمكن تفسيره على أنه يعدل الآثار القانونية لبعض أحكام المعاهدة المعنية، فالواقع أنه يشكل تعديلاً لمجمل أحكام المعاهدة. بيد أن التعريف المقترح في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١، والذي يكرر تعريف اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، ينص على أن التحفظ هو إعلان يستهدف استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من معاهدة. وسلم السيد ميكونكا بأن نهجه شديد التقيد وعديم المرونة، وبأن واضعي اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لو تعرضوا لهذه المشكلة لاختاروا صيغة مختلفة قليلاً، ولكنه ذكر بأن اللجنة اتفقت على عدم المساس بأحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ إطلاقاً. ويبدو أنها تتحرف بعض الشيء عن هذه الأحكام الآن.

٤٥- وأشار مجدداً إلى ما لاحظته السيد سيما من أنه إذا افترضنا مبدئياً أن النظام العام للتحفظات يمكن ألا ينطبق بكامله على هذا النوع من الإعلانات الانفرادية هو من قبيل معالجة المشكلة بالمقلوب، فذكر بأن اللجنة طرحت في دورتها التاسعة والأربعين مبدأ وجود نظام وحيد للتحفظات، ولذلك فقد دهش لاعتماد اللجنة في دورتها الحالية فرضية عمل مفادها أن بعض فئات التحفظات، ولا سيما التحفظات المتعلقة بالتطبيق الإقليمي للمعاهدة يمكن إخضاعها لنظام مختلف.

٤٦- وبعد هذه التوضيحات، قال السيد ميكلوكا إنه يوافق على الأخذ بمقترحات المقرر الخاص كفرضية عمل.

٤٧- السيد إيكونوميدس رأى أن اللجنة يجب أن تتناول مسألة التحفظات باحتراس شديد. فعلى سبيل المثال، قال المقرر الخاص إنه يعتبر الإعلانات المنصوص عليها في مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٣ و ١-١-٨ تحفظات بالمعنى الحقيقي للكلمة. ولكن ثمة في الواقع العملي معاهدات تحظر التحفظات صراحة. وهذه هي حال العديد من الصكوك المتصلة بحقوق الإنسان، وكذلك معاهدة الأمم المتحدة لقانون البحار. فهل يُستنتج من ذلك أن استبعاد التطبيق الإقليمي لهذه الصكوك محظور تلقائياً لأنه يمثل تحفظاً؟ الواقع أن هذا النوع من المعاهدات يتضمن بنوداً خاصة تتعلق بتطبيقها الإقليمي، مما يثبت أن الإشعار بالتطبيق الإقليمي أو بالاستبعاد من التطبيق الإقليمي لا ينظر إليه على أنه تحفظ.

٤٨- ومن ناحية أخرى، قال السيد إيكونوميدس إنه لا يعتقد أن الإشعار باستبعاد تطبيق المعاهدة على كامل الإقليم يمثل تحفظاً، بل هو شرط ذو مركز مختلف. أما الإشعار باستبعاد أو تحديد أو تعديل تطبيق هذا الحكم أو ذاك من أحكام المعاهدة على الإقليم فهو يمثل تحفظاً على نحو ما أوضح المقرر الخاص.

٤٩- السيد بنونه قال إنه بعد أن سمع توضيحات المقرر الخاص بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣ يوافق على إحالة هذا المشروع إلى لجنة الصياغة على أن يستعاض عن عبارة "لمعاهدة" في السطر الثاني بعبارة "الذي تنص عليه معاهدة".

٥٠- أما مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨ فيثير مسألة مبدئية لا يجوز أن تفصل فيها لجنة الصياغة، وإنما الفصل فيها عائد للجنة دون غيرها. وتنص المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ إجمالاً على أنه لا يجوز تعديل التطبيق الإقليمي للمعاهدة ما لم تنص المعاهدة نفسها على ذلك، وليس من قبيل المصادفة أن ترد هذه المادة في الفرع المعنون "تطبيق المعاهدات" وليس في الفرع المعنون "التحفظات". والقاعدة في القانون الدولي، وإن لم تكن قاعدة أمرة، هي أن المعاهدة تنطبق على كامل الإقليم، ما لم تنص المعاهدة على خلاف ذلك. ولذلك على اللجنة، قبل أن تقرر إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨ إلى لجنة الصياغة، أن تحل السؤال المبدئي التالي: هل يجوز لدولة متعاقدة أن تستبعد تطبيق المعاهدة على جزء من إقليمها إن لم تنص المعاهدة على حكم بهذا المعنى؟

٥١- السيد بيليه (المقرر الخاص) أشار إلى الملاحظة التي أبدتها السيدة ميكلوكا بشأن الحد الفاصل بين تفسير المعاهدة وتعديلها، فأوضح أن ليس ثمة نية للمساس بنظام فيينا. ولكن ذلك لا يمنع اللجنة من سلوك سبيل التفسير لتحديث المعاهدة واستكمالها بطريقة بناءة. فالنص يجب تفسيره مع مراعاة تطور القانون الدولي والاحتياجات الناشئة. ولا شك في أن اللجنة ستفرغ العمل الذي تضطلع به محتواه إلى حد بعيد من مضمونه إذا هي أسرفت في التقيد بالنص.

٥٢- وفيما يتعلق بالمشكلة الأخرى التي أثارها السيد إيكونوميدس والسيد بنونه، قال المقرر الخاص إنه يرى أن توافقاً واسعاً في الآراء ظهر في اللجنة لاعتبار التحفظات الواردة في إشعارات التطبيق الإقليمي تحفظات حقيقية. فهذا هو المعنى المقصود في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣، الذي يمكن أن تعود إليه لجنة الصياغة لمعالجته

من حيث الشكل. وأكد المقرر الخاص أنه يعتقد أن المهمة المنوطة باللجنة هي معالجة الصعوبات المبدئية والمهمة المنوطة بلجنة الصياغة هي الصياغة. وأضاف قائلا إنه لا يظن أن السيد بنونه أحسن طرح المشكلة المبدئية التي تشكل أساس مشروع المبدأ التوجيهي ١-٨، ألا وهي مشكلة استبعاد التطبيق الإقليمي. وأوضح أن ما فهمه من السيد بنونه والسيد هافنر والسيد إيكونوميدس هو أنهم لا يعتبرون استبعاد التطبيق الإقليمي تحفظا. وقد فسر السيد هافنر موقفه بقوله إنه إذا نصت المعاهدة على استبعاد التطبيق الإقليمي كانت المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ منطبقة حينئذ وكانت جميع التحفظات الأخرى غير مقبولة. وكرر المقرر الخاص قوله إن المشكلة، في رأيه، هي مشكلة نظام خاص وأنه، في هذه النقطة بالذات، يجب اعتبار أن استبعاد التطبيق الإقليمي هذا لا يحظر إيداء تحفظات أخرى إن كانت متفقة مع روح المعاهدة. وفيما يخص ما ذكره السيد إيكونوميدس من توشي جانب الحذر، أقر المقرر الخاص بأنه لا يعرف أي معاهدة تحظر التحفظات وتنص على استبعاد التطبيق الإقليمي. ولكنه سلم بأن ذلك ليس سببا كافيا لرد اعتراض السيد إيكونوميدس، لأن المشكلة يمكن أن تثور فعلا. ولكن حتى لو ثارت هذه المشكلة فلن تكون مشكلة حقا، لأن أطراف المعاهدة تستطيع، إن اتفقت على ذلك، تعديل نظام التحفظات. وتكون الحالة هنا حالة تعديل للموافقة على الالتزام بمعاهدة لا تنطبق عليها المبادئ التوجيهية المقبلة لأن المعاهدة نفسها هي التي تنص على ذلك. ولذلك رأى المقرر الخاص أن الحجج التي سيقت ليست حججا دامغة بحيث تحمل على عدم اعتبار استبعاد التطبيق الإقليمي تحفظا. وأكد اعتقاده أن شروط استبعاد التطبيق الإقليمي تؤدي إلى تعديل آثار المعاهدة في تطبيقها على الدولة المعنية.

٥٣- ورد المقرر الخاص على السيد بنونه الذي أصر على أن استبعاد التطبيق الإقليمي يمكن قبوله بوصفه تحفظا إذا كانت المعاهدة تنص على ذلك، فقال إنها البداهة بعينها، لكن ذلك صحيح أيضا إذا كانت قواعد القانون الدولي العام تنص على ذلك، وهي قواعد لا يجوز للجنة، في نظره، أن تحكم مسبقا على وجودها. وأخيرا، فيما يخص الحجج المقابلة التي ساقها السيد بنونه، بالاستناد إلى المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وبلاستناد إلى أن اللجنة لا ينبغي أن تعنى إلا بموافقة الأطراف على الالتزام بالمعاهدة، وهي موافقة لها صلة بالتحفظات، لاحظ المقرر الخاص أن هذه الحجج ليست صحيحة تماما. فتعريف التحفظ الوارد في الفقرة الفرعية (د) من الفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تحيل إلى مشكلة تطبيق المعاهدات. فالأفضل إذن ألا تطرح اللجنة جانبا مشكلة استبعاد التطبيق الإقليمي للمعاهدات.

٥٤- السيد براونلي أيد بشدة موقف المقرر الخاص بشأن تصنيف القيود على التطبيق الإقليمي. واستصوب النظر إلى هذه القيود على أنها تحفظات لأنه لا يظن أنه يمكن سوق أي اعتبار من اعتبارات النظام العام أو السياسة العامة لتبرير تصنيفها في فئة متميزة.

٥٥- السيد هافنر أوضح أن ممانعته لاعتبار الإعلان المتصل بالتطبيق الإقليمي تحفظا تقوم على فرضية مفادها أن المقصود بالتحفظ هو، على وجه الحصر، إعلان يندرج في النظام الأحادي الذي أنشأته اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وأن الفقرة الفرعية (ب) من المادة ١٩ التي أشار إليها المقرر الخاص تثير عندئذ مشكلة أساسية بلا جدال. ودعا المقرر الخاص إلى النظر فيما إذا كان يمكن فهم العبارة الأولى من المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ على

أنها تحيل إلى نظام خاص مستقل عن نظام التحفظات، أو بعبارة أخرى أن يبين ما يمكن أن يكون مضمون هذه المادة إذا أسقط منها الجزء الثاني "ما لم يتبين من المعاهدة..."، نظرا إلى كون المادة ٢٦ لا تتضمن حكما مماثلا.

٥٦- السيد سيما أكد أن وجود النظام الأحادي الذي أنشأته اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لا يعني أن هذا النظام يستوي من حيث التطبيق أو الفعالية في جميع الحالات. وعلى هذا الأساس، لا يستطيع أحد أن ينكر أن التحفظات على المعاهدات المتصلة بحقوق الإنسان تثير مشاكل خاصة. ونظام فيينا يفسح، في نظره، مجالا معينا لتحديد كيفية معاملة هذه المعاهدات، ويصدق الأمر نفسه على التحفظات المتعلقة بالتطبيق الإقليمي. فبعض القواعد المنصوص عليها في المادة ٢٠ وما يليها من مواد اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تنطبق عليها بينما توجد قواعد أخرى غير منطبقة أو غير ذات صلة.

٥٧- السيد بنونه أوضح بخصوص ما قاله السيد براونلي أن إحدى قواعد النظام العام تتعارض مع فرض قيود على التطبيق الإقليمي للمعاهدة، وهذه القاعدة هي أن حكومة الدولة تلتزم بالنسبة إلى كامل إقليمها ولا يجوز أن تستبعد التطبيق على أحد أجزائه. إلا أن هذه القاعدة العامة ليست قاعدة أمرة ويمكن إذن الخروج عليها، ولكن لا بد من توافر أساس لذلك. فإذا وفر المقرر الخاص هذا الأساس باقتراحه إدراج عبارة من قبيل "إذا كانت المعاهدة أو أي قاعدة من قواعد القانون الدولي تنص على ذلك"، ممثلا بذلك لروح المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، فلا شيء يمنع من اعتبار الإعلانات الواردة في هذا السياق تحفظات.

٥٨- السيد بيليه (المقرر الخاص) ذكر أن السيد براونلي أشار فعلا إلى أنه إذا كانت المعاهدة تنطبق من حيث المبدأ على كامل إقليم الدولة، فلا توجد قاعدة من قواعد النظام العام أو قاعدة أمرة تمنع الدولة من استبعاد تطبيق المعاهدة على جزء من إقليمها. وهذا ما تعنيه ضمنا المادة ٢٩، خلافا لما يظن السيد بنونه؛ إذ إنها لا تشير إلى قواعد القانون الدولي وإنما إلى نية مغايرة. ولذلك لا تبدو له الحجج التي ساقها السيد بنونه مقنعة تماما. فإذا كان يمكن الإعراب عن نية فهذا يعني أنه لا توجد قاعدة تمنع هذا التقييد. ويمكن في هذا الصدد الاستشهاد بالتحفظات التي أبدتها عدد من البلدان الغربية لاستبعاد تطبيق اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها على مستعمراتها^(٥). فهذه التحفظات، في رأيه، لا يمكن تبريرها لأسباب أخلاقية ولأسباب قانونية، لأنها تتنافى مع موضوع الاتفاقية المذكورة وهدفها. كما يمكن إعلان عدم مشروعية هذه التحفظات لأسباب مختلفة. وقال إنه سيعود إلى هذه النقطة عند النظر في مسألة مشروعية التحفظات.

٥٩- وأوضح المقرر الخاص أنه لا يزال يؤيد إحالة المشاكل التي أثارها مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٣ و ١-١-٨ إلى لجنة الصياغة، مع إدراكه أنه سيلزم بذل جهد كبير في إعادة الصياغة.

(٥) انظر... *Multilateral Treaties* (الجلسة ٢٥٤٢، الحاشية ٣)، ص ٩١ و *United Nations, Treaty Series*

• vol. 124, p. 318, vol. 713, p. 400, & vol. 732, p. 288

٦٠- السيد بنونه أصر على أنه لا يمكن السماح للدول بتعديل التطبيق الإقليمي للمعاهدة إذا كانت المعاهدة نفسها لا تجيز ذلك وإذا لم يكن منصوصاً على ذلك بطريقة أخرى. ولما كان يبدو أن ثمة اتفاقاً في هذا الشأن، فقد اقترح تضمين المبدأين التوجيهيين إشارة إلى المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٠ أو تكرار نصها. وقال إنه لا يزال يعتقد مع ذلك أن هذه المسألة مسألة مبدأ قانوني وأنه يجب الاتفاق على نص في اللجنة وليس في لجنة الصياغة.

٦١- السيد سيما رأى أن المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تنص على شيء مغاير لما ذكره السيد بنونه؛ فالأطراف التي لا تنوي تطبيق المعاهدة على كامل إقليمها ليست ملزمة بإبداء تحفظات وإنما يكفي أن تصدر إعلاناً تفسيرياً بهذا المعنى.

٦٢- السيد هافنر تساءل عما إذا كان لا يمكن تصور نظام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ من مفهوم المادة ٢٦ لمبدأ "العقد شريعة المتعاقدين"، وهو مبدأ لا تستطيع الدول الأطراف الخروج عليه إلا عن طريق إبداء التحفظات. وإذا ما استندنا إلى المبدأ القائل "إذا احتل البند الصلاح والبطلان استحسن تفسيره بالمعنى الذي يجعله صالحاً"، أمكن تفسير الجزء الثاني من المادة ٢٩، الذي يثير مشكلة، على أنه يستبعد نظام التحفظات من نطاق المادة المذكورة.

٦٣- السيد إيكونوميدس رأى أن تفسير السيد بنونه للمادة ٢٩ صحيح تماماً. فليس من شك في أن هذه المادة تنص على القاعدة القاضية بأن كل معاهدة تنطبق على كامل الإقليم دون استثناء أو تحديد، ما لم تتفق الأطراف على هذا التحديد، سواء في المعاهدة نفسها أو في اتفاق إضافي. وقال إنه يعتقد أن من غير المقبول أن تحدد الدولة تطبيق المعاهدة على إقليمها بمجرد إصدار إعلان انفرادي، إن لم يكن هناك اتفاق ضمني أو صريح. وفيما يخص الحالة قيد النظر، تساءل السيد إيكونوميدس عما إذا كان ينبغي افتراض وفاء المبادئ التوجيهية إجمالاً بالشروط الواردة في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، أم أنه يجب التثبت من تطابق كل منها مع أحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وهذه مسألة أسلوب قانوني، ولذلك افترض في مداخلته السابقة أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣ مطابق لاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٦٤- السيد ميليسكانو رأى أن المادة ٢٩ تنص على مبدأ تطبيق المعاهدات على كامل الإقليم باستثناء حالتين؛ الحالة الأولى تنص فيها المعاهدة نفسها على إمكانية تحديد تطبيقها، والحالة الثانية، وهي التي تهمنا، تفترض وجود نية مغايرة. والمثالان اللذان ساقهما المقرر الخاص، أي الشرط الخاص بالمستعمرات والمركز القانوني الخاص لأجزاء معينة من الإقليم الوطني، هما مثالان تقليديان وينطبق عليهما الاستثناء الثاني المتوخى في المادة ٢٩، لأن أي حالة أخرى تعني الاعتراف للدولة بسلطة تقديرية مفرطة ليس واضحاً كيف يمكن تطبيقها.

٦٥- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه يحتفظ بموقفه حيال كل ما قيل بشأن تفسير المادة ٢٩. وفيما يتعلق بتعريف التحفظات، استنتج أن ثمة اتفاقاً على عدم المساس بالمادة ٢٩، وأوضح أن الحجج التي ساقها السيد بنونه والسيد ميليسكانو تبدو له غير ذات صلة بأغراض العملية التي تضطلع بها اللجنة، وهي وضع دليل للممارسة المتعلقة بالتحفظات وليس تطبيق اتفاقيات فيينا. وشكك في وجوب إعطاء أهمية كبيرة لعبارة "ما لم يتبين من المعاهدة..." في المادة ٢٩ لمجرد أنها واردة في البداية*. وأوضح أنه لم يعد يدرك تماماً الغاية من هذه المناقشة لأن كل ما يقال هو أن تعريف التحفظات يجب ألا يؤدي إلى إعادة النظر في النظام العام لفيينا، وهذا أمر لا خلاف عليه. وقال إنه يفهم الشواغل المعرب عنها ولكن لا يبدو له أنه لها صلة بالموضوع.

* لا ينطبق هذا الكلام على النص العربي للمادة ٢٩ لأن ترتيبه معكوس.

٦٦- السيد هي قال إنه يحتفظ هو أيضا بموقفه حيال هذه المسألة المعقدة للغاية المتعلقة بالتفسير، ورأى أنه ينبغي مواصلة المناقشة خلال الجزء الثاني من الدورة في نيويورك نظرا إلى ضيق الوقت المتاح.

٦٧- الرئيس استصوب إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١ وحده إلى لجنة الصياغة ومواصلة النظر في مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١ في جلسة للجنة بكامل هيئتها في نيويورك، نظرا إلى اختلاف وجهات النظر حياله.

٦٨- السيد روزنستوك قال إنه ربما أمكن حل المشكلة حالا بإضافة عبارة "إذا كان مقبولا بطريقة أخرى" إلى نص مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١. ويكون المقصود بذلك أن إعلان الاستبعاد هذا ليس مقبولا عادة، ولكنه إذا قُبل اعتُبر تحفظا. ولعله يمكن إحالة هذا المشروع إلى لجنة الصياغة إذا حظي الاقتراح بالموافقة.

٦٩- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه متفق تماما مع الفكرة المطروحة في اقتراح السيد روزنستوك لأنه من الواضح أن الإعلان يجب أن يكون مشروعا، ولكنه يعارض بشدة إدراج ذلك في مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١ لأن ذلك يكاد ينطبق أيضا على جميع مشاريع المبادئ التوجيهية الأخرى. وتلافيا لإثقال النص دون جدوى، اقترح إضافة مشروع مبدأ توجيهي ٩-١-١ ينص إجمالا على أن جميع التعاريف السابقة لا تمس بمشروعية التحفظات.

٧٠- السيد ميليسكانو رأى أنه إذا أريد صياغة مشروع مبدأ توجيهي بهذا المعنى، فيجب عمل ذلك بالاستناد إلى اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لأنه لا بد من الامتثال للمادة ٢٩ وبعض المواد الأخرى منها.

٧١- السيد بنونه قال إن المسألة لا تتعلق بالمشروعية، وقد أكد المقرر الخاص نفسه أنه يتعين التمييز بين المشاكل التي يثيرها تعريف التحفظات من جهة ومشاكل المشروعية من جهة أخرى. والأمر يتعلق، في الموضوع قيد البحث، بإمكانية اعتبار إعلان التقييد هذا تحفظا، أي أنه يتعلق بالمقبولية وليس بالمشروعية. واستصوب السيد بنونه الحل الذي اقترحه السيد روزنستوك، ولكن لما كان المقرر الخاص معارضا له فإنه يمكن أن يؤيد اقتراح السيد ميليسكانو، أي اختيار صيغة تشير إجمالا إلى أن التعاريف الواردة في دليل الممارسة وُضعت مع الاحترام الكامل لأحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، مع تحديد المواد ذات الصلة إذا لزم الأمر. ومهما يكن الأمر، فلا مناص من أن تتفق اللجنة على ما يجب إحالته إلى لجنة الصياغة.

٧٢- السيد إيكونوميدس رأى أن لجنة الصياغة يمكنها، عند النظر في مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١، أن تضع في اعتبارها، عند اللزوم، بعض عناصر مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١ التي تتيح توضيح المسألة المبدئية المتعلقة دون الإخلال بها.

٧٣- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه لا يزال يعارض إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ٨-١-١ مع التعديل المقترح إلى لجنة الصياغة. واستصوب صياغة الفكرة المعرب عنها في هذا الاقتراح في مشروع مبدأ توجيهي ٩-١-١، يكون ذا نطاق أعم، وتعهد بوضعه على أن تنتظر فيه اللجنة بكامل هيئتها في نيويورك. وفيما يخص

اقترح السيد ميليسكانو، قال إنه لا يعتقد أن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ هي الاتفاقية الوحيدة التي يجب تطبيقها، ودعا من جهة أخرى الدول التي لم تصدق عليها بعد إلى دراسة مشروع دليل الممارسة عن كثب.

٧٤- وبعد مناقشة شارك فيها السيد بنونه والسيد بيليه والسيد روزنستوك والسيد فيراري برافو، اقترح الرئيس على اللجنة أن تحيل إلى لجنة الصياغة مشروع المبادئ التوجيهيين ٣-١-١ و ٨-١-١، وأن تبلغها أن المقرر الخاص سيضع بندا عاما يتعلق بالعلاقة مع اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لتوضيح الجزء المتعلق بالتعاريف في دليل الممارسة.

وقد اتفق على ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٥

الجلسة ٢٥٤٦

يوم الخميس، ١١ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد تيام، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد غالتسكي، السيد فيراري برافو، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين

١- الرئيس دعا اللجنة إلى النظر في مشروع تقريرها فقرة فقرة، ابتداء من الفصل الرابع المتعلق بالحماية الدبلوماسية.

الفصل الرابع - الحماية الدبلوماسية (A/CN.4/L.552 و Add.1)

ألف - مقدمة (A/CN.4/L.552)

الفقرات من ١ إلى ٣

اعتمدت الفقرات من ١ إلى ٣.

واعتمد الفرع ألف.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (A/CN.4/L.552 و Add.1)

الفقرتان ٤ و ٥ (A/CN.4/L.552)

اعتمدت الفقرتان ٤ و ٥.

١ - تقديم المقرر الخاص لتقريره الأولي

الفقرات من ٦ إلى ١٠

اعتمدت الفقرات من ٦ إلى ١٠.

الفقرة ١١

٢- السيد بنونه (المقرر الخاص) اقترح تعديل عبارة "الاتفاقات الثنائية لتشجيع الاستثمار" الواردة في الجملة الأخيرة بحيث يصبح نصها "الاتفاقات الثنائية لتشجيع وحماية الاستثمار". وقال إن عبارة "هينات للمطالبات" أنسب من عبارة "لجان للمطالبات" الواردة في نفس الجملة. وأردف قائلاً إن محكمة المطالبات المتعلقة بإيران والولايات المتحدة ولجنة الأمم المتحدة للتعويضات التي أنشئت بموجب قرار مجلس الأمن رقم ٦٩٢ (١٩٩١) المؤرخ في ٢٠ أيار/مايو ١٩٩١ المذكورتين في الحاشية رقم ١٠ كمثالين على التطورات المشار إليها في الجملة الأخيرة تنتميان إلى فئتين مختلفتين تماماً. لهذا يقترح أن يحذف المثال الثاني ويُدْرَج كمثال أول اسم المركز الدولي لتسوية النزاعات المتعلقة بالاستثمار الذي هو هيئة تابعة للبنك الدولي أنشئت في آذار/مارس ١٩٦٥ ويحق للأفراد أن يقدموا إليها مطالبات ضد الدول.

اعتمدت الفقرة ١١ بصيغتها المعدلة.

الفقرة ١٢

اعتمدت الفقرة ١٢.

الفقرة ١٣

٣- السيد بنونه (المقرر الخاص) اقترح حذف عبارة "يجوز لها التخلي عنه" الواردة في الجملة الأولى نظراً لأنها قد تسبب التباساً. ويمكن للدولة بالتأكيد أن تتخلى عن حقها في التمتع بالحماية الدبلوماسية ولكن في إطار اتفاق مع دولة أخرى فقط.

٤- واقترح تعديل الجملة الثانية بحيث يصبح نصها كما يلي: "ووفقاً للنظرة التقليدية فيما يخص الحماية الدبلوماسية، تقوم الدولة بإعمال حقها الخاص عندما تؤيد مطالبة مواطنها".

اعتمدت الفقرة ١٣ بصيغتها المعدلة.

الفقرتان ١٤ و ١٥

اعتمدت الفقرتان ١٤ و ١٥.

٢- ملخص المناقشة

٣- إنشاء فريق عامل (A/CN.4/L.552/Add.1)

الفقرات من ١٦ إلى ٤٩

اعتمدت الفقرات من ١٦ إلى ٤٩.

الفقرة ٥٠

٥- السيد إيكونوميدس قال إن النص الفرنسي للجملة التي تشير إلى حادث *Rainbow Warrior* غير واضح.

٦- السيد براونلي قال إن قضية رينبو ووريور مثال مفيد يبين كيف تم في كثير من الحالات الجمع بين المطالبات عن الضرر المباشر الذي لحق الدولة والمطالبات المتعلقة بمصالح الأفراد. وقد توصل الأمين العام للأمم المتحدة، بصفتة وسيطاً، إلى تسوية طُلب من فرنسا بموجبها جملة أمور منها أن تدفع مبلغاً كبيراً لنيوزيلندا تعويضاً عن انتهاك سيادتها، وتعوض في الوقت ذاته أسرة المصور الهولندي الذي لقي حتفه.

٧- الرئيس أكد للسيد إيكونوميدس أن النص الفرنسي للجملة سينقح لضمان مزيد من الوضوح.

اعتمدت الفقرة ٥٠ بناء على هذا الأساس.

الفقرة ٥١

اعتمدت الفقرة ١٥.

اعتمد الفرع باء بصيغته المعدلة.

اعتمد الفصل الرابع بأكمله بصيغته المعدلة.

الفصل الخامس - الأفعال الانفرادية للدول (A/CN.4/L.555 و Add.1)

ألف- مقدمة (A/CN.4/L.555)

الفقرة ١

اعتمدت الفقرة ١.

اعتمد الفرع ألف.

باء- النظر في الموضوع في الدورة الحالية (A/CN.4/L.555 و Add.1)

الفقرة ٢

اعتمدت الفقرة ٢.

١- تقديم المقرر الخاص لتقريره الأول

الفقرات من ٣ إلى ١٨

اعتمدت الفقرات من ٣ إلى ١٨.

الفقرة ١٩

٨- السيد كانديوتي اقترح حذف لفظة "study" الواردة بعد العبارة "formation of custom" في السطر الثالث من النص الإنكليزي.

اعتمدت الفقرة ١٩ بصيغتها المعدلة.

الفقرة ٢٠

اعتمدت الفقرة ٢٠.

الفقرة ٢١

٩- السيد بنونه اقترح مواءمة عبارة *"l'estoppel est un phénomène qui ne présente aucun intérêt pour l'étude"* الواردة في الجملة الأولى من النص الفرنسي مع النص الإنكليزي الأصلي الذي هو كما يلي : *"estoppel did not constitute a phenomenon which was of direct concern to the study"*.

اعتمدت الفقرة ٢١ بناء على هذا الأساس.

الفقرات من ٢٢ إلى ٣٥

اعتمدت الفقرات من ٢٢ إلى ٣٥.

٢- ملخص المناقشة

الفقرات من ٣٦ إلى ٦١

اعتمدت الفقرات من ٣٦ إلى ٦١.

الفقرة ٦٢

١٠- السيد بامبو - تشيفوندا اقترح الاستعاضة عن لفظة "capables" في النص الفرنسي بلفظة "susceptibles".

اعتمدت الفقرة ٦٢ بصيغتها المعدلة.

الفقرات من ٦٣ إلى ٨٤

اعتمدت الفقرات من ٦٣ إلى ٨٤.

واعتمد الفرع باء بصيغته المعدلة.

جيم - تقرير الفريق العامل (A/CN.4/L.555/Add.1)

الفقرات من ٨٥ إلى ٩١

اعتمدت الفقرات من ٨٥ إلى ٩١.

اعتمد الفرع جيم.

اعتمد الفصل الخامس بأكمله بصيغته المعدلة.

١١- السيد كوسوما - أتمادجا قال إنه لا يعرف ما إذا كان المقصود بلفظة "jurisprudence" المستخدمة في هذا الفصل الإشارة إلى علم القانون أو فلسفة القانون، وهو المعنى المألوف في اللغة الإنكليزية أم إلى السوابق القضائية، وهو معناها في نظم القانون المدني.

١٢- السيد رودريغيس ثيدينو (المقرر الخاص) قال إنها تشير إلى الأحكام القضائية الصادرة من محكمة العدل الدولية وهيئة التحكيم الدائمة وغيرها من هيئات ولجان التحكيم.

١٣- السيد دوغارد (المقرر) قال إنه يرى أن المصطلح يعني السوابق القضائية والمبادئ الفقهية على حد سواء، وذلك وفقاً لما جاء على سبيل المثال في الإشارة إلى "مجموعة كبيرة من الأحكام القضائية" الواردة في الفقرة ٥٠. وقال إن طريقة استخدامها في كل الفصل مقبولة للناطقين بالإنكليزية في رأيه.

الفصل السادس- المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (A/CN.4/L.554 و Corr.1 و Corr.2 و Add.1 و Add.2/Corr.1 و Add.2 و Corr.2 و Add.1/Corr.1)

ألف - مقدمة (A/CN.4/L.554)

الفقرتان ١ و ٢

اعتمدت الفقرتان ١ و ٢.

اعتمد الفرع ألف.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (A/CN.4/L.554 و Corr.1 و Corr.2)

الفقرات من ٣ إلى ٥

اعتمدت الفقرات من ٣ إلى ٥.

١ - تقديم التقرير الأول للمقرر الخاص

الفقرة ٦

اعتمدت الفقرة ٦.

الفقرة ٧

اعتمدت الفقرة ٧ مع تعديل طفيف في الصياغة.

الفقرات من ٨ إلى ٢٥

اعتمدت الفقرات من ٨ إلى ٢٥.

٢ - ملخص النقاش

الفقرتان ٢٦ و ٢٧

اعتمدت الفقرتان ٢٦ و ٢٧.

الفقرة ٢٨

اعتمدت الفقرة ٨٢ بعد تغيير طفيف في الصياغة.

الفقرات من ٢٩ إلى ٣٨

اعتمدت الفقرات من ٢٩ إلى ٣٨.

١٤- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه ينبغي أن يدرج في بداية الفقرة ٣٩ عبارة "وفيما يخص المبادئ المتعلقة بالناحية الموضوعية" وذلك لإيجاد مقابلة بينها وبين الفقرة ٣٨ التي تبدأ بعبارة "واعتبرت المبادئ المتعلقة بالإجراءات".

واعتمدت الفقرة ٣٩ بصيغتها المعدلة.

الفقرات من ٤٠ إلى ٤٦

اعتمدت الفقرات من ٤٠ إلى ٤٦.

الفصل الثامن- الجنسية في حالة خلافة الدول (A/CN.4/L.559 و Corr.1)

ألف - مقدمة (A/CN.4/L.559)

الفقرات من ١ إلى ٤

اعتمدت الفقرات من ١ إلى ٤.

اعتمد الفرع ألف.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (A/CN.4/L.559 و Corr.1)

الفقرات ٥ و ٥ مكرراً و ٦

اعتمدت الفقرات ٥ و ٥ مكرراً و ٦.

اعتمد الفرع باء.

اعتمد الفصل الثامن بأكمله.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) (A/CN.4/483, sect. C، و A/CN.4/488 و Add.1-3^(٢))،

و A/CN.4/490 و Add.1-7^(٣)، و A/CN.4/L.565، و A/CN.4/L.569)

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)*

١٥- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال في معرض تقديمه للفصل الثاني من تقريره الأول عن مسؤولية الدول (A/CN.4/490 و Add.1-7) إن هذا الفصل قد عمم في نص غير رسمي باللغتين الإنكليزية والفرنسية فقط وهو معيب إذ تنقصه الحواشي والجداول. ويتناول هذا الفصل مسألتين تتصلان بمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول:

• استئنافاً للجلسة ٢٥٤٠.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر جولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

المسائل المتصلة بالمصطلحات فيما يخص المواد ككل والتوصيات المتعلقة بالمبادئ العامة المبينة في المواد من ١ إلى ٤ من الفصل الأول (مبادئ عامة) من الباب الأول.

١٦- وقد بدأ الفريق العامل، برئاسة السيد سيما، عملية النظر في مواد الباب الأول بالرجوع إلى المفاهيم المعروفة لقواعد الالتزامات الناشئة عن قواعد أمرة والالتزامات في مواجهة الكافة. وقد أُشير إلى بعض المسائل في الباب الأول بوصفها مسائل تحتاج إلى مزيد من التطوير لكن المجهود اللازم سيكون بسيطاً. وسيعكس التقرير الثاني للفريق العامل نتائج مناقشاته بالكامل.

١٧- وبعد ترك المادة ١٩ (الجنايات الدولية والجنگ الدولية) جانباً وعقد العزم على الانتقال إلى المسائل التي أُثيرت خلال مناقشة المادة، تبدأ اللجنة حالياً عملية النظر في جوهر المواد المتعلقة بمسؤولية الدول في القراءة الثانية. وتمثل هذه العملية، التي ستستمر طوال السنوات الثلاث المقبلة تقريباً، نوعاً من "إعادة النظر المتواصلة" في المشروع. ومن عادة اللجنة ألا تعتمد مشروع أي مادة نهائياً في القراءة الثانية إلا بعد أن تعتمد مشروع المواد بأكمله. ويرجع ذلك لسبب وجيه هو ضرورة اعتبار مشاريع المواد وحدة واحدة نظراً لإمكانية ترابط المواد. فالمادتان ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً) و٤٠ (المقصود بالدولة المضرورة) مثلاً مرتبطتان ارتباطاً وثيقاً ببعضهما البعض. وهكذا في الوقت الذي سيتم فيه تناول كل مادة من حيث الجوهر سيترك المجال مفتوحاً للعودة إلى المواد السابقة إذا اقتضى الأمر ذلك. وسيتم إبلاغ اللجنة بالتقدم المحرز في أعمال لجنة الصياغة لكن المواد ستظل تحت مسؤولية لجنة الصياغة.

١٨- وتتمثل النقطة الثانية فيما يخص العملية الجارية حالياً في أن العمل المتعلق بالمواد الواردة في الباب الأول، وخاصة الواردة في الفصلين الأول والثاني ("فعل الدولة" وفقاً للقانون الدولي)، لا تخل بأية نتائج قد يتم التوصل إليها فيما يتعلق بالمادة ١٩. وإذا اعتمد مفهوم الجنايات الدولية للدولة بالمعنى الصحيح فسيستتبع ذلك إدخال تغييرات على الباب الأول قد تكون أبعد مدى مما هو متوقع في المرحلة الحالية.

١٩- أما فيما يخص مسائل المصطلحات فإن السمة اللافتة للنظر في مشاريع المواد هي خلوها من أية فقرة بشأن التعاريف. وقال إنه لا توجد حاجة إلى أي منها في رأيه لأن المشروع يحدد معنى المصطلحات عند الضرورة وبطريقة ممتازة. على أنه قد يمكن إعادة النظر في المسألة في مرحلة لاحقة.

٢٠- ويوجد مقابل مباشر لعبارة "الفعل غير المشروع دولياً" في خمس من لغات عمل الأمم المتحدة لكن السيد لوكاشوك بيّن أن النص الروسي أقرب إلى "الفعل غير القانوني دولياً". وقال إن الفرق لا يبدو له كبيراً إلى ذلك الحد مع ذلك و"الفعل غير المشروع دولياً" مصطلح معروف ومستقر بما فيه الكفاية في المناقشات العامة بشأن المسؤولية بحيث لا يوجد ما يبرر إدخال تغيير عليه.

٢١- ويقدم جدول، سيُدرج في التقرير الأول، مقابلاً لعدة مصطلحات رئيسية بكافة لغات العمل: الفعل غير المشروع دولياً والإخلال بالتزام دولي وفعل الدولة والإنسان والظروف النافية للخطأ والدولة المضرورة و"الدولة التي ارتكبت فعلاً غير مشروع دولياً" والضرر. واللفظة الإنكليزية "act" لا تفيد ضمناً الفعل والامتناع معاً، مثل

اللفظة الفرنسية "fait" ولكن المادة ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً) توضح جيداً أن لفظة "act" مستخدمة بمعنى الفعل والامتناع معاً.

٢٢- إن عبارة "الدولة التي ارتكبت فعلاً غير مشروع دولياً" معقدة وتثير مشكلة من حيث الجوهر. واستخدام صيغة الماضي "ارتكبت" يعني ضمناً أن الدولة التي أخطأت كانت معروفة وقت النزاع. وقد يصدق ذلك حقاً في بعض الحالات ولكن هناك حالات كثيرة، من بينها بعض حالات التدابير المضادة، لا يصدق فيها ذلك. واستشهد بالقرار التحكيمي بشأن قضية اتفاق ٢٧ آذار/مارس ١٩٤٦ بشأن الخدمات الجوية بين الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا^(٤) وقضية مشروع Gabčíkovo-Nagymaros اللتين أكدت فيهما كل دولة أن الأخرى ارتكبت فعلاً غير مشروع دولياً. وفي قضية قناة كورفو حكمت محكمة العدل الدولية بأن الدولتين معاً ارتكبتا أفعالاً غير مشروعة دولياً من نوعين مختلفين. ولن يحل المشكلة أي تغيير في المصطلحات. وفي منازعات كثيرة بشأن المسؤولية يوجد خلاف حقيقي بشأن الوقائع أو الموقف القانوني وهناك فرق كبير بين الاعتماد على الحقوق المفترضة والاعتماد على الحقوق المعترف بها.

٢٣- غير أن هناك تغييراً واحداً مستصوباً فيما يخص المصطلحات لهذا فإنه يقترح الاستعاضة عن عبارة "الدولة التي ارتكبت فعلاً غير مشروع دولياً" بعبارة "الدولة المخطئة" في مجمل المشروع. أولاً، لأن العبارة الجديدة أكثر إيجازاً بكثير وستوفر زهاء ١٠٠ كلمة في المشروع إجمالاً. ثانياً، لأن استخدام صيغة الماضي يعني ضمناً أن الفعل غير المشروع قد نُفذ واكتمل في الماضي، في حين أن المشروع ينطبق بوضوح أيضاً على الأفعال غير المشروعة ذات الطابع المستمر. وقد استخدمت محكمة العدل الدولية، لدى النظر في مسألة التدابير المضادة في قضية مشروع Gabčíkovo-Nagymaros عبارة "الدولة المخطئة"، وإن كانت قد استعملت عادة في حالات أخرى المصطلحات المستخدمة في المشروع المتعلق بمسؤولية الدول.

٢٤- وينبغي أيضاً توضيح مصطلحي "الأذى" و"الضرر". ويشير المشروع في الواقع إلى "الدولة المضروعة" لا إلى الأذى وهذا المصطلح معرف في المادة ٤٠ بأنه يعني الدولة التي تعرضت لأذى "injuria" بأوسع معنى ممكن للكلمة. ولا يوجد في أي مكان من المشروع أية إشارة إلى وجود علاقة متبادلة بين "الأذى" و"الضرر": فقد تتضرر الدولة من غير أن تصاب بأذى والعكس بالعكس.

٢٥- ومضى قائلاً إن مصطلح "الأضرار" مألوف حتى وإن كان مستخدماً بطرق مختلفة في عدد من النظم القانونية وقد ورد في المادة ٤٥ (الترضية). بيد أن لفظة "الضرر" المستخدمة في مشروع المواد، تشير إلى أذى حقيقي جرى تكبده وتميز بين الضرر الذي يمكن تقييمه اقتصادياً والضرر المعنوي: ويجب التمييز بين هذا المفهوم العام للضرر وبين "الأذى" بمعنى "injuria" أو الخطأ القانوني في حد ذاته.

(٤) القرار المؤرخ في ٩ كانون الأول/ديسمبر ١٩٧٨ (UNRIIAA, vol. XVIII (Sales No. E/F.80.V.7),) (٤) pp.147 et seq.

٢٦- ويتناول الفرع التالي من التقرير الأول الشروط العامة والوقائية ويحدد بعض الشروط الوقائية التي أصبحت مألوفة في المشاريع التي تضعها اللجنة، فضلاً عن ثلاثة شروط عامة أو وقائية ترد في مشاريع المواد، وإن لم ترد في الباب الأول، هي المواد ٣٧ (قاعدة التخصيص) و٣٨ (القانون الدولي العرفي) و٣٩ (العلاقة مع ميثاق الأمم المتحدة). وقال إنه يؤيد الاقتراح الداعي إلى تطبيق كل شرط من هذه الشروط الوقائية - خاصة المادة ٣٧ - على المشروع بصورة عامة. غير أنه يقترح تأجيل مسألة الشروط العامة والوقائية إلى أن يُنظر في مواد الباب الثاني. وواضح أن هناك حاجة إليها، وربما إلى مواد أخرى، لكن على اللجنة أن تنتظر أولاً في مواد الباب الأول.

٢٧- واسترسل قائلًا إن عنوان الباب الأول هو "منشأ المسؤولية الدولية". ولفظة "منشأ" غريبة إلى حد ما إذ يمكن أن تعني ضمناً تحقيقاً تاريخياً بل ونفسانياً ولها معنى ضمني أوسع من مجرد التحقيق في قضايا المسؤولية. واقتُرحت الحكومة الفرنسية بحق، عبارة "أساس المسؤولية"، المشار إليها في الحاشية الواردة في الفقرة ١٠٣ من التقرير الأول، والتي تمثل صيغة يمكن للجنة الصياغة أن تنتظر فيها.

٢٨- ولخص استنتاجاته بشأن المواد من ١ إلى ٤ التي تشكل المبادئ العامة للفصل الأول قائلًا إنه، ينبغي الإبقاء على المواد ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً) و٣ و٤ كما هي، على أن يعاد تنظيمها بحيث يصبح ترتيبها، باستخدام الترقيم الحالي، كما يلي: المادة ٣ ثم المادة ١ ثم المادة ٤ (وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دولياً). وينبغي حذف المادة ٢ (إمكان اعتبار أي دولة مرتكبة لفعل غير مشروع دولياً). وقال إنه سيبين أسباب تقديم هذه الاقتراحات عند التطرق إلى بحث كل مادة. ويوجد في الواقع صلة وثيقة بين المادة ١ والمادة ٣، ومن ثم فإن معظم ما قاله عن المادة ١ يغطي القضايا التي أثارها بعض الحكومات بخصوص المادة ٣.

٢٩- وقد جاء في المادة ١ أن كل فعل غير مشروع دولياً تقوم به الدولة يستتبع مسؤوليتها الدولية. والمقصود بهذا الحكم أن يغطي كل أشكال السلوك غير المشروع سواء كان ناجماً عن فعل إيجابي أو امتناع أو تقصير. ويتعلق المشروع أيضاً بالسلوك غير المشروع دولياً فقط، الذي هو سلوك يشكل انتهاكاً للالتزام دولي. وقد جرى التمسك بالفرق الأساسي بين القواعد الأولية والقواعد الثانوية في هذا الصدد، ويرد هذا التمييز في المادة ١. ويتناول الفصل الخامس (الظروف النافية لعدم المشروعية) من الباب الأول، بطبيعة الحال، الظروف النافية للخطأ ويثير مسائل بشأن معالم الموضوع، خاصة فيما يتعلق بالمادة ٣٥ (تحفظ بشأن التعويض عن الأضرار)، إلا أنه سيتعين على اللجنة أن تنتظر فيها لاحقاً.

٣٠- والغريب في الأمر أن اللجنة، عندما صاغت المادة ١ في البداية، كانت تريد ترك إمكانية المسؤولية الدولية عن الأفعال القانونية مفتوحة. واعتمدت فيما بعد، بطبيعة الحال، موضوع المسؤولية عن الأفعال الضارة التي لا يحظرها القانون الدولي، وما فتئت تنتظر في الموضوع منذ ذلك الحين. ويكمن جزء من المشكلة في كون الإنكليزية تمثل لغة الأمم المتحدة الوحيدة التي تفرق بين "المسؤولية" (عن السلوك غير المشروع) و"التبعة" (عن السلوك المشروع). وأدى تعذر بيان هذا الفرق في لغات العمل الأخرى إلى ازدياد الالتباس جداً. وينبغي للجنة في رأيه أن تتخلى عن لفظة "التبعة" كلياً وتعترف ببساطة بأنها تعالج بعض القواعد الأولية.

٣١- وتوحي التجربة المكتسبة فيما يخص المادة ١ بأن مفهوم مسؤولية الدول مقصور فقط على السلوك غير المشروع بموجب القانون الدولي. ولدى تناول مسؤولية الدول في القانون الدولي تتناول اللجنة السلوك غير القانوني بمعنى السلوك الذي ينطوي على إخلال بالتزام دولي. وإمكانية وجود ظروف نافية للخطأ لا يخل بهذا الاستنتاج. ومن ثم ينبغي للجنة التي تركت المجال مفتوحاً في عام ١٩٧٣^(٥) لأشكال أخرى من المسؤولية بالمعنى الحقيقي للكلمة، أن تغلق هذا المجال تماماً الآن وتعترف بأن المسؤولية الدولية تتعلق بالمسؤولية عن السلوك غير القانوني وأن هناك مسائل أخرى تتعلق بالالتزام بالتعويض أو بالقيام بأفعال أخرى في إطار القواعد الأولية.

٣٢- غير أن هناك مسائل خطيرة أثرت فيما يخص المادة ١، وعلى الأخص مسألة معرفة ما إذا كان ينبغي تضمين المادة ١، وربما المادة ٣، شرطاً إضافياً يتعلق بالخطأ أو الضرر وما إذا كان ينبغي أن تحدد المادة ١ ليس فقط صاحب المسؤولية بل وكذلك الجهة التي تعتبر الدولة مسؤولة إزاءها، لأنها لم تذكر ذلك. ومن ثم تظهر مسألتان جوهريتان فيما يخص المادتين ١ و ٣: أولاً، ما إذا كانت الشروط العامة المحددة فيما يخص المسؤولية كافية، حيث قدمت حجج تؤيد استصواب إضافة شرط يتعلق بتوافر الضرر وثانياً، ما إذا كان ينبغي أن تقرر المادة ١، في نفس صيغتها، إنشاء علاقة المسؤولية إزاء الدول المضرورة، الأمر الذي لم يتم إلا عند المادة ٤٠.

٣٣- وقد ناقشت الدراسات بصورة مستفيضة مسألة إدراج شرط عام بشأن الخطأ فيما يخص مسؤولية الدول. ومن الواضح أن مشاريع المواد لا تتضمن أي شرط من هذا القبيل. وبالمثل دارت مناقشة بشأن ما إذا كان هناك شرط يتعلق بضرورة وجود ضرر يلحق بالدولة المضرورة. ولم تشر أية حكومة إلى ضرورة تعديل المادتين ١ و ٣ لإضافة شرط الخطأ، لكن هناك عدة حكومات اقترحت تضمين المادة ١ أو المادة ٣ شرط يتعلق بوقوع ضرر أو استخدام وسيلة صياغية أخرى، مثل إدراج إشارة إلى الدولة المضرورة في المادة ١، وشرط يتعلق بوقوع ضرر في المادة ٤٠. ويمكن القيام بذلك بإضافة ما يفيد ذلك إلى المادة ٣، كما اقترحت الأرجنتين، أو إلى المادة ٤٠ مع ربطهما بالمادة ١ كما اقترحت فرنسا في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات (A/CN.4/488 و Add.1-3)، أو بطريقة أخرى. وقد اقترحت ذلك عدة حكومات لكن معظمها راض عن صيغة المواد. وأشارت ألمانيا مثلاً إلى أن المادة ١، وما تنطوي عليه مما يسمى بالمسؤولية الموضوعية، يشكل مبدأ عاماً مقبولاً تماماً.

٣٤- والنقطة الأولى التي ينبغي الإشارة إليها هي أن مشروع المواد يتناول كل المجموعة الضخمة من الالتزامات الأولية بكاملها وبدون استثناء. ويغطي أنواعاً شتى من المواضيع التي تتحمل فيها الدول التزامات بصيغ كثيرة مختلفة. ومسألة مضمون الالتزام مسألة تتصل بالقاعدة الأولية ذات الصلة، سواء وردت في معاهدة أو فعل انفرادي أو قاعدة من قواعد القانون الدولي العام أو مكان آخر. وواضح أن بعض قواعد القانون الدولي تشترط فعل وقوع الضرر لأغراض المسؤولية، كما هو الحال مثلاً في إطار الضرر العابر للحدود، حتى أنه توجد التزامات بين الدول فيما يخص المجاري المائية الدولية أو تلوث الهواء عبر الحدود. ولا بد من وقوع ضرر فعلي؛ وقد أيد

قرار التحكيم في قضية بحيرة لانو^(٦) الرأي القائل بأنه مجرد احتمال وقوع ضرر في المستقبل لا يشكل أساساً كافياً للمسؤولية، علماً بأن هيئة التحكيم أيدت موقف فرنسا.

٣٥- ومنذ أن تمت صياغة المواد، فإن أقرب حالة تناولت الموضوع عن كثب تتمثل في التحكيم بشأن حادث رينبو ووريور، أي التحكيم بين فرنسا ونيوزيلندا الذي تم بعد أن أعادت فرنسا إلى الوطن وكيلين كان ينبغي الإبقاء عليهما لفترة بضعة أعوام في إحدى جزر المحيط الهادئ بموجب الاتفاق الذي تم التوصل إليه عن طريق توسط الأمين العام. وكانت المسألة المطروحة في هذه القضية تتمثل في معرفة شكل المسؤولية التي ينبغي أن تتحملها فرنسا إذا كانت مسؤولة عن إعادة هذين الوكيلين إلى الوطن أو عن عدم إعادتهما إلى الجزر. وجادلت فرنسا في البداية بأنه لما كان الثابت أنه لم يقع أي ضرر ولو ضرر معنوي فإنه ليس لنيوزيلندا حق في الحصول على أي تعويض. وأحالت نيوزيلندا إلى المادتين ١ و ٣ من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول فيما يخص الالتزام الناشئ عن إحدى المعاهدات والذي قضى، بعبارة جازمة فيما يبدو، بالإبقاء على الوكيلين قيد السجن في الجزيرة لمدة معينة. وغيّرت فرنسا لاحقاً موقفها وأقرت بإمكانية وجود ضرر معنوي بل وقانوني وبأنه ليس من الضروري أن يكون الضرر مادياً لكي يكون هناك انتهاك للالتزام ومن ثم مسؤولية^(٧).

٣٦- وأردف قائلاً إن مفهوم الضرر القانوني هو أساساً مفهوم الإيذاء (*injuria*) الذي أشار إليه سابقاً. وهو يتجاوز فكرة الضرر المعنوي. وقد رأت المحكمة، في سياق المعاهدة الثنائية، أن نيوزيلندا أصيبت بضرر ذي طابع معنوي وسياسي وقانوني، ومن ثم فإن فرنسا مسؤولة عن الانتهاك. وتجنببت إيذاء أي رأي مباشر بشأن المادتين ١ و ٣ لكن قرارها لا يوحى بوجود أي فرق منطقي بين المفهوم الضيق للضرر المعنوي والمفهوم المعتمد في المادتين ١ و ٣، أي تحمل المسؤولية عند انتهاك التزام. ومفهوم الضرر القانوني ليس مجرد ترديد بصيغة أخف لمفهوم الضرر المعنوي بل إنه مفهوم الإيذاء (*injuria*) المعتمد في المادتين ١ و ٣.

٣٧- ويمكن عرض المسألة بشكل آخر: إذ يمكن للدول أن تتفق على ترتيب التزامات بشأن أي موضوع وبأي شكل من الأشكال. ويمكن أن توافق على ألا تكون هناك مسؤولية إلا إذا ثبت وقوع الضرر، على أنه يمكن لها أيضاً أن توافق على أن تنشأ المسؤولية عن مجرد عدم امتثال دولة من الدول للالتزام بعينه كيفما كانت صيغته. وكلتا الحالتين ممكنتان. وواضح أنه يمكن للدول أن توافق صراحة على أن تفعل أو لا تفعل شيئاً بعينه وقد تقوم بذلك لأنه سيكون من الصعب جداً إثبات وقوع الضرر من جراء فعل بعينه. وعلى سبيل المثال، يمكن، في سياق توزيع الموارد المائية لنهر ما، أن يكون من الصعب إثبات وقوع الضرر، إلا أنه ينبغي توزيع حصص المياه وتوافق الدول على ألا تستقي من النهر سوى قدر معين. وهذا التزام. وليس هناك أي شرط ضمني بوجود وقوع

(٦) انظر الجلسة ٢٥٢٨، الحاشية ٣.

(٧) انظر القضية المتعلقة بالاختلاف بين نيوزيلندا وفرنسا بشأن تفسير أو تطبيق الاتفاقين المعقودين في ٩ تموز/يوليه ١٩٨٦ بين الدولتين والمتصلين بالمشاكل الناشئة عن قضية رينبو ووريور، القرار المؤرخ في ٣٠ نيسان/أبريل

١٩٩٠ (UNRIIAA, vol. XX (Sales No. E/F.93.V.3), pp. 215 et seq.).

ضرر ما فيما يخص الدول الأخرى إذا ما أخذت كمية مياه أكبر من الكمية المخصصة لها. وتحمل الدول في القانون الدولي المعاصر التزامات كثيرة ذات طابع خاص وليس هناك ما يبرر أن يلقي على عاتق الدول الأخرى عبء إثبات التعرض للضرر، بالإضافة إلى إثبات وقوع الانتهاك. ولو أننا فرضنا شرطاً عاماً يقضي بضرورة وقوع ضرر فيما يخص الالتزامات الدولية، لحول ذلك في الواقع كل المعاهدات إلى تعهدات مؤقتة يمكن للدول أن تتجاهلها إذا رأت أن ذلك التجاهل لن يسبب ضرراً مادياً للدول الأخرى. وسيلقي ذلك بعبء إثبات وقوع الضرر على عاتق الدول البريئة، الأمر الذي ليس له مبرر.

٣٨- وينطبق نفس الاستدلال على المادة ٣ ويتسم بالأهمية في ميدان حقوق الإنسان. ذلك أن عدم تعرض الدول الأخرى لأي ضرر محدد أو قابل للتحديد من جراء انتهاك التزام من التزامات حقوق الإنسان يعتبر أمراً يكاد يكون طبيعياً. وقد أقرت فرنسا بهذه النقطة في تعليقاتها وستستثني حقوق الإنسان من شرطها العام. بيد أن حقوق الإنسان لا تمثل المجال الوحيد الذي ينطبق عليه هذا الاستدلال. فهو ينطبق أيضاً في ميدان القانون الموحد، إذا تعهدت الدول مثلاً باعتماد نص معين كقانون موحد بشأن مسألة أساسية معينة. وهي لا تتعهد بجبر الضرر الذي يتعرض له أي شخص أو دولة بسبب عدم اعتماد نصها، بل تتفق بدلاً من ذلك على أن يتضمن القانون عنصراً معيناً. ويصدق ذلك أيضاً في ميدان نزع السلاح والمشاعات العالمية وحماية البيئة وغير ذلك. وهي مجالات تهتم فيها الدول بضمان الامتثال وليس فقط بتوزيع الخسائر في حالة عدم الامتثال. ومن ثم ينبغي رفض الاقتراح الداعي إلى إدراج شرط إضافي يتعلق بوجوب وقوع ضرر في المادة ١ أو ٣ أو ٤٠. على أنه لا ينبغي تحميل قرار رفض ذلك الاقتراح من المعاني أكثر مما يعنيه، ذلك أن كل ما يعنيه هو أنه لا يمكن اشتراط وقوع الضرر في كل قضية تشمل انتهاكاً لالتزام دولي.

٣٩- وهناك ثلاثة تحفظات هامة ينبغي إبدائها فيما يخص هذا الموقف ستحقق تقدماً كبيراً نحو إزالة المخاوف المشروعة للدول بشأن المطالبات الكيدية وتدخل الدول غير المعنية وغير ذلك. وقد أشار إليها في الفقرة ١١٧ من التقرير الأول. أولاً، يوجد حقاً بعض قواعد القانون الدولي، بل وربما الكثير منها، التي تعتبر الضرر أساسياً للالتزام. وهناك مثال مشهور هو المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم^(٨)، الذي وضع فيما يخص منع إلحاق الضرر ببيئة الدول الأخرى أو بمناطق خارج الولاية القضائية الوطنية. وأدرج شرط الضرر في الالتزام الأولي. غير أنه، حتى في الحالات التي لا يتم فيها ذلك، يمكن أن يرى أن مسألة الضرر مسألة يجب إدراجها في الالتزام الأولي. ولا يشكل ذلك شرطاً ثانوياً عاماً.

٤٠- وتتمثل النقطة الثانية في أن المسألة أثرت في إطار الالتزامات في مواجهة الكافة، غير أنها مختلفة عنها مع ذلك. ومسألة معرفة ما إذا كان الضرر يشكل عنصراً ضرورياً في القانون الدولي تظهر في العلاقات الثنائية بقدر ما تظهر في العلاقات المتعددة الأطراف تماماً، وعلى سبيل المثال في إطار التحكيم بشأن حادث رينبو ووريور^١. لهذا فإن اللجنة، باعتماد المادة ١، لا تتخذ موقفاً بشأن مسألة الدول المضرورة بصورة غير مباشرة تماماً

(٨) انظر الجلسة ٢٥٢٩، الحاشية ٧.

ولا بشأن الأضرار المتعددة التي تلحق مختلف الدول، التي هي مطروحة في الباب الثاني وسيتم النظر فيها. ونظراً لأنها مسألة منفصلة لن تتخذ بشأنها اللجنة أي موقف في الوقت الراهن.

٤١- وتتمثل النقطة الثالثة في أن اللجنة، إذ تقول إن الضرر لا يمثل شرطاً للمسؤولية، لا تؤكد بأي حال من الأحوال أنه لا يمت بصلة للمسؤولية. وهو يتصل بالمسؤولية من نواحي عديدة منفصلة تماماً عن احتمال أن تقتضي قاعدة أولية بعينها وقوع الضرر. وعلى سبيل المثال، من الواضح أن هناك صلة بين الضرر والتعويض - فمبلغ التعويض والشكل الذي ينبغي أن يتخذه التعويض مرتبطان ارتباطاً وثيقاً بالضرر الذي يمكن أن يكون قد وقع، وينطلق الباب الثاني من هذا الأساس. وبالمثل هناك صلة بين وجود أو عدم وجود ضرر حقيقي وبين التدابير المضادة التي يجب ألا تكون غير متناسبة. فإذا لم يلحق الدولة ضرر، فإن ذلك يشكل سبباً وجيهاً للحد من حقها في اتخاذ تدابير مضادة ما لم توجد ظروف خاصة.

٤٢- وبناءً على ذلك، فإنه من الأهمية بمكان ألا تُحمل التوصية أو الموقف الذي تتطوي عليه مشاريع المواد بأكثر مما ينبغي من المعاني. إن المواد تقدم فقط رأياً عاماً مؤداه تحميل الدولة المسؤولية إذا انتهكت التزاماً دولياً. وهذه مسألة واضحة وينبغي معالجتها كمسألة واضحة. ويمكن استخلاص نفس النتيجة فيما يخص عنصر الخطأ. ولم تجادل أية دولة في وجوب إضافة الخطأ كشرط. ويعتمد ذلك أيضاً على القاعدة الأولية الخاصة. وقد بينت الدانمرك ذلك بوضوح نيابة عن بلدان الشمال، في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول. وقد تشترط بعض القواعد الأولية ارتكاب خطأ بمعنى معين. وعلى سبيل المثال تنص اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها على وجود نية محددة لإلحاق الأذى بمجموعة إثنية في حد ذاتها أو تدميرها، ويشكل هذا بوضوح عنصر الخطأ. وستتضمن قواعد أخرى أشكالها الخاصة لما يشكل الخطأ لأغراض معينة. إن ما يريد قوله هو فقط أنه لا يوجد شرط عام للخطأ، وهي نقطة بينتها بصورة ممتازة اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان في القضية بين أيرلندا والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، المتصلة بالتعذيب والمعاملة اللاإنسانية أو المهينة في أيرلندا الشمالية^(٩). بيد أن قضايا المسؤولية هذه لا تفل بالمسائل المحددة للخطأ التي قد تنطبق فيما يخص قواعد معينة. ومن ثم فإن المادتين ١ و٣ مرضيتان بصيغتهما الحالية، لهذين السببين، إلا أنه ينبغي ألا يفهم من تأكيده سوى أن مسألتَي الضرر أو الخطأ تتصلان بالقواعد الأولية المحددة.

٤٣- وتتمثل مسألة المبدأ في ما إذا كان ينبغي أن تحدد المواد، الدول التي يتم تحميل المسؤولية إزاءها أو ما إذا كانت صياغة مفهوم المسؤولية بطريقة "موضوعية" تعتبر كافية لأغراض الباب الأول. وفي هذا الصدد، اقترحت فرنسا، في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول، إدراج عبارة "الدولة المضرومة" في آخر المادة ١ ثم اقترحت إعادة صياغة المادة ٤٠ بصورة دقيقة. وسيتم على اللجنة العودة إلى هذه المقترحات عند النظر في المادة ٤٠ في الدورة المقبلة. والنقطة الأولى التي ينبغي التشديد عليها هي أن مسؤولية الدول، كما

(٩) Council of Europe, Application No. 5310/71, *Ireland v. United Kingdom*, Report of the Commission adopted on 25 January 1976, *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, 1976, vol. 19 (The Hague, Martinus Nijhoff, 1977), at pp. 758 & 760.

هو متفق عليه عالمياً، لا تنحصر في الالتزامات الثنائية أو العلاقات الثنائية للمسؤولية. فعلاقة المسؤولية الناشئة عن إخلال بالتزام، إنما تنشأ أو يمكن أن تنشأ عن الإخلال بالتزام متعدد الأطراف أو ذي طابع عام .

٤٤- ويتمثل السؤال المطروح في معرفة ما إذا كان من الممكن مع ذلك أن تكون هناك مسؤولية مجردة بمعناها المعروف. ومن بين النقاط التي استند إليها تعليق الحكومة الفرنسية كون المادة ٤٠ تخلق فيما يبدو نوعاً من المسؤولية المجردة. ومن الأهمية بمكان ملاحظة أن اللجنة لم تقصد ذلك عندما قامت باعتماد المواد. والهدف من مشاريع المواد هو معالجة موضوع مسؤولية الدول وهي، فيما يخص الباب الأول، لا تقتصر على مسؤولية الدول إزاء دول أخرى. وكما توضح الفقرة ١٢١ من التقرير الأول، أرادت اللجنة أن تترك مسألة الكيانات الأخرى غير الدول التي يمكن لها أن تعتمد على هذه المسؤولية مفتوحة. ولا توجد في المصادر أية معلومات تفيد بأن مسؤوليات الدول إزاء أشخاص القانون الدولي بخلاف الدول، ستستند إلى أية شروط مختلفة. وفضلاً عن ذلك سيكون من الصعب التفكير في أية مسؤوليات دولية يمكن أن تتحقق لمصلحة كيانات غير الدول فحسب. وبترك الباب الأول عاماً إلى حد ما فيما يخص هذا الموضوع لم تُرد اللجنة أن تؤيد فكرة المسؤولية في الفراغ. فكما يتبين من الجزء المستشهد به في التعليق على المادة ٣ في الفقرة ١٢١، تشكل فكرة التزام الدولة دائماً فكرة ملازمة لحقوق الدول الأخرى والأشخاص الآخرين. وقال إنه في هذا الصدد يؤيد حذف النعت "غير موضوعية" الذي يصف لفظة "الحقوق" في هذا الجزء.

٤٥- واسترسل قائلًا إن نطاق الباب الثاني أضيق قليلاً من نطاق الباب الأول إذ إنه يتناول فقط حقوق الدول المضرورة. على أن هذا الفرق الطفيف جداً لا يسبب في رأيه أية صعوبة إذ لا يوجد أي مبرر للاعتقاد بأن الباب الأول كان سيصاغ بطريقة مختلفة لو كان نطاق الباب الثاني أوسع. وقد كان قرار قصر الباب الثاني على حقوق الدول المضرورة قراراً حكيماً إلا أنه في السياق الحالي، الذي يحق فيه للأفراد الاستناد إلى الالتزامات الدولية في إطار بعض آليات المعاهدات، ويحق فيه ذلك للمنظمات الدولية بمقتضى صكوكها التأسيسية، كما يحق ذلك أيضاً لكيانات أخرى، فلا شك أنه يكون من الأفضل ترك الباب مفتوحاً أمام غير الدول، كما فعلت اللجنة عن عمد، عند اعتماد الباب الأول^(١٠). وبالإضافة إلى التفسير الذي سبق تقديمه في التعليق على المادة ٣، يمكن عرض هذه النقطة في التعليق على المادة ١ أيضاً.

٤٦- ومضى قائلًا إنه لهذه الأسباب جميعها يوصي باعتماد المادة ١ بدون تغيير، رهناً بزيد من التمهيد لمسألة علاقتها بمفهوم "الدولة المضرورة" وفقاً لتعريفه الذي ورد في المادة ٤٠ والذي طُبق في الباب الثاني.

٤٧- وقد جاء في المادة ٢ أن كل دولة عرضة لاعتبارها مرتكبة لفعل غير مشروع دولياً يستتبع مسؤوليتها. وهذه مسألة بديهية تماماً لم ينكرها أحد مطلقاً، على حد علمه، في أي مكان. والواقع أن إنكارها سيكون إنكاراً لمبدأ المساواة بين الدول ولنظام القانون الدولي برمته. وفضلاً عن ذلك، لا تتناول المادة موضوع المسؤولية الدولية

(١٠) انظر الجلسة ٢٥٣٢، الحاشية ٩.

مباشرة وإنما تتناول إمكانية تحقق هذه المسؤولية. وهذا مثال على النزعة إلى المبالغة في التوضيح التي تشكل إحدى مشاكل مشاريع المواد. وقال إن هذه المادة غير ضرورية في رأيه ويمكن حذفها.

٤٨- أما المادة ٣ فهي هامة جداً للأسباب الهيكلية المبينة في الفقرة ١٣٤ من التقرير الأول ولأنها لا تنص على ضرورة وجود أي شرط آخر غير السلوك المتمثل في فعل أو امتناع يعزى إلى إحدى الدول ويشكل انتهاكاً لالتزام دولي كي يعتبر فعل تلك الدولة غير مشروع دولياً. وكما ورد في الفقرة ١٣٢، يوجد ما يبرر إدراج المادة ٣ قبل المادة ١. وفيما يتعلق باقتراح فرنسا، في التعليقات والملاحظات الواردة من الدول بشأن مسؤولية الدول، الداعي إلى إدراج إشارة إلى "الأفعال القانونية" - أو بالأحرى "الأفعال المشروعة" - في الفقرة الفرعية (أ)، قال إنه يعتقد أن الصيغة الحالية تغطي بالفعل الأفعال المشروعة وستكفي الإشارة إلى ذلك في التعليق.

٤٩- وأخيراً قد جرى التأكيد مراراً على الفكرة الواردة في المادة ٤، في مجال القانون الدولي، وذلك منذ فترة التحكيم بشأن قضية "الاباما"^(١١). وكما بينت المحكمة الدائمة للعدل الدولي في مناسبات عديدة، فإن وصف فعل ما بأنه يعتبر عملاً غير مشروع هو وظيفة يستقل بها القانون الدولي ولا تتوقف على وصف الفعل في القانون الوطني ولا تتأثر بوصف نفس الفعل بأنه يشكل عملاً مشروعاً بموجب القانون الوطني. وهذا لا يعني أن القانون الوطني لا يؤثر على وصف السلوك بأنه سلوك غير مشروع بل يمكن تماماً، على العكس من ذلك، أن يؤثر فيه من جوانب شتى. ولم يرد أي اقتراح يدعو إلى إدخال تغييرات على المادة، لهذا فإنه يوصي باعتمادها.

٥٠- واسترسل قائلاً إنه يقترح أن تقوم اللجنة، بعد المناقشة، بإحالة المواد من ١ إلى ٤ إلى لجنة الصياغة مع التوصية باعتماد المواد ١ و٣ و٤ بدون تغيير وحذف المادة ٢. وينبغي أن يطلب من لجنة الصياغة أيضاً أن تنظر في تغيير ترتيب المواد وتغيير عنوان الباب الأول.

٥١- السيد براونلي قال، بعد أن هنا المقرر الخاص على عرضه الدقيق جداً للمسألة الهامة قيد النظر، إن المواد من ١ إلى ٤ غير مثيرة حقاً للخلاف في رأيه. غير أن مسألة الضرر تشغله ويود أن يقول بضع كلمات تأييداً لاقتراح المقرر الخاص الداعي إلى عدم إدراج شرط منفصل بشأن الضرر. والصعوبة التي ينطوي عليها مفهوم الضرر لا تكمن في المعنى فحسب بل وكذلك في المفهوم. وكما بين المقرر الخاص، تعرف القواعد الأولية مضمون المسؤولية في كل حالة وإذا لم تتناول القواعد الأولية بعض التفاصيل الخاصة فإن من الضروري، خاصة في مجال الانتصاف، الرجوع إلى المبادئ العامة للقانون الدولي.

٥٢- واسترسل قائلاً إن اعتراضه على مفهوم الضرر ثلاثي الجوانب. أولاً، إن جعل الضرر شرطاً خاصاً سيسبب، بعد وقوع الفعل، التباساً فيما يخص القواعد الأولية التي لا تتضمن في معظم الأحيان شرطاً بشأن الضرر، لا سيما الضرر الاقتصادي أو المادي. ثانياً، بينت التطورات التي شهدتها القانون الدولي منذ الحرب العالمية الثانية

(١١) The Geneva Arbitration (The "Alabama" case) (United States of America v. Great Britain), decision of 14 September 1872 (J.B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, vol. 1), pp. 653 et seq.

أنه لا يمكن أن تكون هناك مسؤولية بدون دليل على وقوع ضرر خاص، لهذا فإنه يؤيد بقوة الاعتماد على المفهوم الأعم لـ "الأذى" (*injuria*) والدولة المضرورة. ثالثاً، أنه يخشى أن تخل المغالاة في التشديد على مفهوم الضرر بمفهوم الضرر المعنوي. وقال إنه يكرر باستمرار أن الاهتمام بمفاهيم جديدة نسبياً مثل الالتزامات في مواجهة الكافة ينحو إلى حجب فائدة المفاهيم الموجودة مثل الضرر المعنوي - على الأقل في ميدان حقوق الإنسان. وسيكون من المؤسف أن تتسبب اللجنة، ربما بطريقة غير مباشر في التقليل من أهمية الضرر المعنوي عن طريق تعزيز أهمية مفهوم الضرر.

٥٣- وأخيراً وفيما يتعلق بمفهوم "الخطأ" ليس من الواضح دائماً في اللغة الإنكليزية أن الخطأ (*culpa*) يشمل عنصر العمد (*dolus*). ومن ثم قد يكون من المفيد إلى حد ما استخدام عبارة (الخطأ أو العمد) في التعليق أحياناً. وفي الدراسات الأمريكية المتعلقة بالضرر، مثلاً، يتمثل الافتراض غير المكتوب عادة في أن كل فعل غير مشروع هو إهمال؛ على أن ذلك غير صحيح في معظم الأحيان وغير صحيح على الإطلاق أحياناً كما في قضية رينيو ووريور.

٥٤- السيد بامبو - تشيفوندا قال إنه هو أيضاً يشكر المقرر الخاص على عرضه. ويود، كرد فعل أولي، أن يؤيد اقتراح فرنسا المشار إليه في حاشية الفقرة ١٠٣، الذي رأت فيه أنه ينبغي أن يتحدث عنوان الباب الأول عن "أساس" وليس عن "منشأ" مسؤولية الدول، على أن يكون مفهوماً أن مصطلح "basis" سيجزم إلى الفرنسية بمصطلح "les fondements". أما فيما يخص عبارة "الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع دولياً" والاقتراح الوارد في الفقرة ٨٩(ب) والداعي إلى الاستعاضة عنها بـ "الدولة المخطئة" فقال إنه يتساءل عما إذا كان هذا المسلك يتمشى مع التوصية الواردة في الفقرة ١٢٦ والداعية إلى اعتماد المادة ١ بدون تغيير. ونظراً لضيق الوقت قد يكون من الأفضل إرجاء المسألة إلى الجزء الثاني من دورة اللجنة الخمسين الذي سيعقد في نيويورك.

٥٥- السيد إيكونوميدس قال إنه يؤيد تعليقات السيد بامبو - تشيفوندا بشأن استخدام عبارة "الدولة المخطئة". ولن يكون من المستصوب إجراء التغيير في الوقت القصير جداً المتبقي في الجزء الحالي من الدورة. أما فيما يخص بقية توصيات المقرر الخاص فقال إنه يوافق على الاحتفاظ بالمادة ١ وحذف المادة ٢ وتعديل عنوان الباب الأول. وأضاف قائلاً إنه يؤيد أيضاً اعتماد المادتين ٣ و ٤؛ إلا أنه ينوي اقتراح تغييرات في الصياغة في وقت لاحق.

٥٦- السيد ميليسكانو قال إن المقرر الخاص يستحق شكر اللجنة على إعداده وعرضه وثيقة مفيدة جداً توفر أساساً ممتازاً لاتخاذ قرار نهائي. ومضى قائلاً إنه على الرغم من موافقته مبدئياً على التوصيات الرئيسية للمقرر الخاص، يشاطر السيد بامبو - تشيفوندا والسيد إيكونوميدس شكوكهما بشأن عبارة "الدولة المخطئة"، كما أعرب عن تحفظاته بشأن الاقتراح الداعي إلى حذف المادة ٢. حقا إن المادة لا تضيف شيئاً جوهرياً إلى المادتين ١ و ٣ إلا أنه مقتنع بأن الشيء البديهي قد يكون من الأفضل أن يتم الإفصاح عنه. ففي بلده رومانيا مثلاً، حيث يشارك في الأعمال المتعلقة بإعداد الدستور الجديد، أثارت المادة التي تعلن أنه لا أحد فوق الدستور، عدداً مدهشاً من

المناقشات. ولا شك في أن المقرر الخاص على حق من وجهة النظر التقنية إلا أنه يود مع ذلك أن يسجل في المحضر تحفظاته فيما يخص حذف المادة ٢.

٥٧- السيد روزنستوك قال إنه يعتبر كافة النقاط التي أثارها الأعضاء الآخرون حتى الآن مسائل متعلقة بالصياغة. ولا تبرر أية واحدة منها اتخاذ إجراء آخر غير إحالة المواد من ١ إلى ٤ إلى لجنة الصياغة كي تنتظر اللجنة في تقرير لجنة الصياغة بشأنها في نيويورك.

٥٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن من الواضح أن الأعضاء الذين أشاروا إلى ضيق الوقت قد فعلوا ذلك نتيجة لسوء فهم. فمن المقرر حسب الجدول الزمني أن تواصل اللجنة نظرها في موضوع مسؤولية الدول بعد الظهر.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٤٧

يوم الخميس، ١١ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد براونلي، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد غالتسكي، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) (A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢))،

وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569)

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد دوغارد قال إنه يود من المقرر الخاص أن يشرح النهج الذي يقترح على اللجنة اعتماده فيما يتعلق بالمواد من ١ إلى ٤، علماً أنه اقترح الإبقاء على ثلاث منها، وحذف المادة ٢ (إمكان اعتبار أي دولة مرتكبة لفعل غير مشروع دولياً)، وإحالة النص إلى لجنة الصياغة. وفيما يتعلق بصكوك أخرى، ارتئي عدم استصواب تعديل النص الحالي. وسأل المقرر الخاص عما إذا كان يؤيد هذا الرأي فيما يتعلق بالمواد التي يتعين الإبقاء عليها أم ما إذا كان مستعداً للنظر في صياغة مقاطع معينة صياغة أفضل. ومن جهته، فهو يرتئي إعادة صياغة بعض المقاطع، ولكن مع عدم المساس بالمبادئ المعتمدة. وقال إنه غير متأكد من أن هذه المسألة هي من اختصاص لجنة الصياغة وحدها. وبين أنه يتعين على أعضاء اللجنة البت في ذلك.

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

٢- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أقر بأن هذه المشكلة تعني في الواقع اللجنة بكاملها. وبين أن الفريق العامل الذي يرأسه السيد سيما قد وافاه بإرشادات فيما يتعلق بالمدى الذي ستذهب إليه اللجنة في إعادة النظر في النص، سواء من حيث المبادئ أو من حيث الصياغة.

٣- فمن حيث المبادئ، يبدو واضحاً أن بعض أحكام مشاريع المواد تقتضي إعادة النظر فيها، إما لأنها أثارت خلافاً حاداً أو سوء تفاهم، كما في حالة المادة ٢٢ (استنفاد سبل الانتصاف المحلية)، أو لأن هذه الأحكام قد فات أوانها أو تم التشكيك في صحتها في قرارات لاحقة، كما في حالة المادة ٨ (تحميل الدولة تصرفات أشخاص يعملون في الواقع لحسابها) التي لا تتضمن أية إشارة إلى احتمال ادعاء دولة ما، لاحقاً، المسؤولية عن القيام بفعل لا يمكن في غير ذلك إسناده إليها. وقد حدث هذا الاحتمال في قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين في طهران، مما حدا بمحكمة العدل الدولية إلى إعلان هذا المبدأ، الذي ينبغي بالتالي إدراجه في مشروع المواد.

٤- وفيما يتصل بالمبادئ التي ما فتئت اللجنة تؤيدها لما ترى فيها من إنصاف أو لأنها قد وردت مراراً في قرارات لاحقة، مما يجعل احتمال العدول عنها أمراً غير وارد - وهي حال مشاريع مواد معينة - فمن الممكن على الأقل افتراض عدم وجوب تعديلها ما لم يوجد سبب وجيه لذلك. وأضاف المقرر الخاص أنه يؤيد، بالطبع، نصاً لائقاً وموجزاً قدر الإمكان؛ لذلك فقد اقترح إيجاد صيغة أخرى يستعاض بها عن عبارة "الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دولياً"، وهي عبارة ثقيلة للغاية وترد ما لا يقل عن ٢٠ مرة في النص. وهو لا ينوي، في هذا الصدد، تعديل المبادئ، أي المضمون؛ فالأمر يتعلق بالمصطلحات فقط، أي بالشكل. وبإمكان لجنة الصياغة أن تتفق على صيغة مثل "الدولة المسؤولة"، تتيح إزالة الصعوبة التي ذكرها السيد ميليسكانو (الجلسة ٢٥٤٦) الذي قال إن الصياغة الحالية قد يكون لها مدلول سلبي ينطوي على عنصر خطأ - وهو ليس الحال بالضرورة من منظور المسؤولية بمفهوم المادة ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً). فالهدف إذن هو التوصل إلى إقامة توازن، أي إعادة صياغة النص في ضوء ما حدث من تطورات عبر السنوات العشرين إلى الثلاثين الماضية، مع الحرص على الاتساق وحسن الصياغة، دون إعادة النظر في مصطلحات اعتاد عليها خبراء القانون الدولي. وبعض هذه المصطلحات غير مناسب بوجه خاص وقد يثير الاعتراض عليها اضطراباً، حيث إنها باتت تشكل جزءاً من القانون نظراً لكثرة استخدامها. إلا أنه، إذا ما كان ثمة سبب وجيه لتغييرها، فيجب تغييرها وهو، على ما يبدو، ما تريده اللجنة.

٥- السيد روزنستوك قال إن من غير المستصوب، بالفعل، تعديل نص قائم، إلا أنه ليس ثمة ما يمنع ذلك، إذا كان ثمة أسباب وجيهة لفعله وإذا لم يكن هذا النص قد أصبح ذا حرمة نظراً للاستشهاد به مراراً وتكراراً. وليس من شيء يمنع تحسينه من أجل زيادته وضوحاً وتيسير قراءته.

٦- السيد دوغارد أشار إلى معيار الخطأ، فقال إنه يفهم أنه قد تم الاتفاق على أنه، إذا ما أريد الإبقاء على المادة ١٩ (الجنايات الدولية والجنح الدولية) ومفهوم المسؤولية الجنائية للدولة، فينبغي معالجة مسألة الخطأ بوصفها شرطاً عاماً، وبالتالي، بحث مسألة النية الجرمية في سياق مسؤولية الدول. وقد أحييت هذه المسألة إلى الفريق العامل، إلا أنه، نظراً لعدم إشارة المقرر الخاص إلى الالتزامات في مواجهة الكافة، واقتراحه استبعاد شرط الخطأ في المرحلة الراهنة، استفسر السيد دوغارد عما إذا كان المقرر الخاص قد نظر في إمكانية استحداث فئة مستقلة للمسؤولية فيما يتعلق بهذه الالتزامات.

٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن من الواضح أن أعضاء اللجنة منقسمون بشأن المادة ١٩ وبشأن مسألة معرفة ما إذا كانت المادة المذكورة تتناول جرائم حقيقية أم لا. وقال إن بعض الأعضاء يؤيدون المبدأ المبين في الفقرة ٢ من المادة ١٩، مع عدم اتفاقهم بالضرورة على صياغتها، ويفسرون بالأحرى هذا المفهوم بأنه فعل غير مشروع بالغ الخطورة. ويعترض أعضاء آخرون على المادة ١٩، مع إقرارهم بإمكانية وجود التزامات إزاء المجتمع الدولي بمجمله وبوجوب التفريق، لأغراض مختلفة، بين أكثر الأفعال غير المشروعة خطورة وغيرها من الأفعال، سواء فيما يتعلق بدرجة جسامة الانتهاك وأثره في الدول، أو بالنسبة لفئات الدول التي قد تعترض عليه أو تقدم شكوى بشأنه أو تطالب بوقفه أو التعويض عنه. إلا أنه يمكن القول إن ثمة اتفاقاً على ضرورة إدراج هذه الفروق في نظام لمسؤولية الدول، حتى في حال مواصلة الأعمال المتعلقة بكيفية التصرف. وفي الحالة الراهنة للقانون الدولي والعلاقات الدولية، لا يوجد سوى عدد ضئيل جداً من أعضاء اللجنة مستعدين للنظر في إمكانية التجريم الحقيقي للدول على تصرفاتها بحيث تترتب على هذه التصرفات نتائج قد تعتبر جزاء. وبين المقرر الخاص أنه لا يستبعد، مع ذلك، أن يفرض مفهوم الجريمة المستحقة العقاب هذا نفسه مستقبلاً. وقال إنه ينبغي في المرحلة الراهنة، إذا ما أدرج المفهوم في مشروع المواد، إعادة النظر في مواد معينة من الباب الأول، بما فيها المادتان ١ و ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً)، حيث أن من الواضح أنه لا يمكن تصور جريمة ما دون المعيار العام للخطأ - وهي ليست بالضرورة حالة المسؤولية. وأثناء المداولات، لم يُطْلَ المقرر الخاص النظر في هذا العنصر، الوارد ذكره في الفقرات من ١٠٨ إلى ١١٨ من تقريره الأول عن مسؤولية الدول (A/CN.4/490 و Add.1-7) كي لا يدخل في موضوع من شأنه أن يحدث انقسامات ولأن ذلك لم يبدُ له ضرورياً في الوقت الراهن، غير أنه لم يغلق الباب أمام هذه الفكرة مستقبلاً.

٨- وفيما يتعلق بالالتزامات في مواجهة الكافة، فإن المداولات التي دارت في الفريق العامل الذي رأسه السيد سيما قد أظهرت أن أحكام المواد من ١ إلى ٤ يجري تطبيقها، أي كانت طبيعة الالتزام - التزام في مواجهة الكافة، أو قاعدة من القواعد الآمرة، أو أية قاعدة أخرى - الذي كان موضع الانتهاك. وبالتالي فإن هذه الأحكام واجبة التطبيق، سواء كان الالتزام ثنائياً أم متعدد الأطراف ومحدوداً أم التزاماً في مواجهة الكافة. وعليه فإن المناقشة بشأن هذه النقطة ينبغي ألا تؤثر في هذه المواد.

٩- ويأمل المقرر الخاص أن يتفق أعضاء اللجنة، في مستهل الجزء الثاني من الدورة في نيويورك، بناء على مناقشة موجزة للغاية، على إحالة المواد الأربع إلى لجنة الصياغة. وحتى الآن، فالرأي الذي طرحه ليس رأي شخصي، بل هو الرأي الذي أسفرت عنه المداولات المكرسة لهذا الموضوع داخل الفريق العامل. وهو يرغب مع ذلك في العودة إلى نقاط معينة طُرحت في ذلك الحين.

١٠- ففما يتعلق بمشكلة المصطلحات التي أشار إليها السيد إيكونوميدس والسيد ميليسكانو والسيد بامبو - تشيفوندا، والتي تطرحها الصيغة الفرنسية لعبارة "الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دولياً" (*État auteur du fait internationalement illicite*)، يلاحظ أنه لا ترد في المادة ١ إشارة صريحة إلى مفهوم الخطأ، ولكن المفارقة أن هذا المفهوم متضمن في العبارة المستخدمة في النص الفرنسي. وهذه المشكلة غير مطروحة في النص الإنكليزي، حيث أن كلمة "wrongful" ليس لها بالضرورة المدلول الأزدرائي الذي لكلمة "faute" وبإمكان لجنة الصياغة أن تنظر في هذه المسألة وتدرس إمكانية استخدام عبارة "الدولة المسؤولة" التي لها ميزة تجنب أي مدلول سلبي ولها في الوقت نفسه ميزة الاقتضاب.

١١- ومن جهة أخرى، يرى المقرر الخاص أن الخبرة المكتسبة في مجال القانون الدستوري الداخلي هي خبرة قيّمة من زاوية الأعمال المتصلة بمسؤولية الدول، وهو ما لاحظته السيد ميليسكانو بحق في الفريق العامل. وأكد أن القانون الدولي هو بالتأكيد مؤسسة مستقلة ذاتياً لا تعتمد على أي نظام من نظم القانون الداخلي ولكن لا يمكن فصلها عما اكتسبته البشرية من خبرة في ميدان القانون الداخلي. ولئن كان يتعين على اللجنة أن تتوخى الحذر في شأن التماثل، فلا بد مع ذلك من ملاحظة أن القانون الدولي يستعير باستمرار من القانون الداخلي، لا سيما على صعيدي التقنيات والمصطلحات. واستدرك المقرر الخاص قائلاً إنه لا يتفق مع السيد ميليسكانو فيما خلص إليه من نتائج؛ فأولاً، لم تكلف لجنة القانون الدولي بوضع دستور دولي، بل وحتى إذا كانت قد كلفت بذلك، يكون من الغريب وضع صك من هذا القبيل بناء على مخالفة الدول الأعضاء المنضمة إليه للقواعد الأولية التي يتضمنها. إن الدور الطبيعي لدستور ما هو وضع قواعد يتعين على الموقعين عليه أن يتقيدوا بها، وليس دوره مراعاة الحالة غير الطبيعية التي تشكلها مخالفة تلك القواعد. ثم إن التذكير بأن الدول كافة يحكمها القانون الدولي هو أمر يمس نقطة أساسية. فمن المهم بالطبع أن يُنص في الفقرة الأولى من مشروع الإعلان بشأن حقوق الدول وواجباتها، الذي اعتمدته اللجنة^(٤)، على أن دول العالم كافة تشكل مجتمعاً يحكمه القانون الدولي. إلا أن هذه فرضية مصوغة في الديباجة - وليست مبدأ معلناً صراحة في مادة من المواد - تؤكد على أساسها في موضع لاحق مفهوم المساواة بين الدول. أما مسؤولية الدول فلا تشكل، هي، سوى جانب واحد من جوانب القانون الدولي، بل إنه ليس أهمها. وعليه فلا ضرورة للتذكير، في نص متعلق بأحد المكونات الفرعية للقانون الدولي، بهذه المسألة التي تشكل أساس القانون الدولي في جملته. وعلاوة على ذلك، تتخذ هذه المسألة معناها التام في سياق المساواة بين الدول، ولكن ليس في سياق مسؤولية الدول. وإن القول بأن كل دولة "يمكن" اعتبار أنها ارتكبت فعلاً غير مشروع دولياً يستتبع مسؤوليتها الدولية هو أمر يميل إلى الحطّ من قدر الفكرة النبيلة المتمثلة في المساواة بين أشخاص القانون. وهو يرى بالتالي أنه إذا ما تقرر إضافة ديباجة إلى مشروع المواد، ففي هذه الديباجة ينبغي التذكير بهذه المسألة ويمكن كذلك بسط هذه الفكرة في التعليق، إلا أن ليس هناك ما يبرر إدراجها في نص مشروع المواد ذاته.

١٢- السيد ميليسكانو قال إنه لن يصر على هذه الفكرة إن لم يؤيدها أحد غيره. وفيما يتعلق بعبارة "الدولة المسؤولة" فإن الموقف المشترك لأعضاء اللجنة الناطقين بالفرنسية هو أنها، ربما ليست الحل الأفضل، حيث إنه يمكن، في حالات معينة، ارتكاب فعل غير مشروع دون أن يستتبع مسؤولية مرتكبه عنه، إذ إن ثمة مادة خاصة تحدد الشروط التي يمكن فيها لمرتكب فعل غير مشروع أن يُحَلَّ من مسؤوليته. وقال إن هذه المسألة معقدة وينبغي النظر فيها ملياً.

١٣- السيد إيكونوميدس هنا المقرر الخاص على تقريره الأخير، الذي قال إنه ذو جودة عالية جداً، وأعرب عن استعداده للعمل بالتوصيات التي يقدمها إلى اللجنة.

١٤- وتناول تباعاً مشاريع المواد المعروضة فيه، فقال إن المادة ٢ تبدو له غير ضرورية إطلاقاً. وهو يترتب حذفها. إلا أنه، نظراً لأن حذفها قد يساء فهمه، فيستحسن شرح أسباب ذلك في التعليق.

١٥- وقال إنه يمكن انتقاد المادة ٣ من حيث الشكل. وذكر بأنه لا يتعين فقط أن يُنسب التصرف الذي يشكل فعلاً أو امتناعاً إلى الدولة وفقاً لأحكام القانون الدولي، على نحو ما تنص عليه الفقرة الفرعية (أ)، بل يتعين أيضاً تقدير مخالفة الالتزام الدولي المشار إليه في الفقرة الفرعية (ب) في ضوء القانون الدولي، وهو ما ليس مذكوراً صراحة. وأوصى بصياغة هذه المادة على النحو التالي:

"ترتكب الدولة فعلاً غير مشروع دولياً بمقتضى القانون الدولي:

(أ) إذا أمكن تحميل الدولة تصرفاً يتمثل في عمل أو امتناع عن عمل؛

(ب) إذا كان هذا التصرف يشكل انتهاكاً للالتزام دولي على الدولة".

١٦- وفيما يتعلق بالمادة ٤، قال السيد إيكونوميدس إنه لا بد من الافتراض أن القانون الداخلي هو الذي ينبغي أن يكون متمشياً مع أحكام القانون الدولي وأن يستمد الحلول منه، وليس العكس. هذا الاعتبار ليس موضعاً على نحو كاف في الجملة الثانية من هذه المادة. فيمكن الاستعاضة عنها بالصيغة التالية الأكثر حياداً: "لا يرجح القانون الداخلي في هذا الشأن على القانون الدولي". وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الصياغة تتماشى مع المقترح الأول المقدم من المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو أغو^(٥).

١٧- وفيما يتعلق بتردد اللجنة في وصف الدولة المرتكبة لفعل غير مشروع دولياً، أقر بأن عبارة "الدولة المخطئة" مثقلة بالمدلولات، لكن عبارة "الدولة المسؤولة" ليست، هي أيضاً، مرضية تماماً. ويمكن، بالفرنسية، استخدام عبارة "État mis en cause" وأكد أن لجنة الصياغة ستجد حلاً مناسباً لهذه المشكلة.

١٨- وأشار إلى ملاحظة أدلى بها السيد دوغارد، فقال إنه ليس متيقناً من ضرورة وجود أحكام خاصة تتعلق بالخطأ.

١٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن التعديلات التي اقترحها السيد إيكونوميدس مقبولة تماماً. وستفيد منها لجنة الصياغة التي ستجتمع عند استئناف الدورة في نيويورك.

٢٠- وفي نهاية مناقشة شارك فيها السيد روزنستوك والسيد كانديوتي والسيد كروفورد (المقرر الخاص) والسيد كوسوما - أنمادجا، اقترح الرئيس على اللجنة إحالة مشاريع المواد من ١ إلى ٤ إلى لجنة الصياغة.

وقد اتفق على ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١٠/١٦

(٥) انظر الجلسة ٢٥٢٣، الحاشية ٩.

الجلسة ٢٥٤٨

يوم الجمعة، ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨، الساعة ١٠/٠٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد أدو، السيد إيكونوميدس، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد بيليه، السيد تيام، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيبولفيدا، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد كاندوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات (تابع) * (A/CN.4/483, sect. B) و A/CN.4/491 و Add.1-6^(١)

و A/CN.4/L.563 و Corr.1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع) *

دليل الممارسة (تابع) *

مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤

١- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه سيسألف مناقشته لمشروع المبادئ التوجيهية (الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/12) بمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤، وعنوانه "موضوع التحفظات"، الذي ينص على ما يلي: "يمكن أن يتناول التحفظ واحداً أو أكثر من أحكام معاهدة أو، بشكل أعم، الطريقة التي تنوي الدولة أن تنفذ بها مجمل المعاهدة". وهو يرى أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ أهم كثيراً من مشاريع المبادئ التوجيهية التي تم بحثها حتى الآن، وقد تترتب عليه آثار عملية.

٢- وكما أشار في العرض الذي قدمه (الجلسة ٢٥٤١)، فقد أغفل الإشارة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ إلى المنظمات الدولية، التي من البديهي أنها معنية كذلك. وعليه، ينبغي إدراج عبارة "أو المنظمة الدولية التي أبدت التحفظ" بعد عبارة "التي تنوي الدولة".

• استئنافاً للجلسة ٢٥٤٥.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- وبين أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ مهم للأسباب التالية: تُعرّف اتفاقيات فيينا التحفظ من حيث غرضه، أي من حيث هو بيان يرمي إلى استثناء أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من المعاهدة في تطبيق تلك الأحكام على الدولة أو المنظمة الدولية التي أبدت التحفظ. وقال إنه قد جرى نقاش كثير في ما صدر من وثائق بشأن عبارة "أحكام معينة" وبشأن ما إذا كان يمكن لبيان لا يتعلق بحكم محدد أو أحكام محددة، بل بمجمل المعاهدة، أن يسمى تحفظاً. وبين أن تلك المسألة قد حُلّت في الواقع العملي منذ زمن طويل بطريقة تحيد نوعاً ما عن النص الحرفي لتعريف فيينا لكنها تتمشى مع روحه، وذلك من خلال ممارسة ما قد يسمى تحفظات "شاملة" أو "مستعوضة"، أي تحفظات لا تشير إلى أحكام محددة من معاهدة بل، بشكل أعم، إلى الطريقة التي تنوي الدولة أو المنظمة الدولية التي أبدت التحفظ أن تنفذ بها مجمل المعاهدة. وأوضح أن استخدام تحفظات من هذا القبيل أمر شائع للغاية: فهي قد تُعنى بالظروف التي تنفذ الدولة في ظلها أو لا تنفذ معاهدة ما، أو قد تتعلق بفئات معينة من الأشخاص الذين تحرمهم من الانتفاع بمزايا المعاهدة، أو باستثناء أراض معينة من مجمل المعاهدة. وفي هذه الحالات كافة، لا يتعلق التحفظ بأحكام معينة من المعاهدة، بل بأثر المعاهدة بالنسبة للدولة التي أبدت التحفظ. وعلى حد علمه، فإن تحفظات من هذا النوع، وهي لا تتعدى بضعة تحفظات أوردها في الفقرة ٣٧ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11، لم تُثر اعتراضات في حد ذاتها، شريطة ألا يكون التحفظ متعارضاً مع غرض المعاهدة. وهذه بالطبع مسألة تتعلق بصحة التحفظ، لا بتعريفه. وأعرب عن أمله في أن يقصر أعضاء اللجنة ملاحظاتهم على هذه المسألة الأخيرة.

٤- وستكون اللجنة قد اتبعت نهجاً رسمياً إلى حد مفرط، في تفسيرها لاتفاقيات فيينا، إذا لم تتصدّ لممارسة شائعة من المتصور أنها قد تسبب مشكلة إذا ما قررت دولة ما التذرع بتعريف فيينا حرفياً، على نحو يتعارض مع روحها؛ فعلى سبيل المثال، إذا ما حاجت دولة ما بأن خبراء قانونيين معينين يعترضون على فكرة إمكانية أن يشير تحفظ ما إلى معاهدة في مجموعها إذا ما تم النظر إلى التحفظ على أساس تعريف فيينا، وهو أمر لا يعتبره مرضياً للغاية. وارتأى عدم تغيير ذلك التعريف، بل تفسيره فقط على ضوء الممارسة. لذلك فهو يرى أن تعتمد اللجنة صياغة على غرار صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤.

٥- السيد هافنر قال إنه يفضل نهجاً وقائياً لا يضع في اعتباره سوى صكوك قائمة بالفعل. وقال إن القانون الدولي يجب أن يكون قائماً على الوقائع. وقال إن ذلك يفضي به إلى إثارة عدد من الشكوك التي تساوره بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤. وبين أن المقرر الخاص نفسه قد أكد المشكلة التي يمكن أن تثيرها هذه المسألة. وفسر الاقتراح الذي قدمه المقرر الخاص (الجلسة ٢٥٤١) والداعي إلى إدراج بند عام يتعلق بالالتزام بأن يكون التحفظ متمشياً مع اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وألا يكون متصلاً فقط بالمبدأ التوجيهي ١-١-٣، بل، أن يكون فوق كل ذلك متصلاً بمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤، وأن ينطوي على محاولة لإزالة مشاكل معينة مطروحة بصدده. وهو يرى أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ غير مقبول. وإذا كان هدف القانون الدولي يتمثل في إرساء أساس لعلاقات دولية مستقرة ويمكن التنبؤ بها وأن يقلل مما تتصف به من تعقيد وعدم يقين، فإن أمثال تلك التحفظات المشار إليها في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ ليس من شأنها أن تحقق هذا الغرض؛ بل بالعكس، إذا قامت الدولة بإبداء تحفظ من هذا القبيل، فإن الأطراف الأخرى في المعاهدة لن تعرف البتة ما هي الالتزامات التي تتقيد بها الدولة التي أبدت التحفظ وما هي أحكام المعاهدة التي يجب على تلك الدولة أن تتحمل مسؤولية الإخلال بها.

٦- وأضاف أن مثل هذه التحفظات تتم عن قدر من النفاق من جانب الدول، المستعدة لقبول معاهدة ما بينما ترفض في الوقت ذاته التقيد بالالتزامات الناجمة عنها. وعلى الرغم من كون دولة ما طرفاً في معاهدة دون الوفاء بالالتزامات الناشئة عن تلك المعاهدة قد يكون له أثر تربوي على تلك الدولة، فلن يسهم ذلك في إيجاد علاقات دولية يمكن التنبؤ بها. ويبيّن أن تحفظ النمسا على اتفاقية حظر استخدام تقنيات التغيير في البيئة لأغراض عسكرية أو لأية أغراض عدائية أخرى^(٢)، وهو التحفظ الذي أشار إليه المقرر الخاص في الفقرة ٣٧ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11، وقد ورد فيه أن "تعاونها في إطار هذه الاتفاقية لا يمكن أن يتعدى الحدود التي يقرها وضع الحياد الدائم"، ولكن لا أحد يعرف المضمون الدقيق لوضع الحياد الدائم. ومن هنا يأتي الطابع الغامض للالتزامات التي التزمت بها النمسا.

٧- وقد حدث بالفعل حالات أظهرت عدم إمكان جواز مثل هذه التحفظات. فأولاً، عُرضت حالات على المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بحث فيها النطاق العام، أو "المستعرض" للتحفظات. وبالطبع، قد يقال إن سبب ذلك يرجع إلى مجرد صياغة المادة ٦٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، لكنه يرى أن المادة ٦٤ تعكس ما هو قائم في القانون الدولي. وثانياً، فإن عدداً من الدول، لا سيما بعض الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، قد اتخذت موقفاً مناهضاً لهذه التحفظات. وعلى سبيل المثال، فقد قامت هذه الدول بطريق الاشتراك فيما بينها بصياغة إعلان أرسلته كل منها منفردة يفيد أن التحفظ الذي قدمته المملكة العربية السعودية لدى انضمامها إلى الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري هو تحفظ غير مقبول نظراً لطابعه العام. وينص ذلك التحفظ، في جزئه المعارض عليه، على ما يلي: " [...سوف] تنفذ أحكام [الاتفاقية المذكورة أعلاه]، شريطة ألا تتعارض هذه الأحكام مع مبادئ الشريعة الإسلامية"^(٣). وصدرت تصريحات مماثلة تتعلق بتحفظات مشابهة. وبناء على ذلك، فهو يرى أنه قد بات من الممارسات الدولية الحديثة أن التحفظات "المستعرضة" بالمعنى المقصود في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ غير جائزة في القانون الدولي، ولا يعتقد أنه ينبغي إعطاء الانطباع بأنها تحظى بأي قدر من التأييد.

٨- السيد إيكونوميدس قال إنه، على الرغم من أن المقرر الخاص قد بين ما هي الممارسة الدولية المتبعة في هذا المجال، فإن السيد هافنر قد طرح بحق عدداً من المشاكل. ففي حين أن الجزء الأول من مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤، الذي ينص على أن التحفظ "يمكن أن ينصب على واحد أو أكثر من أحكام المعاهدة"، يردد ما جاء في تعريف التحفظ، فإن الجزء الثاني، الذي يشير إلى "الطريقة" التي تنوي الدولة أن تنفذ بها مجمل المعاهدة، جديد. وقال إن هذه "الطريقة" يجب أن تكون محدودة؛ فبغير ذلك لا يصبح التحفظ تحفظاً بل إعلاناً تفسيرياً. ونظراً لأن الغرض من وضع دليل ممارسة لمساعدة الدول هو إساءة المشورة إليها، فقد يحسن أن يؤكد الدليل على أن الدول يجب عليها أن تتجنب وضع تحفظات عامة أو غامضة وأن تحدد بأكبر قدر من الوضوح القيود التي تعتزم تطبيقها على المعاهدة. ويبيّن أن التحفظات العامة من النوع الذي ذكره السيد هافنر غير قابلة للتطبيق وتدخل

(٢) انظر Multilateral Treaties... (الجلسة ٢٥٤٢، الحاشية ٣)، ص ٨٧٨.

(٣) المرجع نفسه، ص ١٠٠.

عنصراً من عدم الاستقرار على العلاقات الدولية، لعدم قدرة الأطراف الأخرى على أن تعرف تماماً ما هو نوع التعهدات التي تعتزم الدولة الالتزام بها. وقال إن التحفظات العامة حقيقة واقعة، ولكن يجب جعلها أكثر تقييداً وأقل عمومية.

