

Distr.
GENERAL

A/CN.4/472/Add.1
10 January 1996
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الثامنة والأربعون

٦ أيار/مايو - ٢٦ تموز/يوليه ١٩٩٦

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال
دورتها السابعة والأربعين (١٩٩٥)

موجز مواضيعي للمناقشة التي دارت في اللجنة
السادسة التابعة للجمعية العامة أثناء دورتها الخمسين
أعدته الأمانة العامة

إضافة

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>	
		باء - خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين
٣	٢٩ - ١	.....
٣	٤ - ١	..... ١ - ملاحظات عامة
٣	١٠ - ٥	..... ٢ - دور القانون الدولي في أمور الجنسية
٤	١٢ - ١١	..... ٣ - الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين
٥	١٥ - ١٣	..... ٤ - ناتج عمل اللجنة في الموضوع
٥	٢٩ - ١٦	..... ٥ - تعليقات على الاستنتاجات الأولية التي خلص إليها الفريق العامل
٨	١٤٢ - ٣٠	..... جيم - مسؤولية الدول
٨	٣٤ - ٣٠	..... ١ - ملاحظات عامة
٩	٤٨ - ٣٥	..... ٢ - مسألة التدابير المضادة
١٣	٦٧ - ٤٩	..... ٣ - الجزء الثالث من مشروع المواد (تسوية المنازعات)

المحتويات (تابع)

<u>الصفحة</u>	<u>الفقرات</u>
١٧	٦٨ - ٩٩ ٤ - التقرير السابع للمقرر الخاص
	دال - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها
٢٧	١٠٠ - ١٤٢ القانون الدولي
٢٧	١٠٠ - ١١١ ١ - النهج العام المتبع في الموضوع
٣٠	١١٢ - ١١٣ ٢ - نطاق الموضوع
٣٠	١١٤ - ١٢٣ ٣ - تعليقات على المواد التي اعتمدت حتى الآن
٣٣	١٢٤ - ١٤٢ ٤ - التقريران العاشر والحادي عشر للمقرر الخاص
٣٨	١٤٣ - ١٧٤ هاء - القانون والممارسة فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات
٣٨	١٤٣ - ١٥٤ ١ - ملاحظات عامة
٤٠	١٥٥ - ١٦١ ٢ - مسألة التحفظات ومعاهدات حقوق الإنسان
٤٢	١٦٢ - ١٦٧ ٣ - التمييز بين الإعلانات التفسيرية والتحفظات
٤٣	١٦٨ ٤ - التحفظات على المعاهدات الثنائية
٤٣	١٦٩ - ١٧١ ٥ - الشكل النهائي للعمل
٤٤	١٧٢ ٦ - عنوان الموضوع
٤٤	١٧٣ ٧ - الاستبيان
٤٤	١٧٤ ٨ - الاستنتاجات العامة
٤٤	١٧٥ - ١٩٠ واو - مقررات وتوصيات أخرى للجنة
٤٤	١٧٥ - ١٧٧ ١ - البرنامج الحالي للعمل
٤٥	١٧٨ - ١٨٠ ٢ - برنامج العمل على المدى الطويل
٤٦	١٨١ - ١٨٨ ٣ - أساليب العمل
٤٩	١٨٩ ٤ - حلقة القانون الدولي الدراسية
٤٩	١٩٠ ٥ - العلاقة مع الهيئات الأخرى

باء - خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الطبيعيين والأشخاص الاعتباريين

١ - ملاحظات عامة

١ - التقدم الذي حقته اللجنة فعلا في هذا الموضوع، الذي يقف على مفترق الطرق بين مختلف فروع القانون، قوبل بالترحيب على وجه العموم.

٢ - وحظي المقرر الخاص بالثناء على تقريره الأول عن هذه المسألة المعقدة. ورأى أحد الممثلين أن التقرير اتبع نهجا يتسم بالتعقل والحذر في المجالات التي تكثر فيها الألفام القانونية، ولكنه، في الوقت نفسه، تناول بعض المسائل بطريقة عامة، ووجه من الاهتمام أكثر مما ينبغي إلى مسألة التصنيف.

٣ - وأكد البعض أن عمل اللجنة في الموضوع يتصل بتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي. وأشار، على أي حال، الى أنه ينبغي للجنة أن تميز بين القانون المطبق فعلا (lex lata) والقانون المنشود (lex ferenda) في هذا الميدان. وفي هذا الصدد، كان ثمة تركيز على ضرورة قيام اللجنة بدراسة ممارسات الدول دراسة دقيقة.

٤ - وفيما يتعلق بأسلوب عمل اللجنة، أعرب أحد الممثلين عن رأي مفاده أن اللجنة، بإنشائها فريفا عاملا للنظر في الموضوع، تبدو وكأنها تصرف النظر عن تقديم التقرير الأولي الذي طلبته الجمعية العامة وتشرع في إعداد دراسة فنية مفصلة، على الرغم من أن التقرير الأول الذي أعده المقرر الخاص يتضمن جميع العناصر الضرورية لإنجاز الدراسة المطلوبة في مدة قصيرة من الزمن. ولاحظ ممثل آخر أنه على الرغم من أن تقرير الفريق العامل يصلح منطلقا لمزيد من العمل في الموضوع، فقد كان ينبغي للفريق أولا أن يدرس القواعد المنطبقة من القانون الدولي وما يتصل بالموضوع من ممارسات الدول قبل الشروع في وضع التوصيات.

٢ - دور القانون الدولي في أمور الجنسية

٥ - كان ثمة إقرار بوجه عام بأن القانون الداخلي هو الذي ينظم الجنسية أساسا، ولكن هناك، في الوقت نفسه، بعض القيود على حرية الدول في التصرف نابعة من القانون الدولي، ومن ثم كان للقانون الدولي دور يؤديه في هذا المجال.

٦ - ووجه اهتمام كبير إلى الجانب المتعلق بحقوق الإنسان من هذا الموضوع. وكان ثمة تشديد قوي على أن عمل اللجنة في الموضوع يجب أن يستهدف حماية الفرد من أي آثار ضارة في مجال الجنسية تنتج

عن خلافة الدول، وخصوصا انعدام الجنسية. فضلا عن ذلك، حثت الوفود للجنة على النظر في مسألة ازدواج الجنسية.

٧ - وتباينت الآراء فيما إذا كان يوجد، في المرحلة الراهنة للقانون الدولي، أي حق في الجنسية.

٨ - وفيما يتعلق بمفهوم الرابطة الحقيقية، كان ثمة تركيز على ضرورة تحديد ما إذا كان تطبيق هذا المفهوم يمثل خصوصيات معينة في سياق خلافة الدول. وكان من رأي البعض أن على اللجنة أن تدرس العلاقة بين شرط الرابطة الحقيقية ومبدأ عدم التمييز.

٩ - ومن المسائل التي ذكرت على أنها تحتاج إلى دراسة، مسألة حماية حقوق الأفراد في أثناء الفترة الانتقالية، وقد تكون طويلة، قبل أن تسن الدول الخلف قوانين جنسيتها.

١٠ - وأبدت مخاوف من قيام بعض الدول الخلف بسن قوانين للجنسية تمنح بصورة مصطنعة جنسيتها إلى مواطنين من دولة أخرى مستقلة ويمكن استغلالها لأغراض الاستيعاب الجزئي أو الكلي لسكان تلك الدولة الأخرى.

٣ - الأشخاص الطبيعيون والأشخاص الاعتباريون

١١ - أقر عدة ممثلين التوصية التي قدمها المقرر الخاص بأن تتناول اللجنة كلا من مسألتين جنسيتين الأشخاص الطبيعيين وجنسية الأشخاص الاعتباريين على حدة وأن تعطي الأولوية للمسألة الأولى التي تعتبر أكثر إلحاحا. والحجج التي أثيرت في تبرير هذه المعالجة المستقلة لكل من المسألتين هي، على وجه الخصوص، أن الأشخاص الطبيعيين يشكلون عنصرا أساسيا في بناء الدولة، وأن من الصعب أن تثبت، في إطار القانون الدولي العمومي، واجب منح الجنسية إلى أشخاص اعتباريين معينين كما هي الحال بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، وأن الاتفاقيات المتعلقة بتقليل حالات انعدام الجنسية وبالجنسية تشير عادة إلى الأشخاص الطبيعيين، وأن مبادئ حقوق الإنسان لا تنطبق على الأشخاص الاعتباريين، وأن النظام الذي يطبق على الأشخاص الاعتباريين يتوقف أساسا على استمرار سريان القانون المدني للدولة السلف.

١٢ - وكان ثمة أيضا رأي يقول بأن مسألة جنسية الأشخاص الاعتباريين مسألة هامة وتستحق أن تنظر فيها اللجنة على الفور. وقال أحد الممثلين إنه يدرك أن خلافة الدول قد تؤثر في ممارسة الحقوق المدنية والسياسية الأساسية وقد تؤثر، إلى حد ما، في الحقوق الاقتصادية والاجتماعية للأشخاص الطبيعيين، أما آثارها بالنسبة إلى الأشخاص الاعتباريين فهي اقتصادية أو إدارية، ولكنه لاحظ أن القواعد المتعلقة بجنسية الأشخاص الاعتباريين قد تكون أكثر شيوعا في ممارسات الدول والقانون العرفي ومن ثم يكون من الأسهل تنظيمها. ولوحظ أيضا أن الوضع القانوني للأشخاص الاعتباريين قد يؤثر في حقوق الأشخاص الطبيعيين في الملكية.

٤ - ناتج عمل اللجنة في الموضوع

١٣ - اقترحت الخيارات التالية فيما يتعلق بناتج عمل اللجنة: صياغة مبادئ توجيهية، وأحكام نموذجية، أو وضع إعلان يبين المبادئ العامة، أو وضع صك أكثر طموحا يغطي جانبا محددا من الموضوع.

١٤ - وحبذ أحد الممثلين وضع اتفاقية شاملة بشأن هذا الموضوع، ولكن كان من رأي ممثلين آخرين أن هذه عملية تستغرق وقتا طويلا. ولاحظ آخرون كذلك أن الاتفاقيتين اللتين وضعتهما اللجنة في موضوع خلافة الدول، وهما اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات، واتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدول ومحفوظاتها وديونها، لم تدخلا حيز النفاذ حتى الآن.