٩- السيد روزنستوك قال إن المتحدث السابق قد طرح مسألة مثيرة للاهتمام باقتراحه إسداء المشورة للدول في صياغة تحفظاتها. ويسره ملاحظة أن السيد إيكونوميدس لا يخالف الرأي القائل بأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ هو تجسيد معقول للوضع القائم حالياً. وإن كون التحفظات من النوع المشار إليه في النص المذكور تتعارض في بعض الحالات مع غرض المعاهدة ومقصدها لا يعني سوى أن التحفظات ذات الطابع الأكثر تحديداً على معاهدة معينة قد تكون متعارضة مع غرض تلك المعاهدة ومقصدها. وبيّن أن ممارسة المؤسسات الأوروبية بمقتضى أحكام المادة ٦٤ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لا تعني سوى أنه، عندما يكون ثمة التزام محدد بتحديد القانون، لا يتم الوفاء بهذا الالتزام عندما تعتقد المؤسسات المعنية بوجوب تحديد أحكام القانون، لكنها لا تصر على ذلك في بعض الحالات، بينما تصر في حالات أخرى على وجود خلل بسبب عدم تحديد أحكام القانون. وبيّن أن ذلك لا يضع قاعدة عالمية تحظر التحفظات فيما يتعلق بالطريقة التي تعتزم بها الدولة تنفيذ أحكام معاهدة ما. فبعض التحفظات قد تكون من الغموض بحيث يتعذر فهمها، وقد يكون ثمة تحفظات أخرى متعارضة مع غرض المعاهدة ومقصدها، إلا أن ذلك لا ينطبق على ذلك النوع من التحفظات أكثر مما ينطبق على التحفظات المتصلة بحكم أو أكثر من أحكام المعاهدة، وإن كان ذلك أكثر احتمالاً. وبالتالي، فعلى الرغم من تقبله فكرة أن يُشار على الدول بعدم إبداء تحفظات من النوع الأول وتحذيرها بأن هذه التحفظات قد تثير مشاكل، فهو لا يعتقد بصحة الاستنتاج القائل بأن مثل هذه التحفظات تعتبر غير جائزة في حد ذاتها أو أنها لا تشكل جزءاً من نمط سلوك الدول الذي تسعى اللجنة حالياً إلى تنظيمه. وأبدى رغبته في أن يظل مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ تماماً على ما هو، ولاحظ أنه قد يكون واحداً من الأحكام التي قد ترغب اللجنة في الإدلاء ببعض التعليقات عليها.

١٠- السيد بيليه (المقرر الخاص) بيّن أنه لم يتحدث عن تحفظات عامة بل عن تحفظات "مستعضة". وقد يكون بعضها عاماً، إلا أن بعضها الآخر ليس كذلك. وقال إن السيد هافنر قد أثار مسألة صحة التحفظات وليس تعريفها. وبيّن أن جواز التحفظات "المستعضة" هي مسألة تتعلق بقانون المعاهدات. وطلب إلى الأعضاء أن يضعوا في اعتبارهم أن المناقشة ليست عن الصحة، بل عن التعاريف.

١١- السيد ميليسكانو قال إنه متفق تماماً على أن الطريقة التي صيغ بها المبدأ التوجيهي ١-١-٤ تعكس ممارسات الدول في مجال التحفظات. وقال إنه يؤيد هذا النص، رهناً بتضمينه تعليقاً مناسباً.

١٢- وقال إن رأي السيد هافنر مصيب؛ ولكن على نحو ما بيّنه المقرر الخاص، يجب القبول بأنه قد أُبدى تحفظ؛ ومع مراعاة المثال الذي ساقه السيد هافنر، فإنه يجب على الدولة أن تبدي اعتراضاً على التحفظ. وإذا كان التحفظ من العموم بحيث لا يسع الدول الأخرى قبوله، فما عليها إلا أن تمارس حقها في الاعتراض عليه. وغني عن البيان، أن التحفظ الذي يُعترض عليه على هذا النحو لا يكون له أثر قانوني في العلاقات بين الدول المعارضة عليه والدولة التي أبدته. ولا يترتب على هذه الحالة أي خطر ما دامت المبادئ الأساسية لاتفاقيات فيينا تطبق.

١٣- وفيما يتعلق بالنقطة التي أثارها السيد روزنستوك، فلم تناقش اللجنة ما إذا كانت ستضاف تعليقات إلى دليل الممارسة. فإذا ما تقرر أن يضم تعليقات، فهو يؤيد أن يكون هناك شرح لكل تعريف. وليس ثمة ما يمنع اللجنة من تضمين التعريف عددا من العناصر التفسيرية بغية إرشاد الدول في مجال تطبيق التحفظات. وعليه، ينبغي أن يظل نص مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ على ما هو عليه، وينبغي للجنة أن تنتظر في المشورة أو التفسير الذي يجب أن يتضمنه التعليق.

١٤- السيد دوغارد قال إنه قد يكون من الأمور البالغة الصعوبة من الناحية العملية التمييز بين تعريف التحفظ وقبوله. فإذا كان ثمة من الأدلة ما يوحي بأن فئة معينة من البيانات الصادرة عن جانب واحد غير مقبولة، فمن المؤكد وجوب استبعاد هذه الفئة من تعريف التحفظ. وأضاف أنه غير مقتنع بأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ يجسد بدقة ممارسات الدول. وقال إن دولا كثيرة قد قدمت اعتراضات شبيهة بالاعتراض الذي ذكره السيد هافنر على تحفظات غامضة وعامة بلا داع. ويمكن القول بالتالي إن ممارسات الدول ليست واضحة المعالم وإن ثمة نطاقاً للتطوير التدريجي كبديل عن تقنين الممارسات الحالية. ولا بد من التشكك في صلاحية الدولة لإدراج تحفظات شاملة؛ وينبغي للجنة، في بحثها عن إجابة، أن تكون مستعدة للتعمق إلى درجة أبعد مما ذهبت إليها الأحكام الحالية لاتفاقيات فيينا. وعلى وجه العموم، يلزم دراسة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ دراسة متأنية قبل أن تقره اللجنة.

١٥- السيد هافنر قال إنه يدرك جيدا التمييز بين جواز التحفظات وتعريفها، وإنه لم يُشر قط إلى أن البيانات المشار إليها في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ ليست تحفظات. فأشكاه هو في استخدام كلمة "يمكن" التي تجعل من غير الواضح ما إذا كان مشروع المبدأ التوجيهي يشير إلى تعريف التحفظات أم إلى جوازها.

١٦- وردا على السيد روزنستوك، قال إنه يجب مراعاة ممارسات الدول من جميع جوانبها، بما فيها جانب الاعتراضات، التي قد لا تكون موجهة فقط إلى التحفظات الجائزة في إطار مفهوم اتفاقيات فيينا، بل أيضا إلى تحفظات ذات نوع مختلف تعتبر غير جائزة. وقال إنه قد استشهد بصياغة اعتراض الاتحاد الأوروبي بغية توضيح هذه النقطة.

١٧- السيد سيما قال إنه يعتقد أن المناقشة قد أخذت تواجه صعوبات بسبب ما أسماه نهج المقرر الخاص في "قراءة قائمة الطعام": فقد عُرِضت على اللجنة قائمة مأكولات شهية، لكنه قيل لها ألا تُعنى إلا بتهجنتها وقواعدها النحوية وأن تمتنع عن تذوق أي من الأطباق. فما يبعث على الإحباط هو أن يتم التركيز على التعريف في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤، ولكن مع تجاهل ما يثيره من مشاكل. وقال إن فكرة وضع تعريف للتحفظات يشير فقط إلى الحالات التي هي في حد ذاتها غير جائزة هو أمر لا يقبله العقل. وبين أن الطريقة التي تنوي الدولة أن تنفذ بها مجمل المعاهدة يمكن، في بعض الحالات، أن تكون غير جائزة لكونها عامة أو شاملة أكثر مما ينبغي، وهو رأي كان قد أبداه سابقا بصدد التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان. لكن الحالة تختلف إذا ما بينت الدولة، مثلا، وجوب تفسير معاهدة ما في ضوء حكم محدد بوضوح من أحكام دستورها.

١٨- السيد ميكولكا قال إنه يشاطر المقرر الخاص قلقه بشأن البيانات العامة التي ترمي إلى بيان كيفية قيام الدولة بوضع معاهدة ما في مجموعها موضع التنفيذ. وقال إنه متفق على وجوب دراسة ما يترتب على هذه البيانات من آثار قانونية والنظام الذي يسري عليها. لذلك فهو لا يرى ما يدعو إلى الاعتراف بها مسبقاً بوصفها تحفظات في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤، حيث إنها لا تندرج بالضرورة في نطاق التعريف. ويشير التعريف الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ إلى استثناء أو تعديل الأثر القانوني لأحكام "معينة" في إحدى المعاهدات. والذي يستفاد من ذلك "بمفهوم المخالفة"، هو أن التحفظ يجب ألا يرمي إلى استبعاد أو تعديل الأثر القانوني للمعاهدة في مجموعها. وفي هذا الشأن، يبدو أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ متناقض مع تعريف فيينا. غير أن المقرر الخاص قد وجه النظر بحق إلى وجود منطقة غامضة في القانون تستدعي مزيداً من البحث.

١٩- السيد كروفورد قال إنه متفق تماماً مع السيد سيما والسيد ميكولكا. ويبين أن المناقشة ينبغي ألا تكون مقصورة على التعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ دون بعض الإشارة إلى النتائج المترتبة على تعريف بيان معين بأنه تحفظ. وقال إن وضع نظام موحد للتحفظات قد يعني ضمناً أنه يمكن، إلى حد ما، السماح ببيانات معينة مشكوك فيها. وحث المقرر الخاص على المضي قدماً على أساس وجوب معالجة مسألة القبول. وفي أي حال، فلا بد في نهاية المطاف من بحث العلاقة بين التعاريف المعتمدة وجوهر مشاريع المبادئ التوجيهية.

٢٠- السيد ميليسكانو قال إنه، حتى لو أغفلت اللجنة أية إشارة إلى التحفظات العامة في دليل الممارسة، فستواصل الدول إبداء هذه التحفظات لأن اتفاقيات فيينا لا تحظر سوى التحفظات التي تكون متعارضة مع غرض المعاهدة ومقصدها أو التي تكون محظورة صراحة. لذلك ينبغي منع الدول من ممارسة هذا الحق.

٢١- السيد غالتسكي دعا إلى ضرورة إجراء مناقشة أطول كثيراً وأكثر تفصيلاً قبل أن يتسنى للجنة البت في وجوب أو عدم وجوب تصنيف بيانات معينة بوصفها تحفظات. وقال إنه يوجد لديه انطباع بأن المقرر الخاص يميل إلى توسيع نطاق مسألة محل التحفظات بحيث تشمل أوسع نطاق ممكن من البيانات الصادرة عن الدول من جانب واحد بصدد المعاهدات. وقال إنه غير مقتنع بأن هذه هي الطريقة المناسبة لمعالجة الموضوع. ويبين أنه ينبغي للجنة أن تعترف بأن التحفظات لا تشكل بأي حال النوع الوحيد مما يمكن إصداره من بيانات من جانب واحد.

٢٢- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إن الأعضاء الذين يخشون من أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ من شأنه أن يضيف بطريقة ما شرعية على التحفظات العامة قد استندوا في حجتهم إلى أن هذه البيانات لا تشكل تحفظات بموجب نظام فيينا، مستشهدين بالحكم المتعلق بالتعارض مع غرض المعاهدة ومقصدها. وبذلك فهم يقرّون بأنها تشكل تحفظات، وإن كانت تحفظات ذات نوع غير جائز.

٢٣- وقال إنه يدرك أن الأعضاء قد يجدون من المحيط حرمانهم من تذوق الطعام في الوقت الراهن، ولكن من دون هذا الانضباط ربما يجدون من المغربي تذوق عدد أكبر مما ينبغي من الأطباق في وقت واحد. وقال إنه من المعقول البدء بالتعاريف بدلاً من التورط في مجادلات غير مجدية.

٢٤- وهو متفق مع السيد هافنر على أن كلمة "يمكن" غير موفقة. وأكد أنه لم يكن يقصد بها أن تؤدي أي معنى من معاني الإجازة أو الموافقة. فما كان يعنيه هو أن إصدار دولة أو منظمة دولية بياناً من جانب واحد تبين فيه

الطريقة التي تعتزم بها وضع مجمل المعاهدة موضع التنفيذ هو أمر ينبغي اعتباره تحفظاً. وأي بيان من هذا القبيل يكون خاضعاً لنظام التحفظات ويجب بالتالي أن يكون متوائماً مع غرض المعاهدة ومقصدتها. وإذا ما تخلت اللجنة عن فكرة وضع تعريف على غرار ما هو مقترح في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤-١، فسيعني ذلك أن تحفظات من قبيل التحفظ الذي أبدته المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وإيرلندا الشمالية بشأن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية^(٤)، وهو التحفظ المشار إليه في الفقرة ٣٧ من الوثيقة ILC(L)/INFORMAL/11 and 12، هي تحفظات غير جائزة، ومن الواضح أن الحالة ليست كذلك. وهو يعتقد، خلافاً للسيد هافنر، أن تحفظ النمسا المشار إليه في الفقرة ذاتها هو أيضاً سليم ومثال نموذجي لكثير من التحفظات "المستعرضة" الأخرى المشروعة. وهي، وإن لم تكن مشمولة بنص اتفاقيات فيينا، فإن إسقاطها من دليل الممارسة سيمثل حالة من حالات النزعة المحافظة المفرطة.

٢٥- وأشار إلى أن السيد كروفورد قد قال إنه ينبغي النظر الآن في مسألة الجواز. والواقع أن هذا يعتبر بمثابة وضع العربة أمام الحصان. فلتقدير ما إذا كانت التحفظات جائزة أم لا، فإنه لا بد أولاً من تحديد ما إذا كان يمكن تصنيفها على أنها تحفظات.

٢٦- السيد بامبو - تشيفوندا قال إن العلاقة بين تعريف التحفظ وقبوله ليست عرضية أو وهمية، بل هي علاقة يجب وضعها في الاعتبار في جميع الأوقات. ولا ينبغي للجنة أن تقدم للدول دليلاً للممارسة يغفل تذكيرها بالتزامها بالامتثال لأحكام اتفاقيات فيينا. وبين أنه يجب وضع كامل النظام الذي أرسته هذه الاتفاقيات في مقدمة دليل الممارسة ليكون إطاراً مرجعياً دائماً. إلا أنه قد تم التسليم بذلك في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤-١. واقترح جعله أكثر وضوحاً بأن تضاف إليه، في نهاية المبدأ التوجيهي، عبارة "شريطة أن يتم بذلك الحفاظ على غرض المعاهدة ومقصدتها". وقال إنه سيحجم عن إقرار المبدأ التوجيهي إن لم تُدرج فيه هذه العبارة.

٢٧- السيد براونلي قال إن المقرر الخاص قد أوضح أن المؤشرات المحددة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤-١ لا تتوخى معالجة مسألة صحة التحفظات. غير أن صياغة المبدأ التوجيهي وكونه يندرج في إطار "تعريف التحفظات"، إلى جانب افتراض وجود نهج منظم أتبع في ترتيب المبادئ قد يفضي بالقارئ إلى افتراض احتواء المبدأ على شروط أولية لصحة التحفظات مستترة في إطار التحفظات الممكنة التي عرضها المقرر الخاص. وبين أن المشكلة الحالية ليست في التوصل إلى اتفاق على الفقرة بين أعضاء اللجنة، بل في عبث لجنة الصياغة على النص المناسب، ببيان أنه، إلى جانب مسألة التعريف في حد ذاته، فإن هدف الصياغة - وهو هدف هام - هو توضيح نطاق دليل الممارسة.

٢٨- السيد كروفورد قال إنه موافق على هذه الملاحظات وليس لديه اعتراض على إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤-١ إلى لجنة الصياغة. غير أنه ينبغي عدم المغالاة في التحدث عن المدى الذي تجاوزت به ممارسات الدول تعريف التحفظ الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وقال إن ثمة دولاً كثيرة يساورها قلق شديد

(٤) المرجع نفسه، ص ١٣٠ و United Nations, Treaty Series, vol. 999, p. 287.

بشأن التحفظات المزعومة التي تستثني في الواقع من نطاق المعاهدة كل ما قد تعتبره الحكومة منافياً لدستور الدولة أو لأخلاقيها الدينية. وهذه الدول ليست مستعدة للتخلي عن حجة محتملة مستمدة من أحكام اتفاقيات فيينا بتمسكها سلفاً بأن جميع التحفظات "المستعرضة" التي من هذا القبيل هي تحفظات متفقة مع التعريف الوارد في الاتفاقيات المذكورة. وأعربوا عن رغبتهم في رؤية كيفية أعمال نظام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ فيما يتعلق بالتحفظات "المستعرضة". لذلك فإن الاتفاق على إحالة هذه المسألة إلى لجنة الصياغة يجب ألا يمس هذه النقطة الجوهرية، التي لا يمكن إخفاؤها تحت بند التعريف.

٢٩- السيد إيكونوميدس قال إنه يعترض على ما تم من تمييز بين التعاريف من ناحية وصحة التحفظات من الناحية الأخرى. ففي حالة وجود تعاريف، يمكن إبداء تحفظ عام يبين الطريقة التي تعتزم الدولة أن تطبق بها اتفاقية ما، ولا يمكن أن يقال عن تحفظ من هذا القبيل إنه غير صحيح. وقد أظهرت المناقشة أن بعض التحفظات "المستعرضة" تعتبر جائزة. فقد ضرب مثال على ذلك بحالة تحفظ المملكة المتحدة على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وعليه يمكن للتحفظ أن يستبعد تطبيق جميع أحكام معاهدة ما، ولكن فقط بالنسبة لفئات معينة من الأشخاص، وأن يبقى مع ذلك صحيحاً تماماً.

٣٠- غير أن بعض التحفظات العامة تعتبر غير جائزة لسببين، أولهما أنها ليست تحفظات حقيقية، حيث إنها لا تفرض قيوداً، والثاني أنها تبلغ من الغموض حداً يتعذر معه على الأطراف الأخرى في المعاهدة معرفة موضوع التحفظات. إن تحفظات من هذا القبيل لا يمكن تطبيقها عملياً. وينبغي للجنة أن توجه الدول التي تطبق اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بأن تحدد لها بدقة التحفظات "المستعرضة" التي تعتبر صحيحة والتحفظات التي لا تعتبر صحيحة. وإذا ما أحيلت هذه المسألة إلى لجنة الصياغة، يجب منحها صلاحية معالجة هذه المسألة الجوهرية والنظر بعناية في العناصر المكونة للتحفظ "المستعرض" بغية إدراجها في نص مناسب.

٣١- السيد روزنستوك قال إن التعليقات التي أدلى بها المتحدث السابق تبين أن هذه المسألة قد تحال إلى لجنة الصياغة. غير أنه ينبغي توخي الحذر في اقتراح إخضاع التحفظات "المستعرضة" لمعايير مختلفة عن المعايير السارية على جميع التحفظات، وهي أن يكون متعارضاً مع غرض المعاهدة ومقصدها أو أن يكون غامضاً أكثر مما ينبغي أو محظوراً صراحة بمقتضى أحكام المعاهدة، وما إلى ذلك. وقال إن تركيز الاهتمام على التحفظات "المستعرضة" لا يكون عملية مفيدة إذا ما تجاوز ملاحظة أنها تميل، بحكم طبيعتها ذاتها، إلى إثارة مشاكل معينة. وبين أن ممارسات الدول في قبول تحفظات من هذا القبيل منذ بدء نفاذ اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لا تترك سوى مجالاً قليلاً للمحاجة بأن قبولها يتنافى مع فحوى الاتفاقية حسبما تفهمها الدول. وقال إنه لا يعرف أية حالة رفضت فيها إحدى الدول تحفظاً لكونه "مستعرضاً"؛ فالدول ترفض التحفظات لكونها غامضة أو عامة أكثر مما ينبغي. ومن الأمثلة على ذلك تحفظ المملكة المتحدة على العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية فيما يتعلق بالأفراد والمحتجزين من العسكريين. وثمة حالات أخرى قبلت فيها الدول بوضوح تحفظات "مستعرضة".

٣٢- السيد سرينيفاسا راو قال إن المحك ليس، في نهاية المطاف، في موضوع التحفظ وأسلوبه، بل فيما إذا كان متوافقاً مع الهدف الأساسي للمعاهدة ومعاييرها الأساسية. وعندما تقوم الدول، لدى قبولها معاهدة ما، بعرض موقفها بشأن الطريقة التي ستضع بها المعاهدة موضع التنفيذ، كثيراً ما تنور ثمة شكوك بشأن ما إذا كانت تبدي

بذلك تحفظاً أم إعلاناً تفسيرياً، وليس بشأن ما إذا كان البيان مقبولاً أم لا. ومن البديهي أن واضعي المعاهدات التي تتناول أهدافاً اجتماعية عامة لم يتوقعوا أنه، لدى توقيع المعاهدة، ستُحل المشاكل كافة. فعندما تقول الدول، مع قبولها الفحوى الأساسية لمعاهدة، إنها ترغب في تنفيذ المعاهدة بطريقة معينة، يثور السؤال عما إذا كان ذلك البيان يشكل، في الواقع، تحفظاً أم لا. وقال إنه لا يوافق على أن مجرد الإدلاء ببيان من هذا القبيل يجعله مقبولاً بطريقة تلقائية.

٣٣- السيد ميكلوكا قال إنه صحيح، على نحو ما ذكره السيد روزنستوك، أن بعض الإعلانات العامة الصادرة من جانب واحد قد رُفضت على وجه التحديد لكونها غامضة أكثر مما ينبغي. لكن هذه تماماً هي المشكلة: فجانِب اليقين، واشتراط أن يكون التحفظ إعراباً عن نية محددة تحديداً جيداً وواضحة، يجب أن يكون جزءاً من تعريف التحفظات. فلماذا ينبغي لإعلان غير مفهوم إطلاقاً أن يعتبر بصورة آلية تحفظاً؟ ولكن قد يمكن اعتباره إعلاناً تفسيرياً وفقاً لما اقترحه السيد سرينيفاسا راو.

٣٤- إن ملاحظات المقرر الخاص قد أوضحت الآن أن صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ هي عكس ما كان يريد قوله، حيث كان يقصد أن جميع الإعلانات الغامضة التي من هذا القبيل، ينبغي دراستها على ضوء الشروط السارية على التحفظات. وهذا صحيح، إلا أنه هو نفسه قد يذهب أبعد من ذلك ليقول إن المسألة الحقيقية تتمثل في تحديد ماذا سيحدث لو أن دولة ما أدلت ببيان عام عن الطريقة التي تعتزم بها تنفيذ معاهدة ما. والواقع أنه ينبغي تجنب المبادرة إلى تسمية البيان تحفظاً منذ البداية.

٣٥- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه يبدو أن أعضاء اللجنة متفقين على أن الإعلانات "المستعرضة" يمكن أن تشكل تحفظات؛ وكل ما يطلبه هو أن يتم تحديد ذلك في دليل الممارسة. وبين أن هذه هي أخطر مسألة اكتشف هو أن تعريف التحفظات الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ قد أغفلها. وقال إن السيد إيكونوميديس قد وجه النظر إلى حالتين لا يمكن فيهما اعتبار هذه الإعلانات تحفظات، وهما: عندما تكون إعلانات تفسيرية، وعندما تكون على درجة كبيرة من الغموض. وعلى الرغم من صحة ذلك، فهو لا يزال مقتنعاً بأن مسألة القبول لها أثر في ذلك.

٣٦- وهو يتفق مع السيد براونلي على وجوب التصدي في دليل الممارسة للمسألة موضوع البحث. غير أنه لا يعتقد بوجوب إحالة النص إلى لجنة الصياغة مشفوعاً بشروط، مثل مطالبتها بأن تعيد النظر في كامل نظام التحفظات. وعلى أي حال، فقد وعد اللجنة بأنه سيرعرض عليها مشروعاً للمبدأ التوجيهي ١-١-٩، الذي سيكون بنداً من البنود التي تبدأ بعبارة: "مع عدم المساس"؛ وعليه، فأياً كانت الصياغة التي سيتقرر اعتمادها بالنسبة لمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤، فإنها لن تُحل بأي حال من الأحوال بصحة التحفظات أو الإعلانات التفسيرية. وخلاصة القول، فهو يعتقد بوجود اتفاق عام على الجوهر داخل اللجنة، إلا أن ثمة ما يدعو إلى تعديل صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤، الذي يسبب قدراً من سوء التفاهم.

٣٧- السيد هافنر قال إن هذه هي تماماً النقطة التي كان يسعى إلى شرحها. فالمسألة الأساسية، كما بينها السيد ميكلوكا، هي معرفة ما إذا كان كل تصريح يُراد به تغيير نطاق الالتزامات والحقوق الناشئة عن أحكام معاهدة ما، يُعد تحفظاً. وقال إن لديه بعض الشكوك في ذلك. فمثلاً، إذا كانت معاهدة ما قد حظرت جميع التحفظات، لكن

إحدى الدول أبدت تحفظاً يقصد به تغيير الالتزامات الناشئة عن أحكام المعاهدة، ولم ترد الأطراف الأخرى على ذلك إلا بالصمت، فماذا يكون الوضع؟ هل أبدي تحفظ؟ هل أبرم اتفاق ضمنى فيما بين الدول؟ هذه المشكلة تكمن وراء نص مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤؛ وتعريف التحفظات عامة، ولا بد من إيجاد حل لها.

٣٨- السيد إيكونوميدس قال إنه ربما ينبغي تغيير عنوان مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٤ من "موضوع التحفظات" إلى "التحفظات المستعرضة" أو "التحفظات العامة". وربما يمكن أن يظل نص المبدأ التوجيهي على ما هو عليه بصياغته الراهنة، على أن يضاف إليه في نهايته عبارة: "شريطة أن تكون هذه التحفظات مستوفية لشروط اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩". وأخيراً، ربما ينبغي أن يشير النص إلى وجوب أن يكون التحفظ واضحاً بما يكفي لتمكين الأطراف الأخرى من معرفة كيف سيكون تطبيق أحكام المعاهدة محدوداً في الواقع. وإذا ما صيغ هذا المبدأ التوجيهي على هذا النحو فسيكون أداة مفيدة.

٣٩- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه لا يتفق مع السيد إيكونوميدس في التغيير الثاني الذي اقترحه، لأن الإشارة إلى ضرورة استيفاء التحفظات للشروط المنصوص عليها في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ستدرج في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٩. وقال إنه يمكنه قبول تعديل العنوان على النحو الذي اقترحه السيد إيكونوميدس، لكنه يرى أن هذا الأمر تختص لجنة الصياغة بالاضطلاع به.

٤٠- وهو مندهش من موقف السيد هافنر. فالفقرة الفرعية (أ) من المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تنص على أنه يجوز للدولة أن تبدي تحفظاً ما لم "تخطر المعاهدة هذا التحفظ". فكيف يمكن القول إذاً إن التحفظ ليس تحفظاً؟ بل إنه تحفظ تنص الفقرة الفرعية (أ) من المادة ١٩ تحديداً على أن المعاهدة تحظره. فالقول بأن التحفظ لا يعتبر تحفظاً إذا كان محظوراً هو النظر إلى المشكلة نظرة خاطئة، وهو يعني القول بأن كون شيء تحفظاً بالذات، فإنه لا يمكن تطبيقه لأن معاهدة ما تحظره. لكن تعديل تعريف التحفظ بسبب حظر إبداء التحفظات سيكون أمراً غير مناسب إطلاقاً. فحتى إذا كانت معاهدة ما تحظر التحفظ، فإنه يظل تحفظاً رغم ذلك - تحفظاً محظوراً، ولكنه مع ذلك تحفظ.

٤١- إلا أنه يبدو أن بعض أعضاء اللجنة يرون أنه إذا كان التحفظ محظوراً، فهو ليس بتحفظ. وقد قيل إنه إذا كان التحفظ غامضاً في رأي طرف آخر، فإنه لا يكون تحفظاً وقد ضرب مثال التحفظ السعودي على الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري. وقال إنه غير موافق على ذلك: فهو تحفظ بالتأكيد، لكنه تحفظ غير جائز. بيد أنه يعرب عن امتنانه للسيد هافنر على تقديمه لهذا المثال الممتاز على التحفظ غير الجائز.

٤٢- السيد هافنر قال إنه قد ذهب أبعد من مجرد القول إن التحفظ غير جائز؛ فقد بين أنه قد طبق بوصفه تحفظاً غير جائز، وهذا يطرح السؤال عما إذا كان يظل حينئذ من الممكن تسمية التحفظ تحفظاً. وإذا ما قبلت الدولة تحفظاً يتعارض مع غرض المعاهدة ومقصدها، فهل يعني ذلك أن الدولة قد عدلت المعاهدة، ربما على نحو مخل بإجراء محدد من إجراءات التعديل؟ في هذه الحالة، هل يظل من الممكن تسمية التحفظ تحفظاً، مع أنه تحفظ غير مقبول يطبق على الرغم من طابعه غير القانوني؟

٤٣- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه يرى أنه يمكن ذلك.

٤٤- الرئيس قال إنه، إنه إذا لم يسمع أي اعتراض، سيعتبر أن اللجنة ترغب في إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ إلى لجنة الصياغة، علماً بأن اللجنة ستضع في اعتبارها كل التعليقات التي أبدت أثناء الجلسة.

وقد اتفق على ذلك.

٤٥- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه، نظراً لضيق الوقت، يفضل إرجاء عرض مشاريع المبادئ التوجيهية المتبقية إلى بداية الجزء الثاني من الدورة المقرر عقده في نيويورك.

٤٦- السيد غالتسكي قال إنه يؤيد هذا الاقتراح لأسباب عملية. ولا شك أن أي عرض يقدم في هذه الجلسة سيتعين تقديمه مجدداً في نيويورك بغية إعادة تذكير الأعضاء به بعد انقطاع سيدوم عدة أسابيع.

٤٧- الرئيس أجاب على سؤال طرحه السيد إيكونوميدس، فأكد للجنة أن مشاريع المبادئ التوجيهية التي لم يُبت فيها بعد، بما فيها المبدأ التوجيهي ١-٩، ستناقش في الجزء الثاني من الدورة المقرر عقده في نيويورك قبل إحالتها إلى لجنة الصياغة.

برنامج اللجنة وإجراءاتها وأساليب عملها، ووثائقها

(A/CN.4/483, sect. G)

[البند ٨ من جدول الأعمال]

توصيات فريق التخطيط إلى اللجنة

٤٨- الرئيس دعا الأعضاء إلى النظر في توصيات فريق التخطيط الواردة في الوثيقة ILC(L)/PG/1 وأوضح أنه غير مطلوب من اللجنة في الوقت الراهن النظر في الفصل العاشر من مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين.

ألف- توصيات خاصة بالدورة الحالية للجنة

تمثيل اللجنة في مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية

اعتمدت التوصية.

برنامج عمل الجزء الثاني من الدورة الحالية للجنة

اعتمدت التوصية.

باء- توصيات خاصة بالدورات المقبلة للجنة

إتاحة تقارير المقررين الخاصين قبل دورة اللجنة

اعتمدت الاقتراحات والتوصيات.

موعد الدورة الحادية والخمسين ومكان انعقادها

٤٩- السيد هافنر قال إن غالبية أعضاء اللجنة، في ردهم على استبيان، قد أعربوا عن تأييدهم لعقد دورة من جزأين في عام ١٩٩٩. وسأل لماذا لا يتجلى هذا الرأي في توصيات فريق التخطيط.

٥٠- الرئيس قال إن فريق التخطيط قد واجه حالة وجدت فيها اللجنة أن لديها ميزانية من أجل عقد دورة مدتها ١٢ أسبوعاً في عام ١٩٩٩ شريطة أن تكون الدورة مستمرة. لذلك فهي توصي بأن تكون الدورات اللاحقة على دورة عام ١٩٩٩ دورات من جزأين مدتها ١٢ أسبوعاً. وربما ينبغي النظر في التوصيتين الثانية والثالثة لفريق التخطيط معاً في إطار الفرع باء.

موعد ومكان انعقاد الدورات اللاحقة على دورة ١٩٩٩

٥١- السيد روزنستوك قال إن ما فهمه عما دار في فريق التخطيط هو أن الأعضاء الذين يؤيدون عقد دورة على جزأين، وهم يشكلون الأغلبية، قد أقرروا بصعوبة عقد دورة على جزأين في عام ١٩٩٩؛ وأنه، في الوقت ذاته، اتفق الأعضاء الذين كانوا مترددين في هذا الشأن على أنه من المعقول والمناسب طلب انعقاد دورة على جزأين في عام ٢٠٠٠. وهو يرى أن اتخاذ هذين القرارين في آن واحد وكونهما معاً قرارين نهائيين، هما أمران ينبغي أن يتجليا في جملة ثانية تضاف إلى التوصية بشأن موعد الدورة الحادية والخمسين ومكان انعقادها، وتنص على ما يلي: 'يوصي فريق التخطيط كذلك بأن تستغرق دورة عام ٢٠٠٠ اثني عشر أسبوعاً وأن تعقد على جزأين، يُعقد كلاهما في جنيف.'

٥٢- السيد بيليه قال إنه غير مستعد لتأييد فريق التخطيط في ما قدمه من توصيات ما لم يتلق تأكيداً رسمياً بأن تتخذ اللجنة في نهاية الدورة الجارية قراراً نهائياً بشأن شكل الدورة الثانية والخمسين ومدة انعقادها. ودعا إلى وجوب مقاومة الابتزاز الذي تتعرض له اللجنة عاماً بعد عام بخصوص الاعتمادات المالية.

٥٣- السيد دوغارد اقترح بحث هذه المسألة في الجزء الثاني من الدورة الذي سيعقد في نيويورك، ولكن، إن أمكن، ليس في الأسبوع الأخير من الدورة، لاحتمال نقص التمثيل.

٥٤- السيد يامادا أشار إلى برنامج العمل المقترح للجزء الثاني من الدورة المقرر عقده في نيويورك والمذيل بتوصيات فريق التخطيط. وتساءل عما إذا كان عقد جلستين كافياً للجنة الصياغة كي تكمل القراءة الأولى لما أُحيل إليها من مشروعات مواد بشأن منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة.

٥٥- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) وافق على أنه قد يكون من المفيد أن يتاح للجنة الصياغة مزيد من الوقت لبحث مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة كيما يكون لديها بعض العمل المنجز لعرضه على اللجنة السادسة.

٥٦- السيد بيليه قال إن ليس لديه اعتراض على أن يتاح للجنة الصياغة مزيد من الوقت لبحث موضوع منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة، شريطة أن تعقد الجلسات الإضافية بعد انعقاد الجلسات المخصصة

لموضوع التحفظات على المعاهدات. وأشار في هذا الصدد أن النصوص المحالة إلى لجنة الصياغة في إطار هذا الموضوع الأخير مشفوعة بتعليقات، في حين أن الأمر ليس كذلك فيما يتعلق بمشاريع المواد المتعلقة بالمنع.

٥٧- الرئيس قال إن برنامج العمل المقترح إرشادي فقط ويمكن تعديله. وبعد فترة وجيزة من النقاش الإضافي بشأن موضوع موعد انعقاد الدورات اللاحقة على دورة ١٩٩٩ ومكانها وشكلها، شارك فيه السيد غالتسكي والسيد إيكونوميدس، قال إنه يعتبر أن اللجنة ترغب في اعتماد توصيات فريق التخطيط، علماً بأن اللجنة سوف تتلقى بعض التأكيدات بشأن المسائل المتعلقة بالميزانية خلال الجزء الثاني من الدورة الذي سيعقد في نيويورك وأنه سيُتخذ قرار بشأن الدورة الثانية والخمسين، إن أمكن، في وقت مبكر من الجزء الثاني من الدورة.

٥٨- السيد روزنستوك قال إنه ينبغي للجنة ألا تطلب إلى سلطات الميزانية أن توافيها بأرائها بل أن تحيطها علماً بما قرره هي.

وقد اعتمدت التوصيات المتعلقة بموعد الدورة الحادية والخمسين ومكان انعقادها وموعد ومكان انعقاد الدورات اللاحقة على دورة ١٩٩٩ على أساس الفهم الذي عرضه الرئيس.

اختتام الجزء الأول من الدورة

٥٩- بعد تبادل المجاملات المعتادة، أعلن الرئيس اختتام الجزء الأول من الدورة (جنيف).

رُفعت الجلسة الساعة ١٢/٤٠

المحاضر الموجزة للجلسات من ٢٥٤٩ إلى ٢٥٦٤،

المعقودة في نيويورك من ٢٧ تموز/يوليه إلى ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨

الجلسة ٢٥٤٩

يوم الإثنين، ٢٧ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/٢٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد إيكونوميديس، السيد إيلويكا، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برفو، السيد كاباتسي، السيد كاتيك، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية

١- السيد كروفورد قال إنه مثّل اللجنة لمدة يومين في مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية الذي عُقد في روما في الفترة من ١٦ حزيران/يونيه إلى ١٧ تموز/يوليه ١٩٩٨. واعتمد المؤتمر بتوافق الآراء نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية^(١) الذي يفوق كثيرا توقعات لجنة القانون الدولي، مما يثبت أن الحقائق نفسها تتغير. وحيث إن الهدف من أعمال اللجنة لم يكن التدوين وإنما إنشاء مؤسسة جديدة، فقد اكتفى السيد كروفورد بعرضه على الحاضرين تطور الأفكار القانونية المتعلقة بهذا الموضوع، فضلا عن إسهام لجنة القانون الدولي في هذا الميدان. ولا تكون اللجنة قد زكّت بذلك نتيجة أعمال المؤتمر هذه، وإنما تكون قد أعربت عن عدم اعتراضها عليها.

٢- السيد لي (أمين اللجنة) قرأ مشروع القرار الذي اعتمده مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية للإعراب عن امتنانه للجنة القانون الدولي. وقال إن تأمين الخدمات الفنية لمؤتمر روما قد تم بواسطة موظفي شعبة التدوين الذين يؤمّنون الخدمات لاجتماعات اللجنة.

التحفظات على المعاهدات (تابع) (A/CN.4/483, Sect. B، وA/CN.4/491،
وAdd. 1-6^(٢)، وA/CN.4/L.563 وCorr.1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)

دليل الممارسة (تابع)

٣- الرئيس دعا المقرر الخاص لموضوع التحفظات على المعاهدات إلى عرض مشاريع المبادئ التوجيهية الثلاثة التي لم يُنظر فيها بعد، وهي مشاريع المبادئ التوجيهية ١-١-٥ و١-١-٦ و١-١-٧.

٤- السيد بيليه (المقرر الخاص) أشار إلى أن موضوع العمل الذي قدمه يتعلق في المرحلة الحالية بالمشاكل المتصلة بتعريف التحفظات فحسب دون التطرق إلى النظام القانوني للتحفظات. فالأمر لا يتعلق إذن بمناقشة جواز هذا النوع من التحفظات أو ذاك، وإنما يتعلق أولاً بتوضيح الفرق بين ما يمكن وصفه بأنه تحفظ وما لا يمكن اعتباره كذلك.

مشروع المبادئ التوجيهية ١-١-٥ و١-١-٦

٥- وأضاف أنه يجب عرض مشروع المبادئ التوجيهية ١-١-٥ و١-١-٦ في الوقت نفسه، لأنهما يحيلان إلى مشكلة التحفظات التي توصف بأنها موسعة. وقد أرسى الفقه هذا المفهوم ولكن البعض يطلقه على التحفظات التي تزيد التزامات الدولة المتحفظة في حين يطلقه البعض الآخر على عكس ذلك تماماً، أي على التحفظات التي تزيد التزامات الأطراف الأخرى تجاه تلك الدولة المعنية. وأقل الحالات إثارة للصعوبات هي الحالة التي تتحمل فيها الدولة المتحفظة التزامات إضافية، وإن كان بوسعنا أن نتساءل عما إذا كانت موجودة بالفعل. والمثال الواضح الوحيد عليه هو البيان الذي حمل فيه اتحاد جنوب أفريقيا نفسه تعهدات فيما يتعلق بمادة من مواد مجموعة الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، تتجاوز ما يتطلبه الاتفاق من الأطراف^(٣). أما الأمثلة الأخرى التي يمكن أن نسوقها فهي هامشية إلى حد كبير، ولكن نظراً لإمكانية تكرار هذه السابقة التي تمت في جنوب أفريقيا، وحيث إن اللجنة تناولت تلك المشكلة في الدورة السادسة عشرة عام ١٩٦٤ وفي الدورة التاسعة والأربعين عام ١٩٩٧، يبدو من الحكمة أن نتساءل عما إذا كان من الممكن وصف هذا النوع من البيانات بأنه تحفظ. وأعرب المقرر الخاص عن رأيه بأنه يبدو من الصعب اعتبار البيانات المماثلة لبيان جنوب أفريقيا تحفظاً، وذلك لأسباب منها أنه

(٢) مستسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) انظر البروتوكول المعدل لبعض أحكام الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة، ص ٣٩.

يمكن إصدارها في أي وقت، وليس فقط في الوقت الذي تقبل فيه الدولة المصدرة للتحفظ الانضمام إلى المعاهدة المعنية، ولأنه يجوز إصدار تلك البيانات تجاه أطراف معينة في المعاهدة دون غيرها، بل ويمكن لها أن تكون غير مرتبطة بإحدى المعاهدات. ووصف تلك البيانات بأنها تحفظات يعد من قبيل حصرها بطريقة اصطناعية في نظام جامد إلى حد كبير. فالأمر يتعلق في الواقع بأفعال انفرادية تضع معايير ذاتية، أدركت محكمة العدل الدولية وجودها بالفعل في قراراتها بشأن قضيتي التجارب النووية، ولكن صلاحيتها ونظامها القانونيين مستقلان تماما عن المعاهدة التي اتخذت حجة في حالات استثنائية لإصدارها. وذلك هو ما ينص عليه مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥ الذي يحدد بين أقواس معقوفة أن هذه البيانات تحكمها القواعد السارية على الأفعال القانونية الانفرادية. ويخرج هذا النص على الإطار الجامد للتعريفات، متجاوزا إياه إلى إشكالية النظم القانونية، ولكنه يبدو ضروريا لتجنب مستخدمي دليل الممارسة في المستقبل أي لبس يتعلق بالطبيعة الدقيقة لهذا النوع من البيانات.

٦- أما مشكلة التحفظات التي تهدف إلى الحد من التزامات مصدريها فهي تختلف كثيرا عن ذلك. فالأمر يتعلق هنا بتحفظات حقيقية، ولا ينفك التضارب البادي في بعض جوانب الفقه ومن بعض أعضاء اللجنة يثير الدهشة في هذا الصدد. فكما أشار السيد إيكونوميديس (الجلسة ٢٥٤٨)، فإن الحد من الآثار المترتبة عند تطبيق أحكام المعاهدات على الدولة المتحفظة هو بالفعل واحد من أكثر أهداف التحفظات شيوعا. بل إن التحفظ الذي لا يستهدف استبعاد بعض أحكام المعاهدات أو الآثار القانونية المترتبة على تلك الأحكام يهدف بالضرورة إلى الحد من نطاق تطبيقها. وليس المشكلة على قدر كاف من الخطورة بحيث يتطلب الأمر تعديل تعريف اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بهدف إدراج عبارة "الحد من" بين كلمة "استبعاد" وكلمة "تعديل"، بل والاستعاضة عن "تعديل" بـ "الحد من"، ولكن يجدر تحديد أن كلمة "تعديل" لا يمكن أن تعني سوى "الحد من". ولا غنى عن هذا التحديد حيث إن معدي الاتفاقية أساءوا طرح المشكلة فقصروها على ثنائية "التحفظ الموسع" و"التحفظ التقييدي". ولئن كان هناك تحفظ ذو نمط تقييدي، فسيكون ذلك التحفظ الذي أعربت من خلاله بلدان أوروبا الشرقية الاشتراكية السابقة عن عدم موافقتها على المادة ٩ من اتفاقية أعالي البحار، فيما يتصل بحصانات سفن الدولة^(٤). فقد ذكرت الدول المتحفظة أن هذه الحصانات تنطبق بصفة عامة على جميع السفن التي تملكها أو تشغلها الدولة. بيد أن الكاتبة البولندية Renata Szafarz خللت هذا التحفظ بأنه تحفظ موسع^(٥)، منطلقة من أن قيام الدول المتحفظة بتوسيع نطاق حصاناتها بموجب المادة ٩ يؤدي إلى توسيع نطاق التزامات الدول الأخرى. وهذا صحيح، ولكن توسيع نطاق الالتزامات لا يتم إلا بالنسبة لما هو منصوص عليه في المعاهدة. وهذا التحفظ، شأنه شأن أي تحفظ آخر، إنما يلغي إعادة هيكلة الحقوق والالتزامات بموجب الحكم المستهدف، مما يعيد بذلك القانون العام الساري خارج نطاق الدائرة التعاقدية إلى حالته السابقة، أي إلى حالة تطبيق القانون الدولي العام. وكان هدف مقدمي هذا التحفظ مماثلا لما

(٤) انظر *Multilateral Treaties...* (الجلسة ٢٥٤٢، الحاشية ٣)، ص ٧٨٧-٧٨٩ و *Treaty* United Nations,

.Series, vol. 450, p. 162, & vol. 905, pp. 80-81

(٥) ... "Reservations to multilateral treaties" R. Szafarz, المرجع المذكور (الجلسة ٢٥٤٥، الحاشية

(٣)، ص ٢٩٥-٢٩٦.

يستهدفه جميع مقدمي التحفظات، أي عدم الالتزام بتطبيق حكم معين من أحكام المعاهدة. وفيما يتعلق بمسألة معرفة ما إذا كان هذا التحفظ على المادة ٩ جائزا أم لا، فإلى جانب عدم انطوائه على مشاكل تتعلق بالتعريف، قال السيد بيليه أولا إن كل شيء يتوقف على النطاق الحقيقي لقاعدة القانون العرفي الدولي المطبقة على سفن الدول بصورة مستقلة عن الاتفاقية، وثانيا، إن الدول الأخرى كان لديها مطلق الحرية في قبول هذا التحفظ أو عدم قبوله. فإذا كان تفسير مقدمي التحفظ للقانون العام خاطئا، كان التحفظ غير جائز وأصبح غير ذي أثر قانوني، ولكننا لا نكون بأي حال بصدد فئة معينة من التحفظات.

٧- بيد أنه قد يحدث أيضا أن تقوم دولة بتقديم بيان بغرض إضافة شيء إلى المعاهدة لم يكن موجودا فيها، مع إبقاء المعاهدة على حالها بالكامل. والمثالان الوحيدان على هذه الحالة هما "التحفظ" الذي أرادت به إسرائيل إضافة ذراع داود إلى شعاري الصليب الأحمر والهلال الأحمر في إطار اتفاقيات جنيف المؤرخة في ٧ آب/أغسطس ١٩٤٩^(١)، والتحفظ الذي أرادت به تركيا أيضا في عام ١٩٥٧ إضافة الهلال الأحمر إلى الصليب الأحمر بموجب اتفاقية تطبيق مبادئ اتفاقية جنيف على الأعمال العسكرية البحرية^(٢). ولكن لم يكن لمقدمي التحفظ في كلتا الحالتين رغبة في تعديل الأثر المترتب على المعاهدة تجاههم. وإنما أرادوا مجرد إضافة نوع من البنود غير المكتوبة إلى المعاهدة، فأصبح أمام الدول الأخرى اقتراح بإدخال تعديل أو مشروع اتفاق جماعي، كان للدول الأخرى الحق في قبوله أو رفضه، ولم يكن الأمر يتعلق بتحفظ. وذلك هو المعنى المقصود في الجملة الأخيرة من مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ التي ربما كان من الأفضل تعديلها على مستوى الصياغة.

٨- السيد إيكونوميدس قال إن الحالة التي يغطيها مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥، أي البيان الذي يهدف إلى زيادة الالتزامات الواقعة على عاتق مقدم التحفظ، هي حالة نادرة للغاية في واقع الأمر. فإذا لم يكن هذا البيان تحفظا، كما هو مذكور في النص، يجوز إذا تساؤل عما هو. فأولا يمكننا أن نتصور أن الأمر يتعلق باقتراح بتوسيع نطاق الاتفاقية يقدمه البلد الموقع لها بمحض إرادته، مشكلا بذلك حكما جديدا يتجاوز النطاق الذي تغطيه المعاهدة المعنية. فإذا قبلت الدول الأطراف الأخرى ذلك الاقتراح، جاز منحه، نتيجة الممارسة أو حتى عن طريق اتفاق جانبي، طابعا من قبيل طابع الأحكام الاتفاقية. وثانيا، يمكننا أن نتصور أن الأمر يتعلق ببيان تفسيري مدلوله أن الدولة تزيد بمحض إرادتها من التزاماتها لأنها فهمت خطأ المعنى الواجب استخلاصه من المعاهدة التي وقعتها. وهنا أيضا يجوز للدول الأخرى فيما بعد أن تمنح بيان تلك الدولة الطابع الذي تنسم به الأحكام الاتفاقية، وذلك من خلال تطبيقه من قبلها.

(١) انظر United Nations, Treaty Series, vol. 75, pp. 436-438.

(٢) انظر J. B. Scott, ed., The Hague Conventions and Declarations of 1899 and 1907 (New York, Oxford University Press 1915), pp. 171 and 256.

٩- وأضاف أننا في كلتا الحالتين أمام شيء آخر غير التحفظ. وهكذا فليس من الحكمة معالجته في دليل الممارسة، ولكن يمكننا ذكر مضمون مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥ بغرض التفسير في التعليق على مشروع المبدأ التوجيهي ١-١ المتعلق بتعريف التحفظات.

١٠- وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦، قال السيد إيكونوميديس إنه لا يأتي بأي جديد وإنما يقدم تعريفاً متناقضاً مع المقصود من التحفظات. فهي تضيف إلى التعريف العام فكرة مؤداها أن الجهة المصدرة للإعلان "تستهدف منه ... الحد من ... الحقوق التي تنشئها هذه المعاهدة للأطراف الأخرى". وليس هذا التوضيح ضرورياً لكونه أمراً بديهياً بموجب مبدأ المعاملة بالمثل الذي ينطبق بصورة صارمة فيما يتعلق بالمسائل التعاقدية. والأمر يختلف فيما يتصل بالعبارات "إلا إذا كان يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة"، التي تشير إلى الحالة التي يتجاوز فيها البيان كونه تحفظاً تقليدياً. ويرى السيد إيكونوميديس أنه ينبغي إدراج مضمون مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ أيضاً في مشروع المبدأ التوجيهي المتعلق بتعريف التحفظات.

١١- السيد سيما وافق على مضمون مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥، ولكنه أيد وجهة النظر التي أبداهها السيد إيكونوميديس بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦، وقال إن هذا الحكم الأخير ليس في واقع الأمر سوى إعادة صياغة للتعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١، فيما عدا الاستعاضة عن كلمة "تعديل" بعبارة "الحد من"، وتساءل عما إذا كان هذا الفارق يتطلب مبدأ توجيهياً خاصاً به.

١٢- وقال إن المقرر الخاص حلل في الفقرة ٩٧ وال فقرات التالية من تقريره الثالث عن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/491 و Add. 1-6) التحفظات الموسعة بآتم معنى الكلمة، وميّز منها ثلاثة أنواع، ثالثها هو الإعلانات التي تهدف إلى فرض التزامات جديدة، لا تنص عليها المعاهدة، على الأطراف الأخرى فيها. وإذا قارنا بين هذه الحالة والحالة المحددة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦، فسوف نجد تداخلاً بين الحالتين، لأن الأمر لم يعد مسألة "فرض التزامات" بل "الحد من الحقوق". وتساءل عما إذا كان الأمر يتعلق هنا حقاً بـ "تحفظات موسعة بآتم معنى الكلمة".

١٣- وأضاف أنه من الضروري بلا جدال تعديل الجملة الأخيرة من مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦، مثلما أشار إلى ذلك السيد إيكونوميديس، لأن إمكانية اعتبار الإعلان الانفرادي "بمثابة إضافة حكم جديد" فكرة يستحيل تأييدها. فليس من المعقول أن إعلاناً انفرادياً بسيطاً يستطيع أن يضيف إلى معاهدة ما حكماً بالمعنى الدقيق للكلمة. وقال إن الدولة لا تملك عند هذا الحد إلا أن تقترح إضافة حكم جديد.

١٤- السيد هافنر قال إنه يعتقد أن من الضروري تعديل صيغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥ الذي يقدم تعريفاً مخالفاً عاماً أكثر مما ينبغي. وأضاف أنه يترأى له أنه توجد بالفعل إعلانات انفرادية تمثل تحفظات حقيقية. وضرب على ذلك مثلاً مجموعة من الدول تبرم معاهدة لوقف العمل فيما بينها بنظام عام يحدد التزامات بموجب القانون الدولي. فإذا عمدت إحدى الدول إلى وضع تحفظ على هذه المعاهدة ذاتها، فسوف تولد بذلك التزامات جديدة، أي إنها سوف تعيد إلى حيز النفاذ الالتزامات التي يملها القانون الدولي العام، ويجب اعتبار إعلانها في هذه الحالة تحفظاً، وهي حالة تجدر معالجتها في التعليق.

١٥- وقال إن صيغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ قريبة جداً من التعريف العام المحدد في المبدأ التوجيهي ١-١-١. وتثير هذه الصيغة مشكلة معرفة ما إذا كان هناك نظام موحد قابل للتطبيق على جميع الإعلانات، ويسمح لها بتعديل الالتزامات المتفق عليها. واستشهد في هذا الصدد بنظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية الذي أقره مؤتمر الأمم المتحدة الدبلوماسي للمفوضين المعني بإنشاء محكمة جنائية دولية^(٨). فنظام روما الأساسي يتضمن حكماً انتقالياً (المادة ١٢٤) يجيز للدولة، عند التصديق، أن تصدر إعلاناً تحدد بموجبه من نطاق وطبيعة الالتزامات التي يفرضها عليها النظام. وهو، وفقاً لمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦، تحفظ حقيقي، وإن كان نظام روما الأساسي نفسه استبعد صراحة أية إمكانية لوضع تحفظات. ومن ثم، فإن من المفترض وجود نظامين، أحدهما ينطبق على التحفظات بمعناها الدقيق والآخر على الإعلانات. ومن هذا المنطلق، فإن المسألة التي يتعين على اللجنة أن تحسمها هي وحدة نظام التحفظات.

١٦- السيد براونلي قال إنه ليس مقتنعاً تماماً بالتمييز الذي يبدو أن مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ قد استحدثاه بين الإعلانات الانفرادية التي تمثل تحفظات والإعلانات التي لا تمثل تحفظات. ففي رأيه أنه لا يوجد في نطاق نظرية القانون فارق جوهري بين الإعلان الذي يخفف من التزامات الجهة المصدرة وبين الذي يزيد منها. وعلاوة على ذلك، فإنه يبدو له أنه من غير المناسب القول بأن البيان الذي بموجبه تأخذ الدولة على عاتقها تعهدات تتجاوز الالتزامات الناشئة عن معاهدة ما يخضع لأي نظام آخر بخلاف نظام التحفظات.

١٧- السيد روزنستوك قال إنه يرى أن العبارة "إلا إذا كان يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد للمعاهدة" التي ينتهي بها مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ عبارة مشوشة لم توفق إلى توضيح المراد منها. وأضاف أن المثل الذي استشهد به السيد هافنر، وهو نظام روما الأساسي ليس مقتنعاً تماماً: فالحكم المشار إليه يوفر للدول بالأحرى حرية الاختيار، حيث إنه يتيح لها أن تختار بين قبول بعض الالتزامات المعينة أو رفضها. وممارسة هذا الخيار ليست تحفظاً بالمعنى الدقيق للكلمة.

١٨- السيد فيراري برافو قال إنه يرى أن مشروع المبدأين التوجيهيين قيد النظر ليس بالأهمية الحاسمة لنظرية القانون. ولكنهما ببساطة يوفران أداة نافعة للدول، وعليه فهما يستحقان أن يُدرجا في دليل الممارسة.

١٩- وأضاف أن عبارة "وتحكمه القواعد المطبقة على الأعمال القانونية والانفرادية" الواردة بين قوسين معقوفتين في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥ قد جانببت الحذر إلى حد بعيد حيث إن اللجنة لم تضع تعريفاً محدداً للبيان المقصود بهذه العبارة. فالمبدأ التوجيهي اكتفى بأن يقول إن هذا النوع من البيانات لا يمثل تحفظاً، ثم أشارت إلى القواعد التي سوف تحكمه. وإذا حذفت هذه العبارة، فسيكون مشروع المبدأ التوجيهي مقبولا.

(٨) انظر الحاشية ١ أعلاه.

٢٠- وقال عن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ إنه لم يوضح هو الآخر ما المراد بعبارة الإعلان الذي يستهدف الحد من التزامات الجهة التي تصدره حينما لا يكون المقصود منه تحفظاً، كما أنه تغاضي عن مسألة تحديد المقصود بالبيان الذي يمكن اعتباره بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة.

٢١- السيد بنونيه قال إن من الممكن في واقع الأمر التمييز بين التحفظ والبيان الانفرادي الذي يستهدف تعديل معاهدة، ولكن من الملاحظ وفقاً للتعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١ المستمد من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ أن التحفظ لا يعدل المعاهدة، ولكنه يعدل "أثر" المعاهدة، أي بعبارة أخرى أنه يظل دائماً محصوراً في دائرة المعاهدة، أما إضافة حكم جديد فهي تعني الخروج من دائرة المعاهدة بصورتها القائمة، ومن ثم فهي أيضاً خروج عن دائرة التحفظات.

٢٢- وقال إن التوفيق جانب صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ حيث إن أهم جانب فيه، وهو العبارة "إلا إذا كان يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة"، أتى في صورة أثر ناشئ عن فعل، وكان من الأولى أن يكون الافتراض الذي يطرحه محوراً لحكم مستقل لا يردد في نهاية المطاف سوى التعريف التقليدي للتحفظ.

٢٣- وقال السيد بنونيه إنه يؤثر دمج مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ لأن المبدأ التوجيهي الأخير لا يورد إلا تعريفاً عكسياً للقضية القانونية المستهدفة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥. وختاماً، فيما يتعلق بالعبارة الواردة بين قوسين معقوفتين في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥، قال إنه يؤثر حذفها لأنها تشير إلى أمر مختلف كل الاختلاف، وما زال إلى الآن خارج دائرة الموضوع.

٢٤- السيد ميكلوكا أعاد إلى الأذهان ما كان السيد هافنر قد أشار إليه من وجود معاهدات لا تستهدف إنشاء التزامات، بل تسعى، على النقيض من ذلك، إلى الحد من الالتزامات السارية بموجب معاهدات أخرى. والمجال الدبلوماسي مثال على ذلك، حيث يضع القانون الدولي العام والمعاهدات المتعددة الأطراف قواعد معينة، ولكن هذه القواعد بعيدة كل البعد عن صفة الإلزام، لذلك للدول حرية التخفيف من تلك الالتزامات بموجب اتفاق معين تبرمه مثلاً على الصعيد الإقليمي. ويمكن بهذا تصور أن الدول، إذا أرادت أن تتجنب الإفراط في التذرع بالحصانات الدبلوماسية، تستطيع إبرام اتفاق للحد من امتيازات ممثلي كل منها. ومن ثم تحد من التزامات الدول المضيفة إزاء الممثلين الدبلوماسيين. وإذا وضعت إحدى هذه الدول تحفظاً على هذا الاتفاق بالذات الذي من شأنه أن يوقف العمل بأحد أحكامه، فسوف تعود بذلك إلى نظام القانون الدولي العام. والأمر يتعلق في هذه الحالة بتحفظ، ولكن لا تنطبق عليه الشروط التي يفرضها مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥. وهذا الضرب من التناقض يتطلب توضيحات في التعليق.

٢٥- السيد لوكاشوك أعلن في إشارة إلى مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ المتصل بالتشارك في وضع تحفظ، أن هذا الحكم ليس له موضع في المشروع لأن التحفظ هو من الناحية الجوهرية عمل انفرادي تظل الجهة المصدرة له مسؤولة عنه من جانب واحد.

٢٦- ثم أشار إلى مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١-١ وقال إنه يرى فيه، على عكس ما ذهب إليه السيدان فيراري-برافو وبراونلي، حكماً شديداً للنفع حيث إنه يحسم بطريقة قاطعة حالة الإعلانات التي تهدف إلى زيادة الالتزامات الواقعة على الجهة المصدرة. وعلى ذلك، يُستصوب، كما طالب بعض المتحاورين، حذف العبارة الواردة بين قوسين معقوفتين، ويمكن قول نفس الشيء على الجملة الأخيرة من مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١ "إلا إذا كان يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة"، الذي من المستصوب حذفها.

٢٧- السيد غالنسكي قال إنه يرى أن من الضروري أن يدرج في دليل الممارسة مشروعاً المبدأين التوجيهيين ٥-١-١ و ٦-١-١ لأن تعريف التحفظات الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١ تعثره بعض الثغرات. فهو يشير إلى أن التحفظ هو إعلان انفرادي "يهدف إلى استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة". ومصطلح "استبعاد" لا يثير مشكلة، ولكن مصطلح "تعديل" يثير التساؤل التالي: هل المقصود هنا زيادة الالتزامات أم التقليل منها؟ وقال إنه كما أشار المقرر الخاص، من غير المستطاع تطبيق نظام التحفظات على البيانات التي تهدف إلى زيادة الالتزامات الملقة على عاتق جهة الإصدار. ولكن الأمر يختلف عندما تهدف الإعلانات إلى الحد من الالتزامات، حيث يتعين في تلك الحالة اعتبارها من قبيل التحفظات مع جميع النتائج التي تستتبع هذا. وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ٥-١-١، قال إنه من الواضح أن أهم جانب هو أن البيانات موضع المناقشة لا يحكمها نظام التحفظات، وإن المقرر الخاص كان محقاً في تأكيد ذلك. وفيما يتعلق بالجملة الأخيرة من مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١، قال إنها تثير تساؤلاً آخر حول ما إذا كان البيان المعني لا يشكل تحفظاً إذا كان سيضيف حكماً جديداً إلى المعاهدة. وقال إنه من الأجدي حذف هذه الجملة، فإن لم يكن، فهناك حل آخر، وهو الاستغناء عن مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١ بأكمله: فالقول بأن البيانات التي تستهدف زيادة التزامات الجهة المصدرة لا تمثل تحفظات، يفتح الباب أمام استنتاج منطقي تماماً مفاده أن البيانات التي تسعى إلى الحد من الالتزامات هي في واقع الأمر تحفظات. وأضاف بأنه على أي حال إذا تقرر الإبقاء على مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١، فيمكن الاكتفاء بحذف عبارة "إلا إذا كان يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة".

٢٨- السيد كروفورد قال إن مشروع المبدأين التوجيهيين ٥-١-١ و ٦-١-١ يثيران مشاكل تتجاوز مجرد مشاكل الصياغة. وفيما يتعلق بالجملة الواردة في نهاية مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١ "إلا إذا كان يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة"، من الواضح أن التحفظ لا يمكن بأية حال أن يضيف حكماً إلى المعاهدة. ويتمثل الهدف من التحفظات في تغيير الالتزامات الناشئة عن المعاهدة. ولذلك فإن هذه الجملة لا مكان لها في المشروع. ومن جهة أخرى، إذا اعتبر التحفظ بياناً يغير بطرق مختلفة التزامات الدولة المتحفظة والتزامات الدول الأخرى، وذلك بحسب طريقة تقبله من جانب الدول الأطراف الأخرى، فلماذا تستثنى من ذلك البيانات التي ترمي إلى زيادة التزامات صاحبها؟ وعلى سبيل المثال، يجوز لدولة طرف في معاهدة متعددة الأطراف صياغة تحفظ يوسع من التزاماتها أملاً في الوقت ذاته في توسيع التزامات الدول الأطراف الأخرى بحكم مبدأ المعاملة بالمثل. وإذا كان من الواضح أن الفعل الانفرادي المجرد الهادف إلى زيادة التزامات صاحبه ليس تحفظاً في حد ذاته، فمن غير المؤكد أن يكون الأمر كذلك بالنسبة للأشكال الأخرى للبيانات التي يكون لها نفس الأثر. ومن المستصوب أن تنظر لجنة الصياغة في هذه المسألة على نحو أكثر تفصيلاً.

٢٩- السيد كانديوتي أعرب عن موافقته على مشروع المبدأين التوجيهيين ٥-١-١ و ٦-١-١. لكنه فيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ٥-١-١، فضّل إلغاء الجملة الواردة بين قوسين معقوفتين من باب الاحتباس، إذ إن نوع الإعلان المقصود ليس بالضرورة فعلا انفراديا. ومن الأفضل دراسة الإعلانات كل على حدة. وفيما يخص مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١، أشار إلى ضرورة توضيح أن الإعلانات الرامية إلى الحد من التزامات صاحبها تشكل تحفظات، غير أنه، كما ذكر متحدثون سابقون، فضّل إلغاء الجملة الأخيرة "إلا إذا كان يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة"، ذلك أنها لا تدخل في إطار الموضوع. ويوضح مشروعا المبدأين التوجيهيين مفهوم التحفظ، ولذلك ينبغي الإبقاء عليهما في دليل الممارسة.

٣٠- السيد ميليسكانو أشار إلى أن مشروع المبدأين التوجيهيين ٥-١-١ و ٦-١-١ يثيران مسألتين تكتسيان أهمية جوهرية بالنسبة لدليل الممارسة. وتتمثل المسألة الأولى في معرفة إذا ما جاز إضافة أو استبعاد أحكام من معاهدة ما لدى صياغة تحفظ عليها. ومن الواضح أن ذلك لا يجوز. وبالتالي، فإن الجملة الأخيرة من مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١ لا مكان لها في الدليل. أما المسألة الثانية، فهي أنه إذا جاز أن يغير التحفظ الأثر القانوني لأحد الأحكام، فهل يجوز فقط أن يحد من ذلك الأثر أم يجوز له أيضا أن يوسعه؟ وكما لاحظ السيد كروفورد، ليس ثمة ما يمنع جواز الحد من الأثر القانوني لأي حكم من أحكام معاهدة ما. وقد أشار السيد هافنر بالأخص إلى أنه إذا جاز توسيع الأثر القانوني لمعاهدة ما عن طريق تطبيق القانون العرفي، فلماذا لا يجوز ذلك من خلال التحفظ؟ وخلاصة القول إنه من الواضح أن التحفظ لا يجوز أن يضيف أو يستبعد حكما اتفاقيا، ولكن يجوز أن يغير الأثر القانوني لأي حكم قائم بتقليصه أو توسيعه.

٣١- السيد كاباتسي قال إن مشروع المبدأ التوجيهي ٥-١-١ يوضح تعريف التحفظات الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١، ولكن من الصعب في هذه المرحلة الجزم بأن نوع البيان المقصود يمثل فعلا قانونيا انفراديا؛ ولذلك ينبغي حذف العبارة الواردة بين قوسين معقوفتين. أما فيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١، فهو مقبول بوجه عام، ولكن لا جدوى من الجملة الأخيرة منه.

٣٢- السيد رودريغيس ثيدينيو أعرب عن شكره للمقرر الخاص على اقتراحاته، مؤكدا بدوره ضرورة إدماجها في دليل الممارسة. وقال إنه يتفق مع الرأي الذي فحواه أن الإعلانات الانفرادية الرامية إلى زيادة التزامات أصحابها لا تمثل تحفظات، ذلك أنها أفعال مستقلة تمثل وعدا ولا تتطلب قبول الدول الأخرى. أما فيما يخص العبارة الواردة بين قوسين معقوفتين، فمن المهم بالطبع توضيح أن البيانات المقصودة لا يجوز أن تخضع للنظم القانونية الأخرى، ولكن مشروع المبدأ التوجيهي جازم هنا أكثر من اللازم، ذلك لأن البيانات التي تتعلق بها الأمر ليست بالضرورة أفعالا انفرادية. ويمكن إلغاء هذه الجملة وإدراج شرح بشأن هذه النقطة ضمن التعليقات. أما مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١، فمن المهم أن يرد ضمن دليل الممارسة، وإن كان يبدو من قبيل التكرار. وبالمقابل، فالجملة الأخيرة ليست ضرورية. ورهنا بمراعاة هذه التغييرات، يمكن إحالة مشروع المبدأين التوجيهيين إلى لجنة الصياغة.

٣٣- السيد غوكو أعرب عن رغبته في أن يشير المقرر الخاص إلى الأثر الناجم عن سحب دولة واحدة تحفظاً صيغ على نحو مشترك مع دول أخرى. وأشار علاوة على ذلك إلى أنه في ضوء تعريف التحفظات، يقصد بكلمة تحفظ بياني يهدف إلى استبعاد "أو" تغيير، وليس استبعاد "و" تغيير أثر الأحكام الاتفاقية.

٣٤- السيد كوسوما - أتماذاجا قال إن النظر في مشروع المبدأين التوجيهيين ٥-١-١ و ٦-١-١ أسفر عن نقاش مفيد للغاية. ومن المستصوب جداً إعداد دليل لممارسة التحفظات على المعاهدات، حتى وإن كان عدد من الاتفاقيات - واتفاقية قانون البحار مثال على ذلك - أصبح منذ الثمانينات يمنع التحفظات.

٣٥- السيد إيلويكا قال إن من واجب اللجنة أن تسد الثغرات الموجودة في القانون الدولي في مجال التحفظات، وإن المشاكل التي قد تواجهها تنجم في آن واحد عن الطابع التقني للموضوع وعن الاعتبارات السياسية المرتبطة به. وفي هذا الصدد، قال إنه يوافق على النهج الذي اتبعه المقرر الخاص وهو نهج أقرب إلى الواقعية منه إلى النزعة الفقهية. وأعرب عن اعتقاده، كغيره من الأعضاء، بوجوب الإبقاء على مشروع المبدأين التوجيهيين ٥-١-١ و ٦-١-١، مع إلغاء العبارة الواردة بين قوسين معقوفتين في الحكم الأول والجملة الأخيرة من الحكم الثاني ابتداء من كلمة "إلا".

٣٦- السيد هي أعرب عن شكره للمقرر الخاص على عرضه الواضح للأحكام قيد النظر. وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ٥-١-١، اعتبر من المفيد الإشارة بوضوح إلى أن البيان الرامي إلى زيادة الالتزامات الواقعة على صاحبه لا يشكل تحفظاً ولكنه مجرد إعلان انفرادي؛ بل أنه ليس من الضروري تحديد القواعد التي تنظم هذا النوع من البيانات؛ ولذلك فإن العبارة الواردة بين قوسين معقوفتين ينبغي أن تحذف. أما مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١، فيجب الإبقاء عليه حتى وإن كان يبدو أنه ينص على حقيقة بديهية ويكرر التعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١، ولكن مع حذف الجملة الأخيرة منه.

٣٧- السيد يامادا حبّذ بدوره إلغاء الجملة الأخيرة من مشروع المبدأ التوجيهي ٦-١-١. وأعرب عن موافقته على الحكمين قيد النظر، ولكنه أعرب عن رغبته في طرح سؤال على المقرر الخاص. ففي عام ١٩٧١، وقّعت اليابان مع بلدان أخرى اتفاقية المساعدة الغذائية لعام ١٩٧١ التي تلتزم بموجبها الأطراف الموقعة عليها بتوفير القمح لعدد من البلدان في إطار المساعدة الغذائية. ونظراً لأن اليابان ليس بلداً منتجاً للقمح، فقد قدمت تحفظاً^(٩) يشير إلى أنها ستوفر كمية من الأرز تساوي من حيث قيمتها النقدية كمية القمح التي كان عليها أن توفرها. ولم تحتج أية دولة من الدول الموقعة على ذلك. وإذا كان هذا التحفظ لا يغير الأثر القانوني للاتفاقية بالنسبة إلى اليابان، فهو مع ذلك يستعيز على الالتزام بتوفير القمح بالترام آخر هو تقديم الأرز. وتسأل السيد يامادا عما إذا كان يجب اعتبار ذلك التحفظ بمثابة تحفظ أو إعلان انفرادي.

٣٨ - السيد بيليه (المقرر الخاص) استرعى انتباه أعضاء اللجنة إلى تقريره الثالث الذي قال إن طوله يرجع إلى تعقيد موضوعه. وأوضح لأعضاء اللجنة أنهم سيجدون فيه جواباً على عدد من التساؤلات التي يطرحونها عليه بشأن دليل الممارسة، والتي سيكون من غير المجدي النظر فيها دون الرجوع إلى التقرير. وأشار المقرر الخاص إلى أنه سيجيب بالتفصيل على أسئلة وملاحظات أعضاء اللجنة في الجلسة التالية، ولكنه لاحظ أن بعض أعضاء اللجنة - السيد إيكونوميدس والسيد سيما على الأخص - يقرأون تعريف التحفظات الوارد في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ بطريقتهم الخاصة، وبالأخص يقرأون "الحد من" حيث تنص الاتفاقية على "تعديل". وصحيح أن الأمر كثيراً ما يتعلق بـ "الحد" من الأثر القانوني لعدد من الأحكام، ولكن ليس هذا هو الذي يذكره النص. وفي رده على السيد ميليسكانو، قال المقرر الخاص إن التحفظ، حسب التعريف الذي تعطيه إياه اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، لا يمكنه أن يستبعد الأثر القانوني لأحكام معينة من المعاهدة.

رفعت الجلسة الساعة ١٢/١٠

الجلسة ٢٥٥٠

يوم الثلاثاء، ٢٨ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد بامبو-تشيفوندا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري براقو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات (تابع) (A/CN.4/483, Sect. B، وA/CN.4/491،

وAdd. 1-6^(١)، وA/CN.4/L.563 وCorr.1)

[البند ٤: من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)

دليل الممارسة (تابع)

مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و١-١-٦ (ختام)

١- السيد بيليه (المقرر الخاص) أعرب عن ارتياحه إزاء المناقشة المثمرة التي دارت أثناء الجلسة ٢٥٤٩ بشأن مشروع دليل الممارسة الذي يتضمنه تقريره الثالث عن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/491 وAdd. 1-6)؛ وقال إنه يود إبداء بعض الملاحظات العامة على النتائج. أولاً، هناك حاجة إلى إحياء المعنى الحقيقي لمفهوم التحفظات كما ورد في اتفاقيات فيينا والمتمثل في أن التحفظ يستبعد الأثر القانوني لحكم من أحكام معاهدة ما. وتبعاً لذلك، يبدو، كما أشار إلى ذلك السيد ميليسكانو (الجلسة ٢٥٤٩)، أن القول بأن التحفظ بوسعه استبعاد أحكام معاهدة ما أمر يقتدر إلى الدقة شأنه في ذلك شأن القول بالعكس، كما أن الدقة تعوز أمر تأويل اتفاقيات فيينا على أنها تعرّف التحفظات باعتبارها

(١) انظر حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

تستهدف الحد من الأثر القانوني لأحكام معاهدة ما كما ذهب إلى ذلك السيد إيكونوميدس والسيد سيما (الجلسة نفسها) لأن كلمة "تعديل" هي المصطلح المستعمل في اتفاقيات فيينا، ومن هنا نشأت مشكلة التحفظات الموسعة.

٢- وأضاف قائلا إن الملاحظة العامة الثانية تخص مسألة أساسية تتمثل في معرفة ما إذا كان بوسع دولة ما، بتقديمها تحفظا، زيادة التزامات الدول الأخرى. ويتوجب قطعاً التمييز بين مظهرين جد مختلفين من مظاهر هذه المسألة. فيتعين أولاً تحديد ما إذا كان من شأن تحفظ ما زيادة الالتزامات التي تترتب لدى الأطراف في معاهدة. ومن الواضح، على حد رأي السيد بيليه، أن الأمر كذلك إذ إن الدولة المتحفظة تستبعد تطبيق أحكام المعاهدة بتحييدها لتلك الأحكام؛ وتستند في ذلك إلى تطبيق القانون الدولي العام الذي يفرض على الدول المتعاقدة على ما يبدو من الالتزامات، في حالة ورود تحفظ، أكثر مما تقتضيه المعاهدة. ومع أن هذا الأمر (الذي يشكل حالة خاصة جداً تحظى بالتركيز في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥) ممكن من الناحية النظرية، فإن تقديم دولة ما لتحفظ من ذلك القبيل في هذه الظروف احتمال ضئيل.

٣- واسترسل قائلاً إنه بالإمكان، من ناحية أخرى، التساؤل عما إذا كان بوسع الدولة المتحفظة زيادة التزامات الأطراف المتعاقدة الأخرى، ليس فقط فيما يتعلق بالمعاهدات بل وكذلك فيما يتصل بالقانون الدولي العام. وبعبارة أخرى، هل بإمكان الدولة المتحفظة الاستفادة مما تصدره من تحفظات في سعيها إلى تعديل القانون العرفي بما يخدم مصالحها؟ ويبدو هذا الأمر صعب التصور إذ إن الدولة ليس في مقدورها، كما هو واضح، تعديل القانون العرفي الدولي على نحو يتماشى ومصالحها بعمل انفرادي. غير أنه لم يرد في تعريف فيينا ما يشير إلى أن التحفظ من شأنه الحد من الالتزامات المترتبة على إحدى المعاهدات، بل أشير إلى أن التحفظ من شأنه تعديل تلك الالتزامات. ولكن التعديل قد يكون باتجاهين. وتعد التحفظات التعديلية التي قد تفضي إلى زيادة حقوق الدولة المتحفظة والتزامات الدول المتعاقدة، إذا لم تحظ بالقبول الصريح، تحفظات غير مشروعة تنتافي والقانون العرفي الدولي. ويغفل هذا المفهوم المغرق في الأمور الأكاديمية أثراً خطيراً جداً مرده أن الدول غالباً ما تهمل الاعتراض على التحفظات فتجد نفسها، بعد مضي أجل مدته ١٢ شهراً، في عداد من قبلوا تلك التحفظات. وإذا كانت العواقب هينة بالنسبة للدول الصناعية الكبرى التي تتوفر لديها أجهزة قضائية جد منظمة، فإنها قد تكون وخيمة جداً بالنسبة للدول المتخلفة الصغيرة، التي ستجد نفسها ملزمة بـ "تسريع" يفرض عليها من الخارج. وقد يكون الجزء المخصص لتعريف التحفظات الموضع الملائم لمحاولة التخفيف من حدة تلك الأضرار، غير أن المناقشة المغرقة في الأمور الأكاديمية التي تمت إثارتها تخفي مشكلة عملية ذات خلفية سياسية.

٤- واستطرد قائلاً إن الملاحظة العامة الأخيرة التي يود أن يبيدها المقرر الخاص تتمحور حول توافق الآراء الذي تمخض عنه على ما يبدو نقاش اللجنة بشأن صيغة مشاريع المبادئ التوجيهية. فقد أثر الأعضاء جميعهم عدم الإبقاء على الإشارة إلى "القواعد المنطبقة على الأعمال القانونية الانفرادية" في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥. غير أنه من الصعب عدم اعتبار الإعلانات التي يتعلق بها الأمر هنا أعمالاً انفرادية إذا لم يكن بالإمكان إنزالها منزلة التحفظات. واقترح السيد بيليه، مثل السيد رودريغيس ثيدينيو (الجلسة نفسها)، توضيح هذا الفارق الدقيق في الجزء المخصص للتعليق. واقترح عدد من الأعضاء من جانبهم عبارة "عرض بإجراء المفاوضات"، غير أن السيد بيليه نصح بعدم إثارة هذه النقطة في نص الحكم وبإدراجها بالمقابل في التعليق.

٥- ومضى قائلا إنه قد سادت فضلا عن ذلك نفس الشكوك بين أعضاء اللجنة بخصوص الجملة الأخيرة من مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦ ونصها '... إذا كان (أي التحفظ) يعتبر بمثابة إضافة حكم جديد إلى المعاهدة'. غير أن تلك الشكوك كانت، على ما يبدو، متعلقة بالشكل أكثر منها بالمضمون، وبدا أن معظم الأعضاء الذين أعربوا عن آرائهم يؤيدون لفكرة المتضمنة المتمثلة في أن بعض الإعلانات الانفرادية التي يسميها مقدموها تحفظات ما هي في واقع الأمر إلا مقترحات تعديل سواء استهدفت زيادة التزامات الدول الأخرى أم تقليصها. ومن الأمثلة على ذلك التحفظ الذي أرادت به إسرائيل إضافة درع داود إلى شعاري الصليب الأحمر والهلال الأحمر في إطار اتفاقيات جنيف المؤرخة في ٧ آب/أغسطس ١٩٤٩^(٢). ويعد هذا النوع من التحفظ في واقع الأمر شكلا من أشكال التعديل لا يدخل حيز التنفيذ إلا إذا حظي بالقبول من جانب الدول الأخرى. وتكمن المشكلة المطروحة في معرفة ما إذا كان من اللازم وصف تلك "التحفظات" بأنها كذلك فعلا بالنظر إلى الظاهرة التي سبق وأن أشار إليها السيد بيليه وهي القبول الضمني للتحفظات. وهنا أيضا، قد تجد الدول، وخاصة منها دول العالم الثالث، نفسها ملزمة، عن غير قصد، باتفاقية غير تلك التي أقرتها أو صدقت عليها.

٦- وفي معرض رده على ملاحظة أدلى بها السيد هافنر (الجلسة نفسها)، أشار السيد بيليه إلى أن أحكام المشاركة والإعفاء ستشكل موضوع الفصل الثالث من تقريره. وتشكل أحكام الإعفاء، على حد رأيه، شكلا من الأحكام التحفظية بالنظر إلى أنها، على عكس أحكام المشاركة، تهدف إلى تعديل تطبيق المعاهدة. وأبدى السيد بيليه أيضا تعاطفه مع الحجة التي تقدم بها السيد هافنر وموداها أن أحكام المشاركة والإعفاء، إذا كانت تحفظات حقيقية، تخضع بدورها لنظام التحفظات الذي ينص على وجه الخصوص على أن إجازة تحفظ ما يفرض إلى منع جميع التحفظات الأخرى. وقد يكمن الحل في القول بأن تلك الأحكام من الخصوصية بحيث يصعب اعتبار أن الدول، عند تقديمها، تنوي استبعاد جميع التحفظات الأخرى.

٧- واقترح السيد بيليه دعوة لجنة الصياغة إلى دراسة مختلف الحلول التي تم طرحها وإلى إيلاء عناية خاصة بمسألة تحديد ما إذا كان من اللازم تضمين دليل الممارسة حكما أو حكمين يتعلقان بالتزامات الدولة المتحفظة. وأعلن أنه سيبدل قصارى جهوده لتزويد لجنة الصياغة بالمقترحات المختلفة المستوحاة مما تم طرحه.

٨- الرئيس قال إنه إذا لم يوجد أي اعتراض، فإنه سيعتبر أن اللجنة تود إحالة مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ إلى لجنة الصياغة.

٩- السيد غوكو قال، بعد التذكير بالنقاش الذي دار في الجلسة ٢٥٤٩، إن استعمال كلمة "الانفرادية" في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٥ يناقض، في رأيه، فكرة الصياغة المشتركة للتحفظات. وقال إنه يود معرفة ما إذا تمت إحالة مشاريع أخرى للمبادئ التوجيهية إلى جانب المشروعين ١-١-٥ و ١-١-٦ إلى لجنة الصياغة.

١٠- السيد سيما ذكر أن مسألة معرفة ما إذا كانت التحفظات المصاغة على نحو مشترك سواء كانت تحافظ على طابع انفرادي أم لا حظيت بدراسة متعمقة من جانب لجنة الصياغة. فليس ثمة أي تعارض بين الطابع الانفرادي لتحفظ ما وإمكانية الصياغة المشتركة لذلك التحفظ.

١١- وردا على سؤال طرحه السيد لوكاشوك، أوضح السيد سيما أن مسألة الصياغة المشتركة للتحفظات وردت في الفصل المخصص للتعريف لا لشيء إلا لأن جميع تعاريف التحفظ يتقدمها توضيح مفاده أن التحفظ انفرادي، ما يجعلنا بالتالي في مواجهة مشكلة التحفظات المصاغة على نحو مشترك. وأثيرت المشكلة خلال المناقشات في الجلسة السابقة؛ ولكن تم الاتفاق بشأن معالجتها بشكل أكثر عمقا عند تناول مسألة الدول التي تتخلى عن تحفظ مشترك.

مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧

١٢- السيد بيليه (المقرر الخاص) أشار، في معرض تقديمه لمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧، إلى أن ذلك المشروع، شأنه شأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٨، يتمحور حول الإعلانات الانفرادية ذات الأهداف المحددة. ويتعلق بظاهرة مألوفة جدا هي ظاهرة تحفظات عدم الاعتراف التي تتخذ مظهرين. ويمكن أولهما في الحالة التي تكفي فيها الدولة ألف بالتذكير بأنها لا تعترف بأهلية الدولة للكيان باء. ولا يشكل هذا النوع من التصريحات التحوطية، التي هي في واقع الأمر بلا جدوى، تحفظا إذ لا يكون لها أي أثر على تطبيق المعاهدة. ويتمثل المظهر الثاني في الحالة التي تضيف فيها الدولة ألف أنها لا تنوي إقامة علاقات تعاقدية مع الكيان باء. وهذا تحفظ حقيقي رغم أن البعض يرفض ذلك بدعوى أن الأمر يتعلق بتحفظ يستند إلى أسباب شخصية لا إلى أسباب مادية. ولكن التحفظات، حسب التعريف، ليست بالضرورة ذات أسباب مادية. فالتحفظ هو أي إعلان انفرادي يفضي إلى استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لمعاهدة ما كما هو شأن تحفظات عدم الاعتراف التي يترتب عليها عدم إلزام الجهة التي تقدمها بجميع أحكام المعاهدة التي قد تربطها بالكيان باء الذي لا تعترف به.

١٣- وأضاف قائلا إنه قد ثارت ثلاث صعوبات أثناء صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧. وتجلت أولى تلك الصعوبات في معرفة ما إذا كان من الضروري وضع نص لحكمين يتعلق أولهما بالإعلانات التحوطية والآخر بتحفظات عدم الاعتراف. وقرر المقرر الخاص الإبقاء على حكم واحد وصياغته بشكل يكفل تناولا ضمينا لحالة الإعلانات التحوطية.

١٤- واسترسل قائلا إن المشكلة الثانية تمثلت في معرفة ما إذا كانت الدول دوماً على قدر كبير من الوعي بما يترتب من عواقب قانونية عما تصدره من إعلانات. وارتأى المقرر الخاص أن الجواب عن هذا التساؤل ينبغي أن يكون بالإيجاب ما دام أن الممارسة التي تثبت ذلك هي السائدة. ولكن قانون المعاهدات بشكل عام قلما يعنى بالشكل وغالبا ما يولي قدرا أكبر من الأهمية لنوايا الأطراف بدل طريقة الإعراب عن تلك النوايا. فهل من اللازم إذن توضيح أن إعلانات عدم الاعتراف تعد تحفظات حين تهدف إلى استبعاد تطبيق المعاهدة وإن لم تفصح عن ذلك صراحة؟ ولأسباب استندت إلى الاعتبار العملية أكثر من استنادها إلى المنطق، أثر المقرر الخاص صياغة تحت الدول على تفادي الغموض ولا تمنع الخوض في نواياها.

١٥- واستطرد قائلا إن الصعوبة الثالثة تتعلق بكون تحفظات عدم الاعتراف الحقيقية تتميز عن التحفظات كما تعرفها اتفاقيات فيينا إذ إن تحفظات عدم الاعتراف الحقيقية يمكن أن تقدم أثناء قبول الدولة المتحفظة الالتزام بالمعاهدة أو لدى انضمام الكيان غير المعترف به إلى نفس المعاهدة. وسيكون من باب الإفراط في الشكليات القبول بوجود تحفظ في الحالة الأولى ورفض ذلك في الحالة الثانية. لذلك يوضح مشروع المبدأ التوجيهي ١-٧-١ أن تحفظات عدم الاعتراف يمكن تقديمها في أي وقت. وبالإمكان أيضا إضافة جملة، مثلا في التعليق، توضح أن تلك التحفظات يمكن تقديمها لحظة إعراب الدولة صاحبة التحفظ أو الكيان المعني بعدم الاعتراف عن الموافقة بالارتباط بالمعاهدة.

١٦- السيد بنونيه أعرب عن مساندته للتحليل الذي أجراه المقرر الخاص للإعلانات التحوطية. ذلك أن القانون الدولي يقر في واقع الأمر أن الانضمام إلى معاهدة متعددة الأطراف لا يعني الاعتراف بجميع الأطراف الأخرى. وتسأل بالمقابل عما إذا كان ما أسماه المقرر الخاص تحفظات عدم الاعتراف الحقيقية يتوافق من الناحية النظرية ومفهوم التحفظ. ففي حين يشمل ذلك المفهوم استبعاد أو تعديل أثر بعض الأحكام، يتعلق الأمر هنا باستبعاد المعاهدة برمتها بالنسبة لهذا الطرف أو ذاك. وتتجم عن هذا الطرف صعوبات في تطبيق نظام التحفظات. ومن الأمثلة على ذلك أن الاعتراضات يتم إعدادها بالقياس إلى التحفظات التي تضعف مفعول هذا الحكم أو ذاك من أحكام المعاهدة في حين يتوجب إعداد اعتراضات تستهدف استبعاد دولة من المعاهدة برمتها. أليس من الأنسب الآن تصنيف تلك التحفظات في منزلة الإعلانات التفسيرية؟ وبما أن العنصر المشترك بين جميع الإعلانات التفسيرية يكمن في أن تلك الإعلانات تهدف إلى توضيح جوهر ومدى المعاهدة المعنية، فإن تحفظات عدم الاعتراف يمكن اعتبارها إعلانات تفسيرية توضح نطاق التزام الدولة التي تقدمها.

١٧- السيد براونلي لفت انتباه الحاضرين إلى أن الإعلانات المستهدفة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٧-١ تختلف بعدد من النواحي عن تعريف التحفظات المتداول. فبالإضافة إلى كون تلك الإعلانات لا تكتفي باستبعاد "بعض أحكام" المعاهدة، فإنها تحرم الأطراف المعنية أهلية إبرام المعاهدات فتخلق وضعية تتسم بعدم وجود معاهدة في حين أن التحفظات تحدث في إطار تكون فيه الأطراف مرتبطة فيما بينها بشكل ما من أشكال العلاقة التعاقدية. ونجد هذه الظاهرة تتكرر في الممارسة الفعلية ولكنها تظل هامشية بالنسبة إلى علاقتها بالموضوع.

١٨- السيد لوكاشوك تسأل عما إذا كان من باب الحكمة عدم الخوض في الحالات التي لا يستبعد فيها تحفظ عدم الاعتراف تطبيق المعاهدة مع الكيان المعني بعدم الاعتراف بالنظر إلى أن تلك الحالات هي الأكثر حدوثا من حيث الممارسة. وبالإمكان اعتبار أن هذا النوع من الإعلانات يشكل نوعا خاصا من الاعتراف يقتصر على مجال المعاهدة ويستحيل، في غيابه، تطبيق تلك المعاهدة فيما بين الطرفين المعنيين.

١٩- وفيما يتعلق بما أسماه المقرر الخاص "تحفظات عدم الاعتراف الحقيقية"، تسأل بقوله هل هي كذلك حين تستهدف عدم الاعتراف بحكومة وليس بدولة، أم حين يتعلق الأمر بعدم الاعتراف بمنظمة متعددة الأطراف طرف في معاهدة؟ وأخيرا، ألا تفتح الإشارة إلى أن تلك التحفظات يمكن الإدلاء بها في أي وقت الباب أمام تعقيدات خطيرة وذلك بتوفير إمكانية وقف تطبيق معاهدة معا في حالة ما إذا تغيرت الحكومة؟

٢٠- السيد هافنر لفت الانتباه إلى أن بعض الإعلانات المتعددة الواردة في التقرير الثالث للمقرر الخاص يخص عدم الاعتراف بالدول بينما يخص بعضها عدم الاعتراف بالحكومات. ومن باب المبالغة، في رأيه، القول بأنها تستهدف في جملتها حرمان الطرف المعني من صفة الدولة وأهلية إبرام المعاهدات. فلا يتعلق الأمر في بعض الأحيان سوى باستخلاص استنتاجات معينة من عدم الاعتراف بالدولة أو الحكومة المعنية. ويتعين تحديد ما إذا كان تطبيق المعاهدة يتوقف بالضرورة على مسألة عدم الاعتراف وما إذا كان الأمر يتعلق بعدم الاعتراف بالدولة أم بالحكومة وما إذا كان من الجائز الإدلاء بمثل تلك التحفظات. وقد اعتبرت اللجنة على الدوام أن عدم الاعتراف عمل سياسي محض خال من أية آثار قانونية. لكننا نضفي آثارا قانونية على ذلك العمل إذا اعتبرنا أن حق استبعاد تطبيق المعاهدة بالنسبة لدولة ما يرتبط بمسألة عدم الاعتراف.

٢١- السيد غالتسكي قال إنه ينبغي أيضا أخذ ما حصل من تطور في المسألة بعين الاعتبار إذا كان من اللازم استتباط التعريف الذي يجري البحث بشأنه من الصيغ التي قبلت بها الدول في إطار اتفاقيات فيينا. والحالة هذه، ينبغي ألا نذهب إلى حد اعتبار كل حالة جديدة تحدث في العلاقات ما بين الدول جديرة بصفة التحفظ.

٢٢- وأضاف قائلا هذا هو الخطر الذي يكمن في تبني مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ الذي يناقض عدد كبير من عناصره التعريف الأساسي. وكما أشار المتكلمون الآخرون إلى ذلك، فإن استبعاد جميع الالتزامات المنصوص عليها في المعاهدة يناقض حتى جوهر مفهوم التحفظ. وعلاوة على ذلك، تصبح القواعد المنصوص عليها في اتفاقيات فيينا بشأن الاعتراض غير قابلة للتطبيق. وأخيرا، فإن الأجل التي تحددها الاتفاقيات المشار إليها تستبعد أيضا في حالة هذه التحفظات التي يمكن الإدلاء بها "في أي وقت". ومن الصعب، إذن، على ما يبدو، قبول مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ في صيغته الحالية.

٢٣- السيد ميليسكانو أعرب عن رغبته في إثراء النقاش بملاحظة ذات صبغة عملية تمثلت في تذكيره بأن الانقسام ساد فيما بين العديد من الدول في الستينات والسبعينات إما بسبب الحرب العالمية الثانية أو بسبب الحرب الباردة. وتجلي أحد الحلول المتبعة لمشكلة عدم اعتراف مجموعات الدول تلك ببعضها البعض في إرساء نظام يتيح تعدد جهات الإيداع خاصة في مجال نزع السلاح. ومكن ذلك، على سبيل المثال، كوريا الشمالية من إيداع صكوك التصديق في موسكو وكوريا الجنوبية من القيام بالأمر ذاته في واشنطن. ويظهر ذلك أن الأمر يتألق في حالة إعلان عدم الاعتراف بنظام الإعلانات الانفرادية لا بنظام التحفظات. ومن الجدير بالذكر أن التحفظ لا يستهدف تعديل المعاهدة بل تعديل آثارها، أي الالتزامات المترتبة عليها.

٢٤- السيد دوغارد استصوب، وهو يرد على السؤال المتعلق بمعرفة ما إذا كان من اللازم النظر في مسألة عدم الاعتراف بالدول أم بمسألة عدم الاعتراف بالحكومات، الاهتمام بالحالة الأولى. فسيكون من الصعب جدا في الوقت الراهن الإلمام بعدم الاعتراف بالحكومات. ولفت الانتباه، عقب ذلك، إلى أن عملية الاعتراف لا يكون لها مغزى إلا في السياقات الثنائية وإلى أنها تقتصر إلى أي مغزى في السياقات المتعددة الأطراف.

٢٥- واستطرد قائلا إنه حين تدلي الدول بإعلان عدم الاعتراف، فإنما تهدف بذلك إلى إعادة التأكيد على مواقفها السياسية. وتكمن الصعوبة المطروحة في أن تلك الإعلانات غالبا ما تقتصر إلى الدقة من الناحية القانونية. وهذا ما تبينه

على نحو جلي إعلانات كل من الجمهورية العربية السورية والمملكة العربية السعودية لدى التوقيع على اتفاق إنشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية، التي أشار إليها المقرر الخاص في تقريره الثالث (الفقرة ١٦٨ وما يليها)^(٣). ويُستفاد من ذلك، كما سبق وأن أشار السيد براونلي، أن مسألة عدم الاعتراف تشكل حالة قانونية فريدة من نوعها.

٢٦- ومضى قائلا إن المسألة المطروحة منذ الآن تكمن في ما يجب عمله بصدد عدم الاعتراف. فلا يمكن، والأمر يتعلق بممارسة متكررة الحدوث، السكوت عنها في دليل الممارسة الذي يجري وضعه. وينبغي على الأقل لفت انتباه الدول إلى أن مشاركتها في معاهدة متعددة الأطراف لا ينطوي بالضرورة على الاعتراف بجميع الدول الأخرى الأطراف في تلك المعاهدة. وينبغي أيضا حل المسألة المتعلقة بموضع الحكم في دليل الممارسة.

٢٧- السيد بامبو - تشيفوندا لاحظ أن الإعلانات المتعلقة بعدم الاعتراف تدخل مسألة الدافع في الموضوع قيد النقاش، ذلك الدافع الذي يكتسي في هذه الحالة صبغة سياسية. وستكون اللجنة، إذا استمرت على هذا النحو من التفكير، ملزمة بفعل ذلك على نحو متناسق وستجد نفسها مجبرة إلى تنقيح اتفاقيات فيينا بحيث تدمج فيها هذا المفهوم الجديد. وأردف قائلا إنه إذا بقي موضوع الدافع حتى الآن ضمنيا، فإن ذلك يرجع إلى أن واضعي اتفاقيات فيينا اعتبروا أن الحل بديهي. وإذا ألححت اللجنة في مشروعها للمبادئ التوجيهية على أن ثمة نوعا خاصا من التحفظات يكون طرفاء دولة لا تعترف بكيان من جهة وذلك الكيان من جهة أخرى، فستكون ملزمة بتوضيح جميع الحالات التي يحتمل أن يسود فيها هذا النوع من العلاقة. ولا يمكن، على حد رأي السيد بامبو - تشيفوندا، إقرار مشروع قد يستلزم مراجعة نص اتفاقيات فيينا.

٢٨- واسترسل قائلا إنه عقب ذلك، وفي معرض إشارته إلى العبارة "أيا كان التاريخ الذي يصدر فيه" التي سبق وأن انتقدها السيد غالتسكي، ذكر السيد بامبو - تشيفوندا أن منطوق اتفاقيات فيينا أرسى إطارا زمنيا جديدا واضحا يتراوح ما بين توقيع الصك وانضمام الدول إلى المعاهدة مرورا بعمليات الإقرار والتصديق وما إلى ذلك. وتساءل بالتالي عما إذا كانت العبارة المعنية تستهدف تلك المراحل المختلفة، أي ما إذا كانت تظل ضمن إطار اتفاقيات فيينا أم أنها تستهدف وقتا يسبق أو يتلو العمليات المشار إليها وتتجاوز بالتالي نطاق منطوق تلك الاتفاقيات. ومن الأفضل، تقاديا لأي التباس، حذف تلك العبارة.

٢٩- السيد إيكونوميدس اعتبر أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ لا يمت بصلة للتحفظات بمعناها الضيق كما أشار إلى ذلك معظم المتكلمين الآخرين. ويرجع ذلك في جوهره إلى ثلاثة أسباب يكمن أولها في أن التحفظ يستهدف دوما حكما تعاهديا وليس، كما هو الأمر في هذه الحالة، أهلية هذا الكيان أو ذاك لتوقيع المعاهدة. ويتمثل السبب الثاني في أن التحفظ يستبعد أو يقيد أثر بعض الأحكام التعاهدية بينما يتعلق الأمر في النص موضوع النقاش لاستبعاد معاهدة برمتها. ويكمن السبب الثالث في أن حق الأطراف المعنوي في تقديم تحفظات وخاصة من الناحية الإجرائية لا يسري

(٣) انظر *Multilateral Treaties...* (الجلسة ٢٥٤٢، الحاشية ٣)، ص ٤٠٣ و *United Nations, Treaty*

.Series, vol. 1059, p. 317 & vol. 1119, p. 387

على الحالة المشار إليها في مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ وتشكل العبارة "أيا كان التاريخ الذي يصدر فيه" أبلغ مثال على ذلك.

٣٠- ومضى قائلا إنه علاوة على ذلك، لا يتناول مشروع المبدأ التوجيهي إلا حالة واحدة من بين إعلانات متعددة ممكنة قد تكون أقل بكثير من حيث الشمولية وأن تعبر عن مواقف أكثر غموضا. وعلى العكس من ذلك، فإن إعلان عدم الاعتراف يكون أحيانا جد مقتضب بحيث أن الدولة تكتفي بالقول "لا أعترف بالدولة كذا أو كذا" وتعني بذلك أنها لن تطبق الاتفاق المعني على نحو قد يجعلها تعترف إما فعليا أو قانونا بالدولة المعنية.

٣١- واستطرد قائلا إنه يبدو إذن أن اللجنة ملزمة، إذا اهتمت بالبت في مصير إعلانات عدم الاعتراف، بالدخول في عملية دراسة أكثر تعمقا تأتي فيها على جميع جوانب الموضوع ابتداء بالتحفظات وانتهاء بمسألة "الأعمال المماثلة للتحفظات".

٣٢- السيد سيما لاحظ بدوره أن مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ لا يعالج إلا حالة من بين الحالات التي تناولها المقرر الخاص بالتحليل في معرض تقريره. ومن الجدير بالذكر، على سبيل المثال، أن إعلان الدول في إطار معاهدة مستعدة الأطراف أنها لا تعترف بدول أخرى أطراف في نفس المعاهدة لم يحل دون تطور نوع غني جدا من العلاقات بين الدول طيلة فترة الحرب الباردة. وهكذا، فإن جمهورية ألمانيا الاتحادية، وإن لم تعترف بجمهورية ألمانيا الديمقراطية، كانت وإياها طرفا في عدة معاهدات متعددة الأطراف، بل إنها أبرمت معها معاهدات ثنائية دون أن تعترف بها.

٣٣- وأضاف قائلا إنه يمكن، من الناحية المنطقية، اعتبار أن الشكل القانوني المستهدف في مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ من صميم نظام التحفظات: ذلك أن الدولة التي ترفض الاعتراف بدولة أخرى موقعة على نفس المعاهدة إنما تعدل بذلك ما يكون لتلك المعاهدة من أثر عليها. ويلاحظ، في حالة اعتبار إعلان عدم الاعتراف تحفظا، أن القليل من بين الأحكام الواردة في نظام فيينا ينطبق عليه بالفعل. وبالتالي، يتعين على اللجنة اتخاذ قرار بشأن ما تنوي فعله بمسألة عدم الاعتراف التي تشذ في مختلف أوجهها عن المفهوم الدقيق للتحفظ كما أشار إلى ذلك أغلب المتكلمين.

٣٤- السيد يامادا أعرب عن رغبته في إبداء مجموعتين من الملاحظات. فأولا، عدّد السيد بيليه ثلاث فئات من إعلانات عدم الاعتراف الانفرادية وهي: الإعلانات التي تستبعد دولة من خلالها إقامة أي علاقة تعاقدية مع دولة لا تعترف بها؛ والإعلانات التي تقبل دولة من خلالها إقامة علاقات تعاقدية مع دولة لا تعترف بها؛ والإعلانات التي تؤكد فيها دولة أنها لا تعترف بدولة أخرى دون أن توضح ما إذا كانت تقبل أم ترفض إقامة علاقات تعاقدية معها. ولا يشكل النوعان الأخيران من الإعلانات تحفظات بأي حال من الأحوال. أما النوع الأول من الإعلانات، فليس مجرد إعلانات سياسية ومن اللائق البحث في آثارها القانونية. وقد اعتبر السيد بيليه، وهو محق في ذلك، أن تلك الإعلانات تعد تحفظات بالفعل.

٣٥- وأضاف قائلا إنه ينبغي ثانيا معرفة ما إذا كان بإمكان دولة، بإصدارها تحفظا، رفض إقامة أي علاقة تعاقدية مع دولة أخرى. فوفقا لاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، يجوز لدولة استبعاد أي علاقة تعاقدية مع دولة أخرى لدى إبدائها اعتراضا على تحفظ. فهل يجوز لدولة فعل نفس الشيء في حالات أخرى؟ كما قال السيد بيليه، يمكن لدولة إصدار هذا

النوع من التحفظ في حق دولة أخرى لا تعترف بها. ويمكن بالمقابل التساؤل عما إذا كان بإمكان دولة ما استبعاد أي علاقة تعاقدية مع دولة أخرى تعترف بها.

٣٦- السيد كروفورد ارتأى بدوره أن نوع الإعلانات المعالج في مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ لا يهم سوى مسألة عدم الاعتراف ولا يمت بصلة إلى مسألة التحفظات. ويستحسن في رأيه، عدم الخروج عن الموضوع. فالإعلانات التي يتم الإدلاء بها عند التصديق على معاهدة أو الانضمام إليها لا تعني أن الدولة التي تقدمها لن تعترف قط بالدولة المعنية. ومن الضروري تحديد ما إذا كان بإمكان دولة ما رفض إقامة علاقات تعاقدية في المستقبل مع دولة أخرى. ومع ذلك، يستحسن عدم إثارة هذه المسألة في دليل الممارسة. ولعل الحل الأمثل يكمن في حذف مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١.

٣٧- السيد غوكو قال إنه يرى أن مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ يوفر مصلحة عملية لو تم النظر فيه بمعزل عن قانون المعاهدات. وبالفعل، فالمادة ٢٠ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ (قبول التحفظات والاعتراض على التحفظات) تشترط أنه من اللازم أن يحظى أي تحفظ بقبول جميع الأطراف إذا خرجت الدول التي شاركت في المفاوضات بقرار يقضي بأن تنفيذ المعاهدة بكاملها فيما بين جميع الأطراف يعد شرطاً أساسياً لموافقة كل طرف على الالتزام بالمعاهدة. ومن الواضح أنه ينبغي أخذ هذا الحكم بعين الاعتبار. وبالتالي، فمشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ مكانه في دليل الممارسة شريطة أن يتوافق مع اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٣٨- السيد العربي لاحظ أن التصديق، في ممارسات الدول، لا يعني بالضرورة وجود اعتراف. وإذا تم استبقاء مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ بدعوى أنه يمثل تطويراً تدريجياً للقانون الدولي، فإن ذلك ينطوي على خطر يكمن في تعقيد العلاقات الدولية وتقويض عالمية المعاهدات. إن معظم المعاهدات المتعددة الأطراف يسري بوجود الاعتراف أو عدمه، بل وحتى في ظل انعدام العلاقات الدبلوماسية بين الدول المعنية. فلا مكان لمشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ في دليل الممارسة.

٣٩- السيد آدو أعرب بدوره عن أمله في ألا تتبنى اللجنة مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١. فلا يشكل نوع الإعلان الانفرادي الذي يتعلق به الأمر في هذه الحالة في واقع الأمر تحفظاً، إذ إن التحفظ يهدف إلى تعديل الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة لا إلى رفض تطبيق المعاهدة جملة وتفصيلاً.

٤٠- السيد ميكولكا ارتأى أن مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ يطرح مسألة مهمة، لكنه يخرج عن إطار التحفظات. إن نوع الإعلان المتعلق بعدم الاعتراف المتوخى في هذه الحالة لا يستوفي المعايير الواردة في تعريف التحفظات. فالتحفظ، حسب اتفاقيات فيينا، هو إعلان تهدف الدولة من خلاله إلى تعديل أو استبعاد الأثر القانوني لبعض أحكام معاهدة ما. لكن الأمر يتعلق في مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ باستبعاد تطبيق المعاهدة بأكملها. وعلاوة على ذلك، فإن الفرضية الواردة في ذلك المبدأ التوجيهي تناقض مبدأ قانون التحفظات الذي تقبل الدولة المتحفظه وفقاً له الروابط القانونية التي تجمعها بالدول الأخرى.

٤١- واسترسل قائلاً إنه إذا تم استبقاء مشروع المبدأ التوجيهي، فسيعني ذلك أن نظام التحفظات ينبغي أن يسري على الإعلانات الانفرادية التي يتعلق بها الأمر في هذه الحالة، وهو ما سيؤدي إلى عدد من المشاكل. ولنتصور، على

سبيل المثال، حالة لا تحظى فيها جميع الدول الأخرى الأطراف في المعاهدة بالاعتراف من جانب الدولة المتحفظة. فلا شيء يمنع تلك الدولة من استبعاد الأثر القانوني للمعاهدة في حق جميع الدول الأطراف الأخرى، وهي حالة غير معقولة. وهذا مثل آخر: تمنع بعض المعاهدات تقديم التحفظات إلا إذا ورد نص صريح بشأنها في المعاهدة نفسها. فهل يجوز للدولة في هذه الحالة إذن أن تصدر إعلاناً انفرادياً تستبعد من خلاله إقامة أي روابط قانونية مع دولة أخرى طرف لا تعترف بها؟ وسيكون من المفيد بالتأكيد معالجة هذه المسألة في وقت لاحق على أن يتم ذلك خارج إطار نظام التحفظات.

٤٢- السيد رودريغيس ثيدينيو أبدى من جانبه عدم استصوابه لإدراج المبدأ التوجيهي ١-١-٧ في دليل الممارسة. فنوع الإعلان المعني في هذه الحالة على درجة كبيرة من التميز إذ إن الأمر لا يتعلق بإعلان تفسيري بالمعنى الذي قصده السيد بيليه في تقريره الثالث. وقد ساق السيد بيليه مثالين واضحين تمثلاً في الإعلانين الصادرين عن الجمهورية العربية السورية والمملكة العربية السعودية لدى التوقيع على النظام الأساسي للصندوق الدولي للتنمية الزراعية. وركز المثال الأول على مسألة عدم الاعتراف بشكل عام والثاني على إقامة العلاقات التعاقدية مع دولة أخرى طرف. غير أن النظام الأساسي للصندوق الدولي للتنمية الزراعية يتضمن مادة تمنع تقديم التحفظات. لذا، كان من اللازم عدم قبول تلك الإعلانات باعتبارها تحفظات.

٤٣- السيد هي لفت الانتباه إلى أن مشكلة عدم الاعتراف جد معقدة سواء على المستوى السياسي أم القانوني. ويمكن الاختيار بين أمرين هما: إما أن نعتبر أن المسائل المتصلة بعدم الاعتراف لا مكان لها في دليل الممارسة، وإما أن نحفظ بذلك الجانب الذي يمس التحفظات من بين جوانبها وندرجه في الدليل. وسيتحتم علينا، بالمقابل، توفير شرح أكثر إسهاماً في الجزء المتعلق بالتعليق والإشارة إلى أن عدم الاعتراف مشكلة سياسية غالباً ما تطرح نفسها وأنها لا تمت بأي صلة إلى التحفظات.

٤٤- السيد البحارنة أعلن أن السيد بيليه يعلم جيداً أن المسألة قيد البحث لها علاقة بعدم الاعتراف لا بالتحفظات. وهذا ما يشير إليه بالفعل في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧، أملاً، على ما يبدو، في أن يلفت الانتباه إلى الممارسة التي تنتهجها الدول. وبالفعل، فإن نوع الإعلانات الذي يتعلق به الأمر في هذه الحالة شائع في سياق المعاهدات المتعددة الأطراف ولم يكن قط محط اعتراض.

٤٥- وأضاف قائلاً إنه بغرض تسوية هذه المشكلة، يمكن التوصل إلى حل وسط يكمن، على سبيل المثال، في الاحتفاظ بنص مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ وإدراجه في موضع آخر في دليل الممارسة أو جعله ملحقاً أو مرفقاً. ولربما كان من اللائق أيضاً تعديل صيغته بحيث يصبح نصه كالتالي:

"يشكل الإعلان الانفرادي الذي تهدف الدولة من خلاله إلى استبعاد تطبيق معاهدة مبرمة بينها وبين عدة دول أخرى لا تعترف بها نوعاً خاصاً من التحفظات لا يتطابق تماماً مع التعريف الوارد في المبدأ التوجيهي ١-١-٧ رغم أنه يمكن اعتباره إعلاناً ذا أثر على العلاقات بين الدولة التي تصدره والدولة أو الدول التي لا تعترف بها فيما يتعلق بالحقوق والواجبات المترتبة على المعاهدة المعنية."

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٥١

يوم الأربعاء، ٢٩ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد ايكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد بامبو-تشفوندا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري براقو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كاندوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات (تابع) (A/CN.4/483, sect. B، و A/CN.4/491 و Add. 1-6^(١)،

و A/CN.4/L.563 و Corr. 1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص (تابع)

دليل الممارسة (تابع)

مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ (ختام)

١- السيد روزنستوك لاحظ أنه يمكن الإدلاء بذلك النوع من الإعلانات المشار إليه في مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ في أي وقت، حتى بعد أن تبدي دولة ما موافقتها على التزامها بالمعاهدة المذكورة. ويتعين توضيح ذلك، وإلا لا تُعتبر الإعلانات المشار إليها بمثابة تحفظات عملاً بالقاعدة التي تنص على ضرورة إبداء التحفظ عند الموافقة عليه. ويمكن بالتالي تعديل مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ لينص على الآتي: "يمكن لأية دولة في أي وقت إبداء تحفظ تقصد به عدم تطبيق معاهدة بينها وبين دولة أو دول أخرى لا تعترف بها".

١- السيد إيلويكا ذكر أنه جرى التساؤل في الجلسة ٢٥٥٠ عما إذا كانت هناك ضرورة فعلية للاحتفاظ بمشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١. فعدم الاعتراف هو في الواقع مشكلة سياسية للغاية تتسم دون شك بأهمية خاصة في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي ومنطقة الشرق الأوسط. وتساءل ما إذا كان ذلك يعني ضرورة إدراجها في دليل الممارسة.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٢- السيد لوكاشوك أعلن أن المشكلة جدية للغاية ويتعين حلها بالرغم من كل شيء. وأضاف قائلا إنه استمع إلى جميع المتكلمين ويود اقتراح حل وسط. فقد أكد بعض المتكلمين أن الإعلانات التي يتناولها مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ لا تُشكل تحفظات. وهذا صحيح. غير أنها مع ذلك إعلانات لها صفة خاصة وأثارها القانونية هامة لأنها تستطيع استبعاد أي علاقة اتفاقية بين عدة أطراف في معاهدة ما. ولذا فإن وقعها ينصب على الآثار القانونية للمعاهدة المعنية، بخلاف الإعلانات التفسيرية. ويمكن بالتالي التمييز بين إعلانات الاعتراف وإعلانات عدم الاعتراف. وأردف قائلا إنه لا يمكن بالفعل التغاضي عما يمكن أن تعلنه دولة ما بأن المشاركة المقترنة لا تعني الاعتراف، غير أن عدم الاعتراف لا يُشكل عائقا أمام تطبيق المعاهدة بينها وبين الدولة الأخرى. وتتواتر هذه الحالات بشكل يحول دون امتناع اللجنة عن التعليق عليها.

٣- السيد ميكلوكا أشار إلى أن مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ لا يتناول إلا نوعا واحدا من إعلانات عدم الاعتراف، وهي الإعلانات التي ترمي إلى استبعاد تطبيق معاهدة بين مقدم هذه الإعلانات والدولة غير المعترف بها، ويمكن السؤال في معرفة ما إذا كانت هذه الإعلانات تُشكل تحفظات أم لا. وكرر رأيه الذي أعلنه في الجلسة السابقة وهو أنه لا يعتقد ذلك. أما فيما يتعلق بالاقتراح الذي تقدم به السيد روزنستوك، فقد أعلن قبوله به على وجه العموم. ولكن سأل هل السيد روزنستاك مقتنع فعلا بأن نوع الإعلانات المعني يشكل تحفظا؟ واقترح الاستعاضة عن مصطلح "التحفظ" بمصطلح "الإعلان الانفرادي"، وإلا يحتمل بروز مشاكل صعبة خصوصا إذا ما أبدت دول أخرى اعتراضاتها.

٤- السيد بيليه (المقرر الخاص) أوجز المناقشة الجارية بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ وذكر أولا أن عدة متكلمين تساءلوا عما إذا كانت المشكلة سياسية أم قانونية. وخلافا لما ذكره السيد يلويا، يرى أن كون المشكلة سياسية لا يعني أنه ينبغي عدم معالجتها، بل على العكس يجب تفادي التجاوزات لأنها تحديدا مشكلة سياسية. إلا أنه يجب عدم الشروع في إجراء دراسة نظرية للاعتراف ولعدم الاعتراف، إذ لا يطلب من اللجنة أن تعيد صياغة القانون الدولي. وبالمقابل، يتعين تحديد ما إذا كانت الإعلانات الانفرادية المشار إليها تؤثر على تطبيق معاهدة ما. فإذا تبين أنها تؤثر على تطبيق معاهدة ما، فهل يمكن اعتبار هذه الإعلانات تحفظات؟ وأعرب المقرر الخاص عن اتفاقه مع السيد سيمما والسيد يامادا اللذين يعتبران أنه يجب ألا تعالج هذه المسألة من زاوية عدم الاعتراف. ولكنه يختلف مع الأعضاء، مثل السيد كروفورد والسيد براونلي، الذين يعتبرون أنه لا صلة لهذه المسألة بموضوع التحفظات. ولذا يجب على اللجنة أن تقرر ما إذا كانت الإعلانات الانفرادية التي يتناولها مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ تتماشى أم لا مع تعريف التحفظات في معاهدات فيينا. فقد أصر عدة متكلمين على إبراز الاختلافات التي يعتبرونها أساسية بين الإعلانات المذكورة والتحفظات. وشدد بعضهم على عبارة "بعض أحكام المعاهدة". واستطرد المقرر الخاص قائلا إنه كان يعتقد أنه أوضح أثناء النظر في مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١؛ (موضوع التحفظات) أن معظم التحفظات لا تتناول "أحكاما معينة"، وهي عبارة يجب ألا تفسر حرفيا، خشية استبعاد التحفظات العرضية، وهذا غير مقبول. وبالمقابل، يتعين التمييز بين "أحكام معينة" واستبعاد المعاهدة بأكملها. وذكر المقرر الخاص أنه يعتقد خلافا لغالبية أعضاء اللجنة أن التحفظ لا ينصب بالضرورة على موضوع مادي واحد، غير أنه يمكن أن ينصب على موضوع شخصي واحد. إلا أنه لن يُصر على ترجيح رأيه. ولكن مهما يكن الأمر، ليس هناك أدنى شك بأنه، في الإطار القانوني لنظام التحفظات، يمكن للتحفظ أن يستبعد تطبيق معاهدة ما بأكملها. وإذا استطاع الاعتراض، كما أظهر ذلك السيد يامادا، فليس هناك ما يمنع التحفظ من أن يحقق الشيء نفسه.

٦- وأبدى المقرر الخاص أن ما يثير قلقه هو المداخلات التي لم تتناول في المقام الأول تقيد الإعلانات بالتعريف السوارد في معاهدات فيينا، بل تناولت المشاكل التي قد تنشأ عن إدراج إعلانات عدم الاعتراف الانفرادي في فئة التحفظات. وبالمعنى السيد ميكلوكا بشكل خاص عندما قال إن هذه الإعلانات مخالفة لفلسفة التحفظات. والمقرر الخاص لا يتفق معه في الرأي، ولكنه يُسلم باحتمال ظهور مشاكل خاصة بسبب عدم أداء نظام القبول والاعتراض لوظيفته. وأقر بالتالي بأن مجرد القول إننا بصدد تحفظات ينطوي على مخاطرة. وتبنى المقرر الخاص في هذا الخصوص رد فعل السيد ميكلوكا على الاقتراح الذي تقدم به السيد روزنستاك. ويمكن بالفعل تعديل مشروع المبدأ التوجيهي ١-٧-٧ للتشديد على الوقت الذي يمكن فيه تقديم الإعلانات الانفرادية. ولكن ذلك لا يحل المشكلة الأساسية، ألا وهي معرفة ما إذا كانت هذه الإعلانات تُشكل تحفظات. ومهما يكن الأمر، أعرب المقرر الخاص عن تفضيله للبديل الذي أشار إليه عندما قدم مشروع المبدأ التوجيهي والذي يوضح أنه يمكن للدولة أن تبدي تحفظا عندما تقدم تعهدات، وأيضا عندما يقدم الكيان غير المعترف به تعهدا. ويعتبر أن إلغاء الجزء الأخير من الجملة لا يحل المشكلة، ويرى أنه يتعين تحديد الوقت المذكور لتحسين النص.

٧- وتابع قائلا إن بعض المتكلمين تساءلوا عن موضوع عدم الاعتراف. ورأى أنه يمكن توضيح أن عدم الاعتراف لا يخص بالضرورة دولة ما، ولكن ذلك ليس لب المشكلة. فالمهم هو أن الدولة التي تبدي تحفظا ترغب في استبعاد أي علاقات اتفاقية مع الكيان الآخر. أما فيما يتعلق بالسؤال الذي طرحه السيد يامادا لمعرفة ما إذا كان رفض العلاقات الاتفاقية مع دولة معترف بها ممكنا، يعترف المقرر الخاص بأنه لم يفكر في الأمر.

٨- ولهذه الأسباب مجتمعة، يسلم المقرر الخاص بأنه قد يكون من المفضل عدم تصنيف إعلانات عدم الاعتراف بأنها "تحفظات". ويتعين تحديد الصفة التي يجب أن تطلق عليها.

٩- وأردف قائلا إن أعضاء اللجنة اقترحوا تفسيرين. فقد اعتبر بعضهم أنها إعلانات من نوع خاص، وهي عبارة تظهر نوعا من الإقرار بالعجز من جانب القانونيين، ولكنها لا تعطي أي تعريف. ويعتبر البعض الآخر أنها إعلانات تفسيرية، وهي فكرة وجيهة دافع عنها خصوصا السيد بنونه. واعتبر المقرر الخاص أنه يتعين إخضاع المسألة إلى مزيد من الدراسة. ولذا فهو لا يطلب من اللجنة أن تعيد مشروع المبدأ التوجيهي ١-٧-٧ إلى لجنة الصياغة، ويفضل العودة إليه عندما تنظر اللجنة في مشاريع المبادئ التوجيهية المتعلقة بالإعلانات التفسيرية وإعلانات السياسة العامة. ولكنه من غير المقبول على أي حال أن يتغاضى عن هذه المسألة.

١٠- السيد إيكونوميدس أشار إلى أن المهم هو معرفة ما إذا كان إعلان عدم الاعتراف الانفرادي يُشكل تحفظا حقيقيا في مفهوم قانون المعاهدات. وذكر أن غالبية أعضاء اللجنة في الجلسة السابقة لم يعتبروا الإعلان الانفرادي تحفظا. ورأى من جهته أن الأمر لا يُشكل إعلانا من نوع خاص ولا إعلانا تفسيريا، بل هو إعلان لا تعترف بموجبه دولة ما بقدره كيان ما على إقامة علاقات دولية، بما فيها علاقات اتفاقية. وتخضع هذه الإعلانات بالأحرى إلى قواعد قانون المعاهدات المتعلقة بعدم الاعتراف. ولكن يتعين على اللجنة أن تنظر فيها. ويتساءل السيد إيكونوميدس ما إذا كان يجب على اللجنة بفضل الإيضاحات الواردة في التعليق أن تتصرف كما فعلت بالنسبة إلى مشروع المبدأ التوجيهي ١-٥-١ وتقرر أن إعلان عدم الاعتراف الانفرادي "لا يُشكل تحفظا".

١١- السيد غوكو أعلن عن قلقه لعدة أسباب. الأول هو أن الفرضية الأساسية تقوم على أن المعاهدة المتعددة الأطراف تتفاوض بشأنها عدة دول وأن بعض المعاهدات تتطلب موافقة جميع الأطراف. وتساءل ما هو وقع التحفظات بعدم الاعتراف على تطبيق معاهدة ما. فبالنسبة إلى الدولة التي تقدم الإعلان، يبدو أن هدفها من إبداء مثل هذا التحفظ هو عدم الالتزام بمعاهدة ما لأن دولاً أخرى لا تعترف بها هي طرف في هذه المعاهدة. وذكر السيد غوكو في هذا الصدد بالفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية بشأن التحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها^(٢). ويتعلق الاقتراح المضاد بضرورة موافقة الدولة الطرف الأخرى على الالتزام بمعاهدة ما. ويتعين كذلك معرفة ما إذا كان هذا المبدأ التوجيهي ينطبق في جميع الحالات وعلى جميع المعاهدات الدولية.

١٢- السيد هافنر اعتبر أنه يجب ألا ينظر إلى المسألة من زاوية عدم الاعتراف. فكما ذكر المقرر الخاص في تقريره الثالث عن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/491 و Add. 1-6) يجب التمييز بين التحفظات التي تشير فقط إلى أن الدولة التي تبدي تحفظها لا تعترف بدولة طرف في المعاهدة والتحفظات التي تشير إلى أن الدولة المتحفظة لا تعترف بدولة طرف في المعاهدة وأن المعاهدة لا تنطبق على العلاقات بينها وبين تلك الدولة. والمهم هو معرفة ما إذا كان بالمستطاع إبداء تحفظ يستبعد تطبيق معاهدة متعددة الأطراف على دولة أخرى هي طرف فيها، وما إذا كانت هذه المسألة مرتبطة بعدم الاعتراف. ويتعين أيضاً معرفة ما إذا كانت هناك حالات ترفض فيها الدول تطبيق معاهدة على بعض الدول الأطراف فيها خارج إطار أي إعلان بعدم الاعتراف.

١٣- وأعلن أنه لا يُشاطر المقرر الخاص رأيه بأن موضوع عدم الاعتراف غير جدير بالأهمية. فيمكن التشكيك مثلاً في حق دولة باستبعاد تطبيق معاهدة بينها وبين دولة أخرى إذا تغيرت الحكومة فيها ولم تعترف بها.

١٤- وأشار في ختام كلامه إلى أن نظام التحفظات قريب جداً من نظام الاتفاقات فيما بين الدول واقترح أن تنظر اللجنة في إمكانية تطبيق تعريف الاتفاقات فيما بين الدول على هذه الإعلانات.

١٥- السيد براونلي اعتبر أن الرأي الذي عبّر عنه البارحة ومفاده أن المسألة قيد النظر ليست مرتبطة بقانون المعاهدات وإنما بقانون الاعتراف جدير بالاهتمام. ولكنه يتفق مع المقرر الخاص في الرأي بأن المسألة مرتبطة بقانون المعاهدات ولكن تخضع لأحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ المتعلقة بالقدرة على إبرام معاهدات أو الإعراب عن الموافقة ولا تخضع للأحكام المتعلقة بالتحفظات. ولذا فإن المسألة المطروحة هي مسألة تصنيف، وربما يمكن حلها بإضافة شرط وقائي من قبيل 'بدون الإخلال بـ'.

١٦- السيد بياليه قال إنه أعجب بالتفكير السليم الذي تدل عليه الملاحظات التي أبداه السيد إيكونوميدس، وأعرب عن استعداده لتسقيح صياغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ وفقاً لما أدلى به السيد إيكونوميدس بحيث تنص على أن الإعلان الانفرادي الذي تهدف الدولة منه استبعاد تطبيق معاهدة بينها وبين دولة أو دول أخرى لا تعترف بها يشكل

(٢) انظر الجلسة ٢٥٣٦، الحاشية ١٣.

تحفظا. ويتعين أن يرفق بمشروع المبدأ التوجيهي هذا تعليق مسهب يمكن أن يتضمن على وجه الخصوص الملاحظات التي أبدتها السيد براونلي، مما يسمح للجنة بالتوصل إلى حل نهائي لمسألة الإعلانات المذكورة.

١٧- السيد هي قال إنه يعتبر أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ يطرح مسألتين رئيسيتين: الأولى تتعلق بالقرار الذي تتخذه الدولة بالاعتراف أو بعدم الاعتراف بكيان ما، والثانية معرفة ما إذا كان هذا الكيان قادرا على أن يكون طرفا في معاهدة ما. وقرار عدم الاعتراف هو إعلان سياسي بالغ الأهمية ولا يمكن اعتباره تحفظا. وقال إنه يؤيد اقتراح السيد إيكونوميدس وأن على اللجنة أن تبين بكل وضوح أن الإعلانات المعنية ليست تحفظات. ورأى أن اللجنة بإيضاحها هذه المسألة ستسهم في إغناء القانون الدولي.

١٨- السيد بنونه اعتبر أن الطريقة التي تتبعها اللجنة غير مرضية على الصعيد القانوني. ورأى أن المناقشة الحالية هي بمثابة إقرار بالعجز لأن الكلام يتناول موضوعا دون تحديده. وأبدى تعجبه لأن المقرر الخاص غير رأيه بصورة جذرية في غضون بضعة ساعات وأعرب عن أمله في أن يعين النظر في المسألة. واقترح إرجاء دراسة المسألة إلى الجلسة القادمة.

١٩- السيد ميكولكا قال إنه يعتقد أن المقرر الخاص غير رأيه إثر الاستنتاج الذي توصل إليه بعد مناقشة استمرت أكثر من يوم. فموضوع التفاوضي عن المسألة لم يُطرح قط. وعلى العكس، فقد لاحظ الأعضاء أن هناك مشكلة قائمة، وأنها مشكلة هامة ويتعين حلها، ولكن ليس باعتبارها تحفظا. وأعرب عن تأييده للاقتراح الذي تقدم به المقرر الخاص واقترح إحالة الجانب الآخر من المسألة إلى لجنة الصياغة، وهو الوقت الذي يمكن فيها تقديم الإعلان. ويستشف من المناقشة أنه يمكن تقديم الإعلان عندما تبدي الدولة صاحبة الإعلان موافقتها على الالتزام بالمعاهدة أو عندما يُعرب الكيان الذي يشكك في أهليته عن هذه الموافقة. ويمكن للجنة الصياغة أخيرا أن توضح أنها لا تطلق حكما مسبقا على المكان التي سيرد فيه المبدأ التوجيهي هذا في دليل الممارسة.

٢٠- السيد سيما قال إن وجهة النظر الأولية التي أبدتها المقرر الخاص، وهي وجهة نظره الشخصية، لم تتل موافقة الغالبية. ولذا فإن اقتراح إحالة المسألة إلى لجنة الصياغة، بالإضافة إلى الإيضاحات التي أدلى بها السيد ميكولكا، أمر منطقي. ويعود إلى لجنة الصياغة، بعد أن يتم النظر في مسألة الإعلانات التفسيرية، أن تدرس موضوع المبادئ التوجيهية التي سترد في الجزء الأخير من دليل الممارسة.

٢١- السيد بيليه (المقرر الخاص) أوضح أن مسألة عدم الاعتراف لا تدخل في إطار الموضوع الذي كلف به إلا إذا كانت لإعلانات عدم الاعتراف آثار على قانون المعاهدات وبسبب الخلط المتكرر بين هذه الإعلانات والتحفظات. وقد يتضح كذلك أن هذه الإعلانات لا يمكن وضعها في فئة الإعلانات التفسيرية ويجب تصنيفها في فئة أخرى على غرار إعلانات السياسة العامة والإعلانات الإعلامية. ولذا يجب إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٧ إلى لجنة الصياغة ويجب أن يُطلب إليها أن تتقدم بمقترحات تراعي فيها أمرين: أن الغالبية العظمى لأعضاء اللجنة لا تعتبر أن إعلانات عدم الاعتراف تشكل تحفظا؛ ويتعين تحديد الصلة، إن وجدت، بين هذه الإعلانات والإعلانات التفسيرية.

٢٢- السيد براونلي والسيد إيلويكا أبديا موافقتهما على هذا الاقتراح.

٢٣- السيد هيردوثيا ساكاسا اعتبر أنه من المهم جدا أن تراعي لجنة الصياغة الصلة الوثيقة بين مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ ومشاريع المبادئ التوجيهية ٩-١-١ و ٢-١ و ٥-٢-١.

٢٤- السيد غالتسكي لاحظ أنه إذا كان مشروع دليل الممارسة يوضح بشكل إيجابي ما هو التحفظ، فإنه يتضمن أيضا مشاريع مبادئ توجيهية (٩-١-١ مثلا) تشير إلى أن هذا النوع من الإعلانات ليس تحفظا. ومشكلة إعلانات عدم الاعتراف قائمة، ويتعين بالتالي معالجتها في الجزء الأخير من الدليل.

٢٥- السيد روزنستوك أعلن عن عدم تيقنه من صواب اتخاذ قرار بأن إعلانات عدم الاعتراف ليست تحفظات قبل النظر في جميع فئات التعريفات الممكنة الأخرى، بما في ذلك إمكانية معالجة هذه الإعلانات في التعليق. ويتعين توخي الحرص نفسه عند إدراجها في فئة الإعلانات التفسيرية. وما لم تعتبر اللجنة أنه لا تترتب أي آثار قانونية على الإعلان الذي قدمته المملكة العربية السعودية لدى التوقيع على صك إنشاء الصندوق الدولي للتنمية الزراعية والمذكور في تقرير المقرر الخاص الثالث^(٣) بالنسبة إلى قدرة الدولة المستهدفة في هذا الإعلان على اللجوء إلى آليات تسوية المنازعات، التي تمكنها من مقاضاة المملكة العربية السعودية أمام محكمة العدل الدولية، يخشى من إدراج مثل هذا الإعلان في فئة الإعلانات التفسيرية أن تترتب على الإعلانات التفسيرية آثار قانونية.

٢٦- السيد العربي ذكر بأن الهدف المنشود من العملية هو تحقيق انضمام أكبر عدد ممكن من الدول إلى المعاهدات. والمشاكل السياسية القائمة بين الدول هي حقيقة لا يمكن إنكارها، وإعلانات عدم الاعتراف تمثل بالنسبة إلى الدول الحل الذي يسمح لها بالتوفيق بين هذه الحقيقة وانضمامها إلى المعاهدات. وجعل الحل ينطوي على إمكانية المقاضاة أمام محكمة العدل الدولية يتعارض مع الهدف المنشود ويعقد الممارسة المتبعة بين الدول أكثر مما هي عليه حاليا.

٢٧- السيد غوكو قال إن مهمة لجنة الصياغة هي تنقيح أو إنجاز صياغة حكم يُلخص المناقشة التي جرت في اللجنة حول مسألة إعلانات عدم الاعتراف. ولكن لم تحل بعد المسألة الأساسية التي تكمن في معرفة ما إذا كانت هذه الإعلانات تشكل جزءا من الموضوع وما إذا كان يتعين إدراجها في دليل الممارسة. وسأل هل يعود للجنة الصياغة أن تثبت أيضا في هذا الأمر؟

٢٨- السيد لوكاشوك أعرب عن ثقته في قدرة لجنة الصياغة على التوصل إلى وضع نص يكون بمثابة حل وسط يُعبر عن مختلف آراء جميع أعضاء اللجنة، وإن لم تكن هذه الآراء بالضرورة متعارضة.

٢٩- الرئيس اقترح إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ٧-١-١ إلى لجنة الصياغة التي يتعين عليها أن تراعي مختلف الملاحظات والتعليقات الهامة التي أبديت خلال هذه المناقشة.

وقد اتفق على ذلك.

٤٠- السيد بيليه (المقرر الخاص) قام بعرض الفرع جيم من الفصل الأول من تقريره الثالث والمخصص للتمييز بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، مبدئياً ثلاث ملاحظات عامة. أما الأولى فتتمثل في أن اتفاقيات فيينا لأعوام ١٩٦٩ و١٩٧٨ و١٩٨٦ تتيح قاعدة متينة للنظر في تعريف التحفظات، ولكنها لا تسمح بذلك فيما يتعلق بالإعلانات التفسيرية. إن لجنة القانون الدولي، لدى إعدادها مشروع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات، نظرت أولاً في دورتها الثامنة عام ١٩٥٦^(٤) ثم في الدورة الرابعة عشرة عام ١٩٦٢^(٥)، على مسألة تعريف هذه الإعلانات، إلا أن هذه الفكرة لا تتجلى في المشروع المذكور^(٦)، الشيء الذي حدا ببعض الدول، بما فيها اليابان^(٧) إلى الإعراب عن أسفها إزاء ذلك. فاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، ناهيك عن اتفاقيتي ١٩٧٨ و١٩٨٦، التي اكتفت بتكييف القواعد المتعلقة بالتحفظات مع موضوعها، لم تنطرق إلى هذه المسألة. وهذا الإغفال ينطوي على جوانب إيجابية وأخرى سلبية. أما الجانب السلبي الأول، فيتمثل في كون اتفاقيات فيينا لا تقدم مبادئ توجيهية ولا توضيحات حول تعريف الإعلانات التفسيرية. بيد أن هذا الجانب السلبي يمثل كذلك إلى حد ما أمراً إيجابياً، حيث أنه لا ينطوي على النزعة الامتثالية الموجودة في حالة التحفظات. ولا تضطر اللجنة أن تبقى حبيسة النص المعتمد منذ حوالي ثلاثين سنة، بل بوسعها الابتكار حسب قناعات أعضائها واحتياجات المجتمع الدولي المعاصر.

٣١- أما الملاحظة العامة الثانية فتتعلق بالممارسة القائمة في هذا الميدان. وتبين الفقرات من ٢٣١ إلى ٢٣٤ من التقرير الثالث أن هذه الممارسة منتشرة جداً وأن الدول تقدم مراراً بخصوص معاهدة تصبح أطرافاً فيها إعلانات صيغت صراحة بطريقة تجعلها مختلفة عن التحفظات. والإعلانات التفسيرية قديمة قدم التحفظات، إذ أن عهدهما يرقى في الحقيقة إلى الوثيقة الختامية لمؤتمر فيينا لعام ١٨١٥^(٨). كما أن ظهور الإعلانات التفسيرية والتحفظات يقترن بظهور تقنية الاتفاقيات المتعددة الأطراف وقد تطورتا مع تطورها. ومن الناحية الكمية فإن الدول تقدم بلا شك قدراً من الإعلانات التفسيرية أقل بعض الشيء مما تقدمه من تحفظات، ولكن عددهما يظل متقارباً حسبما يبينه جدول الفقرة ٢٣٤ من التقرير.

٣٢- وفيما يخص الملاحظة الثالثة، إن تعريف الإعلانات التفسيرية وما يميزها عن التحفظات أكثر تعقيداً بفعل عاملين اثنين. أما عامل التعقيد الأول، فيتعلق بعدم دقة المصطلحات. وأول سؤال يطرح هنا هو معرفة ما إذا كان القيام بتحليل ثنائي للإعلانات الانفرادية التي تؤثر في المعاهدة الصادرة بشأنها، عن طريق المقارنة بين "التحفظات" و"الإعلانات التفسيرية"، لا يمثل إفراطاً في التمسك بالمنطق الديكارتي. وإذا كان يبدو أن لغات كثيرة قد اعتمدت بالفعل هذا الأسلوب الثنائي، فإن لغات أخرى تميل أكثر إلى مراعاة الفروق الدقيقة وتستخدم مصطلحات أكثر تنوعاً. ولقد قرر

(٤) انظر حولية ١٩٥٦، المجلد الثاني، ص ١١٠، الوثيقة A/CN.4/101، الفقرة ١٣ (ج).

(٥) انظر حولية ١٩٦٢، المجلد الثاني، ص ٣١-٣٢، الوثيقة A/CN.4/144، الفقرة ١ (ج).

(٦) المرجع نفسه، ص ١٦١، الفقرة ١ (و).

(٧) انظر حولية ١٩٦٥، المجلد الثاني، ص ٤٦-٤٧، الوثيقة A/CN.4/177 و Add. 1 و Add. 2.

(٨) *British and Foreign State Papers, 1814-1815, vol. II (London, 1839), pp. 3 et seq*

المقرر الخاص في نهاية المطاف الالتزام بالمقارنة بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، وذلك لأن الناطقين بالإنكليزية مثلا، والذين يستعملون مصطلحات مثل "statement" (بيان)، و "understanding" (توضيح) و "proviso" (شرط)، و "declaration" (إعلان)، و "interpretation" (تفسير)، و "explanation" (شرح)، لا يعرفون جميعا بنفس الطريقة هذه المصطلحات من جهة، وكثيرا ما يتفقون على أن الفروق التي يمكن أن تنشأ بين هذه المصطلحات على المستوى الداخلي ليس لها امتداد في القانون الدولي، من جهة أخرى. وعلاوة على ذلك، فإنه من بين الـ ٣٢ دولة و الـ ١٨ منظمة دولية التي أجابت عن استبيان المقرر الخاص بشأن هذا الموضوع^(٩)، لم يعترض أحد على هذا التصنيف للإعلانات الانفرادية المتعلقة بالمعاهدات فقط إلى فئتين اثنتين. ومع ذلك، تظل الشكوك في المصطلحات قائمة وقد يحصل ألا تعطي الدول بتاتا وصفا لإعلاناتها أو أن تستعمل مختلف العبارات الملتوية أو الغامضة، ويذكر المقرر الخاص بضعة أمثلة على ذلك في الفقرات من ٢٥٥ إلى ٢٥٩ من تقريره الثالث.

٣٣- أما عامل التعقيد الكبير الثاني المطروح عندما يتعلق الأمر بالتمييز بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، فيتصل بما يمكن أن يطلق عليه اسم "السياسة الخارجية" أو الاستراتيجية القانونية للدول. بالطبع، فإن العبارات غير الدقيقة أو الغامضة تستعمل سهوا أحيانا، ولكن كثيرا ما يكون استعمالها مقصودا. وكما أشارت الدانمرك في جوابها على الاستبيان، فإن الدول تطلق على بعض التحفظات إسم "إعلانات تفسيرية" إما للتحايل على منع تقديم التحفظات أو لتفادي سوء السمعة الذي يلحق بأصحاب التحفظات في بعض الأوساط. وبالطبع فإن هذه "التسميات" تواجه بحق بالاستكثار، لأن التحفظ يظل تحفظا "أيا كانت صيغته أو تسميته"، ولكن هذه الممارسة لا تيسر التحليل بالتأكد.

٣٤- وتتمثل الملاحظة الهامة الرابعة في أن جميع التعاريف التي أعطيت للإعلانات التفسيرية تنطلق من تعاريف التحفظات، سواء تعلق الأمر بالتعريفات التي يقدمها الفقه أو التي اقترحت أثناء الأعمال التحضيرية لاتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. وفي هذه التعاريف، عُرِضَت الإعلانات التفسيرية أولا وبالأخص بوصفها مختلفة عن التحفظات، حيث قيل "إن الإعلان التفسيري ليس تحفظا لأن...". أو إن "الإعلان التفسيري يختلف عن التحفظ في كونه...". وهذا الإجراء منطقي، لا سيما اليوم وقد توفّر للجنة، بفضل اتفاقيات فيينا، تعريف للتحفظات اعتبرت أنه من غير المناسب تغييره. ومن الجائز أيضا الانطلاق مما هو معروف للإحاطة على نحو أفضل بما هو غير معروف. وهذا هو الإجراء التجريبي الذي اتبعه المقرر الخاص من أجل التوصل إلى التعريف الإيجابي الذي يقترحه في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ الذي قرأ نصه، وذلك رغم علمه بالانتقادات التي وجهها هورن^(١٠) لهذا الإجراء.

٣٥- وقد أثار المقرر الخاص إلى أن هذا التعريف يتضمن عناصر تمثل قاسما مشتركا بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، إذ في كلتا الحالتين يتعلق الأمر بإعلانات انفرادية صادرة عن دول أو منظمات دولية، وهذا التطابق الشكلي لا ييسر التمييز، لا سيما أنه في كلتا الحالتين لا تعطى الصيغة أو التسمية أهمية تذكر. وبطبيعة الحال، سيكون من غير

(٩) حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/477 و Add. 1 والوثيقة A/CN.4/478،

المرفقان الثاني والثالث.

(١٠) انظر الجلسة ٢٥٤٥، الحاشية ٤.

المعقول قبول اعتبار التحفظ تحفظا "بغض النظر عن صيغته أو تسميته" إذا كان مع ذلك يستجيب لمعيار التحفظات، وعدم قبول ذلك فيما يتعلق بالإعلانات التفسيرية. وإذا جاز أن يسمى التحفظ "إعلانا" من قبل صاحبه - وهي نتيجة لازمة للتعريف الذي تقدمه اتفاقيات فيينا - فهذا يعني أيضا أن كل الإعلانات التفسيرية التي تسمى "إعلانا" أو "إعلانا تفسيريا" ليست بالضرورة إعلانات تفسيرية، وعلى العكس من ذلك، فإن عددا من الإعلانات الانفرادية المسماة "تحفظات" قد تكون في الحقيقة مجرد إعلانات تفسيرية.

٣٦- وهذه القواسم المشتركة بين التحفظات والإعلانات التفسيرية تستدعي توضيحات متطابقة، حيث أن نفس الأسباب تؤدي إلى نفس النتائج، ولعل هذا ما جعل المقرر الخاص يقترح مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-١ الذي هو، بالنسبة للإعلانات التفسيرية، نظير المشروع ١-١-١ المتعلق بالتحفظات، والذي ينص على إمكانية الإدلاء بإعلانات تفسيرية مشتركة. وفي هذا الصدد، أشار المقرر الخاص إلى أنه إذا لم يكن قد عثر على مثال للتحفظات المشتركة، فإن ممارسة اللجوء إلى الإعلانات التفسيرية المشتركة تبدو مستقرة الآن بدرجة كبيرة، كما تشهد على ذلك الأمثلة الواردة في الفقرة ٢٦٨ من تقريره الثالث.

٣٧- وإن هذا الرفض للنزعة الرسمية في تعريف التحفظات والإعلانات التفسيرية يتسم بطابع "لأخلاقي" لدرجة أنه تم التساؤل فيما إذا لم يكن يتعين فهم المصطلحات التي تستعملها الدول فهما حرفيا واتخاذ قرار موداه أنه عندما تسمى الدولة إعلانها "تحفظا" يجب اعتباره كذلك، وعندما تسميه "إعلانا تفسيريا"، يتعين الاقتضار على اعتباره كذلك. وذلك هو الموقف الذي اتخذته اليابان في عام ١٩٦٤^(١١)، وهو ما أشار إليه أيضا السيد لوكاشوك (الجلسة ٢٥٥٠). وأعرب المقرر الخاص عن موافقته على هذا الحرص على إضفاء الطابع الأخلاقي بموجب القانون، ولكنه لا يعتقد أنه من الممكن الوصول إلى هذا الحد، نظرا للأسباب التي يعرضها في الفقرات ٢٧٧ وما يليها في التقرير الثالث، وهما أساسا سببان اثنان. فمن جهة، لا يتفق ذلك مع تعريف فيينا، ومن جهة أخرى فإن هذا الإجراء يبتعد كل البعد عن الممارسة المتبعة، بحيث إذا اعتمدته اللجنة فلن يعتبر أنها تدون القانون أو أنها تطوره تدريجيا بل أنها في الواقع تقوم بسن قوانين، وهذه ليست مهمتها.

٣٨- وبالمقابل، يمكن للجنة، في نظر المقرر الخاص، القيام بـ "خطوات صغيرة" في هذا الاتجاه، وهذا ما يقترحه في مشروعي المبدأين التوجيهيين ٢-٢-١ و ٣-٢-١ اللذين يقترح فيهما، استنادا إلى اجتهاد اللجنة المعنية بحقوق الإنسان ولجنة حقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان وإلى اقتراحات جانب من الفقه، الاعتراف بأن عنوان الإعلان التفسيري ينشئ قرينة - قابلة للنقض - وإن كان لا يتضمن دليلا على طابعه القانوني، لا سيما عندما يسمى صاحب الإعلان إعلاناته المتعلقة بمعاهدة ما "تحفظات" ويسمي غيرها "إعلانات تفسيرية"، وذلك هو أساسا موضوع مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٢-١.

(١١) انظر حولية ١٩٦٦، المجلد الثاني، ص ٣٠١-٣٠٥، الوثيقة A/6309/Rev.1، المرفق.

٣٩- بالمثل، عندما يكون التحفظ ممنوعا بموجب معاهدة ما، يبدو أنه يمكن الافتراض، على نحو قابل للنقض هنا أيضا، بأن صاحب الإعلان التفسيري قصد التصرف عن حسن نية، طبقا للقانون، وبالتالي فالأمر يتعلق بإعلان تفسيري وليس بتحفظ ممنوع. وهذا هو موضوع مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٣.

٤٠- وفي المقابل، تختلف الإعلانات التفسيرية عن التحفظات بالنسبة لعنصرين اثنين هما: العنصر الزمني، أي اللحظة التي يمكن القيام فيها بالإعلان، والعنصر الغائي، وهو الهدف الذي ينشده صاحب الإعلان. أما فيما يتعلق بالهدف، وهو ما يمثل محور التمييز، يرمي التحفظ إلى استبعاد أو تغيير الأثر القانوني لأحكام المعاهدة في سريانها على صاحب التحفظ، في حين أن ذلك ليس هو الحال بالنسبة للإعلان التفسيري الذي يتمثل هدفه، وهو الحصول على تفسير المعاهدة أو بعض أحكامها، أي تحديد أو توضيح معناها ومغزاها، كما أفادت بذلك مرارا المحكمة الدائمة للعدل الدولي، ثم محكمة العدل الدولية. ويبدو أن تعريف التفسير الذي قدمته محكمة العدل الدولية فيما يتعلق بالأعمال المتصلة بالتحفظات على المعاهدات كاف، حتى وإن بدا مقتضيا. وإذا قبلنا بأن التفسير يعني توضيح معنى ومغزى نص ما وتحديدتهما، فمن الواضح أن ذلك يتعارض مع التعديل والاستبعاد، ذلك أن التفسير يَبْقَى على الأحكام التي يتناولها وعلى أثرها القانوني. وهذا يكاد يبدو بديهيا، ولكنه أساسي قطعاً، وقد أعرب المقرر الخاص، في هذا الصدد، عن رغبته في معرفة رأي أعضاء اللجنة، بشأن ما إذا كان ذلك يتجلى بصورة كافية في التعريف الذي يقترحه في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢، أم أنه من الأفضل تكراره في مبادئ توجيهية أكثر صراحة، كذلك التي يقترحها في المبدأين التوجيهيين ١-٣-١ و ١-٣-٢ مكررا. ويشير المبدأ التوجيهي ١-٣-١ إلى أن تصنيف إعلان انفرادي كتحفظ يتوقف فقط على معرفة ما إذا كان هدفه استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام المعاهدة، في حين يشير المبدأ التوجيهي ١-٣-١ مكررا إلى أن تصنيف إعلان انفرادي كإعلان تفسيري يتوقف فقط على معرفة ما إذا كان هدفه تحديد أو توضيح ما يعطيه صاحب الإعلان من معنى أو مغزى للمعاهدة أو لبعض أحكامها. وفي هذا الشأن، فوض المقرر الخاص الأمر تماما للجنة وأشار فيما يخصه إلى وجود جوانب إيجابية وسلبية للإفصاح عن هذه المعايير أو لعدم القيام بذلك، ولكنه يرى من الواجب استرعاء انتباه الدول لهذا الموضوع في دليل الممارسة.

٤١- وتكتسي معرفة الطريقة التي يتعين اتباعها للأخذ بهذا التمييز نفس الدرجة من الأهمية: فالفرع جيم-٣ من الفصل الأول مخصص لتلك المسألة. وتشير الفقرات من ٣٩٤ إلى ٤٠٧ إلى أن الطريقة هي في الواقع الطريقة التي تنص عليها المادتان ٣١ و ٣٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ وهي بكل بساطة القاعدة العامة لتفسير المعاهدات، أي وجوب تفسير الإعلان التفسيري بحسن نية، تبعا للمعنى العادي الذي ينسب لهذه المصطلحات في سياقها، وذلك حتى إذا لزم التحقق من النتيجة التي تقود إليها هذه الطريقة من خلال الرجوع إلى الوسائل التكميلية للتفسير، وفي مقدمتها الأعمال التحضيرية. وهذا هو الاستنتاج الذي تقضي إليه دراسة ممارسة الدول وبالأخص اجتهاد محكمة حقوق الإنسان للبلدان الأمريكية ولجنة حقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، فضلا عن هيئة التحكيم في قضية القتال

الإنكليزي^(١٢)، وهو الاستنتاج الذي يقترح المقرر الخاص على اللجنة الخروج به بالنسبة لمشروع المبدأ التوجيهي ١-٣-١.

٤٢- كما يقود تعريف الإعلانات التفسيرية من جهة وتعريف التحفظات من جهة أخرى إلى التفاضل عن فئتين من الإعلانات اللتين يشير المقرر الخاص إلى أنه يقدم بشأنهما أمثلة عديدة في الفقرات من ٣٦٢ إلى ٣٦٦ ومن ٣٧١ إلى ٣٧٦ من تقريره الثالث. أما الفئة الأولى، فهي إعلانات السياسة العامة التي يمكن أن تصدر عن دولة ما، بل وعن إحدى المنظمات الدولية، عند التوقيع على معاهدة أو التعبير عن موافقتها على الالتزام بمعاهدة ما، والتي تتعلق بنفس الموضوع الذي تتناوله المعاهدة ولكن لا يكون أثرها تعديل هذه المعاهدة ولا استبعاد بعض أحكامها أو تفسيرها، بل تهدف فقط إلى عرض سياسة صاحب الإعلان فيما يتعلق بموضوع المعاهدة. وهذا هو نوع الإعلانات المقصود في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٥، والذي يشير المقرر الخاص إلى عدم ارتياحه إليه ويعرب عن نيته في تغييره في تصويب سيعمم على أعضاء اللجنة.

٤٣- أما الفئة الثانية، فتتعلق بالإعلانات الإعلامية التي تشير من خلالها دولة ما أو منظمة دولية ما إلى الطريقة التي تنوي اعتمادها الوفاء بالتزاماتها على الصعيد الداخلي، دون أن يكون لذلك أثر على حقوق الدول الأخرى وواجباتها. وذلك هو موضوع مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٦. وفي كلتا الحالتين، لا يتعلق الأمر لا بالتحفظات ولا بالإعلانات التفسيرية، وهذا ما يجدر توضيحه في رأي المقرر الخاص.

٤٤- ويبقى من عناصر تعريف التحفظات عنصر واحد يجدر معرفة ما إذا كان يتعين نقله إلى تعريف الإعلانات التفسيرية، ألا وهو العنصر الزمني، أي لحظة القيام بالإعلان الانفرادي. وفي رأي المقرر الخاص، إن الجواب ينبغي أن يكون قطعاً بالنفي، وهذا ما يشير إليه في تقريره الثالث ويجب ألا يتضمن التعريف العام للإعلانات التفسيرية عنصراً زمنياً؛ بل هو على عكس ذلك يحذ فكرة إعادة إدراج هذا العنصر في تعريف فئة خاصة من الإعلانات التفسيرية، ألا وهي الإعلانات التفسيرية المشروطة، وذلك للأسباب التالية.

٤٥- كما سبق أن أشار المقرر الخاص، فإنه لا يظن أن الأعضاء السالفين في اللجنة كانوا على حق عندما أدرجوا هذا العنصر الزمني في تعريف التحفظات ذاتها، ذلك أن هذا يتعلق بالنظام القانوني وكان يكفي، حسب رأي المقرر الخاص، الاستطرق إليه في المادة ٢٣ من اتفاقيتي فيينا لعام ١٩٦٩ ولعام ١٩٨٦. على أن ما حصل لا سبيل إلى تغييره ويتعين بالطبع التكيف معه، ولكن لا داعي لارتكاب نفس الخطأ من جديد في تعريف الإعلانات التفسيرية. والسبب الذي حدا بالمقررين الخاصين المعنيين بقانون المعاهدات إلى إدراج هذا العنصر الزمني في تعريف التحفظات كان مجرد سبب عملي، حيث أنهم كانوا يعتبرون أن التحفظات تشكل خطراً على استقرار العلاقات القانونية بين المعاهدات ووحدتها. بيد أن هذا الاعتبار لا يفرض نفسه بنفس القوة فيما يتعلق بالإعلانات التفسيرية. وعلاوة على ذلك، تلتقي الممارسة في هذا الشأن بالنظرية، إذ أن التحفظات تدخل في نطاق إبرام المعاهدة، كما يؤكد ذلك إدراج القواعد التي تنظمها في الجزء الثاني من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، في حين أن الإعلانات التفسيرية تدخل في نطاق تطبيق

(١٢) انظر الجلسة ٢٥٤١، الحاشية ١٤.

المعاهدات، كما يدل على ذلك إدراج القواعد التي تحكمها في الجزء الثالث من الاتفاقية. وأشار المقرر الخاص إلى أنه يتفق تماما في هذا الصدد مع سلفه، المقرر الخاص السابق، السير هامفري والدوك، الذي أعلن أنه يجوز الإدلاء بالإعلانات التفسيرية في أي وقت أثناء المفاوضات أو لدى التوقيع أو التصديق، إلخ، أو فيما بعد خلال الممارسة اللاحقة^(١٣). وفي إطار الممارسة، يلاحظ أن إدلاء الدول بإعلانات تفسيرية يهدف فعلا إلى الإفلات من القيود الزمنية الصارمة التي تنص عليها الفقرة ١ (د) من المادة ٢ والمادة ٢٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ فيما يتعلق بإمكانية التعبير عن التحفظات، مما يشهد على قناعتها بأنه من الممكن القيام بهذه الإعلانات في أوقات لا يكون فيها من الممكن إيداء التحفظات. فأول استنتاج إذن هو أنه يجب ألا يدرج العنصر الزمني في تعريف الإعلانات التفسيرية التي يجب أن يكون من الممكن القيام بها في أي وقت اعتبارا من تاريخ وضع المعاهدة.

٤٦- إلا أن ما ينطبق على الإعلانات التفسيرية عامة لا ينطبق على نوع معين من الإعلانات التفسيرية الذي أبرز وجوده ماكري^(١٤) على نحو لافت للنظر. ففي هذه الدراسة الموثقة جدا، يميز المؤلف بين الإعلانات التفسيرية البسيطة والإعلانات التفسيرية المشروطة. ويكون الإعلان التفسيري مشروطا عندما تجعل الدولة أو المنظمة الدولية التي تدلي به من التفسير الذي ينطوي عليه ذلك الإعلان شرطا لموافقتها على الالتزام بالمعاهدة، شأنه في ذلك شأن التحفظ الذي يجعل منه صاحبه شرطا للالتزام الاتفاقية. وذلك يمثل في الواقع ممارسة لا جدال فيها وتورد الفقرة ٣١٠ من التقرير الثالث مثالا لها يبدو واضحا جدا، وإن لم يكن محبذا للغاية. وهو يتعلق بالإعلان التفسيري الذي قدمته فرنسا لدى توقيعها البروتوكول الإضافي الثاني لمعاهدة حظر الأسلحة النووية في أمريكا اللاتينية^(١٥)، وهو إعلان يورده التقرير قيد النظر وقد تلا المقرر الخاص نصه.

٤٧- وهذا الإعلان واضح، ولكن الأمر لا يكون كذلك في كثير من الحالات. فبالرجوع إلى القاعدة العامة للتفسير المنصوص عليها في المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، وتعزيزها، عند الاقتضاء، باللجوء إلى الوسائل التكميلية المنصوص عليها في المادة ٣٢ من نفس الاتفاقية، يمكن تحديد ما إذا كان الأمر يتعلق بإعلان تفسيري بسيط أو مشروط، أي إذا كان الإعلان الانفرادي المعني يفى بمعيار الإعلانات التفسيرية المشروطة الذي يشير إليه المقرر الخاص، على سبيل الاحتراز، في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٣-٠ ثالثا.

٤٨- إذا كان الرد بالإيجاب، فمن البديهي أن الأمر يتعلق بإعلان تفسيري أقرب إلى التحفظ من الإعلانات التفسيرية البسيطة، ذلك أن التحفظات تكون بدورها "مشروطة". ولم يحن الوقت بعد للنظر في النظام القانوني لهذه الإعلانات التفسيرية المشروطة، ولكن يبدو هنا أن الاستكاف من إدخال العنصر الزمني في تعريف الإعلانات التفسيرية عموما ليس في محله، إذ بما أن صاحب الإعلان يجعل من إعلانه شرطا لالتزامه، فمن الجلي أن هذا الإعلان لا يمكن أن يقدم إلا قبل الالتزام أو لحظة الدخول فيه. وبقدر ما يبدو أن إدراج العنصر الزمني في التعريف العام للإعلانات التفسيرية

(١٣) انظر جولية ١٩٦٥ (الحاشية ٧ أعلاه)، ص ٤٩.

(١٤) D. M. McRae, "The legal effect of interpretative declarations", *The British Year Book of International Law*, 1978, vol. 49, p. 155.

(١٥) التصديق على البروتوكول الإضافي الثاني (United Nations, *Treaty Series*, vol. 936, p. 419).

لا يفرض ذاته، بقدر ما يتعين إعادة إدراجه في تعريف الإعلانات التفسيرية المشروطة، بنفس الشكل المعتمد في التحفظات. وهذه هي الاعتبارات التي تكمن وراء مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٤ المقترح في التقرير الثالث.

٤٩- وأشار المقرر الخاص إلى أنه يعتقد أنه قد استعرض بالافتضاب الذي يسمح به الطابع المعقد موضوع مجموع مشاريع المبادئ التوجيهية التي ترد في الفرع جيم من الفصل الأول من تقريره الثالث، ما عدا مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤، الناجم عن الوعد الذي كان المقرر الخاص قدّمه أثناء مناقشة جرت في الجزء الأول من الدورة الحالية، استجابة بالأخص لنقطتين أثارهما السيد إيكونوميدس والسيد هافنير، مع غيرهما. والحال أن وضع التعاريف مخالف لوضع الأنظمة، وكل التعاريف الواردة في الجزء الأول من دليل الممارسة لا تخل بنظامها القانوني ولا تمس بالأخص بمسألة جواز التحفظات أو الإعلانات التفسيرية. فسواء كان التحفظ جائزا أو غير جائز، فإنه يظل تحفظا إذا كان مطابقا للتعريف المعمول به، وسواء كان الإعلان التفسيري جائزا أو غير جائز، فإنه يظل كذلك إعلانا تفسيريا. بل يمكن القول إن كون الإعلان الانفرادي المعني تحفظا أو إعلانا تفسيريا، يسمح بتحديد ما إذا كان الإعلان جائزا أم لا. وقد أعد مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ وعُرض الآن بناء على هذه الملاحظات.

رفعت الجلسة في الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٥٢

يوم الخميس، ٣٠ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

ثم: السيد إيغور إيفانوفيتش لوكاشنوك

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد ميكولكا، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات (تابع) (A/CN.4/483, Sect. B، و A/CN.4/491،

و Add. 1-6^(١)، و A/CN.4/L.563 و Corr.1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

التقرير الثالث للمقرر الخاص (ختام)

دليل الممارسة (ختام)

مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤

١- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه أوضح (الجلسة ٢٥٥١) بصورة كافية الهدف والغاية من مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ المتعلق بنطاق التعريفات. وأضاف أن هذا المشروع الذي وصفه بأنه شرط وقاية إنما هو تحذير عام يهدف إلى توضيح أن دليل الممارسة ما زال في مرحلة تعريف المفاهيم وأنه لا يسعى إلى تجاوز ذلك.

٢- ويطرح النص قيد النظر مبدأً أسبقية وصف الإعلان الانفرادي بالنسبة للحكم على جواز محتواه أو عدم جوازه، وبالنسبة إلى إنفاذ النظام الذي سيطبق عليه في نهاية المطاف. ومن جهة أخرى، فإن تطبيق هذا المبدأ على التحفظات يفسح المجال لاستنتاج أن هناك تحفظات غير جائزة.

(١) انظر حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- واقتراح السيد بيليه إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ إلى لجنة الصياغة.

٤- السيد لوكاشوك أعرب عن أسفه لأن دليل الممارسة لا يوضح أن الإعلان التفسيري لا يمكن، بأي حال من الأحوال، أن يشكل عقبة في سبيل تنفيذ معاهدة ما، سواء على الصعيد الداخلي أم الدولي. وقال إنه يترأى له أيضاً أن الإعلان التفسيري المشترك، حتى وإن لم يكن نابعاً بعد من أي نظام محدد، يفرض على الأطراف مبدأ حسن النية، أو بكلام آخر، أن الدولة المعلنة يجب أن تتمسك بالتفسير الذي قدمته.

٥- وفيما يتعلق بالإعلان التفسيري بوجه عام، تساءل السيد لوكاشوك عن المصير المنتظر لهذه المسألة القانونية المتعلقة بالقانون الدولي. والواقع أن هذا النوع من الإعلانات يلعب دوراً بالغ الأهمية لأن أية معاهدة تنشئ علاقات متطورة بين الدول، وتنمو هذه العلاقات بحسب إرادة هذه الدول. والواقع أن أية معاهدة تظل دائماً مطروحة موضع تفسير، كما أوضح بجلاء المقرر الخاص في تقريره الثالث عن التحفظات على المعاهدات (Add. 1-6 و A/CN.4/491). وتنص معاهدات فيينا على أنه عند تفسير معاهدة ما، يجب أن تأخذ في الحسبان أوجه الاتفاق القائمة بين الأطراف عند تأويل معنى أحكام المعاهدة، وأسلوب الدول في تنفيذ المعاهدة، بما في ذلك إعلاناتها التفسيرية. ويبدو أن النظام والمركز القانوني لهذه الإعلانات غير محددين، غير أنه لا يقل أن تجرى دراسة متعمقة للتحفظات ويغفل نظام الإعلانات التفسيرية إغفالاً تاماً.

٦- السيد بنونه أيد ما ذهب إليه المقرر الخاص بشأن ضرورة جعل وصف التحفظ أو الإعلان التفسيري شرطاً مسبقاً للنظر في جوازه.

٧- وقال إن اللجنة استهلت عملها بمشروع إعداد دليل الممارسة بشأن التحفظات، وهي تعالج حالياً مسألة الإعلانات التفسيرية، التي تدخل في نطاق التحفظات، رغم اختلافها التام عنها. وهما ظاهرتان يبدو أنهما متمايزتان، وإن كانتا متداخلتين. وإذا تطرقت اللجنة إلى موضوع التحفظات، متجاوزة موضوع الإعلانات التفسيرية، فإنها ستوغل في مجال شاسع كما يتضح من التقرير الثالث. وأردف قائلاً إنه يؤثر تجنب هذا المنزلق، ولعله من الأولى تغيير عنوان دليل الممارسة ليصبح "ممارسة التحفظات والإعلانات التفسيرية".

٨- وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ على وجه التحديد، قال السيد بنونه إن فكرة "الجواز" تشمل في النص التحفظات والإعلانات التفسيرية على السواء، وهو أمر مثير في رأيه للقلق. وتسأل قائلاً إذا كان بوسع المرء أن يتحدث بالتأكيد عن جواز تحفظ ما، فما هو المصطلح الذي يجب استخدامه لوصف الإعلانات التفسيرية؟ إن لجنة الصياغة سوف تجد بلا ريب حلاً لهذه المعضلة.

٩- السيد بامبو - تشيفوندا أعرب عن اتفاقه مع المقرر الخاص على أن صمت القانون الدولي حيال الإعلانات التفسيرية سبب إضافي للاهتمام بها. فالتحفظات والإعلانات التفسيرية، من جانب آخر، وليدة أعمال انفرادية من جانب الدول ولها نفس الموضوع، ومن ثم فهي شديدة التشابه. غير أن التحفظات يحكمها القانون الوضعي، بينما الإعلانات التفسيرية تنظمها الممارسة، التي يمكن اعتبارها ذات طابع مؤسسي وإن لم يأخذ في كل الأحوال شكلاً مكتوباً.

١٠- وأضاف يقول إن المقرر الخاص يقترح شرطاً يدعو "شرط وقاية"، وهو يقضي، من حيث المبدأ، باعتبار أن تصنيف الإعلان كإعلان تفسيري يحكم جواز الإعلان المعني. والأهمية التي يوليها المقرر الخاص لفكرة الجواز هذه، التي لا تشكل إلا جانباً واحداً من جوانب مشكلة الإعلانات التفسيرية، هي محط تساؤل. وكان بوسع أن يتطرق أيضاً إلى النظام الذي ينطبق عليها. ولذلك يقترح السيد بامبو - تشيفوندا تعديل الجزء الأوسط من المبدأ التوجيهي بالاستعاضة عن عبارة "لا يمس جوازه طبقاً للقواعد" بعبارة "لا يؤثر على الجواز ولا على النظام...".

١١- وفي الختام، تساءل السيد بامبو - تشيفوندا عما إذا كانت الازدواجية القائمة بين التحفظات والإعلانات التفسيرية من ناحية، والمشكلة التي يثيرها مكان المبدأ التوجيهي قيد النظر في دليل الممارسة، من ناحية أخرى، لا يشكلان سببين من شأنهما أن يدفعاً اللجنة إلى أن تستطرق إلى دراسة موضوع جديد، أي الإعلانات التفسيرية للمعاهدات.

١٢- السيد إيكونوميدس قال إنه ليس لديه أي مأخذ على مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ الذي يثير مع هذا صعوبة أشار إليها السيد بنونه والسيد بامبو - تشيفوندا، تكمن في "جواز" الإعلانات التفسيرية "طبقاً لقواعد القانون الدولي". وفي حين يمكن وصف التحفظ بأنه جائز، فإن ذلك لا ينطبق على الإعلانات التفسيرية، التي لم تُقن "القواعد" المنظمة لها قط. ولكن العرف جرى على أن يوصف الإعلان بأنه "له مفعول" أو "ليس له مفعول" لا "بالجواز" أو "عدم الجواز"، أي أن يوصف بأن له أثراً قانونية أو ليست له آثار قانونية. وليست هذه الصعوبة المتعلقة بالمصطلحات بالسبب الذي يجيز إلغاء مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤؛ المعروف بشرط الوقاية. ولكن الأحرى أن تعاد صياغته بعبارة أكثر بساطة مثل: "إن تنفيذ أي تحفظ أو إعلان تفسيري، على النحو المحدد في الجزء ... من دليل الممارسة، مرهون بجواز التحفظ أو بمفعول الإعلان طبقاً لبنود القانون الدولي المطبقة على التحفظات والإعلانات التفسيرية".

١٣- وأيد السيد إيكونوميدس إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ إلى لجنة الصياغة.

١٤- السيد سيما والسيد هافنر أعربا على السواء عن رغبتهما في أن يحال مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ إلى لجنة الصياغة.

١٥- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إذا كان من الصحيح أن نظام الإعلانات التفسيرية لم يدون قط، فإن هذا لا يعني انعدام أية قاعدة تنطبق عليها. فعلى نقيض ما يرى السيد إيكونوميدس والسيد بنونه، يمكن اعتبار الإعلان التفسيري غير جائز. وهذه الفكرة موجودة على أي حال بالنسبة لفئة الإعلانات التفسيرية المشروطة، الشديدة الشبه حقاً بالتحفظات، والتي يمكن اعتبارها غير جائزة.

١٦- وتساءل إن كان من اللازم حقاً الخوض في مجال الإعلانات التفسيرية. وإن المقرر الخاص يظن أن بوسع تجنب الخوض في هذه المعضلة القانونية العويصة، ولكن يبدو من سياق المناقشة أنه لا مفر من التطرق إليها في كل مرحلة هامة من مراحل تدارس التحفظات.

١٧- السيد بننونه أثار مشكلة النهج التي تستدعي التوضيح في نظره. وقال إن المقرر الخاص أوضح أن الإعلانات التفسيرية المشروطة شديدة الشبه بالتحفظات إلى الحد الذي يتعذر معه في بعض الأحيان التفريق بينهما. فالفارق الأساسي بينهما يكمن في أن الإعلان التفسيري يقع أصلاً في نطاق المعاهدة التي يقرأ الطرف المعلن بطريقة معينة نصها.

١٨- واستطرد قائلًا إن المقرر الخاص محق في قوله إنه سيكون من الضروري التطرق إلى حالة الإعلانات التفسيرية شيئاً فشيئاً كلما أوغلنا في دراسة التحفظات، وإن كان القانون الدولي قد وضع بالفعل تعريفاً لهذه الإعلانات.

١٩- السيد روزنستوك قال إنه لا يرى ضرورة لحل هذه المسائل قبل إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ إلى لجنة الصياغة، وتساءل عما إذا كان من الممكن لتهذبة خواطر الأعضاء الذين يقلقهم الحديث عن "جواز" الإعلان التفسيري أن تضاف عبارة "أو آثاره القانونية" بعد كلمة "جوازه"؟

٢٠- السيد كاتيكا قال إن اللجنة تجري مناقشة مفصلة للإعلانات التفسيرية التي جعلها المقرر الخاص موضوعاً لفرع جيم من الفصل الأول من تقريره الثالث، ثم أعرب عن رغبته في أن تتاح له الفرصة لإبداء ملاحظات عامة على الفرع برمته.

٢١- السيد غوكو أبدى دهشته من الانتقال بالفعل إلى مناقشة مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤، بينما ما زالت هناك نقاط هامة كثيرة تستوجب التوضيح. وقال إن لديه أسئلة يود طرحها بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٣ (إصدار إعلان تفسيري في حالة حظر تقديم تحفظ).

٢٢- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إنه يدرك شواغل السيد كاتيكا ويعتقد أنه سيكون من المفيد إيضاح النهج الذي ينبغي اتبعه. وأوضح أن لجنة الصياغة في سبيلها إلى الانتهاء من إعداد المبادئ التوجيهية الخاصة بالتحفظات، وأنها سوف تعرض نتائج عملها على اللجنة في جلسة عامة. ومع هذا، فيما أن مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ أثار تساؤلات متعددة في اللجنة وفي لجنة الصياغة، فلعل من الأحرى البت فيه الآن، ثم إحالته إلى لجنة الصياغة في نفس الوقت الذي سترسل فيه مشاريع المبادئ التوجيهية الخاصة بالتحفظات. ومن المفهوم تماماً أن مشاريع المبادئ التوجيهية الخاصة بالإعلانات التفسيرية لن تحال إلى لجنة الصياغة في هذه المرحلة.

٢٣- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة ترغب في إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-٤ إلى لجنة الصياغة.

وقد اتفق على ذلك.

مشاريع المبادئ التوجيهية ١-٢ إلى ١-٣-١

٢٤- السيد كاتيكا قال إن موضوع التحفظات على المعاهدات بالغ التعقيد أصلاً، وإن المشكلات التي تثيرها الإعلانات التفسيرية قد زادت الأمر تعقيداً. وعلاوة على ذلك، فكما لاحظ المقرر الخاص في الفقرة ٢٥٤ من تقريره

الثالث، التي تقول إنه 'يجب ملاحظة أن هناك حالة من الفوضى الاصطلاحية البالغة تسود هذا الموضوع'، فإن من المهم حقا التفريق بين التحفظات والإعلانات التفسيرية.

٢٥- وفي الفقرتين ٣٢٠ و ٣٢١ من تقريره الثالث، يتطرق المقرر الخاص إلى ذات مشكلة الإعلانات التفسيرية المشروطة، حيث يؤكد على ضرورة التفريق بين التطبيق والتفسير. ويرى السيد كاتيكا أن الإعلانات التفسيرية المشروطة تمثل تحفظات فعلية ويجب أن تعامل على هذا النحو. ولئن كان نظام فيينا قد التزم الصمت حيال الإعلانات التفسيرية، فلعله من الجائز أن تطبق عليها صيغة مماثلة لتلك المستخدمة للتحفظات، علما بأنه عندما تخلو معاهدة ما من كل إشارة إلى موضوع التحفظات، فإنه يجوز للدول أن تبدي تحفظات، بشرط ألا تتعارض مع هدف المعاهدة والغرض منها. وقال إن إدراج هذا المبدأ في دليل الممارسة سيكون مجديا. وينطبق ذلك على مبدأ ضرورة تقديم التحفظ مكتوبا. وهو مبدأ ينبغي أن يطبق أيضاً على الإعلانات التفسيرية وأن يدرج في الدليل.

٢٦- ومن المعروف أن الدول تسعى، في بعض الأحيان، إلى إبداء تحفظات حقيقية تحت ستار الإعلانات التفسيرية. وقد أوضح مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٢ (الفقرة ٢٩١) الأمر، حيث يؤكد أن ما يحدد الطابع القانوني لإعلان انفرادي ليس صيغته أو تسميته، وإنما الأثر القانوني الذي يسعى إلى تحقيقه. وينهي المقرر الخاص تحليله بعبارة لا تخلو من التساؤم، حيث يقول وأيا كانت العناية المبذولة لتحديد التحفظات وتمييزها عن الإعلانات التفسيرية وفئات الإعلانات الأخرى المقدمة بصدد المعاهدات، يبقى بعض عدم اليقين الذي لا مفر منه. والأمل معقود على أن يواصل المقرر الخاص إسهامه القيم في الجهود المبذولة من أجل تجنب المواقف المبهمة.

٢٧- وأعرب السيد كاتيكا عن شعوره بالقلق أيضا إزاء الإعلانات التفسيرية للمعاهدات الثنائية. وكان قد أعرب (الجلسة ٢٥٥١) عن رغبته في أن يثير المقرر الخاص هذه المسألة، اعتقادا منه بوجود منع هذا النوع من الإعلانات أو تثبيطه على الأقل. ولذلك، فإن مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٨ (الأثر القانوني لقبول الطرف الثاني في معاهدة ثنائية لإعلان بصدها) لا يروق له.

٢٨- السيد بيليه (المقرر الخاص) أعلن عن قرب صدور الجزء من تقريره الثالث المتعلق بمسألة الإعلانات التفسيرية المقدمة بشأن معاهدة ثنائية. وقال إن زملاءه سوف يرغبون بلا شك في الاطلاع على هذا الجزء قبل التطرق إلى تلك المسألة.

٢٩- السيد هافنر قال إنه يود أن يقدم بعض الملاحظات العامة بشأن الإعلانات التفسيرية والفرع جيم من الفصل الأول الذي يتناولها. فكما أكد المقرر الخاص، يصعب، في بعض الأحيان، التفريق بين الإعلانات التفسيرية والتحفظات. وهناك أمثلة كثيرة محددة توضح هذا، ومن ذلك أن حكومة النمسا تقدمت بمقترح إلى البرلمان لصياغة إعلان تفسيري بشأن البروتوكول الملحق باتفاقيات جنيف المؤرخة في ١ آب/أغسطس ١٩٤٩، غير أن البرلمان حول هذا الإعلان التفسيري إلى تحفظ، دون أن يعدل شيئا في صياغته^(٢).

٣٠- ومن ناحية أخرى، وعلى نقيض ما ورد على لسان بعض المتحدثين، فإن نظام فيينا لم يلتزم الصمت المطلق حيال موضوع الإعلانات التفسيرية، إذ يمكن القول بأن قواعد التفسير العامة لاتفاقية فيينا، في الفرع ٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، تنطبق عليها.

٣١- وعلى الرغم من أن المسألة لا تتطلب إجراء دراسة مفصلة للإعلانات التفسيرية، فإن من الضروري أن تحدد بوضوح المعايير التي تتيح تمييزها عن التحفظات.

٣٢- السيد براونلي قال إن الاهتمام بالأنماط المختلفة لسلوك الدول لا يعني أنه لا غنى عن تقنين مجال الإعلانات التفسيرية، التي لا تسنطوي على مضمون شارع. وقد يجوز الاكتفاء بإيراد بعض الإشارات في التعليق، مع تجنب ذكر هذه الحالة في دليل الممارسة.

٣٣- الرئيس دعا المقرر الخاص إلى أن يعرض مشاريع المبادئ التوجيهية الخاصة بالإعلانات التفسيرية.

٣٤- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إن مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ الذي عرضه (الجلسة ٢٥٥١) ضروري في نظره لأن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ لا تتضمن تعريفا للإعلان التفسيري. ومشروع المبدأ التوجيهي ١-٢، الذي أبدى السيد كاتيكا ملاحظاته بشأنه، يبين أن الهدف المنشود هو الذي يميز بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، وفقا لتعريف التحفظات الوارد في الاتفاقية. ويبدو من جهة أخرى أن السيد كاتيكا يعامل التحفظات غير الجائزة والإعلانات التفسيرية المشروطة بنفس المعاملة. وأشار المقرر الخاص إلى اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، التي تحظر صراحة التحفظات ولكنها تسمح بالإعلانات التفسيرية، وتساءل إن كان جائزا أن تقدم دولة إعلانا تفسيريا مشروطا على تلك الاتفاقية. وإذا كان من الممكن، في العديد من الحالات، التعامل مع الإعلانات التفسيرية المشروطة بمثل التعامل مع التحفظات، فإنه لا يبدو ممكنا المساواة التامة بين المفهومين.

٣٥- وقال المقرر الخاص إنه يوافق السيد هافنر على أن المادتين ٣١ و ٣٢ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تتضمنان إشارة إلى النظام القانوني للإعلانات التفسيرية، وإن كانتا لا تتصان صراحة على ذلك. وبما أن الاتفاقية لا تتضمن تعريفا، فإنه يستحسن أن تقترح اللجنة تعريفا لذلك. وفيما يتعلق بالإعلانات المقترنة بمعاهدات انضمام، لا سيما في مجال القانون العام، من الصعب اعتبارها إعلانات انفرادية بموجب القانون الدولي العام، لأن مواضيع تلك الإعلانات نوقشت طويلا وقبلت بحكم إبرام معاهدة الانضمام. وربما ينبغي اعتبارها شكلا من أشكال الإعلان التفسيري.

٣٦- السيد براونلي تساءل عن ضرورة تدوين مجال الإعلانات التفسيرية التي لا تتضمن محتوى معياري. وقال إنه لا يعتبر ضروريا أن تتضمن الإعلانات محتوى معياري لكي تسعى اللجنة لوضع تعريف لها. والأحكام التي تعرف في معاهدة مصطلحا ما ليس لها طابعا معياريا في حد ذاتها، ولكنها تحدد ظروف تطبيق الأحكام التي تليها. وينبغي للجنة، أن تسعى، على الأقل، ودون الشروع في تدوين الإعلانات التفسيرية، إلى وضع تعريف لها وتحديد إن كان نظام التحفظات القضائي ينطبق عليها أم لا.

٣٧- السيد سيما قال إن السيد براونلي لفت انتباه اللجنة إلى مشكلة حقيقية وهي أن محاولة مضي اللجنة أكثر مما ينبغي في تدوين الإعلانات التفسيرية، قد ينسبها الهدف من المبادئ التوجيهية التي تقوم بوضعها، وهو تيسير التمييز بين التحفظات والإعلانات التفسيرية. وجميع المقترحات التي قدمها المقرر الخاص تستجيب لهذا المعيار، باستثناء المبدأ التوجيهي ١-٢-١ (إصدار إعلان تفسيري مشترك).

٣٨- وفيما يتعلق بالعلاقة بين الإعلانات التفسيرية وأحكام اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ المتعلقة بتفسير المعاهدات، لاحظ السيد سيما أنه يمكن النظر إليها من زاويتين مختلفتين. فالمادة ٣١ تنص في فقرتها الفرعية ٢ (ب) على أنه يمكن تفسير معاهدة استنادا إلى أمور منها بالخصوص "أية وثيقة وضعها طرف واحد أو أكثر متعلقة بعقد المعاهدة وقبلتها الأطراف الأخرى كوثيقة ذات صلة بالمعاهدة". بيد أن حكما آخر (الفقرة ٣ (ب) من المادة ٣١) ينص على أن "أية ممارسة لاحقة في تطبيق المعاهدة تثبت اتفاق الأطراف بشأن تفسير المعاهدة" يمكن الاستناد إليها في تعريف الإعلانات التفسيرية التي تقدم لاحقا. والمقرر الخاص يشير إلى هذه المادة عندما يقترح في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٣-١ تطبيق القاعدة العامة لتفسير المعاهدات المبينة في المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. بيد أنه ينبغي للجنة أن تأخذ في اعتبارها أن القواعد العامة الواردة في الاتفاقية ترمي إلى توضيح معنى اتفاق توصل إليه طرفان أو أكثر تلقائيا، بينما يتعلق الأمر في الإعلانات التفسيرية التي يقصدها مشروع المبادئ التوجيهية بإعلانات انفرادية. ولذلك ينبغي للجنة أن تتساءل إن كان بالإمكان تطبيق قواعد مصممة للإعراب عن الموافقة على الصعيد الثاني أو المتعدد الأطراف على إعلان تفسيري انفرادي.

السيد لوكاشوك تولى الرئاسة.

٣٩- السيد إيوليك أشار إلى أن التعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ٢-١ ينطبق على المعاهدات الثنائية وعلى المعاهدات المتعددة الأطراف على حد سواء، وقال إن المقرر الخاص يفضل أن تنظر اللجنة أولا في المعاهدات المتعددة الأطراف. بيد أن هناك معاهدات ثنائية تتطور فتصبح معاهدات متعددة الأطراف أو يصبح لها تأثير على دول ثالثة.

٤٠- والمعايير التي اقترحها المقرر الخاص للتمييز بين التحفظات والإعلانات التفسيرية تختلف بالنسبة للإعلانات التفسيرية المشروطة. فإضافة إلى مشكلة المصطلح، تتمثل مهمة التعريف الوحيدة في تحديد جواز الإعلان الانفرادي. وقد أصاب المقرر الخاص عندما دعا إلى تحديد إن كان الأمر يتعلق بإعلان تفسيري، قبل الشروع في التساؤل عن جوازه.

٤١- ولفت الانتباه إلى المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، التي تتناول أحكام القانون الداخلي للدولة المتعلقة بالاختصاص لإبرام المعاهدات، وأشار إلى حادث يتصل بمعاهدة قناة بنما^(٣). فقد أبدت مجموعة من نواب مجلس الشيوخ في الولايات المتحدة الأمريكية اعتراضا لأن التحفظات والتعديلات والشروط الملحقة بالمعاهدة لم تعرض على

(٣) تم التوقيع عليها في ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٧٧ (United Nations, Treaty Series, vol. 1280, p. 3).

استفتاء في بنما، خلافا لما ينص عليه الدستور البنمي، وقد ووفق على المعاهدة نفسها في استفتاء نظم بإشراف الأمم المتحدة. وأشارت بنما إلى أن التحفظات والتعديلات والشروط المذكورة قبلتها حكومة بنما عند التصديق على المعاهدة، ولم يكن ضروريا عرضها على استفتاء آخر. وهي تعتبر أيضا أن تلك التحفظات والتعديلات والشروط تدخل في تفسير المعاهدة. واعتبرت حكومة الولايات المتحدة موقف بنما ذا أساس قانوني سليم ولا يتعارض مع القانون الداخلي لبنما ضمن المعنى المقصود في المادة ٤٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٤٢- وأشار السيد إيلويكا من جديد إلى معاهدة قناة بنما، وقال إنه يرى فيها مثالا جيدا لمعاهدة ثنائية ذات آثار متعددة الأطراف. وتتبع تلك الآثار المتعددة الأطراف من نظام الحياد الدائم للقناة. فقد أخذت حقوق ومصالح الدول الثالثة في الاعتبار في ذلك النظام الذي يعتبر جزءا من القانون الدولي العام مع خضوعه لمعاهدة ثنائية وبروتوكول يتعلق بالحياد الدائم للقناة، اللذين انضمت إليهم عدة دول أخرى.

٤٣- وأكد السيد إيلويكا في ختام كلامه أهمية عمل المقرر الخاص، إذ شمل حالة الدول الثالثة ومشكلة التوافق مع القانون الدولي العام.

٤٤- السيد آدو أشار إلى مداخلته السيد كاتيكوا وإلى رد المقرر الخاص عن موضوع الإعلانات التفسيرية المشروطة، وطلب توضيحات بشأن نقطة معينة. ففي حالة إصدار دولة، عند تصديقها على معاهدة، إعلانا تفسيريا تقول فيه إنها لن تنضم إلى المعاهدة إلا إذا كان تفسيرها مقبولا لدى الأطراف الأخرى، وفي حالة رفض دولة أخرى لذلك التفسير، هل يكون ذلك الرفض عائقا أمام سريان الاتفاقية بين الدولة التي أصدرت الإعلان التفسيري والدولة التي رفضته؟

٤٥- السيد البحارنة قال إنه يعتبر التعريف الوارد في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ صحيحا تماما واقترح الاستناد إلى ذلك لوضع حكم يشير صراحة إلى حق الدول في إصدار إعلانات تفسيرية، ما دامت تلك الإعلانات تستجيب إلى معيارين. الأول، الوارد في الفقرة ٢٣١ من التقرير الثالث، أن الإعلانات ينبغي ألا تكون ترمي لا إلى تغيير ولا إلى استبعاد الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة؛ والثاني، وهو مستمد من الفقرة الفرعية (ج) من المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ومكيف ليتمشى مع الإعلانات التفسيرية، هو ألا تتعارض تلك الأحكام لا مع موضوع المعاهدة ولا مع هدفها. وأخيرا، وبما أن الإعلانات التفسيرية المعرفة كذلك لا يمكن أن تكون تحفظات، ينبغي للمبدأ التوجيهي المتعلق بها أن يكون في الجزء الأخير من دليل الممارسة.

٤٦- السيد إيردوثيا ساكاسا قال إن التعريف المقترح في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ يستجيب تماما لضرورة إزالة الغموض، مقصودا كان أم لا، الذي يحيط بمفهوم الإعلان التفسيري وبما يميزه عن التحفظ. وبالنسبة للتحفظات، ترد أدوات التحليل في المواد ١ ومن ١٩ إلى ٢٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩؛ أما بالنسبة للإعلانات التفسيرية، فيجب وضع معايير حكم أخرى. وفي التعريف المقترح، من جهة، ينبغي لهذه الإعلانات أن ترمي إلى توضيح معنى المعاهدة أو نطاقها، ومن جهة أخرى، فإن الغرض من الإعلان ومضمونه، هو الأهم وليست تسميته أو شكله. ولعله من المستصوب أن يتضمن هذا التعريف عنصرا محددا سبق للمقرر الخاص نفسه أن ذكره في الفقرة ٢٣١ من تقريره الثالث، وهو أنه ينبغي للإعلانات التفسيرية أن ترمي لا إلى تغيير ولا إلى استبعاد الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة.

٤٧- السيد إيكونوميدس أبدى أربع ملاحظات حول تعريف الإعلانات التفسيرية. أولاً، قال إن التعريف لا يتضمن كلمة أساسية، وهي الفعل "فسر". ثانياً، في حين أن التحفظ يغير أو يستبعد الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة فقط، يفهم من التعريف المقترح أنه بإمكان الإعلان التفسيري أن يرمي إلى توضيح أو تحديد معنى أو نطاق المعاهدة في مجموعها. وليس من المؤكد أن هذا التمييز هو ما يحدث فعلاً في الممارسة. ثالثاً، تمثل عبارة "الذي تعزوه الجهة المصدرة للإعلان" عنصراً ذاتياً جديداً، قد يضعف القواعد المتعلقة بتفسير المعاهدات. وأخيراً، ينبغي وضع حدود للتفسير، بالإشارة إلى أن التفسير يجب أن يكون متمشياً مع نص الحكم المشار إليه ومع روحه، وإن كان هذا الجانب الأخير أقرب إلى النظام القضائي منه إلى تعريف الإعلانات التفسيرية. ولذلك اقترح السيد إيكونوميدس تغيير الجزء الأخير من مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ على النحو التالي: "... يرمي إلى تفسير بعض أحكام المعاهدة بتوضيح أو تحديد معناها أو نطاقها".

٤٨- السيد بنونه تسأل أيضاً عن وجاهة استخدام عبارة "الذي تعزوه الجهة المصدرة للإعلان". وقال ربما ينبغي للجنة الصياغة أن تعيد صياغة التعريف مراعية الهدف الأساسي من أي عمل تفسيري، وهو إعطاء المعنى الدقيق للشيء الذي يراد تفسيره. ومن جهة أخرى، ينطلق التفسير من الحرص على تيسير التوافق بين القانون الدولي والقانون الداخلي. وتتضمن اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، التي أشار إليها المقرر الخاص، عدة أحكام تتطلب تنقيح التشريعات الوطنية، وهي تتطوي بالتالي على إمكانية صياغة إعلانات تفسيرية تتناول تنفيذها أيضاً. ولعله ينبغي أيضاً أن ينص مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ على أن الإعلانات التفسيرية ترمي إلى تحديد أو توضيح ليس فقط معنى المعاهدة أو مداها وإنما أيضاً شروط تنفيذها.

٤٩- السيد غالتسكي قال إن التفسير المقترح في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ يبرز جيداً الاختلافات الرئيسية بين التحفظات والإعلانات التفسيرية وكذلك الغرض من هذه الأخيرة. ولكن بما أن النص المقترح يتضمن نوعاً من الأحكام التمهيدية التي تترتب عليها أحكام أخرى، فإنه من المستصوب أن يتضمن أيضاً صياغة بالنفي تشير إلى ما لا تمثله الإعلانات التفسيرية.

٥٠- السيد السبحارنة أشار إلى أن الفعل "فسر" يقبل هو نفسه عدة تفسيرات إلى درجة أن استعماله يحرم التعريف من جزء من قيمته التنفيذية. والملاحظات المتعلقة بالفعل "عزا" هي بالمقابل أشد صلة بالموضوع. ولذلك يستصوب القول إن الإعلان التفسيري يرمي إلى تحديد أو توضيح موقف الدولة المصدرة للإعلان إزاء المعاهدة في مجموعها أو إزاء بعض أحكامها.

٥١- السيد بيليه (المقرر الخاص) رد على مختلف الملاحظات التي أبدت خلال الجلسة، وأشار أولاً إلى أن وجود عدة عناصر من نظام التحفظات في الإعلانات التفسيرية المشروطة لا يكفي في نظره للقول بأنها تمثل تحفظات. أما بالنسبة لفرضية الإعلان التحفظي المشروط الذي يتضمن تفسيراً غير صحيح، فهي فرضية تطرح مشكلة قضائية - فلسفية هي: هل يمكن للتفسير أن يكون غير صحيح. وقد أعرب العديد من المتحدثين عن رغبتهم في أن يتضمن التعريف أيضاً عنصر تعريف بالنفي. ويفضل المقرر الخاص أن يضمن التعريف الذي يقترحه صيغة مشابهة لما هو مقترح في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١، لأن النهج المعاكس اعتمد في مشاريع المبادئ التوجيهية ١-٣، ١-٤، ١-٥، ١-٦، ١-٧، ١-٨، ١-٩، ١-١٠، ١-١١، ١-١٢، ١-١٣، ١-١٤، ١-١٥، ١-١٦، ١-١٧، ١-١٨، ١-١٩، ١-٢٠، ١-٢١، ١-٢٢، ١-٢٣، ١-٢٤، ١-٢٥، ١-٢٦، ١-٢٧، ١-٢٨، ١-٢٩، ١-٣٠، ١-٣١، ١-٣٢، ١-٣٣، ١-٣٤، ١-٣٥، ١-٣٦، ١-٣٧، ١-٣٨، ١-٣٩، ١-٤٠، ١-٤١، ١-٤٢، ١-٤٣، ١-٤٤، ١-٤٥، ١-٤٦، ١-٤٧، ١-٤٨، ١-٤٩، ١-٥٠، ١-٥١، ١-٥٢، ١-٥٣، ١-٥٤، ١-٥٥، ١-٥٦، ١-٥٧، ١-٥٨، ١-٥٩، ١-٦٠، ١-٦١، ١-٦٢، ١-٦٣، ١-٦٤، ١-٦٥، ١-٦٦، ١-٦٧، ١-٦٨، ١-٦٩، ١-٧٠، ١-٧١، ١-٧٢، ١-٧٣، ١-٧٤، ١-٧٥، ١-٧٦، ١-٧٧، ١-٧٨، ١-٧٩، ١-٨٠، ١-٨١، ١-٨٢، ١-٨٣، ١-٨٤، ١-٨٥، ١-٨٦، ١-٨٧، ١-٨٨، ١-٨٩، ١-٩٠، ١-٩١، ١-٩٢، ١-٩٣، ١-٩٤، ١-٩٥، ١-٩٦، ١-٩٧، ١-٩٨، ١-٩٩، ١-١٠٠، ١-١٠١، ١-١٠٢، ١-١٠٣، ١-١٠٤، ١-١٠٥، ١-١٠٦، ١-١٠٧، ١-١٠٨، ١-١٠٩، ١-١١٠، ١-١١١، ١-١١٢، ١-١١٣، ١-١١٤، ١-١١٥، ١-١١٦، ١-١١٧، ١-١١٨، ١-١١٩، ١-١٢٠، ١-١٢١، ١-١٢٢، ١-١٢٣، ١-١٢٤، ١-١٢٥، ١-١٢٦، ١-١٢٧، ١-١٢٨، ١-١٢٩، ١-١٣٠، ١-١٣١، ١-١٣٢، ١-١٣٣، ١-١٣٤، ١-١٣٥، ١-١٣٦، ١-١٣٧، ١-١٣٨، ١-١٣٩، ١-١٤٠، ١-١٤١، ١-١٤٢، ١-١٤٣، ١-١٤٤، ١-١٤٥، ١-١٤٦، ١-١٤٧، ١-١٤٨، ١-١٤٩، ١-١٥٠، ١-١٥١، ١-١٥٢، ١-١٥٣، ١-١٥٤، ١-١٥٥، ١-١٥٦، ١-١٥٧، ١-١٥٨، ١-١٥٩، ١-١٦٠، ١-١٦١، ١-١٦٢، ١-١٦٣، ١-١٦٤، ١-١٦٥، ١-١٦٦، ١-١٦٧، ١-١٦٨، ١-١٦٩، ١-١٧٠، ١-١٧١، ١-١٧٢، ١-١٧٣، ١-١٧٤، ١-١٧٥، ١-١٧٦، ١-١٧٧، ١-١٧٨، ١-١٧٩، ١-١٨٠، ١-١٨١، ١-١٨٢، ١-١٨٣، ١-١٨٤، ١-١٨٥، ١-١٨٦، ١-١٨٧، ١-١٨٨، ١-١٨٩، ١-١٩٠، ١-١٩١، ١-١٩٢، ١-١٩٣، ١-١٩٤، ١-١٩٥، ١-١٩٦، ١-١٩٧، ١-١٩٨، ١-١٩٩، ١-٢٠٠، ١-٢٠١، ١-٢٠٢، ١-٢٠٣، ١-٢٠٤، ١-٢٠٥، ١-٢٠٦، ١-٢٠٧، ١-٢٠٨، ١-٢٠٩، ١-٢١٠، ١-٢١١، ١-٢١٢، ١-٢١٣، ١-٢١٤، ١-٢١٥، ١-٢١٦، ١-٢١٧، ١-٢١٨، ١-٢١٩، ١-٢٢٠، ١-٢٢١، ١-٢٢٢، ١-٢٢٣، ١-٢٢٤، ١-٢٢٥، ١-٢٢٦، ١-٢٢٧، ١-٢٢٨، ١-٢٢٩، ١-٢٣٠، ١-٢٣١، ١-٢٣٢، ١-٢٣٣، ١-٢٣٤، ١-٢٣٥، ١-٢٣٦، ١-٢٣٧، ١-٢٣٨، ١-٢٣٩، ١-٢٤٠، ١-٢٤١، ١-٢٤٢، ١-٢٤٣، ١-٢٤٤، ١-٢٤٥، ١-٢٤٦، ١-٢٤٧، ١-٢٤٨، ١-٢٤٩، ١-٢٥٠، ١-٢٥١، ١-٢٥٢، ١-٢٥٣، ١-٢٥٤، ١-٢٥٥، ١-٢٥٦، ١-٢٥٧، ١-٢٥٨، ١-٢٥٩، ١-٢٦٠، ١-٢٦١، ١-٢٦٢، ١-٢٦٣، ١-٢٦٤، ١-٢٦٥، ١-٢٦٦، ١-٢٦٧، ١-٢٦٨، ١-٢٦٩، ١-٢٧٠، ١-٢٧١، ١-٢٧٢، ١-٢٧٣، ١-٢٧٤، ١-٢٧٥، ١-٢٧٦، ١-٢٧٧، ١-٢٧٨، ١-٢٧٩، ١-٢٨٠، ١-٢٨١، ١-٢٨٢، ١-٢٨٣، ١-٢٨٤، ١-٢٨٥، ١-٢٨٦، ١-٢٨٧، ١-٢٨٨، ١-٢٨٩، ١-٢٩٠، ١-٢٩١، ١-٢٩٢، ١-٢٩٣، ١-٢٩٤، ١-٢٩٥، ١-٢٩٦، ١-٢٩٧، ١-٢٩٨، ١-٢٩٩، ١-٣٠٠، ١-٣٠١، ١-٣٠٢، ١-٣٠٣، ١-٣٠٤، ١-٣٠٥، ١-٣٠٦، ١-٣٠٧، ١-٣٠٨، ١-٣٠٩، ١-٣١٠، ١-٣١١، ١-٣١٢، ١-٣١٣، ١-٣١٤، ١-٣١٥، ١-٣١٦، ١-٣١٧، ١-٣١٨، ١-٣١٩، ١-٣٢٠، ١-٣٢١، ١-٣٢٢، ١-٣٢٣، ١-٣٢٤، ١-٣٢٥، ١-٣٢٦، ١-٣٢٧، ١-٣٢٨، ١-٣٢٩، ١-٣٣٠، ١-٣٣١، ١-٣٣٢، ١-٣٣٣، ١-٣٣٤، ١-٣٣٥، ١-٣٣٦، ١-٣٣٧، ١-٣٣٨، ١-٣٣٩، ١-٣٤٠، ١-٣٤١، ١-٣٤٢، ١-٣٤٣، ١-٣٤٤، ١-٣٤٥، ١-٣٤٦، ١-٣٤٧، ١-٣٤٨، ١-٣٤٩، ١-٣٥٠، ١-٣٥١، ١-٣٥٢، ١-٣٥٣، ١-٣٥٤، ١-٣٥٥، ١-٣٥٦، ١-٣٥٧، ١-٣٥٨، ١-٣٥٩، ١-٣٦٠، ١-٣٦١، ١-٣٦٢، ١-٣٦٣، ١-٣٦٤، ١-٣٦٥، ١-٣٦٦، ١-٣٦٧، ١-٣٦٨، ١-٣٦٩، ١-٣٧٠، ١-٣٧١، ١-٣٧٢، ١-٣٧٣، ١-٣٧٤، ١-٣٧٥، ١-٣٧٦، ١-٣٧٧، ١-٣٧٨، ١-٣٧٩، ١-٣٨٠، ١-٣٨١، ١-٣٨٢، ١-٣٨٣، ١-٣٨٤، ١-٣٨٥، ١-٣٨٦، ١-٣٨٧، ١-٣٨٨، ١-٣٨٩، ١-٣٩٠، ١-٣٩١، ١-٣٩٢، ١-٣٩٣، ١-٣٩٤، ١-٣٩٥، ١-٣٩٦، ١-٣٩٧، ١-٣٩٨، ١-٣٩٩، ١-٤٠٠، ١-٤٠١، ١-٤٠٢، ١-٤٠٣، ١-٤٠٤، ١-٤٠٥، ١-٤٠٦، ١-٤٠٧، ١-٤٠٨، ١-٤٠٩، ١-٤١٠، ١-٤١١، ١-٤١٢، ١-٤١٣، ١-٤١٤، ١-٤١٥، ١-٤١٦، ١-٤١٧، ١-٤١٨، ١-٤١٩، ١-٤٢٠، ١-٤٢١، ١-٤٢٢، ١-٤٢٣، ١-٤٢٤، ١-٤٢٥، ١-٤٢٦، ١-٤٢٧، ١-٤٢٨، ١-٤٢٩، ١-٤٣٠، ١-٤٣١، ١-٤٣٢، ١-٤٣٣، ١-٤٣٤، ١-٤٣٥، ١-٤٣٦، ١-٤٣٧، ١-٤٣٨، ١-٤٣٩، ١-٤٤٠، ١-٤٤١، ١-٤٤٢، ١-٤٤٣، ١-٤٤٤، ١-٤٤٥، ١-٤٤٦، ١-٤٤٧، ١-٤٤٨، ١-٤٤٩، ١-٤٥٠، ١-٤٥١، ١-٤٥٢، ١-٤٥٣، ١-٤٥٤، ١-٤٥٥، ١-٤٥٦، ١-٤٥٧، ١-٤٥٨، ١-٤٥٩، ١-٤٦٠، ١-٤٦١، ١-٤٦٢، ١-٤٦٣، ١-٤٦٤، ١-٤٦٥، ١-٤٦٦، ١-٤٦٧، ١-٤٦٨، ١-٤٦٩، ١-٤٧٠، ١-٤٧١، ١-٤٧٢، ١-٤٧٣، ١-٤٧٤، ١-٤٧٥، ١-٤٧٦، ١-٤٧٧، ١-٤٧٨، ١-٤٧٩، ١-٤٨٠، ١-٤٨١، ١-٤٨٢، ١-٤٨٣، ١-٤٨٤، ١-٤٨٥، ١-٤٨٦، ١-٤٨٧، ١-٤٨٨، ١-٤٨٩، ١-٤٩٠، ١-٤٩١، ١-٤٩٢، ١-٤٩٣، ١-٤٩٤، ١-٤٩٥، ١-٤٩٦، ١-٤٩٧، ١-٤٩٨، ١-٤٩٩، ١-٥٠٠، ١-٥٠١، ١-٥٠٢، ١-٥٠٣، ١-٥٠٤، ١-٥٠٥، ١-٥٠٦، ١-٥٠٧، ١-٥٠٨، ١-٥٠٩، ١-٥١٠، ١-٥١١، ١-٥١٢، ١-٥١٣، ١-٥١٤، ١-٥١٥، ١-٥١٦، ١-٥١٧، ١-٥١٨، ١-٥١٩، ١-٥٢٠، ١-٥٢١، ١-٥٢٢، ١-٥٢٣، ١-٥٢٤، ١-٥٢٥، ١-٥٢٦، ١-٥٢٧، ١-٥٢٨، ١-٥٢٩، ١-٥٣٠، ١-٥٣١، ١-٥٣٢، ١-٥٣٣، ١-٥٣٤، ١-٥٣٥، ١-٥٣٦، ١-٥٣٧، ١-٥٣٨، ١-٥٣٩، ١-٥٤٠، ١-٥٤١، ١-٥٤٢، ١-٥٤٣، ١-٥٤٤، ١-٥٤٥، ١-٥٤٦، ١-٥٤٧، ١-٥٤٨، ١-٥٤٩، ١-٥٥٠، ١-٥٥١، ١-٥٥٢، ١-٥٥٣، ١-٥٥٤، ١-٥٥٥، ١-٥٥٦، ١-٥٥٧، ١-٥٥٨، ١-٥٥٩، ١-٥٦٠، ١-٥٦١، ١-٥٦٢، ١-٥٦٣، ١-٥٦٤، ١-٥٦٥، ١-٥٦٦، ١-٥٦٧، ١-٥٦٨، ١-٥٦٩، ١-٥٧٠، ١-٥٧١، ١-٥٧٢، ١-٥٧٣، ١-٥٧٤، ١-٥٧٥، ١-٥٧٦، ١-٥٧٧، ١-٥٧٨، ١-٥٧٩، ١-٥٨٠، ١-٥٨١، ١-٥٨٢، ١-٥٨٣، ١-٥٨٤، ١-٥٨٥، ١-٥٨٦، ١-٥٨٧، ١-٥٨٨، ١-٥٨٩، ١-٥٩٠، ١-٥٩١، ١-٥٩٢، ١-٥٩٣، ١-٥٩٤، ١-٥٩٥، ١-٥٩٦، ١-٥٩٧، ١-٥٩٨، ١-٥٩٩، ١-٦٠٠، ١-٦٠١، ١-٦٠٢، ١-٦٠٣، ١-٦٠٤، ١-٦٠٥، ١-٦٠٦، ١-٦٠٧، ١-٦٠٨، ١-٦٠٩، ١-٦١٠، ١-٦١١، ١-٦١٢، ١-٦١٣، ١-٦١٤، ١-٦١٥، ١-٦١٦، ١-٦١٧، ١-٦١٨، ١-٦١٩، ١-٦٢٠، ١-٦٢١، ١-٦٢٢، ١-٦٢٣، ١-٦٢٤، ١-٦٢٥، ١-٦٢٦، ١-٦٢٧، ١-٦٢٨، ١-٦٢٩، ١-٦٣٠، ١-٦٣١، ١-٦٣٢، ١-٦٣٣، ١-٦٣٤، ١-٦٣٥، ١-٦٣٦، ١-٦٣٧، ١-٦٣٨، ١-٦٣٩، ١-٦٤٠، ١-٦٤١، ١-٦٤٢، ١-٦٤٣، ١-٦٤٤، ١-٦٤٥، ١-٦٤٦، ١-٦٤٧، ١-٦٤٨، ١-٦٤٩، ١-٦٥٠، ١-٦٥١، ١-٦٥٢، ١-٦٥٣، ١-٦٥٤، ١-٦٥٥، ١-٦٥٦، ١-٦٥٧، ١-٦٥٨، ١-٦٥٩، ١-٦٦٠، ١-٦٦١، ١-٦٦٢، ١-٦٦٣، ١-٦٦٤، ١-٦٦٥، ١-٦٦٦، ١-٦٦٧، ١-٦٦٨، ١-٦٦٩، ١-٦٧٠، ١-٦٧١، ١-٦٧٢، ١-٦٧٣، ١-٦٧٤، ١-٦٧٥، ١-٦٧٦، ١-٦٧٧، ١-٦٧٨، ١-٦٧٩، ١-٦٨٠، ١-٦٨١، ١-٦٨٢، ١-٦٨٣، ١-٦٨٤، ١-٦٨٥، ١-٦٨٦، ١-٦٨٧، ١-٦٨٨، ١-٦٨٩، ١-٦٩٠، ١-٦٩١، ١-٦٩٢، ١-٦٩٣، ١-٦٩٤، ١-٦٩٥، ١-٦٩٦، ١-٦٩٧، ١-٦٩٨، ١-٦٩٩، ١-٧٠٠، ١-٧٠١، ١-٧٠٢، ١-٧٠٣، ١-٧٠٤، ١-٧٠٥، ١-٧٠٦، ١-٧٠٧، ١-٧٠٨، ١-٧٠٩، ١-٧١٠، ١-٧١١، ١-٧١٢، ١-٧١٣، ١-٧١٤، ١-٧١٥، ١-٧١٦، ١-٧١٧، ١-٧١٨، ١-٧١٩، ١-٧٢٠، ١-٧٢١، ١-٧٢٢، ١-٧٢٣، ١-٧٢٤، ١-٧٢٥، ١-٧٢٦، ١-٧٢٧، ١-٧٢٨، ١-٧٢٩، ١-٧٣٠، ١-٧٣١، ١-٧٣٢، ١-٧٣٣، ١-٧٣٤، ١-٧٣٥، ١-٧٣٦، ١-٧٣٧، ١-٧٣٨، ١-٧٣٩، ١-٧٤٠، ١-٧٤١، ١-٧٤٢، ١-٧٤٣، ١-٧٤٤، ١-٧٤٥، ١-٧٤٦، ١-٧٤٧، ١-٧٤٨، ١-٧٤٩، ١-٧٥٠، ١-٧٥١، ١-٧٥٢، ١-٧٥٣، ١-٧٥٤، ١-٧٥٥، ١-٧٥٦، ١-٧٥٧، ١-٧٥٨، ١-٧٥٩، ١-٧٦٠، ١-٧٦١، ١-٧٦٢، ١-٧٦٣، ١-٧٦٤، ١-٧٦٥، ١-٧٦٦، ١-٧٦٧، ١-٧٦٨، ١-٧٦٩، ١-٧٧٠، ١-٧٧١، ١-٧٧٢، ١-٧٧٣، ١-٧٧٤، ١-٧٧٥، ١-٧٧٦، ١-٧٧٧، ١-٧٧٨، ١-٧٧٩، ١-٧٨٠، ١-٧٨١، ١-٧٨٢، ١-٧٨٣، ١-٧٨٤، ١-٧٨٥، ١-٧٨٦، ١-٧٨٧، ١-٧٨٨، ١-٧٨٩، ١-٧٩٠، ١-٧٩١، ١-٧٩٢، ١-٧٩٣، ١-٧٩٤، ١-٧٩٥، ١-٧٩٦، ١-٧٩٧، ١-٧٩٨، ١-٧٩٩، ١-٨٠٠، ١-٨٠١، ١-٨٠٢، ١-٨٠٣، ١-٨٠٤، ١-٨٠٥، ١-٨٠٦، ١-٨٠٧، ١-٨٠٨، ١-٨٠٩، ١-٨١٠، ١-٨١١، ١-٨١٢، ١-٨١٣، ١-٨١٤، ١-٨١٥، ١-٨١٦، ١-٨١٧، ١-٨١٨، ١-٨١٩، ١-٨٢٠، ١-٨٢١، ١-٨٢٢، ١-٨٢٣، ١-٨٢٤، ١-٨٢٥، ١-٨٢٦، ١-٨٢٧، ١-٨٢٨، ١-٨٢٩، ١-٨٣٠، ١-٨٣١، ١-٨٣٢، ١-٨٣٣، ١-٨٣٤، ١-٨٣٥، ١-٨٣٦، ١-٨٣٧، ١-٨٣٨، ١-٨٣٩، ١-٨٤٠، ١-٨٤١، ١-٨٤٢، ١-٨٤٣، ١-٨٤٤، ١-٨٤٥، ١-٨٤٦، ١-٨٤٧، ١-٨٤٨، ١-٨٤٩، ١-٨٥٠، ١-٨٥١، ١-٨٥٢، ١-٨٥٣، ١-٨٥٤، ١-٨٥٥، ١-٨٥٦، ١-٨٥٧، ١-٨٥٨، ١-٨٥٩، ١-٨٦٠، ١-٨٦١، ١-٨٦٢، ١-٨٦٣، ١-٨٦٤، ١-٨٦٥، ١-٨٦٦، ١-٨٦٧، ١-٨٦٨، ١-٨٦٩، ١-٨٧٠، ١-٨٧١، ١-٨٧٢، ١-٨٧٣، ١-٨٧٤، ١-٨٧٥، ١-٨٧٦، ١-٨٧٧، ١-٨٧٨، ١-٨٧٩، ١-٨٨٠، ١-٨٨١، ١-٨٨٢، ١-٨٨٣، ١-٨٨٤، ١-٨٨٥، ١-٨٨٦، ١-٨٨٧، ١-٨٨٨، ١-٨٨٩، ١-٨٩٠، ١-٨٩١، ١-٨٩٢، ١-٨٩٣، ١-٨٩٤، ١-٨٩٥، ١-٨٩٦، ١-٨٩٧، ١-٨٩٨، ١-٨٩٩، ١-٩٠٠، ١-٩٠١، ١-٩٠٢، ١-٩٠٣، ١-٩٠٤، ١-٩٠٥، ١-٩٠٦، ١-٩٠٧، ١-٩٠٨، ١-٩٠٩، ١-٩١٠، ١-٩١١، ١-٩١٢، ١-٩١٣، ١-٩١٤، ١-٩١٥، ١-٩١٦، ١-٩١٧، ١-٩١٨، ١-٩١٩، ١-٩٢٠، ١-٩٢١، ١-٩٢٢، ١-٩٢٣، ١-٩٢٤، ١-٩٢٥، ١-٩٢٦، ١-٩٢٧، ١-٩٢٨، ١-٩٢٩، ١-٩٣٠، ١-٩٣١، ١-٩٣٢، ١-٩٣٣، ١-٩٣٤، ١-٩٣٥، ١-٩٣٦، ١-٩٣٧، ١-٩٣٨، ١-٩٣٩، ١-٩٤٠، ١-٩٤١، ١-٩٤٢، ١-٩٤٣، ١-٩٤٤، ١-٩٤٥، ١-٩٤٦، ١-٩٤٧، ١-٩٤٨، ١-٩٤٩، ١-٩٥٠، ١-٩٥١، ١-٩٥٢، ١-٩٥٣، ١-٩٥٤، ١-٩٥٥، ١-٩٥٦، ١-٩٥٧، ١-٩٥٨، ١-٩٥٩، ١-٩٦٠، ١-٩٦١، ١-٩٦٢، ١-٩٦٣، ١-٩٦٤، ١-٩٦٥، ١-٩٦٦، ١-٩٦٧، ١-٩٦٨، ١-٩٦٩، ١-٩٧٠، ١-٩٧١، ١-٩٧٢، ١-٩٧٣، ١-٩٧٤، ١-٩٧٥، ١-٩٧٦، ١-٩٧٧، ١-٩٧٨، ١-٩٧٩، ١-٩٨٠، ١-٩٨١، ١-٩٨٢، ١-٩٨٣، ١-٩٨٤، ١-٩٨٥، ١-٩٨٦، ١-٩٨٧، ١-٩٨٨، ١-٩٨٩، ١-٩٩٠، ١-٩٩١، ١-٩٩٢، ١-٩٩٣، ١-٩٩٤، ١-٩٩٥، ١-٩٩٦، ١-٩٩٧، ١-٩٩٨، ١-٩٩٩، ١-١٠٠٠، ١-١٠٠١، ١-١٠٠٢، ١-١٠٠٣، ١-١٠٠٤، ١-١٠٠٥، ١-١٠٠٦، ١-١٠٠٧، ١-١٠٠٨، ١-١٠٠٩، ١-١٠١٠، ١-١٠١١، ١-١٠١٢، ١-١٠١٣، ١-١٠١٤، ١-١٠١٥، ١-١٠١٦، ١-١٠١٧، ١-١٠١٨، ١-١٠١٩، ١-١٠٢٠، ١-١٠٢١، ١-١٠٢٢، ١-١٠٢٣، ١-١٠٢٤، ١-١٠٢٥، ١-١٠٢٦، ١-١٠٢٧، ١-١٠٢٨، ١-١٠٢٩، ١-١٠٣٠، ١-١٠٣١، ١-١٠٣٢، ١-١٠٣٣، ١-١٠٣٤، ١-١٠٣٥، ١-١٠٣٦، ١-١٠٣٧، ١-١٠٣٨، ١-١٠٣٩، ١-١٠٤٠، ١-١٠٤١، ١-١٠٤٢، ١-١٠٤٣، ١-١٠٤٤، ١-١٠٤٥، ١-١٠٤٦، ١-١٠٤٧، ١-١٠٤٨، ١-١٠٤٩، ١-

و ١-٣-٠ مكررا، و ١-٣-٠ ثالثا. وهو مع ذلك لا يعارض الإشارة في التعريف إلى أن الإعلان التفسيري لا يرمي إلى تغيير أو استبعاد الأثر القانوني للمعاهدة أو لبعض أحكامها.