١٥ - وحذر أحد الممثلين من اعتماد أي صك يتضمن معايير أضيق من المعايير التي تنطوي عليها القواعد القائمة بشأن الموضوع ولا تمثل الممارسات الجارية.

٥ - تعليقات على الاستنتاجات الأولية التي خلص

إليها الفريق العامل

(أ) الالتزام بالتفاوض والحل بالاتفاق لمشاكل الجنسية الناجمة عن خلافة الدول

١٦ - الاستنتاج الأولي الذي خلص إليه الفريق العامل، وهو أن تكون الدول المعنية ملزمة بالتفاوض، اعتُبر نقطة انطلاق جيدة. وأعرب البعض عن الارتياح خاصة لرأي الفريق العامل أن يكون هدف المفاوضات منع حالات انعدام الجنسية. ولكن أثير مع ذلك سؤال عما إذا كان مجرد الالتزام بالتفاوض كافيا لضمان حل المشاكل ذات الصلة فعلا. ولاحظ بعض الوفود، في هذا الصدد، أن الالتزام بالتفاوض لا ينشأ عنه التزام قانوني بالتوصل إلى اتفاق ولا التزام بمواصلة العملية لوقت طويل إذا كان واضحا أنها لن تثمر. وكان من الآراء التي أعرب عنها أن الالتزام الذي تصوره الفريق العامل، مهما يكن مستحسنا، لا يبدو أنه مفروض على الدولة الخلف بموجب القانون الدولي المعاصر ولا يمكن استقراؤه من الالتزام العام بالتفاوض لحل المنازعات.

(ب) التزام الدولة الخلف بمنح جنسيتها

١٧ - أوضح البعض أن الدولة الخلف ملزمة بمنح جنسيتها إلى الأشخاص المقيمين في إقليمها ويحملون جنسية الدولة السلف - وهو التزام نابع من واقع أن كل كيان يدعي لنفسه كيان الدولة يجب أن يكون لديه سكان. ولاحظ أحد الممثلين أن هذا الالتزام مجسد في قانون بلده المتعلق بالخلافة. وفي حين أبدي رأي مفاده أن انتقال السيادة إلى الدولة الخلف يستتبع بالضرورة تغيرا تلقائيا وجماعيا في الجنسية بالنسبة إلى الأشخاص المستوفين للشرطين المذكورين أعلاه، رد البعض بأن الأمر لا يكون كذلك عندما لا يوجد تشريع محلي ذي صلة بهذا الموضوع.

١٨ - وأبدت ملاحظة مفادها أن الصكوك القانونية القائمة يجب أن تستخدم لتحديد فئات الأشخاص الذين يكتسبون الجنسية بحكم القانون (ex lege) وفئات الأشخاص الذين يحق لهم اكتساب الجنسية على أساس استثنائي عن طريق ممارسة حق الاختيار. وفي هذا الصدد، كان من رأي أحد الممثلين أن طريقة اكتساب جنسية الدولة السلف - ما دامت معترفاً بها بموجب القانون الدولي - والولادة في إقليم ما أصبح هو الدولة الخلف، هما معياران مشكوكا فيهما لتحديد فئات الأفراد الذين تكون الدولة الخلف ملزمة بمنحهم جنسيتها. ولاحظ ممثل آخر أنه، بالإضافة إلى الأشخاص المقيمين في إقليمها ويحملون جنسية الدولة السلف، يُستحسن أن تفكر الدولة الخلف في منح جنسيتها، على أساس فردي وبناءً على الطلب، إلى الأشخاص المولودين في ما أصبح إقليم الدولة الخلف ممن يحملون جنسية الدولة السلف وكانوا، في تاريخ الخلافة، مقيمين خارج ذلك الإقليم، وإلى المقيمين الدائمين في ذلك الإقليم وكانوا، في تاريخ الخلافة، مواطنين لدولة ثالثة. وكان من رأيه، علاوة على ذلك، أن من المستحسن، لغرض منع حالات انعدام الجنسية، أن تمنح الدولة الخلف جنسيتها إلى المقيمين الدائمين في ما أصبح إقليم الدولة الخلف ممن كانوا أو أصبحوا، في تاريخ الخلافة، بلا جنسية. وتساءل أحد الممثلين، من جهة أخرى، عن موجب اكتساب الشخص الذي كان عديم الجنسية في نظام الدولة السلف ويقيم في إقليم الدولة الخلف لجنسية هذه الأخيرة كنتيجة فقط لخلافة الدول.

١٩ - وأثير السؤال عما إذا كان يحق للشخص الذي مُنح جنسية الدولة الخلف أن يرفض هذه الجنسية أو يتخلى عنها وما هي العواقب التي تترتب على هذا الرفض.

٢٠ - وفيما يتعلق بالأشخاص الاعتباريين، كان من رأي بعض الوفود أن الأشخاص الاعتباريين الذين توجد مقار عملهم في ما أصبح إقليم الدولة الخلف ينبغي أن يكتسبوا تلقائياً جنسية هذه الدولة في تاريخ الخلافة.

(ج) التزام الدولة السلف بعدم سحب جنسيتها

٢١ - أعرب بعض الممثلين عن اتفاقهم في الرأي مع الفريق العامل بأن الدول السلف ملزمة بالألا تسحب جنسيتها من فئات معينة من الأشخاص وفي ظروف معينة.

(د) حق الاختيار

٢٢ - إلى جانب الرأي القائل بأن القانون الدولي المعاصر يعترف بحق الاختيار، كان ثمة أيضاً رأي مفاده أن هذا المفهوم يدخل في مجال التطوير التدريجي للقانون الدولي.

٢٣ - وأعرب البعض عن تأييدهم للاستنتاجات الأولية التي خلص إليها الفريق العامل فيما يتعلق بفئات الأشخاص الذين يجب منحهم حق الاختيار. ورؤي أنه، في حالة انحلال الدولة، ينبغي أن يؤخذ مبدأ الرابطة الحقيقية في الاعتبار لممارسة الحق في الاختيار بين جنسيات الدول الخلف المختلفة. ولاحظ أحد الممثلين

أنه، وفقا للممارسة المعمول بها في بلده وفي غير حالة الاتحاد، لا تكون الدولة الخلف ملزمة بمنح الحق في اختيار جنسية السلف إلا إلى الأشخاص الذين تربطهم بهذه الأخيرة روابط إثنية أو لغوية أو دينية.

(هـ) عدم التمييز

٢٤ - وأعرب بعض الممثلين عن موافقتهم على الاستنتاج الأولي للفريق العامل، وهو أن على الدول واجب الامتناع عن تطبيق معايير تمييزية، كالانتماء العرقي أو الدين أو اللغة، في منح الجنسية أو سحبها.

(و) آثار عدم امتثال الدول للمبادئ الواجبة التطبيق على سحب الجنسية أو منحها

٢٥ - اعتُبرت هذه المسألة جديرة بمزيد من الدراسة، وخصوصا من أجل تقرير ما إذا كان يجوز للأفراد الاحتجاج بهذه المبادئ أو كان ينبغي للمناقشة أن تركز على موضوع مسؤولية الدول فقط.

(ز) قاعدة استمرار الجنسية

٢٦ - أعرب بعض الممثلين عن اتفاقهم مع استنتاج الفريق العامل بأن قاعدة استمرار الجنسية ينبغي أن تطبق عندما يكون تغير الجنسية ناشئا عن خلافة الدول.

٢٧ - واقترح، فيما يتعلق بوجوب تطبيق قاعدة استمرار الجنسية، أن تدرس هذه المسألة في إطار موضوع الحماية الدبلوماسية المقترح، إن كان سيدرج في جدول أعمال اللجنة.

(ح) فئات الخلافة التي نظر فيها الفريق العامل

٢٨ - اعتُبر تصنيف حالات خلافة الدول الذي اقترحه الفريق العامل أداة تحليلية عملية للنظر في حقوق وواجبات الدول السلف والدول الخلف بالنسبة إلى الأشخاص الذين تتأثر جنسيتهم بالتغير في الإقليم. وأوضح البعض، في هذا الصدد، أن نجاح التحليل يتوقف على مدى إمكانية تحديد هوية هؤلاء الأشخاص بوضوح في كل حالة. ووجه بعضهم الانتباه إلى أن بعض الحالات التي يحدث فيها تغير في السيادة تكون معقدة جدا ولا تندرج في أي من الفئات التي نظر فيها الفريق العامل. واقترح أيضا أن تقتصر اللجنة على معالجة حالات الخلافة التي تعتبر مشروعة بموجب القانون الدولي.

(ط) حالة الدول الاتحادية

٢٩ - أبدي رأي مفاده أنه في حالة الدولة السلف الاتحادية المكونة من كيانات تمنح جنسية ثانوية، قد يوفر تطبيق معيار هذه الجنسية الثانوية خيارا يزكي نفسه بما يتسم به من بساطة وملاءمة وموثوقية.

جيم - مسؤولية الدول

١ - ملاحظات عامة

٣٠ - علق بعض الممثلين على الموضوع بصورة عامة ووصفه أحدهم بأنه من أهم المواضيع المدرجة على جدول أعمال اللجنة ووصفه آخر بأنه أساسي للمحافظة على الوثام في العلاقات الدولية. وأشار عدة ممثلين إلى الشواغل التي ينبغي أن توجه العمل في هذا المجال. وحث أحدهم اللجنة على ضمان أن يكون مشروعها قميًا بالحصول على قبول واسع. وأكد أن الميثاق عندما أُنيط بالجمعية العامة دور التشجيع على التطوير التدريجي للقانون الدولي فقد كان ما قصده بكلمة "التدريجي" هو أن تكون سرعة خطى ذلك التطوير متمشية مع تطور المجتمع الدولي على نحو يضمن احترام الدول لما يوضع من قواعد. ثم حذر اللجنة من مغبة تجاوز ولايتها والمغامرة غير المحمودة في دخول مسار يغلب عليه الطابع السياسي. وذكرت ممثلة أخرى، بعد أن حددت مبادئ أساسية توفر في اعتقادها الإطار القانوني لمسؤولية الدول وهي (أ) وجود فعل ينتهك التزاماً منشأً بموجب قاعدة سارية من قواعد القانون الدولي الوضعي، أو إغفال لهذا الالتزام؛ (ب) وعزو ذلك الفعل غير المشروع إلى دولة بعينها؛ (ج) ووجود خسارة أو ضرر ناشئ مباشرة عن هذا السلوك، أن اللجنة ستكون في وضع أفضل يمكنها من إنجاز مشروع المواد لو أنها ركزت على دراسة تلك النقاط ونتائجها فيما يتعلق بجبر الضرر، وعلى تحليل الآليات القانونية التي يمكن أن تلجأ إليها الدول المتأثرة بالسلوك غير المشروع. وأعربت عن القلق إزاء إدخال عناصر إضافية لن تكون نتيجتها، مهما كان مبررها النظري، سوى إيجاد صعوبات عملية وعرقلة إنجاز صك هام ينتظره المجتمع الدولي بكل اهتمام.