٥٢- ومهما يكن من أمر، ينبغي الابتعاد عن الإفراط في التبسيط الذي يعقد الأمور: فتعريف الإعلانات التفسيرية ليس هو المكان المناسب لحكم على النظام القانوني المنطبق عليها، ويبدو أنه من السابق لأوانه التفكير في جعل الإعلانات التفسيرية تتضمن أحكام المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، المتعلقة بصياغة التحفظات.

٥٣- وتثير التحذيرات من استعمال فعل "عزا" والاعتبارات المتعلقة بالحدود التي ينبغي وضعها للتفسير أيضا مسألة النظام القانوني للإعلانات التفسيرية. والإشارة إلى أن الإعلان التفسيري يرمي إلى تحديد أو توضيح ليس معنى المعاهدة أو مداها وإنما موقف الدولة المصدرة للإعلان إزاء المعاهدة هي ملاحظة في محلها فيما يتعلق بالتعريف. واستعمال فعل "فسر" في التعريف هو من قبيل الحشو.

٥٤- والنص، من جهة أخرى، على أن الإعلان التفسيري يمكن أن يتناول كامل المعاهدة، يتمشى مع الممارسة، وليس من المستصوب أن نحرم أنفسنا من الحل المتمثل في الإعلانات التفسيرية الواسعة النطاق، باستعمال الحدود التي وضعتها، خطأ، اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٥٥- وأخيرا، فإن القول في التعريف بأن الإعلان التفسيري يرمي أيضا إلى تحديد أو توضيح ظروف تنفيذ المعاهدة هو إدخال إشكالية العلاقة بين القانون الدولي والقانون الداخلي في ذلك التعريف، وهي إشكالية يتناولها مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢-٦.

٥٦- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود أن تحيل مشروع المبدأ التوجيهي ١-٢ إلى لجنة الصياغة.

وقد اتفق على ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١٢/٠٥

الجلسة ٢٥٥٣

يوم الجمعة، ٣١ تموز/يوليه ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كروفورد، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، و A/CN.4/488 و Add.1-3^(٢)،
و A/CN.4/490 و Add.1-7^(٣)، و A/CN.4/L.565، و A/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال، في معرض تقديمه الفرع جيم من الفصل الثاني من تقريره الأول عن مسؤولية الدول (A/CN.4/490 و Add. 1-7)، المتعلق بالفصل الثاني من الباب الأول من مشروع المواد ("فعل الدولة" بمقتضى القانون الدولي)، إن المواد من ٥ إلى ١٥ التي يتكون منها الفصل الثاني، تتصل بالشرطين لكي تكون ثمة مسؤولية للدولة اللذين اشترطتهما المادة ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً)، أي أن التصرف المعني يجب أن يكون منسوباً للدولة، علماً بأن الشرط الثاني هو ضرورة أن يشكل هذا التصرف انتهاكاً لإحدى الالتزامات الدولية للدولة. ومنذ أن اعتمدت هذه المواد في القراءة الأولى في السبعينات، تزايد بصورة كبيرة الاجتهاد القضائي في هذه المسألة، وذلك نتيجة لأعمال محكمة العدل الدولية ومحاكم أخرى تحكيمية أو معنية بحقوق الإنسان. وقد استشهد ببعض هذه المواد في هذا الاجتهاد القضائي ويتعين بالتالي تناولها مع توخي الحذر، لكن هامش التحرك بالنسبة للبعض الآخر منها أوسع نطاقاً. أما بالنسبة لتعليقات الحكومات على هذا الفصل، فإنها

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

أُتت بالتأكيد من عدد محدود من الدول لكنها تظل ملاحظات جوهرية مع ذلك. وإجمالاً، يتمثل الشاغل العام للحكومات في الحرص على أن يكون إسناد المسؤولية على أساس واسع بما فيه الكفاية وذلك كيلا تتمكن الدولة من التملص من مسؤوليتها عن طريق تعاريف رسمية من أجهزتها أو وكلائها وكذلك كيلا ينتج عن الاتجاه الحالي نحو تحويل القطاع العام إلى قطاع خاص تقلص في مجال قواعد إسناد المسؤولية. وينبغي للجنة أن تأخذ تعليقات الحكومات هذه في الاعتبار فيما تبقى من عملها بشأن هذا الموضوع. هذا ولم تقترح أي حكومة تعديل الهيكل الأساسي لهذه المواد ذات الصياغة الإيجابية بشأن إسناد المسؤولية، وبالتالي فإن التعديلات القليلة التي اقترحتها المقرر الخاص هي أساساً بمثابة توضيح فقط. وفي هذا الهيكل الأساسي، يمكن تبيين مجموعتين متباينتين من المواد، وهي المواد من ٥ إلى ٨ و ١٠، التي تتناول موضوع إسناد المسؤولية بشكل عام، والمواد ٩ ومن ١١ إلى ١٥ التي تتناول حالات خاصة والتي أضاف إليها المقرر الخاص مشروع المادة ١٥ مكرراً التي تتناول حالة لم يكن احتمالها وارداً في مشروع المواد هذا.

المواد ٥ إلى ٨ و ١٠

٢- وتثير المواد "العامة" بشأن إسناد المسؤولية مشكلتين تتعلقان بالمصطلحات. وتتعلق الأولى بكون اللجنة فضلت مصطلح "الإسناد" (attribution) على مصطلح "النسب" (imputability)^(٤) الذي كان المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو آغو قد استخدمه في بداية الأمر^(٥). بيد أن محكمة العدل الدولية استمرت في قضايا لاحقة في استخدام مصطلح "النسب". وكان اختيار اللجنة هذا اختياراً صائباً من حيث أن مصطلح "النسب" يدخل عنصراً افتراضياً لا محل له. وعلاوة على ذلك، وضع عنوان الفصل الثاني من مشروع المواد "الفعل الصادر عن الدولة"، بين علامتي تنصيص، وذلك حرصاً على تجنب الخلط مع صياغات متقاربة توجد في أنظمة قانونية داخلية مختلفة. ويقترح المقرر الخاص حذف العلامتين وإزالة مخاطر الخلط وذلك عن طريق اعتماد عنوان أفصح مثل "إسناد التصرف للدولة بمقتضى القانون الدولي". وبالرغم من هذه النقاط المتعلقة بالمصطلحات، فإن المواد "العامة" بشأن الإسناد تستخدم المبادئ الأساسية التي يستند إليها مفهوم الإسناد ويرد تبيانها في الفقرة ١٥٤ من التقرير، على أن النقطة الأساسية في هذا الشأن هي التمييز بين الإسناد وانتهاك أحد الالتزامات، أي حتى لو كانت ثمة صلة وثيقة بين أساس الإسناد والالتزام الذي يبدو أنه انتهك، لا يعني إسناد التصرف للدولة في حد ذاته بتاتا أن هذا التصرف يشكل انتهاكاً لهذا الالتزام. وتتمحور هذه المجموعة الأولى من المواد حول المادة ٥ (تحميل الدولة تصرفات أجهزتها)، والمادة ٧ (تحميل الدولة تصرفات كيانات أخرى مخولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية)، والمادة ٨ (تحميل الدولة تصرفات أشخاص يعملون في الواقع لحسابها)، أما المادتين ٦ (عدم تأثير وضع الجهاز في تنظيم الدولة) و ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف

(٤) انظر حولية ١٩٧١، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢١٤، الوثيقة A/CN.4/246 و Add. 1-3، الفقرة ٥٠.

(٥) انظر حولية ١٩٧٠، المجلد الثاني، ص ١٨٧ وما يليها، الوثيقة A/CN.4/233.

التعليقات المتعلقة بنشاطها) فلهما وظيفة تفسيرية، إذ إنهما تستندان إلى المادة ٥ في حالة المادة ٦ فقط، وإلى المواد الثلاث (٥ و ٧ و ٨) في حالة المادة ١٠.

المادتان ٥ و ٦

٣- تتناول المادة ٥ تحميل الدولة مسؤولية تصرفات أجهزتها؛ وتتمحور معظم المشاكل التي تطرحها حول مفهوم الأجهزة. فمثلاً، اقترحت الحكومة الفرنسية، في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول (Add. 1-3 A-CN.4-488)، أن تضاف في هذه المادة عبارة "أو وكيل" بعد عبارة "أي جهاز"؛ لكن، علاوة على أن مفهوم التصرف نيابة عن الدولة قد تم تناوله في المادة ٨، فإن المادة ٥ تستهدف فقط الكيانات التي تشكل جزءاً عضوياً من هيكل الدولة. وحسب مفهوم المادة ٥، فإن جهاز الدولة هو كل كيان له هذه الصفة بمقتضى القانون الداخلي لتلك الدولة. والحال هذه، فإن القانون الداخلي لا يكفي دائماً لتحديد هذه الصفة ويتعين أحياناً الرجوع إلى الممارسات والاتفاقيات وغيرها. وعلاوة على ذلك، من النادر أن يتطابق تماماً معنى مصطلح "جهاز" في الأنظمة القانونية الوطنية مع ما ينبغي أن يعنيه تحقيقاً لأغراض مسؤولية الدول. ففي بعض الأنظمة، لا يتعلق الأمر سوى بالدوائر العليا من جهاز الدولة، بيد أنه بالنسبة للموضوع قيد البحث فإن هذا المصطلح يمكن أن يشمل جميع مستويات هيكل الدولة. ولذلك فإن المقرر الخاص يقترح، على غرار ما اقترحه العديد من الحكومات، حذف هذه الإشارة إلى القانون الداخلي، لكن مع الإشارة بوضوح في التعليق إلى أن هذا الحق، مع كونه ذي صلة خاصة بالموضوع، لا يشكل المعيار الوحيد لذلك.

٤- ويرد إيضاح العديد من أوجه مفهوم الجهاز في المادة ٦ التي توضح بادئ ذي بدء أن الجهاز يمكن أن ينتمي إلى السلطة التأسيسية أو التنفيذية أو التشريعية أو القضائية أو غيرها. وهذا التوضيح مهم لكنه حذا ببعض القانونيين إلى التساؤل إن كان أدخل على المادة ٥ مفهوم تحديد ممارسة اختصاصات السلطة الحكومية التي ترد في المادة ٧ فيما يتعلق بالكيانات الموازية لكيانات الدولة، أو حتى القيود التي ترد على سبيل المثال في قانون الحصانات عن طريق التمييز بين المهام الحكومية وغير الحكومية. ولم يكن ذلك في رأي المقرر الخاص قصد اللجنة عندما أعدت مشروع المادة ٦، ومن الواضح أن تصرف أي جهاز له هذه الصفة ينسب إلى الدولة، على أن تصنيف هذه المهام ليست له أي أهمية في هذا الصدد. ويورد التوضيح الثاني الوارد في المادة ٦ - "سواء كانت وظائفه ذات طبيعة دولية أو داخلية" - دليلاً يتعلق بإسناد المسؤولية ويبدو علاوة على ذلك أنه غير ضروري إذ يطرح ازدواجية لا يبدو وجودها واضحاً في الواقع. أما التوضيح الثالث - "سواء كان له في تنظيم الدولة وضع الرئيس أو المروّس" - فإنه متصل بممارسة راسخة لكن يُخشى أن تستبعد صياغته الأجهزة الوسيطة والمستقلة ذاتياً أو المستقلة وغيرها. وقد يكون من الأفضل القول "مهما كان الموقع الذي يشغله في تنظيم الدولة".

٥- ولذلك يقترح المقرر الخاص الإبقاء على جوهر المادتين ٥ و ٦، وحذف الإشارة إلى القانون الداخلي ودمج المادتين في مادة واحدة هي المادة ٥ الجديدة التي يقترحها في نهاية تقريره الأول، في الفرع جيم ٣- من الفصل الثاني.

المادة ٧

٦- تدخل الفقرة ١ من المادة ٧ مفهوم الكيان الحكومي الإقليمي داخل الدولة. بيد أنه تبين بوضوح من التعليقات التي قدمتها تشيكوسلوفاكيا في عام ١٩٨١^(٦) علاوة على تعليق المادة ٧^(٧) ذاته أن هيكل القانون الداخلي للدولة لا تؤثر على مبدأ "وحدة الدولة" لأغراض القانون الدولي، بما في ذلك حالة الدول الاتحادية. وبالتالي، فإن هذه الفقرة تكرر للمادة ٥ يتسم بغموض أكبر، ويتعين بالتالي حذفها. بيد أن الفقرة ٢ تطرح مشكلة مثيرة للاهتمام وهامة جدا وهي ممارسة اختصاصات السلطة الحكومية من قبل كيانات لا تشكل جزءا من هيكل الدولة ذاته، وهي: شركات الطيران التي تمارس مهام مراقبة الهجرة، والمؤسسات الخاصة التي تعنى بإدارة مؤسسات السجون، وغيرهما. ولا تنم تعليقات الحكومات عن أي اعتراض على قاعدة إسناد المسؤولية التي تطرحها هذه الفقرة لكن إحدى الحكومات طلبت إلى اللجنة تحديد مفهوم السلطة الحكومية. وكان من الممكن بالطبع أن توضح اللجنة هذا المفهوم عن طريق أمثلة ترد في التعليق لكن لم يكن من المتعين عليها أن تحاول وضع تعريف لها. فالسلطة الحكومية لا تتحدد فقط من حيث المضمون بل أيضا من حيث طريقة تناولها في القانون الداخلي. وعلاوة على ذلك، ليس من اختصاص القانون الدولي أن يحدد مبدئيا التصرفات التي يجب أن تكون تصرفات حكومية والتصرفات الأخرى التي يتعين ألا تكون كذلك.

المادة ٨

٧- تتسم المادة ٨، على غرار المادة ٧، ببنية مزدوجة، فالفقرة الفرعية (أ) تتناول الحالة العادية التي يعمل فيها الشخص أو مجموعة الأشخاص في الواقع لحساب الدولة، وتتناول الفقرة الفرعية (ب) منها حالة استثنائية أكثر حيث يمارس شخص أو مجموعة أشخاص في الواقع بعض اختصاصات السلطة الحكومية في غياب السلطات الرسمية وفي ظروف تبرر ممارسة تلك الاختصاصات. وتطرح الفقرة الفرعية (أ) مشكلتين. فهي أولا تبدأ بصياغة "إذا ثبت أن"، التي تميز دون سبب وجيه المادة ٨ عن المادتين ٥ و٧: فشرط ثبوت أن التصرف يعزى إلى الدولة تطرحه المادة ٣ كمبدأ عام ويسري على هذه المواد الثلاث. وبالتالي فليس ثمة داع لتكرار هذه الصياغة بالنسبة للمادة ٨ وحدها. أما المشكلة الثانية فهي مشكلة أساسية بدرجة أكبر إذ إنها تتعلق بمدلول عبارة "لحساب"، التي من الممكن التساؤل إن كانت تقتصر فقط على الحالات التي توجد فيها أوامر صريحة أم تتعدى ذلك. وقد أخذ السيد آغو في رأيه المخالف في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكارغوا وضدها (انظر ص ١٨٩، الحاشية ١) على محكمة العدل الدولية اعتمادها معيار "السيطرة الفعلية" الذي يتجاوز معيار "الأوامر الصريحة" (الفقرة ١٩٨ من التقرير الأول). واستخدم مفهوم "السيطرة" بأشكال مختلفة في العديد من القضايا اللاحقة. فقد استخدمته، مثلا، المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة لتقرير ما إذا كان تصرف صرب البوسنة من الممكن أن ينسب إلى جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية (الفقرة ٢٠١ وما يليها)؛ ولا شك أن الأمر لم يكن يتعلق بالتحديد بمشكلة

(٦) حولية ١٩٨١، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٧٢، الوثيقة A/CN.4/342 و Add. 1-4.

(٧) حولية ١٩٧٤، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢٧٧ وما يليها، الوثيقة A/9610/Rev.1.

مسؤولية الدول، لكن المعيار الذي احتفظ به كان هو معيار السيطرة. كما استخدمت هذا المفهوم محكمة مطالبات إيران - الولايات المتحدة (الفقرتان ٢٠٥-٢٠٦) والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (الفقرتان ٢٠٧-٢٠٨).

٨- وعليه فإنه يبدو أن ثمة التباس في المادة ٨ يتعين إزالته، ويتعين الإشارة بوضوح إلى أن التصرف يُنسب إلى الدولة ليس فقط عندما يكون استجابة لأوامر صريحة، بل أيضا عندما يحدث في حالة ممارسة الدولة لسلطة التوجيه والمراقبة. ومع ذلك، يتعين في الوقت ذاته الحيلولة دون أن يزيد توسيع مدلول عبارة "حساب" هذا من نطاق قاعدة إسناد المسؤولية ليشمل أي تصرف لشركة تنتمي لهذه الدولة، أي تحت سيطرتها، مما قد يحدث تعارضا بين المادة ٨ والفقرة ٢ من المادة ٧. ويتعين بالتالي إيجاد صيغة توضح فضلا عن ذلك أن الأمر لا يجب أن يتعلق بمراقبة عامة وبأن التوجيه والمراقبة يمكن أن يرتبطا بالتصرف الذي هو موضوع الشكوى. وتستوفي الصياغة الجديدة للفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ٨ التي اقترحها المقرر الخاص في الفرع جيم- ٣ من الفصل الثاني هذه الشروط بواسطة إضافة الجملة الجديدة "أو تحت توجيه وسيطرة هذه الدولة أثناء القيام بهذا التصرف". ونظرا لغموض النص الأصلي للمادة ٨، فإن الصياغة الجديدة المقترحة ربما لا تكون في آخر المطاف سوى توضيح لمدلول قاعدة إسناد المسؤولية لا توسيع لنطاقه.

٩- أما الحالة الثانية التي تتوخاها الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٨ فهي الحالة التي تعطل فيها أجهزة الدولة (قيام ثورة، سقوط الحكومة) وحيث تمارس اختصاصات السلطة الحكومية من قبل أفراد أو جماعات نظرا لغياب السلطات الرسمية. ويمكن تقريب هذه الحالة من الوضعية الشهيرة لـ "هبة الشعب" التي يعرفها قانون النزاعات المسلحة. وهكذا فإن المبدأ المذكور هنا لا ينطبق دائما لكن من الممكن أن يقوم بدور هام، والدليل على ذلك طريقة استخدامه من قبل محكمة مطالبات إيران-الولايات المتحدة. وقد يكون من الواجب بالتالي الإبقاء عليه لكن صياغته تطرح مشكلة: فالنص الأصلي ينص في الحقيقة على ضرورة أن تمارس اختصاصات السلطة الحكومية "في حالة غياب السلطات الرسمية وفي ظروف كانت تبرر ممارسة تلك الاختصاصات". والحال هذه، إذا كان هذا التصرف غير مشروع، سيكون من الصعب "تبريره". إنها مشكلة صياغة بسيطة يمكن حلها عن طريق الاستعاضة بعبارة "في ظروف كانت تقتضي ممارسة تلك الاختصاصات".

١٠- وعند اختيار فعل "تقتضي" فإن المعنى بطبيعة الحال هو أن الحالة كانت تتطلب ممارسة اختصاصات السلطة الحكومية، وليس التصرف موضوع البحث بالضرورة. وإذا تركت الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٨ على حالها، فإنها ستبقى على هذا التناقض. وتتمثل آخر نقطة يتعين تناولها، وهي ذات أهمية قصوى، في المادة ١٠ المتعلقة بتحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها. ويتعلق الأمر هنا بالمشكلة المعتادة للتصرف الذي يتجاوز حدود السلطة، ومعنى ذلك أن تصرف أحد أجهزة الدولة يعتبر فعلا صادرا عن الدولة ذاتها إذا تصرف هذا الجهاز دون إذن بذلك، أو إذا تجاوز اختصاصه أو إذا تصرف بما يخالف التعليمات المتعلقة بنشاطه. ويرد أيضا هذا المبدأ في قانون المعاهدات الذي ينظم بصورة دقيقة الشروط التي يمكن للدولة فيها أن تتذرع بقانونها الداخلي بغرض التحرر من التزاماتها. وإذا كان هذا المبدأ صالحا في قانون المعاهدات، الذي ينص على وجود التزام، فإنه صالح كذلك في قانون مسؤولية الدول الذي ينظم الحالة التي

يُنْتَهك فيها أحد الالتزامات. ومن جهة أخرى، فإن الاجتهادات القضائية اللاحقة لعام ١٩٧٥ والتعليقات الواردة من الحكومات لم تدع مجالا للشك حول صلاحية المادة ١٠.

المادة ١٠

١١- لكن المادة ١٠ تطرح مشكلة صياغة تُلاحظ أيضا في مواد أخرى، أي مدلول مفهوم "الصفة" المنطبق على كيان أو جهاز. فالاجتهاد القضائي أعطى لهذه الصياغة معنى واسعا جدا. وأورد التعليق صياغة شبه نهائية هي الصياغة المستمدة من قرار لجنة المطالبات الفرنسية المكسيكية في قضية *Caire* حيث قيل إن الموظفين الذين ارتكبوا أفعالا غير مشروعة تصرفوا "تحت غطاء صفتهم الرسمية" أو "استغلوا مركزهم الرسمي"^(٨). ويظل مفهوم "الصفة" غامضا جدا وتتمثل المشكلة في تحديد ما إذا كان كل شخص يتذرّع بصفته أحد موظفي الدولة يتصرف بالفعل بصفته الرسمية حتى ولو كان من الواضح أن تصرفه هذا تصرف غير مشروع بصورة واضحة. وبالتالي فإنه يتعين تقرير ما إذا كان نص المادة ١٠ والمواد الأخرى من الفصل الثاني واضحا بما فيه الكفاية أم إنه يتعين توضيح عبارة "تحت غطاء صفته الرسمية". ومن الممكن أن تعتمد في المادة ١٠ عبارة "يتصرف بصفته الرسمية أو تحت غطاء هذه الصفة" حتى يتسنى التأكيد بأن الاجتهاد القضائي الحالي اجتهد يحترم. وبالنظر إلى كون المادة ١٠ لم تكن موضوع منازعة ولأن القواعد التي تنص عليها طبقت في حالات عديدة، فليس من المؤكد أن هذا التعديل لا غنى عنه، لكنه يستحق مع ذلك أن تبحثه لجنة الصياغة.

١٢- وخلاصة القول، يقترح المقرر الخاص الإبقاء على معظم أجزاء مشروع المواد كما هو، وهي المواد المتعلقة بالمسألة المحورية لإسناد المسؤولية، أي المواد من ٥ إلى ٨ و ١٠، لكن مع إدخال بعض التعديلات الطفيفة التي هي في معظمها تعديلات على مستوى التحرير. وقد تتعلق أهم التعديلات بحذف الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة، وبحذف الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٧ التي هي فقرة زائدة وإضافة عبارة "تحت توجيه وسيطرة تلك الدولة أثناء القيام بهذا التصرف". وباستثناء هذه التعديلات القليلة، يتعين أن تظل هذه المواد على حالها إذ إنها صمدت مع مرور الزمن.

١٣- السيد براونلي أثنى على العمل الذي أنجزه المقرر الخاص وأيد المقترحات التي قدمها. واستصوب أن المقرر الخاص لم يغير عموما نص مشروع المواد، إذ يجب ألا يغيب عن الأذهان أن هذه المجموعة من المواد موجودة منذ عدة عقود ووردت في العديد من مصنفات القانون الدولي واستند إليها في اتخاذ قرارات هامة. وبالرغم من أن ولاية المقرر الخاص لا تقتضي منه إبقاء الأمور على حالتها الراهنة، فمن المحبذ كفاءة قدر من الاستمرارية مع إدخال بعض التحسينات.

(٨) القرار رقم ٢٣ المؤرخ في ٧ حزيران/يونيه ١٩٢٩ للجنة المطالبات الفرنسية المكسيكية (UNRIAA, vol.)

.V (Sales No. 1952.V.3), pp. 529 et seq.)

١٤- وتابع قائلا إن الحاجة تدعو إلى إبداء عدة ملاحظات. فمن ناحية أولى، لا يمكن حل المشاكل الكثيرة التي تطرحها مسؤولية الدول باستخدام مجموعة كبيرة من المفاهيم القانونية. ومشاريع المواد تعكس عموما الطابع التجريبي لمصادر القانون الدولي، ولا سيما الخبرة المفيدة للمحاكم واللجان التي تواجه حالات حساسة. وأولى اهتماما خاصا لمضمون المادتين ٨ و ١٠. فالمادة ٨ تتناول الحالة التي يتصرف فيها كيان ما باسم الدولة. وللبت في حالة من هذا القبيل، يكفي أن يتوافر الدليل على أن كيانا ما يتصرف بوصفه وكيلًا للدولة، مثلما هو الشأن في حالات التصرف المتجاوز لحدود السلطة، التي تتناولها المادة ١٠.

١٥- وبخلاف ذلك، فإن مسألة تفويض مهام الدولة أكثر تعقيدا بكثير، وذلك مثلا إذا أنيطت إدارة نظام السجون بالقطاع الخاص، أو عند تحويل بعض مهام الجيش إلى القطاع الخاص. وهذه المسألة ليست في صميم ما تتناوله الفقرة ٢ من المادة ٧. وأشار إلى أنه عندما يتكلم عن تفويض مهام الدولة، لا يقصد إلا تنشيط المناقشة باستخدام مصطلحات تقليدية. والواقع أن تعبير "اختصاصات السلطة الحكومية" يثير عدة أسئلة. فيمكن التساؤل عما يشمل هذا التعبير، دون الوقوع في اعتبارات أيديولوجية. ولا يمكن تجاوز هذه الصعوبة الحقيقية التي يطرحها تفويض المهام التي هي من اختصاص الدولة حتى الآن، مثل تعهد السجون، إلا إذا فرض على الدولة التزام بتحقيق النتائج، أي إذا كانت الدولة ملزمة بكفالة احترام معايير تعهد السجون. وفي هذه الحالة، ليس من المهم ما إذا كانت السجون تعتبر أجهزة تابعة للدولة أم لا: فالمشكلة لن تكون متصلة بإسناد المسؤولية، وإنما ستكون مشكلة قواعد أساسية.

١٦- وأثار السيد براونلي نقطة ثانية، أقل أهمية، تتصل بمحكمة مطالبات إيران - الولايات المتحدة التي استشهد المقرر الخاص باجتهادها القضائي. ونصح بتوخي قدر من الحيطة في هذا الصدد، ذلك أن القواعد التي تطبقها هذه المحكمة ليست مستمدة لزوما من القانون الدولي العام، ومن ثم فإن طريقة تطبيق مبادئ القانون في هذه المحكمة ليست بالضرورة نفس الطريقة المتبعة في سواها.

١٧- وفيما يتعلق بمفهوم "السيطرة"، قد يكون المقرر الخاص قابل، عن غير قصد، بين هذا المفهوم ووجود إذن محدد صادر عن الدولة. ومن ثم اقترح عنوانا أفضل بكثير يجمع بين مفهومي السيطرة والتوجيه، ذلك أن وجود السيطرة في حد ذاته يفترض أن التصرف موافق عليه. ويمكن مقارنة هذه الحالة بالحالة التي تقر فيها الدولة سلوك كيانات لا تتصرف لحسابها. ففي الحالة الأولى هناك علاقة سببية مباشرة، وفي الحالة الثانية يتم إقرار أفعال الكيانات الثالثة بعد وقوعها.

١٨- وختاماً، أشار إلى أن رأي السيد آغو في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها، عُرض كما لو أن ذلك القاضي كان يحاول "الدفاع عن قضيته الخاصة". بيد أن الحجج المقدمة في قضية نيكاراغوا لصالح هذه الأخيرة تستند إلى القانون الدولي العام. ولم يتم تجاهل مشاريع مواد لجنة القانون الدولي أو استبعادها، وإنما استشهد بها إلى جانب العناصر الأخرى. وإذا أريد تناول مفهوم السيطرة من زاوية القرارات المتخذة في هذه القضية، يجب ألا يغيب عن الأذهان أنه كان يتعين على المحكمة أن تبت في المسألة في سياق معين وأن تحدد، على وجه الخصوص، ما إذا كان للولايات المتحدة الأمريكية صلات بالقوى المضادة وتسلسلها القيادي يجعلها تتحمل المسؤولية عن انتهاكات القانون الإنساني الدولي المنسوبة إلى تلك القوى. وكانت المحكمة محقة في توخي

الحيطة، وتبرز في هذه الحالة مسألة القواعد الأولية، وتقدير مفهوم السيطرة الكافية يختلف حسب السياقات القانونية.

١٩- السيد لوكاشوك قال إن المقرر الخاص طرح، في العرض الذي قدمه، مجموعة من المشاكل الشديدة التعقيد سيقدم مداخلات بشأنها بعد دراسة التقرير بالتفصيل. بيد أنه يود في البداية إثارة مسألة يعتقد أنها لم تعالج بوضوح كاف في العرض الشفوي. فهناك شكلان من أشكال مسؤولية الدولة هما: المسؤولية المباشرة عن الأعمال التي تقوم بها الدولة ذاتها، والمسؤولية غير المباشرة عن الأعمال التي يقوم بها أشخاص طبيعيين أو اعتباريون تشملهم ولايتها القضائية. والتمس السيد لوكاشوك من المقرر الخاص رأيه بشأن هذه المسألة.

٢٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال مجيبا السيد لوكاشوك، إن الدولة لا يمكن أن تعتبر مسؤولة بشكل غير مباشر لمجرد أن الفعل غير المشروع ارتكب في إقليمها؛ ولا بد من توافر عامل تكميلي مثل القيام بفعل أو الامتناع عنه من جانب جهاز تابع للدولة أو شخص طبيعي أو اعتباري أو كيان آخر. ولا ينص مشروع المواد على أنه بالإمكان تحميل الدولة المسؤولية غير المباشرة، وهناك دائما تفاعل بين قواعد الإسناد وغيرها من المعايير. والدولة ليست مسؤولة إلا عن الأعمال التي تقوم بها أو تمتنع عنها أجهزتها.

٢١- السيد بنونه أشار إلى أنه يؤيد إجمالا النهج الذي اتبعه المقرر الخاص، ولكن هذا النهج يطرح مسألة هي تعريف أجهزة الدولة والإحالة إلى القانون الداخلي. فمشروعا المادتين ٨ و ١٠ يستخلصان استنتاجات من ممارسة اختصاصات السلطة الحكومية، وتساءل السيد بنونه عما إذا كان هذا المفهوم مفهوما راسخا أم أن الأمر يتعلق بمفهوم آخذ في التطور. والواقع أن الدول ما برحت تفوض عددا متزايدا من المهام التي كانت، منذ بضع سنوات فقط، تعتبر من اختصاص الدولة المطلق.

٢٢- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن الفقرتين ٢ من المادة ٧ والمادة ٨ تعتمدان على مفهوم اختصاصات السلطة الحكومية لتحديد ما إذا كان كيان ما يشكل فعلا جهازا تابعا للدولة. ولا يمكن الإجابة عن هذا السؤال إلا على أساس كل حالة على حدة؛ وإذا كان من واجب القانون الدولي تعريف ماهية الدولة لأغراض تحديد المسؤولية، فإنه لا يفعل ذلك بشكل مسبق، ولكل دولة أن تقرر تنظيمها الداخلي، حتى وإن كانت مجالات بعينها، مثل القضاء وإدارة السجون والبرلمان، تعتبر بديها من اختصاصات الدولة. والأمور تتطور دون شك ومن المهم بشكل خاص في هذا الصدد المسائل الإجرائية - أي إلى أي مدى يعتبر النظام الداخلي نشاطا معينا كنشاط يدخل في إطار اختصاصات السلطة الحكومية.

٢٣- السيد بامبو - تشيفوندا أثنى على المقرر الخاص لما أنجزه من عمل بناء جدا في الفرع جيم من الفصل الثاني من تقريره وما بذله من جهد لتفادي التعقيد، ذلك أن الغرض هو تحميل كيان تابع للدولة المسؤولية عن الضرر. وتساءل عن سبب استخدام عبارة "يعتبر" في جميع مشاريع المواد. وتساءل من الذي "يعتبر" العمل المعني عملا من أعمال الدولة؛ أهو القانون الدولي أم هي اللجنة. وأضاف أن هذه العبارة رديئة، ومن المستصوب الاستعاضة عنها بعبارة "هو فعل صادر عن الدولة".

٢٤- ومن ناحية أخرى، أعرب السيد بامبو - تشيفوندا عن عميق أسفه لأن المقرر الخاص يريد حذف أي إحالة إلى القانون الداخلي. فالقانون الداخلي هو الذي يحدد الأجهزة التابعة للدولة والكيانات أو الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المشار إليهم في مختلف مشاريع المواد المعروضة للنظر الذين يعملون داخل الإطار الإقليمي للدولة. وهذا القانون الداخلي موجود ضمناً عند الإشارة في المادة ٧، على سبيل المثال، إلى كيان "يخوله قانون تلك الدولة" أو في المادة ٨ إلى "تعليمات" من الدولة، ومن الواضح أن تلك التعليمات تعطى بموجب القانون الداخلي. لذلك لعله من الضروري، في هذا الصدد، الإشارة في بند عام إلى أن القانون الدولي يحيل إلى القانون الداخلي.

٢٥- واختتم السيد بامبو - تشيفوندا كلمته بملاحظة تهم النص الفرنسي؛ وأعرب عن استغرابه لوجود عبارة "en fait" (في الواقع) في المادة ٨؛ ذلك أن الشخص إذا تصرف بناء على تعليمات الدولة أو تحت سيطرتها، فهو يتصرف بحكم القانون وليس بحكم الواقع. لذلك اقترح شطب هذه العبارة.

٢٦- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اعترف بأن عبارة "في الواقع" المستخدمة في المادة ٨ ليست في محلها، وشدد على أن اللغة الفرنسية تميل إلى التأكيد أكثر من اللغة الإنكليزية. وبدون شك يمكن للجنة الصياغة حل هذه المشكلة. ومن ناحية أخرى، نفي أن يكون قصد حذف أي إشارة إلى القانون الداخلي. فقد فعل ذلك في المادة ٥، ولكن ليس في الفقرة ٢ من المادة ٧، والسبب الوحيد لذلك هو الإشارة إلى أن القانون الداخلي غير قطعي. ويحدث أحياناً أن النظام القضائي الداخلي لا يعكس تنظيم الدولة. وأضاف أنه لا يعترض على إعادة الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥ ولكن بشرط ألا يقدم هذا القانون على أنه صاحب القول الفصل فيما يتعلق بالإسناد.

٢٧- السيد غوكو ذكر أن عبارة "الفعل الصادر عن الدولة" غامضة إلى حد ما. فهي بمثابة وسيلة دفاع يستخدمها أحياناً المسؤولون المطاح بهم للمطالبة بالحصانة من الأفعال المرتكبة في فترة توليهم السلطة. وربما كان من المستحسن استخدام عبارة "الفعل الصادر عن الحكومة".

٢٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أوضح أن مبدأ "الفعل الصادر عن الدولة" الموجود في قانون بعض الدول والذي يتكلم عنه السيد غوكو ليس المقصود في هذه الحالة. فهذه المسألة تدخل ضمن القانون الداخلي، ومشروع المواد يتعلق بإسناد فعل غير مشروع إلى الدولة في إطار القانون الدولي.

٢٩- السيد بيليه شكر المقرر الخاص لإبقائه على الهيكل العام لمشروع المواد، ولكنه اعترض على تعديلين رئيسيين أدخل على هذا المشروع وهما حذف الإحالة إلى القانون الداخلي في المادة ٥ وحذف الفقرة ١ من المادة ٧. ولتبرير أول هذين "الابتكارين"، قدم المقرر الخاص سببين هما: أن القانون الدولي يمكن أن يكون صالحاً لتحديد ماهية الجهاز التابع للدولة، وأن القوانين الوطنية بصفة عامة، لا تستخدم كلمة "جهاز". وبالنسبة للنقطة الأولى، يصعب تصور قانون داخلي لا يأخذ في الاعتبار ما ينص عليه القانون الدولي في هذا المجال، أما بالنسبة للنقطة الثانية، فإن الأمر ليس ذا أهمية كبيرة، والمهم هو معرفة ما إذا كانت القوانين الوطنية تمكن من تحديد ما الذي يمكن اعتباره جهازاً للدولة وما الذي لا يعتبر كذلك. ويعتقد السيد بيليه أن الإشارة إلى القانون الداخلي هي سبب وجود المادة ٥. ومثلما ذكر المقرر الخاص نفسه في الفقرة ١٧٤ من تقريره الأول، فإن حالة الكيان المنفصل مختلفة، ولكن لتحديد ما إذا كان الكيان "منفصلاً" أم لا، ينبغي الرجوع إلى القانون الداخلي، ذلك أن الرجوع إلى

القانون الدولي لتحديد هذا الأمر سيكون مخالفا لمبدأ حرية الدولة في تنظيم هيكلها بالشكل الذي تريده. والقانون الدولي يرجع إلى القانون الداخلي بالنسبة لهذه النقطة، لذلك فإن الإحالة إلى هذا الأخير ضرورية.

٣٠- وفي الحاشية ٣ لمشروع المادة ٥، في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول، يوضح المقرر الخاص أن الرجوع إلى القانون الداخلي هو بمثابة إعطاء الدولة إمكانية للتوصل من مسؤوليتها بإنكار صلتها بالكيان الذي تصرف بما يتعارض مع القانون الدولي. بيد أن هذه المخاوف ليس لها مبرر، إذ يجب الحكم على الفعل غير المشروع دولياً وقت ارتكابه، على النحو المشار إليه في المادة ٢٤ والمواد اللاحقة. والواقع أن الغرض من المواد ٧ و ٨ و ١٠، وبخاصة الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٨، هو تقادي هذه الحلول القائمة على الاستمرارية في مسؤولية الدول.

٣١- أما التعديل الثاني المقترح، وهو حذف الفقرة ١ من المادة ٧، فهو خروج عن نفس المفهوم البديهي المتمثل في تحديد ماهية الدولة أو ما ينبغي أن تكون الدولة بالنسبة للقانون الدولي. ولأغراض مسؤولية الدول، يجب أن تُعتبر الدولة شخصية قانونية وليس كياناً اجتماعياً. وبهدف الإشارة المحددة إلى "الكيانات الإقليمية"، يقع الخلط بين أشخاص قانونيين مختلفين. فالكيان الإقليمي، البلدية على سبيل المثال، ليس دولة حتى وإن كان من الطبيعي أن الفعل الذي يقوم به يمكن أن يستتبع المسؤولية الدولية للدولة. وفي هذا الصدد، يصبح مفهوم الإسناد مهما بصورة خاصة، ذلك أنه يمكن من تحميل كيان ما مسؤولية فعل ارتكبه كيان آخر ذو شخصية قانونية منفصلة. ولذلك يبدو من الضروري القول بأنه يمكن تحميل الدولة مسؤولية أعمال هذه الكيانات، التي ليست هي الدولة في نظر القانون الداخلي، بل وفي نظر القانون الدولي. وأضاف السيد بيليه أنه مندهش أكثر لحذف الفقرة ١ من المادة ٧ مع أن جميع الدول التي أبدت ملاحظات بشأن هذا الموضوع أكدت أهمية هذا الحكم، وطلب بعضها إبانته بشكل صريح. وبالإمكان أن تضاف في نهاية المادة ٥ العبارة "سواء تعلق الأمر بجهاز مركزي أو غير مركزي؛ أو حكم آخر يحقق نفس الغرض. وعلى أي حال يبدو من الضروري إعادة الإحالة إلى القانون الداخلي في المادة ٥ والاحتفاظ بالفكرة المُعرب عنها في الفقرة ١ من الصياغة السابقة للمادة ٧.

٣٢- وأشار إلى أن التعليقات الأخرى على التقرير أقل أهمية. وهو يعتقد، شأنه شأن السيد بامبو - تشيفوندا، أنه يجب حذف كلمة "يعتبر". وبالمثل فإن عبارة "لأغراض هذه المواد" ليست مبررة في المرحلة الحالية، ويمكن إعادة إدراجها في النص إذا أصبح مشروع المواد معاهدة. كما اقترح حذف العبارة "تصرف بهذه الصفة" الواردة في المواد ٥ و ٧ و ١٠، وإضافة فقرة جديدة قبل النص الحالي للمادة ١٠ تشير إلى أن الدولة تتحمل المسؤولية متى تصرفت أجهزتها أو كياناتها "بهذه الصفة".

٣٣- وذكر السيد بيليه أنه يتفق مع المقرر الخاص على أن مصطلح "إسناد" أفضل من مصطلح "نسب"؛ فالإسناد يشمل نسب عمل إلى الدولة يكون قد ارتكبه كيان آخر، من جهة، ومن جهة أخرى، تحميل الدولة مسؤولية العمل

الذي ترتكبه هي نفسها. وفضلا عن ذلك، اعتبرت التعليقات على مشاريع المواد^(٩) أن مفهوم الإسناد يجنب الالتصاق بالقانون الداخلي. وأشار أيضا إلى أنه يوافق على حذف المادة ٦.

٣٤- وفيما يتعلق بالمادة ٨، ذكر أن المقرر الخاص أعلن أن اللجنة يمكن أن تحدد هذه المادة. وأعرب عن اعتقاده بأنه لا ينبغي دائما إيضاح ما ليس واضحا. وأشار إلى عدة قضايا نظرت فيها محاكم دولية - الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها، والموظفون الدبلوماسيون والقنصليون للولايات المتحدة في طهران، وتادييتش^(١٠) - وأعرب عن اعتقاده بأنه من الأفضل في هذا المجال، ألا تحدد اللجنة الأمور أكثر مما ينبغي. والتغييرات التي يقترحها المقرر الخاص، والتي من المؤكد أنها تهدف إلى إيضاح القانون، يترتب عليها جمود قواعد الإسناد ويخشى أن يضايق ذلك بعض الدول ويجعل تحديد المسؤولية على الصعيد الدولي أكثر صعوبة. وأشار إلى أنه لا يستطيع الموافقة على النظرية التي تفضي إلى هذا الجمود، كما يحتفظ على التفسير التقييدي للحكم في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها والحكم الذي أصدرته المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في قضية تادييتش. وعلى اللجنة ألا تنحاز في الحالات التي لا يكون فيها القانون مستقرا تماما. وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (ب) من المادة ٨، اقترح المقرر الخاص الاستعاضة عن كلمة "justifiaient" (تستدعيها) بكلمة "commandaient" (تبرر)، ويعتقد السيد بيليه أن العبارة الأولى أفضل في اللغة الفرنسية.

٣٥- وأشار، في خاتمة كلمته، إلى أنه لا يوافق مطلقا على ملاحظة السيد بامبو - تشيفوندا المبداء في مستهل كلمته وهي أن الإسناد يهدف إلى تحديد إمكانية إسناد "الضرر" إلى شخص ما. فالواقع أن الإسناد لا يهدف إطلاقا إلى تحديد المتسبب في الضرر، وإنما إلى تحديد مرتكب الفعل غير المشروع دوليا. ومسألة الضرر يتم تناولها في مرحلة لاحقة. وهذا الأمر مهم للغاية، ذلك أنه يتصل بفلسفة مشروع المواد ذاتها.

٣٦- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه لا يعترض على مقترح السيد بيليه المتمثل في الإشارة إلى الكيانات الإقليمية في المادة ٥، بشرط ألا يكون ذلك تكرارا للفقرة ١ من المادة ٧. وفيما يتعلق بعبارة "أغراض هذه المواد" التي فكر هو نفسه في حذفها، في مرحلة سابقة، فقد قرر الإبقاء عليها لإيضاح الفرق بين قانون الإسناد لأغراض مسؤولية الدول وبين هذا القانون في مجالات أخرى من قبيل قانون المعاهدات وقانون الأعمال المتعددة الجوانب. ومن ناحية أخرى، اعتبر أن مقترح السيد بيليه المتعلق بالمادة ١٠، والذي يمكن من تفادي تكرار عبارة "تصرف بهذه الصفة"، مقترح مفيد ويساعد على إيضاح مشروع المواد.

(٩) للاطلاع على التعليقات على المواد من ١ إلى ٦، انظر حولية ١٩٧٣، المجلد الثاني، ص ١٧٣ وما يليها، الوثيقة A/9010/Rev.1؛ وللإطلاع على التعليقات على المواد من ٧ إلى ٩، انظر حولية ١٩٧٤ (الحاشية ٧ أعلاه).

(١٠) *Prosecutor v. Duško Tadić a/k/a/ "Dule"*, International Tribunal for the Former Yugoslavia, case No. IT-94-T, Trial Chamber II, opinion and judgment of 7 May 1997.

٣٧- وفيما يتعلق بمفهوم الدولة في القانون الدولي، أشار إلى أنه لا يشاطر السيد بيليه الرأي. ففي القانون الدولي، يجب أن يكون المقصود من "الدولة" ليس فقط الأجهزة المركزية وإنما أيضا جميع الأجهزة الفرعية المنشأة بموجب القانون الداخلي. وفي هذا الصدد، وخلافا لما يعتقده السيد بيليه، فيما يبدو، ليس من النادر أن تتذرع الدول بقانونها الداخلي للتصل من مسؤوليتها الدولية. ومن هذا المنطلق، في إطار قضية التحكيم بين شركة تكساكو (Texaco Overseas Petroleum Company) وشركة California Asiatic Oil Company وبين حكومة الجمهورية العربية الليبية، زعمت هذه الأخيرة أنه لا يمكن إلزامها بموجب عقد أبرمه الوزير الليبي للنفط والغاز^(١١). وفي تحكيم آخر شارك فيه المقرر الخاص مؤخرًا، دفعت إحدى الدول بأنه لا يمكن أن تُسند إليها إلا الأعمال الصادرة عن حكومتها - والحكومة، بموجب القانون الداخلي، هي الرئيس ومجلس الوزراء لا غير. وأي تعريف للدولة من هذا القبيل غير مقبول لأغراض مسؤولية الدول. وأضاف أنه لا ينكر أهمية القانون الداخلي وحرية الدولة في تنظيم هيكلها بالشكل الذي تريده، ولكنه يشدد على الدور التكميلي الذي يجب أن يؤديه القانون الدولي. ولن يمانع في إعادة إدراج الإحالة إلى القانون الداخلي في المادة ٥ إذا كانت أغلبية الأعضاء رغبة في ذلك، بشرط عدم تصوير القانون الداخلي على أنه المعيار الحاسم، ذلك أن هذا الأمر سيكون متعارضا مع المادة ١٠ ومخالفا للقانون الدولي.

رفعت الجلسة الساعة ١٢/٥٠

(١١) انظر *International Law Reports* (Cambridge), vol. 53 (1979), preliminary award of 27 November 1975, pp. 392 et seq., in particular p. 415, para. 23 (a).

الجلسة ٢٥٥٤

يوم الاثنين، ٣ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٠/٢٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيردوثيا ساكاسا، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد بامبو-تشيغوندا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد روزنستوك، السيد سيماء، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التعاون مع الهيئات الأخرى * (تابع)

[البند ٩ من جدول الأعمال]

بيان المراقب عن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية

- ١- الرئيس: دعا السيد جوناثان ت. فريد، المراقب عن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية، إلى أخذ الكلمة.
- ٢- السيد فريد (المراقب عن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية) قال إن العرض الذي سيقدمه سيتناول الأنشطة التي اضطلعت بها اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية مؤخرا وأعمالها الجارية، وطرائق وإجراءات العمل بها، وإسهاماتها في التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه في أمريكا، فضلا عن الصعوبات التي تواجهها في تنفيذ ولايتها.
- ٣- وأضاف أن المجال الرئيسي الذي تتمحور حوله أعمال اللجنة هو القانون التجاري الدولي. فخلال السنتين الماضيتين، أجرت اللجنة دراسة مقارنة لنظم تسوية الخلافات الواردة بالاتفاقات التجارية دون الإقليمية في أمريكا (مثل اتفاق أمريكا الشمالية للتجارة الحرة (NAFTA)، والسوق المشتركة لبلدان المخروط الجنوبي، والسوق المشتركة لأمريكا الوسطى، وحلف الأنديز)، وطبعت نتائج تلك الدراسة ونشرتها. وأجرت اللجنة مؤخرا تحليلا قانونيا لشرط الدولة الأكثر رعاية وآثاره المترتبة على الاتفاقات التجارية المعقودة بين البلدان الأمريكية، كرابطة تكامل أمريكا اللاتينية. كما أجرت اللجنة تحليلا متعمقا للنص الأولي لمشروع اتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد. واتفاقية الدول الأمريكية لمكافحة الفساد، التي اعتمدها الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، تراعي إلى حد كبير التعليقات التي أصدرتها اللجنة والتعديلات التي اقترحت إدخالها.

* استئنافا للجلسة ٢٥٣٨.

٤- ويتمثل الشق الرئيسي الثاني من أنشطة اللجنة في الترويج للديمقراطية. وقد قامت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية بتكليف اللجنة بصفة خاصة ببحث المسائل المتعلقة بإقامة العدل في أمريكا، ولا سيما مسألة حماية القضاة والمحامين في أثناء تأديتهم لأعمالهم. وأجرت اللجنة مقارنة وتحليلاً، من منظور القانون الدولي، للضمانات الفردية والمؤسسية التي يتمتع بها القضاة والمحامون وجميع الأشخاص المنتمين إلى النظام القضائي، أو التي ينبغي أن يتمتعوا بها، وذلك استناداً إلى الصكوك الدولية والصكوك المبرمة بين البلدان الأمريكية فيما يتعلق بحقوق الإنسان. وقد استُرشد بالتقرير الذي أعدته اللجنة لإنشاء فريق عامل معني بتعزيز وإقامة العدل في الأمريكيتين، وسيكون هذا الفريق مسؤولاً مسؤولية مباشرة أمام لجنة الشؤون القانونية والسياسية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية.

٥- ومن الأعمال الأخرى التي تضطلع بها اللجنة في مجال الديمقراطية نشاط يتعلق بالحقوق في الحصول على المعلومات، وهو يشمل حماية الحياة الخاصة والمعلومات المتعلقة بالأشخاص الذين تحتجزهم الإدارات والمؤسسات الرسمية، والحقوق في الحصول على تلك المعلومات، فضلاً عن مراقبة دقتها. كما أجرت اللجنة دراسة للتشريعات القائمة لا سيما في البرازيل والولايات المتحدة الأمريكية وكندا، ساعية بذلك إلى استخلاص المبادئ المشتركة بينها من أجل وضع تشريع نموذجي يمكن تطبيقه في بلدان أمريكا الأخرى. وأجرت اللجنة دراسة شاملة للجوانب القانونية للديمقراطية في النظام القائم في البلدان الأمريكية، لا سيما من خلال الممارسة التي تتبعها الدول منذ إنشاء منظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٤٨. وطُبع تقرير اللجنة هذا ونُشر على نطاق واسع، وأوصت اللجنة الهيئات السياسية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية بضمان متابعته عن طريق الأنشطة التربوية والمساعدة التقنية.

٦- وأما الشق الثالث من أعمال اللجنة فيتمثل في حقوق الإنسان. ويجدر بالذكر أن اللجنة تنظر في مشروع اتفاقية الدول الأمريكية لإزالة جميع أشكال التمييز ضد المعوقين كانت حكومتاً بنما وكوستاريكا قد اقترحتاه وبحقته اللجنة بندا، واقترحت إدخال تعديلات عليه، وأحاطت الهيئات السياسية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية بتلك التعديلات التي تعتمد عليها تلك الهيئات حالياً في أعمالها المتعلقة بمشروع الاتفاقية. وفي آذار/مارس ١٩٩٨، قدمت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية إلى اللجنة نصاً يمكن اتخاذه أساساً لمشروع اتفاقية أو إعلان عن حقوق السكان الأصليين في أمريكا. وأجرت اللجنة تحليلاً مفصلاً لهذا النص، وتقدمت بملاحظات تتعلق بصفة خاصة باختلاف المركز القانوني لكل من الإعلان والاتفاقية.

٧- واستطرد قائلاً إن الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية طلبت من اللجنة أن تعكف على بحث مسألة تعاون بلدان المنطقة في مكافحة الإرهاب. ونظرت اللجنة في مختلف الاتفاقيات المتعددة الأطراف التي تعالج الجوانب الخاصة للإرهاب. وركزت اللجنة جهودها بصفة خاصة على وضع أدوات قانونية يمكن للدول استخدامها في مكافحة هذا البلاء، مثل اتفاقات المساعدة القضائية المتبادلة، ومعاهدات التسليم.

٨- وأجرى السيد فريد مقارنة للطرائق والإجراءات التي تستخدمها لجنة القانون الدولي بالطرائق والإجراءات التي تستخدمها اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية، ملاحظاً أن أعمال اللجنة تركز أكثر ما تركز على القانون المقارن. وقال إنه يتضح بصفة خاصة من أعمال اللجنة المتعلقة بتطوير الديمقراطية أن اللجنة تبحث النظم القانونية الوطنية ليس فقط بغرض تحديد ما إذا كانت تعبر عن المبادئ التي يمكن اعتبارها أساساً لممارسة الدول أو التي قد تكون مشتركة

بين عدة نظم قانونية، مشكّلة بكونها كذلك مبادئ عامة للقانون الدولي، وإنما تبحثها أيضا بهدف تدوين القانون الداخلي في بعض المجالات وتطويره بطريقة تدريجية.

٩- فقيما يتعلق بالفساد على سبيل المثال، طلبت الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية إلى اللجنة أن تضع قانونا نموذجيا يمكن تطبيقه في كل من البلدان التي تتبع القانون الأنغلو- ساكسوني (القانون العام) والبلدان التي تتبع القانون المدني الروماني.

١٠- وتقيم اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية علاقات وثيقة ومتواصلة مع مؤتمر البلدان الأمريكية للقانون الدولي الخاص (CIDIP)، وتشارك حاليا في الأعمال التحضيرية لمؤتمر البلدان الأمريكية السادس للقانون الدولي الخاص (CIDIP VI) الذي سيتضمن جدول أعماله عددا من المسائل المتصلة بالقانون الدولي الخاص والقانون المقارن.

١١- وحيث إن اللجنة تتألف فقط من ١١ عضوا، فإن دوراتها تتسم بجو من المرونة، كما أن تبادل الآراء يتم فيها دون أفكار مسبقة. ويكاد ما تصدره اللجنة يقتصر تقريبا على الفتاوى والقرارات، وذلك وفقا لميثاق منظمة الدول الأمريكية^(١). ولا يتسنى للجنة إقامة حوار حقيقي مع الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية، كما هي الحال بالنسبة للجنة القانون الدولي التي تشارك في النقاش السنوي الذي تجريه اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة للأمم المتحدة. ويقدم تقرير اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية السنوي إلى لجنة الشؤون القانونية والسياسية التابعة لمنظمة الدول الأمريكية، ولكنه قليل عدد البعثات في واشنطن التي يعمل بها موظفون يتمتعون بالصلاحيات القانونية اللازمة للمشاركة في المناقشات التي تتم على مستوى مناقشات اللجنة السادسة.

١٢- وتنمي اللجنة علاقاتها مع اتحاد البلدان الأمريكية للمحامين وغيره من الهيئات الأخرى التي لها أهداف مماثلة، وذلك في إطار المهمة التي تضطلع بها في مجال التعريف بالقانون الدولي ونشره. وأنشأت اللجنة مكاتب وعقدت ترتيبات أخرى مع بعض الجامعات البرازيلية، كما أنها تنظم مؤتمرات وحلقات دراسية وحلقات عمل من أجل أعضائها.

١٣- وتقدم اللجنة إسهاما كبيرا في تدوين القانون، لا سيما فيما يتعلق بالتعاون القضائي المتبادل، والتسليم، وما يخص الفساد، وفي التطوير التدريجي للقانون. كما أن لها إسهاما ملحوظا في القانون المقارن: حيث وضعت بصفة خاصة قانونا نموذجيا لمكافحة الفساد، وشاركت في تدوين المبادئ الأساسية المتعلقة باستقلال القضاة والمحامين، والمبادئ المنظمة لحماية الحياة الخاصة والحصول على المعلومات في هذا المجال.

١٤- وهناك العديد من المشاكل التي تواجهها اللجنة خلال اضطلاعها بولاياتها. فقد عرضت عليها الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية منذ فترة قصيرة مشاكل حساسة مثل مسألة جزر فوكلاند (مالفيناس) أو قانون الحرية

(١) تم التوقيع عليه في بوغوتا في ٣٠ نيسان/أبريل ١٩٤٨ (United Nations, Treaty Series, vol. 119, p. 3).

٣؛ وعدله "بروتوكول بوينس-آيريس" في ٢٧ شباط/فبراير ١٩٦٧ (ibid., vol. 721, p. 324).

والتضامن الديمقراطي الكوبيين (Libertad) والقانون الاتحادي الأمريكي المعروف بـ 'هيلمس - بورتون' (Helms-Burton) الذي وقعت عليه الولايات المتحدة وأقرته قانونا معمولا به. وجرت مناقشات مهمة داخل اللجنة وكذلك مع الهيئات السياسية التي تساندها فيما يتعلق بملاءمة تكليف اللجنة بأداء تلك التحليلات. ولذلك فإن اللجنة تهتم كثيرا عند صياغة التعليقات والقرارات بتوضيح أنها ليست محكمة وأنها لا تضطلع بأي مهام قضائية أو مهام من اختصاص الدولة. ومن الصعوبات الأخرى التي تواجهها اللجنة أن ميزانية منظمة الدول الأمريكية تخضع لضغوط مماثلة للضغوط التي تخضع لها الحالة المالية للأمم المتحدة، حيث لا تقوم دائما الهيئات السياسية التابعة للمنظمة بإيلاء أعمال الهيئات الاستشارية المستقلة ما تستحقه من اهتمام.

١٥- وتود اللجنة أن تنمي علاقات التبادل مع حكومات الدول الأعضاء والمجتمع المدني بصفة عامة، ولا سيما الكيانات المهمة بدراسة القانون الدولي وتطويره التدريجي وتدوينه. فاللجنة تنظم كل سنة منذ ٢٥ عاما دورة تدريبية مكثفة في القانون الدولي في ريو دي جانيرو يشارك فيها مستشارون ودبلوماسيون ومعلمون وممارسون للقانون تحدد لهم الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية. وتتيح شبكة العلاقات التي تكونت في المناسبات التي عقدت فيها هذه الدورة التدريبية تعزيز الحوار مع الأوساط القانونية في البلدان المعنية.

١٦- وحيث إن اللجنة تكرر جزءا لا بأس به من أعمالها للقانون التجاري الدولي، فإنها تبذل قصاراها من أجل التقريب فيما بين القانون الدولي العام والقانون التجاري الدولي بل والتنسيق بينهما. وجعلتها الأعمال التي تضطلع بها في مجال القانون التجاري الدولي في أمريكا تترك أن هذا القانون يتطور بسرعة تفوق سرعة تطور كل فرع آخر من فروع القانون الدولي العام. ولهذا التطوير آثار غير متوقعة في مجالات تتعلق بالقانون الدولي العام التقليدي. ففي مجال مسؤولية الدول على سبيل المثال، يتمتع القانون التجاري الدولي بنظام لمسؤولية الدول جرى تدوينه بطريقة ممتازة، ويشمل ذلك مسؤولية الدول تجاه حالات عدم الانتهاك تطبيقا لمبدأ إلغاء الامتيازات أو تخفيضها دون انتهاك في إطار الاتفاق العام بشأن التعريفات الجمركية والتجارة.

١٧- وأنهى السيد فريد كلمته موجهة الدعوة إلى لجنة القانون الدولي لنتظر في التعاون مع اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية في سبل تدعيم علاقاتهما، ولا سيما البدء في تبادل وجهات النظر بصورة دورية بشأن المسائل التي تكرسان لها أعمالهما. إذ إنه يمكن بذلك لأعضاء اللجنتين أن يعززوا العلاقات الشخصية التي تربطهم وأن يفكروا في إمكانية إضفاء الشكل المؤسسي على ذلك التبادل للآراء.

١٨- السيد كانديوتي رد على المراقب عن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية، فأحاطه علما بمدى تقدم أعمال لجنة القانون الدولي بشأن المواضيع الستة المدرجة في جدول أعمالها. وأضاف أن لجنة القانون الدولي، على غرار اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية، تستعرض باستمرار طرائق عملها. وهي تعيد النظر، كل سنة، في برنامج عملها الطويل الأجل وتقترح على الجمعية العامة مواضيع جديدة. وأيا كان الموضوع قيد النظر، فإن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية لم تنفك تقدم مساهمات مفيدة جدا في أعمال لجنة القانون الدولي، ولذلك فإنه يتعين إيجاد سبل كفيلة بإدخال تحسين ملموس على الاتصالات والروابط وعلى تبادل المعلومات والشهادات والآراء فيما بين الهيئتين.

١٩- السيد لوكاشوك لاحظ أن اللجنة القانونية للبلدان الأمريكية تتجزأ بقدر كبير من الكفاءة المهنية عملاً هاما جدا بشأن مواضيع من قبيل مكافحة الفساد أو ترسيخ الديمقراطية، تهم العديد من البلدان. بيد أن الوثائق الناتجة عن هذا العمل لا تصل في الوقت المناسب إلى كل من قد يهمهم الأمر. ومما يفسر جزئياً هذه الحالة نقص الموارد المتاحة للجنة القانونية للبلدان الأمريكية وكذلك للجنة القانون الدولي، لكن ثمة أيضاً حقيقة أن الاتصالات فيما بين الهيئتين كثيراً ما تظل مقصورة على الصعيد الرسمي وينبغي بالتالي إعادة تشكيلها على أساس علاقات عمل حقيقية.

مسؤولية الدول^(٢) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٣)،

وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٤)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

المواد ٥ إلى ٨ و ١٠ (تابع)

٢٠- السيد إيردوثيا ساكاسا قال إن المقرر الخاص، في هذا المجال الأساسي بالنسبة لتطوير القانون الدولي، تمكن بدقة وإحكام من الحفاظ على مكاسب اللجنة وفي نفس الوقت من توضيحها وإدخال التوضيحات عليها على النحو اللازم. ولاحظ أن هذه المهمة لم تكن سهلة، إذ إن تحديد الظروف التي يمكن أن ينسب فيها تصرف جهاز أو كيان للدولة إلى تلك الدولة يقتضي التغلب على الصعوبات الناجمة عن أربعة أزواج من المتضادات: القانون الداخلي أو القانون الدولي؛ حدود مسؤولية الدول أو زيادة الدقة والمرونة في وسائل المراقبة وبخاصة في مجال مكافحة التلوث؛ وحدة الدولة أو اللامركزية؛ قانون الأوضاع الحقيقية أو القانون الافتراضي.

٢١- وفيما يتعلق بالعلاقات بين القانون الداخلي والقانون الدولي، لاحظ أن المادة ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً)، وهي حجر الزاوية لمشروع المواد، تقضي بأن القانون الدولي هو الذي يحكم إسناد تصرف ما إلى الدولة، وتترتب على ذلك نتائج هامة بالنسبة للمادة ٥ (تحميل الدولة تصرفات أجهزتها) التي تشير إلى القانون الداخلي. إن تحديد ما يشكل جهازاً للدولة على أساس القانون الداخلي وحده يمثل في الواقع تقويضاً للمبدأ الأساسي القائل بأن قواعد القانون الدولي التي تعتمد عليها جماعة الدول هو الذي يحكم مسؤولية الدول. وهو يمثل أيضاً اكتفاء بقواعد تفسح المجال لشتى التفسيرات. ومع ذلك، فإن القانون الداخلي له دور في هذا الصدد لكن لا يجب إعطاء هذا الدور أكثر مما يستحقه من الأهمية أو إخراجه عن سياقه أو التخلي عن ترجيح القانون الدولي.

(٢) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر جولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٣) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٤) المرجع نفسه.

٢٢- ولاحظ أن التوضيح والتوازن اللذين تدخلهما المادة ٦ (عدم تأثير وضع الجهاز في تنظيم الدولة) على التعريف الوارد في المادة ٥ يؤكدان ضرورة تعديل نص الفصل الثاني ("فعل الدولة" بمقتضى القانون الدولي) لكي يصبح من الواضح بصورة جيدة أن الأمر لا يتعلق بتعريف فعل الدولة بل بتحديد شروط إسناد ذلك الفعل في القانون الدولي. وسيسمح ذلك بإزالة التضارب المصطنع بين القانون الدولي والقانون الداخلي، وهو تضارب يمكن أن يستغل للتملص من التزامات دولية. ويمكن أن يتسبب الجزء الأخير من المادة ٥ ("شريطة أن يكون ذلك الجهاز قد تصرف بهذه الصفة في الحالة المعنية") في فتح المجال لتفسيرات عديدة، وربما قد يؤدي إلى الاستناد إلى القانون الداخلي، في حين أن الأمر يتعلق بتصرفات صادرة عن أجهزة الدولة. والصيغة التي اقترحها المقرر الخاص أجدى في هذا الصدد إذ إنها أكثر حياداً.

٢٣- وعلى خلاف ذلك، فإن الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٧ (تحميل الدولة تصرفات كيانات أخرى مخولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية) لها ما يبررها، لأن وجود علاقة سببية لازم في هذه الحالة: فالكيانات المعنية ليست جزءاً من البنية الرسمية للدولة ولا تكون لها صلاحية ممارسة اختصاصات السلطة العامة إلا بموجب القانون الداخلي. والإبقاء على هذه الإشارة إلى القانون الداخلي، فضلاً عن كونه يستجيب لاعتبارات متعلقة بالشكل، يحد بصورة جوهرية من مجال انطباق قاعدة الإسناد إذ إنه يستبعد الأفعال التي لا يسمح القانون الداخلي بإسنادها إلى الدولة. وبالعكس، فإن المادة ٨ (تحميل الدولة تصرفات أشخاص يعملون في الواقع لحسابها) توسع هذا المجال إذ تسمح بتحميل الدولة تصرف أشخاص أو مجموعات أشخاص كانوا يعملون في الواقع بناء على تعليمات تلك الدولة أو تحت إشرافها. ويجب بالتالي التساؤل عما إذا كان هذا التوسيع يوفر الدرجة المطلوبة من المرونة.

٢٤- وأضاف أن مهمة اللجنة هي الإسهام في وضع قانون دولي يتناول الأوضاع الحقيقية ويتوخى كل الحالات الملموسة الممكنة. ومن وجهة النظر هذه، فإن التخلي عن مفهوم "العزو" ("imputability") لفائدة مفهوم "الإسناد" ("attribution") ليس مجرد تغيير بسيط للمصطلحات المستخدمة. فهو يسمح بالخروج من مجال "الافتراض" وبسد الفجوات التي قد تكون مصدراً للإفلات من العقاب ولعدم تحمل المسؤولية. ويسير التوجه الجديد لمشاريع المواد في هذا الاتجاه إذ إنه يحمل الدولة المسؤولية عن تصرف كل كيان يعمل لحسابها فضلاً عن تصرف أجهزتها الرسمية. وثمة حرص على الشفافية والأخلاق يتخلل هذا العزم على كفالة أن يخضع للقانون تصرف الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين يصعب أحياناً تحديد علاقتهم القانونية بالدولة. ويتعين بالتالي التوصل إلى توازن يسمح بإسناد هذه التصرفات إلى الدولة، بدون تعسف ولكن بدون لبس أيضاً.

٢٥- ولاحظ أن أحكاماً مختلفة صادرة عن محكمة العدل الدولية، ولا سيما في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها هامة في هذا الصدد، لكن معيار "المراقبة" الذي تستند إليه، رغم أنه هام جداً، لا يمكن أن يشكل المعيار الوحيد. وعلى كل فإن الحكم في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها يجب أن يوضع في سياق أعم من سياق القانون الإنساني وحده. إن أمريكا اللاتينية، التي شهدت فترة أصبحت لحسن الحظ في عداد الماضي وكانت فيها دول معينة مرتبطة بمجموعات شبه عسكرية مسؤولة عن الآلاف من حالات الاختفاء القسري، قد أصبحت لديها في إطار منظمة الدول الأمريكية اتفاقية هامة بشأن هذا الموضوع، هي اتفاقية الدول الأمريكية بشأن الاختفاء القسري للأشخاص، التي تعتبر الاختفاء القسري بمثابة حرمان من الحرية سواء كان مرتكب

هذا الفعل موظفا من موظفي الدولة أو شخصا أو فريقا من الأشخاص يعمل بإذن من الدولة أو بدعم منها أو بموافقتها. ولذلك، توجد هنا معايير أخرى تسمح بتوخي قدر أكبر من المرونة.

٢٦- وفيما يتعلق بالآثار المترتبة على اللامركزية، قال إن المقرر الخاص كان مصيبا حين أعاد تأكيد وحدة الدولة وطابعها الفريد في نظر القانون الدولي، فضلا عن عدم قابلية مسؤوليتها للتجزئة. وأي موقف مخالف لذلك سيعني تقويض سلامة القانون الدولي. وبعد تحليل وتحديد جميع العناصر الناجمة عن كل هذه التضاربات، لا بد من أن يقوم المقرر الخاص في المستقبل، بمشاركة من لجنة القانون الدولي، بتسوية الصعوبة الأخيرة في هذا المجال، وهي تجسيد إرادة الدولة في الإطار القانوني الذي اضطلعت لجنة القانون الدولي بتحديدته.

٢٧- السيد هافنر قال، في معرض الإعراب عن الارتياح لكون المقرر الخاص قد أبرز في تقريره الأول عن مسؤولية الدول (Add.1-7 و A/CN.4/490) جميع المشاكل التي أثارها مشاريع المواد، إنه سيتناول حصرا التغييرات التي أدخلها المقرر الخاص على المواد من ٥ إلى ٨ و ١٠.

٢٨- في المادة ٥ يقترح المقرر الخاص حذف الإشارة إلى القانون الداخلي حين يتعلق الأمر بجهاز. ومن البديهي أنه لا يمكن وصف جهاز بأنه جهاز للدولة إلا بموجب القانون الداخلي وذلك، على نحو ما لاحظته بالفعل السيد بيليه، لأن تعبير "جهاز" في حد ذاته تعبير قانوني ويخضع للقانون الداخلي: إن القانون الوطني للدولة المعنية، وليس القانون الدولي، هو الذي يحدد مدلول كلمة جهاز. ولو كان الأمر متعلقا بجهاز، دون أي تحديد آخر، فإنه يمكن بسهولة الاحتجاج بأن نوع الجهاز المقصود في المادة يختلف عن نوع الجهاز الذي يحدده القانون الدولي. وسيتم الخلوص بالتالي إلى أنه يمكن إسناد فعل إلى الدول لأنه فعل صادر عن جهاز، وإلى القول بأنه فعل صادر عن الجهاز لأنه يمكن إسناده إلى الدول، وليس هذا المنطق مرضيا كثيرا.

٢٩- وأضاف أن حجة دول معينة القائلة بأن الإشارة إلى القانون الداخلي تخول الدولة التملص من مسؤوليتها ليست ذات صلة ولا تنطبق في هذا المجال. فإذا شككت دولة ما كيانا منفصلا لتخوله ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية، فهي تظل، بموجب أحكام المادة ٧، مسؤولة عن أفعال هذا الكيان. ويمكن هنا ذكر حالة المصارف المركزية التي تُمنح مركزا قانونيا متميزا في عدة بلدان والتي تكون في بعض الأحيان غير ملزمة حتى بسياسات الدولة وغير مجبرة على تطبيقها. ومع ذلك، فإنه يجوز إسناد أفعال هذه الكيانات إلى الدولة، على نحو ما سمحت بإثباته بالفعل حالات عديدة. بيد أن هذه الحالة بالذات لا تقع تحت طائلة المادة ٥ بل تشملها أحكام المادة ٧. ومن جهة أخرى، فإذا اعتمدت إحدى الدول قانونا يمنح كيانا ما مركز الجهاز، فهي تتحمل المسؤولية عن أفعال هذا الكيان، ويتعين بالتالي الإشارة إلى القانون الداخلي. وتتضمن المادة ٧ سببا آخر يدعو إلى الإبقاء على هذه الإشارة إذ إنها تتناول "البنية الرسمية للدولة". وسوف تسهل الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥ تفسير هذا التعبير في المادة ٧.

٣٠- وأعرب عن الرأي بأن المقرر الخاص على صواب إلى حد ما حين يميز بين الأفعال بموجب حق السيادة لأغراض قانون حصانات الدول وبين أفعال الدولة لأغراض مسؤولية الدول. بيد أنه يجب تذكر أنه ثمة صلات بين هاتين الحالتين القانونيتين لأنه لا يمكن اعتبار الفعل صادرا بموجب حق الإدارة أو بموجب حق السيادة إلا إذا كان فعلا من أفعال الدولة. أما تعبير "بهذه الصفة"، ذكر المقرر الخاص أنه سوف يوضح مقاصده في التعليق على المادة ١٠

(تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها)، لكن التعليق على المادة ١٠^(٥) لا يتضمن في الحقيقة تفسيراً لهذا التعبير: فالحالة المذكورة فيه لا تتضمن أي توضيح لمضمون المادة ٥.

٣١- وبالعكس، أيد السيد هافنر دمج المادتين ٥ و ٦ في مادة ٥ جديدة. بيد أنه يرى أن من الضروري الإبقاء على "الحكم الاتحادي" في المادة ٧. وبالفعل، يمكن من جديد هنا إجراء المقارنة مع القواعد التي تحكم حصانة الدول وهي قواعد تنطوي على أوجه تشابه عديدة مع القواعد التي تحكم مسؤولية الدول.

٣٢- وأشار إلى أن لجنة القانون الدولي ذاتها، حين نظرت في موضوع حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية، قامت بتعريف الدولة بصفة "الكيان الإقليمي"^(٦). ويمكن بالتالي التساؤل عن سبب تبرير هذه الإشارة في مجال الحصانات وعدم تبريرها في مجال المسؤولية. ويمكن التذكير بأن الدولة، لأغراض الحصانة، ليست سوى دولة لا أكثر ولا أقل ولا تحتاج إلى أي تعريف آخر.

٣٣- ولتفسير حالة الكيانات الحكومية الإقليمية المتمتعة باستقلال ذاتي داخل الدولة، يمكن ذكر حالة المقاطعات (Länder) المخولة في النمسا صلاحية إبرام معاهدات مع دول أخرى ما لم يتجاوز مضمون المعاهدات نطاق اختصاصها ككيانات مستقلة ذاتياً. ويثير هذا على كل حال مسألة تحديد الجهة التي يجب أن تتخذ الدول المتعاقدة الأخرى إجراءات مضادة في حالة انتهاك المعاهدات: هل هي المقاطعة أو الدولة؟ ويرى السيد هافنر أن الدولة بأسرها هي المسؤولة عن تطبيق المعاهدات. ولذلك فإنه سيكون من المفيد أن تتضمن المادة ٧ إشارة إلى الكيانات الإقليمية لكي تتحدد بأكثر دقة القواعد الواجبة التطبيق في حالات من هذا القبيل.

٣٤- وفيما يتعلق بتعبير "اختصاصات السلطة الحكومية"، لم يوافق السيد هافنر تماماً على تفسير هذا التعبير الوارد في التقرير الأول. وأوضح أنه يبدو أن التعليق يساوي بين مدلول هذا التعبير ومدلول "وظيفة الدولة". بيد أن الأمر يتعلق بمفهومين مختلفين حيث إن المقصود بتعبير "اختصاصات السلطة الحكومية" هو الممارسة في حين أن تعبير "وظيفة" يعني، بالأحرى، المضمون. ووفقاً للفقرة ١٩٠، لا يتعلق الأمر في هذه الحالة بالممارسة بل بالمضمون.

٣٥- ويثير التعبير المعني مشكلة أيضاً لأنه لا يشير إلا إلى اختصاصات الحكومة بيد أنه ما من شك في أنه يعني ضمناً أكثر من ذلك. والواقع هو أن اختصاصات السلطة الحكومية ليست سوى جزء من اختصاصات الدولة. ومن المهم ملاحظة أن مشروع المواد بشأن حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية يستخدم نفس التعبير في المادة ١١، حيث لا تتحمل الدولة مسؤولية أفعال موظف من موظفي الدولة إلا إذا كان يمارس وظائف وثيقة الارتباط

(٥) للاطلاع على التعليقات على المواد من ١٠ إلى ١٥، انظر حولية ١٩٧٥، المجلد الثاني، الوثيقة A/10010/Rev.1، ص ٦١ وما يليها.

(٦) للاطلاع على مشاريع المواد مع التعليقات عليها، انظر حولية ١٩٩١، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الوثيقة A/46/10، ص ٢٧ وما يليها.

بممارسة السلطة الحكومية. وهذه الوظائف مقصورة بشكل واضح على أفعال صادرة بموجب حق السيادة، بحيث إن تعبير "اختصاصات" في المادة ٨ لا يشمل إلا الأفعال الصادرة عن الدولة بموجب حق السيادة.

٣٦- وإذا كان تعبير "وظائف" غير مقبول، فإنه ينبغي إدراج تفسير في التعليق وذلك، مثلا، عن طريق الإشارة إلى استخدام هذه العبارة في سياق حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية. وباستثناء هذه الاعتبارات، المذكورة في الفقرة ١٩٠ من التقرير الأول، أيد السيد هافنر، من حيث المضمون، نص مشروع المادة ٧.

٣٧- وفي الفقرة ١٩٨ من التقرير الأول، وبالإشارة إلى المادة ٨، يقترح المقرر الخاص حذف عبارة "إذا ثبت أن". بيد أن هذه العبارة قد تكون ضرورية نظرا لوجود فارق بين الأجهزة المنشأة بحكم القانون وبين الموظفين، على نحو ما يتبين من المصطلحات التي تستخدمها فرنسا. في الحالة الأولى، يكون وجود قانون قاض بإنشاء الجهاز كافيا لإثبات المسؤولية. وفي الحالة الثانية، يجب على الدولة مقدمة الطلب أن تثبت أن مرتكب الفعل قد تصرف في الحالة المعنية لحساب الدولة الأخرى. وستكون إجراءات إقامة الدليل مختلفة تماما لو تعلّق الأمر بجهاز.

٣٨- والمشكلة التي أثارها المقرر الخاص في هذا السياق بخصوص قضية لويزیدو ضد تركيا هامة جدا، لأنها تُطرح بتواتر أكثر مما ينبغي. ويمكن، على سبيل المثال، ذكر الحالة التي وصف فيها مجلس الشيوخ جمهورية ألمانيا الديمقراطية بأنها كيان تابع أو عميل أنشأه اتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفياتية لممارسة سيطرة بصورة غير مباشرة. ونظرا للأثار السياسية والقانونية المترتبة على حالة من هذا القبيل، فإن من الأفضل عدم إغفال إمكانية نشأتها. وقبل الاحتجاج بمسؤولية دولة ما، ينبغي للدول الأخرى أن تقدم، أولا، أدلة لا تقبل الطعن على وجود حالة من هذا القبيل في السياق الخاص المعني.

٣٩- وذكر السيد هافنر أيضا مسألة أخرى أكثر حداثة تؤدي إلى التساؤل عما إذا كان جهاز الدولة الذي يتصرف بناء على تعليمات المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة يقع ضمن نطاق أحكام المادة ٨. وبدون الذهاب إلى حد تأكيد أن أفعال الجهاز يمكن أن تُنسب إلى المحكمة وليس إلى الدولة المعنية، فإنه يمكن ذكر هذه الحالة أو حالات مماثلة أخرى في التعليق على المادة ٨.

٤٠- وانتقل السيد هافنر أخيرا إلى المادة ١٠ فقال إنه لن يكون من الحكمة بمكان أن تجري الاستعاضة عن كلمة "صلاحية" بكلمة "سلطة". ولاحظ أن هذه الكلمة الأخيرة، على نحو ما ذكره منذ قليل، تعني حصرا الأفعال المرتكبة بموجب حق السيادة ولا يجري تحديدها من حيث المضمون، خلافا لما هو متوخى في المادة ١٠. ويؤدي ذلك بالتالي إلى تضيق مفرط لمداول مصطلحات يجب أن تنطبق على أجهزة عادية. وقد يكون من الأجدي الإبقاء على تعبير "صلاحية" مع تقديم بعض التوضيحات في التعليق.

٤١- السيد غوكو تسامل عن تعريف تعبير "الحكومة". وقد قيل إن الحكومة ليست سوى جزء من الدولة، أو أنها مؤسسة تتألف من جميع الموظفين المكلفين بتسيير الشؤون العامة. غير أنه يبدو أن المقرر الخاص يتوخى تعريفا جديدا للمصطلح. ويرى السيد غوكو، أن الحكومة تمثل الدولة بأسرها، ولذلك فهي تكتسي أهمية كبيرة في مجال إسناد المسؤولية.

٤٢- السيد هافنر قال، رداً على ما سبق، إن مونتسكيو هو أول من تحدث عن فصل السلطات. وبالتأكيد، فإن الحكومة لا تمثل سوى جزء من الدولة. وعلى سبيل المثال، فالسلطة القضائية مستقلة عن الحكومة، لكنها جزء من الدولة هي أيضاً. ولذلك يجب اعتماد تعريف أوسع نطاقاً للمصطلح. ول سوء الحظ فمن الصعب العثور على صيغة أخرى. والطريقة الوحيدة لتسوية المشكلة هي إدراج تفسير في التعليق.

٤٣- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن تعبير "الحكومة" يجب أن يفسر بأنه يعني السلطات التنفيذية والتشريعية والقضائية وإن مفهوم "اختصاصات السلطة الحكومية" له نفس المدلول الواسع.

٤٤- السيد دوغارد قال إنه هو أيضاً، مثل المقرر الخاص، غير راض عن تعبير "فعل الدولة" وعن علامات الاقتباس الواردة في عنوان الفصل الثاني من مشروع المواد. وأضاف أن هذا التعبير قد يؤدي إلى الغموض في تعريفه من جانب اختصاصيي القانون العام المتعودين على مذهب فعل الدولة (الدولة الفاعلة). وإذا تقرر الإبقاء على هذا التعبير، سيجب حذف علامات الاقتباس، لكن سيكون من الأفضل عندئذ اعتماد العنوان الجديد "إسناد تصرف إلى الدولة بمقتضى القانون الدولي"، كما اقترح في الفقرة ١٤٧ من التقرير الأول.

٤٥- وفيما يتعلق بالإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥، فهو يمكن أن يكون محل لبس في التعليق الذي يؤكد من جهة وجود خطر أن تحتمي الدول بالقانون الداخلي للتملص من التزاماتها ثم يؤكد عكس ذلك. ومن المهم في هذا الصدد مقارنة ما ذكره المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو آغو في كل من الفقرتين (٧) و(٨) من التعليق على هذه المادة^(٧) : فهو يقول في الفقرة (٧) إن لكل دولة الحق في تنظيم شؤونها كما تشاء، ثم يضيف في الفقرة (١٠) أن ذلك ليس له أي أثر في القانون الدولي، وهذا هو الموقف الأصوب. ورغم كل ذلك، فمن المستصوب حذف الإشارة إلى القانون الداخلي، وينبغي أن يعدل المقرر الخاص التعليق بغية توضيح المسألة.

٤٦- وأضاف أن الصعوبات تظهر بصورة خاصة حين يتعلق الأمر بكيانات غير قانونية. وقد ذكر المقرر الخاص حالة "الجمهورية التركية لقبرص الشمالية" في قضية لويزيدو ضد تركيا. وأشار السيد هافنر إلى حالة الجمهورية الديمقراطية الألمانية. ويمكن أيضاً إضافة حالة جنوب أفريقيا. ويجب بالتالي ذكر مفهوم الرقابة والسيطرة الوارد في الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٨ بغية تغطية حالة "الجمهورية التركية لقبرص الشمالية"، الدولة المنشأة إثر تدخل عسكري.

٤٧- وبالمقابل، ليس مؤكداً أن النص يغطي كذلك الحالات التي تكون فيها السيطرة العسكرية أقل جلاء، مثلما هي الحال في "البانتوستانات"، المواطن القومية في جنوب أفريقيا. وفيما مضى، رأت الحكومات أن حكومة جنوب أفريقيا كانت مسؤولة عن أفعال حكومات البانتوستانات رغم أنها لم تكن تمارس أي سلطة عسكرية حقيقية فيها وأن تلك الكيانات، بموجب القانون الداخلي لجنوب أفريقيا، كانت مستقلة تماماً (وهو ما لم يكن صحيحاً تماماً على صعيد الواقع السياسي). وقد تم التلاعب بالقانون الداخلي بذلكاء لمواراة تبعية تلك الكيانات. ورغم ذلك، احتجت الحكومة الفرنسية

(٧) المرجع نفسه.

رسميا لدى حكومة جنوب أفريقيا في عام ١٩٨٧ بعد أن اعتقلت حكومة سيسكاي مواطنًا فرنسيًا، بيار ألبرتيني، وحكمت عليه بالسجن لمدة أربع سنوات حين رفض الإدلاء بشهادة في قضية سياسية^(٨). وقد ردت حكومة جنوب أفريقيا بأنها لا تمارس أي رقابة على السلطتين التنفيذية والقضائية سيسكاي وأنه ينبغي بالتالي للحكومة الفرنسية أن توجه تظلماتها إلى حكومة الدولة المعنية. ورفضت الحكومة الفرنسية أن تفعل ذلك وذكرت أنها لن تقبل وثائق تفويض سفير جنوب أفريقيا الجديد في فرنسا طالما استمر اعتقال بيار ألبرتيني في سيسكاي. وقد أفرج عن المواطن الفرنسي بسرعة في أعقاب هذا الاحتجاج.

٤٨- وحملت الحكومة البريطانية كذلك حكومة جنوب أفريقيا المسؤولية عن تصرفات سلطات البانتوستانات التابعة لها في قضية معينة تتعلق بخلاف تجاري مع مصرف جنوب أفريقيا (Trust Bank of South Africa). وفي عام ١٩٩٢، قضت لجنة تقصي الحقائق والتوفيق المعنية بالحرية النقابية المتعلقة بجمهورية جنوب أفريقيا التي أنشأتها منظمة العمل الدولية للنظر في ممارسات جنوب أفريقيا في ميدان العمل بأن حكومة جنوب أفريقيا مسؤولة عن احترام قانون العمل الدولي في البانتوستانات^(٩).

٤٩- وأضاف أنه ليس مؤكداً أن الأحكام التي يقترحها المقرر الخاص تغطي الحالات التي تنشئ فيها دولة ما كيانا عميلاً وتخفي حقيقة أنها تمارس سلطة سياسية على ذلك الكيان، إذ إن قانونها الداخلي يبرئها من كل مسؤولية عن أفعال الدولة العميلة. وفيما يتعلق بالمادة ٥، قال إن نصها ضعيف بصورة خاصة بسبب إشارته المتكررة إلى القانون الداخلي. ولذلك ينبغي حذف تلك الإشارات. وبخصوص المادة ٨، قال إن التعديلات المقترحة سوف تغطي بدون شك الحالات التي تجري فيها بصورة علنية ممارسة رقابة وبالأخص رقابة عسكرية، كما هو الحال في "الجمهورية التركية لقبرص الشمالية". وحتى لو اكتفت الدولة التي تسيطر على سير الأمور بممارسة رقابة سياسية ولو برأها القانون الداخلي من كل مسؤولية، فليس من المؤكد أن الأحكام التي تم وضعها تسوي بصورة مرضية مشكلة إسناد المسؤولية.

٥٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) استنتج من التدخلات السابقة أنه يجب الإبقاء على مفهوم "الكيانات الإقليمية الحكومية" في المادة ٥، لأنه لم يتم التمييز بأي صورة بين أفعال الكيانات الإقليمية الحكومية التي تمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية والأفعال الأخرى. وترد حالياً إشارة إلى هذه الكيانات في الفقرة ١ من المادة ٧، بنفس العبارات التي يُشار بها إلى أجهزة الدولة في الفقرة ٥. ويتبنى المقرر الخاص الاقتراح الرامي إلى ذكر هذه الكيانات في الفقرة ٥.

(٨) انظر J. Charpentier & E. Germain, "Pratique française du droit international", *Annuaire français de droit international*, 1987 (Paris), vol. 33, pp. 1009-1010.

(٩) انظر ILO Governing Body: Report of the Fact-Finding and Conciliation Commission on Freedom of Association concerning the Republic of South Africa, document 253/15/7 (International Labour Office, Geneva) May-June 1992.

٥١- وإذا تم اعتماد هذا الحل، سيتمكن تغطية الحالة التي تقوم فيها الدولة التي أنشأت كيانات إقليمية حكومية بالتملص من مسؤولياتها. ومن الملاحظ في هذا الصدد أنه، إذا أنشأت دولة ما كيانا حكوميا وإذا حصل هذا الكيان على استقلاله وأسس دولة جديدة، فهو يصبح مسؤولا عن أفعاله. وبالعكس، كما هي الحال بالنسبة للباننوتستانت، فإذا لم يحصل الكيان على استقلاله وظل كيانا حكوميا إقليميا، تبقى الدولة التي أسسته مسؤولة عن تصرفه. وبالتالي، يتمثل الحل في إدراج الفقرة ١ من المادة ٧ في المادة ٥ بغية تسوية المشاكل التي أشار إليها السيد دوغارد وأعضاء آخرون في اللجنة.

٥٢- السيد كاباتسي قال إنه يمكن للجنة، باعتماد اقتراح السيد بيليه، أن تحيل إلى لجنة الصياغة من جديد مشاريع المواد قيد النظر، وهي مشاريع تهتدي إلى حد بعيد بمبادئ مقبولة على نطاق واسع لدى أكبر اختصاصيين القانون العام. وأعلن بعد ذلك أنه يود إبداء ملاحظتين.

٥٣- تتعلق الملاحظة الأولى بالمصطلحات. فقد أعلن المقرر الخاص أنه يفضل مصطلح "التحميل" (الإسناد) على مصطلح "العزو"، للأسباب التي يقدمها في الفقرة ١٤٦ من تقريره الأول. بيد أن المصطلحين قابلان للاستبدال، لكن "العزو" شائع بالفعل في الاستخدام وهو المصطلح الذي تستخدمه محكمة العدل الدولية. ولا شك في أن "التحميل" (الإسناد) مناسب بقدر أكبر في حالات معينة ولا سيما تلك التي تشير إليها المادة ١٠.

٥٤- وتتناول الملاحظة الثانية الاقتراح الرامي إلى دمج المادتين ٥ و ٦، وهو دمج تدعو إليه ضرورة اختصار القول. بيد أن الموضوع قيد النظر هام إلى حد أنه يحتم تحقيق أكبر قدر ممكن من الشفافية في نص مشروع المواد، وهذا المتطلب أهم في هذه الحالة من ضرورة الاختصار.

٥٥- السيد سيما قال إن النص قيد النظر يتسم بوضوح ممتاز وإن من مزاياه الأخرى أهمية التحاليل المقدمة في التعليق.

٥٦- وقد تساءلت اللجنة في الجلسة السابقة عما إذا كان يتعين عليها أن تبقى على الجزء من الجملة "يُعتبر تصرفا للدولة" في المادة ٥. وبالفعل، فإن صياغة النص الفرنسي ثقيلة جدا ويتعين بالتأكيد تغييرها.

٥٧- ولاحظ أن المادة ٥ تثير مسألة هامة جدا، وهي مسألة الإشارة إلى "القانون الداخلي". وقد ألح المقرر الخاص أكثر مما ينبغي، في الفقرة ١٦٣ من تقريره الأول، على التمييز الذي يقوم به بين القانون والممارسة. وهو يفسر أن أحد الأسباب لحذف الإشارة المعنية هو أن مركز كيانات معينة في العديد من الأنظمة لا يتحدد بحكم القانون بل بحكم الممارسة أو التقاليد. بيد أن ذلك لا يؤثر، فيما يبدو، مشاكل هامة جدا. وبالعكس، فإن الأسباب التي تبرر الإبقاء على الإشارة مقنعة بقدر كاف. وتتطوي هذه المسألة، بالفعل، على اعتبارات تتعلق باليقين القانوني وتبحث على الحد من الإشارات ذات الطابع العام إلى القانون الداخلي. ومن الملاحظ أن هذا الاتجاه ذاته قائم في مجال قانون المعاهدات. فالمادة ٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، على سبيل المثال، دليل على أن القانون الدولي ذاته ينص على أن أفعالا معينة مرتبطة بإبرام المعاهدات تعتبر أفعالا للدولة إذا قام بها أشخاص معينون. وسيكون من الأفضل ألا يذكر القانون الداخلي

في نص المادة وأن يُشار إليه بالأحرى في التعليق. وأضاف أن فكرة دمج جوهر المادة ٦ مع المادة ٥ الجديدة فكرة جيدة.

٥٨- وبخصوص المادة ٧ المتعلقة بما يسمى "الحكم الاتحادي" أعرب السيد سيما، الذي ينتمي إلى دولة نشأت عن تقسيم دولة اتحادية، عن استغرابه لملاحظة أنه قد أُدرج في نفس الحالة التي يوجد فيها سكان البانتوستانات التي ذكرها السيد دوغارد. وقد ألح معظم المتحدثين، عن صواب، على ضرورة إعادة إدراج الإشارة إلى الكيانات الاتحادية. ومع ذلك فقد كان المقرر الخاص مصيباً حين فسّر في عرضه أن هذه الإشارة لن تكون ضرورية بصورة مطلقة لأن المادة ٥ تستهدف "أي جهاز من أجهزة الدولة". بيد أن الكيانات الاتحادية قد لا تعتبر نفسها مجرد "أجهزة". وفضلاً عن ذلك، فإن هذه الكيانات هي الفئة الوحيدة من الأجهزة، بمدلول المادة ٥، التي لها الصفة القانونية الدولية، أي التي يمكنها أن تتصرف بمحض إرادتها. وقد قدم السيد هافنر إلى اللجنة، بالفعل، أمثلة مستوحاة من الممارسة النمساوية.

٥٩- وبخصوص انتهاكات المعاهدات التي تعقدها الكيانات الاتحادية، يمكن التساؤل عما إذا كان المقرر مصيباً حين رأى أن المسؤولية لا تقع على عاتق الدولة الاتحادية بأسرها بل يتحملها الكيان. ففي ألمانيا مثلاً، يمكن للولايات (Länder) أن تعقد معاهدات بموافقة الحكومة المركزية. ومن الجلي أن الدولة الاتحادية هي التي تتحمل المسؤولية. وهكذا ففي نهاية السبعينات كانت عمليات لجمع الأموال جارية في جامعات ألمانية عديدة لتسليح حركات تحرير أفريقية. وقد تم عندئذ تحميل ألمانيا مسؤولية دولية على أساس مفهوم العلاقات الودية بين الدول. وقد احتجت وزارة الخارجية بأن الحكومة الاتحادية لا تملك السلطة الدستورية لإرغام المقاطعات (Länder) على وقف تلك العمليات، لكن ألمانيا تعتبر نفسها مسؤولة عن أي فعل أو امتناع تقوم به العناصر المكونة لها. وأضاف أن ثمة سبباً أخيراً يدعو إلى إدراج الإشارة إلى الكيانات الاتحادية في المادة ٥، وهو حذف المادة ٢.