٣١ - وأبدت ملاحظات وتعليقات أخرى على النهج العام المتبع في العمل هي: (أ) أن جميع المعاهدات التشريعية المتعددة الأطراف المبرمة تحت إشراف الأمم المتحدة ينبغي أن تتضمن إجراءً فعالاً وعاجلاً لتسوية المنازعات مع الأطراف الثالثة؛ (ب) أن أي تدوين لقواعد مسؤولية الدول لا بد وأن يقيم توازناً بين هدفين: هدف تسوية جميع المنازعات المتعلقة بما يدعى ارتكابه من أفعال غير مشروعة عن طريق إجراءات منظمة وتعاونية من جهة، وضرورة تحديد الشروط المسبقة لتدابير الرد الانفرادية المشروعة وطرائقها، من جهة أخرى؛ (ج) أنه عوضاً عن إبرام اتفاقية، ينبغي دراسة إمكانية اعتماد صك بديل يؤيد المبادئ التي لقيت بالفعل درجة كبيرة من القبول ويسعى إلى إيجاد حلول توفيقية للمسائل الأخرى، ولا سيما أكثرها مثاراً للخلاف؛ (د) أن تجميع كل مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، معززة بحواشٍ موجزة توضح أهم المشاكل والخلافات، من شأنه أن ييسر تحليل المسائل إلى حد كبير.

٣٢ - وفيما يتعلق بوتيرة العمل على الموضوع، لاحظت بعض الوفود مع الارتياح التقدم الملحوظ الذي أحرزته اللجنة في دورتها الأخيرة. ووصف النهج المتبع بأنه نهج خلاق، كما وصف مفهوم مسؤولية الدول عن الجرائم الدولية بأنه موضوع بالغ الأهمية لأنه يستند بصورة أساسية إلى أغراض ومبادئ الميثاق ومن شأنه، إذا ما حدد تحديداً ناجحاً، أن يمكن الدول من العيش بوثام وأن يمكن الدول الصغيرة من العيش إلى جانب الدول الكبيرة التي يقع عليها واجب حمايتها.

٣٣ - وأعربت وفود أخرى عن رأي مفاده أنه لم يحرز تقدم يذكر بشأن الموضوع منذ بدء العمل في عام ١٩٥٥. وحثت اللجنة على إنجاز المشروع في أقرب وقت ممكن. وقوبل قرارها بإتمام القراءة الأولى في عام ١٩٩٦ بالارتياح رغم ضرورة إجراء مشاورات صبورة ومستفيضة، على حد قول أحد الوفود، من أجل الوصول إلى حل سليم تقبله جميع الدول.

٣٤ - ومع ذلك، أعربت وفود أخرى عن خيبة أملها الشديدة إزاء وتيرة العمل. فقد ذكر أحد الممثلين أن الفصل المعني من التقرير لا يمثل، فيما يبدو، مشروع تدوين عظيم على وشك الانتهاء. وذكر أن الانزعاج الذي ولده التقرير ناجم عن عدم حسم مسألة جرائم الدولة التي أصبحت نقصا معيبا يشوب المشروع بأكمله. وأعرب عن رأي مفاده أنه لا جدوى من انتظار أن تقوم لجنة الصياغة بمعالجة هذا الوضع لأن المسألة ليست مسألة صياغة. واقترح وفد آخر أن تعيد اللجنة النظر في دورتها القادمة في الجدول الزمني لأعمالها بشأن الموضوع متوخية الانتهاء من عملها في عام ١٩٩٩ وأن يطلب إليها على وجه الخصوص أن تحدد القواعد التي لا غنى عنها لإنشاء نظام لمسؤولية الدول في وقت مبكر، والقواعد التي تكون لها الأولوية في قيام اللجنة أو مؤتمر دبلوماسي بالنظر فيها، والمسائل التي يترك تدوينها إلى مرحلة لاحقة. واقترح أيضا أن يطلب إلى المقرر الخاص إعداد مقترحات بشأن الموضوع، آخذا في الاعتبار التعليقات التي قدمتها الدول في اللجنة السادسة أو التي ترسلها إليه قبل آذار/مارس ١٩٩٦.

٢ - مسألة التدابير المضادة

٣٥ - أبدى عدة ممثلين تحفظات بشأن الحكمة من وراء إدراج أحكام بشأن التدابير المضادة في مشروع المواد. وأعرب عن القلق من أن تلك الأحكام قد تؤدي إلى إضفاء طابع الشرعية على استخدام التدابير القسرية على حساب العدالة والإنصاف اللذين يجب أن يكونا العنصرين الأساسيين لنظام عالمي جديد يسوده حكم القانون حفاظا على المساواة في السيادة والسلامة الإقليمية والاستقلال السياسي للدول. ووجه الانتباه إلى المخاطر التي ينطوي عليها السماح للدول بأن تقوم هي نفسها بتنفيذ القانون وشكك في قيام الدولة الشاكية بدور الخصم والحكم في قضيتها. ولهذا السبب ذكر أنه ينبغي تقييد هذه الممارسة. كما أبديت ملاحظة مفادها أن التدابير المضادة يمكن أن تتعارض مع ممارسة بعض الأجهزة الدولية لولايتها وهي النظر في المنازعات الدولية وحلها، وأنه ينبغي أن يحدد في مشروع المواد بكل وضوح حق اللجوء إلى الأفعال الفردية والظروف التي يمكن فيها ممارسة هذا الحق والتدابير المضادة المحظورة. وقد ذكر على وجه التحديد أن حق الدولة المضرومة في اتخاذ هذه التدابير يجب ألا يكون غير محدود ولا عاما بطبيعته، بل يجب أن يكون متناسبا مع جسامته الفعل غير المشروع أو الضرر الناجم عنه. ووجه الانتباه في هذا السياق إلى الشروط المطلوبة للجوء المشروع إلى التدابير المضادة - وخصوصا عندما يتعلق الأمر بجنايات - فالفعل غير المشروع دوليا يجب أن يكون قد ارتكب ويجب أن يكون قد طلب الكف عن الفعل أو جبر الضرر ويجب أن يكون قد تم اللجوء إلى آليات تسوية المنازعات^(١). وأبديت ملاحظة أخرى مفادها أن هدف التدابير المضادة يجب أن يكون الاجبار على الامتثال للالتزام ما وليس فرض عقوبة على من لم يمتثل له.

المادة ١٢ (شرط التناسب)

٣٦ - أعرب عدد من الممثلين عن موافقتهم على المادة ١٢ وعلى التعليق المتصل بها، اللذين وصفا بأن لهما أسسا راسخة على الصعيدين النظري والعملي. وأشار أحدهم إلى أن المادة تدون مبدأ تناسب التدابير الانتقامية على أساس التقريب الذي تقره الممارسات القضائية المعاصرة^(١) ولاحظ بعد ذلك أن المعيار المنصوص عليه في تلك المادة لتقييم تناسب التدابير المضادة، أي جسامته الفعل غير المشروع وآثاره على الدولة المتضررة، يستتبع أن الفعل غير المشروع المتمم بقدر معين من الجسامه لا يلحق بالضرورة ضررا كبيرا والعكس بالعكس. وأيد ذلك النهج المرن والدقيق كما أيد الشروح الواردة في الفقرتين ٨ و ٩ من التعليق التي تذهب إلى القول بأنه لا ينبغي تفسير آثار الفعل غير المشروع على الدولة المتضررة تفسيرا يستبعد اتخاذ تدابير مضادة بشأن انتهاك التزامات ذات حجية تجاه الكافة.

٣٧ - وفي حين أقر بعض الممثلين بأهمية مبدأ التناسب الذي وصف بأنه يمثل ركنا من الأركان الأساسية لمشروع المواد بأسره لأنه يرمي إلى توفير عنصر تنظيمي لإنشاء نظام معقول ومقبول بشأن التدابير المضادة، فقد لاحظوا أن مفهوم التناسب، وإن كان يلقي قبولا واسعا في الفقه القانوني، هو مفهوم صعب التطبيق. ولاحظ أحد الممثلين بوجه خاص أن مفهوم التناسب يخلق الانطباع بوجود قيد جوهري وموضوعي على حرية الدول في اللجوء إلى التدابير المضادة في حين أنه يصعب في واقع الحال تحديد ما إذا كان قد أسئ استعمال هذه الحرية في حالة معينة. وأشار إلى أن العلاقات الدولية المعاصرة بلغت من التعقيد والتشابك حدا يؤدي فيه أي خرق في أحد مجالات العلاقات الدولية إلى اتخاذ تدبير مضاد في مجال آخر مختلف تماما عنه، وأنه يصعب رؤية كيف يمكن الاستناد إلى مفهوم التناسب كمقياس للحكم على قانونية التدبير المضاد. كما أبدت ملاحظة مفادها أن الدول الراغبة في تطبيق التدابير المضادة التي تقع في إطار القانون لا توجد لديها معايير موضوعية يمكن الاستناد إليها لتقرير مبدأ التناسب، وأنه يتحتم على أي محكمة أو لجنة تحكيم بالتالي أن تُقيم آثار انتهاك أو تدبير مضاد ما بعد وقوع الانتهاك أو اللجوء إلى التدبير المضاد.

(١) أشير إلى أن صيغة المادة ١٢ التي اعتمدها لجنة الصياغة (لكنها لم تعتمد لغاية الآن من قبل اللجنة) تزيد ضمنا أنه لا يجب أن تكون الدولة المتضررة خصما وحكما في نفس الوقت ويتعين عليها أن تسمح بتسوية النزاع بالطرق السلمية.

(٢) انظر الحكم في قضية "اتفاق الخدمات الجوية" بين الولايات المتحدة الأمريكية وفرنسا. ٣٨ - وقيل إن اشتراط المادة ١٣ أن يكون التناسب قائما على وجهين - بالقياس إلى جسامته الفعل غير المشروع وبالقياس إلى آثاره على الدولة المتضررة - قد يشير من المشاكل أكثر مما يحل. واقترح الاكتفاء بإيراد اشارة عامة إلى أن التدابير المضادة ينبغي ألا تكون خارج نطاق التناسب مع الفعل غير المشروع دوليا.

٣٩ - وأبديت تعليقات أخرى على المادة ١٣، منها (أ) ملاحظة مفادها أنه ينبغي أن يكون هناك استثناء في حالة انتهاكات حقوق الإنسان والالتزامات ذات الحجية تجاه الكافة، وهما مجالان ينبغي أن تحكمهما، حسبما ما ذكر، أنظمتها الخاصة ولا يمكن وضعهما بشكل تلقائي تحت قانون مسؤولية الدول و (ب) ملاحظة مفادها أن الصيغة السلبية القاطلة إنه "لا يجوز أن يكون... غير متناسب" يمكن أن تؤدي إلى امكانية تصاعد أعمال الرد الانتقامية^(٣).

المادة ١٤ (التدابير المضادة المحظورة)

٤٠ - الوفود التي علقت على هذه المادة رحبت بها بصفة عامة وبالترتيب المتصل بها، وقالت بأن للمادة جذورا راسخة على الصعيدين العملي والنظري. لكن جوانب أخرى من النص أثارت تحفظات.

٤١ - فقد أشير في المقام الأول إلى أن عنوان المادة لا يفي بالغرض لأن ما تناوله المادة في الواقع هو الفعل والسلوك غير المشروع بحكم القانون الذي لا يمكن اعتباره من قبيل التدابير المضادة.

٤٢ - الفقرة الفرعية (أ) اعتبرت جديدة بالاحتفاظ نظرا للطابع المهيمن لحظر استعمال القوة أو التهديد باستعمالها في إطار القواعد القطعية للقانون الدولي، رغم أنه قد لا يكون لها لزوم إذا أردنا الدقة لأن مضمونها يرد بالفعل في الفقرة الفرعية (هـ). ويرى ممثل آخر أن نفس الملاحظة تنطبق على الفقرات الفرعية (ب) و (ج) و (د).

٤٣ - الفقرة الفرعية (ب) أثارت وجهات نظر متباينة. فقد أيدت بعض الوفود الصيغة الحالية إلا فيما يتعلق بالمفهوم الذي تدل عليه عبارة "يرمي إلى" التي يستفاد منها، حسبما ذكر، أن الدولة المطبقة للتدابير القسرية يجب أن يتوفر لديها قصد تعريض السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي لدولة أخرى للخطر؛ في حين أن المهم هو ما إذا كانت التدابير المضادة تشكل خطرا حقيقيا، سواء أكان ذلك هو ما انصرف إليه قصد الدولة المطبقة للتدابير المضادة أو لم يكن.

(٣) ردا على هذه الملاحظة، وجه رئيس اللجنة الانتباه إلى الفقرة (٥) من التعليق على المادة

١٣ التي توضح بجلاء سبب استخدام الصيغة السلبية المرنة في هذه المادة وكيف ربطت بتقرير درجة الجسامة.

٤٤ - ورأت وفود أخرى أن من الضروري التوصل إلى صياغة أكثر دقة على أساس ممارسة الدول ومصالحها، وخصوصا مصالح البلدان النامية، التي لا يسمح لها مركزها بتحمل حتى أدنى درجات الإكراه الاقتصادي والسياسي. وأبديت ملاحظة في هذا السياق مفادها أن من الضروري توضيح المقصود بعبارة "الإكراه البالغ". وأشار كذلك إلى أن الإكراه البالغ الرامي إلى تعريض السلامة الإقليمية أو الاستقلال السياسي

للدولة التي ارتكبت فعلا غير مشروع دوليا للخطر ترقى إلى درجة تدابير "التدخل" وإن ادراج الفكرة التي يركز عليها هذا القيد في الفقرة الفرعية (ب) له ما يبرره بلا شك، غير أن تطبيقه قد ينطوي على صعوبات جمة لا سيما في تحديد الحد الأدنى الذي إن تجاوزه "التدخل" اعتبر عملا يعرض "الاستقلال السياسي" للدولة للخطر. وأبديت ملاحظة أخرى مفادها أن تدابير من النوع المنوه عنه في الفقرة (ب) غير مسموح بها بموجب المادة ١٢ وأنه ليس هناك ما يدعو لإبقاء الفقرة الفرعية اللهم إلا إذا اعتبرت مادة تضع تفسيرا جديدا لكلمة "القوة" الواردة في الفقرة ٤ من المادة ٢ من الميثاق التي دارت حولها مناقشات حامية لفترة طويلة من الزمن.

٤٥ - وبالإشارة إلى الفقرة الفرعية (ج)، أبديت ملاحظة مفادها أنه يجوز للدولة المتضررة، بموجب القانون الدبلوماسي، أن تعلن أن معتمدا دبلوماسيا، هو شخصا غير مرغوب فيه، أو تقطع أو تعلق العلاقات الدبلوماسية، أو تستدعي سفرائها بدون أي تبرير محدد، لكن مسألة حرمة المعتمدين الدبلوماسيين أو القنصليين والمباني والمحفوظات والوثائق الدبلوماسية أو القنصلية هي قاعدة مطلقة لا يمكن السماح بالخروج عليها أبدا. ويعتبر هذا الحد الأدنى من ضمان الحماية أساسيا لكفالة الاتصالات بين الدول أثناء الأزمات وفي أوقات أخرى.

٤٦ - وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (د)، وجّه انتقاد لإيراد اشارة إلى "حقوق الانسان الأساسية" لأنها تترك مجالا كبيرا للظلم. وأُعرب في هذا السياق عن رأي مفاده أن حقوق مواطني الدولة التي اتخذت بحقتها تدابير مضادة في حيازة ملكية في الدولة التي اتخذت التدابير المضادة تنبغي حمايتها بوصفها حقوق إنسان أساسية لأن التدابير المضادة تعتبر أساسا مسألة بين دولتين ذواتي سيادة ولأن أثرها على الأفراد يكون ضئيلا جدا. واعتبر كذلك أن من غير المناسب حظر أي سلوك ينتقص من حقوق الإنسان الأساسية، إذ لا يبين النص أو التعليق عليه أية معايير محددة لتحديد حقوق الإنسان التي يمكن وصفها بأنها أساسية. وفي الاطار ذاته، أثير سؤال عما إذا كان ما تحظره الفقرتان (د) و (هـ) من سلوك يتسم بالدقة الكافية لضمان تطبيقه دون نزاع، على اعتبار أن آلية تسوية المنازعات قد تخضع لاختبارات صارمة بشكل خاص.

٤٧ - وفيما يتعلق بالفقرة الفرعية (هـ) أبديت ملاحظة مفادها أن من المستبعد جدا في معظم الحالات أن الاشارة إلى القواعد القطعية للقانون الدولي العام تفيد في تحديد هذه القواعد، ولذلك ستظل تلك القواعد مسألة تفضيل لا مسألة دليل يستند إلى ممارسة الدولة.

٤٨ - وأبديت تعليقات أخرى، منها (أ) ملاحظة مفادها أنه ينبغي حظر التدابير المضادة صراحة عندما تُلحق آثارا وخيمة كبيرة بالدول الثالثة، وذلك دون الإخلال بحق الدولة المتضررة في اتخاذ تدابير مضادة أخرى؛ (ب) وملاحظة مفادها أنه ينبغي حماية المعاهدات المنشئة للحدود من تطبيق التدابير المضادة عليها واضعين في الأذهان أن هذه المعاهدات تتمتع بحماية قانون المعاهدات من أي تغييرات في الظروف.

٣ - الجزء الثالث من مشروع المواد (تسوية المنازعات)

٤٩ - علق العديد من الوفود بعبارات عامة على استصواب أن تدرج في المشروع أحكام تتعلق بتسوية المنازعات.

٥٠ - وكان الشاغل الأول يتصل بمبدأ حرية اختيار وسائل التسوية السلمية للمنازعات المنصوص عليها في المادة ٣٣ من الميثاق وفي قرارات الجمعية العامة كإعلان مانيلا بشأن تسوية المنازعات بالوسائل السلمية، التي تنص على أن للدول أن تتفق على الوسائل المحددة التي تتلاءم مع ظروف المنازعات وطابعها. وأصر عدة وفود على ضرورة توفر المرونة وفعالية التكاليف. وعلى الرغم من أن أحد الوفود قد سلم بأهمية تسوية المنازعات بالوسائل السلمية، فقد أبدى شكوكا بشأن الجهود الرامية إلى معالجة المنازعات التي تنطوي على مسائل واسعة النطاق ومتشعبة من قبيل المسائل المعروضة للمناقشة في نطاق ضيق من آليات التسوية المحددة سلفا. وأبديت ملاحظة مضادة أن الملاحظات القانونية والوقائية التي تؤدي إلى نشوء المنازعات التي ترتب مسؤولية على الدول تتنوع ويتعذر التنبؤ بها في آن واحد وبالتالي فإن الاتفاق المسبق على أي شكل جامد من أشكال التسوية يعد مسؤولية مستحيلة.

٥١ - ويتعلق الشاغل الثاني بالعلاقة بين آلية تسوية المنازعات التي تدرج في مشروع المواد والآليات الملزمة للأطراف بموجب صكوك دولية أخرى. وذكر أحد الممثلين في هذا الصدد أنه بالنظر للاتجاه الواضح الذي برز مؤخرا نحو زيادة تواتر استخدام آليات تسوية المنازعات المتعددة الأطراف والثنائية، فإن أي آليات تتسم بالشمولية تتقدم بها الدول يجب أن يراعى في فهمها جانب الاعتدال وأن تعطى دورا ثانويا. وأضاف إنه على الرغم من أن للجرأة الفكرية وزنها الكبير، فإن الإفراط في الابتعاد عما استقرت عليه ممارسات الدول من شأنه أن لا يشجع على قبولها من جانب الدول.