٦٠- وأشار إلى أن المقرر الخاص يوصي في الفقرة ١٨٨ من التقرير 'بحذف الفقرة ١ من المادة ٧، كذلك الإشارة إلى الكيانات الحكومية الإقليمية في الفقرة ٢ من المادة ٧'. وقد أضاف في الحاشية لتلك الفقرة أن "هذا يتفق مع الموقف المتخذ في اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ ومع المؤلفات عن الدول الاتحادية في القانون الدولي". بيد أن سبب حذف المادة ٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، التي كانت تحكم حالة الكيانات الاتحادية، كان ناجماً عن الظروف السائدة في تلك الفترة، وبصورة أدق عن العلاقات بين مقاطعة كيبيك وكندا. فهل يتعين حتى الآن التقيّد باعتبارات متعلقة بأحداث فات عليها أكثر من ٣٠ سنة؟ أما المؤلفات عن الدول الاتحادية التي يذكرها المقرر الخاص فهي لا تتعلق بحالة الكيانات الحكومية الدولية، بل تتناول بالأحرى الصلاحيات المخولة للكيانات الاتحادية لإبرام معاهدات.

٦١- وبخصوص الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٨، رأى السيد سيما أن الصيغة الجديدة التي اقترحها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول تزيد من تضيق نطاق التحديد للشخص المعني أو فريق الأشخاص المعنيين. وقد لاحظ بالفعل متحدثون عديدون أن هذه الصيغة، التي قد تكون تقييدية أكثر مما ينبغي، تتطوي على خطر استبعاد حالات معينة من نطاق تطبيق مشروع المواد. ولا شك في أن هؤلاء المتحدثين قد أغفلوا بعض الاعتبارات التكميلية. أولاً، توجد الصيغة الجديدة المقترحة للمادة ١٥ مكرراً (تصرفات الأشخاص غير العاملين لحساب الدولة التي اعتمدتها أو اعترفت بها تلك الدولة لاحقاً) التي ترمي إلى تغطية بعض من هذه الحالات. ثم هناك حقيقة أن الأمر لا يتعلق في هذا

الصدد إلا بمسألة "الإسناد"؛ ويعني هذا أن اعتبار أفعال الجماعات أو الكيانات أفعالاً للدولة وفقاً للفقرة الفرعية (أ) من المادة ٨ يتسبب في فراغ قانوني يمكن أن تتلاشى فيه حالات ملموسة معينة.

٦٢- السيد روزنستوك أعرب عن استعداده هو أيضاً لإحالة مشاريع المواد من جديد إلى لجنة الصياغة وعن موافقته تماماً على توصيات المقرر الخاص. ولاحظ أن الذين أعربوا عن شكوك بخصوص العمل الذي قام به المقرر الخاص بشأن مشروع المادة ٥ يتفقون معه من جهة أخرى فيما يتعلق بالجواهر. وبما أنه لم يتم إيداء أي اعتراض بخصوص المادة ٤ التي تحدد طبيعة الفعل المعني، سيكون من الغريب التسبب في وجود فجوة قانونية من خلال وضع تعريف لهوية مرتكبي هذا الفعل يكون مفتقراً أكثر مما ينبغي إلى الدقة.

٦٣- وأضاف أن أهمية الوظيفة التحديدية للقانون الدولي، سواء من وجهة نظر الفعل أو الفاعل، قد أثبتت بما فيه الكفاية في القضايا المذكورة في الفقرة (٦) من التعليق على المادة ٤ التي اعتمدت في قراءة أولى^(١٠). ونص المادة ٥ ذاته هو الذي يثير الإشكال إذ يعطي الانطباع عن غير قصد بأن أفعال الكيانات المكونة لدولة ما لا تُسند إلى تلك الدولة إن لم ينص القانون الداخلي للدولة، صراحة، على أن هذه الكيانات أجهزة للدولة. ولا يتمثل الحل في الاستناد فيما بعد إلى المادة ٧ للحصول على التفسير الصحيح للمادة ٥. وقد أبرزت أهمية الوضوح بشأن هذه النقطة، في الدفع المقدم في تحكيم بين شركة Texaco Overseas Petroleum Company وشركة California Asiatic Oil Company وبين حكومة الجمهورية العربية الليبية^(١١) وفي المثال الذي قدمه المقرر الخاص (الجلسة ٢٥٥٣) دون أن يحدد القضية ذات الصلة.

٦٤- ولاحظ أن مقترح المقرر الخاص، المتمثل في جميع المادتين ٥ و ٦ والفقرة ١ من المادة ٧، واضح ويسمح بالاختصار في نفس الوقت. وسيصعب على لجنة الصياغة إدخال أي تحسين عليه. بيد أنه سيكون من العسير إعادة ذكر مسألة "القانون الداخلي" في المادة ٥ الجديدة المقترحة دون الرجوع إلى الصيغ الغامضة السابقة أو الإشارة إلى اعتبارات يفضل أن تكون مدرجة في التعليق. وبخصوص الكيانات الإقليمية، يرى السيد روزنستوك أنه لا ينبغي ذكرها في المادة ١٠. ويمكن القيام بذلك في المادة ٥ دون التعرض إلى أخطار مفردة، شريطة ألا يؤدي ذلك إلى زيادة تعقيد هذه المادة ٥ بصورة تقلل من وضوحها وتجعلها قابلة لتأويلات خاطئة.

٦٥- السيد لوكاشوك أبرز الجوانب الإيجابية لمشروع المواد الذي يجسد، من جهة، مبدأ مسؤولية الدولة، ويكرس، من جهة أخرى، الفرق بين الدولة والعناصر المكونة لها. ونظراً لأهمية هذين المبدأين اللذين يشكلان محور النص، ينبغي للمقرر الخاص أن يعيد النظر في مقطع من التعليق يبدو أنه لم يقدرهما فيه حق قدرهما. ففي الفقرة الفرعية (أ) من الفقرة ١٥٤، يذكر المقرر الخاص أن الدولة مسؤولة فقط إذا كان التصرف المعني صادراً عنها ويتضمن انتهاكاً لالتزام دولي من تلك الدولة إزاء أشخاص أو كيانات تضررت بسببه. بيد أن المسؤولية في القانون الدولي تتصل

(١٠) انظر الجلسة ٢٥٥٣، الحاشية ٩.

(١١) المرجع نفسه، الحاشية ١١.

بالعلاقات بين الدول؛ والأشخاص بموجب القانون الدولي هم الدول وليسوا الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين. والانتهاكات التي يقوم بها جهاز من أجهزة الدولة لحقوق أشخاص طبيعيين من قبيل الحقوق المكفولة بالعهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، تكون خاضعة لاختصاصات تلك الدولة وليس لاختصاصات مشتركة بين الدول.

٦٦- وبخصوص المادة ٥، أعرب السيد لوكاشوك عن ارتياحه لاستخدام المقرر الخاص في الفقرة ١٥٧ تعبير "ممارسة وظائف دولية". ومن المعلوم بالفعل أن ثمة حالات لا تكون فيها أحزاب سياسية أو منظمات دينية أجهزة للدولة دون أن يمنعها ذلك من ممارسة وظائف سلطة قد تكون أحيانا هامة جدا. ويستحيل بالتالي الموافقة على أقوال المتحدثين الذين أكدوا أن القانون الداخلي وحده هو الذي يمكن أن يحدد مركز جهاز ما. ولاحظ أن اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تعارض تلك الأقوال، على نحو ما أوضحه السيد سيما منذ قليل.

٦٧- ويمكن حذف الجملة الأخيرة للمادة ونصها "شريطة أن يكون ذلك الجهاز قد تصرف بهذه الصفة في الحالة المعنية" لأن الحالة التي تشير إليها نادرة، ولأن الوضع الناجم عن ذلك جلي على كل حال، ولأنه من المفيد دائما العمل على اختصار النص.

٦٨- وانتقل السيد لوكاشوك إلى المادة ٧، فتساءل بشأن مشكلة مسؤولية العناصر المكونة للدولة الاتحادية. وأكد أن تجاهل العناصر المحددة لدولة اتحادية سوف يشكل خطأ لا مبرر له ويتسبب في تعقيدات كبيرة، على نحو ما ذكره المقرر الخاص في تعليقه. ويمكن بالتالي إدراج حكم في المادة ٧ يتضمن جوهر الفقرة ١٨٨ من التقرير الأول التي جاء فيها: "... الحالات الاستثنائية التي تمارس فيها الكيانات المتحدة لدولة اتحادية اختصاصات دولية محدودة لأغراض إيراد معاهدات بشأن مسائل محلية، مثلاً". ويمكن، على كل حال، زيادة توسيع نطاق هذا الحكم بمراعاة المناطق والكف عن الاقتصار على الدول الاتحادية. وبالفعل، فإن تلك المناطق لها بُعد عابر للحدود وسيتمتعين في يوم ما الاهتمام بحالتها.

٦٩- وبخصوص الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٨، قال إنها، فيما يبدو، تفتقر أكثر مما ينبغي إلى الدقة، على نحو ما أقرّ به الممثل الخاص أيضا. وسوف ينبغي صياغتها بدقة بغية تحسين تحديد الحالات التي ترمي إلى تغطيتها.

٧٠- وفي الختام، أيد السيد لوكاشوك هو أيضا اقتراح أن تُحال من جديد مشاريع المواد من ٥ إلى ٨ و ١٠ إلى لجنة الصياغة.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠

الجلسة ٢٥٥٥

يوم الثلاثاء، ٤ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٢/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد أدو، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد بامبو - تشيفوندا، السيد براونلي، السيد البحارنة، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد الخصاونة، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيماء، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كوسوما - أتمادجا، السيد كروفورد، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢)،

وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

المواد ٥ إلى ٨ و ١٠ (ختام)

١- السيد إيكونوميدس قال إنه يؤيد، بصفة عامة، نص المادة ٥ (تحميل الدولة تصرفات أجهزتها)، المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول للمقرر الخاص عن مسؤولية الدول (A/CN.4/490 وAdd.1-7)، ويرحب أكثر ما يرحب بحذف عبارة "[تكون للجهاز]" هذه الصفة بمقتضى القانون الداخلي لتلك الدولة، مبررا ذلك بسببين. أولهما، أنه في أغلب الحالات هذه الكلمات ما هي إلا إطنابا، إذ أنه يقصد بعبارة "جهاز الدولة" كل أجهزة الدولة التي تنطبق عليها هذه الصفة بمقتضى القانون الداخلي. وثاني الأسباب هو أن هذه الكلمات قد تعني الحصر في بعض الحالات وإن كانت استثنائية. ومن ذلك أن هناك أجهزة للدولة قد لا تكون لها هذه الصفة رسميا إذا ما أخذ بالقانون

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

الداخلي. وبالإضافة إلى ذلك، وعلى الطرف النقيض، ضرب السيد دوغارد مثل الدول الألعبوبة التي كانت قائمة بجنوب أفريقيا في إطار نظام الفصل العنصري. وعلى غرار ذلك الدولة الألعبوبة التي خلقتها تركيا في شمال قبرص بعد غزوها هذا البلد واحتلالها إياه، خارقة بذلك قواعد القانون الدولي. وقد رأت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في قضية لوازيدو ضد تركيا أن تركيا، وليس الدولة الألعبوبة التي خلقتها، هي المسؤولة عن الانتهاكات الماسة بالمعاهدة الأوروبية لحقوق الإنسان، التي راحت السيدة لوازيدو ضحيتها.

٢- وأضاف السيد إيكونوميدس أنه يؤيد اقتراح السيد بامبو - تشيفوندا (الجلسة ٢٥٥٣) الداعي إلى حذف كلمة "يعتبر". وتساءل، من جهة أخرى، عما إذا كان من الضروري الإبقاء على الجملة الأخيرة من المادة ٥ الجديدة، ابتداء من عبارة "سواء كان هذا الجهاز يمارس"، لكونه وصفاً بحتاً. غير أنه فيما لو تقرر الاحتفاظ بهذه العبارة على سبيل الإيضاح فسيتمتع تكملتها بالحديث عن طابع الجهاز، بعد وظيفته ووضعها، أي هل يتعلق الأمر بجهاز مركزي أو جهاز تابع لكيان حكومي إقليمي. وعلى عكس ذلك، أشار السيد إيكونوميدس إلى أهمية إيراد مشروع المواد لتعريف مصطلح "الدولة" سواء كان ذلك ضمن المادة ٥ أو غيرها. وذكر، على سبيل المثال، أنه يقصد بكلمة دولة كل دولة حسب القانون الدولي، مهما اختلفت بنيتها أو تنظيمها، أي سواء كانت وحدوية أو اتحادية أو غير ذلك، إذ ينبغي لأي مشروع مادة يتطرق إلى مسؤولية الدول أن يقدم تعريفاً ولو فضفاضاً، لمفهوم الدولة.

٣- وأبدى السيد إيكونوميدس بعض التحفظ إزاء نص المادة ٨ الجديد (تحميل الدولة تصرفات أشخاص يعملون في الواقع لحسابها)، المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول، لكونه يبدو أكثر تقييداً من النص السابق كما يقلص نطاق مسؤولية الدولة عند ارتكابها أفعالاً غير مشروعة. فالفقرة تنص على معيارين تقيديين، هما ضرورة وجود تعليمات أو إدارة ومراقبة، مع اعتبار العنصرين الأخيرين إضافيين. وحكم من هذا القبيل من شأنه أن يتيح لدولة تقوم بتجنيد أفراد غير نظاميين وتمويلهم وتدريبهم وتسليحهم لارتكاب أفعال غير مشروعة، دون أن تعطيهم تعليمات صريحة ودون أن تمارس عليهم أي مراقبة حقيقية، مما يتيح لها الفرصة للتملص من مسؤوليتها الدولية. لذا، فهذه المسألة تستحق المزيد من إمعان النظر. وفضلاً عن ذلك، فإن نص المادة ٨ (تحميل الدولة تصرفات أشخاص يعملون في الواقع لحسابها)، المعتمد في القراءة الأولى، كان بصورة أكثر جلاء ذا طابع تطوري.

٤- إضافة إلى ذلك، أشار السيد إيكونوميدس إلى أن بداية المادة ٨، أي المقدمة والفقرة الفرعية (أ)، يعيها سوء الصياغة، على الأقل فيما يخص الصيغة الفرنسية، واقترح أن يستعاض عنها بالنص التالي: "إن تصرف شخص أو فريق من الأشخاص بناء على تعليمات الدولة أو تحت إدارتها أو مراقبتها يعتبر فعلاً صادراً عن تلك الدولة". واقترح السيد إيكونوميدس، في ختام كلمته، أن يخصص للفقرة الفرعية (ب) نص قائم بذاته لكونها تتطرق لموضوع مستقل تماماً.

٥- السيد يامادا قال إنه لا يجد ما يعترض عليه في ذلك الجزء من التقرير الممتاز الذي تقدم به المقرر الخاص، أي الفصل الثاني من الباب الأول من مشروع المواد ("فعل الدولة" في القانون الدولي) ومشاريع المواد المقترحة، بل يرغب فقط في الإدلاء بملاحظتين. أولاهما تتعلق بإيراد عبارة "القانون الداخلي" في المادة ٥. فهو، وإن كان يؤيد اقتراح المقرر الخاص بحذف هذه العبارة والأسباب التي دفعته إلى ذلك، يرى أن القول بأن القانون

الدولي هو الذي يقرر في مسألة معرفة ما إذا كان الجهاز جهازا للدولة أو غير ذلك قول يبتعد عن الواقع شيئا ما. وهو يعتقد أن للتنظيم الداخلي لبنية الدولة دورا أساسيا، بل حاسما في بعض الحالات، حين يتعلق الأمر بتحديد وضع هذا الجهاز. فلو فرضنا مثلا أن الجهاز لم يمنح في دولة ما وضع جهاز الدولة، سواء بواسطة التشريع الداخلي المتعلق بتنظيم الدولة أو بموجب نصوص أخرى، بما فيها النصوص التي تمنح مستخدومي هذا الجهاز وضع الموظفين أو تحدد وظائفه، أو بواسطة الممارسة، وإذا لم تكن للدولة في تعاملها مع هذا الكيان أدنى نية للتملص من مسؤوليتها، فلا يمكن تحميلها الفعل الصادر عن هذا الكيان. وأعرب السيد يامادا عن أمله في أن يقوم المقرر الخاص بصياغة تعليق واف مفصل عن الدور الذي تسنده الدولة بسلامة نية إلى التنظيم الداخلي لبنيتها.

٦- وانتقل السيد يامادا بعد ذلك إلى الملاحظة الثانية، فأشار إلى احتمال وجود تداخل أو ازدواجية بين الفقرة ٢ من المادة ٧ (تحميل الدولة تصرفات كيانات أخرى مخولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية) والمادة ٨. فهل هناك فعلا فرق واضح بين الكيانات التي نصت عليها المادة ٧ والأشخاص أو أفرقة الأشخاص المذكورين في المادة ٨؟ لقد وجه المقرر الخاص انتباه اللجنة إلى الاتجاه مؤخرا نحو تحويل وظائف الدولة إلى القطاع الخاص. وهذه مسألة ينبغي، في رأي السيد يامادا، أن تمنحها لجنة الصياغة العناية اللائقة بها. وأضاف قائلا إن العالم يشهد تقلص وظائف الدولة تقلصا سريعا وعلى نطاق واسع. وهي عملية تتخذ أشكالا عدة. فبوسع الدولة، من جهة، أن تحتكر وظائفها وتعهد بها إلى مؤسسات عمومية أو حتى كيانات خاصة. ويمكنها، من جهة أخرى، أن تتخلى تماما عن وظائف معينة فتوكلها إلى القطاع الخاص. وبوسعها أيضا أن تختار أمرا وسطا، فتبقى على جهاز من أجل القيام بوظيفة معينة وتقوم، في نفس الوقت، بدعوة القطاع الخاص إلى المشاركة في تولي نفس الوظيفة، مما من شأنه أن يخلق جوا من المنافسة تنتج عنها زيادة في مستوى الفعالية. وفي الحالتين الأخيرتين، لا ينبغي تحميل الدولة الأفعال الصادرة عن كيانات غير تابعة لها. كما يلزم تكيف مشروع المواد بشكل يراعي هذا التطور.

٧- السيد بيليه قال إنه لا يفهم موقف السيد يامادا من البند الأول. فلو غضضنا البصر عن تنظيم الدولة الداخلي الذي تحدده كل دولة ممارسة بذلك حقها السيادي، فإن المادة ٧ تكاد تصبح بلا جدوى. وإنما تستمد المادة ٧ علة وجودها من كون الدولة منظمة على نحو معين وعلى توزيعها السلطة الحكومية فيما بينها هي، بوصفها شخصا اعتباريا، وبين الكيانات الأخرى التي تمنحها الدولة الشخصية الاعتبارية تبعا لتنظيمها الداخلي. وأضاف السيد بيليه أن التفسير الذي قدمه السيد يامادا ليس مقنعا شأنه شأن تفسير المقرر الخاص، الذي جاء مؤيدا له. وذلك أن وجود مادتين متميزتين، هما المادة ٥ المتعلقة بالدولة وأجهزتها والمادة ٧ المتعلقة بالكيانات الأخرى التي خولت صلاحية ممارسة اختصاصات السلطة الحكومية، لا يكون ذا معنى إلا إذا وضع القانون الداخلي في الحسبان. وقد أبدى السيد بيليه، ثانية، أسفه الشديد لحذف الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥، المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول. وأضاف أن الأمر يتعلق في هذه الحالة بالشخصية الاعتبارية للدولة، وأن القانون الداخلي هو وحده القادر على تحديدها.

٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أعرب عن اعتقاده بأن وجود الشخصية الاعتبارية في القانون الداخلي ليس أمرا حاسما. فهناك دول تتمتع فيها معظم الوزارات، إن لم تكن كلها، بشخصية اعتبارية مستقلة بمقتضى

القانون الداخلي. وهذا ينطبق مثلا على عدد من وزارات النفط والغاز، وعلى وزارة التجارة والصناعة في المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وايرلندا الشمالية. ومع ذلك، فالأمر يتعلق بكل تأكيد بأجهزة تابعة للدولة. ولذا، فمن الخطأ قصر الدولة على كيان اعتباري واحد بمقتضى قانونها الداخلي.

٩- وأضاف السيد كروفورد أنه يتفق مع السيد يامادا في قوله إن القانون الدولي لا يتضمن مفهوما مستقلا يحدد ما ينبغي أن تكون عليه الدولة. كما أن هذا القانون يعتبر "النعت" الذي تطلقه الدولة على كيان ما نعتا ملزما. والواقع أن عددا من الدول لا يستعمل المصطلحات الواردة في المادة ٥، ولا سيما كلمة "جهاز". فإذا رفعت دعوى أمام سلطة قضائية دولية للنظر في قضية ما ورأت هذه السلطة أنه بموجب دستور الدولة المعنية وقوانينها أتي كيان ما فعلا بوصفه جهازا للدولة، أي كعنصر تأسيسي لبنيتها الداخلية، تكون القضية قد سويت. ولكن هناك حالات أعقد، مثل وضع الشرطة بالمملكة المتحدة. فمجرد وجود الشخصية الاعتبارية لا يعتبر حاسما يغني عن وضع عوامل أخرى في الحساب. وقد أكد المقرر الخاص أن ليس لديه أدنى اعتراض على الإشارة إلى القانون الداخلي كمعيار هام في المادة ٥، ولكنه لن يقبل بأي حال من الأحوال نصا يصبح بمقتضاه وصف الدولة لكيان ما في قانونها الداخلي بأنه جهاز غير تابع لها أمرا حاسما.

١٠- السيد بنونه قال إن الخلاف بين المؤيدين لمسألة الإشارة إلى القانون الداخلي والمعارضين لها لا ينبغي أن يصبح مسألة مبدأ. وعلى الجميع أن يتحلوا بالبراغماتية وبالواقعية القانونية. فلا أحد يجادل في أن القانون الداخلي يقوم بدور بالغ الأهمية فيما يخص تحميل مسؤولية التصرفات، وغير أن لكل دولة الحق - بموجب الجانب الداخلي من حق الشعوب في تقرير مصيرها - في أن تتخذ لنفسها التنظيم الذي تراه مناسبا. وفضلا عن ذلك، لم يعد يختلف اثنان على أنه ليس بوسع الدولة أن تتذرع بقانونها الداخلي للتملص من مسؤوليتها. غير أنه يمكن، من جهة أخرى، الاستناد إلى القانون الداخلي للدولة لإثبات مسؤوليتها الدولية. وينبغي، في الواقع، النظر إلى الأمر باعتبار أن هناك صلة بين القانون الداخلي والقانون الدولي بهذا الصدد.

١١- السيد بيليه قال إنه يعتبر هذه القضية مسألة مبدأ، أي مبدأ حرية كل دولة في الأخذ بالتنظيم الذي يناسبها. وهو، إذ يتفق تماما مع ضرورة الحرص على أخذ الاعتبارات العملية بعين الاعتبار حسبما دعا المقرر الخاص، يشير إلى أن هذا الغرض يتحقق من خلال المادة ٤ (وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دوليا) التي لا يمكن بمقتضاها لأي دولة أن تتذرع بقانونها الداخلي للتهرب من مسؤوليتها. أما عن دفع المقرر الخاص بتوزيع الوظائف المتعلقة بممارسة اختصاصات السلطة الحكومية توزيعا يختلف من دولة إلى أخرى، فإن المادة ٧ تقدم ردا على ذلك فتوضح بما لا يدع مجالا للشك أنه مهما كانت طبيعة هذا التوزيع تتحمل الدولة تصرفات الكيان المقصود. وقد أشار السيد بيليه إلى تصريح المقرر الخاص بعدم اعتراضه على الإشارة إلى القانون الداخلي بشرط اقتران ذلك بالإشارة إلى القانون الدولي، غير أنه تساءل عن الشكل الذي سيتخذه مثل هذا الحل. وفي ختام كلمته، أعرب السيد

بإليه عن اعتقاده بأن الإشارة إلى القانون الداخلي في مشاريع المواد التي اقترحها المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو آغو^(٤) جاءت في صيغة معقولة.

١٢- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أشار إلى وجود اختلاف جوهري بين الفقرة ٢ من المادة ٧ والمادة ٥. فبموجب المادة ٥، تتحمل الدولة تصرفات الجهاز التابع لها في جميع الحالات التي يتصرف فيها هذا الجهاز بصفته هذه؛ أما المادة ٧، فتتص على أن التصرفات الوحيدة التي تنسب إلى الدولة هي التي تتعلق بممارسة اختصاصات السلطة الحكومية. وفي الكثير من حالات التحكيم الدولي، يطرح سؤال بشأن ما إذا كان الأمر يتعلق بالأعمال المضطلع بها بموجب حق السيادة أو بالأعمال المضطلع بها بموجب حق الإدارة، وهو سؤال لا يمكن أن يطرح في إطار المادة ٥. لهذا فالمادة ٧ ضرورية بالنظر إلى عدد الكيانات التي ليست أجهزة تابعة للدولة وتمارس مع ذلك وظائف من اختصاص الدولة، ومثل ذلك شركات الطيران الخاصة التي تقوم بوظائف في ميدان الهجرة. وإذا كان أحد لا يجادل في كون القانون الداخلي من أكثر العوامل أهمية بهذا الصدد، فإنه مع ذلك ليس العامل الوحيد، بل إن الممارسة قد تكون أحيانا أوثق صلة بالموضوع من النصوص. واختتم السيد كروفورد كلمته، معربا عن يقينه من أنه مهما يكن الأمر فستجد لجنة الصياغة سبيلا إلى وضع صيغة تطمئن مؤيدي الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥.

١٣- السيد روزنستوك قال إنه ليس هناك من يجادل في كون الدولة حرة في اختيار التنظيم الذي يناسبها، ولكنه لا يفهم من أي منطلق يمكن لهذه الحرية أن تكون ذات تأثير حاسم على المسؤولية الدولية للدولة المترتبة على تصرف أحد الكيانات التابعة لها.

١٤- السيد هافنر أعرب عن اعتقاده بأنه لا يجد إيلاء أهمية زائدة للشخصية الاعتبارية المستقلة لكيان ما لكي يقال إنه جهاز غير تابع للدولة. فالدستور النمساوي لا يورد مصطلح "جهاز"، ومع ذلك يعتبر البرلمان النمساوي، مثلا، جهازا تابعا للدولة بكل تأكيد. وهذا يعني إذن أن تمتع كيان ما بشخصية اعتبارية مستقلة عن الدولة لا يعد أمرا حاسما. وعلاوة على ذلك، قال إنه يود معرفة ما إذا كان المقرر الخاص يرى أن المصرف المركزي يندرج في إطار المادة ٥ أو المادة ٧.

١٥- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أيد ما جاء في كلمة السيد هافنر بخصوص دور الشخصية الاعتبارية في تحميل مسؤولية التصرفات وما يتعلق بمصطلح "جهاز". وردا على السؤال الخاص بالمصارف المركزية، قال إنه لا وجود لقاعدة عامة. فبعضها يتمتع بقدر من الاستقلالية يدخله في إطار الفقرة ٢ من المادة ٧، وبعضها الآخر بلغ من وثوق الصلة بالدولة والخضوع لرقابتها حدا يدرجه في إطار المادة ٥. غير أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال اعتبار تصريح دولة ما بأن مصرفها المركزي كيان مستقل، مع كونه عكس ذلك، أمرا حاسما فيما يختص بالمادة ٥.

(٤) انظر حولية ١٩٧١، المجلد الثاني (الجزء الأول)، ص ٢١٤ وما يليها، الوثيقة A/CN.4/246 وAdd.1-3.

١٦- السيد لوكاشوك ذكر بالمبدأ الذي كرسته المادة ٤، وأكد أن الأمر لا يتعلق في المادة ٥ بأحكام القانون الداخلي، بل بالوظيفة التي يقوم بها الكيان المقصود بصرف النظر عن القانون. وأضاف أن رغبة البعض في ذكر القانون الداخلي في المادة ٥ سهلة التحقيق وبصورة منطقية، وذلك بإضافة عبارة "بمقتضى القانون الداخلي" في نهاية المادة.

١٧- السيد إيلويكا استعرض نشأة مشاريع المواد التي كان وراءها المقرر الخاص السابق، السيد روبرتو آغو؛ ثم لاحظ أن المقرر الخاص الحالي أشار في الفقرة ١٤٦ من تقريره الأول إلى أن المقرر الخاص السابق استعمل، عند اقتراحه أول مرة هذه المجموعة من المواد، مصطلح "imputability" (إسناد) وهو نفس المصطلح الذي استعملته محكمة العدل الدولية في قضايا لاحقة. غير أن هذا المصطلح قد عوض بمصطلح آخر، هو "attribution" (التحميل). وقد دعا السيد إيلويكا اللجنة إلى التفكير مليا في إمكانية الرجوع إلى استعمال مصطلح "imputability" (إسناد) وذلك للأسباب المذكورة أعلاه وتماشيا مع استخدامه من قبل المقرر الخاص السابق^(٥)، ومحكمة العدل الدولية؛ وهذا المصطلح أفضل كثيرا في اللغة الإسبانية على كل حال.

١٨- وأعرب السيد إيلويكا، من جهة أخرى، عن اعتقاده بضرورة الاحتفاظ بالإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥. فرغم ما يبديه البعض، لا سيما المقرر الخاص، من خشية إزاء هذه المسألة، فإن مثل هذه الإشارة ليس من شأنها أن تعطي القانون الداخلي أهمية مطلقة أو خاصة أو ترجح كفته مقابل القانون الدولي. كما لا يمكن لأية إشارة إلى القانون الداخلي أن تحول دون تحمل الدولة لمسؤوليتها في حالة انتهاك القانون الدولي، حتى عند اشتغال القانون الداخلي على أحكام مخالفة للقانون الدولي. وهذا مبدأ تم تكريس، فيما يتعلق بالمعاهدات، في المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

١٩- وقال السيد إيلويكا إنه لاحظ لدى البعض، خلال المناقشة، قدرا من التحفظ، بل من الريبة، إزاء الدول فيما يتعلق بالطريقة التي تصف بها هذه الدول الكيانات التي تمارس اختصاصاتها. وأفاد بأن هذه الريبة لا تقوم، في نظره على أساس وأن اختيارات الدول في هذا المجال تستحق كل احترام. وأضاف قائلا إن الأمر يتعلق، بلا شك، بمشكلة الصياغة، وأن من الممكن التوفيق بين مختلف المواقف. وموقف السيد بيليه والسيد هافنر يتسمان بالمنطق ولهما ما يبررهما من الناحية القانونية ومن ثم ينبغي أن تأخذهما لجنة الصياغة في الاعتبار. وإضافة إلى ذلك يتعين على لجنة الصياغة النظر جديا في اقتراح فرنسا في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول (A/CN.4/488 و Add.1-3)، والمشار إليه في الفقرة ١٥٩ من التقرير الأول، والرامي إلى الاستعاضة عن عبارة "جهاز الدولة"، التي تتسم بقدر كبير من عدم الدقة، بعبارة "أي جهاز أو موظف تابع للدولة" في المادة ٥ وكذلك في المواد ٦ و ٧ و ٩ و ١٠ و ١٢ و ١٣.

٢٠- السيد هافنر طلب من المقرر الخاص أن يحدد المعيار الذي سيعتمد لتعريف جهاز الدولة في المادة ٥ في حالة حذف الإحالة إلى القانون الداخلي. وقال إنه سيكون من المفيد أن تحدد في التعليق المعايير التي تتيح تعريف

(٥) انظر الجلسة ٢٥٥٣، الحاشية ٤.

جهاز الدولة، ولا سيما بسبب عنوان المادة ٧ التي تشير إلى "جهاز تابع لكيان لا يشكل جزءا من البنية الرسمية للدولة". وأضاف أنه ينبغي تقديم توضيحات ضمن التعليق على هذا الموضوع.

٢١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اعترف بضرورة تعريف جهاز الدولة خاصة وأن معظم الدول لا تستخدم لفظة "جهاز". وقال إنه ينبغي أخذ عوامل عديدة في الاعتبار في هذا الشأن، ولا سيما بنية الجهاز، ومسؤوليته إزاء الحكومة المركزية وما إذا كان للعاملين فيه مركز الموظفين أم لا. كما يتعين أيضا تحليل قرارات المحاكم في سياقات مماثلة لسياق حصانة الدول، حيث تم التمييز بين الدولة ومختلف كياناتها. وأكد بأنه لم يقل قط إن القانون الداخلي ليس ذا صلة وإنما قال فقط إنه لا يمكن إعادة تعريف الدولة بغية التمتع بالحصانة أمام محاكم الدول الأخرى عن طريق اللجوء إلى حكم تشريعي ينص على أن ذلك الكيان ليس جهازا من أجهزة الدولة. وأفاد بأن مثل هذا الحكم سيكون مناسباً ولكنه لن يكون حاسماً.

٢٢- السيد غالتسكي لاحظ أن تعريف جهاز الدولة أصبح أمراً أساسياً وأنه لا يمكن تجاهل القانون الداخلي في هذا الشأن. وأضاف قائلاً إن المادة ٥ تتضمن عبارة "جهاز الدولة" وإن أعضاء اللجنة يتفقون على الاعتراف بأن القانون الدولي لا يعرف الجهاز. وعلاوة على ذلك لا يرد هذا المصطلح في تشريعات جميع الدول، وهو أمر من شأنه أن يطرح مشاكل. أما المادة ٧ فإنها تشير إلى "الكيانات التي لا تشكل جزءاً من البنية الرسمية للدولة". ولهذا يرى أنه يمكن أن يستعاض، في المادة ٥، عن عبارة "أي جهاز من أجهزة الدولة" بعبارة "أي كيان يشكل جزءاً من البنية الفعلية للدولة". وهذه الصياغة تشمل بنفس القدر الأجهزة والموظفين التابعين للدولة بل إن من شأنها أن ترضي الداعين إلى فكرة الإحالة إلى القانون الداخلي في المادة ٥. ويرى أن استخدام نفس المصطلحات من شأنه أن يميز بوضوح بين الكيانات المستهدفة في المادة ٥ وتلك المستهدفة في المادة ٧. ولكن في حالة اتخاذ قرار بالإبقاء على الصياغة الحالية للمادة ٥، فينبغي عدم نسيان أن مفهوم جهاز الدولة له مصادره في القانون الداخلي وأن كل دولة حرة في أن تقرر ما تعتبره جهازاً من أجهزة الدولة وما لا تعتبره كذلك. وقال إن الخلافات القائمة في هذا الشأن بين القوانين الداخلية تطرح صعوبات بالفعل ولكن الدولة لا يمكن أن تحرم من حقها السيادي في أن تقرر ما يشكل جزءاً من بنيتها الرسمية وما هو مستبعد منها.

٢٣- السيد ميكلوكا قال إنه يشك في جدوى اقتراح السيد غالتسكي: فالكيان شيء مجرد وإذا أمكن تطبيق هذا المصطلح على كيانات إقليمية فإنه لن يدل على حكومة الدولة ولا على برلمانها. وعلى أية حال فإن هذا ليس هو المعنى الذي يكتسبه عادة. ومن ثم فإن من الخطأ نقل فكرة الكيان الواردة من المادة ٧ إلى المادة ٥. فالمادة ٥ التي اقترحتها المقرر الخاص مناسبة في رأيه كما هي ولكنه يأمل مع ذلك في معرفة رأي المقرر الخاص في اقتراح السيد لوكاشوك. وقال إن اعتماد هذا الاقتراح قد يسمح بإرضاء الأعضاء الذين يرون الإبقاء على الإحالة إلى القانون الداخلي ويتفادون في ذات الوقت إعطاء وزن كبير لهذا القانون، كما يرغب ذلك المقرر الخاص.

٢٤- السيد روزنستوك أكد، فيما يخص نطاق انطباق المادتين ٥ و٧، أن التداخل لن تترتب عليه أية عواقب وأن الفراغ هو الذي سيطرح مشكلة خطيرة.

٢٥- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه فُكر أيضا في الحل الذي اقترحه السيد لوكاشوك لأنه يتفهم مخاوف البعض وإن كان يرى أنها تفتقر إلى أساس، لأنه لم يدع أبداً، كما شرح ذلك في عدة مناسبات، أن القانون الداخلي ليس ذا أهمية وأنه يجب تنحيته جانبا. وأفاد بأنه يشاطر إلى حد ما السيد غالتسكي تحليله ولكنه يرى أن فائدة الإبقاء على الفوارق القائمة بين المادتين من حيث الصياغة. وفي هذا الصدد، قال إن لجنة الصياغة يمكن أن تنظر في اقتراح السيد لوكاشوك وإن هذا الاقتراح ربما يطمئن بعض الأعضاء. وفي معرض رده على السيد بيليه الذي اعتبر المسألة مسألة مبدئية، أشار إلى أن تعريف الدولة بما في ذلك أجهزتها المختلفة، لأغراض حصانات الدول، لم تطرح مشكلة وأن أحدا لم ير آنذاك ضرورة البحث عن معاني المصطلحات الواردة في الاتفاقيات الدولية، في القانون الداخلي.

٢٦- وأخيرا ذُكر بالرأي الذي عرضه في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول بشأن المادة ٥، ومفاده أن عبارة "جهاز الدولة" بالمعنى المقصود في المادة ٥، تسمح بتفادي التساؤل حول ما إذا كان الجهاز يمارس صلاحيات سلطة عامة بالمعنى الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٧. والسؤال الوحيد المطروح هو ما إذا كان جهاز الدولة يتصرف بهذه الصفة. وأفاد بأن أجهزة الدولة تضطلع بعدد كبير من الأفعال لا يصح نعتها، لأغراض الإسناد، بالأفعال الإدارية القانونية (*acta jure gestionis*) أو غير ذلك لأغراض الحصانة أو لأي أغراض أخرى. فيمكن لهذه الأجهزة، على سبيل المثال، أن تبرم عقودا تجارية ملزمة للدولة، وإذا افترضنا أن هذه العقود أبرمت مع كيان خاضع لعقوبات فرضتها منظمة الأمم المتحدة فسيكون هناك آنذاك إخلال بالالتزامات الدولية الواقعة على الدولة المعنية. وقال إن المادة ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دوليا) لا تثير سوى سؤالين أولهما: هل يُنسب التصرف إلى الدولة؟ فإذا تعلق الأمر بجهاز من أجهزة الدولة فإن الجواب سيكون نعم؛ وثانيهما هو هل يشكل هذا التصرف انتهاكا للالتزامات الدولية الواقعة على تلك الدولة؟

٢٧- السيد هي قال إنه راض عن بناء الفصل الثاني من الباب الأول وعن الاقتراحات الواردة فيه. وأضاف أن الفصل الثاني الجديد ومواده يحسنان إلى حد كبير النص الذي نُظر فيه في القراءة الأولى. بيد أنه تساءل عما إذا كانت كل عناصر المضمون موجودة بالفعل في النص المقترح بخصوص تصرف الدولة. وأضاف قائلا إن مفهوم جهاز الدولة وموظف الدولة شهد تطورا كبيرا، كما أشار إلى ذلك العديد من الأعضاء. وتتناول المادة ٧ الجديدة (تحميل الدولة تصرفات كيانات أخرى مخولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية)، المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول، الكيانات التي لا تشكل جزءا من البنية الفعلية للدولة ولكنها مخولة بموجب القانون الداخلي لهذه الدولة ممارسة صلاحيات السلطة العامة. غير أنه يجوز للكيانات التي لم تخول ممارسة تلك الصلاحيات بموجب القانون الداخلي الاضطلاع بأنشطة بناء على تعليمات من الدولة أو بتوجيهات منها أو تحت إشرافها. وتساءل عما إذا كانت تلك الكيانات تخضع للتعريف الوارد في الفقرة ٢ من المادة ٧ أو تدرج في عداد مجموعات الأشخاص المنصوص عليها في المادة ٨. وقال إن المادتين ٧ و٨ بصيغتهما الحالية غير واضحتين فيما يتعلق بهذه النقطة. وبخصوص اختيار مصطلح "التحميل" قال إنه يؤيد اقتراح المقرر الخاص للأسباب الواردة في تقريره الأول دون الإضرار باستخدام مصطلح "الإسناد" في سياقات أخرى، على نحو ما تقوم به محكمة العدل

الدولية على سبيل المثال. وأخيرا أعرب عن أمله في أن تحال مشاريع المواد على لجنة الصياغة في أقرب وقت ممكن.

٢٨- السيد الخصاونة قال إنه لم يقتنع تماما بضرورة إلغاء الإشارة إلى القانون الداخلي، للأسباب التي ذكرها السيد هافنر ولأسباب ثلاثة أخرى. السبب الأول هو أن صياغة حكم انطلاقا من مبدأ أن الدولة ستسعى إلى التملص من مسؤوليتها بأن تنفادي، صراحة، الإشارة في قانونها الداخلي إلى الجهاز الذي يمكن أن تُنسب إليها تصرفاته يعني افتراض سوء النية مسبقا من جانب الدولة، وهو أمر يتعارض مع المبدأ الأساسي الذي يقضي بافتراض حسن النية من البداية. والسبب الثاني هو إمكانية حل المشاكل التي قد تثيرها الإشارة إلى القانون الداخلي، عن طريق اعتماد تعريف واسع للقانون في التعليق. والسبب الأخير هو أن الدولة يمكن أن تصبح مسؤولة بسبب موقفها اللاحق إزاء التصرف المعني: هل توافق عليه، هل تصرفت بالسرعة اللازمة وما إلى ذلك. وقال إن التعديلات الأخرى التي أدخلت على المادة ٥ مقبولة بما في ذلك دمجها مع المادة ٦.

٢٩- وقال إن الصياغة الجديدة للمادة ٧ أفضل في نظره من الصياغة السابقة. ويتمثل المبرر في الإبقاء على العبارة "شريطة أن يكون ذلك الجهاز قد تصرف بهذه الصفة في الحالة المعنية"، التي حذفت من المادة ٥، في أن الأمر يتعلق بكيانات لا تتصرف، في الحالات العادية، نيابة عن الدولة. ومع ذلك فإن العبارة أكثر وضوحا لو أنها صيغت على النحو الآتي: "شريطة أن يثبت أن الجهاز ... هذا من جهة، ومن جهة أخرى قد يكون من المستصوب توسيع نطاق القاعدة بحيث لا تشمل التصرف بتلك الصفة في الحالة المعنية فحسب وإنما أيضا في حالات مماثلة. أما بخصوص المادة ٨، فإن صياغتها تجعل حذف الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥ أقل ضرورة.

٣٠- السيد فيراري برافو لاحظ أنه أيا كان القرار الذي سيتخذ بخصوص الإشارة إلى القانون الداخلي في المادة ٥، فإن هذا القانون يظل واردا حيث أن عبارة "تصرف بهذه الصفة" لا يمكن إلا أن تحيل إلى القانون الداخلي حتى وإن أدخل القانون الدولي تدقيقات طفيفة. ومن ثم فإنه يفضل الصياغة السابقة. غير أن هذه المادة تثير مشكلة أهم تتعلق بحذف عبارة "شريطة أن يكون ذلك الجهاز قد تصرف بهذه الصفة في الحالة المعنية". وقد استعاض عنها المقرر الخاص بعبارة "سواء كان هذا الجهاز يمارس وظائف تأسيسية أو تشريعية أو تنفيذية أو قضائية أو غيرها من الوظائف"، لكن يجب تحديد الربط بين هذين التعبيرين، في لجنة الصياغة، التي ينبغي، علاوة على ذلك، أن تنظر في المادتين ٥ و٧ معا لأن الحالة ذاتها قد تدخل في نطاق المادة ٥ أو المادة ٧ حسب نية الدولة المعنية. وأضاف قائلا إن مما يثير الاستغراب أن المقرر الخاص تراجع بخصوص المادة ٨ عن موقف سلفه، فالعبارة التي استعاض بها عن عبارة "يتصرف فعلا نيابة عن الدولة" تقلص نطاق المسؤولية وتُعقد الأمر فيما يتعلق بإسناد التصرف إلى الدولة.

٣١- السيد غوكو لاحظ أن الدستور، في عدد كبير من البلدان التي لديها دستور مكتوب، والنظام الإداري يحددان جميع الأجهزة وغيرها من الكيانات المخولة ممارسة صلاحيات السلطة العامة. ويمكن أن تنشأ عن هذه الصلاحيات وظائف "تأسيسية" أساسية وقاصرة على الدولة، ووظائف "إدارية" يجوز للدولة إسنادها إلى القطاع الخاص. والصياغة التي يقترحها المقرر الخاص وهي "سواء كان هذا الجهاز يمارس وظائف تأسيسية أو تشريعية

أو تنفيذية أو قضائية أو غيرها من الوظائف' تبدو حصرية وزائدة إزاء وضوح مصطلح 'جهاز'. وسيكون من المهم إضافة إلى ذلك، التمييز بين المادة ٥ والمادة ٧ بمعيار الانتماء أو عدم الانتماء إلى البنية الرسمية للدولة.

٣٢- أما بخصوص اختيار لفظة 'تحميل' بدلا من لفظة 'إسناد'، قال إنه لا بد من الاعتراف بأن التصرفات المعنية هي في نهاية المطاف من فعل أفراد أو مجموعات من الأفراد يتصرفون ضمن الإطار العام للحكومة. وقد يكون من المستصوب الحديث عن تصرف الحكومة وليس عن تصرف الدولة. وقال في ختام كلمته إن المشاكل التي يُقترحها التحويل إلى القطاع الخاص يمكن حلها عن طريق معيار وجود أو عدم وجود تدخل حكومي أو روابط مع الأنشطة الحكومية.

٣٣- السيد كروفورد (المقرر الخاص) لاحظ وجود اتفاق عام بشأن العنوان الجديد للفصل الثاني وبشأن دمج المادتين ٥ و٦. بل إن بعض الأعضاء يرى أن التعليق هو المكان المناسب لفحوى المادة ٦، على أن يتم الإبقاء بشكل أو بآخر، ضمن المادة ٥، على عنصرين توضيحيين يردان في المادة ٦، لأنهما يحددان بدقة غاية المادة ٥ ونطاقها. كما أن عبارة "... تصرف بهذه الصفة" ضرورية للمادة ٥ حيث أنها تبين الفرق بين هذه المادة ٥ والمادة ٧، ألا وهو أن تحميل التصرف للدولة هو القاعدة عندما يتعلق الأمر بأجهزة الدولة ولكنه يصبح الاستثناء عندما يتعلق الأمر بالكيانات التي لا تشكل جزءا من البنية الفعلية للدولة.

٣٤- وأضاف قائلا أن العديد من الكلمات المتعلقة بمسألة العلاقة بالقانون الداخلي، وهي مسألة بالغة التعقيد، تتم عن خوف لا أساس له مطلقا بشأن استبعاد أي إحالة إلى هذا القانون. فمفاهيم الصفة والجهاز والوظيفة وتنظيم الدولة تحيل كلها إلى القانون كما تحيل إلى الممارسة، والكل لا يفهم لفظة "القانون" على أنها تشمل الممارسة. بل إن لفظة "جهاز" قد يكون لها معنى محدد في القانون الدولي. وتحديد أبعاد مفهوم "الجهاز" يتم، إلى حد كبير، عن طريق تحليل بنية الدولة. ومن شأن الصيغة التي اقترحها السيد لوكاشوك أن تسمح بحل المشكلة. وكيفما كان الحال، يستجيب اقتراح المقرر الخاص للشاغل الواضح الذي أعربت عنه حكومات عديدة والمتمثل في تفادي أن يُستغل تصنيف القانون الداخلي للكيان المعني في التملص من مسؤولية تُسند في الحالات العادية إلى الدولة.

٣٥- وفيما يتعلق بحذف الفقرة ١ من المادة ٧ قال إن عدم ورود أي إشارة إلى الكيانات العامة الإقليمية قد يصبح، بالفعل، مصدر تفسيرات خاطئة، لكن حل هذه المشكلة قد يتم بنقل هذه الإشارة إلى المادة ٥. وإبقاؤها في المادة ٧ لن يؤدي إلا إلى تداخل لا حصر له بين المادتين. ويجب، في الفقرة ٢ من المادة ٧، الإبقاء على الإحالة إلى القانون الداخلي نظرا للطبيعة المشار إليها أعلاه للحالات المعنية الاستثنائية، وعند ذلك تصبح جميع الحالات التي لا يجيز فيها القانون الداخلي الكيانات غير التابعة للدولة، مشمولة بالمادة ٨.

٣٦- ومضى يقول إن المادة ٨ تتضمن حكمين متميزين بالفعل إلى حد بعيد، ولكنهما غير متميزين بما يكفي لبشكل موضوع مادتين منفصلتين. وما من شك في أن إعادة صياغة الجزء التمهيدي للمادة في النص الفرنسي من جانب السيد إيكونوميدس تشكل تحسنا. وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (أ)، أفاد أنه لم يكن ينوي مطلقا الحد من نطاق المادة عندما استعاض عن عبارة "نيابة عن" بعبارة "بناء على تعليمات ... أو بتوجيه منها أو تحت إشرافها". وأضاف أن عبارة "نيابة عن" قد تبدو بالفعل واسعة النطاق إلى حد بعيد، ولكنها تتسم بعدم الدقة، لا سيما وأن

المادة مهمة. ويجب توضيح هذا الأمر خاصة وأن المقرر الخاص السابق، السيد آغو، الذي وضع النص الأصلي للمادة ٨، قد شرح فيما بعد هذا النص بألفاظ من الواضح اتسامها بالتقييد الشديد وقال المقرر الخاص إن هذا هو السبب، الذي حاول من أجله أن يعيد للمادة ٨ مداها الحقيقي في ضوء تصريحات المقرر الخاص السابق الذي يقصر فيها نطاق عبارة "نيابة عن" على الحالات التي تنطوي على تعليمات صريحة^(٦). وإن أحدا من أعضاء اللجنة لم يقترح هذا التقييد، ويجب على لجنة الصياغة أن تحرص، أيضا، على عدم المغالاة في توسيع نطاق المادة ٨ لأن هيمنة الدولة تفضي، لأسباب طبيعية إلى إمكانية إسناد أي شيء إليها. وقد تؤدي العبارتان، "نيابة عن" و "تحت إشراف"، في أوسع معانيهما، إلى توسيع نطاق المادة ٨ ليشمل تصرفات لا يجوز أن تُنسب إلى الدولة. ومن ذلك على سبيل المثال كل تصرف نابع عن مؤسسة عامة. وقال إن الهدف من الصياغة التي اقترحها هو استبعاد هذه السببية الطبيعية بأقصى قدر ممكن من الوضوح وإظهار الحد الذي ينبغي عدم تجاوزه.

٣٧- واسترسل يقول إن الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٨ تتعلق بحالة محددة جدا توجد بشأنها أحكام قضاء سابقة ويجب أن تشملها مشاريع المواد. بيد أن عنوان المادة ٨ لا يغطي، في الواقع، سوى الفقرة الفرعية (أ) ومن ثم قد تكون هناك حاجة إلى تعديله. وأخيرا فيما يخص المادة ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها)، قال إن المبدأ الذي تنص عليه مقبول من الجميع ولم تثر المناقشات بصده أي مشكلة تعجز لجنة الصياغة عن حلها.

٣٨- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة ترغب في إحالة المواد ٥ و ٧ و ٨ و ١٠ إلى لجنة الصياغة.

وقد اتفق على ذلك.

مشاريع المواد ٩ ومن ١١ إلى ١٥ مكررا

٣٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) عرض المواد ٩ ومن ١١ إلى ١٥ مكررا من الفصل الثاني من الباب الأول من مشروع المواد، التي ترد في الفرع جيم من الفصل الثاني من تقريره الأول، فقال إن المواد الرئيسية المتعلقة بالتحميل التي أنهت اللجنة للتو النظر فيها تكملها في الفصل الثاني مواد تتناول مشاكل خاصة، بل خاصة جدا، ويتخذ بعضها شكل أحكام سلبية. وهذه المواد لا تنص على عدم تحميل هذا التصرف أو ذاك للدولة باعتباره استثناء من أحكام المواد الرئيسية المذكورة أعلاه، بل تنص فحسب على عدم تحميل الدولة ذلك التصرف إلا إذا جاز تحميلها إياه بموجب مشاريع المواد. ومن الواضح أن هذا النهج غير سليم منطقيا: فالمادة ٣ تنص على أن الدولة لا تتحمل المسؤولية إلا إذا كان من الممكن تحميلها التصرف، ثم ترد مواد تفيد بجواز تحميل بعض التصرفات للدولة، تتبعها مواد تنص على عدم جواز تحميل تصرفات أخرى للدولة إلا إذا جاز تحميلها إياها بموجب مشاريع المواد. وهذه المواد يمكن أن تكون بمثابة شروح ولكنها غير سليمة منطقيا. ومع ذلك، فإن بعض

(٦) انظر جولية ١٩٧١ (الحاشية ٤ أعلاه)، ص ٢٦٢-٢٦٧.

هذه المواد، لا سيما المادة ١٣ (تصرفات أجهزة منظمة دولية)، تتعلق بمشاكل خطيرة جدا. فهذه المواد قد لا تكون ضرورية كمواد، غير أن بعض عناصرها ضرورية أو تطرح مسائل هامة. وتتوقع مشاريع المواد ٩ و ١١ إلى ١٥ مكررا أربع مشاكل مختلفة، هي: مشكلة أجهزة تابعة لدولة ما تتصرف لحساب دولة أخرى (المادتان ٩ و ١٢)، ومشكلة المنظمات الدولية حينما تتصرف باسم الدول (المادتان ٩ و ١٣)، ومشكلة الحركات القمردية (المادتان ١٤ و ١٥)، ثم المشكلة، غير المندرجة ضمن أي فئة، التي تثيرها المادة ١١ والمادة ١٥ مكررا.

٤٠- وبخصوص الحالات المرتقبة في المادتين ٩ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة وضعتها تحت تصرفها دولة أخرى أو منظمة دولية) و ١٢ (تصرفات أجهزة دولة أخرى)، قال إن من الصعب إيجاد حلول نهائية لهذه المسائل لأنه لا بد من تناولها مرة ثانية في إطار الفصل الرابع (اشتراك دولة في فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولة أخرى) ولأن المادتين ٢٧ (المعونة أو المساعدة المقدمة من دولة إلى دولة أخرى لارتكاب فعل غير مشروع دوليا) و ٢٨ (مسؤولية الدولة عن فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولة أخرى) لا تستوفيان موضوع الأفعال المشتركة الصادرة عن الدول. وأفاد بأن الملاحظات التي وردت إلى الآن تبين أن الدول لا تعارض في أن تنتظر اللجنة في مشكلة الأفعال المشتركة الصادرة عن الدول بتعمق أكثر من تعمق مشاريع المواد في تناولها؛ وبأنه ينوي أن يتناول هذه المشكلة في تقريره المقبل. وبناء على ذلك، فإن الاستنتاجات التي ستخلص إليها اللجنة بخصوص المادة ٩، حسب المناقشات التي ستجري، ستكون استنتاجات مؤقتة.

٤١- ومضى يقول إنه كيفما كان الحال فهناك دول تتصرف، في عدد كبير من الأحوال، لحساب دول أخرى وتطرح بذلك مسائل التحميل. وهذه هي الحالة التي تتوقعها المادة ٩، التي تتناول تصرفات أجهزة تضعها دولة تحت تصرف دولة أخرى. وعلاوة على ذلك، وباستثناء الحالات المتصلة بالمادة ٩، فإن عمل جهاز معين داخل إقليم دولة أخرى لا يعني تحميل تصرفاته للدولة الأخرى، وهذا ما يستشف من المادة ١٢.

٤٢- وأردف قائلا إن من الشائع أن تضع دول أجهزتها تحت تصرف دول أخرى لأداء وظائف متنوعة. وأشار إلى أنه قدم في تقريره الأول أمثلة متنوعة، شديدة الأهمية، على حالة من هذا القبيل، ومنها مثال نموذجي وإن لم يكن فريدا، أورده في الفقرة ٢٢٠، هو مثال "مجلس الملكة الخاص" القائم في المملكة المتحدة، الذي لجأت إليه عدة دول مستقلة في إطار الكومنولث كهيئة للاستئناف النهائي. ومن الواضح، في حالة من ذلك القبيل، أن محكمة الاستئناف المعنية تتصرف بصفقتها الهيئة القضائية النهائية للدولة التي استؤنف فيها الحكم وأن جميع المشاكل التي قد تنشأ عن قرارات هذه الهيئة ستُحْمَل، بناء على ذلك، لهذه الدولة. ويتمثل المثال الآخر في "المراجع العام للحسابات في نيوزيلندا"^(٧)، الذي يقوم بمهمة مراجع الحسابات في دولة أخرى وفقا لدستور الدولة الأخرى، ومن ثم يتصرف بصفته مراجع الحسابات لهذه الدولة مع ما يترتب على ذلك من نتائج (الفقرة ٢٢٧).

(٧) *Controller and Auditor-General v. Davison*, New Zealand, Court of Appeal, Judgment of 16 February 1996, *International Law Reports* (Cambridge, 1997), vol. 104, pp. 526 et seq.

٤٣- وقال إن التعليق على المادة ٩^(٨) يؤكد أنه ينبغي فهم "الوضع تحت التصرف" بمعناه الحصري، وهو أمر مهم. وهكذا اعتبرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن موظفي الجمارك والشرطة السويسريين الذين يؤدون وظائفهم في ليختنشتاين ليسوا تحت تصرف ليختنشتاين لأغراض المسؤولية، لأنهم يمارسون صلاحيات السلطة العامة السويسرية وإن كان ذلك بموافقة ليختنشتاين (الفقرة ٢٢٤)^(٩). وقال إنه بالرغم من أن المادة ٩ تتناول موضوعا خاصا جدا فإنها مفيدة على ما يبدو، وإنه يوصي بالإبقاء عليها ما دامت تتعلق بالدول.

٤٤- وفيما يتعلق بالمادة ١٢، لاحظ مستغربا أن التعليق^(١٠) لا يتناول بالتحليل قضية قناة كورفو التي تشكل بالمثل الدارج لدولة تتصرف داخل إقليم دولة أخرى. وقد أشارت محكمة العدل الدولية بوضوح شديد، في هذه القضية، إلى أن وقوع تصرف داخل إقليم دولة ليس كافيا لتحمل التصرف لهذه الدولة. ومع ذلك ووفقا لأحكام المادة ١٢، فإن حدوث التصرف داخل إقليم دولة ما لا يعد ذا صلة من الناحية القانونية: فهو لا يعكس عبء الإثبات ولا يؤدي تلقائيا إلى التحميل، وهذا ما لم يقترحه أحد قط. وأضاف قائلا إنه يجوز التساؤل بناء على ذلك عن السبب في تمييز هذا العامل أن التعليق قد يتضمن شروحا للفقرة ١ من المادة ١٢. وإن كانت المادة تبدو بلا فائدة وتتطوي على عنصر سيئ هو التلميح إلى أن تصرف دولة ما داخل إقليم دولة أخرى بموافقة هذه الدولة ليس ذا صلة من الناحية القانونية، وهو أمر غير صحيح. والواقع أن هذا التصرف ليس كافيا من الناحية القانونية. وهناك العديد من العوامل ذات الصلة من الناحية القانونية ولكنها ليست كافية قانونا. ومن ثم فليس ثمة ما يدعو إلى تكريس مشاريع مواد لها حيث يمكن تناولها في التعليق. ولهذه الأسباب، يقترح المقرر الخاص حذف المادة ١٢ وتناول الحالة التي يعالجها في التعليق على المادة ٩، وقد يكون من الأفضل تناولها في الفصل الرابع في إطار معالجة الأفعال المشتركة الصادرة عن الدول.

٤٥- واسترسل يقول إن المشكلة الثانية الواجب حلها تتعلق بالمنظمات الدولية. فالمادة ٩ تتناول الحالة التي تضع فيها منظمة دولية أجهزة تحت تصرف دولة ما، كما تتضمن المادة ١٣ شرطا آخر للتحميل السلبي يستهدف المنظمات الدولية لدى تصرفها داخل إقليم دولة ما. وتتضح في هذا الشأن عدة صعوبات. أولا، إذا وجدت بسهولة حالات مقنعة وضعت فيها دول أجهزتها تحت تصرف دول أخرى وفقا للمادة ٩، فإن من الصعب جدا العثور على أمثلة مقابلة تتعلق بأجهزة تابعة لمنظمات دولية. ورغم وجود مثال أو اثنين يمكن مناقشتها فإنه لا يعرف أي مثال صريح في هذا الشأن. فضلا عن ذلك فإن الأمم المتحدة تحظر على نفسها هذا النوع من الممارسات، وكذلك الشأن بالنسبة للاتحاد الأوروبي. ومن ثم، فإن العيب الأول في المادة ٩ هو دراستها لحالة لا يوجد أي مثال عليها.

(٨) انظر الجلسة ٢٥٥٣، الحاشية ٩.

(٩) Council of Europe, Applications Nos. 7289/75 & 7349/76, X and Y v. Switzerland, decision of 14 July 1977, Yearbook of the European Convention on Human Rights, 1977, vol. 20 (The Hague, Martinus Nijhoff, 1978), pp. 372-413.

(١٠) انظر الجلسة ٢٥٥٤، الحاشية ٥.

٤٦- وأضاف قائلا إن العيب الثاني يشوب المادة ١٣. فبينما تعد تصرفات دولة ما داخل إقليم دولة أخرى هامة وذات صلة، وإن كانت غير كافية من الناحية القانونية لأغراض التحميل، حسبما يؤكد الحكم الصادر في قضية قناة كورفو، فإن قيام منظمة دولية بأنشطة داخل إقليم دولة ما يكون غير ذي صلة من الناحية القانونية. فليست للمنظمات الدولية أقاليم وإن كان لا بد لها من العمل في مكان ما. ولا مجال للتأكيد، على سبيل المثال، أن تصرف الأمم المتحدة، التي يوجد مقرها بالولايات المتحدة الأمريكية بسند، للوهلة الأولى للولايات المتحدة. فالمنظمة الدولية يجب أن تكون من حيث تعريفها مستقلة نسبيا عن الدولة المضيفة. ولذا فإن القول بأن تصرف المنظمة الدولية في إقليم من الأقاليم يشكل أساسا للإسناد، قولاً مستغرباً.

٤٧- ومضى قائلا إن الاقتراح الوارد في المادة ١٣ يطرح إشكالية من وجهة النظر هذه. وتضاف إلى هذه المشاكل صعوبة ثالثة: فقد ظهرت منذ اعتماد مشروع المواد مسائل مبدئية هامة بخصوص مسؤولية الدول عن أفعال المنظمات الدولية، سواء تعلق الأمر بالأعمال المشتركة للدول في إطار المنظمات الدولية أو بما تتخذه الدول داخل المنظمات الدولية من قرارات ترمي إلى اقتراح أو اعتماد مشاريع تضر بدول أخرى أو تعتبر مضرّة بها، أو بالمسؤوليات الخاصة التي يتحملها أعضاء في المنظمات فيما يتعلق بأفعال المنظمات الدولية أو ديونها.

٤٨- ويتعلق الأمر هنا بمسألة جوهرية يجب النظر فيها على ضوء قانون المنظمات الدولية. فالجهود التي بذلت من أجل صياغة المادة ٩ من حيث تعلقها بالمنظمات وكذلك المادة ١٣ كانت بالفعل جهوداً محدودة ولكنها وجهت توجيهها خاطئاً. فالمادة ٩ مناسبة لأجهزة الدولة لا للمنظمات الدولية، إذ إنها تعقد الأمور أكثر مما تبسطها. وبناء على ذلك يجب مؤقتاً حذف الإشارة إلى المنظمات الدولية من المادة ٩ وإلغاء المادة ١٣. ويجب، تفادياً لأي لبس، إدراج تحفظ صريح مستوحى من المادة ٧٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩. واقتراح المقرر الخاص إدراج تحفظ، ضمن الشرط الوقائي المتعلق بالإطار العام لمشاريع المواد، يُصاغ على النحو الآتي :

"لا تخل مشاريع المواد بأي مسألة قد تطرح فيما يتعلق، وفقاً للقانون الدولي، بمسؤولية منظمة دولية أو دولة عن تصرف منظمة دولية".

وهذا من شأن إدراج النظر في هذه المسألة في إطار قانون العلاقات الدولية الذي يبدو أنها تتصل به.

٤٩- وأردف قائلا إن المشكلة الثالثة الواجب حلها تتعلق بمسألة تصرفات أجهزة الحركات التمردية. وقد كانت هناك محاولة لحلها في مشاريع المواد على غرار الحالات السابقة عن طريق تخصيص مادتين لها. ومما يثير الاستغراب أن واضعي مشاريع المواد كرسوا من الوقت لهذه المشاكل الثانوية أكثر مما كرسوه لحل المشاكل الرئيسية التي يطرحها إسناد المسؤولية والذي سبق للجنة أن نظرت فيه. وتتضمن المادة ١٤ (تصرفات أجهزة حركة تمردية) شرطاً سلبياً للتحميل بخصوص حركات التمرد، حيث تعرف مسؤوليات تلك الحركات ومسؤوليات الدول وفقاً لأحكام مواد أخرى من نفس الفصل. وبالمقابل، تتضمن المادتان ٩ و١٥ (تحميل الدولة فعل الحركة التمردية التي تصبح الحكومة الجديدة للدولة أو تسفر عن تكوين دولة جديدة) شروط الإسناد الإيجابية الوحيدة من بين مجموعة المواد قيد النظر.

٥٠- وقال إن المادة ١٥ تتناول في المقام الأول فعل الحركة التمردية التي تصبح الحكومة الجديدة للدولة (على سبيل المثال، حالة حرب أهلية تؤدي إلى تغيير الحكومة). وتتناول الفقرة ٢ الحركات التمردية التي يفضي عملها إلى إقامة دولة جديدة. وتضع هذه الفقرة قاعدة لا تتدرج جيدا في الإطار المألوف للقانون الدولي وإن كانت تبدو ثابتة، وهي أن فعل أجهزة الحركة التمردية التي تصبح حكومة الدولة الجديدة يحتمل للدولة الجديدة وهو ما يوجد عنصر الأثر الرجعي. وقد يشار كمثال على هذه الحالة إلى فعل اللجنة الوطنية البولندية خلال الفترة التي سبقت الاعتراف بالدولة البولندية الجديدة في عام ١٩١٩. وتتمثل الفرضية الأساسية التي يقوم عليها الشرط المتعلق بالحركات التمردية في أن الدولة ليست مسؤولة عن أفعال الحركات التمردية خارج نطاق عناصر التحميل الأساسية الواردة في المواد ٥ و ٧ و ٨ والحالات الخاصة المنصوص عليها في المادة ١٥. وقد انتقدت هذه المواد في الاجتهادات التي جرت بعد ذلك بخصوص الحركات التمردية، بدعوى عدم تمييز هذه المواد بين حركات التحرر الوطني وحركات التمرد الداخلية التي ليس لها مركز قانوني أو لها مركز قانوني محدود جدا بالنظر إلى القانون الدولي، وذلك لأغراض منها على سبيل المثال تطبيق بعض أحكام قانون النزاعات المسلحة. وأيا كانت مبررات هذه الانتقادات، فإنها تتجاهل التمييز اللازم بين التحميل وانتهاك الالتزام. ومن الجلي أن الحركة التمردية تختلف عن حركة التحرر في نظر القانون الدولي ولأغراض خاصة.

٥١- ومضى يقول إن الفقرة ٤ الشهيرة من المادة ١ من البروتوكول الأول الملحق باتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩، التي أثارت الكثير من الجدل، تميز بين هذه الحركات والحركات التمردية الخاضعة للبروتوكول الثاني. ويجري التساؤل هنا عن الالتزامات التي يتعين على هذه الحركات الوفاء بها والقواعد التي يجب أن تطبقها، وهي أمور لا صلة لها بالتحميل. ويتعين على اللجنة الاهتمام فقط بتحميل المسؤولية للدولة لا بتحميل المسؤولية للحركات المشار إليها.

٥٢- وأضاف قائلا إنه أيا كانت صحة تلك الانتقادات، التي يتعين عرضها بالتفصيل في التعليق، فإنه يجب على الرغم من ذلك تناول حالة حركات التمرد على أساس السوابق القضائية التحكيمية الهامة بشأن مسؤولية هذه الحركات. وأضاف أنه يقترح، في حالة عدم اعتراض الحكومات، دمج المادتين ١٤ و ١٥ في مادة واحدة تتعلق بالتحميل السلبى ترد صيغتها في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول، بغرض الإبقاء على مضمون المادتين ولكن في شكل أكثر إيجازا.

٥٣- ومن ثم فإن الدولة ليست مسؤولة بصفة عامة عن تصرفات الحركات التمردية، كما يؤكد ذلك التعليق على المادتين ١٤ و ١٥. وبناء عليه، يمكن تصنيف المادة الجديدة ضمن مواد التحميل السلبى شريطة النص على استثناءين من الحكم السلبى. ويعني ذلك أن تصرف جهاز تابع لحركة تمرد، أنشئ لمعارضة دولة أو حكومتها، لا يعتبر بموجب القانون الدولي تصرفا لهذه الدولة إلا إذا أصبحت حركة التمرد الحكومة الجديدة لتلك الدولة (كان هذا الجانب مشمولاً إجمالاً بالفقرة ١ من المادة ١٥) أو اعتبر التصرف، علاوة على ذلك، تصرفاً لتلك الدولة، بموجب مواد أخرى (وهذا هو المقصود من المادة ١٤ بكاملها). ويمكن الفرق في عدم جواز تحميل الدولة مسؤولية تصرفات حدثت في إطار التمرد، ولم تنجم عن حركات التمرد نفسها.

٥٤- وأشار إلى أنه حاول التعبير عن هذا الفرق باستخدام عبارة "تصرف جهاز تابع لحركة تمرد"، وأن يراعي، على الأقل، في هذه العبارات العامة المبدأ الوارد في البروتوكولين الأول والثاني الملحقين باتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ وفي السوابق القضائية وذلك فيما يتعلق بالحد الذي تبلغ فيه حركة التمرد مرحلة التنظيم وتكون، فيما دونه، مجرد مظاهرات أو أعمال شغب محلية تخضع لأحكام أخرى. ويرد هذا المفهوم في عبارة "أنشئ لمعارضة دولة أو حكومتها".

٥٥- وقال بصدد الفقرة ٢ من المادة ١٥، إنه لا بد من التمييز بين الحالات التي تحقق فيها حركة التمرد أهدافها وتصبح حكومة الدولة الجديدة أو الحكومة الجديدة للدولة السابقة والحالة الأكثر انتشارا المتعلقة على وجه الخصوص بالحرب الأهلية، حيث يحتمل أن تؤدي حركة التمرد إلى تقسيم البلد وتقوم الحكومة، حفاظا على الوحدة الوطنية، بإبرام اتفاق مع الحركة المعنية بغرض تشكيل حكومة للمصالحة الوطنية. ولا تنطبق المادة ١٥ على هذه الحالة لأن تحميل تصرف حركة التمرد، قبل الاتفاق، للدولة سيكون منافيا للحكمة والواقع. ويتعين على لجنة الصياغة أن تعمل على التمييز بين الأمور وإلا فإن العواقب ستكون وخيمة بالنسبة للحكومات القائمة التي لم يطح بها ولم تستبدل وأبدت رغبة في الصلح عن طريق إدماج عناصر من حركات التمرد، في صفوفها: بمعنى أنها ستدفع بالفعل ثمن سياسة المصالحة التي انتهجتها حيث سيفرض عليها تحمل المسؤولية الكاملة عن تصرفات قامت بها حركات التمرد خلال تمردها.

٥٦- واسترسل يقول إن المسألة الأخيرة تتعلق بتحميل الدولة مسؤولية تصرفات لا تندرج في عداد تصرفات جهاز ما ولا تصرفات أي من الكيانات المستهدفة في الفقرة ٢ من المادة ٧ ولا التصرفات المنصوص عليها في المادة ٨، ولا تلك المتصلة بالحالات الخاصة المذكورة في المادة ٩ أو في المادة ١٥. ويتعلق الأمر هنا بتصرفات الأشخاص. وأفاد بأن المشكلة التي تطرحها المادة ١١ (تصرف الأشخاص الذين لا يعملون لحساب الدولة) بصيغتها الحالية تكمن في أنها لا تنص صراحة على عدم تحميل الدولة تصرف الأشخاص، وإن كانت تشير إلى ذلك. والحقيقة أن الدول هي التي تتحمل مسؤولية تلك التصرفات في معظم الأحوال. وإذا ما أخذ في الاعتبار التعليق المفصل جدا على المادة ١١ من مشاريع المواد ووضعت بدقة حدود تحميل الدولة، فلن تصبح هناك ضرورة للمادة ١١.

٥٧- وأضاف قائلا إن هناك مشكلة أخرى لا تتناولها مشاريع المواد لأسباب كان يكتنفها الغموض إلى حد ما في البداية ثم اتضحت إثر قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين التابعين للولايات المتحدة في طهران، حينما أثبتت الهيئات القضائية التي عرضت عليها تلك القضية آنذاك أن حكومة جمهورية إيران الإسلامية أقرت تصرفات الأشخاص المعنيين. وهذا المثال ليس الوحيد، ويمكن أن نذكر أيضا قضية المنارات^(١١)، الذي أثبت أن حكومة اليونان أقرت تصرف الحكومة المستقلة لجزيرة كريت قبل ضم اليونان لهذه الجزيرة. وقد اعتبرت الحكومة

(١١) القرار الصادر في ٢٧/٢٤ تموز/يوليه ١٩٥٦ (فرنسا ضد اليونان) (UNRIIAA, vol. XII (Sales No.)

(63.V.3), pp. 161 et seq.

مسؤولة منذ البداية عن هذا التصرف رغم وجهة النظر التي حظيت بقبول واسع النطاق ومفادها أن الدولة الجديدة لا تتحمل بصفة عامة المسؤولية الواقعة على الدولة السابقة.

٥٨- ومضى يقول إن من الحالات التي تنسب فيها دولة إلى نفسها تصرفا لا يجوز أن ينسب إليها هناك حالات الصراعات الأهلية حيث من المحتمل أن تفلت إدارة أو إقليم من سيطرة الدولة وتقوم الحكومة مع ذلك، في إطار اتفاق السلام، بالتصديق على التصرفات التي حدثت في ذلك الإقليم وقبول المسؤولية عنها. أي أن هناك بالفعل حالات تقدم فيها الدولة تصرفات ليست من فعلها. وفي هذا الصدد يجب، لأغراض المادة ١٥، التمييز بين التصرفات التي توافق عليها الدولة فحسب وتلك التي تقرها حقيقة (كما هو الشأن في قضية الموظفين الدبلوماسيين والقنصليين التابعين للولايات المتحدة في طهران وقضية المنارات). ولهذا الغرض اقترحت المادة ١٥ مكررا الجديدة (تصرفات الأشخاص غير العاملين لحساب الدولة التي اعتمدتها أو اعترفت بها تلك الدولة لاحقا) التي يرد نصها في نهاية الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول. وقد يبدو ذلك أمرا بديهيا، ولكن من اللازم، لأغراض التحميل، أن تقبل الدولة اعتبار التصرف المعني تصرفا صادرا عنها. ومن ثم، فإن المادة ١٥ مكررا إضافة أساسية إلى الفصل الثاني والغرض منها معالجة الحالات المذكورة أعلاه وهي تتضمن ميزة إضافية تتمثل في الحفاظ على جوهر المادة ١١ في مادة أكثر فاعلية. ويجب إدراج التعليق المطول على المادة ١١ في التعليق على المادة ١٥ مكررا لتفسير وتوضيح الاستثناءات من قاعدة التحميل.

٥٩- وأضاف قائلا إن اللجنة، بإبقائها على المادة ٩ المتعلقة بأجهزة الدولة وإدماجها المادتين ١٤ و ١٥ في مادة واحدة (وهو ما يتيح، بالمناسبة، عدم إعطاء حركات التمرد حيزا أكثر مما تستحقه)، واعتمادها المادة ١٥ مكررا التي تتضمن حكما ورد من قبل في المادة ١١، واعتمادها شرطا وقائيا بخصوص المنظمات الدولية، لن تحافظ فحسب على جوهر مشاريع المواد وإنما تحسنه بشكل ملحوظ.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٠

الجلسة ٢٥٥٦

يوم الأربعاء، ٥ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميديس، السيد إيلويكا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مسؤولية الدول^(١) (تابع) A/CN.4/483, sect. C، وA/CN.4/488 وAdd.1-3^(٢)،
وA/CN.4/490 وAdd.1-7^(٣)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (تابع)

مشاريع المواد ٩ ومن ١١ إلى ١٥ مكررا (تابع)

١- السيد هافنر قال إن مجموعة المواد المعروضة للبحث تثير مشاكل جد معقدة، خصوصا وإن العلاقات الدولية قد تطورت منذ أن أعد مشروع المواد هذا. فقد ظهرت بالفعل أنماط جديدة للتعاون فيما بين الدول، وفيما بين الدول والمنظمات الدولية وفيما بين المنظمات الدولية ذاتها. وكمثال على ذلك أشار إلى مذكرة التفاهم لإدارة موستار بين الاتحاد الأوروبي والبوسنة والهرسك بشأن إدارة مدينة موستار خلال الفترة الانتقالية^(٤). وتتص المادة ١ من المذكرة

(١) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدت بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٢) مستتسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٣) المرجع نفسه.

(٤) انظر *Bulletin of the European Union*, No. 6-1994, p. 84, point 1.3.6.

على أن توكل إدارة موسّات إلى الاتحاد الأوروبي، بالرغم من أن هذا الاتحاد ليس له مركز المنظمة الدولية. وبالتالي تساعّل عمن سيتحمل المسؤولية عن أفعال السلطات الإدارية لهذه المدينة.

٢- وفيما يتعلق بالمادة ٩ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة وضعتها تحت تصرفها دولة أخرى أو منظمة دولية)، لاحظ وجود حالتين تتعلق أولاهما بجهاز تابع للدولة يُبعث إلى دولة أخرى بغرض مساعدتها. ويسرد المقرر الخاص أمثلة عديدة وافية على ذلك. لكن المسألة تتعقد في الحالة الثانية عندما يمارس جهاز ما وظائف لحساب دولة أخرى لكن في حدود اختصاصاته. وفي هذا الصدد يجب تعريف عبارة "تحت تصرف" بدقة، علما بأن الحالة هي حصراً في سياق حالة العلاقات فيما بين الدول. وقد يحدث أيضاً أن تكون الدولة مضطرة، في القانون الدولي، للامتثال للأوامر التي تصدرها لها مؤسسات دولية أو حتى دولة أخرى. وينبغي على سبيل المثال بحث الحالة التي تمارس فيها الدولة المهام القنصلية لمصلحة دولة أخرى أو نيابة عنها. وقد حدثت هذه الحالة عندما أبرمت النمسا معاهدة ثنائية مع سويسرا بهدف تبادل ممارسة المهام القنصلية. وأشار أيضاً إلى الفقرة الفرعية (ج) من المادة ٨ الشهيرة من معاهدة ماستريخت، التي تلزم بموجبها كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي بتوفير الحماية القنصلية والدبلوماسية لرعايا باقي الدول الأعضاء؛ وإلى اتفاقية تقديم المساعدة في حالة وقوع حادث نووي أو طارئ إشعاعي التي أعدت تحت رعاية الوكالة الدولية للطاقة الذرية؛ حيث تنص هذه الاتفاقية على إمكانية تقديم المساعدة لدولة أخرى في حالة وقوع حادث، وتتضمن قواعد مفصلة بشأن طلبات التعويض والجبر يقع بموجبها على عاتق الدولة التي تطلب المساعدة لتسوية الدعاوى القضائية التي ترفعها دول أخرى ضد مقدم المساعدة الذي يتعين عليه إخلاء ذمته من كل مسؤولية.

٣- ولذلك أشار إلى ضرورة أن تبحث اللجنة هذا النوع من الحالات في إطار المادة ٩ وتوحي تطبيق قاعدة التخصيص أيضاً على هذا الجزء من مشروع المواد. وقد حدثت حالات مماثلة تصرفت فيها إحدى الدول بأمر من منظمة دولية، لأنه لم يكن أمامها خيار آخر. وتساعّل عما إذا كانت مسؤولية هذه الدولة قد ثبتت حينئذ. وتتجلى هذه المشكلة بصورة خاصة في مجال حقوق الإنسان، حيث لا تخضع المنظمة التي تصدر الأوامر لنفس الالتزامات التي تخضع لها الدولة التي تنفذها. وذكر السيد هافنر أمثلة عديدة لمؤسسات قانونية أصدرت أوامر لبعض الدول، أدت إلى إشارة مشكلة المسؤولية، مضيفاً أن هذه الحالة قد تتكرر كثيراً في المستقبل فيما يتعلق بالمحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة والمحكمة الجنائية الدولية.

٤- وفيما يتعلق بالمادة ١٣ (تصرفات أجهزة منظمة دولية)، قال إنه يبدو لأول وهلة أن من الحكمة حذفها كما اقترح المقرر الخاص. لكن عند التفكير في الأمر، تذكر أن بعض الدول تحاول أحياناً فرض مسؤولية فعل منظمة دولية على الدولة المضيفة. وهناك مشكلة أخرى في هذا الصدد، هي الروابط القائمة بين المنظمات الدولية والدول التي ليست أعضاء فيها. وإذا ما عولجت مسألة المسؤولية بصورة منفصلة، فإن النتيجة ستكون التزام هذه الدول غير الأعضاء بالاعتراف بالشخصية القانونية للمنظمة الدولية. والحال هذه، فقد كان الغرض من المادة ١٣ على وجه التحديد تغطية جميع الحالات التي يتعين فيها على الدول غير الأعضاء الاعتراف بمسؤولية دول المقر أو عدم مسؤوليتها، مما يفترض أيضاً الاعتراف بالمركز القانوني للمنظمة الدولية. وهذه مشكلة جوهرية ذات طابع دولي ليس من السهل حلها، وإذا التزم مشروع المواد هذا الصمت إزاءها، فقد يكون من الضروري إدراج بند وقائي بشأن المنظمات الدولية.

٥- وأعرب السيد هافنر عن تأييده إدماج المادة ١٤ (تصرفات أجهزة حركة تمردية) والمادة ١٥ (تحميل الدولة فعل الحركة التمردية التي تصبح الحكومة الجديدة للدولة أو تسفر عن تكوين دولة جديدة) في مادة جديدة برقم ١٥ (تصرفات أجهزة حركة تمردية)، كما يقترح المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول عن مسؤولية الدول (Add.1-7 و A/CN.4/490). لكنه يرى أنه يتعين أيضا مراعاة أنه ليس بالضرورة أن تؤدي حركة تمرد إلى تكوين حكومة جديدة. ومن الممكن ألا تصبح هذه الحركة سوى مجرد فصيل من الحكومة. ولا يتضمن النص المقدم من المقرر الخاص ("التي تصبح الحكومة الجديدة للدولة") الحالة التي تُمثّل فيها حركة التمرد داخل الحكومة القائمة. وترد أيضا حالة أخرى حينما تراعي الحكومة إلى حد ما تطلعات حركة التمرد عن طريق منحها شكلا من أشكال الاستقلال الذاتي على إقليم ينتمي لهيكل الدولة. وليس من المؤكد أن المادة ١٥ تتناول هذا السيناريو.

٦- وخلص القول، إن السيد هافنر يقبل مبدأ إدراج مادة برقم ١٥ مكررا (تصرفات الأشخاص غير العاملين لحساب الدولة التي اعتمدتها أو اعترفت بها بتلك الدولة لاحقا)، المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول، وإلا فإن مشروع المواد سيظل غير مكتمل، ويوافق على معظم حالات الحذف التي كان قد اقترحها المقرر الخاص - شريطة أن تذكر مشكلة المنظمات الدولية في الشرط الوقائي.

٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) حرص على توضيح نقطتين أثارهما السيد هافنر. أولاها أن المشكلة التي تثيرها المادة ١٣ لا تتمثل في الاقتراح الذي تتضمنه، بل في كونها تتناول عن كثب مشكلة ذات أهمية أكبر بكثير، وهي مسؤولية الدول عن أفعال المنظمات الدولية، وهي بصورة جزئية مشكلة تتعلق بإسناد المسؤولية. وهذه المسألة واسعة النطاق إلى حد أن أفضل الخيارات يتمثل في وضع شرط وقائي، وبالتالي حذف المادة ١٣، إذ إنه ليس من الممكن في الوقت ذاته ذكر مشكلة القول فيما بعد بأنها لن تعالج. وكما قال السيد هافنر، فإنها مسألة في غاية الدقة بحيث يتعين أن تخصص لها معاملة خاصة.

٨- وفيما يتعلق، في المقام الثاني، بالحالات التي تتضمن فيها حركة تمرد إلى حكومة معدلة، فإن نص المادة ١٣ لا يشمل هذه الحالة. ولا تنطبق القاعدة إلا عندما تتمكن حركة تمردية من أن تحل محل الحكومة القائمة. وهي قاعدة استثنائية يأمل المقرر الخاص في توسيعها. وأضاف قائلا إن الحكومة التي لم تهزمها حركة تمرد ليس في صالحها الدخول في عملية مصالحة عن طريق القبول بأعضاء من حركة التمرد في داخلها، وإلا فإنه يتعين عليها أن تتحمل مسؤولية الأفعال التي قامت بها حركة التمرد هذه قبل ذلك، وهي غالبا ما تكون أفعالا غير مشروعة بل وربما مناقضة للدستور وللقانون الداخلي. وبالتالي فإنه من الأفضل الالتزام بالنص الحالي وذلك لتجنب إحباط عمل حركات المصالحة التي هي في حد ذاتها حركات مرغوب فيها إلى حد بعيد.

٩- السيد دوغارد قال في معرض حديثه عن المادتين ١٤ و ١٥ إن مسألة حركات التمرد يتعين بحثها في إطار التعليق. وفيما يتعلق بهذه النقطة، قال إن نص المقرر الخاص السابق، السيد آغو^(٥)، نص تجاوزته الأحداث إلى حد ما:

(٥) انظر الجلسة ٢٥٥٤، الحاشية ٥.

فهو لم يأخذ في الاعتبار عملية إنهاء الاستعمار التي بدأت منذ عام ١٩٦٠ وبالرغم من أنه أشار إشارات طفيفة إلى حركات التحرر الوطنية، فإنه لا يحيط إجمالاً إلا بالمراحل الأولية لممارسة الدول المعنية بهذا الأمر.

١٠- وبدأ بالتساؤل عما إذا كانت عبارة "حركة تمرد" لا تزال وجيهة. فالعديد من حركات التحرر تعترض على وصفها بأنها مجرد حركات تمردية. كما تسأل عن إمكانية التمييز حقيقة بين حركات التحرر الوطنية التي تعترف بها المنظمات الإقليمية المختصة والأمم المتحدة والحركات التي لا تتمتع بهذا المركز. إن هذه المسألة تتجاوز المهمة التي أوكلت إلى اللجنة، لكنه ينبغي مع ذلك التفكير في استخدام صيغة أخرى.

١١- وفيما يتعلق بالفقرة ٣ من المادة ١٤ من مشاريع المواد التي اعتمدت في القراءة الأولى، قال إن المقرر الخاص يقترح في الفقرة ٢٧٢ من تقريره الأول حذفها بدعوى أنها تتناول المسؤولية الدولية لحركات التحرر التي ليست، على سبيل الافتراض، دولا. وهكذا فإنه يهدف إلى التمييز بين مسؤولية الدول ومركز الدولة. هذا وقد تجنبت اللجنة بصورة حذرة مسألة الاعتراف بالدول. لكن هل باستطاعتها مواصلة المراوغة في حالة حركات التمرد المعترف بها بصورة جزئية؟ وأورد كمثال على ذلك منظمة التحرير الفلسطينية قبل إعلان مبادئ بشأن الترتيبات المؤقتة للحكم الذاتي، الذي وقعته حكومة إسرائيل ومنظمة التحرير الفلسطينية، ممثلة للشعب الفلسطيني (اتفاقات أوسلو)^(١)، وهي المنظمة التي اعترفت بها أكثر من ٥٠ دولة كممثل لدولة فلسطين. وفي هذا السياق، هل كان من الممكن أن تتحمل منظمة التحرير الفلسطينية مسؤولية فعل غير مشروع بما أنها لم تعد مجرد حركة تمرد؟ ويستمر حاليا النقاش حول هذه المسألة حتى في إطار اتفاقات أوسلو: هل من الممكن حقا تحميل إسرائيل مسؤولية أفعال السلطة الفلسطينية في المناطق الواقعة تحت سيطرتها؟

١٢- وتثير حالة ناميبيا مشكلة أخرى في هذا الصدد، وهي هوية حكومتها بعد إبطال ولايتها: فهل كان الأمر يتعلق بمجلس الأمم المتحدة لناميبيا أو بالحكومة الفعلية لنظام جنوب أفريقيا؟ وفيما يتعلق بما إذا كان من المتعين على اللجنة أن تأخذ في الاعتبار حالات من هذا القبيل، أشار إلى أن اعتبارات من النوع ذاته هي التي أفضت إلى صياغة الفقرة ٤ من المادة ١ من البروتوكول الأول لاتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٧٧، التي تهدف إلى العمل على أن تستفيد حركات التحرر من مزايا القانون الإنساني الدولي، وأن يفرض عليها في الوقت ذاته عدد محدود من المسؤوليات والالتزامات. ولربما كان من الضروري اعتماد نهج مماثل والسعي وراء تسوية مسؤوليات تلك الحركات عن الأفعال غير المشروعة التي ارتكبتها.

١٣- وأخيرا تسأل عن المسؤولية التي قد تتحملها الدولة عن أفعال ارتكبتها حركة تمرد في إقليمها. فقد قال المقرر الخاص في الفقرة ٢٦٣ من تقريره الأول إن هذه الدولة ليست مسؤولة إلا في ظروف جد خاصة كان من المتعين عليها أن تتصرف فيها لمنع الضرر. وهذه الصيغة صيغة جازمة إلى حد ما إذ إن الدولة لا تتحلل من مسؤوليتها إذا فشلت في وضع جد لأنشطة حركة تمرد تعمل في إقليمها ضد دولة أخرى. وقد تستوجب هذه المسألة بحثا أكثر تعمقا.

(٦) A/48/486-S/26560، المرفق؛ انظر الوثائق الرسمية لمجلس الأمن، السنة الثامنة والأربعين، ملحق

تشرين الأول/أكتوبر، تشرين الثاني/نوفمبر وكانون الأول/نوفمبر ١٩٩٣، الوثيقة S/26560.

١٤- السيد براونلي أعرب عن سروره لأن المقرر الخاص حذف بعض أجزاء من النص، لأنه يرى صيغ المقرر الخاص السابق، السيد آغو، كثيرا ما كانت مفرطة في التعقيد ويصعب تطبيقها. وهذا الأمر ينطبق بالخصوص على مبادئ إسناد المسؤولية السلبية. كما أن نص آغو يغفل مسألة إسناد مسؤولية تصرف جهاز غير تابع للدولة. ومن هذا المنطلق، أعطت قضايا عديدة مثل قضية موظفي الولايات المتحدة الدبلوماسيين والقنصلين في طهران مثالا واضحا على هذه المشكلة.

١٥- وأردف السيد براونلي قائلا إنه ليس متيقنا من أن مسؤولية الدولة لا تستتبع عن أفعال حركات التمرد. ففي رأيه، أنه مهما كان المبدأ المعتمد، ومهما كان الاستثناء الذي من الممكن أن يُنص عليه كمبدأ سلبى، لا يجب أن يترك أي مجال للشك بشأن استمرارية القواعد الأولية. وينبغي أيضا أن يُحدد في التعليق على الفقرة ٣ بأن الأحكام التي تنص على الإسناد العام تنطبق دون الإخلال بالقواعد الأولية الخاصة، لا سيما حينما تتضمن هذه القواعد التزامات تترتب عليها نتائج. وبعبارة أخرى، لا يجوز للدولة أن تستند بصورة تلقائية إلى حجة القلاقل المدنية لكي تتخلص من أحد التزاماتها. والواقع أن هذا المشروع يكرس مبدأ التخصيص، فضلا عن الشرط الوقائي المتعلق بالمنظمات الدولية، لكنه ينبغي أن ينص أيضا على وضع شرط وقائي بشأن محتوى القواعد الأولية الخاصة في الحكم المتعلق بحركات التمرد.

١٦- السيد سيما رد على السيد دوغارد الذي استفسر عن عبارة "حركة التمرد" وعن ظاهرة حركات التحرر الوطني، فقال إن عبارة "حركة التمرد" مضى عليها الزمن ولكن عبارة "حركة التحرر الوطني" أحدث منها بقليل. وإذا ما تم النظر من جهة في الحالات المشار إليها في المادة ١٥، ومن جهة أخرى في الأحداث التي تشهدها كوسوفو والكونغو، ليس أمامنا إلا توخي الحذر قبل الاستنتاج بأن الأمر يتعلق بأنشطة تنفذها حركات تحرر وطني. وعليه يجب عدم التسرع في حذف المصطلحات القائمة.

١٧- السيد هافنر أعرب عن تأييده للملاحظات التي أبداه السيد سيما بشأن المصطلح التقليدي "حركة التمرد".

١٨- وعودا على إحدى المسائل التي أثارها المقرر الخاص والمتعلقة بالجزء التالي من الجملة "تتمكن من أن تصبح الحكومة الجديدة"، فإن الفرضية المتعلقة بحصول اضطرابات مدنية في الدولة، وبإجراء انتخابات يقترح فيها ٨٠ في المائة من الناخبين من أجل تشكيل حكومة تمثل حركة التمرد، تدعو حكما إلى التساؤل عما إذا كان يجب الاستنتاج بأن الحكومة الجديدة المنتخبة تتحمل مسؤولية الأفعال السابقة التي صدرت عن حركة التمرد. ويعد تحديد مدى هذه المسؤولية أمرا غاية في الصعوبة.

١٩- السيد بنونه قال إن لجنة القانون الدولي ينبغي ألا تشغل نفسها في نقاش ظاهرة حركات التحرر الوطني، وحركات التمرد وغيرها من الحركات، لأن ذلك لا يقع في نطاق ولايتها. فكما ذكرت محكمة العدل الدولية في الفتوى التي أصدرتها في قضية ناميبيا، فإن المسؤولية الدولية ترتبط بالوجود الفعلي للسلطة الحاكمة لا بشرعيتها. وعليه، ينبغي التثبت مما إذا كانت الدولة تمارس سلطة فعلية على إقليم ما، إذ إنها والحال هذه تكون مسؤولة عما يجري فيه. ولكن إذا ما سُلت السلطة الفعلية، في حالة ما إذا فقدت السلطات المركزية مثلا سيطرتها على منطقة ما، وأصبحت لدى حركة التمرد سلطة أمر واقع عليها وبصفتها هذه اضطلمت بمسؤوليات حكومية، فإن هذه الحركة تتحمل المسؤولية الدولية نيابة عن الحكومة. وهنا تكمن مشكلة توارث المسؤولية.

٢٠- وبصفة أشمل، يجب على اللجنة ألا تبحث من جديد في كل شيء في القراءة الثانية. وعليها الاكتفاء بإعادة بحث النقاط التي تنطوي على إشكاليات والنظر في التعديلات المقترح إدخالها على مشاريع المواد مما يعكس بوضوح القانون الدولي الوضعي الحالي.

٢١- السيد كاباتسي قال إنه يوافق السيد بنونه بأن اللجنة ستواجه مصاعب جسيمة من جراء تصديدها لمشكلة مركز حركات التمرد.

٢٢- ووافق على فكرة دمج المادتين ١٤ و ١٥ في مادة واحدة، على ألا يكون أيضاً للحالة الواضحة المشار إليها في هاتين المادتين أي مجال لتفسير آخر. إذ إن السيناريوهات، كما قال السيد هافنر، متعددة جداً؛ فيمكن أن تصبح حركة التمرد عضواً من أعضاء الحكومة القديمة؛ كما يمكن أن تسمح لها الحكومة بحكم جزء من الإقليم؛ ويمكن لفصائل من الحكومة أن تساند حركات التمرد، وما إلى ذلك. والتغاضي عن جميع هذه الاحتمالات بذريعة الرغبة في عدم عرقلة تحقيق المصالحة لهو أمر يميل إلى التبسيط المفرط. فثمة حالات معقدة تظهر كل يوم في العالم، بما في ذلك ما يحدث في الوقت الراهن، إذ إن الدولة كثيراً ما تشارك بشكل أو بآخر في أعمال حركات التمرد. وعليها إذا أن تتحمل جزءاً من المسؤولية، لا سيما إذا ما ألحق الضرر ببلدان ثالثة. وهذه المسألة مهمة لدرجة أنه لا يجوز إهمالها. ومن الأفضل تسوية مسألة التفسيرات المختلفة للحالة المشار إليها في المادتين ١٤ و ١٥، حتى إذا لزم الأمر وضع مادة منفصلة.

٢٣- السيد ميليسكانو أعرب عن تأييده لموقف السيد بنونه. وبغية تسوية قضية حركات التمرد، يجب على اللجنة أن تعين لنطاق المسؤولية حدين. ويتمثل الحد الأعلى في الحالة التي تصبح فيها حركة التمرد هي الحكومة الجديدة في الدولة. وحددت الفقرة ١ من المادة ١٥ هذا الاحتمال بالطريقة المناسبة. أما الحد الأدنى، فإنه يشتمل على المسؤولية العامة للدولة عن كل ما يجري على أراضيها. وبين هذين الحدين، يسهل على المرء أن يتصور وجود حالات متوسطة متعددة ومتميزة الخصائص.

٢٤- وتابع قائلاً إنه من الخطأ أن تنخرط اللجنة في نقاش، قد يكون عقيماً، بشأن مركز حركات التمرد. والبحث عن توضيح هذه الحالة انطلاقاً من وجهة النظر هذه ليس بالبحث الملائم. ومن الممكن أن تقدم في التعليق الذي ينبغي عندئذ تزويده بالإيضاحات لمختلف أشكال حركات التمرد وشتى أهدافها. وعلى أي حال، ينبغي أن يستند التحليل إلى مبدأ الوجود الفعلي بدلاً من مبدأ الشرعية. وأورد السيد ميليسكانو كمثال على ذلك منظمة التحرير الفلسطينية التي تمارس بعض المهام التي تضطلع بها الدولة في حين أن إسرائيل هي التي تمارس المهام الأخرى.

٢٥- السيد ميكولكا أعرب عن اقتناعه بما ذهب إليه السيد دوغارد من أنه يجب التفكير في مصطلح "حركة التمرد". إذ إنه مضى على وضع مشروع المواد ٢٠ سنة وتبدو مصطلحاته قديمة بعض الشيء. وتسوغ الحالات الجديدة التي برزت منذ ذلك الحين تقييم المظهر القانوني الذي تتسم به حركات التمرد من زوايا جديدة وتكييف المشروع بطريقة أكثر حداثة.

٢٦- وقال السيد ميكولكا إنه متفق من حيث المبدأ مع السيد براونلي. فإذا كانت حركة التمرد تتحمل هي نفسها المسؤولية عن الأفعال التي تحدث على أراضي الدولة، فإن هذا لا يعني بالضرورة إعفاء هذه الدولة من مسؤوليتها

الدولية. غير أن الفقرة ١ من المادة ١٥ المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول لا تتوخى هذه النتيجة. فهي تنص فعلياً في واقع الأمر على أن التصرف الذي يصدر عن أحد أجهزة حركة التمرد "لا يعتبر فعلاً صادراً عن هذه الدولة"، الأمر الذي يعني أن الدولة لا تتحمل هي نفسها مسؤولية عدم تنفيذ الالتزامات الدولية. ويتسم التعليق على هذه المادة بغاية الوجاهة، ولكن يجب ألا يتعارض مع ما تنص عليه المادة ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً).

٢٧- وأشار إلى أن السيد هافنر كان على حق في لفت الانتباه إلى مسألة حركة التمرد التي تصبح الحكومة الجديدة في الدولة. وتساءل عن الحالات الملموسة التي يجوز فيها القول فعلياً إن حركة تمرد أصبحت حكومة جديدة. ويمكن التصور أن قسماً واحداً فقط من الحركة تمكن من الوصول إلى السلطة. وهذه ناحية تستحق قدراً كبيراً من البحث. ومن جهة أخرى ربما يكون من غير المجدي الإشارة إليها في المادة ١٥ لأن المادة ١٥ مكرراً تعالج هذه المسألة أيضاً.

٢٨- واستفسر السيد ميكلوكا بعد ذلك عن الإحالة إلى المواد ٥ و ٧ و ٨ و ٩ و ١٥ مكرراً الواردة في الفقرة ١ (ب) من المادة ١٥، المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول، وهو الأمر الذي يبدو أنه غير ذي صلة بالموضوع. فعلى سبيل المثال، هل يمكن حقاً القول، كما تشير إلى ذلك المادة ٧ (تحميل الدولة تصرفات كيانات أخرى مخولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية)، إن تصرفاً صادراً عن أحد أجهزة حركة التمرد هو تصرف للكيان المخول بممارسة اختصاصات السلطة العامة؟ وهل يمكن القول إن أحد أجهزة حركة التمرد يعمل "إما بتوجيهات من الدولة أو تحت إدارتها أو سيطرتها" على النحو المنصوص عليه في المادة ٨؟ وفيما يتعلق بالحكم الأخير، يمكن أيضاً التصور أن حركة التمرد تعمل بتحريض من دولة أخرى. وبناء على ذلك، فإن الإشارة إلى هذا الأمر غير مناسبة.

٢٩- السيد إيكونوميدس لاحظ أن المادة ١٥ تتناول بصورة ملائمة حالة الحركة التمردية التي أصبحت حكومة جديدة. لكنها لا تذكر الوضعية القانونية التي تسود أثناء عملية التمرد ذاتها. والسؤال المطروح فعلاً هو معرفة الجهة المسؤولة عن الأفعال غير المشروعة، أي الدولة أم حركة التمرد، في انتظار أن تتولى هذه الحركة مقاليد السلطة إذا تمكنت من ذلك. وللإجابة على هذا السؤال، يتعين الاستناد إلى مبدأ النفاذ الفعلي، كما أوضح ذلك السيد بنونه، أي تقييم مدى حقيقة انتقال سلطة أجهزة الدولة إلى أجهزة الحركة التمردية. ومما لا شك فيه أن صفة "قائمة" التي ترد في الجملة الأولى من الفقرة ١ من هذه المادة تشير فضلاً عن ذلك إلى مفهوم النفاذ الفعلي هذا.

٣٠- وتابع قائلاً إنه يمكن للجنة أن تعتمد حكماً تفسيرياً يبعد عن نطاق مشروع المواد المسؤولية الدولية لحركات التمرد. هذا ولا ينبغي لها أن تتغافل عن معالجة مسألة مسؤولية الدولة، التي هي موضوعها بطبيعة الحال. وفي الحالة الانتقالية التي ذكرها السيد إيكونوميدس في بداية كلمته، تظل الدولة مع ذلك مسؤولة عن سلبيتها، وعن إخلالها بمسؤولياتها الدولية. وينص القانون التقليدي على أن تتحمل الدولة دائماً مسؤوليتها دولياً عما يجري فوق أراضيها. وهكذا، وحتى وإن كانت المسؤولية عن الأحداث تقع على كاهل حركة تمرد، فإن الدولة بالتالي مسؤولة على الأقل، أثناء الصراع ذاته، عن تقصيرها هذا.

٣١- السيد آدو قال إنه ليس من الممكن عدم تناول الشكل القانوني لحركة التمرد في مشروع المواد هذا. والفقرة ١ من المادة ١٥ تقدم دليلاً مفاده أنه على أي حال تكون حركة التمرد أو تكون الدولة مسؤولة عما يجري فوق أراضيها، ولكن كما ذكر ذلك من قبل متحدثون عديدون، فإن المشكلة القانونية الحقيقية تطرح عندما تصبح حركة التمرد هي

الحكومة الجديدة للدولة. ومن الأمثلة التاريخية في هذا الصدد ناميبيا وعلاقتها مع جنوب أفريقيا: فهل يمكن التأكيد أن على الدولة الناميبية الجديدة أن تتحمل مسؤولية أفعال جنوب أفريقيا؟ ولا تسمح المادة ١٥ بالإجابة على هذا السؤال.

٣٢- السيد غالتسكي قال إنه يرى هو أيضا أنه ينبغي أن يدرج في هذا المشروع نص مثل المادة ١٥ لمعالجة حركات التمرد. ومن الممكن بالتأكيد مناقشة خاصية صفة "التمرد"، غير أن هذه هي الصيغة الوحيدة المستعملة حتى الآن. وأوضح أن المادة ١٥ تنص بصورة عامة على أن تصرف حركة التمرد لا يعتبر فعلا من أفعال الدولة، مضيفة ('ما لم...') أنه من الممكن أن يكون كذلك في ظروف معينة. والحال هذه، فإننا نعلم، وسبق أن قلنا إن الحركة التمردية يمكن أن تصبح فسي الحقيقة مسؤولة عن الأحداث التي تقع على أراضي الدولة. ولذلك فإن المسألة تكمن في الفصل بين مجالي المسؤولية.