٥٢ - ويتصل الشاغل الثالث في ضرورة تنسيق وسائل تسوية المنازعات ومساعدة الذات. واقترح أحد الممثلين في هذا الصدد إدراج حكم يشترط أن تقوم الدول ببذل جهد جدي للتوصل إلى حل تفاوضي حسب مفهوم مشروع المادة (١) من الجزء الثالث قبل اتخاذ أي تدابير مضادة. بيد أنه سلم أن من المحتمل عمليا أن تجري المفاوضات وتدابير مساعدة الذات في آن معا.

٥٣ - وقد حدت الشواغل المذكورة أعلاه بعدد من الممثلين إلى التوصية بأن تدرج في بروتوكول اختياري أي آلية لتسوية المنازعات يمكن أن ينص عليها في مشروع المواد.

٥٤ - وفيما يتعلق بالنظام الذي اقترحته لجنة القانون الدولي، أعرب بعض الممثلين عن الموافقة بوجه عام على المواد من ١ إلى ٧ من الجزء الثالث ومرفقه، بالإضافة إلى التعليقات ذات الصلة. وتم الإعراب عن الارتياح لنطاق تطبيق النظام المقترح، الذي لا يقتصر على شمول المنازعات التي تنطوي على تدابير مضادة، وإنما تشمل كذلك المنازعات المتصلة بتفسير وتطبيق جميع الأحكام الواردة في الجزئين الأول

والثاني من المشروع. وأبديت كذلك ملاحظة مفادها أنه بالنظر إلى أن العيوب التي يتسم بها المجتمع الدولي المعاصر، الذي لم ينجح بعد في إقامة نظام مركزي فعال لإنفاذ القوانين، قد اضطرت لجنة القانون الدولي إلى قبول استخدام التدابير المضادة، فإن النظام المقترح يميز بوضوح بين التحكيم الإلزامي الذي يبدأ عندما يطلبه أحد الأطراف الذي اتخذت ضده تدابير مضادة، والتحكيم الاختياري الذي يكون متاحا في الحالات الأخرى. ويعالج هذا الجانب بتفصيل أكبر في سياق المادة ٥ (انظر الفقرات من ٦٢ إلى ٦٥ أدناه).

٥٥ - وأعرب ممثلون آخرون عن شكوكهم إزاء الآلية التي تتوخاها لجنة القانون الدولي، التي وصفها أحدهم بأنها بمثابة نظام حصري وقائم بذاته من شأنه أن يجعل الحاجة إلى أي آلية أخرى نافلة، يقترب بكل أسف من هيكل مصطنع لا يحتمل أن يستقيم بذاته. كما وصف النظام المقترح بأنه صارم إلى حد مفرط ويتعارض مع مبدأ حرية اختيار إجراءات التسوية، المقبول على نطاق واسع. وأبديت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أن الإجراء الإلزامي للتسوية من طرف ثالث لن يكون بديلا واقعيًا ومقبولا في حال عدم وجود مبادئ القانون الدولي المعترف بها عالميا وغياب المحافل الموضوعية والحيادية: ونظرا لنظام الجزاءات اللامركزي في المجتمع العالمي المعاصر، فإن مساوئ أي نظام للولاية القضائية لا يكون مقبولا بصورة إرادية وطوعية تظهر بوضوح. وعلاوة على ذلك فإن من غير المرجح أن تكون أي تسوية للنزاع صالحة أو دائمة إذا كان هناك تصور بأنها تسوية مفروضة.

٥٦ - وبالرغم من أن مجموعة ثالثة من الممثلين لم تعترض على النظام المقترح، فقد تساءلت عما إذا كان ينبغي بمتطلبات المشروع. ولاحظ أحدهم أن النهج المرن والرضائي الذي اعتمده لجنة القانون الدولي يتسم بعييبين رئيسيين: أولا، أن عددا كبيرا من الأحكام الموضوعية للمشروع غير دقيق بالضرورة ولذلك فإنها عرضة لتفسيرات مختلفة ومن غير المنطقي تركها على حالها دون تعريف إجراءات تسوية المنازعات؛ ثانيا، على الرغم من أن الأحكام المتعلقة بإنفاذ القرار بطرف ثالث هي أحكام معقولة لأن هناك في أي نزاع طرف أقوى وطرف أضعف، إلا أنها تبدو مع ذلك غاية في التعقيد. كما تم الإعراب عن القلق من أن توحي نظام أقل صرامة بالنسبة للحالات التي لم تطبق فيها تدابير مضادة يعتبر بمثابة دعوة للدول المتضررة إلى اللجوء إلى التدابير المضادة لكي تستفيد بصورة أفضل من إجراء تسوية المنازعات المتوخى لذلك الاحتمال - وهي نتيجة مؤسفة للغاية إذا روعي أن التدابير المضادة هي من أشكال مساعدة الذات التي تعتبر ضارة بحكم طبيعتها بتطوير القانون الدولي إلى نظام مركزي، وتسمح بإساءة الاستعمال نظرا للفروق في القوة فيما بين الدول.

٥٧ - وفيما يتعلق بالمادة ١ من الجزء الثالث، أبديت ملاحظة مفادها أن السمة الأساسية لحكم المادة تتمثل في أنه يتيح للأطراف فرصة إيجاد حل لخلافاتهم بطريقة ودية من خلال مفاوضات إلزامية قبل اللجوء إلى أشكال أكثر صرامة لتسوية المنازعات.

٥٨ - وفيما يتعلق بالمادة ٢، أشير إلى أن الحكم الذي يجيز لأي طرف ثالث أن يبذل مساعيه الحميدة أو أن يعرض وساطته، ولو لم يطلب منه ذلك، ليس حكما شاذا عن المألوف ويجب ألا يعتبر تدخلا لا مبرر له، وأن كثيرا من المنازعات التي كان يمكن، لولا ذلك، أن تتصاعد إلى درجة الصراعات تمت تسويتها بهذه الطريقة. واعتبر أن النص المقترح قد صيغ بدقة لكي يكون مدعاة للموضوعية مع الموازنة بين مصالح الطرف الثالث ومصالح الدول المشتركة في النزاع. بيد أنه أثير سؤال عن سبب قصر إمكانية بذل المساعي الحميدة أو عرض الوساطة على الدول الأطراف في الاتفاقية المقبلة بدلا من توسيع نطاقها لتشمل جميع أعضاء المجتمع الدولي.

٥٩ - وأعرب العديد من الوفود عن تأييدهم للمادة ٣، التي تنص على اللجوء الإلزامي إلى التوفيق. ولوحظ أن التوفيق لا يصدر عنه قرار ملزم إلا أنه يمكن أن يوضح المسائل وأن يوجد أسسا للتسوية. ومن جهة أخرى تم الإعراب عن القلق من أن لجنة التوفيق التي تعمل بأسلوب لجنة تحقيق بدلا من مجلس توفيق، لا تمثل أفضل السبل لتسوية المنازعات، وأنه نظرا للدور الحرج الذي يفترض في لجنة التوفيق يصبح التحكيم حتميا تقريبا. وكان من رأي أحد الوفود أن المادة المقترحة لا تفي بالغرض. واقترح أن يستكمل التوفيق بإجراء قضائي يمكن اللجوء إليه بصورة انفرادية وتكون نتائجه ملزمة. وعلى الرغم من أنه أعرب عن تأييده لفكرة تخويل الأطراف خيار التخلي عن التوفيق واللجوء مباشرة إلى إجراء التحكيم، فقد كان من رأيه أن فترة الثلاثة أشهر ينبغي تمديدها إلى ستة أشهر.

٦٠ - وبخصوص المادة ٤، تم الإعراب عن رأي مفاده أن فترة الثلاثة أشهر لتقديم تقرير لجنة التوفيق غير واقعية ولعله يكفي أن تقوم لجنة التوفيق بتحديد إجراءاتها بنفسها، على أن يكون الأطراف ملزمين بالتعاون معها.

٦١ - ووصف القرار القاضي بالجمع بين التوفيق وتقصي الحقائق بأنه في جانب الصواب لأن الفصل بين المهمتين قد يؤدي إلى تأخير التسوية النهائية للنزاع. ومن جهة أخرى فقد اعتبرت الأحكام ذات الصلة بتقصي الحقائق أحكاما غير ملائمة نظرا لأنها لم تتطرق إلا إلى تقصي الحقائق داخل إقليم بلد واحد وتقتصر عن تحديد الصيغ الأخرى المتوفرة. وعلاوة على ذلك فقد تم الإعراب عن القلق لأن التعليق على تلك المادة لا يذكر شيئا عن المبدأ القاضي بأن على الدولة المستقبلة أن تعطي موافقتها على بعثات تقصي الحقائق. وأبدت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أنه بالرغم من أن الدول لا ترفض بعثات تقصي الحقائق إلا استنادا إلى أسباب استثنائية، فإنه ينبغي طلب الموافقة نظرا لأن النزاع لا يمكن أن يسوى بإجراء تحقيق على غير إرادة الدولة.

٦٢ - وقد أدى التمييز الوارد في المادة ٥ بين التحكيم الاختياري، (بالنسبة للحالات التي تمت معالجتها في الفقرة ١ من المادة) والتحكيم الإلزامي (بالنسبة للحالات التي تعالجها المادة ٢) إلى إثارة ثلاثة أنواع من ردود الفعل. فبعض الوفود أعرب عن استعداده للموافقة عليه، وأشار البعض إلى أنهم يفضلون التحكيم الإلزامي كذلك في الحالات المشار إليها في الفقرة ١. وتم الإعراب في هذا الصدد عن رأي مفاده أنه

ينبغي توسيع نطاق التحكيم الإلزامي بحيث يشمل جميع المنازعات المتعلقة بتفسير أو تطبيق مشاريع المواد، وأنه ليس هناك سبب لاقتصار الحكم على الحالات التي تكون الدولة التي ارتكبت الفعل غير المشروع قد تعرضت لتدابير مضادة.

٦٣ - وأبدى ممثلون آخرون شكوكهم إزاء التمييز الوارد في المادة ٥. وعلى الرغم من أن أحدهم أعرب عن تعاطفه مع فكرة إنشاء التزام جديد بحل المنازعات تلتزم به الدول الأطراف فيما يتعلق بالمنازعات التي تنشأ بعد اتخاذ التدابير المضادة، فقد اعتبر أن من المشكوك فيه أن تكون الدول مستعدة لقبول هذا النظام الإلزامي. وفي حين أعرب ممثل آخر عن موافقته على أن من المهم في الحالات التي يتخذ فيها طرف من الأطراف تدابير مضادة أن يسعى الأطراف إلى التوصل إلى تسوية سلمية مع مراعاة أن عجزهم في السابق عن السعي إليها ربما كان جزءاً من التبرير القانوني للتدابير المضادة، فقد أكد أن اتساع دائرة المنازعات المحتملة يستلزم من الأطراف التحلي بالمرونة في وضع آليات لتسوية النزاع ملائمة للظروف المعينة.

٦٤ - إلا أن ممثلين آخرين اعتبروا أن التمييز الوارد في المادة ٥ اعتباطي وغير كاف. وأشار أحدهم إلى ما يلي (أ) أن محاكم التحكيم كانت دائماً تقوم على أساس اتفاق بين الأطراف المعنية؛ (ب) أن المنازعات بشأن التدابير المضادة يمكن أن تتفاقم بسهولة وتتحول إلى نزاعات دبلوماسية كبيرة؛ (ج) من غير الواضح ما إذا كان آخر اقتراح بهذا الشأن مماثلاً أو غير مماثل لأحكام المادة ٦٦ (أ) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات؛ (د) أن هذه الطريقة في تسوية المنازعات سيعاب عليها أنها تخل بحرية اختيار وسائل فض المنازعات، مما قد يتعذر معه قبول الباب الثالث على نطاق واسع.

٦٥ - وشملت التعليقات التي أبديت على المادة ٥ ما يلي: (أ) ملاحظة مفادها أنه كان بالإمكان أن تخول الولاية الإجبارية لمحكمة العدل الدولية بدلاً من هيئة التحكيم؛ (ب) ملاحظة مفادها أنه ينبغي أن توضح الفقرة ١ بدقة الحكم المقترح في المادة ٣، أي جواز لجوء الأطراف، بناء على اتفاق مشترك، إلى التحكيم دون المرور بالتوفيق؛ (ج) ملاحظة مفادها أنه بدلاً من أن يفرض على الأطراف فترة تسوية مدتها ستة أشهر بعد تقديم تقرير لجنة التوفيق، ينبغي أن ينص على أنه لا يجوز البدء في إجراءات التحكيم إلا بعد انقضاء الفترة التي يجيب فيها الأطراف على التوصيات الواردة في التقرير، وهي فترة تحددها لجنة التوفيق وفقاً للفقرة ٤ من المادة ٤؛ (د) ملاحظة مفادها أن اقتصار الحق في طلب تدخل هيئة تحكيم بصورة منفردة على الدولة التي اتخذت ضدها تدابير مضادة - وهي عادة الدولة الجانية - قد يجد مبرره في أن الدول القوية هي التي تتخذ عادة التدابير المضادة ولكنه لا يؤدي إلى توليد الأثر الرادع المرجو لدى هذه الدول - الأمر الذي يشير إلى وجوب منح الطرفين فرصة متكافئة لعرض النزاع على هيئة التحكيم.

٦٦ - وفيما يتعلق بالمادة ٦، المتعلقة باختصاصات هيئة التحكيم، اقترح أحد الممثلين أن تحسب فترة الستة أشهر ابتداءً من تاريخ استكمال الأطراف للإجراءات الشفوية وليس من تاريخ استكمال مرافعاتها وعروضها الكتابية والشفوية. ثم اقترح حذف الفقرة ٢ ما دام الحق الذي تخوله للمحكمة في تحديد وقائع

الدعوى ينشأ عن الحق المخول بموجب الفقرة ١ في أن تفصل "بقرار ملزم في أي مسائل متعلقة بالوقائع أو بالقانون قد تكون محل نزاع".

٦٧ - وأثارت المادة ٧ تحفظات. إذ تم الإعراب عن القلق من أنها تخول محكمة العدل الدولية سلطة الإبطال: واعتبر أن عبارة "صحة قرار التحكيم" تفتقر إلى الدقة إلى حد كبير وتم الإعراب عن تأييد الاقتراح المقدم في اللجنة الرامي إلى أن تدرج في المادة أسباب البطلان المشار إليها في القواعد النموذجية المتعلقة بإجراءات التحكيم. كما أبديت ملاحظة مفادها أن المادة ٧ تتضمن تناقضا ظاهريا فيما يتعلق بكون نظام الولاية القضائية الذي تنص عليه اختياريا من حيث المبدأ في حين أن إجراء البت في صحة استنتاجاتها العملية ملزم. وذكر أن ذلك يشير إلى استصواب إنشاء إجراء ملزم عموما للتحكيم لذلك الغرض. وأثير سؤال كذلك عن سبب عدم النص في المادة على تفسير أحكام هيئة التحكيم وإعادة النظر فيها.

٤ - التقرير السابع للمقرر الخاص

(أ) مفهوم "جرائم الدولة" على النحو المنصوص عليه في المادة ١٩ من الجزء الأول من مشاريع المواد ٦٨ - أشارت بعض الوفود إلى أنها تواجه صعوبات جدية فيما يتعلق بالمسؤولية عما يسمى "الجرائم" الدولية وأبدت معارضتها للاحتفاظ في مشاريع المواد بمفهوم يرون أنه ثبت قصوره، ولم يحظ بموافقة الدول بشكل عام، وسبب انقسامها في صفوف اللجنة وخلف في أعقابه مشاكل لا تحصى. وترى هذه الوفود أن مفهوم جريمة الدولة لا يقر بتعدد الصياغات والحالات التي يتعين فيها على المجتمع الدولي أن يصف سلوك الدول ويرد عليه. وأبدت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أن التفريق المطلق الذي يحاول البعض فرضه بين الجرائم والجنح تفريق زائف، من حيث أن هناك كلا متصلا يمتد من المخالفات البسيطة إلى أشد المخالفات جسامة.

٦٩ - وأعربت وفود أخرى عن تأييدها من حيث المبدأ لمفهوم الجرائم الدولية على النحو المنصوص عليه في المادة ١٩ من الجزء الأول من مشروع المواد، التي لم تقتصر على إدخال المفهوم، وإنما حددت أيضا فئات الجرائم الدولية وميزت بين الجنائيات والجنح بالاستناد إلى خطورة نتائج الفعل المعني ومدى الضرر المادي والقانوني والمعنوي اللاحق بالدول الأخرى وترى هذه الوفود أن بالإمكان إجراء تمييز واضح بين الجرائم والجنح التي ترتكبها الدول. وكما أشير إليه في الفقرة ٢٥٤ من التقرير، فإنه يتعذر وضع أي انتهاك لبند يتعلق بتعرفة جمركية دولية على نفس مستوى جريمة إبادة الأجناس أو احتلال إقليم أي دولة من جانب دولة أخرى، وإن سوسولوجية العلاقات الدولية تسمح بالحديث عن فئتين رئيسيتين من انتهاكات القانون الدولي.

٧٠ - وعلق عدد من الممثلين على مسألة المعايير التي يمكن على أساسها التمييز بين الفئتين من الأفعال غير المشروعة دوليا.

٧١ - ويرى بعض الوفود، أن الفرق الأساسي بين الجنح الدولية والجنائيات الدولية هو أنه إذا كانت الجنحة مجرد فعل عادي غير مشروع، فإن الجنائية تتمثل في انتهاك التزامات يعتبرها المجتمع الدولي التزامات أساسية. وأشار بعض الممثلين في هذا الصدد إلى أن مجرد خرق قواعد غير هامة يستدعي الرد من جانب الدولة المتضررة وحدها، في حين أن الانتهاكات الخطيرة والصارخة للقواعد الهامة تثير قلقاً في المجتمع الدولي برمته، وذكر أنه لا بد أن يتماشى القانون الدولي مع هذا التمييز الذي يقيمه المجتمع الدولي وأن يربط الجنائيات الدولية بنتائج خاصة من قبيل دعوى الحسبة. وعلى غرار ذلك، ذكر ممثل آخر أنه لكي يصنف الفعل غير المشروع دولياً كجنائية بموجب المادة ١٩، فإنه يجب أن ينتهك قواعد "ذات حجية تجاه كافة" وربما "قواعد أمرة"، وأن يلحق الضرر بجميع الدول؛ ويبرر طلباً عاماً بالكف/الجبر؛ ويبرر رد فعل عام من جانب الدول. وعلاوة على ذلك تم الإعراب عن القلق من أن عدم اعتبار الأفعال غير المشروعة التي تهدد المصالح الأساسية للمجتمع الدولي بوصفها قابلة للتمييز عن الأفعال غير المشروعة "العادية" فإن هذا يعد بمثابة اعتراف بأن مفهوم المصالح الأساسية للمجتمع الدولي ليس مفهوماً قانونياً بل هو بحكم طبيعته مفهوم سياسي.

٧٢ - واعتبر ممثلون آخرون أن الحجة القائلة بأن الجريمة تختلف عن الجنحة من حيث أنها تشكل انتهاكات لالتزام دولي له ضرورته الجوهرية لحماية مصالح المجتمع الدولي حجة لا تقوم على أساس. وأبدت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أن الالتزامات الدولية وإن كان يمكن تحديدها من حيث المبدأ، فليس هناك جهة واضحة تملك تقرير أن تلك الالتزامات لها طابع جوهري، ولا سيما بالنسبة للمجتمع الدولي، وهو مفهوم لئن كان يصدق على واقع سياسي فإنه من الناحية القانونية كيافاً مبهم. وعلى غرار ذلك، أشير إلى عدم وجود قواعد أساسية في النظام العالمي الراهن لتحديد الانتهاكات، ولا توجد مؤسسات لاتخاذ قرارات موضوعية ومحيدة بشأن الأفعال الجسيمة غير المشروعة أو الجرائم، وإلى أنه يصعب تعريف ما نعيه بالقاعدة الأساسية التي تصون مصالح المجتمع الدولي بدقة. كما أثيرت نقطة مفادها أنه لا يمكن المساواة بين الجنائية الدولية وبين انتهاك التزام "ذات حجية تجاه كافة" أو التزام ناشئ عن "القواعد الأمرة"، لأن مفهوم الأول أوسع، أما المفهوم الثاني، وإن أمكن أن يكون أوسع أيضاً، فقد يؤدي إلى تفاقم مشكلة التحديد بدلاً من حلها. ويرى الممثلون المعنيون أن مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة يجب أن تقتصر على الجنح، أي على انتهاكات القانون الدولي التي لا تؤثر جسامتها في مصالح الإنسانية.