٣٣- وتابع قائلا إنه يتعين بصورة أخص معرفة الطرف الذي من الممكن أن يعزى فيه تصرف حركة التمرد بأثر رجعي إلى الدولة التي تنشأ نتيجة لعمل هذه الحركة. وبطبيعة الحال، فإن الدولة مسؤولة عن الأحداث التي تقع فوق أراضيها، لكن هل يجب أن تكون مسؤولة عن هذه الأحداث بكاملها؟ ثم ما القول فيما يتعلق بمسؤولية حركة التمرد التي تتولى بصفتها تلك مقاليد السلطة؟ وعلى وجه التحديد، هل من المتعين أن يتحمل فصيل حركة التمرد الذي يصل إلى سدة الحكم المسؤولية عن أفعال الطرف الآخر من الحركة؟

٣٤- وكان السيد ميكلوكا على حق عند الإشارة إلى المشكلة التي نشأت عن الإحالة في الفقرة ١ (ب) إلى المواد ٥ و٧ و٨ و٩ و١٥ مكررا، في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول. وشرح سبب ذلك بالتفصيل. وقال إن الحل ربما يكمن في جعل مثل هذه الإشارات أكثر وضوحا، لا سيما فيما يتعلق بالمواد ٧ و٨ و٩.

٣٥- واستدرك السيد غالتسكي قائلا إنه يرى أنه يتعين تسوية مشكلة مسؤولية حركات التمرد بالاستناد إلى ممارسات الدول. وهذه الممارسات تتطوي على حالات جد متباينة، ومتعددة، والعديد من الحالات المتشابهة، والكثير من الأمثلة لحالات غامضة. ولذلك فإنه ينصح بصياغة المادة ١٥ بعبارات عامة قدر الإمكان، كما هي مصاغة بالفعل. وذكر في خاتمة بيانه أنه من الممكن أن يؤدي المزيد من التفصيل إلى الإطناب واعتماد نهج يمكن أن نسميه نهجا تجميلا.

٣٦- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يتفق إلى حد بعيد مع السيد بنونه والسيد ميليسكانو فيما يتعلق بالصياغة العامة للمادة ١٥. وأولى الأشياء التي يحرص على التذكير بها هي أن هذه المادة تتدرج في إشكالية إسناد المسؤولية، وليس في إشكالية القواعد الأولية التي انتهكتها أو لم تنتهكها الدولة أو حركة التمرد. وذكر أنه يتعين القبول، كما أشير إلى ذلك بأن ذلك الأمر ليس مما يفصح عنه النص المعتمد في القراءة الأولى بوضوح كامل.

٣٧- وتابع قائلا إن السيد ميكلوكا ذكر أن حركة التمرد، من حيث المبدأ، لا يمكن اعتبارها جهازا من أجهزة الدولة، وهذا بالطبع أمر غني عن البيان. بيد أن الحالة التي أثرت في الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٨، والمتعلقة بممارسة مجموعة من الأشخاص بالفعل اختصاصات السلطة الحكومية في حالة غياب السلطات الرسمية، حكم سيتعين دون شك الرجوع إليه. وبصورة عامة، فإن الهدف من المادة ١٥ هو وضع كل ما يمكن أن ينسب إلى الدولة بموجب

القانون الدولي تحت غطاء مشروع المواد هذا. وفيما يتعلق بمعرفة إن كانت هذه الدولة تفي بالتزاماتها الدولية أو تخل بها، ذكر أنها مسألة مختلفة تماما.

٣٨- وواصل قائلا إنه ينبغي للجنة، كما أوصى بذلك السيد بنونه، أن تتفادى التوسع في موضوع الوضعية القانونية لـ "حركات التمرد". وأوضح أن البعض من هذه الحركات، ومنها حركات التحرر الوطنية على سبيل المثال، يمكن أن تكون عليها التزامات أكبر بموجب القانون الدولي، وذلك بموجب البروتوكولين الإضافيين الملحقين باتفاقيات جنيف المؤرخة في ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩ على سبيل المثال. لكن يتعلق الأمر هنا مرة أخرى فقط بمشكلة إسناد المسؤولية إلى الدولة. وليست مسؤولية حركات التمرد هي موضوع البحث هنا. ومضى قائلا إن بعض الأعضاء شكك في مسألة تقاسم المسؤولية الدولية أثناء عملية التمرد. وذكر أنه من الممكن بالطبع اعتبار أن زعماء حركات التمرد يتحملون المسؤولية من منظور القانون الإنساني أو حقوق الإنسان على سبيل المثال. ويلاحظ علاوة على ذلك داخل لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان نزوع نحو التأكيد على طابع الحجية المطلقة تجاه الكافة للأحكام في هذين المجالين من القانون. أما فيما يخص لجنة القانون الدولي، فإن الأمر لا يتعلق بمسؤولية حركة التمرد، ولكن بمسؤولية الدولة. وبالنظر إلى ذلك، ليس من الممكن القول بأن الدولة هي المسؤولة عن الأفعال المرتكبة أثناء التمرد، إذا لم تكن ثمة أسباب أخرى تدعو إلى نسبتها إليها. ثم قال إن الأمور قد اتضحت هنا تماما فيما يبدو.

٣٩- واستطرد قائلا إنه يوجه الانتباه إلى مشكلة جوهرية تتعلق بالنهج، وهو ما ينم عنه إلى حد ما الطابع غير العادي للمادة ١٥ قيد البحث. وأوضح أن هذه المادة تنص فعلا على أن الأفعال التي ليس من الممكن نسبها إلى الدولة وقت ارتكابها فإنها تسبب إليها لاحقا على إثر حادث يقع فيما بعد، أي نجاح حركة التمرد في الاستيلاء على الحكم. وتنص المادة ١٥ مكررا وبالطريقة نفسها على أن الدولة "تتبنى" تصرف كيان لم يكن منتميا إليها. ثم قال إن هذه هي في حقيقة الأمر حالة الخلافة، مع وجود خاصية مفادها أن الأمر يتعلق بخلافة فعلية وليس بخلافة قانونية. وعلاوة على ذلك، فإن الاجتهاد القضائي يؤكد هذه الحالة إلى حد بعيد، رغم أنها تبدو حالة غير عادية، وكل ما تفعله اللجنة هو تدوين الممارسة. ويبدو أن المادة بنصها المعتمد في القراءة الأولى قد حظيت فعلا بقبول حسن لدى الدول.

٤٠- وتناول المادة ١٥ مكررا فقال إنها تقدم مخرجا من هذه الحالة الشاذة: أي أن الحكومة الجديدة ليست ملزمة بقبول المسؤولية عن أفعال حركة التمرد التي أتت بها إلى السلطة، بل لها فقط الاختيار في ذلك. لكن المادة ١٥ تنص على أنها ملزمة بذلك. ويسوق السيد كروفورد في هذا الصدد حالة ناميبيا أثناء حصولها على الاستقلال، وهي التي لم تتبن فقط تصرفات المنظمة الشعبية لأفريقيا الجنوبية الغربية، بل أيضا أفعال جنوب أفريقيا التي كانت تفرض على هذا البلد نظام الأمر الواقع، وهو نظام غير شرعي بموجب القانون الدولي. وذكر أنها لم تكن ملزمة بفعل ذلك، وليس من الممكن أن تلزمها به المادة ١٥ مكررا.

٤١- وقال إن هناك مسألة ذات طابع خاص آخذة في الظهور علما بأنها هامة: ما الذي سيحدث إذا لجأت حركة التمرد إلى إجراء انتخابات وإلى إرساء حكومة تضم ممثلين؟ وأضاف قائلا إنه عندما يتم الاستيلاء على السلطة بقوة السلاح، فإنه يمكن الافتراض أن ثمة على الأقل استمرارية من حيث الأشخاص، أما إذا أجريت انتخابات، فإنه تنشأ حالة جديدة، مع انقطاع العلاقة السببية بالنسبة للحالة السابقة. ونظرا لأهمية هذه النقطة الفقهية، فإن المقرر الخاص

يوصي بعدم تجاوز النص المقترح حاليا في المادة ١٥، وهو النص القائم على الممارسة الحالية وعلى سوابق عديدة. ثم قال إنه من الممكن بطبيعة الحال تحسين صياغة النص، لكنه سيكون من المستحيل تغطية جميع الحالات الممكنة. وقال في خاتمة بيانه إن المادة ١٥ مكررا وضعت من أجل حل الحالات القصوى.

٤٢- السيد هي قال إنه يرفض التقليل من أهمية لفظة "التمرد". وأوضح أنه يتعين تفادي محاولة دراسة الجوانب السياسية لحركات التمرد. أما فيما يتعلق بمشكلة إسناد المسؤوليات إلى هذه الحركات، فإن بعض المتكلمين أصابوا عندما لاحظوا أنها مشكلة من غير الممكن عدم التطرق إليها في مشروع المواد هذا، عندما لا يتعلق الأمر سوى بضرورة وضع خط فاصل بين مسؤولية حركات التمرد ومسؤولية الدولة. وذكر أنه ينبغي لهذا السبب أن تكون صيغة النص الجاري إعداده صيغة عامة جدا. ويجب أن تكون عباراته فضفاضة إلى درجة أنه قد يتعين صياغته في مادتين تغطيان جميع الحالات.

٤٣- السيد آدو قال إن مجموعة المواد التي هي قيد الدراسة تتناول بشكل أساسي الحالات التي لا يمكن فيها إسناد تصرف غير مشروع إلى دولة ما (المواد ١١-١٤). ومنطقيا، ليس من الضروري التساؤل في نطاق هذا الموضوع عن التصرفات التي لا يمكن إسنادها إلى دولة.

٤٤- وقال إن المادة ٩ تتناول مسألة عزو تصرفات إلى الحكومة قامت بها هيئات وضعتها تحت تصرفها حكومة أخرى أو منظمة دولية. وقد أصاب المقرر الخاص عين الصواب بإبقائه على المادة وحذفه الإشارة إلى المنظمات الدولية، التي تستحق أن تعالج بالتفصيل وعلى حدة.

٤٥- وتنص المادة ١١ (تصرف الأشخاص الذين لا يعملون لحساب الدولة) على أن تصرف الأشخاص أو مجموعات الأشخاص الذين لا يعملون لحساب دولة ما لا يمكن اعتباره تصرفا صادرا عن الدولة بموجب القانون الدولي. وهذا أمر بديهي، وكما أشارت الولايات المتحدة الأمريكية إلى ذلك في تعليقاتها بشأن المادة ٨، في التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات بشأن مسؤولية الدول (A/CN.4/488 وAdd.1-3)، فإن هذا الحكم لا يضيف شيئا إلى مشروع المواد. ولذا فإن من الأفضل حذفه كما أوصى بذلك المقرر الخاص.

٤٦- وكذلك المادة ١٢ (تصرفات أجهزة دولة أخرى) لا تضيف شيئا لأنها تقتصر على إعادة تأكيد مبدأ الإسناد، وينبغي حذفها كذلك. أما المادة ١٣، فإن المقرر الخاص قدم حججا مقنعة لحذفها أيضا. وأخيرا أعرب السيد آدو عن موافقته على جمع المبادئ الأساسية المنصوص عليها في الفقرة ١ من المادة ١٤ وفي الفقرتين ١ و٢ من المادة ١٥ في مادة واحدة.

٤٧- وخلاصة القول إن السيد آدو يوافق بدوره على إعادة مشاريع المواد ٩ ومن ١١ إلى ١٥ مكررا، إلى لجنة الصياغة، بالصيغة التي اقترحها المقرر الخاص.

٤٨- السيد بيليه قال إنه يوافق على عدد من إجراءات التبسيط والحذف التي اقترحها المقرر الخاص، ولكنه يعتقد أن المقرر الخاص بالغ في بعض الحالات.

٤٩- وفيما يتعلق بالمادتين ٩ و١٣، يوافق السيد بيليه على حذف الإشارة إلى المنظمات الدولية، ولكنه ارتأى ضرورة إضافة حكم صريح ينص على أن المشروع لا يتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية ولا بمسؤولية الدول المترتبة على علاقاتها مع المنظمات الدولية. ويمكن إدراج هذا الحكم في المادة ١، التي طلب السيد بيليه أن تستعرضها لجنة الصياغة في نفس الوقت مع المادتين ٩ و١٣.

٥٠- وعاد السيد بيليه إلى تناول المادة ٩ فقال إنه يعترف بأن هذه المادة تعالج على النحو المناسب المشكلة التي تتناولها، وهي التصرف الصادر عن هيئة وضعت تحت تصرف دولة من قبل دولة أخرى. وأعرب عن أسفه لأن هذه المادة لا تتطرق إلى الحالة الأكثر شيوعاً التي تمثل فيها دولة دولة أخرى: فسويسرا مثلاً تضطلع بعدد من الخدمات العامة لحساب ليختنشتاين، كما تفعل إيطاليا نفس الشيء بالنسبة لسان مارينو، وفرنسا بالنسبة لموناكو. وفي هذه الحالة ليس من المؤكد أن نستطيع الاكتفاء بالقول بأن دولة ما تضع مرافق عامة معينة تحت تصرف دولة أخرى. والمشكلة في الحقيقة تتعلق بالتمثيل الجزئي للدولة. فينبغي إذن إكمال المادة ٩، سواء بتعديل صيغتها للدلالة على أن هذه الحالة أخذت بعين الاعتبار بالفعل، أو بإضافة فقرة ثانية إلى المادة ٩، أو بصياغة مادة جديدة. ومن المستصوب كذلك أن يبين في التعليق ما إذا كانت المسؤولية في مثل هذه الحالة تقع على عاتق الدولة الممثلة أو الدولة الممثلة، وما هي النتائج المترتبة على العلاقات فيما بينهما، أي ما إذا كان بوسع الدولة الممثلة إلقاء التبعة على الدولة الممثلة أو العكس.

٥١- وفيما يتعلق بالمادة ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز عملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها)، التي اقترحها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول، قال السيد بيليه إنه يوافق على شطب الإشارة إلى الكيانات الإقليمية، بشرط أن يعاد إدراجها في المادة ١. وبالمقابل قال إنه ليس مقتنعاً باستصواب استبدال كلمة "compétence" (اختصاص) بكلمة "pouvoir" (سلطة). وقال إن كلمة "compétence" (اختصاص) هي المصطلح المناسب بالفرنسية، إذ إن الاختصاص يعرف عادة بأنه السلطة التي يحددها القانون، أما كلمة السلطة بحد ذاتها فهي مجرد أمر واقع.

٥٢- والحجة التي يسوقها المقرر الخاص لحذف المادتين ١١ و١٢ - وهي أنهما تنطويان على أحكام إسناد سلبي - ليست كافية بالنظر إلى فائدة الإيضاحات التي تضيفها المادتان. وإذا كان حذف المادة ١١ له ما يبرره، نظراً لأن هذه المادة تقتصر على تأكيد أحكام المواد ٥ (تحميل الدولة تصرفات أجهزتها) و٧ و٨ بصورة سلبية، فإن ذلك لا ينطبق على المادة ١٢. وتعليق المقرر الخاص في هذا الصدد (الفقرات ٢٤٦-٢٥٢ من التقرير) يدل على أن مكان وقوع الفعل غير المشروع له أثر على تحديد المسؤولية. غير أن المقرر الخاص لا يستخلص من ذلك أية نتيجة. ولعله ينبغي للمقرر الخاص صياغة مشروع مادة لحل هذه المشكلة. وأضاف قائلاً إن المادة ١٥ الجديدة، التي اقترحها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول، موضوع بصيغة النفي، رغم أنها كان يمكن أن تصاغ كما يلي: "تتحمل الدولة المسؤولية في حالة انتصار حركة التمرد"، ولو صيغت كذلك لكانت أكثر اتساقاً. وهذه المادة الجديدة أنسب بصفة عامة من المادتين ١٤ و١٥، بالصيغة المعتمدة في القراءة الأولى، إلا أنها تثير بعض المشاكل. فقد أشار المقرر الخاص بنفسه (الفقرة ٢٧١) إلى أنه من الصعب على ما يبدو اعتبار حركات التحرير الوطني كحركات تمرد. غير أن المقرر الخاص لم يستبق غير عبارة "حركة تمرد"، بدعوى أن نفس الأحكام تنطبق على الحركتين. وقال السيد بيليه إنه يوافق على ذلك، غير أن عبارة "حركة التمرد" لها دلالة سلبية

بينما عبارة "حركة التحرير الوطني" ذات دلالة إيجابية. وهو يقترح بالتالي تعديل صياغة المادة ١٥ الجديدة بإضافة "حركة تحرير وطني" أو قبل "حركة تمرد".

٥٣- ومن ناحية أخرى ليس من الضروري الإشارة تحديدا إلى أن هذه الحركات تنشأ لمعارضة الدولة أو حكومتها، فهذا أمر بديهي. فضلا عن ذلك ينبغي التفكير في النتائج التي تترتب على الاعتراف بحركة تحرير وطنية أو بحركة تمرد فيما يتعلق بتنفيذ مسؤولية الدولة. ويمكن النظر في هذه المسألة في إطار الباب الثاني من مشروع المواد. ويحتمل أن يتعلق الأمر بمشكلة النظام القانوني لمسؤولية حركات التمرد، لا بنظام مسؤولية الدول.

٥٤- وأشار إلى أن مشاريع المواد ينبغي أن تتناول أيضا مسألة تعيين مواقع الأفعال، التي سيط السيد بنونه عليها الضوء بحق، استنادا إلى مثال ناميبيا. والحالة المعنية هي الحالة التي تمارس فيها دولة سلطة فعلية على إقليم، وتكون بالتالي مسؤولة من حيث المبدأ عما يحدث في ذلك الإقليم، إلا في ظروف استثنائية، ويمكن التساؤل عما إذا كانت مشاريع المواد هذه تأخذ هذا المبدأ الأساسي بعين الاعتبار.

٥٥- وهناك مشكلة أخرى ناتجة عن حذف الشروط الوقائية التي كان منصوصا عليها في الفقرة ٢ من المادة ١٤ والجملة الثانية من الفقرة ١ من المادة ١٥، المعتمدتين في القراءة الأولى. وقال السيد بيليه إن مشروع المادة ١٥ مكررا، الذي يؤيده لا يغني عن هذه الشروط الوقائية. وبالتالي، يرى إضافة فقرة ثانية إلى المادة ١٥ مكررا (أو مادة جديدة تحت الرقم ١٥ ثالثا) تبين أن أي حكم يعفي دولة من مسؤوليتها الدولية ينطبق دون إخلال على مسؤولية الدولة عن الأفعال المتعلقة بحروب التحرير الوطنية أو بحركات التمرد، في حالة استيفاء الشروط المنصوص عليها في المواد من ٥ إلى ١٨. وتقع هذه الفكرة في صميم قانون المسؤولية بالنسبة لأفعال حركات التمرد التي توجد بشأنها مجموعة من القواعد المعمقة للغاية تتم عن الحرص على تحميل الدولة أقصى حد من المسؤولية. وأهم ما في الأمر هو القول بأنه حتى في حالة الحرب أو التمرد، لا تتحمل الدولة قدرا أقل من المسؤولية، إلا إذا بذلت كل ما في وسعها للحيلولة دون وقوع الضرر المعني. وقال إن حذف الشروط الوقائية سوف يحجب هذه الفكرة. وأخيرا قال إن الممثل الخاص قد ارتكب فيما يبدو خطأ طفيفا عندما قال، في معرض محاولته لإبراز الطابع الفريد للمادة ١٥، إن هذا الحكم هو الوحيد الذي يثبت المسؤولية بأثر رجعي، مع أن ذلك ينطبق أيضا على المادتين ٢١ (انتهاك التزام دولي يتطلب تحقيق نتيجة محددة) و ٢٢ (استنفاد سبل الانتصاف المحلية)، وينطبق بصورة خاصة على المادة ٢٦ (وقت وقوع انتهاك التزام دولي يمنع وقوع حدث معين ومدى امتداد هذا الوقت).

٥٦- وخلص السيد بيليه إلى أنه ينبغي عموما إعادة المواد التي هي قيد النظر إلى لجنة الصياغة.

٥٧- السيد بنونه قال إنه يشك في أن المادة ١٥ مكررا تثبت أو تهدف إلى إثبات المسؤولية بأثر رجعي. وقال إن هذا الحكم الذي يجد فيه دواعي للحفاظ ينبغي أن يبين أن اعتراف الدولة في وقت لاحق بتصرف حركة تمرد يشكل عنصر إثبات وليس عنصر إسناد. والمسؤولية تقع على عاتق الدولة ليس وقت اعترافها بالأفعال، ولكن وقت ارتكابها لها. وبعبارة أخرى تعزى الأفعال إلى الدولة وقت وقوعها، ويشكل اعتراف الدولة بها في وقت لاحق الدليل على هذا الإسناد.

٥٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال، ردا على ملاحظات السيد بيليه بخصوص مسألة تمثيل الدول المنصوص عليها في المادة ٩، إن الأمر لا يتعلق فقط بمشكلة إسناد. ومسألة التمثيل هذه تؤثر في الواقع مجموعة كبيرة من المشاكل المتعلقة بالأفعال المشتركة للدول، التي تندرج أيضا في الفصل الرابع (اشتراك دولة في فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولة أخرى) من الباب الأول من مشروع المواد. ولذلك ينبغي معالجتها في هذا السياق،

أما المادة ٩ فإنها لا تتناول إلا جانباً محدداً هو الإسناد. ويمكن للجنة أن تعود إلى المسألة في إطار المناقشة بشأن الفصل الرابع.

٥٩- وأضاف أنه لا مانع من الاحتفاظ بكلمة "compétence" (الاختصاص) في النص الفرنسي للمادة ١٠.

٦٠- وفيما يتعلق بصيغة النفي التي صيغت بها المادة ١٥، أشار المقرر الخاص إلى أنه اقترح فقط تفادي صيغة النفي في المواد المتعلقة بالإسناد، إلا إذا كانت تشكل استثناء من الحالة العادية. وأعرب عن رأيه بأن حركات التمرد، بمعناها الوارد في المادة ١٥، تشكل استثناء بالفعل. وعلى أي حال، ينبغي للجنة الصياغة أن تستعرض بالتفصيل مختلف المسائل المثارة، في ضوء المناقشات الهامة جداً التي جرت بشأن حركات التمرد.

٦١- ومن الأسباب الرئيسية التي تجعل المقرر الخاص يفضل صيغة النفي قبوله إدخال مفهوم الكيان الحكومي الإقليمي في المادة ٥، وكون بعض حركات التمرد المستقرة في إقليم معين تشكل في بعض الأحيان كيانات حكومية إقليمية. بيد أنه ينبغي إفراح المجال لاستثناء بالنسبة لحركات التمرد المنشأة لمعارضة دولة ما أو حكومتها. وقال إنه لا يوجد أي تعريف للكيانات الحكومية الإقليمية في المواد التي تم اعتمادها في القراءة الأولى، ولا يوجد أي تحليل متعمق لهذه المفاهيم في التعليق. ولذلك من المرجح أن صيغة المادة ٥ سيكون لها أثر على صيغة المادة ١٥. أما المسائل الأخرى التي تطرق إليها السيد بيليه، فبوسع لجنة الصياغة أن تحلها.

٦٢- وفيما يتعلق بالنقطة التي أثارها السيد بنونه، قال المقرر الخاص إنه يعترف بأن المادة ١٥ مكرراً يمكن أن تغطي عدداً من الحالات المختلفة: فيمكن للدولة أن تعترف بأن العمل صادر عنها، ولكنها يمكن أيضاً أن تقر بحرية الموافقة على تصرف غير منسوب إليها. وذلك بصورة خاصة في الحالة التي تكون فيها الدولة غير موجودة وقت وقوع الفعل أو لم تكن تمارس سيادتها الإقليمية على المنطقة التي وقعت فيها تلك الأفعال. بيد أنه من المفيد وجود حكم عام يشمل عدداً من الحالات ويتيح قدراً من المرونة. وعندما توافق دولة ما على تصرف معين أو تؤيده، لا يكون هناك داع لإثارة مسألة الإسناد، وليس من الضروري إثارتها. والنهج التجليبي الذي اتبعه السيد بنونه لا يغير وجهة نظره بشأن هذه المسألة.

٦٣- السيد بنونه قال إنه يوافق عموماً على حذف الأشياء التي اقترح المقرر الخاص حذفها. وهو يوافق الرأي في أن مسؤولية أي منظمة دولية أو جهاز تابع لمنظمة دولية أو أي دولة تتصرف باعتبارها عضواً في منظمة دولية، أمر ليس من مسؤولية الدولة ويدعو إلى أن ينظر في هذا الموضوع على حدة. وأضاف قائلاً إن السيد براونلي يعترف، فيما يبدو، أن يقترح دراسة موضوع مسؤولية المنظمات الدولية، في إطار برنامج العمل الذي ستقوم به اللجنة على المدى الطويل.

٦٤- وفيما يتعلق بمسألة إسناد المسؤولية للدولة عن سلوك صدر عن جهاز وضع تحت تصرفها من قبل دولة أخرى، قال إنه لا بد من الاتفاق على أن الأمر يتعلق هنا بحالة نادرة جداً. ذلك أن المثل الذي قدمه المقرر الخاص في الفقرة ٢٢٠ من تقريره الأول والمتعلق بالقرارات المستأنفة أمام مجلس الملكة الخاص للمملكة المتحدة والمتعلقة بقانون الكومنولث، هي فرضيات نظرية ليس ثمة ما يؤيدها في الواقع الملموس. أما الاقتراض الذي أثاره السيد بيليه فهو مخالف تماماً، إذ يتعلق الأمر بعمل مشترك بين عدة دول مع إمكانية تحميل المسؤولية لإحداها إن لم تتحمل مسؤولياتها تجاه الدول الأخرى. وقد طرحت هذه المشكلة بوجه خاص في سياق إطلاق السوائل. ويبدو أن هذه الحالة لا يغطيها مشروع المواد وينبغي للمقرر الخاص أن ينظر في إمكانية إدراج بند تكميلي بشأن هذه المسألة.

٦٥- ومضى يقول إنه يؤيد صياغة المادة ١٥ بصيغة النفي لأنه يعتبر الحالة المشمولة بهذه المادة حالة استثنائية. ويظل مع ذلك بالإمكان تحسين صياغة المادة بحيث يتضح جيداً أن الدولة تصبح هي المسؤولة إن لم تتخذ جميع

التدابير اللازمة لحفظ النظام في حالة نشوء حركة تمرد عليها. وهناك حاليا في جميع أنحاء العالم عدد من الحالات لا تتخذ فيه الدولة المعنية جميع التدابير اللازمة مما يجعلها نوعا ما محل اتهام بالتواطؤ السلبي، علما بأنها تصبح بصورة استثنائية في حل من أي مسؤولية إذا فقدت فعلا السيطرة على زمام الأمور. وكما ذكر المقرر الخاص والسيد بيليه، فإنه إذا حذفت الإشارة إلى المنظمات الدولية، فلا بد من الإبقاء على شرط الوقاية المتعلق بها.

٦٦- وتحدث عن صياغة المادة ١٥ مكررا، فقال إنه ينبغي النص على حالتين: عندما تقبل الدولة أن تسند إليها المسؤولية عن سلوك لا تتحمل مسؤوليته، وعندما يكون السلوك الذي تسلكه دولة في وقت لاحق (سواء كان في شكل إعلان أو عمل)، دليلا على أنها تتحمل مسؤولية سلوك سبق أن سلكته. وقال إنه ينبغي التمييز في النص بين هاتين الحالتين. وختم متسائلا عما إن كان نظام المسؤولية ينطبق أيضا مثل انطباقه على الحالات التي تسند فيها للدولة مسؤولية ذلك السلوك، وذلك إذا أيدت دولة من الدول سلوكا ما ولم تكن تتحمل مسؤوليته.

٦٧- السيد روزنستوك قال إن بعض الأعضاء يخطنون عندما يقولون إن الدولة مسؤولة عن الأفعال التي ترتكبها حركة تمرد عليها. غير أن المشكلة لا تكمن هنا إذ يمكن اعتبار الدولة، في بعض الحالات، مسؤولة تجاه المجتمع الدولي لأنها لم تضمن الأمن في مواجهتها لحالة التمرد. فالدولة ليست مسؤولة عن سلوك حركة التمرد، وإنما هي مسؤولة عن عجزها عن منع حدوث ذلك السلوك. وينبغي الاكتفاء بالإشارة إلى هذا الأمر في التعليقات دون ذكره في المادة ذاتها.

التحفظات على المعاهدات (تابع) * (A/CN.4/483, Sect. B) و A/CN.4/491،

و Add. 1-6^(٧)، و A/CN.4/L.563 و Corr.1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

النظر في مشاريع المبادئ التوجيهية من دليل الممارسة

الذي اقترحت لجنة الصياغة في الدورة الخمسين

٦٨- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) عرض تقرير لجنة الصياغة [A/CN.4/L.563 و Corr.1]، فقال إن هذا التقرير يتناول بكامله موضوع التحفظات على المعاهدات، وهو الموضوع الذي خصصت له لجنة الصياغة خمس جلسات عقدت من ٢٧ إلى ٣١ تموز/يوليه. وقد نظر التقرير في المبادئ التوجيهية من ١-١ إلى ٦-١-١ و ٨-١-١ و ٤-١، التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره الثالث عن التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/491 و Add.1-6). ولما كانت هناك مسائل أخرى معروضة على اللجنة، قررت اللجنة إرجاء النظر في المبدأين التوجيهيين ٧-١-١ و ٢-١ المتعلقين بالإعلانات التفسيرية. واستطرد يقول إنه لما كان المشروع يتألف من مجموعة من المبادئ التوجيهية، قررت لجنة الصياغة الإبقاء في الوقت الحاضر على الشكل والهيكل اللذين اقترحهما المقرر الخاص، باعتبار أن الهدف من ذلك هو التمييز على نحو واضح بل ولا تخطئه العين عند القراءة، بين المبادئ التوجيهية والقواعد المعيارية. وسيتسنى للجنة الصياغة إعادة النظر في طريقة العرض بعد الانتهاء من النظر في المبادئ التوجيهية في القراءة الأولى.

* استئنافا للجلسة ٢٥٥٢.

(٧) انظر الحاشية ٢ أعلاه.

٦٩- واستطرد يقول إن لجنة الصياغة غيرت النظام المتبع في التقرير الثالث للمقرر الخاص؛ إذ أصبح النص يبدأ بتعريف التحفظات ثم يتناول مختلف الأشكال والتحفظات وصيغها الممكنة في حين خصصت نهاية النص للممارسات التي لا تعتبر تحفظات. ويتضمن النص كذلك شرطا يسمى الشرط الوقائي. وقد رأت اللجنة أن هذا التغيير يجعل النص ذا طابع أكثر منطقية. ويرد في تقرير لجنة الصياغة رقم كل مبدأ توجيهي مشفوعا، بين أقواس معقوفة، بالرقم الأصلي الذي ورد في التقرير الثالث للمقرر الخاص.

٧٠- وفي الجزء الأول من دليل الممارسة، اقترح المقرر الخاص تعريفا "للتحفظات". ولا يتعلق الأمر بالتحديد بتعريف جديد وإنما يتعلق بتوليفة من التعاريف الموجودة أصلا في اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦. وقد حرص المقرر الخاص على وضع تعريف جامع مانع، دون الابتعاد عن التعاريف الواردة في الاتفاقيتين المشار إليهما، وذلك، لتفادي أي التباس. ويرد هذا التعريف حاليا في المبدأ التوجيهي ١-١، الذي لم تدخل عليه اللجنة ولم يكن بمقدورها أن تدخل عليه أي تغيير.

٧١- ومضى يقول إن المبدأ التوجيهي ١-١-١ (موضوع التحفظات) يحمل الرقم ١-١-٤ في التقرير الثالث للمقرر الخاص. ولتجنب أي التباس في تفسير لفظة "موضوع"، سيتضمن التعليق ما يشير بوضوح إلى أن هذا المبدأ التوجيهي لا يتعلق بموضوع التحفظ في حد ذاته، وإنما يشير إلى النص الذي صيغ به هذا التحفظ، أي أنه يشير إلى بند أو عدة بنود من معاهدة أو المعاهدة بمجملها. وتتمثل التغييرات الوحيدة التي أدخلتها لجنة الصياغة على النص الذي اقترحه المقرر الخاص، أولا في الاستعاضة عن عبارة "أن تنفذ بها" بعبارة "أن تطبق بها" المستخدمة في اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦. وثانيا، إضافة عبارة "أو منظمة دولية" (A/CN.4/L.563/Corr.1)، لتوحيد هذا النص مع التعريف الوارد قبله. وسيتضمن التعليق إشارة إلى أنه ينبغي ألا يفهم من استخدام كلمة "يمكن" أن أي أثر قد يترتب عليها في مسألة جواز التحفظات إذ إنه سينظر في هذه المسألة في مرحلة لاحقة. وقد أبدى أحد الأعضاء تحفظات بشأن الفائدة من هذا المبدأ التوجيهي.

٧٢- وعند عرض المبدأ التوجيهي ١-١-٢ على اللجنة، وصف المقرر الخاص (الجلسة ٢٥٤٢) وظيفة هذا المبدأ بأنها محدودة ولكنها مهمة، وقال إن هذا المبدأ سيفض الخلاف القائم فيما يبدو بين تعريف "التحفظات" الوارد في الفقرة (١) (د) من المادة ٢، وفي المادة ١١ من اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦. وقد أعادت لجنة الصياغة صياغة هذا النص لزيادة توضيح الهدف المنشود منها. فحذفت التشديد على "توقيت" إبداء التحفظات، إذ ليس لهذا العامل أي أهمية في سياق هذا المبدأ التوجيهي. ويستعاض عن عبارة "الحالات التي يجوز فيها"، بكلمة "عندما" للتعبير أيضا عن فكرة "الكيفية" أو "في أي مناسبة" يتم إبداء التحفظات. ولما كان تعريفا كلمة "تحفظ" الواردة في اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦ لم تدرج في المبدأ التوجيهي ١-١، وكان من المفيد الإشارة في المبدأ التوجيهي ١-١-٢ إلى هذين التعريفين اللذين استمدت منهما لجنة الصياغة نص تعريف التحفظ التالي: "الحالات التي يجوز فيها إبداء تحفظ طبقا للمبدأ التوجيهي ١-١". ووصف عنوان المبدأ التوجيهي (وقت إبداء التحفظ) بأنه يتطابق مع مضمونه.

٧٣- وفيما يتعلق بالمبدأ التوجيهي ١-١-٣ (التحفظات ذات النطاق الإقليمي) الذي يحمل الرقم ١-١-٨ في التقرير الثالث للمقرر الخاص، قال إن لجنة الصياغة لم تدخل على النص الأصلي سوى تغيير واحد يتمثل في حذف الجزء

الأخير من الجملة "أيا كان توقيت إيدائه". وسينظر في وقت لاحق في مسألة توقيت إيداء التحفظات، وذلك في إطار الفصل المخصص لإبداء التحفظات. وقد كان المبدأ التوجيهي ١-١-٣ موضوع مناقشات طويلة تركزت على مسألة تحديد ما إن كان إعلان من طرف واحد تريد به دولة استثناء إقليم من الأقاليم من أن تطبق عليه المعاهدة في مجملها يشكل تحفظاً على المعاهدة أم لا. وقد رأت أغلبية الأعضاء أنه، نظراً للممارسة التي تتبعها الدول، ينبغي ألا يفسر التعريف العام للتحفظات الوارد في المبدأ التوجيهي ١-١، الذي لا ينطبق سوى على "أحكام معينة"، بطريقة تفرط في تقييده، والقول من ثم، إن أي إعلان انفرادي يستثني إقليماً من الأقاليم من أن تطبق عليه المعاهدة في مجملها يمكن اعتباره تحفظاً على المعاهدة، إذ إنه يشكل قيداً يحد من تطبيق المعاهدة. غير أن البعض من الأعضاء لم يؤيدوا هذا الرأي وتمسكوا بموقفهم.

٧٤- ويحمل المبدأ التوجيهي ١-١-٤ (التحفظات التي يتم إيدائها عند الإشعار بالتطبيق الإقليمي) الرقم ١-١-٣ في تقرير المقرر الخاص. ويتعلق الأمر، وفقاً للتعريف الذي اختاره المقرر الخاص، بإعلانات انفرادية تستوفي الشرطين التاليين: أولاً، هي إعلانات تصدر بمناسبة الإخطار بتطبيق معاهدة على إقليم من الأقاليم، وثانياً، هي إعلانات ترمي إلى استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لبعض أحكام المعاهدة لدى تطبيقها على الإقليم المعني. ورأت لجنة الصياغة أنه من الأفضل عكس ترتيب هذين الشرطين والإشارة بوضوح منذ البداية إلى أن المبدأ التوجيهي يعرف نوعاً محدداً من التحفظات.

٧٥- ويستند المبدأ التوجيهي ١-١-٥ (الإعلانات الهادفة إلى الحد من التزامات أصحابها) إلى الفكرة الرئيسية الواردة في المبدأ التوجيهي ١-١-٦ الذي اقترحه المقرر الخاص. ويتضمن هذا المبدأ ثلاثة عناصر: الحد من الالتزامات الواقعة على عاتق مقدم الإعلان، والحد من الحقوق التي تمنحها المعاهدة إلى الأطراف الأخرى، والعنصر الزمني. وفي ضوء المناقشات التي أجرتها اللجنة، وبعد تفكير عميق، قررت لجنة الصياغة حذف العنصر الزمني، الذي ليس ثمة فيما يبدو أي مبرر لذكره في هذا السياق. أما العنصر الثاني، أي الحد من حقوق الأطراف الأخرى في المعاهدة بعد الحد من الواجبات الواقعة على الدولة صاحبة الإعلان، فقد حذف هو أيضاً، لأن القيد الثاني لا يترتب في جميع الحالات على القيد الأول. ورأت لجنة الصياغة أن النقطة الرئيسية في هذا الشأن تتمثل في أن قيام دولة أو منظمة دولية بإصدار إعلان انفرادي تحد فيه من التزاماتها بموجب المعاهدة إنما يمثل في الواقع تحفظاً على المعاهدة. وليس من الضروري في هذه المرحلة تناول الآثار التي تترتب على مثل هذا الإعلان الانفرادي.

٧٦- وقد أعيدت صياغة المبدأ التوجيهي ١-١-٥ الذي اقترحه المقرر الخاص ليصبح المبدأ التوجيهي ١-١-٦ (الإعلانات الهادفة إلى زيادة الالتزامات الواقعة على الجهة التي تصدرها) للتعبير بوضوح عن وجهة النظر هذه. وقد استعيض في الصيغة الإنكليزية من عنوان المبدأ التوجيهي عن كلمة "Designed" بكلمة "purporting". ويستند المبدأ التوجيهي ١-١-٦ إلى الفكرة الرئيسية الواردة في المبدأ التوجيهي ١-١-٥ الذي اقترحه المقرر الخاص. وإن ما أملى التغييرات التي أدخلت عليه، أن لجنة الصياغة حرصت على ترتيب المبادئ بصورة منطقية. فالمبدأ التوجيهي ١-١-٥ يعالج على نحو خاص ممارسات لا تعتبر تحفظات. فقد بدا لبعضهم أن هذا البند من قبيل الحشو باعتبار أن الهدف من دليل الممارسة هو وصف التحفظات وليس ذكر ما لا ينبغي اعتباره تحفظات على المعاهدة. بيد أن العديد من أعضاء اللجنة فضّلوا الإبقاء على هذا المبدأ التوجيهي بحجة أن الغاية من الدليل هو أن يكون مفيداً للحكومات وأن من الأفضل

أحيانا لأسباب أقلها أنه ينبغي توخي الوضوح، وصف بعض الممارسات التي هي ليست بتحفظات على المعاهدة ولكنها قد تبدو في الظاهر مثل التحفظات.

٧٧- ويغطي النص الذي اعتمدته اللجنة حاليتين، تتمثل أولاهما في صدور إعلان انفرادي عن دولة أو منظمة دولية تريد به أن تتحمل التزامات تذهب إلى أبعد مما تفرضه عليها المعاهدة. وتتمثل الحالة الثانية في الإعلان الانفرادي الصادر عن دولة أو منظمة دولية تريد به اكتساب حق لا تنص عليه المعاهدة. وهذان النوعان من الإعلانات ليسا تحفظات بالمعنى الوارد في المبدأ التوجيهي ١-١.

٧٨- وقد لاحظت لجنة الصياغة في هذا الصدد أنه قد يحدث أن تحل دولة ما أو منظمة دولية، بإعلان انفرادي، محل الالتزام الواقع عليها بموجب المعاهدة دون أن يكون في ذلك ما يشكل تحفظا على المعاهدة. وقال إن لجنة الصياغة ترى أن من الأجدى تناول هذين الافتراضين في التعليق وليس في المبدأ التوجيهي ذاته، إذ إن هذه الحالات لا تتكرر كثيرا على مستوى الممارسة وهي معقدة بحيث تتطلب إيضاحات وتفسيرات لا يتسع له مبدأ توجيهي من بضعة أسطر.

٧٩- ويقابل المبدأ التوجيهي ١-١-٧ (التحفظات المبداة بصورة مشتركة) المبدأ التوجيهي ١-١-١ الذي اقترحه المقرر الخاص. وهو يحتفظ بنفس المعنى وإن اختلف عنه من حيث الصياغة؛ إذ يشير إلى أن من الأنسب أحيانا للعديد من الدول أو المنظمات الدولية أن تبدي تحفظاتها بصورة مشتركة. والغاية الوحيدة منه تأكيد أن هذه الصياغة المشتركة لإبداء تحفظ من التحفظات لا تنزع عن التحفظ طابع صدوره عن طرف واحد. وقد وُجّه الانتباه في لجنة الصياغة إلى أنه قد يحدث أحيانا أن تكون هذه التحفظات قد صيغت بطريقة يترتب عليها وجود بعض الترابط بين الدول أو المنظمات الدولية التي أبدتها. بيد أن هذه المسألة لا تخل بطابع التحفظ بأنه صادر عن طرف واحد فيما يتعلق بالأطراف الأخرى في المعاهدة المقصودة بالإعلان ولكن ينبغي إيضاحها في التعليق لتجنب أي التباس.

٨٠- ويستند المبدأ التوجيهي الأخير الذي اعتمدته لجنة الصياغة والذي ستعطيه رقما وعنوانا في وقت لاحق، إلى المبدأ التوجيهي ١-٤ الذي اقترحه المقرر الخاص إذ رئي أن العنوان (دلالة التعريفات) لم يكن قريبا من مضمون المبدأ التوجيهي الذي يمكن اعتباره شرطا وقائيا. وخلافا لما اقترحه المقرر الخاص، لا يعالج النص الذي اعتمدته لجنة الصياغة سوى التحفظات إذ إن اللجنة لم تنظر بعد في المبادئ التوجيهية المتصلة بالإعلانات التفسيرية. ولن يتضح إلا بعد إجراء هذه المعالجة ما إذا كان ينبغي الاحتفاظ بشرطين وقائيين مستقلين، أحدهما في الباب المخصص للتحفظات والآخر في الباب المخصص للإعلانات التفسيرية، أو إذا أمكن دمجهما معا على نحو ما فعل المقرر الخاص في المبدأ التوجيهي ١-٤.

٨١- وقد قررت لجنة الصياغة إضافة عبارة "وأقارنه" بعد كلمة "جواز" استجابة للشواغل التي أثارت في الجلسة العامة بشأن مدى انطباق الشرط الوقائي المذكور على النظام القانوني للتحفظات. وقد تم في المقابل حذف الجزء الأخير من النص الذي اقترحه المقرر الخاص إذ رئي أن من نافلة القول الإشارة إلى أن تعريف التحفظات يقيد تنفيذ القواعد المتعلقة بها. وأخيرا، أدخلت اللجنة تغييرا على صياغة النص يتمثل في الاستعاضة في النص الإنكليزي عن عبارة "unilateral declaration" بعبارة "unilateral statement"، إذ إن هذه العبارة الأخيرة هي المستخدمة في جميع المبادئ التوجيهية الأخرى المتعلقة بتعريف التحفظات.

٨٢- السيد لوكاشوك أثنى على العمل الذي أنجزته لجنة الصياغة ولكنه أعرب عن اعتقاده بأن صياغة المبدأ التوجيهي ١-١-١ فضفاضة أكثر مما ينبغي ولا تأخذ في الاعتبار القيود التي وضعتها اتفاقيتا فيينا لعامي ١٩٦٩ و١٩٨٦. لذلك فهو يستصوب أن تدرج في هذا المبدأ التوجيهي إشارة إلى القيود التي يجوز في إطارها إبداء التحفظات.

٨٣- السيد بنونه قال إن استخدام عبارة 'بشكل أعم' في حكم بأهمية المبدأ التوجيهي ١-١-١ هو استخدام غير موفق إلى حد ما. وفضلا عن ذلك فإن عبارة 'بشأن الطريقة التي تتوي الدولة أو المنظمة الدولية أن تنفذ بها مجمل المعاهدة' تتجاوز نطاق التحفظات بالمعنى الضيق وتقتحم نطاق الإعلانات التفسيرية.

٨٤- السيد غوكو أعرب عن اعتقاده بأن عنوان المبدأ التوجيهي ١-١-٤ يكون أوضح لو تحدد فيه أن الأمر يتعلق بالتطبيق الإقليمي 'لمعاهدة ما'.

٨٥- السيد العربي أشار إلى أن المبدأ التوجيهي ١-١-٥ لا ينص إلا على تقييد التزامات مقدم التحفظ ولا يشير إلى تقييد حقوق الأطراف الأخرى، في حين أن العنصرين كليهما كانا موجودين في النص الذي أعده المقرر الخاص للمبدأ التوجيهي ١-١-٦. وتنجم عن هذا الإغفال صعوبات فيما يتعلق بالإعلانات التفسيرية، لذلك يجب عدم اتخاذ قرار بشأن مجموع المبادئ التوجيهية إلى حين تتم دراسة المبادئ التوجيهية المتصلة بهذه الإعلانات.

٨٦- السيد ميكولكا قال إنه يشاطر السيد بنونه تحفظه على الجزء الأخير من المبدأ التوجيهي ١-١-١ وهو إعلان الدولة عن الطريقة التي تتوي بها تنفيذ المعاهدة.

٨٧- السيد كاباتسي أشار إلى أن المبدأ التوجيهي ١-١-٦ يتضمن عنصرين هما الالتزامات والحقوق، ولكن عنوانه لا يشير إلا إلى الالتزامات.

٨٨- السيد سرينيفاسا راي أيد التحفظات المعرب عنها بشأن المبدأ التوجيهي ١-١-١. وأضاف أن الطريقة التي تنوي بها الدولة تنفيذ المعاهدة أمر إيجابي لا ينبغي مقارنته بمفهوم التحفظ الذي يحمل دلالة سلبية. وأشار من ناحية أخرى إلى وجود فرق بين عنوان المبدأ التوجيهي ١-١-٢ (الحالات التي يجوز فيها إبداء التحفظات) ومضمونه الذي يتمثل في وسائل الإعراب عن الموافقة على التقيد بمعاهدة.

٨٩- السيد بيليه (المقرر الخاص) أعرب عن اعتقاده بأن صياغة المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و١-١-٦ رديئة، ولكن لجنة الصياغة اعتمدتهما بأغلبية ساحقة خلافا لرأي المقرر الخاص.

٩٠- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) أشار إلى القيود التي أثارها السيد لوكاشوك، وذكر بأنه من المتوخى إدراج شرط وقائي بشأن جواز تقديم التحفظات وآثارها. وبالنسبة للملاحظات المتعلقة بالمبدأ التوجيهي ١-١-١، أوضح أن الصيغة التي تم الاحتفاظ بها تحتم أحيانا الاقتراب من مفهوم الإعلان التفسيري ولكن أغلبية أعضاء لجنة الصياغة ارتأت أنه ينبغي الاحتفاظ بها في تحديد موضوع التحفظات.

٩١- وأضاف أن اقتراح السيد غوكو المتعلق بعنوان المبدأ التوجيهي ١-١-٤ يبدو في محله. أما ملاحظات السيد كاباتسي والمقرر الخاص فتتصل بمسألة معقدة جدا، اتخذت لجنة الصياغة قرارا بشأنها بأغلبية ساحقة وتتمثل في تناول

مسألة الإنابة في التعليق وليس في مبدأ توجيهي. أما عنوان المبدأ التوجيهي ٦-١-١ فيمكن أن يشير أيضا إلى حقوق الدولة مقدمة التحفظ. وملاحظة السيد سرينيفاسا راو بشأن عنوان المبدأ التوجيهي ٢-١-١ في محلها ولكن لجنة الصياغة قررت الاحتفاظ بعبارة "وسائل الإعراب عن الموافقة" لعدم وجود بديل أفضل.

رفعت الجلسة الساعة ١٢/١٥

الجلسة ٢٥٥٧

يوم الخميس، ٦ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٢/٠٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكاء، السيد كاندوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافتر، السيد هي، السيد يامادا.

التحفظات على المعاهدات (تابع) * (A/CN.4/483, Sect. B) و A/CN.4/491،
و Add. 1-6^(١)، و A/CN.4/L.563 و Corr.1

[البند ٤ من جدول الأعمال]

النظر في مشاريع المبادئ التوجيهية من دليل الممارسة
الذي اقترحتة لجنة الصياغة في الدورة الخمسين (تابع)

١- السيد بنونه قال إن صياغة المبدأ التوجيهي ١-١-١ (موضوع التحفظات) يجب أن تكون أقل إشكالية لأنها، كما أوضح المقرر الخاص، لا تتعلق بتعريف التحفظات، وإنما بموضوعها. ومع ذلك، فإنه ما زال مرتاباً في أن يكون لمفهوم التحفظات نطاق إقليمي (المبدأ التوجيهي ١-١-٣)، الأمر الذي لا يبدو متافياً تماماً مع أحكام المادة ٢٩ من اتفاقية فيينا لعامي ١٩٦٩ و ١٩٨٦. وفيما يتعلق بالمبدأين التوجيهيين ١-١-٥ (الإعلانات الهادفة إلى الحد من التزامات أصحابها) و ١-١-٦ (الإعلانات الهادفة إلى زيادة الالتزامات الواقعة على الجهة التي تصدرها)، وبالنظر إلى الموقف الذي اتخذته المقرر الخاص، فإنه قد يكون من المستحسن التماس قيام لجنة الصياغة بمراجعتهما والنظر في إمكانية دمجهما في مبدأ توجيهي واحد. وعلى أي حال، فإن المبدأ التوجيهي ١-١-٥ لا يضيف جديداً إلى مشاريع المبادئ التوجيهية، وإنما يتعارض مع مبدأ الأثر المفيد. أما المبدأ التوجيهي ١-١-٦ فينص على حالات افتراضية من المستبعد تماماً حدوثها.

(١) انظر حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٢- السيد البحارنة قال إنه يرى أن المبدأ التوجيهي ١-١-١ لا لزوم له، لأن موضوع التحفظات المذكور ضمنا في التعريف نفسه، وبالتحديد في عبارة "من حيث انطباق تلك الأحكام على هذه الدولة أو هذه المنظمة الدولية". ومن ثم، ينبغي على الأقل حذف عبارة "الطريقة التي تنوي دولة أو منظمة دولية أن تنفذ بها" من هذا المبدأ التوجيهي. أما المبدأ التوجيهي ٢-١-١ فينبغي أن تعاد صياغته بحيث يستعاض عن عبارة "تشمل الحالات التي يجوز فيها" بعبارة "يجوز"، وعن عبارة "جميع وسائل الإعراب عن الموافقة" بعبارة "بالموافقة"، وعن عبارة "المذكورة في المادة" بعبارة "طبقا للمادة". كذلك، ينبغي إعادة صياغة المبدأ التوجيهي ٦-١-١ وعنوانه، لكي يتضح أنه يشير إلى التزامات وحقوق الجهة التي تسبدي التحفظ. كما ينبغي إدخال تغييرات في الصياغة على المبادئ التوجيهية ٣-١-١ (التحفظات ذات النطاق الإقليمي) و٤-١-١ (التحفظات التي يتم إيدؤها عند الإشعار بالتطبيق الإقليمي) و٥-١-١، وعلى المبدأ التوجيهي الأخير كذلك، الذي لم يرقم بعد.

٣- السيد كروفورد قال إن المشكلة التي يمثلها المبدأ التوجيهي ٦-١-١ تكمن في أنه لا يميز بوضوح بين الحالات التي تصدر فيها دولة ما إعلانا انفراديا تتعهد فيه بالتزامات تتجاوز الالتزامات التي تفرضها عليها المعاهدة - وهو ما لا يشكل تحفظا - وبين الحالات التي تصدر فيها دولة ما إعلانا انفراديا تستهدف به زيادة التزاماتها التي تفرضها عليها المعاهدة، مع توقع اقتداء دولة أخرى بالمثل. والواقع أن الحالة الثانية تنطوي على تحفظ بسبب تغيير الأثر القانوني للمعاهدة.

٤- السيد لوكاشوك قال إن المبدأين التوجيهيين ٣-١-١ و٤-١-١ متصلان ويمكن دمجهما معا. كما أن التعليق على المبدأ التوجيهي ٧-١-١ (التحفظات المبداء بصورة مشتركة) ينبغي أن يتضمن تفسيراً للروابط القانونية التي يقيمها تحفظ ما يبدى بصورة مشتركة فيما بين الجهات التي تصدره، ولا سيما فيما يتعلق بسلطة كل جهة في سحب "تحفظها" انفراديا.

٥- السيد العربي أعرب عن تأييده لاقتراح حذف عبارة "الطريقة التي تنوي دولة أو منظمة دولية أن تنفذ بها" من المبدأ التوجيهي ١-١-١. وأضاف قائلا إن الإبقاء على هذه العبارة سيمس بحق الدول في إصدار إعلانات تفسيرية، وبالتالي لن يكون هذا المبدأ التوجيهي متفقا مع ممارسة الدول. وفيما يتعلق بالمبدأ التوجيهي ٦-١-١، فإن على اللجنة أن تنتظر لترى مدى تمثيه مع الصورة العامة بعد دراسة المبادئ التوجيهية المتعلقة بالإعلانات التفسيرية.

٦- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) أوضح، فيما يتعلق بالمبدأ التوجيهي ٧-١-١، أن لجنة الصياغة قد اتفقت بالإجماع على أنه لدى تعريف التحفظات المشتركة، لا يلزم اتخاذ موقف حيال الروابط القانونية بين الجهات المبدية لهذه التحفظات، وكذلك على ضرورة مناقشة هذا الأمر في التعليق. وأضاف قائلا إن الاقتراح الداعي إلى حذف عبارة من المبدأ التوجيهي ١-١-١ غير مقبول، وذلك لسببين، أولهما أن التحفظات المقصودة في هذا المبدأ التوجيهي تشير إلى الطريقة التي تنوي الدولة المتحفظة أن تنفذ بها المعاهدة، وثانيهما أن النص المعدل سيقابل بمعارضة من جميع أعضاء اللجنة الذين يعتبرون أن إيداء تحفظ على معاهدة في مجملها هو أمر لا يجوز أو لا يشكل تحفظا على الإطلاق. أما المشكلة الحقيقية الوحيدة فهي التي أوجدها المبدأ التوجيهي ٦-١-١. وربما يجب الطلب من لجنة الصياغة أن تعيد النظر في المبدأ التوجيهي ٦-١-١ بالاقتران مع المبدأ التوجيهي ٥-١-١.

٧- السيد غالتسكي قال إن المبدأ التوجيهي ١-١-٣ يجب ألا ينص على استبعاد تطبيق معاهدة في مجملها، وإنما فقط بعض أحكامها.

٨- السيد إيكونوميدس قال إنه لا يتفق مع الرأي القائل بأن قيام دولة ما بإصدار إعلان تستهدف به زيادة التزاماتها، مع اقتداء دولة أخرى بالمثل، يشكل تحفظا لتسببه في تعديل الأثر القانوني للمعاهدة. ومن المؤكد أن الأثر القانوني للمعاهدة يتغير، ولكن ليس إلا لكون الإعلانين الانفراديين يشكلان اتفاقا موازيا للمعاهدة. وهذا لا يشكل تحفظا على الإطلاق. فالتحفظ له دائما أثر تقييدي ولا يمكن أن يتجاوز شروط الاتفاق. لذلك، فإن صيغة المبدأ التوجيهي ١-١-٦ صحيحة من وجهة النظر القانونية.

٩- السيد كروفورد قال إنه لا يستطيع أن يفكر في مثال بعينه، غير أن الحالة التي أشار إليها تتمثل في أن تتضمن دولة إلى معاهدة ما يكون لحكم معين فيها معنى بعينه، ويتجاوز تفسير الدولة لهذا الحكم المعنى المقصود في المعاهدة.

١٠- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إن من المشروع أن يرغب أعضاء اللجنة في أن تسجل مواقفهم من المبادئ التوجيهية في المحضر الموجز. وأكد أنه سيبدل كل جهد ممكن لتضمين هذه الآراء في التعليق. وقال إن المشاكل الرئيسية تتعلق بالمبدأ التوجيهي ١-١-١ وبالمبادئ التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ اللذين لا يمكن تجزئتهما على ما يبدو. ف فيما يتعلق بالمبدأ التوجيهي ١-١-١، وبصرف النظر عن أي اعتبار من اعتبارات الصياغة، لا يمكن للعقل أن يقتنع بأنه لا لزوم له. فهو مفيد من حيث أن تعريف فيينا - الذي لم يكن سوى تكرار له - ينص على أن التحفظ إعلان انفرادي تهدف منه دولة ما إلى استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من معاهدة ما. والواقع مختلف عن ذلك تماما. فهناك تحفظات كثيرة لا تتعلق بأحكام معينة من معاهدة ما (التحفظات العامة). ومشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ يسعى إلى تجسيد هذا الواقع.

١١- وفي هذا الصدد، فإن موقف السيد العربي لا يمكن تأييده فيما يبدو، لأنه أقر بنفسه بأن الظاهرة موضع البحث تحدث، وبالتالي فمن الصعب أن يأمل، في الوقت نفسه، في عدم وضعها في الاعتبار. ويبقى أن نعرف ما إذا كانت الإعلانات التي من هذا النوع تشكل تحفظات من عدمه. فالقول بأن الإعلان الانفرادي يشكل تحفظا لا يعني أنه جائز أو غير جائز: فهو مجرد تعريف. ومتى استقر التعريف، أمكن الرد على الأسئلة التي أثارها السيد العربي. كما أن التكرار المستمر لبعض المواقف السياسية للدول يجعله يبدو جائزا.

١٢- أما المشاكل الناجمة عن المبادئ التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ فمختلفة نوعا ما. فقد كان السيد إيكونوميدس على حق عندما ذكر أن تعريف فيينا يبين بجلاء أن التحفظ يستهدف تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من المعاهدة. وفي ضوء الممارسة الفعلية، يجري تصحيح هذا التعريف عن طريق المبدأ التوجيهي ١-١-١ الذي يشير بالتحديد إلى 'مجمّل المعاهدة'. فعندما تسعى دولة ما إلى زيادة حقوقها، وبالتالي زيادة التزامات الدول الأخرى، وتقل ذلك بصورة إيجابية بأن تضيف إلى القانون العام، فإنها بذلك لا تعدل الأثر القانوني لأحكام معينة من المعاهدة، وإنما تسعى إلى تعديل الأحكام نفسها. وليس هذا على الإطلاق نفس الشيء. فهذا لا يعني أن ما تفعله دولة ما، عندما تقترح إدخال تعديل على المعاهدة، هو أمر غير جائز، إنما يعني بكل بساطة أن الأمر لا يتعلق بالأثر القانوني للأحكام، وإنما بتغيير

الأحكام. ومن الأمثلة التي يمكن الاستشهاد بها هنا مسألة درع داود، وهو "التحفظ" الذي سعت به إسرائيل إلى زيادة حقوقها بموجب المعاهدة، وبالتالي زيادة التزامات الدول الأخرى، دون تعديل المعاهدة نفسها.

١٣- وربما تكون لجنة الصياغة قد تعجلت في الانتهاء من نظرها في موضوع فني ومعقد، حيث إن رئيس اللجنة قد أنهى مناقشة الموضوع بطرحه للتصويت. والصيغ التي اعتمدت ليست مرضية تماما، لأن المبدأ التوجيهي ١-١-٥ ينص، فيما يبدو، على ما هو واضح وبين. كما أن المبدأ التوجيهي ١-١-٦ يتناول أمورا مختلفة تمام الاختلاف، ولكن دون التعمق في معالجتها.

١٤- لذلك، أعرب المقرر الخاص عن مساندته لموقف رئيس لجنة الصياغة، الذي يقترح إحالة المبدئين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ إلى لجنة صياغة مقبلة، حتى يتسنى للجنة القانون الدولي أن تتفق على صيغ أكثر تجانسا.

١٥- السيد رودريغيس - ثيدينيو قال إن لجنة القانون الدولي يبدو أنها مجمعة على اعتبار الحالة الثانية المنصوص عليها في المبدأ التوجيهي ١-١-٦ لا تشكل تحفظا. أما في الحالة الأولى - التي تتعهد فيها دولة ما بالتزامات تتجاوز الالتزامات التي تفرضها عليها المعاهدة - تكون تلك الدولة قد أتت فعلا قانونيا مستقلا يعد، بدقيق العبارة، فعلا انفراديا على نحو ما اعتبرته اللجنة في مجالات أخرى.

١٦- لذلك، يتعين إعداد تعليقات على الأحكام التي لا تتفق الآراء عليها، كما يتعين أن تقوم لجنة الصياغة بإعادة النظر في الفقرتين اللتين لم تتوصل لجنة القانون الدولي إلى اتفاق بشأنهما.

١٧- السيد روزنستوك قال إنه من غير الواضح أن الإعلانات المعنية هي انفرادية، بالمعنى التقليدي للتعبير. كما أن التمييز المطروح لا يصح أن يعتبر ترفا. فهو، على العكس من ذلك، ضروري إذا ما أرادت الأطراف في معاهدة ما متعددة الأطراف تجنب أن تجد نفسها فيما بعد مجبرة على تحمل التزامات إضافية لم تتعهد بها. وهذا لا يعني بالضرورة أن صيغة مشروع المبدأ التوجيهي هي الصيغة المثلى، أو أنها تقدم أفضل تعريف لما يشكل، أو لا يشكل، تحفظا.

١٨- السيد الخصاونة أشار إلى قيام عدد كبير من أعضاء لجنة القانون الدولي بإعداد تحفظات أو إعلانات تفسيرية بشأن الوثيقة المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات، مما يثير تساؤلا عما إذا كانت تلك الوثيقة مفيدة فعلا في تحديد ما يشكل، أو لا يشكل، تحفظا. وفي هذا الصدد، ينبغي ألا يكون التعامل بين لجنة الصياغة واللجنة غير مرن إلى الحد الذي لا يسمح فيه للأعضاء الذين لم يحضروا مناقشات لجنة الصياغة بأن يعربوا، في الجلسات العامة، عن آرائهم بشأن مسائل الصياغة. وقد كان المقرر الخاص محقا في السماح بإحالة بعض المبادئ التوجيهية إلى لجنة الصياغة، حتى يتسنى للجنة القانون الدولي أن تتوصل إلى توافق في الآراء. وفي هذا الصدد، فإن المسألة التي أثارها السيد العربي مهمة للغاية كذلك، ويتعين أن تحال إلى لجنة الصياغة.

١٩- وفيما يتعلق بالمبدأين التوجيهيين ١-١-٣ و ١-١-٤، قال السيد الخصاونة إنه يود استيضاح بعض النقاط. فهو يرى أن هذين المبدأين التوجيهيين لا يميزان بين الحالتين التاليتين: أولاً عندما تبدي دولة ما تحفظاً بشأن انطباق معاهدة ما على جزء من أراضيها، وثانياً، عندما تبدي بلدان ثالثة تحفظاً بشأن انطباق معاهدة ما على جزء من أراض ما (كما في حالة برلين). وهذا التمييز قد لا يكون له أي أثر قانوني إذا رُئي أن الحالتين متشابهتان في الأساس. ومع ذلك، فربما كان الأمر يستحق أن يسلط الضوء عليه. وفي هذه الحالة أيضاً، يتعين إحالة المسألة إلى لجنة الصياغة.

٢٠- السيد العربي قال إن نص المبدأ التوجيهي ١-١-١ يتجاوز كثيراً تعريف فيينا، وإن كان هذا لا يعد خطأ بالضرورة، لأن اللجنة مكلفة بإعادة النظر في هذه المبادئ التوجيهية، ولكنه مع ذلك يثير مشاكل عدة. فالواقع أن التعريف يتداخل مع تعريف الإعلانات التفسيرية، ومن ثم، يتعين أن يعاد النظر فيه عندما يحين موعد إعادة دراسة مفهوم الإعلانات التفسيرية. وعندئذ يمكن للجنة القانون الدولي أن تحدد نطاق كل من المفهومين وأن تسعى إلى تحقيق توافق في الآراء.

٢١- السيد سرينيفاسا راو أعرب عن اتفاقه مع المتكلمين الذين اقترحوا إحالة المبادئ التوجيهية ١-١-١ و ١-١-٥ و ١-١-٦ إلى لجنة الصياغة، حتى يتسنى للجنة القانون الدولي أن تتوصل إلى توافق في الآراء. وفيما يتعلق بالمسائل الإجرائية، قال إنه يرى أن أعمال لجنة الصياغة والمناقشات التي تدور في لجنة القانون الدولي تكمل إحداها الأخرى. ولأن الجلسات العامة تفوق في أهميتها جلسات لجنة الصياغة، ينبغي ألا تستبعد فيها إمكانية إثارة بعض النقاط المتعلقة بالصياغة.

٢٢- السيد سيمبا (رئيس لجنة الصياغة) قال إن الأمور ستتيسر إذا أمكن بحث المبدأ التوجيهي ١-١-١ في نهاية المناقشات المتعلقة بتعريف الإعلانات التفسيرية والتمييز بينها وبين التحفظات. وإذا وافق المقرر الخاص على إحالة هذه المسألة إلى لجنة الصياغة، فإنه لن يمانع، رغم أن المبدأ التوجيهي ١-١-١ يعتبر مناسباً في شكله الحالي. فخلال المناقشة التي جرت في الدورة التاسعة والأربعين بشأن مدى جواز بعض التحفظات المتصلة بحقوق الإنسان، استشهد بأمثلة كثيرة من التحفظات المماثلة للتحفظات التي ذكرها السيد الخصاونة والسيد العربي. ولما كان السيد العربي غائبا في ذلك الوقت، لم يشر أحد إلى أن الإعلانات التي كان يجري بحثها هي في الواقع تحفظات. ومن المستحسن الانتظار حتى يتم التوصل إلى تعريف للإعلانات التفسيرية قبل اعتماد المبدأ التوجيهي ١-١-١.

٢٣- السيد كروفورد قال إنه لا ينبغي أن يحال إلى اللجنة السادسة مشروع مبدأ توجيهي لم تبت لجنة القانون الدولي في مسائل كثيرة بشأنه. فبإمكان لجنة الصياغة أن تراجع بسرعة الاعتراضات التي أثارت حول مسائل الصياغة، بحيث إذا رفضتها فلن تطرح اللجنة النظر فيها مرة أخرى.

٢٤- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه ليس من المقبول أن يُعرب بعض أعضاء لجنة القانون الدولي عن الاستياء من مبادئ توجيهية معينة ويطلبون إعادتها إلى لجنة الصياغة، وذلك بعد أن وافقت اللجنة على التوجه العام لجميع المبادئ التوجيهية التي يراد إعادتها. وأقر المقرر الخاص بأن المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ يجب أن تعاد إحالتهما إلى لجنة الصياغة، لأنها لم تتمكن من بحثهما بتعمق. وأوضح، مع ذلك، أنه إذا قررت لجنة الصياغة، عندما تجتمع، أن تعدل مجدداً نص المبادئ التوجيهية التي أعيد النظر فيها، فإنه لن يقوم بكتابة أي تعليق عليها. وطلب

المقرر الخاص إلى لجنة القانون الدولي أن تعتمد كافة المبادئ التوجيهية، باستثناء المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦.

٢٥- السيد إيكونوميدس قال إن لجنة الصياغة قد لا يكون لديها الوقت اللازم لاستعراض النقاط التي أثارت، ثم تقديم نصوص جديدة تكون مقبولة لجميع أعضاء اللجنة. كما أن المقرر الخاص لن يتوافر لديه الوقت لصياغة التعليقات. واقترح أن توضع بعض المبادئ التوجيهية بين قوسين معقوفين، مع إيراد ملاحظة تفسيرية تبين أن هذه المبادئ التوجيهية لم تعتمد من لجنة القانون الدولي، وأنه سيعاد النظر فيها في وقت لاحق. وبهذه الطريقة، يمكن إحالة مشاريع المبادئ التوجيهية إلى اللجنة السادسة من أجل إعداد التعليقات، التي ستكون مفيدة لأعمال لجنة القانون الدولي في دورتها القادمة.

٢٦- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إنه يحبذ، كما اقترح المقرر الخاص، أن تعتمد اللجنة المبادئ التوجيهية، باستثناء المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦. وإذا رغبت اللجنة في وضع بعض المبادئ التوجيهية بين قوسين معقوفين، فإنه سيتقبل هذا القرار. ومع ذلك، فإنه يتفق مع المقرر الخاص في الرأي القائل بأنه ليس من المعتاد أو المفيد، في المرحلة الراهنة، أن تعاد صياغة مشاريع المبادئ التوجيهية.

٢٧- السيد العربي قال إنه ما دام المقرر الخاص على استعداد لإحالة مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ إلى لجنة الصياغة، فإنه لا يرى سببا لعدم إحالة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١. فمن الضروري أن تحدد لجنة القانون الدولي نطاق انطباق التحفظات والإعلانات التفسيرية. وأعرب، في هذا الصدد، عن استعداده لقبول أي حل يمكن للجنة من إعادة النظر في المبدأ التوجيهي ١-١-١.

٢٨- السيد الخصاونة أوضح أنه عندما قال إنه لا يفهم مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣، فإنه كان يقصد أنه لا يستطيع تقبله بنفس قدر عدم تقبله لمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١. وأعرب عن أمله في أن تعيد لجنة القانون الدولي النظر في هذين المبدأين التوجيهيين بحسن نية.

٢٩- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه أحاط علما بأن السيد الخصاونة لا يستطيع تقبل نص لم يشترك في صياغته. وفيما يتصل بتعليقات السيد العربي، أكد على أن المشاكل الناجمة عن المبدأ التوجيهي ١-١-١ وعن المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ متباينة تماما. وقد غيرت لجنة الصياغة الترتيب الأصلي للمبادئ التوجيهية، لأن معظمها يعتمد على المبدأ التوجيهي ١-١-١. فمن غير الممكن فهم المقصود من المبدأ التوجيهي ١-١-٣ أو المبدأ التوجيهي ١-١-٥ دون معرفة أن التحفظ يمكن أن ينطبق إما على حكم بعينه أو على معاهدة ما في مجملها.

٣٠- وأضاف قائلا إنه يرى أن أعضاء اللجنة متفقون على عدم إمكان إغفال التحفظات العامة. بيد أن هناك اختلافا كبيرا في الرأي حول ما إذا كان يمكن اعتبار الإعلان الذي يهدف إلى زيادة حقوق الجهة المصدرة له تحفظا. فالمبدأ التوجيهي ١-١-١ ترى لجنة الصياغة أنه يشير إلى التحفظات على النحو المعروفة به في الفقرات السابقة، ولذا استبعد الإعلانات التفسيرية مقدما. وحث السيد بيليه اللجنة على اعتماد المبدأ التوجيهي ١-١-١.

٣١- السيد بنونيه قال إنه يرى أن الحل التوفيقي الذي اقترحه السيد إيكونوميدس بالنسبة لمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ يعد مخرجاً ويبدد شواغل كل من السيد الخصاونة والسيد العربي والمقرر الخاص. واقترح أن تضيف لجنة الصياغة ملاحظة تفسيرية تبين فيها أن لجنة القانون الدولي قد اعتمدت مشروع المبدأ التوجيهي هذا مؤقتاً، وأنها تحتفظ بحق إعادة النظر فيه، إذا اقتضى الأمر، لإقراره عندما تبحث الإعلانات التفسيرية.

٣٢- السيد بيليه (المقرر الخاص) أعرب عن استعداده لقبول اقتراح السيد بنونيه وعن موافقته على أن يوضح، إما في ملاحظة تفسيرية أو في التعليق (وربما في بدايته)، أن المبدأ التوجيهي ١-١-١ لا يشير إلا إلى التحفظات، وأنه سيعاد النظر فيه على ضوء ما تقرره لجنة القانون الدولي بالنسبة لمسألة الإعلانات التفسيرية. وفيما يتعلق بالمبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦، فإن اللجنة يمكن أن تقرر المضي بنفس الأسلوب أو الأخذ باقتراح رئيس لجنة الصياغة، الذي يراه معقولاً، سيما وأنه [المقرر الخاص] لن يتوفر له الوقت اللازم لصياغة التعليقات لعرضها على اللجنة السادسة.

٣٣- السيد ميكلوكا أعرب عن تأييده لاقتراح السيد بنونيه، ولكن على أن يدرج التفسير في التعليق. وعلى المقرر الخاص أن يبين أن اللجنة تقر بوجود فئة من التحفظات التي تنطبق على المعاهدات في مجملها، ولكنها قررت أن يصاغ ذلك المبدأ التوجيهي في إطار تعريف الإعلانات التفسيرية.

٣٤- السيد العربي أعرب عن تأييده هو الآخر لاقتراح السيد بنونيه.

٣٥- السيد الخصاونة قال إن المقرر الخاص لا يبدو راغباً في إحالة المبدأ التوجيهي ١-١-٣ إلى لجنة الصياغة. وطلب طرح هذه المسألة للتصويت.

٣٦- السيد بنونيه اقترح أن تقوم لجنة الصياغة، عندما تجتمع في الأسبوع القادم لإعادة النظر في مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦، بالنظر كذلك في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣.

٣٧- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن ما يفهمه هو أن لجنة القانون الدولي على وشك التوصل إلى اتفاق بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١، وأن المبدأين التوجيهيين ١-١-٥ و ١-١-٦ سيتم إحالتهما إلى لجنة الصياغة. بيد أنه لا يعتقد أن لجنة الصياغة لديها الوقت اللازم، خلال الدورة الحالية، لإعداد نص يرضي الجميع. ومن الأفضل إرجاء النظر في مشروع المبدأين التوجيهيين هذين حتى الدورة القادمة.

٣٨- الرئيس استفسر من السيد الخصاونة عما إذا كان مصراً على قيام اللجنة بإجراء تصويت.

٣٩- السيد الخصاونة قال إن صيغة مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣ ليست سليمة ويتعين تصويبها. ومن المنطقي أن يطلب إلى لجنة الصياغة أن تعيد النظر فيه، وإذا لم ترضه النتيجة، فسوف يطلب طرح المسألة للتصويت.

٤٠- السيد إيكونوميدس قال إنه أمكن، فيما يبدو، التوصل إلى حل لمشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١، وإن الاعتراضات الوحيدة المتبقية تتعلق بعبارة "أو تدعي به حقا غير وارد في المعاهدة"، الواردة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٦، وعبارة "تطبق معاهدة"، الواردة في مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-٣. وعلى لجنة الصياغة أن

تتمكن من تسوية هذه المشاكل بسرعة، ما لم تقرر لجنة القانون الدولي أن تضع مشروع المبدأين التوجيهيين هذين بين قوسين معقوفين، مع بيان أنهما سيعاد النظر فيهما في الدورة المقبلة. غير أنه ليس من الحكمة في شيء أن يجرى تصويت على بعض المبادئ التوجيهية.

٤١- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) استفسر من السيد الخصاونة عما إذا كان موافقا على إدراج ملاحظتين تفسيرييتين بشأن مشروع المبدأين التوجيهيين ١-١-١ و ٣-١-١، يبين فيهما أن لجنة القانون الدولي ستعتمد في هذين المبدأين التوجيهيين في دورتها المقبلة.

٤٢- السيد الخصاونة أعرب عن استعداده لقبول أي اقتراح يبين أن المشكلة ما زالت قائمة، وأن مشروع المبدأ التوجيهي سيعاد النظر فيه في موعد لاحق.

٤٣- الرئيس قال إنه يعتبر أن لجنة القانون الدولي موافقة على الاقتراح الأخير الذي طرحه رئيس لجنة الصياغة.

٤٤- السيد بيليه (المقرر الخاص) أعرب عن استعداده للموافقة على إجراء تصويت، أيا كانت نتائجه. ولكنه يرى، من حيث المبدأ، أن من التجاوز أن يستمر عضو ما في اللجنة في الإصرار على موقفه إلى أن يتحقق له ما يريد، على الرغم من أن العناصر اللازمة لإصدار حكم ليست متوفرة لديه. ومع ذلك، فإنه سيقفل تضمين التعليق كل المواقف التي تم الإعراب عنها.

٤٥- السيد روزنستوك تساءل عن جدوى إدراج ملاحظة تفسيرية بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١. وأعرب عن تأييده لموقف المقرر الخاص. وقال إنه يرى أن المشكلة التي أثّرت حول مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١ مختلفة عن المشكلة التي أوجدها مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١، الذي قد تود لجنة القانون الدولي أن تحتفظ بموقفها إزاءه، لأن أعمالها المقبلة قد توضح المسألة.

٤٦- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن اقتراحه الأخير لم يقصد منه الإقتصار على تبديد الشواغل التي أعرب عنها السيد الخصاونة. فالمسألة المتعلقة بما إذا كانت التحفظات تنطبق على معاهدة ما في مجملها أو على بعض أحكامها قد أثارها عدد كبير من أعضاء اللجنة وتناولتها مشاريع مبادئ توجيهية عديدة، لا سيما المبدأان التوجيهيان ١-١-١ و ٣-١-١. ففي مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١، فإن عبارة "الذي تستهدف منه الدولة استبعاد تطبيق معاهدة" - التي يفهم منها أنها تشير إلى معاهدة في مجملها - تشير إلى مشكلة مشابهة تماما، وإن لم تكن مماثلة، للمشكلة التي أثارها مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١. لذلك، فإن هناك ما يبرر قيام لجنة القانون الدولي بإعادة دراسة هذه المسألة الهامة في دورتها المقبلة.

٤٧- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه إذا كانت النية هي أن تنسحب نتائج الموقف المتخذ بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١ على جميع مشاريع المبادئ التوجيهية، بما فيها مشروع المبدأ التوجيهي ٣-١-١، فإنه على استعداد لتقبل اقتراح رئيس لجنة الصياغة. كما أنه على استعداد لتضمين التفسيرات اللازمة في التعليق.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٨

الجلسة ٢٥٥٨

يوم الجمعة، ٧ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سواريس

الحاضرون: السيد آدو، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاتيكا، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

التعاون مع الهيئات الأخرى (ختام)*

[البند ٩ من جدول الأعمال]

بيان المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام

- ١- الرئيس دعا المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام التابعة لمجلس أوروبا، إلى إحاطة اللجنة بسير أعمال مجلس أوروبا وبخاصة اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام.
- ٢- السيد بينيتز (المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام التابعة لمجلس أوروبا) قام بتلخيص النقاط الرئيسية التي وردت في وثيقة أساسية أعدها ووزعها على أعضاء لجنة القانون الدولي بحيث يقتصر استخدامها عليهم، وقام بالتعليق على تلك النقاط. وقد استرعى الانتباه خاصة إلى تذييلات الوثيقة المعنية، وبخاصة التذييل ٣ الذي يتضمن نص توصية اللجنة الوزارية التابعة لمجلس أوروبا إلى الدول الأعضاء بشأن ديون البعثات الدبلوماسية والبعثات الدائمة، فضلا عن ديون أعضائها^(١)، والتذييل ٤ الذي يتضمن نص توصية أخرى بشأن

• استئنافا للجلسة ٢٥٥٤.

(١) مجلس أوروبا، لجنة الوزراء، الجلسة ٥٩٥ لنواب الوزراء، التوصية رقم 10 R(97) (١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٧).

تصنيف الوثائق المتعلقة بممارسة الدول في مجال القانون الدولي^(٢). وأحال الأمين العام لمجلس أوروبا نص التوصيتين إلى الأمين العام لمنظمة الأمم المتحدة، في إطار عقد الأمم المتحدة للقانون الدولي^(٣).

٣- وأضاف أن مؤتمر القمة الثاني لرؤساء دول وحكومات مجلس أوروبا قد اعتمد إعلانا وخطة عمل^(٤). وتتوخى خطة العمل إتمام إنشاء محكمة دائمة لحقوق الإنسان مع نهاية عام ١٩٩٨، تحل محل لجنة حقوق الإنسان والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وقد انتخب كثير من أعضاء اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام قضاة في هذه المحكمة الجديدة.

٤- وأردف قائلا إن آخر اجتماع للجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام في آذار/مارس ١٩٩٨ أتاح إجراء مناقشة متعمقة بشأن دور هذه اللجنة، التي يعتبرها بعض أعضائها هيئة يمكن للحكومات أن تتسق موافقها فيها، في حين يود البعض الآخر زيادة التأكيد على المساهمة العملية للجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام في تطوير القانون الدولي وتدوينه. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى نشاطين اثنين جاريين.

٥- واستطرد قائلا إن النشاط الأول يتعلق بالتحفظات على المعاهدات. فقد سمحت اللجنة الوزارية التابعة لمجلس أوروبا، بطلب من اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام، بإنشاء فريق خبراء معني بالتحفظات على المعاهدات الدولية يكون تحت إشراف اللجنة المخصصة. وعقد فريق للمستشارين المعني بالتحفظات على المعاهدات الدولية اجتماعه الأول في باريس في ٢٦ و ٢٧ شباط/فبراير ١٩٩٨. وقرر تركيز أعماله في المستقبل على الأسئلة التالية: معرفة ما إذا كانت اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩ تفي بحاجات جميع المعاهدات وبخاصة المعاهدات المتعلقة بحقوق الإنسان؛ ومعرفة لمن تعود المسؤولية في تحديد مقبولية التحفظات على المعاهدات؛ وما هي الآثار القضائية للتحفظات غير المشروعة على المعاهدات؛ وما إذا كان بالإمكان الاستناد إلى نظام أو ممارسة منفردة للدول الأعضاء في مجلس أوروبا فيما يتصل بالمعاهدات. وسجل الفريق موافقته على تنفيذ مشروع نموذجي من شأنه أن يجعل من اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام هيئة لرصد التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف مكلفة ببحث جميع التحفظات التي تقدم من أنحاء العالم على المعاهدات العالمية ولا سيما ما يتصل منها بحقوق الإنسان، كما توجه اهتمام مجلس أوروبا إلى بعض تلك التحفظات التي يبدو أن المشاكل تكتنفها. وفيما يتصل بالتحفظات، تحرص اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام على تقادي ازدواج أنشطتها مع أنشطة لجنة القانون الدولي، وترى أنها تستطيع تقديم مساهمة عملية في أعمال لجنة القانون الدولي التي تركز أعمالها على نحو متزايد على الجوانب القانونية للتحفظات.

(٢) المرجع نفسه، التوصية رقم R(97)11 (١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٧).

(٣) أعلنت عنه الجمعية العامة في قرارها ٢٣/٤٤.

(٤) 2nd Summit of Heads of State and Government of the Council of Europe: An action plan for a united Europe, Strasbourg, 10-11 October 1997 (Council of Europe Publishing).

٦- ومضى قائلا إن النشاط الثاني الجاري في مشروع نموذجي شرع مجلس أوروبا في تنفيذه عام ١٩٩٤ يتعلق بممارسة الدول فيما يتعلق بالخلافة والاعتراف. وسوف يوضع تقرير بالتعاون مع مؤسسات البحث، استنادا إلى المساهمات الست عشرة التي وردت من الدول الأعضاء. وسوف يشكل هذا التقرير مساهمة أخرى في عقد الأمم المتحدة للقانون الدولي.

٧- واستطرد يقول إن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام مصممة على مواصلة وتعزيز تعاونها مع لجنة القانون الدولي لأنها مقتنعة بأن هذا التفاعل بين المستشارين والوفود الحكومية مثمر جدا. على أن اللجنة المخصصة تتساءل عما إذا كان ينبغي لهذه العلاقات أن تكتسي طابعا رسميا أم لا. وبموجب اتفاق أبرم بين أمانتي منظمة الأمم المتحدة ومجلس أوروبا عام ١٩٧١، تستطيع منظمة الأمم المتحدة والهيئات والأجهزة التابعة لها أن تشارك في أعمال جميع اللجان المشتركة بين الحكومات التابعة لمجلس أوروبا. وفيما يتصل بلجنة القانون الدولي، يثار سؤال بشأن ما إذا كان ينبغي تمثيل اللجنة رسميا في اجتماعات اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام وأجهزتها الفرعية أو يتم استدعاء أعضاء لجنة القانون الدولي بصفة شخصية. ويرى البعض من أعضاء اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام مزايا مؤكدة في كل من التعاون الرسمي والتعاون غير الرسمي، لكن الأغلبية تعتقد أن التعاون ينبغي أن يكون غير رسمي. ولذلك، تم السماح للرئيس خلال الاجتماع الأخير بتوجيه دعوات إلى أعضاء لجنة القانون الدولي بصفة شخصية، مثلما كان عليه الحال بالنسبة للدعوة التي وُجّهت إلى المقرر الخاص لموضوع التحفظات على المعاهدات، السيد بيليه، الذي شارك في أعمال اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بشأن التحفظات. وترى اللجنة المخصصة في لجنة القانون الدولي محاورا متميزا وهي عازمة على تقوية روابط التعاون معها.

٨- السيد ميليسكانو أشار إلى وجود اختلافين بين اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام ولجنة القانون الدولي: فأولا، الأولى هي جزء من منظمة إقليمية تركز عملها على إقليم هو أوروبا، بينما الثانية هيئة دولية تهتم بالقانون الدولي. ثانيا، وهذا الأهم، فإن لجنة القانون الدولي شحيحة الموارد بخلاف اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام. فينبغي النظر في إمكانية تحقيق منافع متبادلة من خلال هذا الاختلاف الثاني.

٩- واسترسل قائلا إنه مما يؤسف له أن يتبين أن الهيئتين تهتمان في نفس الوقت بمسائل متشابهة تقريبا، ذلك أن لجنة القانون الدولي تضم بين أعضائها عددا كبيرا جدا من الأعضاء الأوروبيين. ولذا ينبغي السعي حثيثا إلى إقامة علاقة هيكلية ورسمية بين لجنة القانون الدولي واللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بالنسبة للمسائل القانونية على الأقل. ولا يوجد ما يمنع عضو من أعضاء لجنة القانون الدولي يشارك في أعمال اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام من عرض الموقف الرسمي للجنة ومن أن يضيف ملاحظات وآراء شخصية.

١٠- وتشتمل هذه العلاقة الهيكلية، كما يراها السيد ميليسكانو على جانبين اثنين: يتمثل الأول في إجراء تبادل للمعلومات، ولا سيما في مجال تخطيط الأعمال، بهدف تقادي حالات الازدواج في العمل وبهدف توسيع نطاق مساهمة

مجلس أوروبا واللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام في أعمال لجنة القانون الدولي إلى أقصى حد حيث ينوب عن أوروبا ما لا يقل عن اثني عشرة "مثلاً". وبما أن أوروبا تضم كثيراً من الجامعات ومن المتخصصين في القانون الدولي، ربما تستطيع اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام أن تزيد من توجيه الدعوات إلى جامعات وسط أوروبا ومتخصصيها. ويتمثل الجانب الثاني في أن تسهم البلدان الأعضاء في مجلس أوروبا في أعمال اللجنة السادسة التابعة للجمعية العامة وأعمال لجنة القانون الدولي اللتين يتم إعلامهما بوجهات النظر وبالملاحظات (المنسقة قدر الإمكان) بشأن بعض المسائل التي تخصهما. ومن المهم بالفعل أن يكون لممارسة البلدان الأوروبية ومدرسة القانون الدولي الأوروبية مركز أفضل في أعمال لجنة القانون الدولي.

١١- السيد لوكاشوك قال إنه يعتقد أن الوثيقة التي قدمها المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام يمكن أن تشكل الأساس لإقامة علاقات أمتن بين لجنة القانون الدولي ومجلس أوروبا واللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام. ويقوم مجلس أوروبا بدور هام جداً في التطوير التدريجي للقانون الدولي العام وهو يتقدم دون خشية من مخالفة بعض النهج التقليدية. وينطبق الأمر نفسه على مبدأ الديمقراطية، الذي هو مبدأ من مبادئ القانون الداخلي والقانون الدولي والذي يمكن للجنة القانون الدولي أن تنتظر، ربما، في إدراجه على جدول أعمالها. ويجب الثناء على مجلس أوروبا للمبادرة التي قام بها بتنظيم المعلومات عن ممارسة الدول، وذلك لأنه رغم التطور الحاصل في الوسائل التقنية، فإن هذه المعلومات لا تزال غير معروفة، مما يعوق التطور التدريجي للقانون الدولي.

١٢- وأضاف أنه ربما ينبغي لمجلس أوروبا أن يولي أهمية أكبر إلى التعليم وإلى نشر القانون الدولي، وذلك في وقت تعاني فيه ثقافة المجتمع المدني، وحتى ثقافة رجال الدولة، من نقص فادح في هذا المجال وفي حين أن القانون الدولي مدرج في القانون الداخلي لعدد كبير من البلدان. وهذا الأمر يطرح مشكلة تدريب وإعداد رجال القانون، ومما يؤسف له أنهما أمران غير مضمونين في معظم البلدان. ولعله ينبغي إعداد اتفاقية معنية بتعليم القانون الدولي.

١٣- ويؤن السيد لوكاشوك في ختام كلمته أن على لجنة القانون الدولي أن تضع مع اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام طرائق للتعاون محددة ومنظمة بصورة أكبر.

١٤- السيد كروفورد أعرب عن ابتهاجه للمبادرة التي اتخذتها اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بدعوة أعضاء لجنة القانون الدولي بصفة شخصية. وأضاف أنه ربما يمكن توخي توجيه دعوات من هذا القبيل أيضاً إلى المقررين الخاصين عندما يتعلق الأمر بموضوع اختصاصهم. ويجدر التأكيد مع ذلك على أن الأعضاء المدعويين يعبرون عن آرائهم بصفة شخصية.

١٥- ومضى قائلاً إنه فيما يتصل بالخطة النموذجية التي عدلت بقصد تصنيف الوثائق المتصلة بممارسة الدول في ميدان القانون الدولي^(٥)، التي ترد في التذييل ٤ من الوثيقة التي وزعها المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين

(٥) التوصية رقم 11 R(97) (انظر الحاشية ٢ أعلاه)، التذييل.

القانونيين للقانون الدولي العام، فهي وثيقة مفيدة جدا. ولا يمكن قول الشيء نفسه عن التصنيف السيئ الذي اعتمدته مؤخرا كونغرس الولايات المتحدة الأمريكية^(١).

١٦- السيد إيكونوميدس لاحظ أن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام تتميز كذلك عن اللجنة الدولية للقانون الدولي بمركزها كهيئة حكومية دولية وبمهمتها التي تستند إلى تبادل الآراء والتعاون، في حين أن لجنة القانون الدولي جهاز يتألف من خبراء مستقلين مكلفين بمهمة الدراسة والتفكير. وللوهلة الأولى يبدو مستبعدا أن تكون هناك ازدواجية في أعمال الهيئتين، لأن عمل لجنة القانون الدولي يكتسي طابعا دوليا ولا يمكن للعمل الإقليمي الذي تقوم به اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام إلا أن يكون مفيدا جدا في هذا الصدد. وأخيرا فإن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام لا تهمل بأي حال من الأحوال مسألة تعليم القانون، كما أن تصنيفها لممارسات الدول يسهل كثيرا دراسة هذه المادة بصورة شديدة.

١٧- السيد غوكو أوضح أن أعضاء اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام اتفقوا على إقامة علاقات غير رسمية مع لجنة القانون الدولي، وتساءل عن نوع الترتيبات الرسمية التي كان يمكن توحيها. وقال إن أهم شيء بالنسبة للجنة القانون الدولي هو معرفة ردود الدول على المشاريع التي تضعها، كما أن من المهم لها أيضا معرفة ما إذا كانت اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام تساهم في توحيد وتجميع التعليقات التي تبديها دول المنطقة بهذا الشأن. ذلك أن الممارسة الإقليمية يجب أن تساهم في تحديد المنظور الدولي، ولكن مع عدم إغفال الاهتمامات الخاصة بهذه المنطقة أو تلك. لذلك يجب العمل على تحديد أفضل الصياغات الممكنة التي تجمع بين هذين البعدين.

١٨- السيد فيسراري برافو ذكر أنه باستثناء المركز الخاص الممنوح إلى الولايات المتحدة وكندا، فإن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام كانت لفترة طويلة هيئة لتنسيق عمل الحكومات في غرب أوروبا فقط، مما يدفع إلى التساؤل عما إذا كان ذلك لا يشكل ازدواجا في المهام مع الهيئات المماثلة التابعة للاتحاد الأوروبي. واليوم يمتد نطاق عمل مجلس أوروبا والمحكمة الأوروبية من لشبونة إلى فلاديفوستوك وهو امتداد لا يخلو من مشاكل تتعلق بالتكيف.

١٩- وذكر السيد فراري برافو فيما يتعلق بأنشطة اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام أيضا أن القانون الدولي العام تكوّن في أوروبا قبل أن ينتشر في بقية العالم. فتجربة أوروبا في هذا المجال أغنى التجارب لكنها لا تستغني عن الروابط المباشرة مع تجارب القارات الأخرى. وإذا ما أرادت اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام التأثير في العمل المنجز في إطار الأمم المتحدة فإنه ينبغي لها أن تنظر كذلك في دعوة أعضاء في لجنة القانون الدولي ينتمون إلى أقاليم أخرى بصفة مراقبين.

(١) انظر M. Nash (Leich), "Contemporary practice of the United States relating to international law", *American Journal of International Law* (Washington, D.C.), vol. 90, No. 2 (April 1996), pp. 265-267.

٢٠- السيد هافنر أوضح أن الخطة النموذجية المعدلة لتصنيف الوثائق المتعلقة بممارسة الدول في مجال القانون الدولي العام تركز على خطة عام ١٩٦٨^(٧) والتي استكملت استنادا إلى التطورات اللاحقة في القانون الدولي العام وإلى تقييم استخدام مختلف البلدان للخطة الأصلية. وأضاف أن أي تصنيف لا يخلو من الانتقادات، لكن الأمر الجوهرى هو أن يصمد التصنيف لاختبار الزمن وهذا هو حال خطة عام ١٩٦٨. ولذا لا يبدو من الحكمة النظر منذ الآن في استكمال خطة جديدة لا خبرة لنا بها بعد.

٢١- السيد سرينيفاسا راو قال إن الهيئات القانونية في المناطق الأخرى تتابع عن كثب أعمال اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام. ولئن كانت الخطة النموذجية لتصنيف الوثائق المتعلقة بممارسة الدول في مجال القانون الدولي العام المقترحة من هذه اللجنة تثير الاهتمام ففيها ثغرة ملفقة للنظر، وهي أنها لا تتطرق على الإطلاق إلى القانون البيئي. وتساءل عما إذا كانت هيئات أوروبية أخرى ستعكف على دراسة الموضوع.

٢٢- السيد ميكولكا أعرب، في معرض إشارته إلى المواضيع التي تتناولها لجنة القانون الدولي واللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام، عن دهشته إزاء عدم إدراج موضوع الجنسية في حالة خلافة الدول، الذي عيّن مقررًا خاصًا له، في جدول أعمال اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام. وقد رأى بعض أعضاء اللجنة أن هذا الموضوع "أوروبي" الطابع جدا وربما يهم "أوروبا الشرقية" أكثر من غيرها، في رأي اللجنة.

٢٣- السيد بينيتز (المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام) أجاب بأن التقرير الذي تعدّه لجنة المستشارين عن المشروع النموذجي لمجلس أوروبا المتعلق بجمع وتوزيع الوثائق المتصلة بممارسات الدول بشأن الخلافة والمسائل المرتبطة بالاعتراف، يحتوي على فصل مخصص لخلافة الدول فيما يتصل بالجنسية. غير أن الملاحظات التي أبدتها الدول الأعضاء بشأن هذا الجانب الأخير قليلة، ومما يدعو للدهشة الشديدة، خصوصا وأن شواغل من هذا القبيل كانت السبب في وضع الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية. كما أن اللجنة الأوروبية للديمقراطية عبر القانون (لجنة البندقية) أعدت بدورها تقريرا عن خلافة الدول فيما يتعلق بالجنسية^(٨). ولذا لا يصح القول بأن مجلس أوروبا لا يهتم بهذا الموضوع.

٢٤- وأضاف أنه فيما يتعلق بالقانون البيئي، يتضمن الجزء ١٩ من الخطة النموذجية لتصنيف الوثائق المتعلقة بممارسة الدول في مجال القانون الدولي العام، المخصص للجوانب القانونية من العلاقات الدولية والتعاون في مجالات خاصة، فرعا مخصصا لموضوع البيئة. وربما يكون من المستصوب أن يخصص لهذا الموضوع فصل مستقل. وبما أن استكمال خطة عام ١٩٦٨ النموذجية للتصنيف لم يتم إلا بعد مضي ثلاثين سنة، فعلى الأرجح لن تقوم اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام باستكمال الخطة الجديدة في المستقبل القريب.

(٧) انظر مجلس أوروبا، لجنة الوزراء، القرار (17)68 (٢٨ حزيران/يونيه ١٩٦٨).

(٨) مجلس أوروبا (ستراسبورغ، ١٠ شباط/فبراير ١٩٩٧)، الوثيقة CDL-INF(97)1.

٢٥- ومضى قائلا إن مجلس أوروبا شهد بالفعل تغييرات هامة، وتقوم اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام مع احتفاظها بدورها كهيئة خبراء حكوميين مكلفة بتنسيق وجهات نظر أعضائها إزاء الأمم المتحدة ولجنة القانون الدولي، بالسعي حاليا من أجل الإسهام بشكل ملموس في أعمال هذه اللجنة، مع تفادي أي ازدواجية أو تداخل في عملهما، والحيلولة كذلك دون تشتيت الجهود. وفضلا عن ذلك، تعكف اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بصفة رئيسية على دراسة الجوانب السياسية للمشاكل المطروحة، فيما تركز لجنة القانون الدولي في عملها على الجوانب القانونية. وتلتزم اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بصفة متزايدة وجهات نظر الحكومات غير الأعضاء، مما يفسر وصول عدد الدول التي لديها مركز المراقب حاليا إلى ١٥، منها ثلاثة مراقبين دائمين (الولايات المتحدة وكندا واليابان).

٢٦- وأردف قائلا إن المفروض بطبيعة الحال فيما يتعلق بأعضاء لجنة القانون الدولي الذين وجهت إليهم الدعوة شخصيا للمشاركة في أعمال اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام، أن تكون مشاركتهم ذات طابع شخصي، حتى وإن طلب منهم في وقت لاحق تقديم تقارير عن مناقشات اللجنة.

٢٧- وأضاف أن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام تعي تماما ضرورة تطوير التنقيف في مجال القانون الدولي، وعلى وجه الخصوص تنقيف الأشخاص الذين يشغلون مناصب حكومية. وقد أعد مجلس أوروبا عددا من برامج التعاون والمساعدة، ومنها برنامجي Themis و Demodroit المخصصين لنشر المعارف القانونية والتدريب في مجال القانون. وأخيرا، تقرر توسيع نطاق هذه البرامج، التي لم تكن موجهة في السابق إلا لبلدان وسط وشرق أوروبا، لتشمل جميع الدول الأعضاء في المجلس.

٢٨- وردا على ملاحظات السيد ميليسكانو بشأن الآثار المالية المترتبة على التعاون بين لجنة القانون الدولي واللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام، أوضح أن جميع أعضاء اللجنة قد اعترفوا، في أعقاب النقاش الذي دار بشأن هذه المسألة، بضرورة الحفاظ على العلاقات بين اللجنتين. ومن جهة أخرى، أبلغت أمانة اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام أعضائها بالآثار المالية المترتبة على مشاركة أحد أعضاء لجنة القانون الدولي في اجتماعاتها، مع التوضيح بأنها لا تستطيع تحمل تلك الآثار المالية. وفيما يتعلق بموضوع التحفظات على وجه الخصوص، أتيحت الفرصة للجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام للاستفادة من حضور السيد بيليه على نفقته الخاصة. ولم توجه الدعوة بالحضور إلى السيد بيليه لأنه أوروبي، ومن الممكن أيضا دعوة أي شخص ينتمي إلى منطقة أخرى من العالم، غير أنه كان سيتعين على اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام في هذه الحالة تحمل تكاليف مشاركته في أعمال اللجنة نظرا لعدم رصد أي اعتماد لهذا الغرض في ميزانية مجلس أوروبا. وخلافا لما قيل، ليست موارد مجلس أوروبا وفيرة. فقد اعتمد المجلس ميزانية بنمو صفري لعام ١٩٩٨ ولا يتوقع أن يطرأ أي تغيير على ذلك في عام ١٩٩٩. ومن ناحية ثانية يتفق أعضاء اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام على أن التعاون مع لجنة القانون الدولي مثمر جدا ويعتزمون دراسة هذه المسألة في اجتماعهم المقبل.

٢٩- واستطرد قائلا، إنه فيما يتعلق بالعلاقات الهيكلية بين اللجنتين، فإن لجنة القانون الدولي هي التي تملك تحديد نوع العلاقات التي ترغب في إقامتها مع اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام. وبالفعل، يأذن القانون الأساسي لهذه الأخيرة بمشاركة ممثل عن لجنة القانون الدولي بصفة رسمية. غير أن على لجنة القانون الدولي أن تقرر ما إذا كانت مصممة على هذا التمثيل الرسمي، مع ما يعنيه ذلك من آثار مالية. وبمجرد اتخاذها قرارا بشأن هذه المسألة يمكنها أن تبلغ بذلك اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام لإجراء مناقشات بشأن المسألة.

٣٠- واختتم كلمته قائلا إن أحد الأعضاء اقترح، خلال نقاش دار بشأن برنامج عمل اللجنة على المدى الطويل، دراسة موضوع الآثار القانونية للفساد. وأعرب عن رغبته في إبلاغ اللجنة أن مجلس أوروبا منكب على دراسة هذه المسألة منذ عام ١٩٩٢. وفي أيار/مايو ١٩٩٨، أبرمت لجنة وزراء مجلس أوروبا اتفاقا بشأن إنشاء مجموعة دول لمكافحة الفساد ("غريكو")^(٩) مع السماح بالمشاركة على قدم المساواة لكل من الدول الأعضاء في مجلس أوروبا والدول غير الأعضاء (ومنها عدد من أعضاء منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي). وتتمثل مهمة "غريكو" في تقييم مدى تطبيق الدول الأعضاء في مجلس أوروبا للالتزامات التي قطعتها على نفسها في مجال مكافحة الفساد. وستستند أعمال "غريكو" في البداية على قرار معتمد من لجنة الوزراء يشمل ٢٠ مبدأ توجيهيا لمكافحة الفساد.

٣١- وأردف قائلا إن فريق المستشارين المتعدد الاختصاصات المعني بالفساد يتفاوض حاليا بخصوص مشروع اتفاقية للقانون الجنائي بشأن الفساد^(١٠) يكون نطاقها أوسع بكثير من اتفاقية مكافحة رشوة الموظفين الرسميين الأجانب في الصفقات التجارية الدولية التي اعتمدها منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، نظرا لأنها تجرم الرشوة والارتشاء من جانب الموظفين الحكوميين، وموظفي الهيئتين القضائية والتنفيذية والهيئات الانتخابية، فضلا عن الفساد في القطاع الخاص والمنظمات الدولية. وتجري أيضا مناقشات هامة بشأن التحفظات التي قد تتخذ بشأن هذه الاتفاقية. وأخيرا، يجري التفاوض حاليا بشأن اتفاقية أخرى لتنظيم المسؤولية المدنية المترتبة على أفعال الفساد، ويجري أيضا إعداد مدونة قواعد سلوك نموذجية للموظفين الحكوميين. واللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام على استعداد للإسهام في الأعمال التي قد تضطلع بها لجنة القانون الدولي في هذا المجال.

٣٢- السيد غالتسكي قال إنه، استنادا إلى خبرته الطويلة في مجلس أوروبا، يود أن يدلي بملاحظات تكميلية للتعليقات التي وردت في كلمة المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بخصوص مسألة الجنسية. وأكد للجنة القانون الدولي أن مجلس أوروبا يولي هذه المسألة، ولا سيما في سياق خلافة الدول، كل ما يليق بها من اهتمام سواء في الإطار العام، أي الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية التي فُتح باب التوقيع عليها في عام ١٩٩٧، أو في إطار أعمال لجنة الخبراء المعنية بالجنسية التي يشغل هو نفسه منصب نائب الرئيس فيها.

(٩) المرجع نفسه، القرار 7 (98) (٥ أيار/مايو ١٩٩٨).

(١٠) المرجع نفسه، الجمعية البرلمانية، الوثيقة ٨١٤، التذييل الثاني.

٣٣- وأضاف أنه ستُعرض على لجنة الوزراء مشاريع توصيات، منها مشروع بشأن تخفيض حالات انعدام الجنسية ومشروع ثان بشأن إساءة استخدام الأحكام التشريعية المتعلقة بالجنسية. وتشكل مسألة خلافة الدول أيضا موضوع العديد من أعمال اللجنة. وعلاوة على ذلك، من المقرر عقد مؤتمر بشأن الجنسية في عام ١٩٩٩، بمناسبة الذكرى الخمسين لإنشاء مجلس أوروبا.

٣٤- وأردف قائلا إنه يبقى على مجلس أوروبا مع ذلك أن يوضح موقفه بالاستناد إلى قانونه الأساسي إزاء التعاون والتنسيق مع الهيئات الأخرى ولا سيما مع الجهات الراعية سابقا، مثل لجنة التعاون القانونية التابعة لمجلس أوروبا، وذلك لتفادي ازدواجية الجهود. ومع ذلك، ينبغي تشجيع التعاون بين اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام ولجنة القانون الدولي لأنه يعود بالنفع على الطرفين.

٣٥- السيد ميكولكا قال إن المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام والسيد غالتسكي لم يجيبا على سؤاله. فهو يدرك جيدا أن مجلس أوروبا يهتم بدراسة مسائل الجنسية، كما أنه مطلع تماما على الأعمال التي أشارا إليها في معرض حديثهما، وعلى وجه الخصوص الاتفاقية الأوروبية بشأن الجنسية التي تخصص المادة ١٨ منها ثلاث أو أربع فقرات لخلافة الدول، في حين خصصت لجنة القانون الدولي إعلانا كاملا للموضوع.

٣٦- وأضاف أن ما يهمه هو معرفة ما إذا كان الحوار قائما بين مجلس أوروبا ولجنة القانون الدولي. فهو يجهل حتى الآن موقف اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام من تقريره الثالث بشأن الجنسية في حالة خلافة الدول^(١١)، لأن هذه الدراسة لم تلق حتى الآن أي صدى داخل مجلس أوروبا. وقد قيل إن مسألة الجنسية ستكون موضوع دراسة نظرية، غير أنها ستستغرق سنوات طوال في حين يتوفر لمجلس أوروبا بالفعل عدد هائل من الوثائق بشأن الموضوع، وعلى وجه الخصوص تقريره الثالث مشفوعا بالحواشي. وفي حين يجري الحديث عن الحوار الذي يعود بالنفع على الطرفين، يلتزم مجلس أوروبا الصمت. لذا فإنه يوجه طلبا إلى المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بإبلاغ وجهة نظره إلى لجنته خلال اجتماعها المقبل، وذلك لتشجيع أعضائها على إرسال تعليقاتهم إليه.

٣٧- السيد لوكاشوك أعرب عن حرصه على إبلاغ المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام أن لجنة القانون الدولي بصدد دراسة مسألة الفساد وأنه سيكون من المفيد جدا أن تحصل، في إطار تبادل المعلومات بين اللجنتين، على الوثائق المتعلقة بأعمال اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام بشأن الموضوع نفسه.

٣٨- السيد سيمما أوضح أنه، خلافا لما يعتقد السيد لوكاشوك على ما يبدو، فإن مسألة الفساد ليست معروضة أمام لجنة القانون الدولي، بل تدخل فقط في عداد المواضيع التي قد تنتظر فيها اللجنة.

(١١) حولية ١٩٩٧، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/480 و Add. 1.

٣٩- السيد بينيتيز (المراقب عن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام) قال إن السبب في عدم إجابته إجابة صحيحة على السؤال الذي طرحه السيد ميكولكا هو عدم فهمه للسؤال. وقد أراد السيد غوكو معرفة ما إذا كانت اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام قد اعتمدت موقفاً موحداً بشأن التعليقات على نصوص لجنة القانون الدولي. كما أن اللجنة لم تقم حتى الآن بدراسة التقرير المعني بصفة رسمية على الأقل. فقد دأبت اللجنة على محاولة الاجتماع قبل انعقاد دورة اللجنة السادسة للإسهام بصورة فعالة في مناقشات لجنة القانون الدولي. وكان حضور السيد إيريكسون سابقاً في لجنة القانون الدولي واللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام يسمح بمثابة همزة وصل بين الهيئتين. ووفقاً لما قاله، ترد إلى الدول الأعضاء في مجلس أوروبا، التي هي أعضاء أيضاً في اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام، جميع التقارير المتعلقة بأعمال لجنة القانون الدولي. غير أن اللجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام تميل إلى تركيز مناقشاتها على أعمال المقرررين الخاصين للجنة القانون الدولي الذين يبلغونها بجميع الأنشطة التي تضطلع بها هذه الأخيرة. وسيعرض تقرير السيد سيما في الاجتماع المقبل للجنة المخصصة للمستشارين القانونيين للقانون الدولي العام، الذي سيحرص فيه السيد بينيتيز على إبلاغ اللجنة بموقف السيد ميكولكا.

التحفظات على المعاهدات (ختام) A/CN.4/483, sect. B، وA/CN.4/491

وAdd. 1-6^(١٢)، وA/CN.4/L.563 وA/CN.4/491 (Corr. 1)

[البند ٤ من جدول الأعمال]

النظر في مشاريع المبادئ التوجيهية من دليل الممارسة
الذي اقترحت لجنة الصياغة في الدورة الخمسين (ختام)

٤٠- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) اقترح على لجنة القانون الدولي اعتماد تقرير لجنة الصياغة (A/CN.4/L.563 وA/CN.4/491 (Corr. 1)) وفق الشروط التالية: تدرج حاشية للمبدأ التوجيهي ١-١ بما يوضح أنه سيعاد النظر فيه على ضوء المناقشات الجارية بشأن الإعلانات التفسيرية، على أن يعدل عند الاقتضاء عنوان المبدأ التوجيهي ١-١ بعد إعادة النظر؛ ويحال المبدأان التوجيهيان ١-١-٥ و١-١-٦ إلى لجنة الصياغة لإعادة النظر فيهما في ضوء الآراء التي تدلي بها اللجنة؛ وأخيراً، يعاد النظر في نص المبدأ التوجيهي ١-١-٣ بالتزامن مع المبدأ التوجيهي ١-١-١ في الدورة المقبلة للجنة القانون الدولي وتضاف إليه حاشية في هذا الصدد.

٤١- الرئيس قال إنه إذا لم يسمع أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود اعتماد تقرير لجنة الصياغة.

وقد اتفق على ذلك.

تنظيم أعمال الدورة (ختام)**

[البند ٢ من جدول الأعمال]

- ٤٢- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قدم عرضاً عن التقدم المحرز في أعمال اللجنة.
- ٤٣- السيد إيكونوميدس والسيد براونلي والسيد بيليه والسيد روزنستوك والسيد سرينيفاسا راو والسيد كانديوتي والسيد لوكاشوك ناقشوا كيفية التأكد من تضمين تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة جميع النتائج التي حققتها اللجنة خلال الدورة الحالية.
- ٤٤- الرئيس اقترح إنشاء فريق عامل يقوم، بالتعاون مع الأمانة العامة، بمساعدة المقرر الخاص المعني بمسألة منع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة في إكمال نص تقريره، ليتسنى بالتالي تقديمه إلى الجمعية العامة.

وقد اتفق على ذلك.

مسؤولية الدول^(١٣) (تابع) *** (C. sect. 4/483، A/CN.4/488، وAdd. 1-3^(١٤)،
A/CN.4/490، وAdd. 1-7^(١٥)، وA/CN.4/L.565، وA/CN.4/L.569)

[البند ٢ من جدول الأعمال]

التقرير الأول للمقرر الخاص (ختام)***

المواد ٩ و ١١ إلى ١٥ مكرراً (ختام)***

- ٤٥- السيد إيكونوميدس أشار إلى المادة ٩ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة وضعتها تحت تصرفها دولة أخرى)، التي اقترحها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول عن مسؤولية الدول (A/CN.4/490 وAdd. 1-7)، وأعرب عن اعتقاده بأن ذلك الحكم ليست له أهمية كبيرة ويعتبر دون شك أقل مشاريع المواد صلة بالموضوع. وقد يكون من المستصوب حذفه، لا سيما وأن المقرر الخاص نفسه قد أعلن أن الحالة التي يتطرق إليها نادرة للغاية. كما أن

*** استئنافاً للجلسة ٢٥٣٤.

*** استئنافاً للجلسة ٢٥٥٦.

(١٣) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(١٤) انظر الحاشية ١٢ أعلاه.

(١٥) المرجع نفسه.

الفكرة المتمثلة في قيام دولة بوضع جهاز تحت تصرف دولة أخرى، وفقا لما ورد في بعض الملاحظات، تحمل في طياتها دلالات إن لم تكن استعمارية محضة، فهي على الأقل تنال من السيادة الوطنية. والأكد أن أي دولة لا ترضى أن تنطبق عليها الحالة التي تصفها هذه المادة. وأخيرا، فلربما أمكن قبول النص لو كان الأمر يعني كما في السابق المنظمات الدولية والدول على حد سواء. أما وقد حذفت المنظمات الدولية فذلك سبب إضافي لإلغاء المادة.

٤٦- وأردف قائلا إن المادة ١٠ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة تتجاوز بعملها حدود صلاحياتها أو تخالف التعليمات المتعلقة بنشاطها)، التي اقترحها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول، مقبولة شريطة القيام في النص الفرنسي وفقا لاقتراح السيد بيليه (الجلسة ٢٥٥٦)، باستخدام مصطلح *compétence* (صلاحيات) عوضا عن مصطلح *pouvoir* (سلطة). وأعرب عن موافقته أيضا على حذف المواد من ١١ إلى ١٤، وتحسين مستوى النص تبعا لذلك.

٤٧- وأضاف أن المادة ١٥ (تصرفات أجهزة حركة تمردية)، التي اقترحها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول، تعتبر الأكثر حساسية من بين المواد المعروضة على نظر اللجنة خلال الدورة الحالية، نظرا لأنها ينبغي أن تنطرق، من زاوية موضوع تحميل المسؤولية إلى ثلاث حالات مختلفة. أولا، الحالة التي تعني بها هذه المادة صراحة، ألا وهي الحالة التي تنجح فيها حركة تمردية في أن تصبح الحكومة الجديدة وتتحمل مسؤولية الأفعال غير المشروعة المرتكبة قبل استيلائها على السلطة. وهذه نقطة تحظى باتفاق الجميع. أما الحالة الثانية فتبرز إلى الوجود عند "قيام" الحركة التمردية، على نحو ما يرد في الفقرة ١، أي في اللحظة التي تسيطر فيها هذه الحركة على جزء من إقليم الدولة. ولا يطرح فهم هذه الحالة، القائمة على مبدأ "فعالية" السلطة، أية مشكلة: إذ تتحمل الحركة التمردية المسؤولية إلى غاية نهاية التمرد، سواء مني بالفشل أو كُمل بالنجاح. أما الحالة الثالثة فتستعصي على الفهم بصورة أشد كثيرا في مشروع المادة: فهي تلك الحالة، المشوبة بالغموض المتعلقة بمسؤولية الدولة، السائدة حتى وقت "نشوء" الحركة التمردية المعارضة، أي إلى حين سيطرة هذه الحركة على جزء من الإقليم. وينطرق النص إلى هذه الحالة بصورة ضمنية مع أن من الضروري تنظيم ذلك الأمر.

٤٨- واختتم كلمته بالإشارة إلى المادة ١٥ مكررا (تصرفات الأشخاص غير العاملين لحساب الدولة التي اعتمدتها أو اعترفت بها تلك الدولة لاحقا)، المقترحة في الفقرة ٢٨٤ من التقرير الأول، فقال إنه يعتبرها حكما لا غنى عنه، على غرار أغلبية الأعضاء. ومن جهة أخرى، اقترح تعديل الصياغة بحيث يصبح نصها: "إذا اعترفت بأن هذا التصرف صادر عنها، ووافقت عليه" عوضا عن: "إذا اعترفت بأن هذا التصرف صادر عنها أو وافقت عليه". فمن الأفضل النص على شرط وحيد وتقويته عوض إيراد شرطين أضعف منه كثيرا. وبوسع لجنة الصياغة أن تعاود لاحقا النظر في هذا الجانب من النص.

٤٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أعرب عن ارتياحه لكون مشاريع المواد ٩ ومن ١١ إلى ١٥ مكررا التي اقترحها حظيت بالقبول عموما. بل إن المادة ١٥ شكلت موضوع نقاش حقيقي مصغر. وعلى كل حال خلصت لجنة القانون الدولي في مناقشاتها إلى وجوب دراسة مسألة مسؤولية المنظمات الدولية والدول عن الأفعال غير المشروعة المرتكبة من طرف هذه المنظمات بشكل منفصل في إطار موضوع مستقل. وينبغي على كل حال أن تشطب هذه

المسألة من مشروع المواد. إلا أن جميع الأعضاء متفقون، على ما يبدو، على الإبقاء على شرط استثناء، وإن كانوا مختلفين بشأن صياغته. وتعتبر هذه إحدى المسائل التي قد تكلف بها لجنة الصياغة بكل تأكيد.

٥٠- وأضاف أنه فيما يتعلق بالمادة ٩، لم يثر شطب المنظمات الدولية أي اعتراض، رغم أنه يجب الاعتراف بأن الحالة المنصوص عليها في هذه المادة جد نادرة. وإذا كان البعض يرى أن هذا النص وضع من منطلقات استعمارية، على نحو ما جاء في إحدى الملاحظات ولا سيما فيما يتعلق بالإشارة إلى مجلس الملكة الخاص في المملكة المتحدة، في الفقرة ٢٢٠ من تقريره الأول، فإن ما يقصده المقرر الخاص هو حالات أحدث عهدا بكثير وليس لها أية علاقة بالاستعمار، بل حالات توافق فيها الدولة المعنية على أن تضع دولة أخرى أجهزة تحت تصرفها. ولذا فإن المادة ٩ مفيدة والإبقاء عليها له ما يبرره. وعلى كل حال فإن الإبقاء على هذه المادة سيسبب مشاكل أقل مما يسببه حذفها.

٥١- واسترسل قائلا إن أعضاء لجنة القانون الدولي اتفقوا جميعا على ضرورة حذف المواد من ١١ إلى ١٤. غير أن السيد بيليه أدلى بملاحظة صائبة بخصوص المادة ١٢، وذلك بشأن إحدى النقاط التي يتعين إخضاعها لمزيد من التحليل. إلا أن هذه المسألة تقع ضمن نطاق مشكلة تحميل المسؤولية التي يحاول مشروع المواد الذي تنظر فيه اللجنة تسويتها. ولا شك في أنه من السابق لأوانه بالنسبة للجنة القانون الدولي أن تبت في هذه المسألة. ولئن كان بعض الأعضاء يعتقد بضرورة حذف الأحكام السلبية من مشروع المواد، فإنهم دافعوا دفاعا له ما يبرره عن الإبقاء على النصوص الأكثر صلة في التعليق.

٥٢- ومضى قائلا إن أعضاء اللجنة اتفقوا أيضا على دمج المادتين ١٤ و ١٥. وقد تتساءل لجنة الصياغة عما إذا كان ينبغي صياغة المادة ١٥ بصيغة الإثبات أو النفي. ويمكن التساؤل أيضا عن صلة المادة ١٥ بالمادة ٥ (تحميل الدولة تصرفات أجهزتها)، أي الصلة بين أجهزة "الحركات التمردية" و"الكيانات الحكومية الإقليمية" التابعة للدول. وبطبيعة الحال، ينبغي تجنب مخاطر الخلط بين هذين المفهومين القانونيين.

٥٣- وأردف قائلا إن عدة أسئلة أثارت بشأن الصيغ المستخدمة في هذه المادة ١٥ الجديدة. وينطبق هذا الأمر على الفعل "أنشأت" الوارد في الفقرة ١ من المادة ١٥. إذ إن استخدام هذه الصيغة يعني وجود ممارسة دولية فعلية فيما يتعلق بالحركات التمردية وإن ثمة مستوى تكتسب هذه الحركات عند بلوغه وضعاً دولياً معيناً. وبخصوص ما إذا كان من المستصوب إطلاق اسم "الحركات التمردية" بدل "حركات التحرير الوطنية"، يمكن للجنة الصياغة أن تختار أحد المصطلحين أو تستخدمهما معاً، غير أنه يجدر التذكير بأنه لم يعد هناك سوى القليل جداً من حركات التحرير الوطنية في العالم المعاصر. وعلى كل حال، ليس من مهام لجنة القانون الدولي تحليل الوضع الدولي للحركات التمردية. وفي نفس الإطار، ليست اللجنة مكلفة بالبحث المتعمق في موضوع مسؤولية هذه الحركات حتى وإن كان من الجلي أنها تتحمل مسؤولية في هذا الصدد.

٥٤- واستطرد قائلا إن اللجنة قبلت أيضا المبدأ الذي تقوم عليه المادة ١٥ مكرراً، المتعلق بالتصرفات الصادرة عن دولة ما أو وافقت عليها لاحقاً. ويعتبر هذا النص، في ضوء الأحداث التي يشهدها العالم المعاصر ضرورياً للغاية. وقد اقترح السيد ليكونوميديس تعديلاً سيؤخذ بعين الاعتبار، ولاحظ السيد بنونه أن هذا النص يشمل في الحقيقة حالتين

مختلفتين باختلاف الوقت الذي تختار فيه الدولة البدء في تحمل المسؤولية. غير أنه لا يبدو من الضروري الأخذ بهذا التمييز فيما يتعلق بهذه المادة، لأن الهدف منها ينحصر في تسوية مشكلة تحميل المسؤولية.

٥٥- السيد بيليه لاحظ أن مفهوم تحميل المسؤولية كما يستخدمه المقرر الخاص يبدو أضيق نطاقاً بكثير من الاستخدام الشائع.

٥٦- السيد بنونه قال إنه يجب الإعلان صراحة أن وضع الحركات التمردية وحركات التحرير الوطنية لا يدخل في إطار الموضوع الذي نظرت فيه اللجنة، وذلك رغم الحساسيات السياسية والتاريخية الشخصية لأعضائها. إذ تتعلق هذه المسألة في الحقيقة بمسألة الشخصية القانونية. وهي ليست مجرد مشكلة اصطلاحية رغم أنه من حقنا فعلاً التساؤل عما إذا كان استخدام كلمة "تمردية" صائباً.

٥٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أجاب أنه يستخدم مصطلح "تحميل" بالمعنى المذكور في المادة ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً). وأعرب عن تأييده المطلق للملاحظات التي أبدتها السيدة بنونه.

٥٨- الرئيس قال إنه إذا لم يسمع أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود إحالة مشاريع المواد ٩ ومن ١١ إلى ١٥ مكرراً إلى لجنة الصياغة.

وقد اتفق على ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٥

الجلسة ٢٥٥٩

يوم الأربعاء ، ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٨ ، الساعة ١٥/١٢

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد إيكونوميدس، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاندوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مشروع تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن دورتها الخمسين (تابع)*

الفصل التاسع: التحفظات على المعاهدات (A/CN.4/L.562 و Corr. 1 و Add. 1 و Add. 2 و A/CN.4/L.564)

ألف - مقدمة (A/CN.4/L.562)

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (A/CN.4/562 و Corr. 1 و Add. 1 و Add. 2)

١- السيد دوغارد (المقرر) قال، في معرض تقديمه للفصل التاسع من مشروع التقرير عن التحفظات على المعاهدات، إن المشروع يعكس بدقة المقدمة التي أعدها المقرر الخاص بشأن التحفظات على المعاهدات والمناقشة التي دارت في اللجنة. ولذلك حث على اعتماده.

٢- السيد بيليه (المقرر الخاص) قال إنه سيبين للأمانة بعض التغييرات التحريرية على المشروع، وهي تغييرات لن تمس بمضمونه. وأضاف قائلاً إن اقتراحه الجوهري الوحيد هو حذف الحاشية ١ الواردة في الوثيقة A/CN.4/L.562/Add.1، لأن الإشارة إلى اليابان غير مناسبة.

واعتمد الفرعان ألف وباء بصيغتهما المعدلة.

٣- السيد روزنستوك قال إن المقرر الخاص قد يود أن يلقي نظرة على الحاشية ٦ الواردة في الوثيقة A/CN.4/L.562/Add.1 ليقرر ما إذا كانت قد صيغت على النحو الأمثل.

رفعت الجلسة الساعة ١٢/٣٠

* استئنافاً للجلسة ٢٥٤٦.

الجلسة ٢٥٦٠

يوم الأربعاء، ١٢ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد ليكونوميدس، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينفاسا راو، السيد سيما، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاندويوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي
(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)*

(A/CN.4/L.568، A/CN.4/L.556، و Add.1^(١)، و A/CN.4/487، و A/CN.4/483، sect. D)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

النظر في مشاريع المواد من ١ إلى ١٧ التي اقترحتها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين

١- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) عرض مشاريع المواد من ١ إلى ١٧ المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة التي اعتمدتها لجنة الصياغة (A/CN.4/L.568)، مشيراً إلى أن لجنة الصياغة عقدت سبع جلسات في الفترة من ٨ إلى ١٢ حزيران/يونيه ومن ٥ إلى ١٠ آب/أغسطس ١٩٩٨. وذكر بأن اللجنة كانت قد قررت في الدورة التاسعة والأربعين تقسيم موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي إلى موضوعين اثنين، من أجل أن تنظر أولاً في مشكلة منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة ثم تعكف في مرحلة ثانية على موضوع المسؤولية الدولية. وتتعلق مشاريع المواد التي تنظر فيها اللجنة بالموضوع الأول. وفي الدورة الحالية، اقترح المقرر الخاص المكلف بهذه المسألة مجموعة من المواد حول هذا الموضوع (A/CN.4/L.556) مستمدة أساساً من مشاريع المواد التي يتضمنها تقرير الفريق العامل المعني بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، في الدورة الثامنة والأربعين^(٢). والأرقام الواردة بين

* استئنافاً للجلسة ٢٥٤٢.

(١) مستنسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

(٢) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

الأقواس المعقوفة هي أرقام المواد المقابلة لها المقترحة في الدورة الثامنة والأربعين. وتشرح التعليقات على المواد، التي ترد في تقرير الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين، على نحو مفصل مجال تطبيق كل قاعدة على حدة والمعايير الأساسية لفهم المواد. على أنه لما كانت اللجنة في بداية مرحلة خمسية جديدة ونظرا لوجود أعضاء جدد فيها، فلا بد من تقديم بعض التوضيحات.

٢- فالمادة ١ (الأنشطة التي تنطبق عليها مشاريع المواد هذه) تحدد نطاق تطبيق المواد. وهي مطابقة للفقرة الفرعية (أ) من المادة ١ من مشروع المواد الذي اقترحه الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين. وهي تحصر مجال تطبيق مشاريع المواد في الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي والتي تنطوي على احتمال إلحاق ضرر جسيم عابر للحدود بسبب ما يترتب عنها من نتائج مادية. وتنص على معايير ثلاثة.

٣- فالمعيار الأول يستهدف "الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي"، وهو يتيح تمييزا هاما بين مشاريع المواد المتعلقة بالموضوع قيد النظر وتلك المتعلقة بمسؤولية الدول. وأما المعيار الثاني فيتمثل في أن الأنشطة التي تفضي إلى اتخاذ تدابير المنع تنطوي على احتمال إلحاق ضرر جسيم عابر للحدود. ويهدف معيار الاحتمال هذا إلى أن تستبعد من مجال تطبيق مشاريع المواد تلك الأنشطة التي تحدث، في الواقع، في أحوالها العادية، ضررا عابرا للحدود. وترمي عبارة "عابر للحدود" إلى استبعاد الأنشطة المحدثة لضرر في إقليم الدولة التي تجري فيها هذه الأنشطة، أو الأنشطة المتسببة في إلحاق ضرر في مناطق لا تقع تحت ولاية أي دولة، ولكنها لا تلحق أضرارا بأي دولة على وجه التحديد. وينبغي أن يُنظر إلى العبارة "مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود" في جملتها وأن تفهم بمعناها المحدد في المادة ٢.

٤- ويتمثل المعيار الثالث في أن الضرر الجسيم العابر للحدود يجب أن يكون ناجما عن النتائج المادية للأنشطة. وهذا المعيار يعكس حرص اللجنة منذ البداية على إبقاء الموضوع ضمن حدود قابلة للاستمرار واستبعاد الأضرار العابرة للحدود التي يمكن أن تنجم عن السياسات الاقتصادية أو المالية أو الاجتماعية والاقتصادية أو غيرها من السياسات التي تنتهجها الدول. ولذلك يتعين أن يكون للأنشطة نتائج مادية تحدث ضررا جسيما. ويبقى عنوان المادة هو العنوان المعتمد في الدورة الثامنة والأربعين.

٥- ولاحظ رئيس لجنة الصياغة وجود تباين فيما يبدو بين عنوان مشاريع المواد ومجال تطبيقها كما تحدده المادة الأولى. وهي مشكلة يتعين على اللجنة أن تحلها في وقت ما. وفي الوضع الراهن، تدخل مشاريع المواد ضمن موضوع فرعي من موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي. فهي إذن تعالج في واقع الأمر أنشطة لا يحظرها القانون الدولي. بيد أنه إذا كان يتعين أن تصبح مشاريع المواد مستقلة بذاتها، فيجب أن يكون ثمة انسجام بين عنوانها ومجال تطبيقها.

٦- وفيما يتعلق بالمادة ٢ (المصطلحات المستخدمة)، فهي تتضمن تعريفا لخمس مصطلحات يشيع استخدامها في مشروع المواد. وقد سبق تعريف أربعة من هذه المصطلحات، وهي محددة في الفقرات (أ) و (ج) و (د) و (هـ)، في المادة ٢ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. أما الفقرة (ب) فهي جديدة.

٧- وتعرف الفقرة الفرعية (أ) العبارة "مخاطر تسبب ضرر جسيم عابر للحدود" بوصفها احتمالا ضعيفا للتسبب في ضرر فادح واحتمالا قويا للتسبب في أضرار جسيمة أخرى. وينطبق النعت "جسيم" على المخاطر والضرر في أن واجد. ولأغراض المواد، يقصد بلفظ "المخاطر" الأثر المزدوج لاحتمال وقوع حادث ما ومدى خطورة نتائجه الضارة. فالأثر المزدوج لهذين العنصرين هو الذي يحدد مدى الضرر، وهو الذي يتعين أن يبلغ حدا يعتبر جسيما. وتعرف كلمة "يشمل" إلى التأكيد على أن مجال الأنشطة المقصود محدود ولا يشمل، مثلا، الأنشطة التي تنطوي على احتمال ضعيف بالتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود.

٨- أما الفقرة (ب) فهي جديدة؛ وهي لا تعرف الضرر، بل تعرف مجاله وذلك بالإشارة إلى أن الأمر يتعلق بالضرر الذي يلحق بالأشخاص أو الممتلكات أو البيئة.

٩- وتعرف الفقرة (ج) "الضرر العابر للحدود" بأنه الضرر الواقع في إقليم دولة غير الدولة المصدر أو في أماكن أخرى تقع تحت ولاية تلك الدولة أو سيطرتها، سواء كانت للدولتين المعنيتين حدود مشتركة أم لا. وهذا التعريف يفسر من تلقاء ذاته مشاريع المواد ويوضح أنها لا تسري على الأضرار التي تلحق بمناطق لا تقع تحت ولاية أي دولة، ولكنها تسري على الأنشطة الواقعة تحت ولاية دولة ما وسيطرتها، كما هو الشأن مثلا في أعالي البحار، وتكون لها آثار تمس إقليم دولة أخرى أو أماكن تقع تحت ولاية دولة أخرى وسيطرتها، وتتجم عنها نتائج ضارة، بالنسبة إلى سفن دولة أخرى في أعالي البحار مثلا.

١٠- وتعرف الفقرة الفرعية (د) عبارة "الدولة المصدر" بأنها الدولة التي يجري الاضطلاع في إقليمها أو تحت ولايتها وسيطرتها بالأنشطة المشار إليها في مشروع المادة ١.

١١- وتعرف الفقرة (هـ) عبارة "الدولة التي يحتمل أن تتأثر" بأنها الدولة التي يحتمل أن يقع في إقليمها الضرر الجسيم العابر للحدود أو التي تكون لها الولاية أو السيطرة على أي مكان آخر يحتمل أن يقع فيه هذا الضرر. وقد لاحظت لجنة الصياغة أن اللجنة استعاضت عن فعل "وقع" الوارد في المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين بعبارة "يحتمل أن يقع" لأن الأمر يتعلق هنا بالمنع.

١٢- وأما المادة ٣ (المنع)، فتتص على الالتزام العام بالمنع الذي يقوم عليه مشروع المواد برمته. وهي تستند إلى المادة ٤ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين وإن كان يختلف عنه في أنه لا ينص على الالتزام باتخاذ كافة التدابير المناسبة للتقليل إلى أدنى حد من آثار الضرر بعد وقوعه، إذ إن لجنة الصياغة ارتأت أن هذه المسألة تتعلق بالمسؤولية لا بالمنع.

١٣- وتلزم المادة ٣ الدول بأن تتخذ كل التدابير اللازمة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو التقليل من مخاطره إلى أدنى حد. ويتعلق الأمر في هذا الصدد باتخاذ تدابير الحذر الوافية، حتى في حالة عدم التثبت العلمي، على نحو يُمكن من تفادي أو منع حدوث الضرر عند احتمال تسبب ضرر جسيم أو ضرر لا يمكن إصلاحه. وقد وردت

هذه الفكرة على نحو مفصل في المبدأ ١٥ من إعلان ريو^(٣) وتظل مرهونة بما يتاح للدول المعنية من وسائل. ومن المسلم به أن تنفيذ الالتزام بالمنع على نحو تام وبأقصى درجة من الكفاءة يستدعي تحديث التكنولوجيات المستخدمة في إطار النشاط فضلا عن تخصيص ما يلزم من موارد مالية وبشرية وتوفير التدريب اللازم لإدارة النشاط ومتابعته. فالمستثمر هو الذي يتحمل تكلفة المنع من حيث كونه مسؤولا عن النشاط. ويفترض أن تتكفل الدولة المصدر أيضا بالنفقات اللازمة لاتخاذ الإجراءات التشريعية والإدارية وإنشاء آليات الرصد المنصوص عليها في المادة ٥. وقد لاحظت لجنة الصياغة أن الدول تجري فيما بينها ترتيبات لها مزايا متبادلة في مجالات تعزيز القدرات ونقل التكنولوجيا والموارد المالية. وتحقق هذه المبادرات مصلحة الدول المشتركة في إنشاء معايير دولية موحدة لتنظيم الالتزام بالمنع وتنفيذه.

١٤- وتستند المادة ٤ (التعاون) أيضا على المادة المقابلة لها في المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. بيد أن الأمر لم يعد يتعلق هنا أيضا بالالتزام بتقليل مخاطر ضرر يكون قد وقع فعلا إلى أدنى حد، إذ إن ذلك لا يدخل في باب المنع. وإضافة إلى ذلك، استعاضت لجنة الصياغة عن كلمة "واحدة" بعبارة "واحدة أو أكثر". ويوضح التعليق أن المنظمات التي تشير إليها تلك المادة هي المنظمات التي تتمتع بالقدرات اللازمة لمساعدة الدول المعنية على منع حدوث ضرر جسيم عابر للحدود أو لتقليل مخاطره إلى أدنى حد. ويبين التعليق أيضا أن بوسع المنظمات الدولية أن تقدم للدول، إضافة إلى هذه المساعدة، إطارا تفي فيه بالتزامها بالتعاون في مجال المنع عملا بهذه المادة.

١٥- وتستند المادة ٥ (التنفيذ) إلى المادة ٧ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. وهي تنص على أمر بديهي يتمثل في أن على الدولة، حالما تصبح طرفا في مشروع المواد، أن تتخذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ أحكامه. ويشمل ذلك الإجراءات القانونية أو الإدارية وغيرها مثل إنشاء آليات الرصد المناسبة، وهو تعبير يوضح الطابع المستمر للالتزام الذي تنص عليه مشاريع المواد.

١٦- وتعتبر المادة ٦ (العلاقة بقواعد القانون الدولي الأخرى) صيغة مبسطة للمادة ٨ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. وهي تنص على أن مشاريع المواد لا تخل بوجود أو تنفيذ أو تأثير أي قاعدة أخرى من قواعد القانون الدولي التقليدي أو العرفي تتعلق بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل تنطبق عليه مشاريع المواد في حالة عدم وجود مثل هذه القاعدة.

١٧- وتنص المادة ٧ (الإذن المسبق)، في الجزء الأول من الجملة الأولى من الفقرة ١، على القاعدة الأساسية المتمثلة في أنه يلزم الحصول على إذن مسبق من الدولة المصدر بشأن الأنشطة التي تدخل في نطاق مشاريع المواد هذه. وقد ارتأت لجنة الصياغة أن من اللازم أيضا الإشارة في تلك الجملة إلى عنصر ورد في التعليق على المادة المقابلة، أي المادة ٩، من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، يتمثل في أنه يلزم الحصول على الإذن المسبق لإدخال تعديل كبير رئيسي على نشاط خطر كان قد أذن به. وحسبما ورد في التعليق المذكور يقصد بتعبير "تعديل رئيسي" أي تعديل يزيد المخاطر أو يغير طبيعتها أو مداها. وتشير الجملة الثانية من الفقرة ١ إلى نوع مختلف من

(٣) المرجع نفسه، الحاشية ٨.

التعديل، هو التعديل الذي يجعل نشاطا لا خطر منه نشاطا ينطوي على مخاطر. وقد حذفت لجنة الصياغة الصفة "كبيرة" التي وردت في المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، إذ إن أي تعديل يدخل النشاط في نطاق تطبيق مشاريع المواد ينشأ عنه التزام بالحصول على إذن مسبق.

١٨- وتتعلق الفقرة ٢ من المادة ٧ بالأنشطة الداخلة في نطاق مشاريع المواد التي كانت موجودة قبل أن تدخل هذه المشاريع حيز التنفيذ. وقد خصصت في إطار المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين مادة منفصلة لهذه المسألة هي المادة ١٢. والنص الذي يقترحه المقرر الخاص أعم من نص ذلك الحكم، الذي يورد مختلف مراحل الإجراء المعني. وقد أدخلت لجنة الصياغة تعديلين على نص المقرر الخاص هما أنها حذفت كلمة "مسبق" بحجة أن الأمر يتعلق بأنشطة موجودة من قبل كما حذفت الإشارة إلى الفقرة ١ خشية أن تؤدي إلى تفسير خاطئ، إذ إن الفقرتين تتعلقان بحالتين مختلفتين تمام الاختلاف.

١٩- وقد رأت لجنة الصياغة أن من المهم إضافة حكم يتعلق بالنتائج الناشئة عن عدم التزام المشغل بشروط الإذن. فواقع الأمر أن قاعدة الإذن المسبق التي تنص عليها هذه المادة سيقُلُّ أثرها العملي كثيرا إذا لم يقع على الدولة المصدر أيضا الالتزام بالحرص على أن تتم الأنشطة وفق الشروط التي اشترطتها عند الإذن بها. وتقع على عاتق الدول مسؤولية تحديد الوسائل التي تمكنها من الوفاء بهذا الالتزام. بيد أن الفقرة ٣ من المادة ٧ تشير إلى أن عجز المشغل، في بعض الحالات، قد يؤدي إلى سحب الإذن.

٢٠- وتستند المادة ٨ (تقييم الأثر) إلى المادة ١٠ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. وهي تنص في جوهرها على أن منح الإذن ينبغي أن يسبقه تقييم للأثر العابر للحدود الذي يحتمل أن يسببه النشاط. وهذا التقييم يمكن الدولة من تحديد نطاق المخاطر التي ينطوي عليها النشاط وطبيعتها ومن ثم نوع الإجراءات الوقائية التي يتوجب عليها اتخاذها. وقد ترك للدول أمر تحديد الجهة التي تجري هذا التقييم. ولا تشير المادة إلى ما ينبغي أن يتضمنه تقييم المخاطر. ولا ريب في أن هذا التقييم سيكون غير ذي جدوى ما لم يربط المخاطر بالضرر الذي يمكن أن ينجم عنها.

٢١- وتستند المادة ٩ (إعلام الجمهور) إلى المادة ١٥ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. وهي تنص على أن تقوم الدول بتزويد الجمهور، الذي يحتمل أن يتأثر بنشاط قُدم طلب للحصول على إذن به، بالمعلومات المناسبة المتعلقة بالمخاطر التي ينطوي عليها ذلك النشاط وأن تعرف رأيه في الأمر. وتعتبر هذه المادة عن توجه حديث في القانون الدولي يرمي إلى إشراك الأشخاص الذين قد تتعرض حياتهم وصحتهم لمخاطر في اتخاذ قرارات الدولة بإتاحة الفرصة لهم للتعبير عن رأيهم لدى أصحاب القرار. والالتزام الوارد في المادة مشروط بتعبير "مستخدمة الوسائل المناسبة" مما يتيح للدول اختيار وسائل تزويد سكانها بالمعلومات.

٢٢- وتتعلق المادة ١٠ (الإخطار والإعلام) والتي تقابل المادة ١٣ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين بالحالات التي يتضح فيها من التقييم المشار إليه في المادة ٨ أن النشاط المتوقع ينطوي فعلا على مخاطر بالتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود. وتحدد المادة ١٠، مع المادتين ١١ و١٢، مجموعة من الإجراءات الضرورية الرامية إلى تحقيق توازن بين مصالح جميع الدول المعنية وذلك بإتاحة فرصة معقولة لها لإيجاد وسيلة لاتخاذ تدابير وقائية معقولة. وتكمن الفكرة التي تقوم عليها هذه المادة في أن الدولة المصدر ملزمة بإخطار الدول التي يحتمل أن تتأثر بالنشاط.

ويختلف النص الذي اعتمدته لجنة الصياغة اختلافا طفيفا عن نص المادة ١٣ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. فهو يعبر أولا عن فكرة وردت في التعليق على المادة ١٣. ودولة المصدر ملزمة الآن "ريثما يُبَيَّن في الإذن بالنشاط" بأن ترسل "في الوقت المناسب" إخطارا بالضرر إلى الدول التي يحتمل أن تتأثر به. ويتسم النص الحالي بدرجة أكبر من التباين والمرونة بالمقارنة مع النص المقدم في الدورة الثامنة والأربعين الذي ينص على الإخطار "دون إبطاء".

٢٣- وبصدد الوقت المتاح للدول التي قد تتأثر بنشاط ما لتقديم إجابتها، ينص المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين على أن الدولة المصدر ينبغي أن تشير في إخطارها إلى المهلة التي يتعين أن يتم فيها الرد. أما في إطار النص الحالي للمادة ١٠، لم تعد الدولة المصدر ملزمة بذلك. فحسب نص الفقرة ٢، على الدول التي يحتمل أن تتأثر أن تقدم ردها "في حدود مدة معقولة"، وهي صيغة رأت لجنة الصياغة أنها أكثر مرونة. بيد أن لجنة الصياغة ترى أنه في الحالات التي تنطبق فيها هذه الصيغة على مدد محددة تتعلق بإجراءات قبل بدء النشاط، فإن تعبير "مدة معقولة" ينبغي أن يفسر على أنه يعني عدم جواز منح أي إذن قبل انقضاء "المدة المعقولة". وستوضح هذه النقطة في التعليق.

٢٤- وتنص المادة ١١ (المشاورات بشأن التدابير الوقائية)، التي تقابل المادة ١٧ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، على إجراء مشاورات بين الدول المعنية بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود أو للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد، وهي تتوخى تحقيق التوازن بين اعتبارين هامين أيضا. أولا، ينبغي أن لا يغيب عن البال أن هذه المادة تتعلق بأنشطة لا يحظرها القانون الدولي وتساعد، في الأحوال العادية، على تحقيق التنمية الاقتصادية لدولة المصدر. وثانيا، ليس من العدل بالنسبة إلى الدول الأخرى أن يسمح بالمضي في هذه الأنشطة دون أن تستشار ودون اتخاذ التدابير الوقائية اللازمة. ولا تنص المادة ١١ على إجراء شكلي بسيط يتعين على دولة المصدر اتباعه، دون أن تكون عازمة حقا على التوصل إلى حل يكون مرضيا لجميع الدول الأخرى ولا على حق الاعتراض من قبل الدولة المعرضة للتأثر. وللحفاظ على هذا التوازن، تركز المادة على الطريقة التي تتشاور بها الأطراف وعلى الأهداف التي تسعى لتحقيقها من وراء ذلك. إذ ينبغي على الأطراف أن تتشاور بحسن نية وأن تراعي المصالح المشروعة لكل طرف. وبناء على توصية من المقرر الخاص، أدخلت لجنة الصياغة بعض التعديلات على الفقرة ١. فحذفت عبارة "ودون إبطاء" إذ إن مبدأ حسن النية الذي يحكم المشاورات ينطوي على ذلك كما ينطوي على الإشارة إلى الالتزام بالتعاون الذي نصت عليه المادة ٤ بصفة أعم.

٢٥- ولم يطرأ تعديل على الفقرة ٢. أما في الفقرة ٣، التي تتعلق بالحالة التي لا تتوصل فيها المشاورات إلى حل متفق عليه، فقد استعاضت لجنة الصياغة، بناء على اقتراح من المقرر الخاص أيضا، عن تعبير "ويجوز لها المضي في النشاط تحت مسؤوليتها الخاصة" بتعبير "إذا ما قررت الإذن بالمضي في النشاط تحت مسؤوليتها الخاصة" للتأكيد على أن القيام بنشاط يحتمل أن يتسبب في ضرر جسيم عابر للحدود لن يتم الاضطلاع به إلا بإذن من دولة المصدر على النحو المنصوص عليه في المادة ٧. وبسّطت لجنة الصياغة أيضا شرط الوقاية الوارد في الجملة الأخيرة والذي أصبح نصه كما يلي "دون الإخلال بحقوق أية دولة يحتمل أن تتأثر". وتساءلت لجنة الصياغة عما إذا كان ينبغي على دولة المصدر، في حالة تطبيق إجراء تسوية المنازعات المنصوص عليه في المادة ١٧ بسبب فشل المشاورات، أن تنتظر

نتيجة هذا الإجراء للإذن بالنشاط. ورأى أغلب أعضاء لجنة الصياغة أن ذلك سيكون بمثابة فرض عبء باهظ على دولة المصدر إذ إن الأمر يتعلق بأنشطة لا يحظرها القانون الدولي.

٢٦- وتطابق المادة ١٢ (العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح) تطابقاً حرفياً باستثناء الفقرة الفرعية (د) مع المادة ١٩ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. وهي تهدف إلى تزويد الدول بالإرشادات اللازمة لمشاوراتها. فلتحقيق توازن عادل للمصالح، ينبغي إثبات كثير من الوقائع ومراعاة جميع العوامل والظروف ذات الصلة. وينبغي تفسير هذه المادة في ضوء بقية مشروع المواد ولا سيما المادة ٣ التي تضع التزام المنع على عاتق الدولة المصدر. وينص مطلع المادة على ما يلي "لإقامة توازن عادل للمصالح...، تأخذ الدول المعنية في اعتبارها جميع العوامل والظروف ذات الصلة". يلي ذلك قائمة بهذه العوامل والظروف على سبيل المثال لا الحصر. ونظراً لشدة تباين أنواع الأنشطة التي تقع في نطاق مشاريع المواد ولاختلاف الحالات والظروف التي تتم فيها، يستحيل وضع قائمة حصرية للعوامل ذات الصلة في جميع الحالات. فبعض العوامل قد يكون ذا صلة في حالة بعينها بينما لا ينطبق ذلك على عوامل أخرى، في حين تكون عوامل أخرى لم ترد في القائمة ذات صلة أيضاً. وفضلاً عن ذلك، ليست هناك أولوية من حيث الأهمية الواجب إيلاؤها لمختلف العوامل والظروف؛ إذ إن أهميتها تتباين حسب الحالات.

٢٧- تقيّم الفقرة الفرعية (أ) درجة الخطورة وإلى أي حد توجد وسائل لمنع حدوث الضرر أو تقليل الخطر إلى أدنى قدر ممكن. على سبيل المثال، يمكن أن تكون درجة الخطورة مرتفعة، ويمكن لبعض التدابير إزالة هذه الخطورة أو الحد منها، أو من الممكن أن تكون ثمة فرص طيبة لجبر الضرر. وأوجه المقارنة هي في الوقت ذاته كمية ونوعية. وتقيّم الفقرة الفرعية (ب) أهمية النشاط واضعة في الاعتبار الفوائد الاجتماعية والاقتصادية والتقنية التي تستفيد منها الدولة المصدر والضرر الذي يمكن أن يحدث بالنسبة للدول التي يحتمل أن تتأثر به. أما الفقرة الفرعية (ج) فإنها، على غرار الفقرة الفرعية (أ)، تقيّم احتمال حدوث ضرر للبيئة وإلى أي حد توجد سبل لمنع حدوث هذا الضرر أو التقليل من مخاطره وقوعه. وتأخذ الفقرة الفرعية (د) في الاعتبار أن الدول المعنية كثيراً ما تتفاوض بشأن تقاسم تكاليف التدابير الوقائية. وهكذا، فإنها تستند إلى المبدأ الأساسي الوارد في المادة ٣ التي تقع بموجبها هذه التكاليف على عاتق الجهة المستثمرة أو الدولة المصدر. وتجري هذه المفاوضات في أكثر الحالات عندما لا يكون ثمة اتفاق بشأن حجم التدابير الوقائية وعندما تتكفل الدولة التي يحتمل تأثرها بجزء من تكلفة هذه التدابير لأنها تود أن تتوفر لها حماية أفضل من الحماية التي توفرها التدابير الوقائية الضرورية للدولة المصدر. ويرد في الفقرة الفرعية (د) بصورة خاصة إشارة إلى هذه الصلة بين تقاسم التكاليف وحجم التدابير الوقائية. وتتص الفقرة الفرعية (هـ) على ضرورة أن تؤخذ في الاعتبار الجدوى الاقتصادية للنشاط من حيث تكاليف المنع وإمكانية القيام بالنشاط في مكان آخر أو بوسائل أخرى أو الاستعاضة عنه بنشاط بديل. وفي الختام، تقيّم الفقرة الفرعية (و) معايير الحماية المطلوبة من الدولة المصدر وتلك التي تطبق في الدول التي يحتمل أن تتأثر على الأنشطة ذاتها أو على أنشطة مشابهة، علماً بأن من الصعب أن يطلب إلى الدولة المصدر أن تمثل لمعايير وقائية أشد صرامة إلى حد بعيد مما يطلب من الدول التي يحتمل أن تتأثر. غير أن هذا العامل ليس حاسماً في حد ذاته.

٢٨- وتتعلق المادة ١٣ (الإجراءات في حال عدم وجود إخطار) بالحالة التي تكون للدولة فيها أسباب معقولة تدعوها إلى الاعتقاد بأن النشاط المزمع القيام به أو الجاري تنفيذه في دولة أخرى قد ينطوي على مخاطر التسبب في

ضرر جسيم عابر للحدود بالرغم من أنها لم تتلق إخطارا في هذا الصدد. وقد تم تناول هذه المسألة في المادة ١٨ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، لكن المقرر الخاص اعتبر أنه كان من الأفضل اقتباس نص المادة ١٨ من الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية التي تنص على آلية أكثر تطوراً، وقد أعربت لجنة الصياغة عن تأييدها لهذا الرأي. وهكذا، وبدلاً من طلب إجراء مشاورات على الفور كما نص على ذلك المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، فللدولة التي تعتقد أنها ستتعرض للضرر أن تطلب أولاً من الدولة المصدر أن تخطر بها بالنشاط المستهدف وأن تزودها بالمعلومات ذات الصلة بذلك. ولا يمكن إجراء مشاورات بناء على طلب من الدولة الأخرى إلا عندما ترفض الدولة المصدر هذا الطلب، بدعوى أنها ليست ملزمة بذلك - وبعبارة أخرى، إذا اعتبرت هذه الدولة أن النشاط لا ينطوي على مخاطر التسبب في ضرر جسيم عابر للحدود. وقد رأت لجنة الصياغة أنه كان من الضروري أن يوضح في الفقرة ٢ بأن الدولة المصدر ملزمة بتقديم ردها "في غضون مهلة معقولة". والحقيقة أن المشاورات لا يمكن أن تجرى إلا إذا لم تقدم هذه الدولة ردها، ولم يعد للدولة التي تعتقد أن نشاطاً ينفذ في الدولة المصدر قد يسبب لها ضرراً جسيماً عابراً للحدود سبيل للطعن في قرار تنفيذ هذا النشاط.

٢٩- وقد أجرت لجنة الصياغة تعديلاً على النص الذي اقترحه المقرر الخاص للفقرة ٣، والذي يمكن بموجبه للدولة التي تعتبر النشاط ذا خطورة أن تطلب إلى الدولة المصدر وقفه لمدة ستة أشهر. وقد اعتبر بالفعل أن هذا الالتزام المفروض على الدولة المصدر كان صارماً أكثر من اللازم. وتستهدف هذه المواد كل نشاط ليس محظوراً بموجب القانون الدولي. وعليه، فقد خففت لجنة الصياغة من هذا الالتزام بأن اشترطت أن تتخذ الدولة المصدر تدابير مناسبة وعملية للتقليل من المخاطر إلى أدنى حد. ولا ينص على تعليق هذا النشاط إلا "عند الاقتضاء". وبالتالي فإن ثمة تطوراً في التدابير التي يجوز للدولة المصدر أن تتخذها. علاوة على ذلك، سيوضح التعليق أن هذه التدابير سوف تحدد بحسب إن كان النشاط المستهدف يجري تنفيذه أو انتهى منه.

٣٠- وتشير المادة ٤ (تبادل المعلومات) إلى ما يجب عمله بعد الشروع في تنفيذ النشاط. والهدف من هذه المرحلة، على غرار سابقتها، هو منع حدوث الأضرار الجسيمة العابرة للحدود أو التقليل من مخاطر حدوثها إلى أدنى حد. وقد اقتبس هذا الحكم حرفياً من المادة ١٤ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، باستثناء إضافة كلمة "المتاحة" بعد كلمة "المتصلة". وتنص هذه المادة على تبادل المعلومات بين الدولة المصدر والدول التي يحتمل تأثرها أثناء تنفيذ النشاط. وليس منع حدوث الضرر عملاً مؤقتاً ولكنه عمل متواصل. ولذلك فإن التزامات منع حدوث الضرر لا تسقط بمجرد أن يمنح الإذن بتنفيذ النشاط، لكنها تظل قائمة ما دام النشاط متواصلاً.

٣١- وتشمل المعلومات التي يتعين تبادلها تنفيذاً لهذه المادة كل ما من شأنه أن يكون مفيداً أو ذا صلة لأغراض منع حدوث الضرر. وإضافة كلمة "المتاحة" التي أشير إليها آنفاً تتيح، في رأي لجنة الصياغة، تخفيف العبء على الدولة المصدر التي قد تكون، لولا ذلك، ملزمة بتقديم "جميع المعلومات ذات الصلة". وتتميز الصيغة الجديدة بكونها عبارة أوضح وأكثر توازناً. ويجب تبادل المعلومات "في الوقت المناسب"، بمعنى أنه عندما تحيط دولة ما علماً بمعلومات ما، فإنه يتعين عليها أن تبلغ الدولة الأخرى بهذه المعلومات على وجه السرعة بحيث يكون أمام جميع الدول المعنية متسع من الوقت للتشاور بشأن اتخاذ تدابير وقائية. ولا ينشأ التزام تبادل المعلومات إلا عندما تكون لدى الدول معلومات تتعلق بمنع حدوث أضرار عابرة للحدود.

٣٢- أما المادة ١٥ (الأمن القومي والأسرار الصناعية)، فهي تكرر للمادة ١٦ من المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين دون أي تعديل. وقد رأت لجنة الصياغة أن المادة ١٥ تعكس بما فيه الكفاية استثناء يقتصر فقط على التزام الدولة المصدر بتقديم معلومات تتحمل هي المسؤولية عنها بموجب مواد أخرى من هذا المشروع. وليست بنود من هذا القبيل أمراً استثنائياً في المعاهدات التي تنص على تبادل المعلومات، لا سيما الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. ومع ذلك فإن المادة ٣١ من الاتفاقية لا تستهدف إلا المعلومات المتعلقة بالدفاع أو بالأمن القومي، في حين توفر المادة ١٥ الحماية للأسرار الصناعية أيضاً. والحقيقة أنه في إطار هذا الموضوع، من المحتمل إلى أبعد حد أن ينطوي بعض الأنشطة المعنية على استخدام تقنيات جد متطورة تحميها التشريعات الداخلية المتعلقة بالملكية الصناعية. وعلى غرار ما ورد في جميع أحكام مشروع المواد هذا، تم السعي إلى إيجاد توازن بين المصالح المشروعة لجميع الدول المعنية. وهكذا، فإن الدولة المصدر، إذا لم تتمكن من إيصال بعض المعلومات، تتعاون بحسن نية مع الدول الأخرى المعنية ولتقديم ما يمكن تقديمه من المعلومات في هذه الظروف".

٣٣- وتستند المادة ١٦ (عدم التمييز) إلى المادة ٣٢ من الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. وهي تورد المبدأ الأساسي الذي تتيح بموجبه الدولة المصدر سبل اللجوء إلى إجراءاتها القضائية أو غيرها دون تمييز قائم على الجنسية، أو محل الإقامة، أو المكان الذي حدث فيه الضرر. وهي تلزم الدول بالعمل على أن تعامل الدولة المصدر كل شخص، مهما كانت جنسيته أو إقامته، وأينما كان مكان حدوث الضرر، بنفس الطريقة التي يعامل بها رعايا تلك الدولة بموجب القانون المحلي. ويجب أن تفهم هذه المادة على أنها تمنع الدول من التمييز على أساس أنظمتها القانونية دون أن تستند إلى حكم عام بعدم التمييز يتعلق بحقوق الإنسان. ويتعلق هذا الحكم في الحقيقة بالمساواة بين الرعايا وغير الرعايا وبين المقيمين وغير المقيمين في حق الوصول إلى محاكم الدول المعنية وهيئاتها الإدارية.

٣٤- وختاماً، فإن المادة ١٧ (تسوية المنازعات) حكم جديد اقترحه المقرر الخاص وليس له ما يعادله في المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين. وهي مستوحاة من المادة ٣٣ من الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية من حيث أنها تنص على اللجوء الإلزامي إلى لجنة لتقصي الحقائق بطلب من أحد الأطراف إذا لم يتم تسوية المنازعة بطرق أخرى في فترة قدرها ستة أشهر. ومن بين هذه الطرق الأخرى، كان المقرر الخاص قد ذكر الإجراءات الإلزامية للتحكيم والتسوية القضائية. ومع ذلك، فقد اعتبرت لجنة الصياغة أنه من المهم أيضاً أن تذكر صراحة طرق أخرى للتسوية عن طريق طرف ثالث، لا سيما منها الوساطة والمصالحة. أما فيما يتعلق بإجراء تقصي الحقائق، فقد كانت لجنة الصياغة تدرك بأن الاشتراط من حيث الممارسة، على نحو ما تنص عليه المادة ١٧، بأن تلجأ الأطراف بناء على طلب أحدها إلى تعيين لجنة لتقصي الحقائق تكون مستقلة ومحيدة قد لا يكفي لكي تشكل هذه اللجنة فعلاً. وفي واقع الحال، وفي الصكوك الدولية ذات القوة الإلزامية، ينص حكم من هذا القبيل عادة على إجراء مفصل بشأن تعيين أعضاء لجنة تقصي الحقائق وتحديد طرق عملها، كما هو الحال مثلاً بالنسبة للمادة ٣٣ من الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. ومع ذلك، ونظراً إلى أن مشاريع المواد المتعلقة بمنع حدوث الضرر لم يبت بشأن طابعها بعد، فإن لجنة الصياغة رأت أن من السابق لأوانه تحديد إجراء من هذا القبيل في المشروع. وسيتم تفسير ذلك أيضاً في التعليق. أما فيما يتعلق بالجملة الأخيرة من المادة

١٧، المتعلقة بتقرير لجنة تقصي الحقائق رأت لجنة الصياغة أن من الأفضل حذف العبارة 'بمثابة توصية'، إذ من الممكن أن تبعث على سوء الفهم. ويقتصر تقرير من هذا القبيل عادة على عرض الحقائق التي أثبتتها اللجنة ولا يشتمل على توصيات بالمعنى الدقيق لهذه الكلمة. وسوف يشير التعليق بوضوح إلى أن هذا التقرير ليس له أي طابع إلزامي.

٣٥- الرئيس دعا أعضاء اللجنة إلى تقديم ملاحظاتهم بشأن مشاريع المواد.

٣٦- السيد بنونه قال إن المادة ١٧ التي قدمها رئيس لجنة الصياغة غير متكاملة ولم تفض إلى نتائج ملموسة، وبالتالي فإنه لا جدوى منها. بالفقرة ١ منها لم تقم سوى بسرد وسائل التسوية التي توجد على أية حال تحت تصرف الدول، وبالتالي، فإنها لا تضيف جديدا إلى المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة. أما فيما يتعلق بالفقرة ٢، وإن كانت تشير إلى تعيين لجنة لتقصي الحقائق، فإنها لم تشر بتاتا إلى طرق ملموسة لتشكيل هذه اللجنة وسير أعمالها. وعليه، اقترح السيد بنونه إحالة مشروع المادة هذا إلى لجنة الصياغة.

٣٧- السيد فيراري برافو أثنى على المقرر الخاص على قيامه باختيار بعض النصوص من تلك التي سبق إعدادها، وذلك من أجل استخلاص قواعد يمكن أن تتبنى عليها عملية تدوينها. وأخيرا، وانطلاقا من عنوان عام تماما، تمكن المقرر الخاص من الوصول إلى استنتاجات تقترب كثيرا من تلك التي كان المتكلم قد توصل إليها بصفته مقررًا خاصا معنيا بالبيئة في معهد القانون الدولي.

٣٨- وفيما يتعلق بالمادة ١٧، من الأكيد أنها مادة ضعيفة إلى حد ما، لكن ذلك لا يعني أنها مادة غير مجدية تماما، إذ إن الوقاية مجال تظل فيه الدول دائما متحفظة إزاء قبول إجراءات ملزمة. فلجنة تقصي الحقائق المتواضعة التي نصت عليها الفقرة ٢ من المادة هي، بحد ذاتها، خطوة أولى. ولربما كانت المادة ١٧ غير نهائية من حيث صياغتها، لكن يبدو من الصعب في المرحلة الحالية المضي أبعد من ذلك، ولا يوجد داع لإحالتها إلى لجنة الصياغة.

٣٩- الرئيس اقترح على اللجنة، في معرض رده على سؤال وجهه السيد بيليه، أن تتناول كل مادة على حدة.

وقد اتفق على ذلك.

المادة ١ (الأنشطة التي تنطبق عليها مشاريع المواد هذه)

اعتمدت المادة ١.

المادة ٢ (المصطلحات المستخدمة)

٤٠- السيد بيليه قال إنه يود التأكد من أن عبارة "أو سيطرة"، التي استخدمت في هذه المادة وفي المادتين ٧ و١٣، تستهدف بالتأكيد حالة الدولة التي تمارس في إقليم لا ينتمي إليها سيطرة فعلية وبالتالي يتعين أن تتحمل هي المسؤولية عما يمكن أن يحدث في ذلك الإقليم.

٤١- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أشار إلى أنه يجب فهم كلمة "سيطرة" على هذا النحو فعلا، طبقا للتفسير الذي أعطتها إياه محكمة العدل الدولية في قضية ناميبيا.

٤٢- السيد هافنر أوضح بأن عبارة "تحت ولاية أو سيطرة" كانت موضوع نقاش مطول في عام ١٩٧٢ في استكهولم^(٤) وأنها أصبحت منذئذ عبارة اعتيادية في هذا النوع من الوثائق. وكان من المعتقد حينئذ أن الحديث عن الولاية فقط يثير فوراً مسألة معرفة إن كانت هذه الولاية تمارس بطريقة مشروعة. ولهذا السبب، أضيفت عبارة "أو سيطرة"، بحيث تشمل أيضاً مسائل مثل الولاية والسيطرة اللتين تمارسان على متن السفن في أعالي البحار خاصة. وبعبارة أخرى، فإن إضافة عبارة "أو سيطرة" كان الغرض منها أساساً تجنب النقاش بشأن مشروعية الولاية أو عدم مشروعيتها.

اعتمدت المادة ٢.

المادة ٣ (المنع)

٤٣- السيد بيليه استفسر عن الأسباب التي أفضت إلى حذف المادة ٣ السابقة التي اقترحتها الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين والاستعاضة عنها بالمادة ٣ الجديدة التي هي تكرار للمادة ٤ السابقة التي اقترحتها الفريق العامل في الدورة الثامنة والأربعين، باستثناء أمور قليلة منها. فبحذف هذه المادة، اختفى تأكيد مبدأ أساسي ألا وهو أن هناك حدوداً لحرية عمل الدول.

٤٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أوضح أنه استغنى عن الصيغة السابقة انطلاقاً من الحرص على الإيجاز ولتجنب إتيان مشاريع المواد، لكن الأفكار والمبادئ الأساسية التي تضمنتها لم تختف ولم تتغير. ويبين مجمل مشروع المواد بوضوح حدود حرية عمل الدول ويضع نظاماً لذلك.

٤٥- السيد بيليه قال إنه يتفق مع المقرر الخاص بأنه توجد أيضاً في المواد الأخرى فكرة الالتزام العام بمنع حدوث الضرر، الذي يرد في الجملة الثانية من المادة ٣ السابقة. لكن من جهة أخرى، فإن مبدأ حرية عمل الدولة وحدود هذه الحرية، الذي كان "شعار" مجمل المشروع، قد اختفى تماماً. واقترح أن تكرر في مادة ٢ مكرراً الجملة الأولى من المادة ٣ السابقة، التي صيغت بطريقة جيدة وتضمنت فكرة أساسية.

٤٦- السيد إيكونوميديس اعتبر أن مجرد وجود هذا النص موضوع النقاش ليس دليلاً فحسب على أن حرية الدول ليست من غير حدود، بل إنها أيضاً محدودة جداً. ولذلك اعتُبر أن الالتزام العام بمنع حدوث الضرر والمبين بصورة واضحة جداً في المادة ٣ يشمل الجملة الأولى برمتها من النص السابق وأن بالإمكان حذف هذه الجملة.

(٤) انظر Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16

June 1972 (United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.14 & corrigendum)

٤٧- السيد هافنر قال إنه قد يتردد في إعادة إدخال الجملة قيد النظر، وهي جملة تختلف تماما عن المادة ٣ الحالية بل وتتجاوزها كثيرا. صحيح أن من الممكن بل وربما ينبغي الحديث عن المساواة بين الأجيال وعن واجب استغلال الموارد الطبيعية بصورة معقولة، لكن ولاية اللجنة ليست موسعة إلى هذا الحد.

٤٨- السيد بنونه أعرب عن اعتقاده بأن الانتقاد الذي وجهه السيد بيليه هو نقد في محله وأن المبدأ العام الوارد في الجملة الأولى من المادة ٣ السابقة يمكن إدخاله في ديباجة اتفاقية ممكنة.

٤٩- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أشار إلى أن التعليق على المادة ٣ سيطور هذا المبدأ الأساسي، الذي يكتسب طابعا عاما ويحظى بقبول شامل.

٥٠- السيد بيليه قال إنه يأسف لاختفاء الجملة الأولى من المادة ٣ السابقة، لأنه يعتبر نفسه من المدرسة الموضوعية القانونية التي تعتبر أن إرادة الدولة ليست كل شيء في القانون الدولي. وفي عالم الداعين إلى وحدة الشعوب قاطبة، ثمة كثيرون جدا يعتقدون أن كل ما هو غير ممنوع فهو جائز. وقال السيد بيليه إنه يوافق أن يقبل بقرار حذف هذه الجملة، لكنه يعتبر ذلك أمرا مؤسفا إلى حد بعيد من وجه نظر فقهية.

اعتمدت المادة ٣.

المادة ٤ (التعاون)

٥١- السيد غوكو أشار إلى أن عبارة "الدول المعنية" الواردة في المادة ٤، وفي المادتين ١١ و١٦، لا تظهر في المادة ٢ المتعلقة بالمصطلحات المستخدمة والتي لا تعطي تعريفاً إلا لعبارة "الدولة المصدر" و"الدولة التي يُحتمل أن تتأثر". علاوة على ذلك، وفي مواد أخرى، يُستخدم مصطلح "الدولة" وحده. فهل هذه الصيغ المختلفة ناجمة عن اختلافات جوهرية؟

٥٢- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن عبارة "الدول المعنية" استُخدمت لتجنب الإطالة عندما يكون المعنى واضحا. وفي المادة ٤، من الواضح أن الدولتين المعنيتين هما الدولة المصدر والدولة التي يُحتمل أن تتأثر. وعندما يُستخدم مصطلح "الدولة" لوحده، فإنه يمكن أن يعني إما الدولة في مقابل مؤسسة أخرى وإما الدولة المصدر أو الدولة التي يُحتمل أن تتأثر. وفي كل مرة، فإن السياق هو الذي يوضح معنى العبارة المستخدمة.

٥٣- السيد إيكونوميدس قال إنه يتفق مع الرأي القائل إن عبارة "الدول المعنية" تعني دائما الدولة المصدر والدولة التي يُحتمل أن تتأثر، بيد أن مصطلح "الدولة"، عند استخدامه لوحده، يعني أيضا الدول الأطراف في الصك الذي سيوضع مستقبلا، بل وحتى الدول التي ليست أطرافا فيه لكنها قد تود تطبيقه. وينبغي أن يكون لهذه التوضيحات مكانها في التعليق.

٥٤- السيد الخصاونة أعرب عن اعتقاده بأن العبارة "تتعاون بحسن نية" يمكن أن يُعطي الانطباع، عن طريق الاستدلال بالضد، بأن الدول بوسعها أن تتعاون "بسوء نية". وبفس الطريقة يمكن الاستنتاج من المادة ٤، عن طريق

الاستدلال بالضد، أن الدول ليست ملزمة بالتعاون عندما لا يكون الضرر العابر للحدود جسيماً. وأخيراً قال إنه وفقاً للترتيب المنطقي ينبغي أن تأتي عبارة "التقليل من مخاطره إلى أدنى حد" قبل عبارة "منع وقوع".

٥٥- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) أشار إلى أن عبارة "تعاون بحسن نية" مستخدمة في عشرات المعاهدات. أما عبارة "ضرر جسيم" فإنها أيضاً عبارة جرت العادة على استخدامها. وعلى أية حال، فإن الاستدلال بالضد لا محل له ولا ينبغي للجنة أن تعيد صياغة المشروع بأكمله للحيلولة دون احتمال وجود مثل هذا التفسير. وأخيراً قال إن عبارة "التقليل إلى أدنى حد" أو "منع وقوع" والعلاقة بينهما قد أثارت مناقشات حادة في داخل لجنة الصياغة، تبين منها أن معنى المادة هو أنه ينبغي قبل كل شيء منع وقوع الضرر، أو، إن لم يتسن ذلك، التقليل من مخاطره إلى أدنى حد.

٥٦- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن هدف اللجنة لم يكن قط التقليل من أهمية التعاون بين الدول، سواء كان الضرر جسيماً أم لا، حتى وإن كان الأمر في هذه الحالة يتعلق بضرر جسيم. وقال إن هذه الإيضاحات كلها واردة في التعليق.

٥٧- السيد كاباتسي أشار إلى أنه ينبغي، في النسخة الإنكليزية، وضع كلمة *organization* بصيغة الجمع. ومن ناحية أخرى، وردت في المادة الأولى عبارة "مخاطر التسبب في ضرر" بينما تتعلق المادة ٤ بالتقليل من مخاطر الأضرار. وقد يكون من الأفضل إضافة الفعل "تسبب" في المادة ٤.

٥٨- السيد هافنر قال إن عبارة "التسبب" المستخدمة في المادة ١ منقولة عن المبدأ ٢١ من إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (إعلان استكهولم)^(٥) ومن المبدأ ٢ من إعلان ريو. وقال إن إضافة هذه العبارة إلى المادة ٤ يمكن أن يغير المعنى المقصود من عبارة "منع وقوع" إذا لم يراع الحرص في استخدام علامات الوقف في الجمل.

٥٩- السيد غالتسكي أشار إلى أن فعل "تسبب" يرد أيضاً، فيما يرد، في المادتين ١١ و ١٤. وقال إن المشكلة بالتالي تمس المشروع بكامله.

٦٠- السيد كانديوتي أشار إلى أن الفعل "تسبب" سبق أن ورد في النص الإسباني للمادة ٤.

٦١- السيد بيليه قال إنه يرى أن إدخال الفعل "تسبب" في المادة ٤ يوجب إدخاله كذلك في المادة ٣. وقال إن ذلك في الحالتين يمكن أن يؤدي إلى مشكلة في صياغة النص الفرنسي.

٦٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن الفعل "تسبب" لا يضيف شيئاً في سياق المادتين ٣ و ٤، حيث احتمال وقوع الضرر لا يختلف عن احتمال التسبب في الضرر. وقال إنه بعد أن تشاور مع أعضاء آخرين في اللجنة يقترح ترك المادتين ٣ و ٤ على حالهما والقيام، عند النظر في المواد المعنية، بحذف هذا الفعل حيثما ورد في مواضع لاحقة لتحقيق الانسجام.

٦٣- الرئيس اقترح على اللجنة اعتماد المادة ٤ بصيغتها الحالية نظرا لاقتراح المقرر الخاص مع وضع كلمة *organization* بصيغة الجمع في النص الإنكليزي.

وقد اتفق على ذلك.

المادة ٥ (التنفيذ)

٦٤- السيد بيليه قال إن هذه المادة أطول بالمقارنة مع المادة ٧ المقابلة لها في المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين: فقد أضيفت عبارة "بما في ذلك إنشاء آلية رصد مناسبة". وقال إن هذه الإضافة ليست بريئة بالقدر الذي تبدو عليه لأول وهلة لأنها تفرض على الدول التزاما سيجده بعضها ثقيلًا جدًا. وقال إنه يأمل أن يقدم رئيس لجنة الصياغة توضيحات مفصلة بهذا الصدد.

٦٥- السيد بنونه أعرب عن رأيه بأن الالتزام الإضافي الذي يقلق السيد بيليه ليس مرهقا إلى تلك الدرجة، إذ إن الدول ملزمة بموجب القانون العرفي الدولي بمراقبة الأنشطة الجارية في أراضيها.

٦٦- وأشار إلى أنه يعتقد أن عبارة "التدابير التشريعية والإدارية وغيرها" ليست في محلها. وكان الأفضل في رأيه أن يشار أيضا إلى التدابير الدستورية، حيث إن تلك الحالة يمكن أن تقع. وقال إن تعبيراً أبسط وأعم من قبيل "تتخذ الدول التدابير المتعلقة بالقانون الداخلي" يمكن أن يكفي.

٦٧- السيد سيمبا (رئيس لجنة الصياغة) قال، ردا على السيد بيليه، إن عبارة "آليات رصد مناسبة" المضافة إلى المادة لا يقصد بها أجهزة ذات تكنولوجيا عالية، بل جهاز إداري دائم وطويل الأجل، يمتلك الموارد وقادر على المتابعة المستمرة لتطور الأنشطة التي أنشئ من أجل متابعتها.

٦٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أوضح أن آلية الرصد المناسبة المعنية يمكن في الواقع أن تكون مثلا هيئة مفتشين أو جهاز مراقبة أو نظاما للزيارات المفاجئة أو عمليات وتدبير للتدخل في حالة ما إذا وقعت أضرار بالفعل. وقال إنه بدا من الضروري إنشاء مثل هذه الآلية نظرا لأن هذا هو المجال الذي تقصر فيه الدول في أغلب الأحيان، لا عن سوء النية ولكن لنقص حقيقي في الإمكانيات.

٦٩- السيد سيمبا (رئيس لجنة الصياغة) قال، ردا على السيد بنونه إن عبارة "القانون المحلي" تم تفادي استخدامها في مجمل النص، لأنه تبين أنها تعطي الانطباع في كل مرة بأن للقانون المحلي أسبقية على القانون الدولي.

٧٠- السيد بيليه قال إنه ينبغي الإشارة لا إلى الإجراءات "التشريعية والإدارية والدستورية" فحسب، على نحو ما يقترحه السيد بنونه، ولكن أيضا إلى إجراءات "القانون الدولي". وقال إن الصيغة الأبسط على الأرجح هي عدم استخدام أي نعت والاكتفاء بالقول "تتخذ الدول الإجراءات الضرورية لتنفيذ". وعلى أية حال، سوف يشرح التعليق بوضوح تام طبيعة المادة ٥ التي قد تفسر، لولا ذلك، إما بأنها تفرض التزاما على الدول، أو بأنها تقدم لها نصيحة فحسب.

٧١- السيد إيكونوميدس أشار إلى أن المادة ٧ تقضي باتخاذ سلسلة من الإجراءات الإدارية لمنح إذن والمراقبة. وينبغي للدول بالتالي أن تتوقع عملا تشريعيا مكثفا. وهذا هو بالفعل ما تشير إليه المادة ٥. وليس للقانون الدولي أية علاقة بالموضوع.

٧٢- السيد كاباتسي رد بقوله إن الإجراءات المنصوص عليها في الفقرة ٥ هي قطاعا إجراءات قانون محلي، وينبغي ألا يغيب عن البال أن هذه الإجراءات يمكن أن يكون لها جانب دولي، إذ إن دولة ما تستطيع مثلا 'طلب الحصول على مساعدة منظمة دولية أو أكثر"، على النحو المنصوص عليه في المادة ٤.

٧٣- السيد رودريغس ثيدينيو والسيد لوكشوك أعلنوا عن استعدادهما لاعتماد المادة ٥ بصيغتها الحالية.

٧٤- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود اعتماد المادة ٥.

وقد اتفق على ذلك.

واعتمدت المادة ٥.

٧٥- السيد روزنتسوك قال إن المقرر الخاص في إحدى تدخلاته أعطى انطبعا بأن المادة ٥ لها هدف آخر خلاف الإلزام بسلوك معين. وقال إنه حسب فهمه لها، فهي تشكل حقا إلزاما باتباع سلوك معين.

تكوين اللجنة

٧٦- الرئيس أعلن أن السيد فيراري برافو استقال من عضوية لجنة القانون الدولي للالتحاق بهيئة أوروبية. وأعرب الرئيس عن تهانئه له وعن امتنان اللجنة للسيد فيراري برافو.

رفعت الجلسة الساعة ١٧/٥٥

الجلسة ٢٥٦١

يوم الخميس، ١٣ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جوار بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي
(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع)

(A/CN.4/L.568، و A/CN.4/L.556، و Add.1^(١)، و A/CN.4/487، و A/CN.4/483, sect. D)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

النظر في مشاريع المواد من ١ إلى ١٧ التي اقترحتها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين (تابع)

١- الرئيس دعا اللجنة إلى استئناف النظر في مشاريع المواد من ١ إلى ١٧ عن منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة التي اعتمدتها لجنة الصياغة (A/CN.4/L.568).

المادة ٦ (العلاقة بقواعد القانون الدولي الأخرى)

اعتمدت المادة ٦.

المادة ٧ (الإنز المنسب)

٢- السيد بيليه أعرب عن قلقه لأن الفقرة ٢ تبدو متشددة أكثر مما ينبغي، وتساءل عما إذا كانت أحكام مشاريع المواد تسري بأثر رجعي وعما إذا كان قد تم توفير ضمانات لحماية مصالح القائمين بأنشطة موجودة من قبل.

(١) مستنسخة في جولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن أحكام المادة ٧ لا تغير من الالتزامات الدولية للدول. فيجب أن يفترض أن الدول تأذن بالأنشطة التي تقام في أراضيها، مع مراعاة الواجبة للضمانات والقانون الدولي. والفقرة ٢ تلزم، بكل بساطة، الدول بتنفيذ اشتراط الإذن فيما يتصل بالأنشطة الموجودة من قبل. والاستعراض المستمر للأنشطة في ضوء أي معلومات جديدة أو متغيرات هو على أي حال جزء طبيعي من عملية كفالة استمرار احترام الأنشطة للتغيرات في الضمانات وفي المعايير الدولية.

٤- السيد براونلي قال إن المادة ٧ قد حققت شيئاً جديداً إلى حد ما، من حيث إضفائها طابعاً رسمياً وفي إطار المعايير الدولية، على إجراء تقوم به الدول على أي حال في نطاق ولايتها المحلية، ألا وهو ممارسة السيطرة على الأنشطة التي تقام في أراضيها.

٥- السيد بيليه أعرب عن تأييده لاستحداث معيار دولي، مؤكداً مع ذلك على ضرورة النص على الالتزام بإجراء استعراض وتشاور مستمرين.

٦- السيد ميكولكا قال إنه يشاطر السيد بيليه ما أعرب عنه من شواغل إزاء رجعية أثر الأحكام الواردة في الفقرة ٢. وأعرب عن رأي مؤداه أن الجملة الثانية من الفقرة ١ يجب أن تكون جزءاً من التعليق، لا من النص.

٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن المقصود من الفقرة ٢ ليس حظر الأنشطة، وإنما استيعابها في حال تغير الوضع. والأوضاع المتغيرة تقتضي تدابير جديدة. إلا أن الدولة المعنية متروكة لها أمر البت في التدابير الواجب اتخاذها.

٨- السيد بيليه اقترح حذف كلمة "المسبق" من عنوان المادة ٧، لأنها بالتأكيد لا تنطبق على الفقرة ٢. واقترح أيضاً إدراج مادة إضافية تبين الشواغل التي أعرب عنها الأعضاء.

٩- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود اعتماد المادة ٧، مع أخذ تعليق السيد ميكولكا في الاعتبار، وحذف كلمة "المسبق" من العنوان.

واعتمدت المادة ٧، بصيغتها المعدلة.

المادة ٨ (تقييم الأثر)

١٠- السيد بيليه قال إنه بالنظر إلى الأهمية المتزايدة لعمليات تقييم الأثر وتزايد عدد القضايا التي تنطوي على مسائل بيئية، فإن صيغة المادة ٨ ضعيفة بصورة مخيبة للآمال.

واعتمدت المادة ٨.

المادة ٩ (إعلام الجمهور)

المادة ١٠ (الإخطار والإعلام)

اعتمدت المادتان ٩ و ١٠.

المادة ١١ (المشاورات بشأن التدابير الوقائية)

١١- السيد إيكونوميدس أشار إلى موقف الأقلية في لجنة الصياغة إزاء الصلة بين الفقرة ٢ من المادة ١١ وبين المادة ١٧، فقال إن التحري المحايد له الأولوية والأسبقية على أي قرار تتخذه دولة ما بشأن أي نشاط عليه خلاف، نظرا لأن الصواب هو أن تكون للإجراءات الدولية أسبقية على الإجراءات الوطنية. فإذا كانت الأنشطة الجارية داخل دولة ما يمكن أن تسبب ضررا لدولة أخرى، كان منع ذلك الضرر جزءا هاما من المادة ١٧. أيضا في حالات المنازعات بين الدول، فإن تجنب الدول القيام بأي فعل انفرادي يعمل على تفاقم النزاع، أو يزيد من صعوبة التوصل إلى حل، يعتبر مبدأ أساسيا من مبادئ القانون الدولي العام. وينبغي إدراج هذه النقاط في محضر الجلسة وكذلك في تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة.

١٢- السيد بيليه قال إن المقصود من المادتين، بصيغتهما الحالية، هو أن تعمل الأطراف معا وأن تلجأ إلى عملية التشاور الطبيعية تجنباً للضرر. وبالإستثناء الممكن للفقرة ٣ من المادة ١١، فإن مرحلة النزاع لم يتم بلوغها بعد.

١٣- السيد إيكونوميدس قال إن هناك اختلافا بين النزاع، في حد ذاته، وبين أثر نشاط ما على دولة أخرى. كما أن طبيعة النزاع تعتبر عاملا هاما. ولما كان القصد من مشروع المادتين هو تجنب المنازعات، فإن الأولوية يجب أن تكون للمنع.

١٤- السيد براونلي قال إنه ولو أن شواغل السيد إيكونوميدس محل تفهم وتقدير، وأن المادتين ١١ و١٧ تنصان على خطوات متعاقبة لتسوية المنازعات، فإن المادة ١٧ ليست المرحلة النهائية للمادة ١١. فالمقصود من مشروع المادتين ليس منع الضرر، وإنما تحقيق توازن بين مصالح الدول المعنية.

١٥- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن لجنة الصياغة تسعى إلى تحديد عملية تتبعها الأطراف المعنية وتتألف من خطوات عدة تسبق المادة ١٧. واقترح أن يعد السيد إيكونوميدس تفسيراً لموقفه لإدراجه في التعليق، وبعد ذلك يمكن إجراء مناقشة أخرى في القراءة الثانية.

١٦- السيد بيليه أعرب عن تأييده للنقطة التي أثارها السيد إيكونوميدس، وأشار إلى أن الجملة الثانية من الفقرة ٢ من المادة ١٣ تنص على أن تدخل الدول في مشاورات، عملاً بالمادة ١١، في حالات الخلاف على الالتزام بتقديم إخطار. لذلك، يمكن أن يستعان بالمادة ١١ في تسوية ما يمكن أن يوصف بأنه نزاع، رغم أن هذا هو الغرض المعلن من المادة ١١.

١٧- السيد غوكو تسامل عما إذا كان من الممكن إيجاد صيغة ما تجيز لدول ثالثة أن تشرع في إجراء مشاورات أو تسعى إلى إيجاد حلول، بدلا من قصر تلك الخطوات على الدولة المصدر والدولة المضرورة.

١٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن تدخل طرف ثالث قد لا يكون مقبولا للدول المعنية. فالدول مطالبة، عموما، بالامتناع عن التدخل في الشؤون الداخلية للدول الأخرى. وفي حالة فشل المشاورات، تنطبق أحكام المادة ١٧ وتقوم أطراف ثالثة، بالتأكد، بدور في هذه المرحلة من عملية الوساطة.

- ١٩- السيد ميكولكا تسأل عن سبب إدراج عبارة "تحت مسؤوليتها الخاصة" في الفقرة ٣، وطلب تفسيراً لها.
- ٢٠- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن العبارة مفسرة في التعليق، وإن الغرض منها هو شمول الحالات التي تنشأ فيها تكاليف غير منظورة، في تاريخ لاحق، من نشاط مأذون به. وهي تعني ضمناً أن الدولة الأذنة بالنشاط تتحمل مسؤولية لا يمكن تحميلها لجهة أخرى.
- ٢١- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن لجنة الصياغة لم تناقش هذه النقطة مؤخراً، وإن كانت ترى أن التفسير الذي قدمه السيد سرينيفاسا راو، والوارد في التعليق على مشروع المواد المقدم في الدورة الثامنة والأربعين^(٢)، مقنع.
- ٢٢- السيد ميكولكا اقترح حذف العبارة، وتسأل عما إذا كان هذا سترتب عليه عواقب.
- ٢٣- السيد بيليه أعرب عن اتفاقه التام مع السيد ميكولكا في الرأي الداعي إلى حذف العبارة، لأنها يمكن أن تسفر عن نتائج غير متوقعة. وقد استخدمت هذه العبارة مرتين في المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، ولكن في سياق مختلف. وإذا تركت في النص الحالي بنفس المعنى الذي وردت به في المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، فإنها بذلك تحكم مسبقاً على نظام التعويضات وتحمل الدولة التي تقوم بنشاط ما مسؤولية مسبقة.
- ٢٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن لجنة الصياغة قد درست هذه النقطة بعناية بالغة في الدورة الثامنة والأربعين وخلصت إلى أن عبارة "تحت مسؤوليتها الخاصة" يمكن إدراجها دون الإشارة إلى المسؤوليات. كما أن من الممكن حذفها. وفي هذه الحالة، يتوجب إدراك أن المحاكم هي التي ستقرر من الذي يتحمل التكاليف في الحالات التي تتخذ فيها دولة ما قراراً انفرادياً يمس مصالح دول أخرى، وطالبت هذه الدول بحقوقها.
- ٢٥- السيد هافنر قال إنه يحبذ الإبقاء على العبارة. فعند مقارنة الفقرة ٣ بنص المشروع المقدم في الدورة الثامنة والأربعين، يتبين وجود اختلاف. فالنص الأصلي يحمي الحقوق الإجرائية فحسب، أما النص الحالي فيحمي حقوق "الدول التي يحتمل أن تتأثر".
- ٢٦- السيد براونلي أكد على ضرورة حذف العبارة، لأن قارئ المواد لن تتوافر لديه تفسيرات التعليق المصاحب لها. وعلاوة على ذلك، فإن عبارة "دون الإخلال"، الواردة في الفقرة ٣، تعتبر حلاً للمشكلة، إذا ما قرنت بالاقتران مع المادة ٦.
- ٢٧- السيد إيكونوميدس أكد على ضرورة الإبقاء على العبارة، لأنها تعد بمثابة تذكير بأن الدولة ليست لها اختصاصات مطلقة، وأنها يمكن أن تتحمل تعويضات.

(٢) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

٢٨- السيد البحارنة أشار إلى أن العبارة موجودة في مشروع المادة منذ عدد من السنوات دون أن تثير أي اعتراض.

٢٩- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن الرأي العام للجنة يدعو، فيما يبدو، إلى حذف العبارة وإلى بيان اختلاف وجهات النظر في التعليق.

٣٠- السيد هافنر تساعل عما إذا كانت الفقرة ٢ تشير فقط إلى الدول التي شرعت في إجراء مفاوضات، أو أن لها معنى أوسع من ذلك.

٣١- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) بتأييد من السيد روزنستوك والسيد كاباتسي قال إن الفقرة ١ والفقرة ٢ تشيران إلى نفس الفئة، وإن كلمة "المعنية" يجب أن تضاف بعد كلمة "الدول" في الفقرة ٢.

٣٢- السيد البحارنة قال إن كلمة "المعنية" لا لزوم لها إذا انعكس ترتيب الفقرتين ٢ و ٣. فعلى حد تفسيره، فإن الفقرة ١ تنص على أن تجري الدول المعنية مشاورات فيما بينها، بينما تشير الفقرة ٣ إلى الحالة التي لا تسفر فيها المشاورات عن حل متفق عليه، في حين أن الفقرة ٢ تخاطب جميع الأطراف.

٣٣- السيد هافنر قال إن كلمة "المعنية" يجب ألا تضاف، لأن ذات العبارة المستخدمة في الفقرة ٢ قد استخدمت من قبل في اتفاقيات أخرى. كذلك، ينبغي الإبقاء على الترتيب الحالي للفقرات.

٣٤- السيد روزنستوك بتأييد من السيد بنونه قال إن التعليق سيوضح المعنى. ومن ثم، لا داعي لإضافة كلمة "المعنية". وعلاوة على ذلك، يجب الإبقاء على الترتيب الحالي للفقرات، لأنه يجسد الترتيب المنطقي للأحداث.

٣٥- السيد رودريغيس ثيدينيو أعرب عن موافقته على إبقاء ترتيب الفقرات كما هو عليه، رغم أنه يقترح دمج الفقرتين ١ و ٢ معا. وعلاوة على ذلك، ينبغي إضافة كلمة "المعنية"، أو أن يدرج تفسير ما في التعليق.

٣٦- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن ترتيب الفقرات لا يمكن تغييره، لأن الفقرة ٢ مبنية مباشرة على الفقرة ١. واقترح أن يترك النص كما هو، وأن تضاف أي تفسيرات في التعليق.

٣٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أعرب عن اتفاقه في الرأي مع السيد سيما. وقال إن نص التعليق سيكون كما يلي:

"الدول المشار إليها في الفقرة ٢ من المادة ١١ هي الدول التي شرعت فعلا في إجراء مشاورات. وينتظر منها أن تراعي، خلال مشاوراتها، تحقيق توازن عادل للمصالح."

وأشار إلى أنه قد تم الاتفاق على الاستعاضة في الفقرة ١ عن عبارة "التسبب في" بكلمة "وقوع".

واعتمدت المادة ١١.

المادة ١٢ (العوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح)

٣٨- الرئيس قال إن كلمة "الحماية" الواردة في الفقرة الفرعية (و) يجب أن يستعاض عنها بكلمة "الوقاية".

٣٩- السيد غالتسكي أشار إلى ضرورة حذف كلمة *of* الواردة قبل عبارة *repairing the harm* في الفقرة الفرعية (a) من النص الإنكليزي. وقال إن لديه تحفظين علاوة على ذلك. فالفقرة الفرعية (د) تشير حالياً إلى كل من "الدول التي يحتل أن تتأثر" و "الدول المصدر"، في حين أنها كانت تشير سابقاً إلى الفئة الأولى فقط. كما أن تكاليف المنع يجب ألا تقسم بالتساوي. كذلك، ليس من الواضح إن كانت كلمة "استعداد" تشير إلى استعداد ذاتي أو إلى استعداد موضوعي للمساهمة.

٤٠- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن كلمة "استعداد" تشير إلى ما تكون الدول على استعداد لتقديمه ولا يغير من توازن المصالح، وهو ما يشير إليه عنوان المادة ومستهلها. أما عبارة "وعند الاقتضاء" فمهمة في هذا الصدد.

٤١- السيد غالتسكي قال إنه يتقبل التفسير ويقترح أن يفسر التعليق هذه النقطة.

٤٢- السيد بيليه قال إن الفقرة الفرعية (د)، التي تشير إلى "الدول المصدر" بالجمع، يجب أن تواءم مع بقية النص، التي تشير إلى "الدولة المصدر" بالمفرد. وأضاف قائلاً إنه يعترض كذلك على الترجمة الفرنسية لكلمة *restoring* الواردة في الفقرة الفرعية (c) من النص الإنكليزي، لأنها تعني ضمناً أن البيئة يجب أن تعود إلى حالتها الأصلية، مما يركز الاهتمام بلا داع على حماية البيئة بدلاً من منع الضرر، الذي هو روح مشاريع المواد.

٤٣- السيد سيما (رئيس لجنة الصيانة) قال إن مصطلح *restoring* الإنكليزي لا يعادل المصطلح الفرنسي المستخدم.

٤٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن المقصود هو تشجيع الدول على اختيار أكثر الأساليب مراعاة لسلامة البيئة.

٤٥- السيد بنونه قال إن المشكلة تتعلق بالترجمة، لا بالمضمون.

٤٦- السيد البحارنة استفسر عما إذا كان مصطلح *restoring* (إصلاح) مستخدماً في الاتفاقيات البيئية الرئيسية. وإن لم يكن الأمر كذلك، فربما كان من المناسب استخدام صيغة أخرى، مثل *repairing damage to the environment* (إصلاح الضرر الذي يلحق بالبيئة).

٤٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن لجنة الصياغة ترى أنه في حالة ورود عبارة في مشروع سابق وكان التعليق على الموضوع واضحاً، يكون من الأفضل الإبقاء على تلك الصيغة بدلاً من الشروع في وضع صيغة جديدة في المرحلة الراهنة من النظر في مشاريع المواد.

٤٨- السيد بيليه قال إن المبدأ ٢ من إعلان ريو^(٣) يستخدم عبارة *not cause damage to the environment* (ألا تسبب ضرراً للبيئة)، وهو ما قد يكون مناسباً في الفقرة (ج) من النص الإنكليزي. وعلى أي حال، ينبغي موازنة النص الفرنسي مع النصين الإنكليزي والإسباني.

٤٩- السيد روزنستوك: اقترح الاستعاضة عن كلمة *restoring* (إصلاح) بكلمة *preserving* (صون).

رفعت الجلسة الساعة ١١/٤٥، ثم استؤنفت الساعة ١٢/١٥

٥٠- السيد هافنر قال إن المبدأ ٧ من إعلان ريو يستخدم مصطلح *restore* (إصلاح). ومع ذلك، كان هذا المصطلح موضوع مناقشات مطولة جرت خلال المفاوضات المتعلقة باتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار، حيث تم التوصل إلى حل توفيقى بسبب استحالة إعادة البيئة إلى حالتها السابقة في الكثير من الحالات. وقال إن من الأفضل استخدام مصطلح *preserve* (صون).

٥١- السيد ميكولكا قال إن الصلة بين الفقرتين الفرعيتين (أ) و(ج) غير واضحة. فإذا كانت عبارة "ضرر جسيم عابر للحدود" تشمل الضرر البيئي، فما سبب ذكر عبارة "إلحاق ضرر بالبيئة" بشكل منفصل في الفقرة الفرعية (ج)، مما يعني ضمناً أن الضرر البيئي غير مشمول بالفقرة الفرعية (أ).

٥٢- السيد سيمبا (رئيس لجنة الصياغة) قال إن الفقرة الفرعية (أ) يقصد منها أن تشير إلى الحالات التي تكون فيها درجة المخاطر مرتفعة وتقابلها تدابير للحد من هذه المخاطر، في حين أن المخاطر في الفقرة الفرعية (ج) يقابلها مدى توافر الوسائل اللازمة لمنع وقوع الضرر.

٥٣- السيد روزنستوك قال إن الاختلاف يمكن تفسيره بالنظر إلى تعريف الضرر العابر للحدود. فمصطلح "العابر للحدود" يعني الأنشطة الجارية داخل أراضي دولة مضرورة، في حين أن عبارة "البيئة" ليست تقييدية ويمكن أن تشير، مثلاً، إلى المشاعات العالمية.

٥٤- السيد ميكولكا قال إن النوع الثاني من الأنشطة خارج، فيما يبدو، عن نطاق انطباق المادة.

٥٥- السيد سيمبا (رئيس لجنة الصياغة) قال إن المادة ١٢ تتضمن قائمة بالأنشطة والعوامل التي يجب أخذها في الاعتبار، والتي يتجاوز بعضها المفهوم عبر الحدودي.

٥٦- السيد براونلي قال إن من غير المناسب معاودة النظر في المسألة في المرحلة الراهنة.

(٣) المرجع نفسه، الحاشية ٨.

٥٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن العناصر موضع البحث قد أُلقي عليها عمدا من مشروع سابق، لأنها تعد بمثابة آلية لمنع الضرر الذي يلحق، عن غير قصد، بالمشاعات العالمية. كما أن العوامل التي ترد بها قائمة في المادة مقصود منها مساعدة الدول على تحسين ما لديها من إمكانيات لمواجهة الضرر.

٥٨- السيد غوكو قال إن المادة ١٢ هي مجرد قائمة غير حصرية بالعوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح. ولذلك حث على اعتمادها.

٥٩- السيد ميكولكا قال إنه غير مقتنع بالحجج التي طرحت، ولكنه سيكون راضيا إذا بين التعليق أن أحد الأعضاء يرى أن مضمون الفقرة الفرعية (ج) مشمول بالفعل بالفقرة الفرعية (أ).

٦٠- السيد بيليه قال إن بإمكانه تأكيد الاقتراح الداعي إلى الاستعاضة عن كلمة "restoring" (إصلاح) بكلمة "preserving" (صون).

٦١- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) اقترح أن تضاف في الفقرة الفرعية (a) من النص الإنكليزي كلمة "or" قبل عبارة "the availability of means" كتفسير. وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (c)، قال إنه متشكك فيما إذا كانت عبارة "preserving the environment" (صون البيئة) وعبارة "restoring the environment" (إصلاح البيئة) متكافئتين. فالمصطلح الثاني يعني ضمنا أن تغييرا في البيئة قد حدث فعلا، وأن العمل لازم لإعادتها إلى حالتها السابقة.

٦٢- السيد كوسوما - أتمادجا قال إنه يشاطر السيد ميكولكا والسيد بيليه ما أعربا عنه من شواغل. ففيما يتعلق بالضرر العابر للحدود، فإن هناك اختلافا بين حماية البيئة وإصلاحها. إلا أنه سيحتفظ بأي تعليقات أخرى حتى الدورة المقبلة للجنة.

٦٣- السيد براونلي أعرب عن تفضيله لمصطلح "preserving" (صون). وقال إن معنى مصطلح "restoring" (إصلاح) ربما كان أقل تشددا في أصوليته وأكثر نسبة مما يظن بعض الأعضاء. لذلك، فإنه يتقبل أي من المصطلحين.

٦٤- السيد روزنستوك قال، في معرض إشارته إلى نقطة أثارها رئيس لجنة الصياغة، إنه لدى اتخاذ القرار بالمضي في تنفيذ نشاط ما، يتعين التأكد من أن حالة البيئة بعد إنجاز ذلك النشاط ليست أسوأ كثيرا مما كانت عليه قبل القيام به، دون الإشارة إلى "حالة الطبيعة" النظرية. وإذا كانت كلمة "preserving" أيسر في التعامل بالنسبة للغات الرسمية الأخرى، فإنه يفضل استخدامها، رغم أن الاختلاف بينها وبين كلمة "restoring" في اللغة الإنكليزية طفيف.

٦٥- السيد بنونه قال إن كلمة "rétablir" يمكن أن تستخدم في النص الفرنسي لتبين فكرة إعادة البيئة إلى حالتها السابقة. وهذا التغيير يتفق تماما والمفاهيم المقبولة للمسؤولية الدولية، ويجنبنا المغالاة في استخدام المصطلحات البيئية.

٦٦- الرئيس تساعل عن وجود أي اعتراضات على الاستعاضة في النص الإنكليزي عن كلمة "restoring" بكلمة "preserving"، مع إدخال التعديلات اللازمة في الترجمة إلى اللغات الرسمية الأخرى.

٦٧- السيد هافنر قال إنه يفضل الإبقاء على كلمة "restoring" وعلى مقابلاتها في النصوص اللغوية الأخرى، نظرا لأنها مستخدمة في المبدأ ٧ من إعلان ريو.

٦٨- السيد بيليه قال إن بإمكانه أن يتقبل مصطلحي "restoring and preserving" طالما أنهما لا يعنيان ضمنا إعادة البيئة إلى حالتها الأصلية.

٦٩- السيد روزنستوك قال إن بإمكانه أن يتقبل أيا من المصطلحين. غير أن استخدامهما معا سيجعل الاختلاف بينهما أكبر مما يعتبره قائما.

٧٠- السيد إيكونوميدس بتأييد من السيد كانديوتي قال إن المصطلحين يكمل أحدهما الآخر. إلا أنه يفضل تقديم موضع مصطلح "preserving".

٧١- السيد براونلي قال إن إدراج الكلمتين معا سيعمل على رفع المعيار، لأن كلمة "preserve" (صون)، على النحو المستخدمة به في السياق البيئي، في النص الإنكليزي، غالبا ما تعني ضمنا، على الأقل، الرغبة في محاكاة حالة سابقة. واقترح الاقتصار على استخدام كلمة "restoring" (إصلاح)، مع تفسيرها في تعليق مناسب.

٧٢- السيد هي قال إن الكلمتين مختلفتان في المعنى أيضا في اللغة الصينية. وقال إنه يحبذ إدراجهما معا، ولكن إذا وقع الاختيار على أحدهما، تعين ذكر تفسير مناسب في التعليق.

٧٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن كلمة "restoring" يجب أن تبقى للسبب الذي طرحه السيد براونلي، مع إدراج تفسير ما في التعليق، إذا لزم الأمر، مؤداه أن اللجنة نظرت في إمكانية الاستعاضة عنها بتعبير "preserving" (صون)، على أن المعنى المقصود في أي من الحالتين هو إصلاح الضرر البيئي إلى الحد الممكن من الناحية التكنولوجية.

٧٤- السيد سيمبا (رئيس لجنة الصياغة) قال إن إدراج كلمة "of" بين "and" و"the availability" في السطر الأول من الفقرة الفرعية (a) من النص الإنكليزي سيوضح الفارق بين هذه الفقرة والفقرة الفرعية (c).

٧٥- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود اعتماد المادة ١٢، المعدلة بإضافة كلمة "of" في الفقرة الفرعية (a) من النص الإنكليزي والإبقاء على كلمة "restoring" الواردة في الفقرة الفرعية (c) مع التعليق المناسب عليها.

واعتمدت المادة ١٢، بصيغتها المنقحة.

٧٦- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) تلا، ردا على ما أثاره السيد ميكولكا من شواغل، الفقرة التالية لإدراجها في التعليق على المادة ١٢:

"أعرب أحد الأعضاء عن الرأي بأنه ينبغي حذف الفقرة الفرعية (ج) من المادة ١٢. وقيل إن الفقرة الفرعية (أ) قد غطت بالفعل الضرر الذي يلحق بالبيئة، وذلك في ضوء التعريف الوارد في الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٢. وفضلاً عن ذلك، أشير إلى أن البيئة، بوجه عام، لا تدخل في نطاق هذا الموضوع. ومع ذلك، رأى أعضاء آخرون أن الفقرة الفرعية (أ) معنية بصورة مباشرة بقدر أكبر بدرجة المخاطر ودرجة توافر وسائل الوقاية، في حين أن الفقرة الفرعية (ج) تطرق ضرورة كفالة اعتماد تدابير مواتية للبيئة بنسبة أكبر."

المادة ١٣ (الإجراءات في حال عدم وجود إخطار)

٧٧- السيد بيليه قال إن الإشارة في الفقرة ٣ من المادة ١٣ إلى تعليق النشاط المعني لفترة ستة أشهر هي إشارة مزعجة ولا يمكن فهمها. فهي تفرض، كما يبدو، عبئاً مرهقاً على كاهل الدولة المصدر، كما أن الفترة الزمنية المحددة تبدو تعسفية.

٧٨- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن لجنة الصياغة قد خففت إلى حد كبير من اللهجة الأصلية للفقرة بإضافة عبارة "المناسبة والعملية" وعبارة "عند الاقتضاء"، بما يقلل من العبء الذي يحتمل أن يقع على كاهل الدولة المصدر في هذه الحالات.

٧٩- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن فترة الستة أشهر قد تم التوصل إليها أصلاً بعد مناقشات عويصة بشأن الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. وعلاوة على ذلك، فإن عبارة "ما لم يتفق على خلاف ذلك"، الواردة في الفقرة ٣، يقصد منها تغطية كل حالة من حالات الطوارئ، بما يساعد الدول على حرية اتخاذ ما يناسبها من تدابير. كما أن فترة الستة أشهر لا يقصد منها سوى تطبيقها كحد أدنى في مثل هذه الحالات، مع مراعاة ما يترتب على تعليق تنفيذ المشاريع الكبرى من صعوبات وآثار مالية واقتصادية.

٨٠- السيد بيليه قال إن من المقبول اقتراح تعليق تنفيذ مشروع ما. بيد أن من غير المناسب بتاتا أن تشترط اللجنة فترة زمنية محددة لمثل هذا التعليق. واقتراح حذف عبارة "لفترة ستة أشهر".

٨١- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه نظراً لأن فترة الستة أشهر تعد أقصر مما ينبغي في حالة المفاوضات الصعبة، فإنه يوافق على حذف تلك العبارة.

٨٢- السيد براونلي قال إنه يود الإبقاء على تلك العبارة.

٨٣- السيد بيليه قال إنه يعارض تماماً إدراج تلك العبارة.

٨٤- السيد ميكونكا قال إن لديه مشاكل أكثر جدية بالنسبة للفقرة ٣ في مجملها، التي يعتبر موضعها في مشروع المواد خاطئاً. فطبقاً لمنطق المواد ١١ و ١٢ و ١٣ مجتمعة، فإن الدول مطالبة كما يبدو - في الحالات التي تنشأ فيها منازعات حول مخاطر حدوث ضرر عابر للحدود - باتخاذ تدابير للتقليل من هذه المخاطر إلى أدنى حد، وذلك قبل أن

تستق على أن هذا الضرر موجود. لذلك، فإن من الأنسب أن تنقل الفقرة ٣ إلى المادة ١١، وأن يعاد النظر في المقصود منها.