٧٣ - وقد كشفت المناقشة عن وجود تضارب في الآراء فيما يتعلق بالأساس القانوني لمفهوم الجريمة في القانون الدولي المعاصر. ويرى بعض الوفود أن الجنائيات الدولية لا تشكل جزءاً من القانون الدولي الوضعي ولا تلتقى إلا دعماً ضئيلاً في الممارسة المعاصرة للدول. وشدد أحد الممثلين على أنه على صعيد الممارسة الدولية، فإن محكمتي نورنبرغ وطوكيو العسكريتين قامتتا بمحاكمة أفراد وقعت عليهم، كزعماء دول، مسؤولية التخطيط لجرائم وارتكابها ضد سلام البشرية وأمنها وبالتالي، فإن الفرد وليس الدولة هو الذي يجب أن تقع على كاهله المسؤولية الجنائية، وإن كان ينبغي أن لا تكون دولته بمنأى عن المسؤولية عن دفع تعويضات عن الأضرار الناجمة. وهو يرى، أن هذه الاعتبارات تنطبق أيضاً على المحكمتين الدوليتين اللتين أنشئتتا فيما يتعلق بيوغوسلافيا السابقة ورواندا، وعلى مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم

البشرية وأمنها ومشروع النظام الأساسي لمحكمة جنائية دولية. وكان من رأي ممثل آخر أنه يصعب التوفيق بين مفهوم الجريمة وبعض مبادئ القانون الدولي الأساسية مثل مبدأ المساواة في السيادة بين الدول، وأنه يؤدي إلى الارتباك بسبب دلالات القانوني الجنائي والآثار الأخلاقية، التي تؤدي إلى تشويه القصد من مشاريع المواد، أي التعويض بدلا من العقاب. وأشار ممثل ثالث إلى أنه باستثناء الحرب في الخليج والنتائج التي خلص إليها مجلس الأمن في قراره ٦٨٧ (١٩٩١)، فإن الدول لم تعزز آراءها فيما يتعلق بالمسؤولية الجنائية الدولية عن طريق تحريك النتائج الموضوعية أو الإجرائية المترتبة على ارتكاب دولة ما لجريمة في حالات تستدعي ردا من جانب المجتمع الدولي.

٧٤ - وكان من رأي ممثلين آخرين أن التمييز بين الجرائم الدولية والجنح الدولية يستند إلى ميثاق الأمم المتحدة، الذي قرر في فصله السابع نظاما خاصا لمعالجة انتهاك الالتزام بعدم اللجوء إلى استعمال القوة، وهو التزام تميزه جسامته عن سائر الالتزامات الدولية. كما لوحظ أنه يمكن الوقوف على هذا التمييز من ممارسة محكمة العدل الدولية، وعلى وجه التحديد في قرارها الصادر عام ١٩٧٠ بشأن قضية "Barcelona Traction" وفي قرارها الصادر في عام ١٩٨٦ بشأن الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها. وعلى حد تعبير أحد الممثلين، فإن مفهوم "القواعد الآمرة" وحكم محكمة العدل الدولية في قضية "Barcelona Traction" قد أقاما ازدواجية جديدة نجمت عنها نظم مختلفة من نظم المسؤولية وأدت بالتالي إلى تزايد مستوى المسؤولية عندما يتعلق الأمر بجنايات تعزى إلى الدول.

(ب) مسألة العلاقة بين مسؤولية الدول عن الجرائم والمسؤولية الجنائية للأفراد بموجب المدونة المقبلة للجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها

٧٥ - طرح سؤال بشأن ما إذا كانت الجنايات المشمولة بالمدونة هي نفس الجنايات التي تعتبرها لجنة القانون الدولي جنايات عند مناقشتها لمسؤولية الدول، وما إذا كانت الجنايات الوحيدة التي ترتب مسؤولية دولية مشددة هي الجنايات الواردة في المدونة. وتم الإعراب في هذا الصدد عن رأي مفاده أن جميع الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها تعتبر جرائم بموجب القانون الدولي وتستتبع المسؤولية الجنائية لمرتكبيها ومسؤولية الدول كذلك. وأبدت كذلك ملاحظة مفادها أن إدراج نوع محدد من السلوك ضمن نطاق "السبب المادي" من المدونة لا يعني أن المسؤولية الجنائية على الصعيد الدولي ليست سوى مسؤولية فردية، ما دام مشروع المدونة بصيغته التي أقرت في القراءة الأولى ينص على أن مقاضاة فرد من الأفراد لا يعفي الدولة من المسؤولية.

(ج) مسألة عزو المسؤولية الجنائية للدول

٧٦ - حذر بعض الممثلين من نقل مفهوم الجريمة إلى عالم مسؤولية الدول ومحاولة عزو الجرائم إلى الدول. وأشار في هذا الصدد إلى المبدأ القائل إن "المجتمعات لا يمكن أن ترتكب جرائم". وأشار إلى أن العدالة الجنائية يفترض فيها مسبقا وجود مشروع له سلطة تحديد الجرائم وتقرير العقوبات المناسبة، وأنه لا توجد على الصعيد الدولي سلطات مخولة بأن تنسب المسؤولية الجنائية إلى الدول أو بأن تفرض عليها احترام التشريع الجنائي الذي قد يكون منطبقا عليها. كما تم توجيه الانتباه إلى الصعوبات الهائلة التي يمكن

أن تنشأ إذا تم النص على أن الدولة التي تعتبر مسؤولة عن الجنحة الدولية ليس عليها إلا أن تقوم بالتعويض عن الضرر الحاصل، في حين أن الدولة المسؤولة عن ارتكاب جريمة دولية تتعرض للعقوبة. وأبدت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أنه حتى ولو كان من المقبول أن الدولة التي ترتكب جريمة تتحمل المسؤولية الجنائية، فإنه ينبغي أن تكون العقوبات منسجمة مع طابع الكيان الجماعي الذي يعرف باسم الدولة: وليس من المقبول أن تهدد عواقب الجريمة سلامة الدولة التي ارتكبت الجريمة أو استقلالها السياسي. وطرحت حجة أخرى مفادها أن من شأن توجيه الاتهام إلى دولة من الدول أن يفضي إلى إنزال العقاب بشعب بأكمله. وتعتبر الدولة على حد قول أحد الممثلين من وجهة نظر القانون الدولي، كيانا اعتباريا تجريديا يتألف من إقليم وشعب ومجموعة من المؤسسات، رغم أن له وجودا بالمعنى القانوني والسياسي على الصعيد الدولي، فمن حيث الجوهر لا يمكن قانونا وصفه بالصلاح أو الفساد، بالبراءة أو الذنب. وبالنسبة للممثل نفسه، فإنه ينبغي التخلي عن استعمال مصطلح "الجريمة" بسبب ما له من دلالات تتعلق بالقانون الجنائي.

٧٧ - وكان من رأي ممثلين آخرين أن المسؤولية الجنائية لا يمكن قصرها على الأفراد. وشدد أحدهم على أن المنظمات، بما فيها الحكومات، التي تشترك في أنشطة إجرامية، تشمل بالإضافة إلى الفاعلين المباشرين العديد من الأفراد الآخرين الذين أسهموا بطريقة غير مباشرة في ارتكاب الجرائم. وكان من رأيه أنه يجب معاقبة هذه المنظمات والوكالات الإجرامية وحلها، وينبغي على الدول التعويض على ضحاياها. وهذا لا يعني في رأيه، معاقبة الأمة بأسرها التي تنتمي هذه المنظمات أو الوكالات إليها. واعتبر أنه ليس هناك أي سبب وجيه لإعادة فتح باب المناقشة بشأن ملاءمة استخدام مصطلح "جناية" فيما يتعلق بالدول، باعتبار أن لجنة القانون الدولي قبلت اعتبار العدوان جريمة في مناقشتها لمشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها نظرا لأن تعريف العدوان المرفق بقرار الجمعية العامة ٣٣١٤ (د - ٢٩) يشير في مادته الأولى إلى أن الدول تعتبر في عداد المرتكبين المحتملين لجريمة العدوان التي لا ريب فيها بمقتضى القانون الدولي^(٤). وأضاف أن الفقه والأحكام القضائية الأساسية يؤكدان أن الجرائم لا يرتكبها الأفراد فقط بل يمكن أن ترتكبها المنظمات والدول أيضا. ويرى أن لهذا المفهوم جذورا عميقة في القانون الدولي المعاصر، على النحو الذي تؤكدته الاتفاقية الدولية لمنع جريمة إبادة الأجناس والمعاقبة عليها لعام ١٩٤٨، ومتى صار مقبولا أن الدولة يمكن أن ترتكب جرائم أصبح من اللازم تطبيق العديد من المبادئ العامة للقانون الجنائي على الجرائم التي ترتكبها الدول. وأعرب ممثل آخر عن معارضته للدعاء بأن من المستحيل نقل مفهوم المسؤولية الجنائية من القانون الداخلي إلى القانون الدولي. فبعد أن ذكر أن المبدأ الأساسي "لا يمكن للمجتمع أن يرتكب جرائم" ينطبق في المجتمعات الوطنية التي تعترف بالمسؤولية الجنائية للأشخاص الاعتباريين

(٤) وذكر كذلك في معرض تأييده لعبارة "جناية" - أنها مستخدمة منذ زمن بعيد في اللغة

القانونية، وتنطوي على مفهوم سلبي وتدخل عنصرا أخلاقيا في المجال القانوني.