٨٥- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه في الحالات التي يكون قد بدأ فيها فعلا تنفيذ نشاط ما، وتطلب فيها الدول التي تعتقد أنها ستتأثر به من الدولة المصدر أن تدخل في مشاورات معها، فإن بإمكان دولة المصدر أن تخالف تلك الدول في فهمها لآثار ذلك النشاط، أو أن تتفق معها على الدخول في مشاورات، أو أن توضح لها أن النشاط المعني غير ضار بها، وأن تعليق تنفيذه هو الطريقة الوحيدة المتاحة لتبديد شواغلها. وإذا لم يثبت أن أيا من هذه البدائل قد نال الرضا، أمكن للدولة المصدر عندئذ أن توافق على تعليق النشاط لمدة ستة أشهر.

٨٦- السيد بيليه قال إنه يريد أن يبين في التعليق عدم إجماع آراء أعضاء اللجنة على الفقرة ٣ بسبب الطابع التعسفي لعبارة "فترة ستة أشهر" ولعدم انسجام تلك العبارة مع عبارة "عند الاقتضاء".

٨٧- السيد ميكولكا تساءل عن سبب عدم إدراج الفقرة ٣ في المادة ١١ بدلا من إدراجها في المادة ١٣، وعن سبب عدم إلزام الدولة المصدر بتعليق تنفيذ نشاط ما عليه خلاف إذا شرعت في إجراء مشاورات.

٨٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن الفقرة ٣ ستكون في غير محلها إذا أدرجت في المادة ١١، التي تطلب إلى دولة ما أن تتشاور مع دول أخرى قبل الشروع في تنفيذ نشاط محتمل الخطورة. أما المادة ١٣ فتتناول الحالات التي يتوافر فيها لدولة ما من الأسباب ما يحملها على الاعتقاد بأن نشاطا ما يزمع تنفيذه، أو نشاطا بدأ تنفيذه من قبل، يحتمل أن يسبب آثارا عابرة للحدود.

٨٩- السيد روزنستوك قال إن المنطق المقصود يقول بأن المادة ١١ تتناول الحالات التي يطلب فيها إلى الدولة المصدر أن تمتنع عن تنفيذ نشاط ما لم تأذن له بعد بالبداية، في حين أن المادة ١٣ تتناول الحالات التي تكون فيها الدولة المصدر قد بدأت تنفيذ ذلك النشاط.

٩٠- السيد سسيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن النص في المادة ١١ على تعليق النشاط لمدة ستة أشهر لتهدئة النفوس لن يكون ذا معنى، وذلك لأن المرحلة التي تتحدث عنها المادة لم ينفذ فيها بعد أي نشاط يطلب تعليقه.

٩١- السيد ميكولكا قال إنه لا يرى ما يبرر إدراج الفقرة ٣ في المادة ١٣، وذلك لأن الفقرة ٢ من المادة ٧ تشير إلى الأنشطة الموجودة من قبل.

٩٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن المادة ٧ لا صلة لها بالمناقشة الحالية، لأنها تتناول حالة مختلفة. فمتى اتخذت دولة ما قرارا انفراديا بالمضي في نشاط ما، جاز أن تطالبها محكمة ما بتعليق ذلك النشاط.

اعتمدت المادة ١٣.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/٢٠

الجلسة ٢٥٦٢

يوم الخميس، ١٣ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كسانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي
(منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (ختام)

(A/CN.4/L.568، A/CN.4/L.556، وAdd.1^(١)، A/CN.4/487 وA/CN.4/483, sect. D)

[البند ٣ من جدول الأعمال]

النظر في مشاريع المواد من ١ إلى ١٧ التي اقترحتها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين (ختام)

المادة ١٤ (تبادل المعلومات)

١- السيد بيليه قال إن كلمة "*pertinentes*" الواردة في السطر الثاني من النص الفرنسي، يجب أن يستعاض عنها بكلمة "*disponibles*".

واعتمدت المادة ١٤، بصيغتها المعدلة.

المادة ١٥ (الأمن القومي والأسرار الصناعية)

٢- السيد غوكو تساءل عما إذا لم يكن من التناقض نوعاً ما أن يسمح للدولة المصدر بحجب البيانات والمعلومات الحيوية لأمنها القومي أو لحماية أسرارها الصناعية، مع مطالبتها بأن تتعاون بحسن نية مع الدول الأخرى المعنية وأن تقدم ما يمكن تقديمه من المعلومات في هذه الظروف.

(١) مستسخة في حولية ١٩٩٨، المجلد الثاني (الجزء الأول).

٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن الفكرة هي تشجيع الدول الأعضاء على تقديم معلومات، ولكن من الضروري أن يترك لها مجال للمناورة.

اعتمدت المادة ١٥.

المادة ١٦ (عدم التمييز)

اعتمدت المادة ١٦.

المادة ١٧ (تسوية المنازعات)

٤- السيد بنونه تكلم بإيجاز عن موقف سبق أن أعرب عنه بالتفصيل، فقال إن مشروع المادة ١٧ غير مكتمل، لأنه لا ينص لا على تكوين لجنة تقصي الحقائق ولا على أساليب تشكيلها. والمادة يمكن اعتمادها، شريطة أن تستكمل فيما بعد. والحل الآخر هو إعادتها إلى لجنة الصياغة.

٥- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) أعرب عن مشاركته هذا الرأي.

٦- السيد رودريغيس ثيدينيو أقر بأن المادة ١٧ ضعيفة، ولكن لا يمكن أن يكون خلاف ذلك. فالآلية المشار إليها في الفقرة ٢ يمكن أن توصف على نحو أدق في مرفق، وذلك على غرار الأحكام الواردة في الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية. وعلى أي حال، فإن مشروع المادة مهم وينبغي اعتماده. وفي النص الإسباني للوثيقة، ينبغي حذف كلمة "diferencia"، على نحو ما اتفق عليه في لجنة الصياغة.

٧- السيد العربي قال إنه أيضا يرى أن مشروع المادة ضعيف للغاية، لأنه يقتبس نص المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة دون أن يضيف جديدا، ويمر مرور الكرام على أساليب تشكيل لجنة تقصي الحقائق، ويلزم الأطراف بمجرد التصرف بحسن نية، وهو ما يفترض أصلا أن تفعله. كما أن الصلة بين الفقرتين الأولى والثانية ينقصها شيء ما. فربما كان من الأفضل أن تختتم بذكر التسوية القضائية. وقال إنه رغم هذه التحفظات، فإنه لا يعترض على اعتماد المادة، ولكنه يأمل في أن تتفح على النحو الواجب في الدورة الحادية والخمسين.

٨- السيد الخصاونة قال إنه بالنظر أن أحكام مشروع هذه المادة تفتقر إلى الدقة، فإن آلية تسوية النزاع من قبل طرف ثالث يجب أن توضح بقدر أكبر من التفصيل. وأعرب عن أمله في أن يذكر في التعليق وفي تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة أن اللجنة ستعاود النظر في هذا الحكم.

٩- السيد غالتسكي قال إنه أيضا يقر بأن المادة ١٧ غير وافية، ولكنه يرى أن النص قيد النظر سيكون غير مكتمل بدون هذه المادة. لذلك، فإنه على استعداد لاعتمادها، شريطة أن يبين بوضوح في التعليق أن مشروع المادة هذا سينقح فيما بعد.

١٠- السيد روزنستوك قال إن من الضروري عدم الخلط بين مهمتين يتعين إنجاز كل منهما في حينه، وهما اعتماد حكم عام بشأن تسوية المنازعات، وتحديد أساليب عمل الآلية التي ستنشأ. وهذه المسألة يجب أن تذكر في التعليق. ومع ذلك، فإن من الوهم تماما أن ينتظر أن يوافق عدد كبير من الدول الممثلة في اللجنة السادسة - في نص بالغ العمومية والتحرر - على حكم يكون أكثر إلزاما من تشكيل لجنة لتقصي الحقائق.

١١- السيد إيكونوميدس قال إنه يقر بأن المادة ١٧ ضعيفة، إلا أن المفاوضات المتعلقة بها لم تسمح بتتبعها أكثر مما هي عليه. لذلك، يتعين قبلها على الرغم مما فيها من ثغرات. وفيما يتعلق بأساليب تشكيل لجنة لتقصي الحقائق، التي لم يذكر النص شيئا عنها، فإن لجنة القانون الدولي يمكن أن تتصرف على نحو ما اقترح السيد رودريغيس ثيدينيو، وذلك بأن توضح في التعليق أنها ستعاود تنقيح النص في الدورة الحادية والخمسين. أما الحل الثاني، الذي يتميز ببساطته، فينحصر في مجرد استتساخ نص مرفق المادة ٣٣ من الاتفاقية المتعلقة بقانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، وهو نص اتفق أعضاء اللجنة على الاسترشاد به.

١٢- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) أقر بأن المادة ١٧ لم تحقق الكثير، لأنها كررت ذكر وسائل تسوية المنازعات، المنصوص عليها في المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة، مع إضافة حكم متواضع، وهو إنشاء لجنة لتقصي الحقائق، لم ينص على أي إجراءات بشأنها. ومن السهل جدا سد هذه الثغرة، ولكن هذا سيكون مضيقا للوقت في هذه المرحلة، لأنه لم يتم السبب في الشكل القانوني للنص قيد الإعداد. ودعا السيد سيما أعضاء اللجنة إلى اعتماد النص بصيغته الحالية، وأن يوضحوا للجنة السادسة أن المادة المقترحة تنص أساسا، بالإضافة إلى الأساليب المشار إليها في المادة ٣٣ من الميثاق، على إجراء يتعلق بتقصي الحقائق يمكن أن تذكر تفاصيله في الدورة الحادية والخمسين.

١٣- السيد ميليسكانو أعرب عن اتفاقه على ضرورة إضافة تفاصيل إلى المادة ١٧، وإن كان من الصعب تحقيق ذلك، طالما لم يتم البت في الطابع النهائي للوثيقة. واقترح، استنادا إلى ما أبداه السيد روزنستوك والسيد سيما من ملاحظات، أن تستشار الدول في الشكل الذي ينبغي، في رأيها، أن تتخذه آلية التسوية السلمية للمنازعات في إطار اتفاقية ماء، على أن تدرج هذه المسألة في الفصل الثالث من تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة، تحت العنوان رقم ١٠ مثلا.

١٤- السيد براونلي أقر بوجود ثغرات في المادة ١٧. ومع ذلك، فإن مزيتها الرئيسية هي تجانسها مع بقية مشاريع المواد. والأمر يقتضي التفكير مليا قبل وضع أحكامها في صورتها النهائية، لأن من المحتمل أن يثير هذا مسألة التدابير التحوطية وأن يطرح مجددا، بالنسبة للنص في مجمله، مسألة طابع التسوية الإلزامية. يضاف إلى ذلك، على الصعيد السياسي، أن مبادرة كهذه يمكن أن تزعج الدول الأعضاء. لذلك، يفضل ترك النص كما هو.

١٥- السيد رودريغيس ثيدينيو قال إن التفاوض لم يذكر في الفقرة ١، لأن التدابير المنصوص عليها في المادة ١٠ وما يليها من مواد، والتي يفترض أنها بديل له، تشكل المرحلة السابقة للاتفاق التبادلي. ولذلك، فإن التفاوض مفهوم ضمنا. ومن المؤسف، مع ذلك، أنه لم يذكر؛ فهو أفضل وسيلة لاحتواء النزاع. والنزاع قائم في هذه المرحلة. فالمسألة تنحصر، بطبيعتها، في آلية لتسوية المنازعات تيسر إلى حد كبير اختيار إحدى الوسائل المذكورة في الفقرة ١.

١٦- واقترح تعديل الجملة الثانية من الفقرة ٢، نظرا لأنه تقرر التخلي عن الإشارة إلى الطابع "الإيصائي" لتقرير اللجنة إلى الجمعية العامة، وإن كان من المفهوم أن التقرير ليس ملزما.

١٧- السيد بيليه قال إنه لا يعترض على الفقرة ٢ في شيء. فالنص على إنشاء لجنة لتقصي الحقائق تكون مستقلة ومحايدة يعتبر في حد ذاته تقدما يستحيل التفوق عليه. وفيما يتعلق بالفقرة ١، ضم صوته إلى السيد بنونه في ما أثاره من اعتراضات، وقال إنه يرى في تلك الفقرة مثالا على رداءة التدوين قد لا يسيء إلى مشروع المادة، وإنما يسيء إلى مفهوم تدوين القانون الدولي في حد ذاته. وبدلا من الإشارة إلى مبادئ واضحة ليست قاصرة على مشروع المادة، كان يكفي استهلال الفقرة ٢ بعبارة "وإذا لم تتوصل الأطراف إلى اتفاق، في غضون فترة ستة أشهر، على وسيلة أخرى لتسوية النزاع".

١٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن عملية الصياغة ستتيسر متى تم البت في الشكل النهائي للنص. وعلى لجنة الصياغة أن تبين، في هذه المرحلة، أنها تطرقت إلى مسألة تسوية المنازعات. وسوف يوضح في التعليق أن المادة ما زالت غير مكتملة وأن اللجنة ستعيد صياغتها في مرحلة لاحقة. وحتى إن كانت بعض المبادئ واضحة، فقد يكون من المفيد التذكير بها، سيما وأن المسؤولين السياسيين الذين قد يحتاجون إلى تطبيقها لن يكون في ذهنهم بالضرورة، مضمون المادة ٣٣ من ميثاق الأمم المتحدة. والفقرة ١ ركيزة تستند عليها الفقرة ٢، التي لا يحتمل إطلاقا أن تعتمد بمفردها.

١٩- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) تساءل إن لم يكن من الممكن الموافقة على اقتراح السيد ميليسكانو وتضمين الفصل الثالث، تحت عنوان "الاحتياطيات"، مسألة طابع آلية تسوية المنازعات. وقال إن الغرض من السؤال رقم ٩ هو معرفة إن كانت الدول الأعضاء تفضل اتفاقية إطارية أو قانونا نموذجيا. وفي الحالة الثانية، تنتفي المشكلة. ولكن إذا تخيرت الدول اتفاقية إطارية، يكون من المفيد عندئذ معرفة آرائها بالنسبة للشكل الذي ينبغي أن تتخذه تسوية المنازعات من قبل طرف ثالث، وبالنسبة للمدى الذي يجب أن تصل إليه تفاصيل الأحكام ذات الصلة.

٢٠- الرئيس قال إن المسألة التي أثارها السيد ميليسكانو يجب أن تدرج في تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة. وإذا لم يكن هناك اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود أن تعتمد المادة ١٧.

وقد اتفق على ذلك.

واعتمدت المادة ١٧، بصيغتها المعدلة.

٢١- الرئيس أعلن أن اللجنة قد اختتمت النظر في البند ٣ من أعمالها.

مشروع تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة عن دورتها الخمسين (تابع) *

الفصل التاسع: التحفظات على المعاهدات (ختام) (A/CN.4/L.562 و Corr.1 و Add.1 و Add.2 و A/CN.4/L.564)

جيم- نصوص مشاريع المبادئ التوجيهية الواردة في دليل الممارسة المتعلق بالتحفظات على المعاهدات التي اعتمدتها اللجنة في القراءة الأولى (A/CN.4/L.564)

٢٢- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن الإشارات الواردة في النص الإنكليزي من مشاريع المبادئ التوجيهية إلى التحكيم في قضية "Mer d'Iroise" لا تستخدم المصطلحات الإنكليزية المعتادة.

٢٣- السيد براونلي اقترح أن يستعاض عن "Mer d'Iroise" بـ "English Channel" (القنال الإنكليزي). كما أن الاسم الوارد في السطر الثاني من الحاشية (٨)، الصفحة ٣ من النص الإنكليزي، يجب أن يكون Whiteman وليس Whitman.

٢٤- السيد بيليه أشار إلى أن الوثيقة تتضمن بعض الأخطاء الاقتباسية التي ستصوب في النصوص الصادرة بشئى اللغات.

واعتمد الفرع جيم، بصيغته المعدلة.

واعتمد الفصل التاسع بمجمله، وبصيغته المعدلة.

الفصل السابع - مسؤولية الدول (A/CN.4/L.561 و Add.1-6)

ألف - مقدمة (A/CN.4/L.561)

اعتمد الفرع ألف.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (A/CN.4/L.561 و Add.1-6)

الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.2

٢٥- السيد بيليه استوضح معنى الجملة الثالثة من الفقرة ٥ ونصها وهذا الاقتراح يبدو سليماً، بصرف النظر عن أي مسائل تتعلق بالقواعد الآمرة. ورد عليه السيد كروفورد (المقرر الخاص) مفسراً بأن المسألة تنحصر في توضيح أن مبدأ "قاعدة التخصيص" العام لا يمكن أن يبرر أي انتقاص من القواعد الآمرة.

* استئنافاً للجلسة ٢٢٥٩.

٢٦- السيد بيليه اقترح، بناء على ذلك، أن تعدل الجملة بحيث يكون نصها كما يلي: "وهذا الاقتراح يبدو سليماً، لكنه لا ينطبق على مبادئ القواعد الأمرة". واقترح أيضاً توضيح معنى الجملة الثالثة من الفقرة ٦ بجعل نصها كما يلي: "ليست مصممة بالضرورة على شكل اتفاقية أو إعلان". أما بالنسبة للفقرة ٢٢، فينبغي الاستعاضة عن كلمة "إسناد" بكلمة "تحميل"، طبقاً للقاعدة المتفق عليها.

واعتمدت الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.2، بصيغتها المعدلة.

الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.3

٢٧- السيد بيليه اقترح أن يستعاض، في النص الفرنسي للفقرة ٢، عن عبارة "*n'était pas fatal pour cette disposition*" التي ترد في الجملة قبل الأخيرة، بعبارة "*n'était pas une critique dirimante pour cette disposition*". ثم اقترح بعض التعديلات الشكلية الطفيفة على النص الفرنسي لل فقرات ٤ و ٥ و ٩. ونوه أخيراً إلى أن مضمون الفقرة ٧ غير متفق مع عنوانها.

٢٨- السيد كانديوتي قال إن الجملة الأخيرة من الفقرة ١٣ ونصها "تفادياً لإلحاق ضرر جسيم بمكانتها في اللجنة السادسة" غير مناسبة للغاية، ومن الأفضل حذفها.

٢٩- السيد بيليه وجه الانتباه إلى مصطلح "دولة بريئة" الوارد في الجملة قبل الأخيرة من الفقرة ٣١، فقال إنها تثير مجدداً مفهوم الخطأ، وهو ما تسعى اللجنة بالتحديد إلى تجنبه. وربما أمكن استخدام تعبير "دولة غير مسؤولة عن فعل غير قانوني"، أو تعبير أفضل، مثل "دولة مضررة". وعلاوة على ذلك، فإن الجملة الوسطى من الفقرة ٣٨، ونصها "بيد أن هذا لا يعني أن المفهومين متساويان في نطاقهما من حيث قواعدهما الأولية أو نتائجهما الثانوية"، تبدو له غامضة.

٣٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال مفسراً إن خرق القواعد الأمرة لا يشكل بالضرورة جناية دولية، كما أن النتائج المترتبة على خرق القواعد الأمرة ليست بالضرورة نفس النتائج المترتبة على الجنايات.

٣١- السيد إيكونوميدس قال إن الفقرة ٢٩ يصعب فهمها على القارئ. فإذا كان تعريف العدوان، الذي اعتمدته الجمعية العامة، "مشهور بالعيوب التي تشوبه"، فربما كان من المستحسن بيان أسباب ذلك، بدءاً بإيراد نص التعريف.

٣٢- السيد بيليه اقترح أن يستعاض في الفقرة ٤٣ عن تعبير "واضح أشد الوضوح" بتعبير "واضح للغاية". وأشار، علاوة على ذلك، إلى أن مصطلح "*material damage*" (ضرر جسيم)، الوارد في الجملة الثانية من نفس الفقرة، قد ترجم إلى "*dommage appréciable*" في النص الفرنسي، مما يوحي بأن الفقرة تفترض وجود درجات من الضرر، في حين أن ما ينطوي عليه الأمر في الواقع هو إما وجود الضرر أو انعدامه، بصورة أكثر تحديداً.

٣٣- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اقترح حذف صفة الضرر.

٣٤- السيد بيليه أعرب عن دهشته من أن يقال في الفقرة ٥٣ إن مصطلح "جنحة" الذي يوصف بأنه مصطلح مستعار في القانون المدني من القانون الروماني*. وقال إنه يرى أن مفهوم "delictum" مشتق من القانون الجنائي.

٣٥- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اقترح حذف عبارة "الذي يوصف بأنه مصطلح مستعار في القانون المدني من القانون الروماني".

٣٦- السيد بيليه اقترح أن يستعاض، في النص الفرنسي للفقرة ٦١، عن عبارة "faits qui étaient la cause de leur comparution" الواردة في الجملة الأخيرة، بعبارة "les faits qui rendaient possible leur comparution".
وعلاوة على ذلك، فإن الجملة الأخيرة من النص الفرنسي للفقرة ٦٠ "On a suggéré qu'en seconde lecture la Commission examine, article par article, la catégorie des 'règles primaires' auxquelles s'appliquait la règle secondaire énoncée dans chaque article" تبدو غير مفهومة.

٣٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال مفسرا إن ما يلزم بالنسبة لمفهوم "جنايات الدول" هو دراسة تعريف كل جناية للتحقق مما إذا كانت النتائج المنصوص عليها لكل جريمة تتناسب وإياها.

٣٨- السيد بيليه قال إنه لا يصح القول: "اعتماد الحلول التوافقية باستمرار"، كما يرد في الفقرة ٨٣. فمن الأفضل القول: "محاولة التوصل إلى الحلول التوافقية باستمرار".

٣٩- السيد إيكونوميدس نوه إلى أن الفقرة ٧٨ تستهل بعبارة "رأى أعضاء عديدون"، في حين أن الفقرة التالية لها، والتي تعبر عن الرأي المضاد، تستخدم عبارة "بيد أن أعضاء آخرين". ولما كان أنصار الرأيين متساوين في العدد تقريبا، فإن من الواجب البحث عن صيغ أكثر توازنا.

٤٠- السيد بيليه والسيد روزنستوك قالوا إن التقرير قيد النظر يعكس بدقة، كما يبدو، مداولات اللجنة ومدى تعقد الموضوع قيد النظر.

٤١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن المدرستين الفكريتين، المشار إليهما في الفقرتين موضع البحث، ليستا متكافئتين. فلو أن مفهوم المسؤولية الجنائية للدول مطروح للتصويت، لرُفض.

٤٢- السيد إيكونوميدس قال إنه خرج من قراءته للفقرتين ٨٠ و ٨١ بانطباع مؤداه أن أغلبية الأعضاء يسعون إلى استبعاد مفهوم الجرائم من مشاريع المواد. وأضاف قائلا إنه حاول عبثا أن يعثر، في الفقرات التالية لتلك الفقرتين، على عرض لأراء الأعضاء المعارضين لذلك الرأي. وقد أوضحت هذه النقطة وجود خلل بين التقرير.

٤٣- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أوضح أن الفقرتين موضع البحث لم يخرجتا عن عرض "النهج الممكنة" لتناول الجنايات الدولية للدول، كما يتبين من عنوان الفرع ذي الصلة من التقرير. والخيار الذي تتحدث عنه هاتان الفقرتان، والذي يقلق السيد إيكونوميدس، هو "٦٦" استبعاد المفهوم من مشاريع المواد. ولهذا السبب، لا تتضمن الفقرتان سوى الآراء المعارضة للإبقاء على مفهوم الجرائم.

٤٤- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن آراء المؤيدين لمفهوم المسؤولية الجنائية للدول معروضة بشكل جيد في الفقرتين ٦٧ و ٧٩.

٤٥- السيد بيليه أشار بوجود تجنب تقصي ماهية آراء الأغلبية وآراء الأقلية. ذلك أن اللجنة لم تحد قط عن تجنب هذا الإجراء.

٤٦- السيد إيكونوميدس اقترح أن توضع الفقرتان ٨٠ و ٨١ بعد الفقرة ٧٨. وبذلك، تصبح الفقرة ٧٩ الفقرة الأخيرة من هذا الفرع من التقرير.

٤٧- السيد سيما أعرب عن معارضته لهذا الحل، لأنه سيفسد بنيان القضايا المطروحة.

٤٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اقترح إضافة فقرة جديدة مرقمة ٨١ (أ) نصها كما يلي: "أما الأعضاء الذين رأوا أن المادة ١٩ مفيدة فوجهوا، بطبيعة الحال، بالمعارضة".

٤٩- السيد إيكونوميدس اقترح أن يكون نص الفقرة الجديدة، بدلا من ذلك، كما يلي: "وعارض عدة أعضاء آخرون استبعاد المفهوم من مشاريع المواد، وذلك للأسباب المبينة في الفقرة ٧٩".

٥٠- السيد بيليه أشار إلى المقولة الواردة في الفقرة ٨٥، والتي مؤداها أن "هناك شعور بعدم الرضا على التمييز بين الجنايات الدولية والجنگ الدولية". وأعرب عن دهشته من هذه الصيغة، سيما وأنه، على العكس من ذلك، راض عن هذا التمييز. أما في الجملة الأخيرة من نفس الفقرة، التي تقول: "ويبدو أن اللجنة مستعدة للتفكير في طرائق أخرى لحل المشكلة"، فكان من الواجب القول، بصراحة أكبر، بأن اللجنة لم تعتمد أي طرائق أخرى لحل المشكلة، وإنها لم تتفق على أي حل آخر.

٥١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) رد على ذلك بقوله إن هذا هو معنى عبارة "مستعدة للتفكير". وعلى أي حال، فإن الفقرات من ٨٥ إلى ٨٩ لم تخرج عن تكرار تعليقات المقرر الخاص. وتبيدا للقلق الذي يساور السيد بيليه، يكفي أن تستهل تلك الفقرة بعبارة "ويرى المقرر الخاص".

٥٢- واقترح تعديل العنوان الفرعي الذي يسبق الفقرتين ٨٠ و ٨١، وذلك بالاستعاضة عن "مسألة استبعاد المفهوم من مشاريع المواد" بـ "استبعاد المفهوم من مشاريع المواد" (وهذا لا ينطبق على النص العربي للوثيقة، حيث يرد العنوان "استبعاد المفهوم من مشاريع المواد").

٥٣- السيد كوسوما - أتما دجا قال إنه يرى أن التقرير متوازن، وإنه يعرض بأمانة وجهات النظر التي أعرب عنها، وليس هناك ما يبرر إعادة صياغته، سيما وأن النتائج مؤقتة كما يتضح.

٥٤- السيد غوكو قال إن الفقرتين ٨٥ و ٩٠ تعرضان موجزا وافيا للنقاط الخمس الرئيسية التي تم التوصل بشأنها إلى اتفاق عام.

٥٥- السيد إيكونوميدس قال إن الفرع ٦ من مشروع التقرير، المعنون "الملاحظات الختامية للمقرر الخاص بشأن المناقشة حول التمييز بين المسؤولية عن 'الجنايات' و 'الجنگ'"، هو موجز للمناقشة أعده المقرر الخاص. ومن ثم، فإن النص غير ملزم للجنة ولا ينبغي أن يكون مثار تعليقات. وأضاف قائلاً إن بعض الأعضاء قد علقوا على مواد معينة. ومع ذلك، فإنه يود أن يعلن أن لديه تحفظات شديدة على هذا الفرع من التقرير، ولا سيما على الفقرة ٨٥. ففي الجزء الأول من الدورة الذي عقد في جنيف، تم التوصل إلى توافق في الآراء على ثلاثة نهج، هي (أ) تنحية التمييز بين "الجنايات" و "الجنگ" جانباً في الوقت الحاضر؛ (ب) السعي نحو إيجاد حل توافقي بإبراز النتائج المترتبة على أجسام الانتهاكات؛ (ج) في حالة عدم التوصل إلى حل توافقي، تعود اللجنة إلى التمييز بين "الجنايات" و "الجنگ".

٥٦- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أعرب عن عدم موافقته على الصيغة التي عرضت للتو بالنسبة لنقطة الاتفاق الثالثة. ففي حالة عدم التوصل إلى حل توافقي، فإن المسألة هنا لا تنحصر في العودة إلى التمييز بين "الجنايات" و "الجنگ"، وإنما في البت في الإبقاء على هذا التمييز من عدمه.

٥٧- السيد بيليه قال إنه يود أن تدرج الصيغ المعبرة عن توافق الآراء، بصيغتها المصوبة، في نهاية الوثيقة.

٥٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه سيعيد نصاً بهذا المعنى، استناداً إلى المحضر الموجز للجلسة الراهنة.

٥٩- السيد فيراري برافو قال إنه قد تقرر في الجزء الأول من الدورة الذي عقد في جنيف أن تحال هذه المسألة إلى الجمعية العامة. بيد أنه في الفصل المتعلق بمسؤولية الدول من التقرير، ينبغي للجنة أن تتجنب طرح المسألة على الجمعية العامة، بما يوحي بأنها على وشك التوصل إلى اتفاق.

٦٠- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إن الحذر يقتضي عدم إدراج المسائل المتعلقة بالمادة ١٩ في الفصل الثالث من تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة، بينما لا تزال اللجنة تتداول فيها.

٦١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يضم صوته إلى وجهة النظر هذه. فبإمكان اللجنة، بالتأكيد، أن تدعو الدول التي لم ترسل بعد تعليقاتها على مشاريع المواد إلى أن تفعل ذلك. ولكن على اللجنة أن تتجنب إشراك هذه الدول في مناقشة حول المسائل التي لم تبت فيها بعد.

٦٢- السيد روزنستوك قال إنه لا يرى وجوب وضع نقاط توافق آراء جنيف" الثلاث في صورة خطية لإحالتها إلى اللجنة السادسة لإبداء ملاحظاتها عليها. ولكن هذا لا يمنع أن تكون هذه النقاط موضوع ورقة عمل داخلية.

٦٣- السيد بيليه أكد على ضرورة إدراج توافق آراء جنيف" في نهاية تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة. فسوف يحقق هذا مزيتين: (أ) أن النص سيكون بمثابة مذكرة لأعضاء اللجنة، و(ب) أنه قد يكون مثار مناقشات في اللجنة السادسة، وذلك بأن تبين منه أن لجنة القانون الدولي قد توصلت إلى اتفاق على نهج ما، ومن ثم ينبغي أن يسمح لها بالمضي قدماً.

٦٤- السيد دوغارد (المقرر) قال إن النص المتضمن "توافق الآراء"، الذي سيتولى إعداده المقرر الخاص، لن يحال إلى اللجنة السادسة في شكل أسئلة تفصيلية. والدول التي لم ترسل بعد تعليقاتها على المواد التي نظرت فيها اللجنة، أو جاري النظر فيها، ومنها المادة ١٩، سوف تدعى إلى القيام بذلك.

٦٥- السيد بنونيه أشار إلى وجوب عدم التماس قيام اللجنة السادسة بإعادة فتح باب المناقشة حول المادة ١٩، لأنها مناقشة لن تكون مجددة. فلجنة القانون الدولي غير مطالبة بانتظار صدور توجيهات من اللجنة السادسة. وعليها، شأنها شأن اللجنة السادسة، أن تتجز ما يسند إليها تحديداً من أعمال.

٦٦- السيد إيكونوميدس تلا الفقرة ٨١ مكرراً، التي اقترح إدراجها في الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.3: "وعارض عدة أعضاء آخرون استبعاد المفهوم من مشاريع المواد، وذلك للأسباب المبينة من قبل، ولا سيما في الفقرة ٧٩".

الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.4

٦٧- السيد بيليه أبدى اعتراضه على تعبير "دول بريئة" الذي يرد في السطر السادس من الجملة قبل الأخيرة من الفقرة ١٠، لأنه يثير فكرة الخطأ. واقترح الاستعاضة عنه بعبارة "دول لم ترتكب أفعالا غير مشروعة دولياً".

٦٨- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اقترح حذف الجملة التي نصها كما يلي: "وسيعض هذا عبء إثبات وقوع الضرر على دول بريئة، وهو أمر لا يمكن قبوله".

٦٩- السيد إيكونوميدس اقترح أن يستعاض، في النص الفرنسي للفقرة ٢٨، عن عبارة "en droit international" بعبارة "d'après le droit international".

واعتمدت الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.4، بصيغتها المعدلة.

مسؤولية الدول^(٢) (ختام) ** (A/CN.4/483, sect. C) و A/CN.4/488 و Add. 1-3^(٣)،
و A/CN.4/490 و Add. 1-7^(٤)، و A/CN.4/L.565، و A/CN.4/L.569

[البند ٢ من جدول الأعمال]

مشاريع المواد التي اقترحتها لجنة الصياغة في القراءة الثانية

٧٠- السيد سيمبا (رئيس لجنة الصياغة) عرض تقرير لجنة الصياغة عن موضوع مسؤولية الدول (A/CN.4/L.569). وأشار، في معرض ذلك، إلى أن على لجنة القانون الدولي، طبقاً لممارستها العامة، أن تعتمد مجمل المواد في القراءة الثانية، أي بعد أن تكون قد نوقشت في الجلسات العامة وراجعتها لجنة الصياغة، وذلك على أساس نص المواد الوارد في الوثيقة قيد النظر، وليس على أي أساس آخر.

٧١- وقد نظرت لجنة الصياغة في جميع المواد التي أحييت إليها، أي مواد الفصلين الأول والثاني من الباب الأول. ولم تنظر اللجنة في مسألة هيكل مشروع المواد أو في مسألة مواضع المواد، وهما مسألتان من المقرر تسويتها في مرحلة لاحقة، عندما تكون لجنة الصياغة قد نظرت في معظم المواد. ومن ثم، أبقى على الهيكل الأصلي الذي تم اعتماده في القراءة الأولى. ولم تقترح لجنة الصياغة عنواناً للباب الأول. كما أنها ترى أن العنوان الحالي ليس من

•• استئنافاً للجلسة ٢٥٥٨.

(٢) للاطلاع على نصوص مشاريع المواد التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة في القراءة الأولى، انظر حولية ١٩٩٦، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، ص ١٢١، الوثيقة A/51/10، الفصل الثالث، الفرع دال.

(٣) انظر الحاشية ١ أعلاه.

(٤) المرجع نفسه.

أنسب العناوين. أما عناونا الفصلين الأول والثاني فأبقي عليهما بالصيغة التي اعتمدا بها في القراءة الأولى، فيما عدا حذف علامتي التنصيص من حول عبارة "فعل الدولة" الواردة في عنوان الفصل الثاني.

٧٢- وفيما يلي نصوص مشاريع المواد التي اعتمدها لجنة الصياغة في الدورة الخمسين:

مسؤولية الدول

الباب الأول

الفصل الأول

مبادئ عامة

المادة ١- مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دوليا

كل فعل غير مشروع دوليا تقوم به الدولة يستتبع مسؤوليتها الدولية.

[المادة ٢ - إمكان اعتبار أي دولة مرتكبة لفعل غير مشروع دوليا]

[حذفت]

المادة ٣ - عناصر فعل الدولة غير المشروع دوليا

ترتكب الدولة فعلا غير مشروع دوليا إذا كان التصرف المتمثل في عمل أو امتناع عن عمل:

(أ) ينسب إلى الدولة بمقتضى القانون الدولي؛ و

(ب) يشكل إخلالا بالتزام دولي على الدولة.

المادة ٤- وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دوليا

وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دوليا أمر يحكمه القانون الدولي. ولا يتأثر هذا الوصف بكون الفعل ذاته مشروعا في القانون الداخلي.

الفصل الثاني

فعل الدولة بمقتضى القانون الدولي

المادة ٥ - نسبة تصرفات أجهزة الدولة إليها

١ - لأغراض هذه المواد، يعد أي تصرف قام به أي جهاز من أجهزة الدولة بتلك الصفة فعلا قامت به تلك الدولة بمقتضى القانون الدولي، سواء كان الجهاز يمارس وظائف تشريعية أو تنفيذية أو قضائية أو أية وظائف أخرى، وأيا كان المكان الذي يشغله في تنظيم الدولة، وسواء كانت صفته أنه جهاز من أجهزة الحكومة المركزية أو جهاز من أجهزة وحدة إقليمية من وحدات الدولة.

٢ - لأغراض الفقرة ١، يشمل الجهاز أي شخص له ذلك المركز أو أية هيئة لها ذلك المركز وفقا للقانون الداخلي للدولة.

[المادة ٦ - عدم تأثير وضع الجهاز في تنظيم الدولة]

[حذفت]

المادة ٧ - تحميل الدولة تصرفات الكيانات التي تمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي كيان لا يشكل جزءا من الدولة بمقتضى المادة ٥ ولكن يخوله قانون تلك الدولة صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية، بشرط أن يكون الكيان قد تصرف بهذه الصفة في الحالة المعنية.

المادة ٨ - تحميل الدولة التصرفات التي تنفذ في الواقع بناء على تعليماتها أو بتوجيهها أو تحت رقابتها

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي شخص أو أية جماعة من الأشخاص إذا كان الشخص أو جماعة الأشخاص قد تصرفوا في الواقع بناء على تعليمات تلك الدولة أو بتوجيه منها أو تحت رقابتها لدى القيام بذلك التصرف.

المادة ٨ مكررا - تحميل الدولة التصرفات المعينة التي تنفذ في غياب السلطات الرسمية

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي شخص أو أية جماعة من الأشخاص إذا كان الشخص أو جماعة الأشخاص قد مارسوا في الواقع بعض اختصاصات السلطة الحكومية في غياب السلطات الرسمية أو في حالة عدم قيامها بمهامها وفي ظروف استدعت ممارسة تلك الاختصاصات.

المادة ٩ - تحميل الدولة تصرفات الأجهزة التي تضعها تحت تصرفها دولة أخرى

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي جهاز تضعه تحت تصرفها دولة أخرى إذا كان هذا الجهاز قد تصرف ممارسة لبعض اختصاصات السلطة الحكومية للدولة التي وضع الجهاز تحت تصرفها.

المادة ١٠ - تحميل الدولة تصرفات الأجهزة التي تتجاوز في تصرفها حدود سلطتها أو تخالف التعليمات

يعتبر فعلا صادرا عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي جهاز من أجهزتها أو أي كيان مخول صلاحية ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية يكون قد تصرف بهذه الصفة حتى ولو كان

الجهاز أو الكيان قد تجاوز، في الحالة المعنية، حدود سلطته أو خالف التعليمات المتعلقة بممارسة هذه السلطة.

المواد من ١١ إلى ١٤

[مقترح حذفها]

المادة ١٥ - تصرفات الحركات التمردية أو غير التمردية

١ - يعتبر فعلاً صادراً عن الدولة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي حركة تمردية أو غير تمردية تصبح هي الحكومة الجديدة لتلك الدولة.

٢ - يعتبر فعلاً صادراً عن الدولة الجديدة بمقتضى القانون الدولي تصرف أي حركة تمردية أو غير تمردية تنجح في إقامة دولة جديدة في جزء من أراضي دولة كانت موجودة قبل قيام الحركة أو في أراضٍ تخضع لإدارتها.

٣ - ليس في هذه المادة ما يمس تحميل الدولة أي تصرف يعتبر بموجب المواد من ٥ إلى ١٠ فعلاً صادراً عن تلك الدولة، مهما تكن صلة ذلك التصرف بتصرف الحركة المعنية.

المادة ١٥ مكرراً - التصرفات التي تعترف بها الدولة وتعتبرها صادرة عنها

كل تصرف لا ينسب إلى الدولة بموجب أي من المواد ٥ أو ٧ أو ٨ أو ٨ مكرراً أو ٩ أو ١٥ يعتبر مع ذلك فعلاً صادراً عن تلك الدولة بمقتضى القانون الدولي إذا اعترفت تلك الدولة بهذا التصرف واعتبرته صادراً عنها وبقدر هذا الاعتراف والاعتبار.

المادة ألف - مسؤولية المنظمات الدولية عن تصرفاتها والمسؤولية عن تصرفات المنظمات الدولية

ليس في مشروع المواد هذا استباق للحكم على أية مسألة قد تنشأ فيما يتعلق بمسؤولية أية منظمة دولية عن تصرفاتها بمقتضى القانون الدولي أو بمسؤولية أية دولة بمقتضى القانون الدولي عن تصرفات أية منظمة دولية.

٧٣- وفيما يتعلق بالمادة ١ (مسؤولية الدولة عن أفعالها غير المشروعة دولياً)، عملت لجنة الصياغة بنصيحة المقرر الخاص الواردة في تقريره الأول عن مسؤولية الدول (A/CN.4/490 و Add. 1-7) بأن أبقت على النص بالصيغة التي اعتمد بها في القراءة الأولى، ولو أنها كانت ترى أن استخدام كلمة "act"، في النص الإنكليزي، لم يكن موفقاً، لأن الكلمة عادة ما تشير إلى القيام بفعل ما، لا إلى عدم القيام به، في حين أن المادة تشير إلى الإثنيين معاً. ولم تتمكن لجنة الصياغة من إيجاد مقابل لكلمة "fait" الفرنسية، أو لكلمة "hecho" الإسبانية، اللتين تعتبران أنسب في استخدامهما. وسوف تفسر هذه النقطة في التعليق. غيز أن المادة ٢ بددت كل الشكوك بالنص على أن كلمة "act"

يمكن أن تشمل "القيام بفعل ما أو عدم القيام به". وبناء على توصية المقرر الخاص، قررت لجنة الصياغة حذف المادة ٢ المعنونة "إمكان اعتبار أي دولة مرتكبة لفعل غير مشروع دولياً"، تقديراً منها أن المادة ١ تشتمل ضمناً على مفهوم انطباق مبدأ المسؤولية الدولية على جميع الدول دون استثناء. أما الفقرات ذات الصلة من التعليق على المادة المحذوفة فسوف تدرج في التعليق على المادة ١. والمسائل الأخرى المثارة في المادة المحذوفة تقع خارج نطاق مسألة المسؤولية الدولية في حد ذاتها.

٧٤- وفيما يتعلق بالمادة ٣ (عناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً)، اقتضت لجنة الصياغة على نقل عبارة "التصرف المتمثل في عمل أو امتناع عن عمل" إلى مستهل المادة، تجنباً لتكرار كلمة "التصرف". وتم الاتفاق على عدم إضافة أي شرط آخر، مثل عنصر الضرر أو الخطأ، إلى القاعدة العامة المنصوص عليها في المادة. وفي الفقرة الفرعية (أ)، فضلت لجنة الصياغة الإبقاء على عبارة "أمكن تحميل"، التي تنطوي على عملية قانونية، بدلاً من الاستعاضة عنها بعبارة "ينسب إلى"، التي تشير فيما يبدو إلى مجرد صلة عارضة. وأبقت لجنة الصياغة على التأكيد في الفقرة الفرعية (أ) على المفهوم الذي مؤداه أن إنساب تصرف ما إلى دولة ما يتم "بمقتضى القانون الدولي". ولم تر لجنة الصياغة ضرورة لإضافة إشارة أخرى إلى القانون الدولي في الفقرة الفرعية (ب). ومع ذلك، فسوف يوضح في التعليق أن الحكم بأن تصرفاً معيناً يشكل إخلالاً بالتزام دولي يجب أن يتم بمقتضى القانون الدولي.

٧٥- وفيما يتعلق بالمادة ٤ (وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دولياً)، لم يقترح المقرر الخاص أي تعديل لها في تقريره الأول لأنها، كما يبدو، لا تسبب مشاكل للحكومات. وهذه المادة تشتمل على عنصرين، أولهما التأكيد على أن وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دولياً أمر يحكمه القانون الدولي. وثانيهما التأكيد، على غرار المادة ٢٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، على المبدأ القاضي بأن الدولة لا يمكن أن تحتج بقانونها الداخلي للتصل من مسؤوليتها الدولية. يضاف إلى ذلك شاغل آخر، هو محاولة تجنب استخدام لغة مشابهة تماماً للغة المستخدمة في الفصل الخامس من الباب الأول، المتعلق بالظروف النافية لعدم المشروعية. وعدلت لجنة الصياغة صيغة الجملة الأولى دون المساس بمضمونها، من أجل توضيح المعنى، خاصة في اللغات الأخرى. فبدلاً من القول بأن فعل الدولة لا يمكن وصفه بأنه غير مشروع دولياً إلا "بمقتضى القانون الدولي"، يرد في تلك الجملة بصيغتها الحالية أن وصف فعل الدولة بأنه غير مشروع دولياً "أمر يحكمه القانون الدولي". وقد أبقى على الجملة الثانية بالصيغة التي اعتمدت بها في القراءة الأولى، فيما عدا أن عبارة "ولا يمكن أن يتأثر" قد استعوض عنها بعبارة "ولا يتأثر".

٧٦- وفيما يتعلق بالمادة ٥ (تحميل الدولة تصرفات أجهزتها) - التي تستهل الفصل الثاني بالنص على مبادئ تحميل الدولة، بمقتضى القانون الدولي، تصرفاً ما - تبين العبارة الاستهلالية من الفقرة ١ ("في هذه المواد") أن الفصل الثاني يتناول مسألة تحميل التصرفات في إطار قانون مسؤولية الدول، بخلاف مجالات القانون الدولي الأخرى، كقانون المعاهدات. والمادة ٥ تجمع بين مضامين المادتين ٥ و٦ السابقتين والفقرة ١ من المادة ٧ السابقة. فهي تطرح المبدأ العام القاضي بأن أي تصرف يقوم به أي جهاز من أجهزة الدولة، بتلك الصفة، يمكن تحميل تلك الدولة إياه. وتؤكد بقية الفقرة على انطباق ذلك المبدأ، أياً كانت الوظائف التي يمارسها جهاز الدولة المعني، وأياً كان موضعه في الهيكل التنظيمي للدولة، وسواء كانت صفته أنه جهاز من أجهزة الحكومة المركزية أو جهاز من أجهزة وحدة إقليمية من

وحدات الدولة. وسوف يوضح في التعليق أن مصطلح "وحدة إقليمية" مستخدم بمعناه العام كي يتسنى تطبيقه على شتى النظم القانونية.

٧٧- أما الفقرة ٢ فتقر بما للقانون الداخلي من دور هام في تحديد مركز الشخص أو الهيئة داخل الهيكل التنظيمي للدولة. فهو دور حاسم عندما يؤكد القانون الداخلي أن الشخص أو الهيئة جهاز من أجهزة الدولة. وسوف يفسر في التعليق أن مصطلح "القانون الداخلي" مستخدم بمعناه العام، أي أنه يشمل الممارسة والعرف. كما سيُفسر فيه أن للقانون الدولي دورا تكميليا عندما يكون التصنيف المقدم من القانون الداخلي خاطئا أو غير دقيق. واقترح المقرر الخاص، في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول، حذف الفقرة ١ من المادة ٧ لأن الإشارة إلى الوحدات الإقليمية للدولة مدرجة حاليا في الفقرة ٥ الجديدة. كما اقترح المقرر الخاص إعادة صياغة الفقرة ٢، التي تتناول تصرف الجهات الأخرى التي لا تشكل جزءا من الهيكل الرسمي للدولة بالمعنى الوارد في الفقرة ٥. وأيدت لجنة القانون الدولي هذا النهج. ولم تدخل لجنة الصياغة على النص المقترح من المقرر الخاص سوى بعض التعديلات الأسلوبية الطفيفة، من قبيل إدخال تعديل طفيف على عنوان المادة لكي يكون متفقا ومضمونها، حيث أصبح نصه كما يلي: "تحميل الدولة تصرفات الكيانات التي تمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية".

٧٨- وكانت المادة ٨، كما اعتمدت بها في القراءة الأولى، تتضمن فقرتين فرعيتين تتناولان حالتين مختلفتين عن بعضهما تماما. لذلك، قررت لجنة الصياغة تجزئتها إلى مادتين منفصلتين، هما المادة ٨ والمادة ٨ مكررا.

٧٩- وتتناول المادة ٨ الجديدة، المعنونة "تحميل الدولة التصرفات التي تنفذ في الواقع بناء على تعليماتها أو بتوجيهها أو تحت رقابتها"، المسألة التي كانت تتناولها الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٨ السابقة. وأهم تعديل أدخلته لجنة لصياغة على النص هو الاستعاضة عن عبارة "قد تصرفوا بالنيابة عن تلك الدولة" بعبارة "قد تصرفوا في الواقع بناء على تعليمات تلك الدولة أو بتوجيه منها أو تحت رقابتها لدى القيام بذلك التصرف". وكما أوضح المقرر الخاص، فإن الصيغة الأولى غامضة في سياق تحميل التصرفات. فمن الواضح أن هذا الحكم يستهدف تصرف أي شخص أو أية جماعة من الأشخاص يتصرفون "بناء على تعليمات" دولة ما. بيد أن من التقييد غير الواجب قصر انطباق المادة ٨ على هذه الحالة دون سواها، لأن من الصعب تماما، في الممارسة العملية، إثبات وجود تعليمات صريحة. لذلك، يستحسن أن تستهدف أيضا الحالات التي يتصرف فيها شخص أو جماعة من الأشخاص "بتوجيه من الدولة أو تحت رقابتها". ونوه المقرر الخاص إلى أن الأمر يتعلق بمعايير بديلة فيما بينها. فلجنة الصياغة لا ترى أن نطاق المادة ٨ يجب ألا يقيد بالآثر التراكمي لمعيارين. ولكن لأغراض تحميل التصرفات، لا يكفي أن يمارس "التوجيه أو الرقابة" ممارسة عامة؛ إذ يجب أن يكون لهما صلة بالتصرف المحدد موضع البحث، كما يتبين من إضافة عبارة "لدى القيام بذلك التصرف". وسوف يوضح في التعليق أن مصطلح "الدولة" يقصد منه الإشارة إلى "جهاز من أجهزة الدولة" يصدر التعليمات أو يمارس الرقابة أو التوجيه بالنسبة لتصرف معين. وبناء على توصية المقرر الخاص، حذفت لجنة الصياغة عبارة "إذا ثبت أن"، لأنها تعد بمثابة اشتراط عام لتحميل التصرفات، لا يوجد مبرر لتسليط الضوء عليه في المادة ٨ وحدها.

٨٠- أما المادة ٨ مكررا (تحميل الدولة التصرفات المعينة التي تنفذ في غياب السلطات الرسمية)، فتتناول المسألة التي تناولتها الفقرة الفرعية (ب) من المادة ٨ السابقة. واستخدام كلمة "المعينة" يبين أن الحالات التي نتحدث عنها هذه

المادة استثنائية في طابعها. وسوف توضح هذه النقطة في التعليق بقدر أكبر من التفصيل. وذهبت لجنة الصياغة إلى أن عبارة "في غياب" ضيقة في نطاقها ولا تشير فيما يبدو سوى إلى حالة الانهيار التام للدولة، في حين أن المقصود أيضا من هذا الحكم أن ينطبق على الحالات الأخرى التي لا تمارس فيها السلطات الرسمية مهامها، مثلما في حالة حدوث خلل جزئي في جهاز الدولة. والمصطلح الفرنسي "carence" يجسد تماما هذا المعنى، غير أن لجنة الصياغة لم تتمكن من إيجاد ما يقابله بالضبط بالإنكليزية سوى باستخدام تعبيرين بدلا من واحد، أي "in the absence or default of" (في غياب ... أو في حالة عدم قيامها).

٨١- وأجرت لجنة الصياغة مناقشات طويلة لتعبير "السلطات الرسمية"، حيث قررت، في النهاية، الإبقاء عليه. وسوف يفسر في التعليق أن هذا التعبير يشمل أجهزة الدولة، بالمعنى المقصود في المادة ٥، وكذلك الكيانات التي تمارس بعض اختصاصات السلطة الحكومية، بالمعنى المقصود في المادة ٧. وسوف يوضح كذلك أن هذه المادة لا تنطبق، طالما أن هناك شكلا أو آخر من أشكال "السلطة الرسمية"، حتى وإن كانت تلك "السلطة" ليست مخولة صلاحية ممارسة مهام معينة بمقتضى القانون الداخلي. وهذه الحالة، في الواقع، هي موضوع المادة ١٠.

٨٢- وبناء على مشورة المقرر الخاص، أدخلت لجنة الصياغة تعديلا آخر على النص السابق للفقرة الفرعية (ب) من المادة بأن استعاضت عن كلمة "تبرر" بكلمة "استدعت". فقد رني أن التعبير الأول قد يُساء تفسيره بالنسبة للتصرف غير المشروع. أما كلمة "استدعت"، فإنها تبين بشكل أفضل فكرة ضرورة ممارسة بعض اختصاصات السلطة الحكومية في تلك الظروف، ولكن ليس بالضرورة التصرف موضع البحث. وكدلالة أخرى على الطابع الاستثنائي لظروف انطباق المادة ٨ مكررا، قررت لجنة الصياغة الاستعاضة عن عبارة "وفي ظروف استدعت" بعبارة "وفي ظروف تقتضي".

٨٣- أما المادة ٩، كما اعتمدت في القراءة الأولى، فتناولت أجهزة الدول الأخرى وأجهزة المنظمات الدولية التي توضع تحت تصرف دولة ما. ولأسباب وجيهة، حذف المقرر الخاص كل ما ورد في مشاريع المواد من إشارات إلى المنظمات الدولية. وأيدت لجنة القانون الدولي هذا النهج، وقامت بدراسة النص المنقح للمادة ٩ (تحميل الدولة تصرفات أجهزة وضعتها تحت تصرفها دولة أخرى)، الذي اقترحه المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول. والمادة ٩ هي استثناء للمادة ٥، وتتناول حالات خاصة. وارتأت لجنة الصياغة أن هذه الحالات الخاصة تحدث بمعدلات أكبر مما يبلغ عنه. ولذا، فمن المفيد الإبقاء على هذه المادة، في الوقت الحاضر على الأقل. وقد يلزم إعادة النظر فيها على ضوء مواد الفصل الرابع.

٨٤- وكانت عبارة "تحت تصرفها" موضوع مناقشات في لجنة القانون الدولي. ومع ذلك، قررت لجنة الصياغة الإبقاء عليها لعدم توافر بديل أفضل. وسوف يوضح في التعليق معنى هذه العبارة بقدر أكبر من التفصيل. فعلى سبيل المثال، عندما يوضع جهاز من أجهزة دولة ما تحت تصرف دولة أخرى، فإن ذلك الجهاز يجب أن يتصرف لصالح الدولة المستفيدة، وبالتالي يكون مسؤولا أمامها. وهناك، بطبيعة الحال، حالات يتصرف فيها جهاز من أجهزة دولة ما بالنيابة عن دولة أخرى أو لصالحها. ولأن هذه الحالات لا تفي بمعايير وضع جهاز من أجهزة دولة ما تحت تصرف دولة أخرى، فإنها لا تقع ضمن نطاق المادة ٩، وإنما ضمن نطاق المادتين ٥ و ٨. وعلاوة على ذلك، نوهت لجنة

الصياغة إلى ضرورة تناول حالات التمثيل المشترك للدول في حكم من أحكام مشاريع المواد. وفي هذه الحالات، تقوم دولة ما بتمثيل دولة واحدة أو أكثر، مثلاً، في أراضي دولة أخرى. ورأت لجنة الصياغة أيضاً أن هذه المسألة يجب بحثها عند النظر في مواد الفصل الرابع.

٨٥- أما المادة ١٠ (تحميل الدولة تصرفات الأجهزة التي تتجاوز في تصرفها حدود سلطتها أو تخالف التعليمات)، فتتناول المسألة الهامة المتصلة بالأفعال غير المأذون بها أو المتجاوزة للحد. ولم تعرب الحكومات في تعليقاتها عن أي شواغل إزاء هذا النص. واقترح المقرر الخاص الإبقاء على النص الذي اعتمد في القراءة الأولى، مع إدخال بعض التعديلات الطفيفة. وأثير تساؤل حول ما إذا كان ينبغي أن تشمل هذه المادة تصرف جهاز ما يرتكب، علناً، أفعالا غير مشروعة ولكن تحت ستار الصفة الرسمية. وارتأت لجنة الصياغة أن من الأفضل الإبقاء على المادة ١٠ بالصيغة التي اقترحتها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول ومعالجة هذه المسألة في التعليق.

٨٦- وبحذف المواد ١١ إلى ١٤، أصبحت المادة ١٥ (تصرفات الحركات التمردية أو غير التمردية) تعالج المسائل المشمولة بالفقرة ٢ من المادة ١٤ السابقة وبالمادة ١٥ السابقة. وبناء على توصية من المقرر الخاص، حذفت الفقرتان ١ و٣ من المادة ١٤، إذ رُئي أن الفقرة ٣ تقع خارج نطاق مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، وذلك لأنها تعالج المسؤولية الدولية للحركات التمردية. أما الفقرة ١ فتتضمن ما يسمى "حكم التحميل السلبي"، وقد تقرر عدم إدراج هذا النوع من الأحكام. ومع ذلك، فسوف يشار في التعليق على المادة ١٥ إلى المبدأ القاضي بعدم اعتبار تصرف أي حركة تمردية تُنشأ في أراضي دولة ما فعلاً صادراً عن تلك الدولة بمقتضى القانون الدولي. ذلك أن الدولة لا تُحمل تصرف أي حركة تمردية أو غير تمردية إلا في الظروف المبينة في المادة ١٥. وحرصاً على الاتساق، استخدمت في المادة ١٥ كلمة "تصرف" بدلاً من كلمة "فعل". ولنفس السبب، أدرجت عبارة "بمقتضى القانون الدولي". وناقشت لجنة الصياغة مسألة مدى وجوب الإشارة إلى "جهاز من أجهزة" حركة تمردية ما، ولكنها خلصت إلى أن من الأفضل الامتناع عن ذلك، نظراً لأن بعض الحركات التي يجب أن تشملها هذه المادة قد لا تكون منظمة بحيث تكون لها "أجهزة". وسوف يبين في التعليق أن المادة ١٥ تنطبق على تصرف أي حركة بصفتها هذه، لا على الأفعال الفردية لأعضائها بصفتهم الشخصية.

٨٧- والفقرة ١ من المادة ١٥ تناظر الجزء الأول من الفقرة ١ من المادة ١٥ كما اعتمدت في القراءة الأولى. وارتأت لجنة الصياغة أن من الأفضل عدم توصيف مصطلح "حركة تمردية" بإضافة عبارة مثل "أنشئت ضد دولة أو حكومة ما"، وذلك بالنظر إلى التنوع الكبير للحركات التمردية القائمة فعلاً والتي يجب أن تشملها الفقرة ١. كما ارتأت لجنة الصياغة أن عبارة "تصبح هي الحكومة الجديدة" هي الأنسب في هذا السياق. وسوف يوضح في التعليق أن النتائج، في الممارسة العملية، لا تكون دائماً على تلك الدرجة من القطعية. إذ يحدث أحياناً أن تضم الحكومة الجديدة أعضاء من الحكومة السابقة. ومن جهة أخرى، حذفت الجملة الثانية الواردة في الصيغة السابقة للفقرة ١، لأنها مشمولة ضمناً بالفقرة ٣ من الصيغة الجديدة.

٨٨- وفيما يتعلق بالفقرة ٢، رأت لجنة الصياغة أن مفهوم "حركة تمردية" قد يكون أضيق مما ينبغي، بالنظر إلى التنوع الكبير للحركات التي يمكن أن يتمخض نشاطها عن إقامة دولة جديدة. لذلك، تقرر استخدام عبارة "حركة تمردية

أو غير تمردية" لبيان أن المقصود هو الإشارة إلى الحركات التي من هذا النوع. وسوف يوضح في التعليق أن الأفعال التي تقوم بها - في إطار النظام القانوني للدولة - جماعة من المواطنين المؤيدين للانفصال ليست مشمولة بالفقرة ٢. كما قررت لجنة الصياغة الاستعاضة عن عبارة "تسفر أفعالها عن إقامة دولة جديدة" بعبارة "تتج في إقامة دولة جديدة"، وذلك لأن العبارة الثانية تعبر بصورة أفضل عن الفكرة الأساسية. وسوف يوضح في التعليق أن الفقرة ٢، ولو أنها لا تعالج سوى حالة إقامة دولة جديدة، فإنها تنطبق، مع التعديلات اللازمة، على الحالات التي ينفصل فيها كيان من كيانات دولة ما عن تلك الدولة ويصبح جزءا من دولة أخرى.

٨٩- ودعا عدد من أعضاء لجنة القانون الدولي إلى تضمين المادة ١٥ الفقرة ٢ من المادة ١٤ السابقة. ووافقت لجنة الصياغة على هذا الاقتراح، لأنه يجعل المادة ١٥ أوفى. والفقرة تنص على أنه ليس في المادة ١٥ ما يمس تحميل الدولة تصرف أي حركة تمردية يعتبر، بموجب مواد أخرى، فعلا صادرا عن تلك الدولة. وتم تعديل تلك الفقرة بحيث تتواءم ونص المادة ١٥ الجديدة. أما عبارة "مهما تكن صلة ذلك التصرف بتصرف الحركة المعنية" فيقصد بها إعطاء معنى أعم لكلمة "صلة".

٩٠- ونظرت لجنة الصياغة في المادة ١٥ مكررا الجديدة التي اقترحها المقرر الخاص في الفقرة ٢٨٤ من تقريره الأول ليسد بها ثغرة هامة في مشروع المواد لم تشمل حالات من قبيل حالة أخذ الرهائن. فالمادة ١٥ مكررا تنص على أن كل تصرف لا ينسب إلى الدولة بموجب مواد الفصل الثاني الأخرى يعتبر مع ذلك فعلا صادرا عن تلك الدولة إذا اعترف به واعتبرته صادرا عنها. وهذان الشرطان، أي الاعتراف والاعتبار، تراكميان ويدل ترتيب ذكرهما على التعاقب الطبيعي للأحداث في تلك الحالات. إذ لا يكفي أن تعترف الدولة بالوجود الفعلي للتصرف، وإنما عليها أن تعترف به وأن تعتبره صادرا عنها. والواقع أن الدولة ترضي تحمل المسؤولية عن تصرف لا ينسب إليها في ظروف أخرى على مجرد إقراره بشكل عام. وسوف يوضح في التعليق أن هذه المادة تشمل الحالات التي ترضي فيها الدولة تحمل المسؤولية عن تصرف لا نقره، بل تشجبه. وفي الوقت نفسه، ترسي هذه المادة مبدأ التحميل المحدود للمسؤولية، وهو ما يتبين من عبارة "وبقدر هذا الاعتراف والاعتبار". أما الحالات الأخرى للاشتراك، التي تقر فيها دولة ما تصرف دولة أخرى وتسانده، فسوف تعالج في الفصل الرابع.

٩١- وحذف المقرر الخاص من جميع المواد أي إشارة للمنظمات الدولية. وتجنبنا لأي سوء تفسير، اقترح المقرر الخاص إضافة شرط استثناء في شكل مادة (المادة ألف). والغرض من هذه المادة، التي استرشد في صياغتها بالمادة ٧٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩، هو بيان أن هذه المواد لا يقصد منها أن تنطبق على المسائل التي تتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية أو الدول عن تصرفات أية منظمة دولية. وسوف يضمن التعليق تعريفا لتعبير "منظمة دولية"، لا يشمل سوى المنظمات التي لها شخصية قانونية. وسوف تناقش في مرحلة لاحقة مسألة تحديد موضع المادة ألف ضمن مشروع المواد.

٩٢- السيد كروفورد (المقرر الخاص) نوه إلى وجود خطأين في النص الفرنسي. فعبارة " sous la direction et le contrôle "، الواردة في المادة ٨، يجب أن تكون " sous la direction ou le contrôle ". كما أن عبارة " fait sien " الواردة في المادة ١٥ مكررا، يجب أن تكون " entérine et fait sien ".

٩٣- السيد كانديوتي قال إن هذين التصويبين ينطبقان أيضا على النص الإسباني.

٩٤- السيد هافنر أعرب عن استعداده لقبول إحاطة اللجنة علما بمشروع المادة، على أن يراعى أن عبارة تصبح هي الحكومة الجديدة، الواردة في الفقرة ١ من المادة ١٥، لا تقابل، في رأيه، المعنى الفعلي لهذا الحكم. فالواجب أن يكون الاهتمام بسلطة تعيين أعضاء الحكومة أكبر من الاهتمام بتشكيلها.

٩٥- السيد بيليه قال إن من المؤسف أن تذهب اللجنة، بسبب المغالاة في الشكليات، إلى أنه لا يجوز اعتماد أي مادة قبل الانتهاء من مشاريع المواد ككل. وأعرب عن أمله في أن يتسنى، في الدورة المقبلة، اعتماد الباب الأول، على الأقل، وإحالة إلى اللجنة السادسة.

٩٦- السيد بنونه قال إن العرف والمنطق يقضيان باعتماد مشاريع المواد، بصفة مؤقتة، إلى حين الانتهاء من مشروع المواد ككل، سيما وأن بعض المسائل المهمة، كالتمييز بين الجنائيات والجرح، لم تحسم بعد.

٩٧- وفيما يتعلق بالمواد قيد النظر، فإن عبارة "أو غير"، الواردة في عنوان المادة ١٥، ليست مرضية بما فيه الكفاية، لأنها توحي بعدم القدرة على تحديد الموضوع الذي تتحدث عنه. كما أن الفقرة ٢ من المادة نفسها لا يجوز أن تشير إلى الأجهزة التي تعمل في إطار الشرعية. فالدولة لا يجوز أن تتحمل، مثلا، المسؤولية عن تصرف صدر عن حزب سياسي قبل قيام الدولة. فمعيار التمرد هو العنف، أي الإخلال بالنظام القانوني.

٩٨- السيد بيليه قال إن المادة ١٥ مكررا متشددة أكثر من اللازم، خاصة إذا ما استعيض عن عبارة "entérine ou fait sien" بعبارة "entérine et fait sien". فهذه الصيغة تيسر تماما للدول إمكانية التوصل من المسؤولية، مثلما في حالة الولايات المتحدة الأمريكية وميليشيات المقاومة (الكونترا) في نيكاراغوا. كما أعرب عن تحفظه الشديد إزاء المادة ألف. فالمسائل التي تتعلق بمسؤولية المنظمات الدولية لا مكان لها بين مشاريع مواد تتعلق بمسؤولية الدول. وإذا ما تقرر إدراج المنظمات الدولية، لتعين إدراج مواضيع أخرى من مواضيع القانون الدولي. أما العبارة الأخيرة من هذه المادة، والتي نصها: "عن تصرفات أية منظمة دولية"، فتقحم جانبا من جوانب قانون المسؤولية حري باللجنة ألا تتشغل به، خاصة في حالة المنظمات الدولية الشاملة المتكاملة. لذا، فمن الأفضل إحالة هذا النص إلى لجنة الصياغة وإعادة النظر فيه، في مرحلة لاحقة، مع سواه من شروط الاستثناء المحتملة.

٩٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن من السابق لأوانه اعتماد مشاريع المواد قيد النظر، حتى ولو بصفة مؤقتة. إذ يكفي الإحاطة علما بتقرير لجنة الصياغة وعندما يكون قد انتهى، في الدورة المقبلة، من الباب الأول والتعليقات عليه، يكون بالإمكان عندئذ اعتماده وإحالة إلى اللجنة السادسة. ومن المؤكد أن شرط الاستثناء الوارد في المادة ألف سيعاد النظر فيه عندئذ.

١٠٠- الرئيس اقترح على لجنة القانون الدولي أن تحيط علما بتقرير لجنة الصياغة بشأن المواد ١ و٣ و٤ و٥ و٧ و٨ و٨ مكررا و٩ و١٠ و١٥ و١٥ مكررا والمادة ألف وحذف المواد ٢ و٦ ومن ١١ إلى ١٤، مع مراعاة التعليقات التي أبدت خلال المناقشة.

وقد اتفق على ذلك.

رفعت الجلسة الساعة ١٨/٣٥

الجلسة ٢٥٦٣

يوم الجمعة، ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٠/١٠

الرئيس: السيد جواو بايينا سورائيس

الحاضرون: السيد آدو، السيد أوبرتي بادان، السيد إيكونوميدس، السيد إيلويكا، السيد البحارنة، السيد براونلي، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد الخصاونة، السيد رودريغيس ثيدينيو، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيما، السيد العربي، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد فيراري برافو، السيد كاباتسي، السيد كاندويوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد ميليسكانو، السيد هافنر، السيد هي، السيد يامادا.

مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين (تابع)

١- الرئيس دعا اللجنة إلى متابعة النظر في الفصل الثالث من مشروع التقرير عن أعمال دورتها الخمسين.

الفصل الثالث - المسائل المحددة التي ستهتم اللجنة اهتماما خاصا بالحصول على تعليقات عليها
(A/CN.4/L.570)

الفقرات ١ إلى ٦

اعتمدت الفقرات من ١ إلى ٦.

الفقرة ٧

٢- السيد بيليه اقترح الاستعاضة في الجملة الأخيرة عن مصطلح "الجزئات" بمصطلح "النتائج".

واعتمدت الفقرة ٧، بصيغتها المعدلة.

الفقرة ٨

٣- السيد براونلي قال إن اللجنة قد قررت قطع الصلة بين المنع ومسؤولية الدول، بحيث تنتفي الحاجة إلى مناقشة موضوع المسؤولية. إلا أن الفقرة ٨ توحى، فيما يبدو، بأن اللجنة تعتزم استئناف مناقشتها لهذا الموضوع، وهو مسار عمل يعارضه بشدة.

٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه اقترح مناقشة مسألة المسؤولية لأن الدول ستثيرها بالتأكيد، وستضطر اللجنة في نهاية المطاف إلى بحثها. غير أنه اقترح حذف الفقرة ٨ من مشروع التقرير.

٥- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) قال إنه رغم تأييده للاقتراح الداعي إلى حذف الفقرة، فإنه يجب أن يكون واضحا للجنة أنه سيتعين عليها أن تعود إلى الموضوع في وقت ما.

٦- السيد بيليه، بتأييد من السيد روزنستوك والسيد غوكو والسيد كانديوتي والسيد كروفورد والسيد هافنر والسيد يامادا دعا إلى حذف الفقرة ٨، على أن تتوقع اللجنة ردود فعل من الدول بشأن موضوع المسؤولية، وأن تتأهب لعقد مناقشة متعمقة نهائية حول المسألة في دورتها القادمة.

وحذفت الفقرة ٨.

الفقرات من ٩ إلى ١١

اعتمدت الفقرات من ٩ إلى ١١.

فقرة جديدة

٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه وزّع على الأعضاء صيغة جديدة للفقرة ١٣ لإدراجها بعد المادة ١١. وقائمة المسائل التي ترد فيها ليست حصرية. ومن المهم توجيه الانتباه لمشروع المادة ١٩ بشأن مسؤولية الدول، على الرغم من عدم تقديم أي استنتاجات نهائية بعد.

٨- السيد بيليه استوضح معنى عبارة "التزامات إزاء أطراف متعددة" الواردة في الفقرة الفرعية (د).

٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن عبارة "التزامات إزاء كافة أو إزاء عدد كبير من الدول" تعبر عن المعنى بصورة أوضح.

١٠- السيد غوكو تسأل عن كيفية إحالة طلب الحصول على تعليقات إلى الدول.

١١- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن الحكومات مطلعة على مشاريع المواد والتعليقات. والغرض من الفقرة الجديدة ١٣ ليس سوى تحديد المسائل الرئيسية الست التي وردت بشأنها تعليقات كثيرة من الحكومات، وذلك كوسيلة لاستشفاف المزيد من ردود الفعل من الحكومات دون التماس التوجيه مباشرة من اللجنة السادسة.

واعتمدت الفقرة الجديدة ١٣، بصيغتها المعدلة.

الفقرات من ١٤ إلى ١٧

اعتمدت الفقرات من ١٤ إلى ١٧.

- ١٢- السيد براونلي اقترح، حرصاً على الاتساق، أن يستعاض عن عنوان الفرع زاي، بـ "حماية البيئة".
- ١٣- السيد هافنر قال إن الفريق العامل الذي طُلب إليه دراسة المسائل المتصلة بالقانون البيئي قد خلص إلى استنتاج مؤداه أنه قد يكون من المفيد أن يلتمس رئيس اللجنة آراء المنظمات الدولية المختصة. وينبغي تضمين التقرير التماساً بهذا المعنى.
- ١٤- السيد لي (أمين اللجنة) قال إن هذا الالتماس يمكن أن يدرج في الفصل العاشر، الذي يتناول برنامج العمل المقبل للجنة.
- ١٥- السيد روزنستوك اقترح إضافة لفظة "قد" قبل عبارة "ترى الدول"، التي ترد في الجملة الأخيرة من الفقرة الجديدة في الفرع زاي.

واعتمد الفرع الجديد زاي والفقرة الجديدة بصيغتها المعدلة.

واعتمد الفصل الثالث بمجمله، بصيغته المعدلة.

- ١٦- الرئيس دعا اللجنة إلى النظر في الفصل العاشر من مشروع تقريرها.

الفصل العاشر - القرارات والاستنتاجات الأخرى للجنة (A/CN.4/L.567)

- ١٧- السيد سيما اقترح إعادة صياغة الجملة الأولى من الفقرة ١.
- ١٨- السيد لي (أمين اللجنة) وجه الانتباه، رداً على سؤال من الرئيس يتصل بالفقرة ٢١، إلى الفقرة ٥ من قرار الجمعية العامة ٣٥/٤٤، التي أُذن فيها للمقررين الخاصين بحضور دورة الجمعية العامة أثناء مناقشة المواضيع التي يكونون مسؤولين عنها.
- ١٩- الرئيس اقترح أن يتولى السيد بيليه، المقرر الخاص، تمثيل لجنة القانون الدولي في الدورة الثالثة والخمسين للجمعية العامة.

وقد اتفق على ذلك.

- ٢٠- السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) تساءل، وهو يشير إلى الفقرة ٥، عما إذا كان يلزم اتخاذ إجراء ما لترشيح رئيس لجنة القانون الدولي ورئيس لجنة الصياغة للدورة المقبلة.

- ٢١- الرئيس قال، رداً على سؤال من السيد سيما بشأن الفقرة ٥، إن الانتهاء من عملية الترشيح يحتاج إلى مزيد من الوقت.

٢٢- السيد سرينيفاسا راو قال إنه لا يرى لزوما لاتخاذ أي إجراء، على الرغم من صيغة الفقرة.

اعتمد الفصل العاشر.

الفصل السابع - مسؤولية الدول (ختام) (A/CN.4/L.561 و Add. 1-6)

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (ختام) (A/CN.4/L.561 و Add. 1-6)

٢٣- الرئيس دعا اللجنة إلى متابعة النظر في الفصل السابع، ابتداء من الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.1.

الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.1

اعتمدت الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.1.

٢٤- السيد كروفورد (المقرر الخاص) أوضح أنه، بناء على طلب اللجنة، ستضاف فقرة جديدة في نهاية الوثيقة تحت عنوان "الاستنتاجات المؤقتة للجنة بشأن مشروع المادة ١٩".

اعتمدت اللجنة الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.3 على هذا الأساس.

الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.5

٢٥- السيد بيليه أشار إلى النص الفرنسي للفقرة ٧، فقال إن عبارة "act of State" يجب ألا تترجم إلى الفرنسية، وإنما تظل "act of State". كما اقترح حذف الفقرة ٢٤ لأنها لا تخدم أي غرض مفيد.

٢٦- السيد لوكاشوك أعرب عن موافقته على حذف الفقرة ٢٤.

٢٧- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إنه يرى أن الفقرة ٢٤ تجسد بدقة المناقشة التي دارت بشأن النص، ومع ذلك فهو لا يمانع في حذفها.

٢٨- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود حذف الفقرة ٢٤.

وقد اتفق على ذلك.

٢٩- السيد إيكونوميدس تساءل عن سبب الإشارة في الفقرة ٢٥ إلى البانتوستانات وليس إلى الدولة في شمال قبرص، التي جرت أيضا مناقشتها.

٣٠- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن الحالتين ليستا متوازيتين. فالبانتوستانات كان لها قانونها الداخلي، رغم أن نظام الفصل العنصري السابق في جنوب أفريقيا كان يضرب به عرض الحائط. أما الحالة في الكيان التركي في شمال قبرص فمختلفة تماما.

٣١- السيد بيليه قال إن عبارة "والعرف" الواردة في نهاية الفقرة ٢٥ لا تجسد بدقة المناقشات التي دارت بشأن مصطلح "القانون الداخلي".

٣٢- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اقترح حذف عبارة "والعرف".

٣٣- السيد لوكاشوك قال إن عبارة "مسؤولية الدول" الواردة في الجملة الثانية من الفقرة ٢٥ يجب الاستعاضة عنها بعبارة "المسؤولية الدولية".

٣٤- السيد بيليه اقترح الاستعاضة، في مستهل الجملة الثانية من الفقرة ٢٧، عن عبارة "وأعرب" بعبارة "بيد أنه أعرب". كما اقترح حذف أو تعديل الفقرة ٤٠، وإضافة الجملة التفسيرية التالية في نهاية الفقرة ٣٤: "وعلى خلاف ذلك، تم إبراز أن الاستعاضة عن كلمة 'وظائف' بعبارة 'السلطة الحكومية' يمكن أن يحمل القارئ على الاعتقاد بأن مشاريع المواد تتعلق بأفعال بموجب حق الإدارة (*acta jure gestionis*)، وهو ما ليس بديهيًا ويتعين، على كل حال، توضيحه في التعليق".

٣٥- السيد روزنستوك أعرب عن موافقته على حذف الفقرة ٤٠ أو إضافة ما يوضح معناها.

٣٦- السيد كروفورد (المقرر الخاص) اقترح إضافة جملة في نهاية الفقرة ٤٠ يكون نصها كما يلي: "ومن جهة أخرى، أشير إلى أن الفقرة الفرعية (أ) من المادة ٨، على الأقل، تتعلق بحالات سلطة فعلية، ولذلك فإن العبارة مفيدة".

واعتمدت الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.5، بصيغتها المعدلة.

الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.6

٣٧- السيد بيليه تساءل عما إذا كان ينبغي تضمين التقرير التحفظات التي أعرب عنها بعض الأعضاء بشأن بعض المواد من تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة.

٣٨- السيد هافنر، بتأييد من السيد سيما (رئيس لجنة الصياغة) والسيد روزنستوك قال إنه لن يكون من المناسب تضمين هذه الملاحظات في تقرير اللجنة إلى الجمعية العامة.

٣٩- السيد كروفورد (المقرر الخاص) قال إن التعليقات والتحفظات التي أعرب عنها (الجلسة ٢٥٦٢) سينظر فيها في الدورة القادمة. ومع ذلك، فسوف يضيف جملة، إذا رغبت اللجنة في ذلك، تبين المناقشات.

٤٠- السيد بيليه اقترح إدراج جملة إضافية في الفقرة ٣٧، قبل الجملة الأخيرة، يكون نصها كما يلي: "وأعرب عن رأي آخر مؤداه أنه ما دامت مشاريع المواد تتناول مسؤولية الدول فحسب، فإن استبعاد مسؤولية المنظمات الدولية بالتحديد هو أمر غير ملائم".

٤١- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيُعتبر أن اللجنة تُود اعتماد الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.6، بصيغتها المعدلة، مع إضافة جملة اقترحها المقرر الخاص لبيان المناقشات التي جرت يوم أمس.

اعتمدت الوثيقة A/CN.4/L.561/Add.6، بصيغتها المعدلة وعلى هذا الأساس.

واعتمد الفرع بء، بصيغته المعدلة.

واعتمد الفصل السابع بمجمله، بصيغته المعدلة.

ورفعت الجلسة الساعة ١١/٣٠، ثم استؤنفت الساعة ١٢/٠٥

الفصل السادس - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (تابع) * (A/CN.4/L.554 و Corr.1 و Corr.2 و Add.1 و Add.1/Corr.1 و Add.2 و Add.1/Corr.2 و Add.2/Corr.1)

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (تابع) (A/CN.4/L.554 و Corr.1 و Corr.2)

الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.1

٤٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن الوثيقة A/CN.4/L.554 تبين تفاصيل المناقشات التي أعقبت عرض تقريره في الجزء الأول من الدورة الذي عقد في جنيف. والتقرير قيد التحرير لتقديمه إلى الجمعية العامة. ونظرا لأن إيقاع سير أعمال اللجنة كان أسرع مما هو متوقع أصلا بحيث أصبحت اللجنة على استعداد لاعتماد مجموعة كاملة من المواد، فإن الحاجة تدعو إلى إدخال بعض التعديلات. ووجه الانتباه إلى الإضافة الشكلية التي ألحقت بالفقرة ٥ وترد في الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.1.

واعتمدت الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.1.

الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.2

٤٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) وجه انتباه اللجنة إلى التنقيحات الواردة في الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.2، وقال إنه متشكك في مدى جدوى حذف الفقرات من ٦ إلى ٤٦ من الوثيقة A/CN.4/L.554، لأن الإبقاء عليها سيوفر للجمعية العامة معلومات أساسية مفيدة.

* استئنافا للجلسة ٢٥٤٦.

٤٤- السيد لي (أمين اللجنة) قال إن الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.2 تتألف من ٤ فقرات. والمقرر الخاص يشير إلى الفقرة ٤ المتعلقة بحذف الفقرات من ٦ إلى ٤٦ من مشروع التقرير. وما يفهمه هو أن الفقرات الثلاث الأولى ستبقى.

٤٥- الرئيس اقترح أن تعتمد اللجنة الفقرات من ١ إلى ٣ من الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.2.

وقد اتفق على ذلك.

واعتمدت الوثيقة A/CN.4/L.554/Corr.2، بصيغتها المعدلة.

٤٦- الرئيس دعا اللجنة إلى النظر في التعليقات على مشاريع المواد.

جيم - نصوص مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة)، التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة في القراءة الأولى (A/CN.4/L.554/Add.1 و Add.1/Corr.1 و Add.2 و Add.1/Corr.2 و Add.2/Corr.1)

٢- نصوص مشاريع المواد مع التعليقات عليها

تعليق عام (A/CN.4/L.554/Add.1)

٤٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن التعليق العام جديد تماما ويحل محل نصوص مشاريع مواد الدورة الثامنة والأربعين^(١). وقد جمع المشروع السابق بين موضوعي المنع والمسؤولية، بينما حذف النص الجديد موضوع المسؤولية وأكد على ضرورة بحث مبدأ المنع، بصورة عامة، ومدى أهميته في السياق الحالي.

٤٨- السيد هافنر اقترح أن تضاف إشارة إلى المبدأ الثاني من إعلان ريو^(٢) بعد الإشارة إلى المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم^(٣) في الفقرة (٤)، لأن إغفال تلك الإشارة قد يعطي قارئ الفقرة انطباعاً خاطئاً.

٤٩- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أحال السيد هافنر إلى الفقرة (٣) التي تتضمن ذكراً للمبدأ ٢ من إعلان ريو.

(١) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

(٢) المرجع نفسه، الحاشية ٨.

(٣) انظر الجلسة ٢٥٢٩، الحاشية ٧.

٥٠- السيد هافنر قال إنه على علم بأن المبدأ ٢ من إعلان ريو مذكور في الفقرة (٣). غير أنه يرى ضرورة إدراجه أيضا في الفقرة (٤)، في الجملة الثالثة، التي سيكون نصها كما يلي: "... لا في المبدأ ٢١ من إعلان استكهولم والمبدأ ٢ من إعلان ريو فحسب، بل حتى في ...".

٥١- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه ليس لديه اعتراض على الإضافة.

واعتمد التعليق العام، بصيغته المعدلة.

التعليق على المادة ١

٥٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن التعليق على المادة ١ مأخوذ حرفيا، أو يكاد، من مشاريع مواد الدورة الثامنة والأربعين.

اعتمد التعليق على المادة ١.

التعليق على المادة ٢

٥٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن التعليق يشابه النص المستخدم في مشاريع مواد الدورة الثامنة والأربعين، فيما عدا أنه يعرف مصطلح "ضرر" على أنه يشمل الضرر الذي يلحق بالأشخاص أو بالملكات أو بالبيئة.

اعتمد التعليق على المادة ٢.

التعليق على المادة ٣ (Add.1/CN.4/L.554/Add.1 و Add.1/Corr.1 و Add.1/Corr.2)

٥٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) وجه الانتباه إلى النص الإضافي الوارد في الوثيقتين Add.1/Corr.1 و Add.1/Corr.2.

٥٥- السيد هافنر، بتأييد من السيد روزنستوك اقترح حذف عبارة "ضرر يحتمل أن يسبب" الواردة في نهاية الجملة الثانية من الفقرة (١٤) الجديدة. وبذلك يكون نص هذا الجزء من الفقرة كما يلي: "... لتجنب أو منع وقوع ضرر جسيم أو غير قابل للإصلاح".

٥٦- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه ليس لديه اعتراض على التغيير.

اعتمد التعليق على المادة ٣، بصيغته المعدلة.

التعليق على المادة ٤ (A/CN.4/L.554/Add.1)

٥٧- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن التعليق مأخوذ، كما هو، عن التعليق الوارد في مشاريع مواد الدورة الثامنة والأربعين، والذي يربط مبدأ التعاون بمبدأ المنع، ولذلك يوصي باعتماده.

اعتمد التعليق على المادة ٤.

التعليق على المادة ٥ (A/CN.4/L.554/Add.1 و Add.1/Corr.2)

٥٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) وجه الانتباه إلى الفقرة (١) مكررا الجديدة الواردة في الوثيقة A/CN.4/L.554/Add.1/Corr.2.

٥٩- السيد بيليه قال إنه يرى أن الفقرة (١) مكررا الجديدة عمومية أكثر مما ينبغي، ولا تشير إلى أي سوابق. وعلاوة على ذلك، فإن المادة ٥ لا تشير إلا إلى فئة واحدة من التدابير التي على الدول أن تتخذها. لذلك، يجب أن يستعاض عن عبارة "بعض التدابير" بعبارة "أحد التدابير".

٦٠- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود اعتماد الفقرة (١) مكررا الجديدة.

وقد اتفق على ذلك.

واعتمد التعليق على المادة ٥.

التعليق على المادة ٦ (A/CN.4/L.554/Add.1)

٦١- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن التعليق مماثل، في معظمه، للتعليق الوارد في مشاريع مواد الدورة الثامنة والأربعين.

٦٢- السيد هافنر استوضح معنى عبارة "بما في ذلك أي قاعدة أساسية أخرى تسري في مجال قانون مسؤولية الدول" الواردة في الجملة الثانية من الفقرة (٢).

٦٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن العبارة تعني أن قواعد مسؤولية الدول تنطبق عندما يكون النشاط المحظور أو غير المحظور، غير واضح.

٦٤- السيد هافنر قال إن اللجنة تفترض أن مسؤولية الدول مجرد نوع ثانوي من القواعد، الأمر الذي قد يسبب قدرا من الخلط بين ما هو أساسي وما هو ثانوي. لذلك، اقترح حذف المقطع "في مجال مسؤولية الدول" في الجملة الثانية. فالقواعد الأساسية تستتبع، تلقائيا، أن تترتب على أي خرق لها مسؤولية الدول.

٦٥- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه يرى أن رأي السيد هافنر منطقي أكثر مما ينبغي، ولكنه يتقبله.

اعتمد التعليق على المادة ٦، بصيغته المعدلة.

التعليق على المادة ٧ (Add.1/Corr.2 و A/CN.4/L.554/Add.1)

٦٦- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه استعان بنص التعليق الوارد في مشاريع مواد الدورة الثامنة والأربعين، ولكنه أضاف فقرة ٦ مكررا لإيراد التعليقات التي أبدتها أعضاء اللجنة مؤخرا (A/CN.4/L.554/Add.1/Corr.2).

٦٧- السيد بيليه أشار إلى أن عنوان المادة قد تم تغييره من "الإذن المسبق" إلى "الإذن"، وهو ما ينبغي ذكره في التعليق. وعلاوة على ذلك، اقترح إضافة فقرة، سواء بعد الفقرة (٦) أو الفقرة (٦) مكررا، يكون نصها كما يلي: "ووفقا لأحد الآراء، يفرض التزام الإذن بأثر رجعي عبئا مفرطا على القائمين بالنشاط في سياق الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي".

٦٨- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن اقتراح السيد بيليه سيراى في التعليق.

٦٩- وقال، ردا على سؤال من السيد بنونه، إنه ولو أن التعليق سيجسد آراء اللجنة ككل، فإن من المستحسن ممارسة قدر أكبر من المرونة في القراءة الأولى وإدراج بعض الآراء الفردية.

اعتمد التعليق على المادة ٧، بصيغته المعدلة.

التعليق على المادة ٨ (A/CN.4/L.554/Add.1)

٧٠- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن التعليق قد أضيف إليه ما استجد منذ الدورة الثامنة والأربعين لبيان التغييرات الطفيفة التي أدخلت على المادة، ولو أن الجوهر ظل كما هو.

٧١- السيد هافنر قال إنه طبقا للجملة الأولى من الفقرة (١)، فإنه يجب على الدولة أن تتحقق من إجراء تقييم للأثار البيئية المترتبة على الأنشطة الخطرة، في حين أن المادة نفسها لا تعرب عن توصية، وإنما عن التزام على الدول بإجراء ذلك التقييم. ولذا، يجب أن يستعاض عن عبارة "... أنه يجب على الدولة ... أن تتحقق" بعبارة أخرى مثل "أن الدولة ملزمة ... بأن تتحقق".

٧٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه يعلم من قراءته عن الموضوع، ومن قراءته لتقرير برنامج الأمم المتحدة للبيئة، أن دولا كثيرة قد اعتمدت، أو بصدد اعتماد، قوانين تشريعية مناسبة. غير أن دولا كثيرة أخرى ما زالت تلتزم الإرشاد بسبب الصعوبات العملية الناشئة عن تعقد التقييم اللازم للأثار البيئية. ومن ثم، فإن تشديد الالتزام عليها لن يساعد في التغلب على ما تواجهه من صعوبات عملية. وينبغي إذن ترك الصيغة موضع النقاش على الصورة التي صدرت بها في الدورة الثامنة والأربعين، نظرا لضالة التغير الذي طرأ على الحالة منذ ذلك الحين.

٧٣- السيد هافنر قال إنه يحتفظ بموقفه من استخدام عبارة "... يجب ... أن تتحقق".

٧٤- السيد بيليه قال إن من المهم أن تدرج الآراء الفردية للأعضاء، إن لم يكن في التعليقات على المواد، فعلى الأقل في محاضر المناقشة. واقتراح تعديل بداية الفقرة (٦) بحيث يصبح نصها كما يلي: "وأشير، مع الأسف، إلى أن المادة ٨ غير متقنة بتاتا وتفقر إلى الدقة فيما يتعلق بتقييم الأثر البيئي. ومع ذلك،...".

٧٥- السيد روزنستوك قال إن التعليق، في القراءة الأولى، غالبا ما يتضمن آراء مخالفة، غير أن من واجب الأعضاء التزام ضبط النفس. وعلى أي حال، فإن الموضوع السليم لبيان الآراء المخالفة أو التحفظات يأتي بعد الإعراب عن رأي الأغلبية.

٧٦- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إنه على استعداد تام لتلبية الطلب المتعلق بإدراج الآراء المخالفة. وبالنسبة للتعليق على المادة ٨ بالتحديد، أكد مرة أخرى على تعقد المسألة، ووجه انتباه اللجنة إلى حاشية الفقرة (٥)، التي تتضمن قائمة بالمعلومات الواجب إدراجها في الوثائق، عملا بالفقرة ٤ من اتفاقية تقييم الأثر البيئي في سياق عابر للحدود. والأعمال التنظيمية ليست معقدة فحسب، وإنما كذلك مستمرة. والمادة ٨ يجب أن توفر مبادئ توجيهية للدول دون تقييدها. ولذلك، فإنه يرى أن عبارات "مع الأسف" و"غير متقنة" و"تفتقر إلى الدقة" شديدة الوطأة للغاية.

٧٧- السيد كروفورد، بتأييد من السيد هافنر أيد اقتراح السيد بيليه، بصيغته المعدلة بما قاله السيد روزنستوك.

٧٨- السيد بيليه قال إن تغيير أو عدم تغيير المادة ٨ منذ الدورة الثامنة والأربعين لا يحول دون إعراب بعض الأعضاء عن الأسف لكونها غير متقنة بتاتا. كما أن القول بأن المادة تفتقر إلى الدقة لا يعتبر شديد الوطأة للغاية. وأعرب عن دهشته إزاء رد الفعل السلبي على اقتراحه، علما بأن وجهة نظره ليست فردية.

٧٩- السيد إيكونوميدس أعرب عن تأييده لرأي السيد بيليه بشأن مسألة الآراء المخالفة. وأوضح أن ممارسة إدراج هذه الآراء في التعليقات لم تتبع في جميع الحالات خلال الدورة الثامنة والأربعين.

٨٠- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن اللجنة كان بإمكانها أن تناقش ماهية العناصر اللازمة لتقييم الأثر البيئي، ولكنها لم تفعل ذلك، مما جعله ملزما بتقبل مشروع المادة والتعليق كما هما. وفيما يتعلق باقتراح السيد بيليه، فإن فكرة "الأسف" هي المشكلة الرئيسية. وأعرب المقرر الخاص عن استعداده للقول بأن بعض الأعضاء يرون أنه كان يتعين على اللجنة أن توفر للدول إرشادات أكثر وضوحا وتفصيلا بشأن تقييم الأثر البيئي، وذلك أملا في أن تستوعب صيغة كاقتراح السيد بيليه.

٨١- السيد بيليه أكد على رأيه القائل بأن المادة غير متقنة بتاتا، وأعرب عن أسفه لكونها غير متقنة بتاتا.

٨٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) تعهد، بناء على طلب من الرئيس، بأن يتولى إعداد صيغة تبين الآراء التي أعرب عنها في هذه الجلسة.

التعليق على المادة ٩

٨٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أشار إلى أن الصيغة الجديدة للمادة قد وسّعت من نطاق الحكم الذي يقضي بأن تقوم الدولة، التي من المقرر القيام فيها بنشاط ما، بتزويد الجمهور الذي يحتمل أن يتأثر بذلك النشاط، بما في ذلك الجمهور الموجود خارج حدود تلك الدولة، بالمعلومات ذات الصلة. وبناء على ذلك، تم تعديل التعليق.

واعتمد التعليق على المادة ٩.

التعليق على المادة ١٠

٨٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) قال إن المادة والتعليق لم يطرأ عليهما تغيير منذ عهد بعيد، إلا بالاستعاضة في الفقرة ١ من المادة عن عبارة "دون إبطاء" بعبارة "في الوقت المناسب"، المأخوذ من إعلان ريو، كما هو مبين في الفقرة (٤) من التعليق.

اعتمد التعليق على المادة ١٠.

التعليق على المادة ١١ (A/CN.4/554/Add.1 و Add.1/Corr.2)

٨٥- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أشار إلى أن المادة تستحق قدرا من المناقشة. ووجه عناية اللجنة إلى الفقرة (١٢) الجديدة الإضافية الواردة في الوثيقة A/C.4/L.554/Add.1/Corr.2، التي تبين وجود خلاف كبير في الرأي من قبل أحد الأعضاء. وفضلا عن ذلك، يجب حذف الجملة الأخيرة من الفقرة (١٠).

اعتمد التعليق على المادة ١١، بصيغته المعدلة.

التعليق على المادة ١٢ (A/CN.4/L.554/Add.1 و Add.1/Corr.1 و Corr.2)

٨٦- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أشار إلى أن المادة كانت موضوع مناقشة مستفيضة، جرى فيها تغيير ترتيب الفقرات الفرعية من حيث الأولوية والترقيم. ووجه الانتباه إلى النص الإضافي الوارد في الوثيقتين A/C.4/L.554/Add.1/Corr.1 و Corr.2، الذي يشير إلى المناقشات التي دارت في الجلسة ٢٥٦١ وفي لجنة الصياغة.

اعتمد التعليق على المادة ١٢، بصيغته المعدلة.

الإشادة بأمين اللجنة

٨٧- الرئيس تلا مشروع القرار التالي:

"إن لجنة القانون الدولي،

إشادة منها بالمساهمة القيمة التي قدمها السيد روي لي في أعمالها وفي تدوين القانون الدولي
وتطويره التدريجي،

١* - تعرب عن امتنانها لأسلوبه الودي والفعال الذي وجه به وأعان لجنة القانون الدولي؛

٢* - تعرب له عن أصدق أمنياتها بمناسبة تقاعده.*

واعتمد مشروع القرار.

رفعت الجلسة الساعة ١٣/١٠

الجلسة ٢٥٦٤

يوم الجمعة، ١٤ آب/أغسطس ١٩٩٨، الساعة ١٥/١٥

الرئيس: السيد جواو بايينا سوارس

الحاضرون: السيد إيلويكا، السيد بنونه، السيد بيليه، السيد دوغارد، السيد روزنستوك، السيد سرينيفاسا راو، السيد سيماء، السيد غالتسكي، السيد غوكو، السيد كانديوتي، السيد كروفورد، السيد كوسوما-أتمادجا، السيد لوكاشوك، السيد ميكولكا، السيد يامادا.

مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين (ختام)

الفصل السادس - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة) (ختام) (A/CN.4/L.554 و Corr.1 و Corr.2 و Add.1 و Add.1/Corr.1 و Add.2/Corr.1 و Add.2 و Add.1/Corr.2)

جيم - نصوص مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (منع الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة خطيرة)، التي اعتمدها اللجنة بصفة مؤقتة في القراءة الأولى (ختام) (A/CN.4/L.554/Add.1 و Corr.1 و Add.2 و Add.2/Corr.1)

٢ - نصوص مشاريع المواد مع التعليقات عليها (ختام)

التعليق على المادة ٨ (ختام) (A/CN.4/L.554/Add.1)

١ - السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) اقترح، بالنظر إلى الشواغل التي أعرب عنها بعض الأعضاء (الجلسة ٢٥٦٣)، أن تُضاف الجملة التالية بعد الجملة الأولى من الفقرة (٦) من التعليق على المادة ٨: "بيد أن بعض الأعضاء رأوا من المستصوب واللازم أن مشاريع المواد كان ينبغي أن تتضمن توضيحا لعناصر تحليل الأثر البيئي، وذلك لأغراض إرشاد الدول".

واعتمد التعليق على المادة ٨، بصيغته المعدلة.

التعليق على المادة ١٣ (A/CN.4/L.554/Add.2)

٢- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أوضح أن المادة ١٣ قد تم تعديلها مقارنة بصيغة الدورة الثامنة والأربعين^(١). والتعليق يوجز المناقشات التي أدت إلى إدخال هذه التعديلات. كذلك، ينبغي أن يُحدد في التعليق أن عبارة "في حدود مدة معقولة" لها نفس المدلول، سواء في الفقرة ٢ من المادة ١٣ أو في الفقرة ٢ من المادة ١٠.

اعتمد التعليق على المادة ١٣.

التعليق على المادة ١٤

اعتمد التعليق على المادة ١٤.

التعليق على المادة ١٥

٣- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) اقترح أن تُعاد صياغة الجملة الأخيرة من الفقرة (٣) من التعليق على المادة ١٥ ليصبح نصها كما يلي: "وتشجع المادة ١٥ على تعاون الأطراف بحسن نية وتعتمد على ذلك التعاون بصورة أساسية".

اعتمد التعليق على المادة ١٥ بصيغته المعدلة.

التعليق على المادة ١٦

اعتمد التعليق على المادة ١٦.

التعليق على المادة ١٧ (A/CN.4/L.554/Add.2 و Add.2/Corr.1)

٤- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أشار إلى أن المادة ١٧ ظلت قيد نظر لجنة القانون الدولي لمدة طويلة، الأمر الذي أسفر عن التعديلات المقترحة إدخالها على الفقرتين (٩) و(١٠) من التعليق الوارد في الوثيقة A/CN.4/L.554/Add.2/Corr.1.

٥- السيد روزنستوك تسامل عما إذا كان التعديل المقترح إدخاله على الفقرة (١٠) من التعليق لن يثير شكوكا إزاء الطابع الإلزامي للإجراءات المنصوص عليها في هذه المادة.

٦- السيد غالتسكي قال إن الفقرة (٣) من التعليق على المادة ١٧ تطرح مجموعة من وسائل تسوية المنازعات تفوق في حجمها مجموعة الوسائل المذكورة في الفقرة ١ من المادة نفسها.

(١) انظر الجلسة ٢٥٢٧، الحاشية ١٦.

٧- السيد سيما اقترح مواعمة الفقرة (٣) من التعليق مع الفقرة ١ من المادة، وذلك بحذف الإشارة إلى عبارة 'والمساعي الحميدة' المذكورة في الفقرة (٣) من التعليق.

اعتمد التعليق على المادة ١٧، بصيغته المعدلة.

واعتمد الفرع جيم - ٢، بصيغته المعدلة.

١- نصوص مشاريع المواد (A/CN.4/L.554/Add.1)

٨- الرئيس قال إنه إذا لم يكن هناك أي اعتراض، فسيعتبر أن اللجنة تود اعتماد نصوص مشاريع المواد.

وقد اتفق على ذلك.

واعتمد الفرع جيم-١.

باء - النظر في الموضوع في الدورة الحالية (ختام) (A/CN.4/L.554 و Corr.1 و Corr.2)

٩- السيد سرينيفاسا راو (المقرر الخاص) أشار إلى أنه كان قد تقرر، وقت اعتماد الوثيقة A/CN.4/L.554، الإبقاء على الفقرات من ٤ إلى ٢٦ منها. وهذا القرار لم يعد له مبرر، لأن لجنة القانون الدولي قد اعتمدت مجموعة كاملة من المواد مع التعليقات. كما أن الممارسة التي درجت عليها لجنة القانون الدولي، من حيث إحالة نتائج أعمالها إلى الجمعية العامة بصورة مكتملة، دون العرض المعتاد لوجهات النظر المعرب عنها خلال المناقشة، قد أملت ضرورة حذف الفقرات من ٤ إلى ٢٦.

اعتمد الفرع باء، بصيغته المعدلة.

١٠- السيد بيليه اقترح إضافة جملة في التقرير تُعرب عن شكر لجنة القانون الدولي وتقديرها للمقرر الخاص، الذي تمكن من إنجاز هذه المهمة الصعبة في وقت قياسي.

وقد اتفق على ذلك.

اعتمد الفصل السادس في مجمله، وبصيغته المعدلة.

الفصل الأول - تنظيم أعمال الدورة (A/CN.4/L.566)

١١- الرئيس قال إن الأسماء التالية يجب أن تُضاف إلى قائمة أعضاء الفريق العامل المعني بالأعمال الانفرادية للدول، الواردة في الفقرة ٨ (ب) من النسخة الإنكليزية من الوثيقة: السيد ديديه أوبرتي بادان، والسيد نبيل العربي، والسيد إيغور لوكاشوك، والسيد فاكلاف ميكولكا، والسيد غير هارد هافنر، والسيد كيزي هي، والسيد كريستوفر جون روبرت دوغارد (بحكم منصبه).

الفصل الثاني - موجز أعمال اللجنة في دورتها الخمسين (A/CN.4/L.571)

١٢- السيد بيليه اقترح أن يبيّن في الفقرة ٦، المتعلقة بموضوع "التحفظات على المعاهدات"، أن اللجنة قد اعتمدت ثمانية مشاريع مبادئ توجيهية - وليس سبعة - فضلا عن المبدأ التوجيهي الشامل.

اعتمد الفصل الثاني، بصيغته المعدلة.

واعتمد مشروع تقرير اللجنة عن أعمال دورتها الخمسين في مجمله، وبصيغته المعدلة.

اختتام الدورة

١٣- الرئيس وجّه الشكر إلى زملائه، خصوصا أعضاء مكتب اللجنة ورئيس لجنة الصياغة، على ما أبدوه من صبر وتفهم ومساندة طوال الدورة، مما مكّن اللجنة من المحافظة على كفاءتها المعهودة وتحقيق نتائج هامة. كما أعرب عن شكره وتقديره لكافة أعضاء الأمانة، ممن ساعدوا اللجنة سواء في جنيف أو في نيويورك.

١٤- السيد إيلويكا والسيد بنونه والسيد بيليه والسيد غوكو والسيد كوسوما - اتمادجا والسيد ميكولكا أشادوا، كل باسم مجموعته الإقليمية، بكفاءة الرئيس المهنية وصفاته الشخصية.

١٥- بعد تبادل المجاملات المعتادة، أعلن الرئيس اختتام الدورة الخمسين للجنة القانون الدولي.

رفعت الجلسة الساعة ١٦/٠٠