لكنه لا ينطبق في القانون الدولي، لاحظ أن مسألة ما إذا كان التمييز بين المسؤولية المدنية والجنائية هو تمييز ثنائي أو نسبي خارجة عن الموضوع، مضيئا أن المسؤولية الدولية عن الانتهاكات الخطيرة لا يمكن التحلل منها بمجرد الجبر أو دفع تعويضات مالية، على النحو الذي توضحه جريمة إبادة الأجناس، وأن وجود

عنصر عقابي يعتبر جزءاً من مفهوم العدالة هو عنصر تصحيحي. وأشار في معرض تأييد هذا الموقف، إلى أن المادتين ٣ و ٥ من مشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها بصيغته التي اعتمدت في القراءة الأولى ينص على المسؤولية الجنائية للفرد دون الإخلال بالمسؤولية الدولية للدولة. وبالإشارة إلى الحجة القائلة إن تجريم الدول يمكن أن يفضي إلى معاقبة شعوب بأكملها، فقد أبدت ملاحظة مفادها أن اقتران هذا التجريم بوضع أحكام ترمي إلى تجنيب سكان الدولة المعنية المشقة البالغة هو الذي يكفل حماية السكان بطريقة أفضل من ترك المسألة بأكملها دون تنظيم والسماح فعليا بمعاقبة السكان تحت ستار التعويض أو ضمانات عدم التكرار. وأشار، على غرار ذلك، إلى أن الدول في إطار نظام صون السلام والأمن الدوليين، تخضع حالياً لعواقب لها ما لعواقب الجرائم المتوخاة في مشروع المواد من آثار أو حتى تتجاوزها، وأن من المفيد الأخذ بقواعد موضوعية لتجنيب سكان الدول الجانية عواقب التجاوزات التي يمكن أن تحدث من جراء عدم التنظيم أو الذرائع السياسية.

(د) عواقب الأفعال غير المشروعة دولياً التي توصف بأنها جنائيات في المادة ١٩ من الباب الأول من

مشروع المواد

٧٨ - أكدت وفود عديدة أن التمييز بين الجنائيات والجناح يفترض مسبقاً وجود نظامين قانونيين مختلفين يحكمان عواقب فئتي الأفعال غير المشروعة دولياً. ورأت بعض الوفود، تمشياً مع مواقف كل منها إزاء مفهوم جنائية الدول، أنه في الإمكان إنشاء هذين النظامين المختلفين، في حين عارضت وفود أخرى في ذلك. وثمة وجهة نظر أيضاً تقول بأنه في حين أن تقسيم الأفعال غير المشروعة دولياً إلى جناح وجنايات هو عمل سليم، فإنه يمكن أن يترتب عليه نتائج مزعجة من ناحية عواقب كل فئة من فئتي الأفعال غير المشروعة. وأعرب عن القلق في هذا الصدد من أن الانتهاكات الخطيرة التي لا يمكن وصفها بأنها جنائيات لن يترتب عليها عواقب تتناسب مع خطورتها، وأنه إذا ما جعلت عواقب الجنائيات مختلفة اختلافاً جذرياً عن عواقب الجناح، كان مجال العمل ضئيلاً للقيام، عن طريق تقييم قضائي، بضبط قانون مسؤولية الدول فيما يتعلق بالجناح، التي تشكل الأكثرية الساحقة من الحالات التي ترتكب فيها أفعال غير مشروعة دولياً.

٧٩ - وفيما يتعلق بالعواقب الموضوعية، وافق بعض الممثلين على النهج الذي اقترحه المقرر الخاص المتمثل في تقرير مسؤولية جسيمة في حالة الجنائيات والتمييز بين العواقب الخاصة المستندة إلى أحكام المواد من ٦ حتى ١٤ من الباب الثاني (فيما يتعلق بالجناح) والعواقب التكميلية التي تكون على شكل عواقب جديدة. وقد علق أحد هؤلاء الممثلين مع بعض التفصيل على اقتراحات المقرر الخاص؛ فذكر أنه وإن كان يوافق على وجهة النظر القائلة بأن الالتزام بالكف عن الفعل في حالة الجنائية هو مثيل للالتزام بالكف في حالة الجنحة الناجمة عن عدم القيام بالالتزامات ذات الحجية تجاه الكافة، فإنه ينبغي النظر بشكل أكثر تعمقاً في مسألة ما إذا كانت المادتان ٧ و ٨ من الباب الثاني تنطبقان على الجنائيات أم لا، لأنه من غير الواضح ما إذا كان في وسع الدولة المتضررة، في حالة انتهاك قاعدة ملزمة من قواعد القانون الدولي، الاختيار بحرية بين التعويض والانتصاف عيناً؛ بل إن حرية الاختيار قد لا تنسجم مع الحظر المفروض بموجب اتفاق بين الدول على الخروج على قاعدة ملزمة، وإذا كان الحال كذلك، كان لا بد من الاستنتاج

بأن التعويض لا يجوز إلا عندما يكون الانتصاف مستحيلا ماديا. كما أعرب الممثل ذاته عن مشاطرته وجهة نظر المقرر الخاص القاثة بأن المادة ٧ (ج) و (د) من الباب الثاني ينبغي ألا تطبق في حالة الجنايات. ولاحظ أيضا في هذا الصدد أن الطرف المتضرر عند ارتكاب جنایات الدولة هو المجتمع الدولي ككل، ولذلك يجب ألا يخضع الانتصاف إلى قيود أكثر من القيود الضرورية للحفاظ على وجود الدولة المذنبه وتلبية حاجات السكان الحيوية. وأعرب كذلك عن التأييد لوجهة نظر المقرر الخاص التي تقول بفرض حدود على التعويضات المطلوبة من الدولة التي ارتكبت الجريمة. فقد حذر ممثلون كثيرون في هذا الصدد من التجاوز الذي لا مبرر له لقواعد ومبادئ القانون الدولي المتعلقة بحماية سيادة الدولة المذنبه واستقلالها واستقرارها، وأصروا على الحاجة إلى مراعاة، "حاجات السكان الأساسية"، وهي عبارة تستدعي مزيدا من التوضيح، كما ذكر.

٨٠ - بيد أن اقتراحات المقرر الخاص بشأن العواقب الموضوعية للجنايات أثارت بعض التحفظات. فقد أبديت ملاحظة مفادها أنه على الرغم من أن إزالة عنصر الإجحاف المفرط هي بمثابة عنصر جدير بالترحاب، فإن الفروق بين آثار الجرح و آثار الجرائم الموضوعية المقترحة هي جد ضئيلة لأنه لن يفرض إلا التزام جديد واحد على الدولة التي ترتكب جريمة دولية، وهو الالتزام بعدم الاعتراض على إيضاد بعثات إلى أراضيها بغرض التحقق من الانصياع للالتزام الكف والتعويض. كما أبديت ملاحظة مفادها أن العواقب التي من نوع نزع السلاح وتفكيك الصناعات الحربية لا تكون مناسبة إلا في حالة جريمة العدوان و، فضلا عن ذلك، كجزء من التزامات يفرضها المنتصر على المغلوب أو تُفرض بموجب آلية للعقوبات منشأة بموجب الفصل السابع من الميثاق، وهي التزامات لا يمكن إعمالها كالتزامات تُنفذ ذاتيا بموجب القانون الدولي.

٨١ - وفيما يتعلق بالفقرة ١ من مشروع المادة ١٨، على النحو المقترح من المقرر الخاص، سئل عن السبب الذي يدعو إلى قصر الالتزامين المنصوص عليهما في الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) (أي الالتزام بالاحجام عن الاعتراف بقانونية أو شرعية الموقف الناجم عن الجريمة الدولية والالتزام بالاحجام عن أي عمل أو إسقاط من شأنه مساعدة الدولة المذنبه في تكريس الموقف المذكور) على الجنايات. كما انتقدت الفقرة الفرعية (و) لأنها، بقدر ما هي ملزمة شكلا ("تشارك جميع الدول")، فإن اعتمادها سيكون بمثابة تعديل ضمني لللكوك المؤسسة للمنظمات الدولية المعنية. أما بالنسبة للفقرة ٢ من المادة ١٨، فإن فكرة فرض التزام على الدول بقبول بعثات تقصي الحقائق ضمن أراضيها قد أثارت بعض الاعتراضات.

٨٢ - وفيما يتعلق بعواقب الإجراءات للجنايات، فقد قدمت بضعة تعليقات، منها: (أ) الملاحظة بأنه طالما أن جميع الجرائم تؤثر على مجتمع الدول إلى حد كبير أو صغير، فإن مبدأ التناسب ينبغي أن تطبقه كل دولة على حدة؛ (ب) والملاحظة بأن التدابير المضادة المتخذة ضد الدولة المسؤولة عن الجناية ينبغي ألا تتخذ طابع العقاب؛ (ج) والملاحظة بأن الفقرتين الفرعيتين (أ) و (ب) من المادة ١٤ زائدتان في حالة الجنايات، لأن ممارسة حق الدفاع عن النفس والتدابير التي يتخذها مجلس الأمن لا تشكلان تدابير مضادة.

٨٣ - وفيما يتعلق بمجموعة الدول التي يحق لها المطالبة بالكف/التعويض والتي تقوم في نهاية الأمر باتخاذ تدابير مضادة في حال حدوث جنائية، ركزت التعليقات على مفهوم "الدولة المتضررة". ورأى الممثلون الذين تناولوا المسألة، بوجه عام، أنه ينبغي ألا يكون لجميع الدول الاستحقاقات ذاتها من حيث الآثار الموضوعية والاجرائية للجنائية. ولذلك، وعلى حد تعبير أحد الممثلين، فإن الادعاء بأن جميع الدول متضررة من الجنائية الدولية هو ادعاء لا أساس له بوجه عام، وإن كانت بعض الجرائم، مثل الاتجار غير المشروع بالمخدرات أو الاضرار الشديد بالبيئة، تؤثر مباشرة في أكثر من دولة، بل وفي جميع الدول أو تهددها. ورأى ممثل آخر أن النتيجة الطبيعية لفكرة جنائية الدولة، وهي فكرة تقوم على أساس مفهوم "المجتمع الدولي" الذي هو غير قانوني تماما، هي أن جميع الدول الأعضاء في المجتمع المذكور يمكن اعتبارها دولا متضررة، وعلى حد تعبير الممثل ذاته، من الصعب قبول هذه النتيجة الطبيعية، ولذلك ينبغي التمييز بين الدول المتضررة مباشرة والدول الأخرى.

٨٤ - وأشار أحد الممثلين إلى الآثار الموضوعية بالجنائيات على وجه التحديد، فاقترح عدم الاعتراف بالحق في التعويض إلا في حالة الدول التي أصيبت بأضرار مادية. وفي هذا الصدد، أبدى ممثل آخر ملاحظة مفادها أنه ينبغي تناول مسألة المصلحة القانونية في حالة جنائية ما على نحو أكثر دقة، لأنها تثير مسألة حق المشول أمام المحكمة عند عرض المسألة على هيئة قضائية دولية.

٨٥ - وفيما يتعلق بالعواقب الاجرائية للجنائيات، أكد ممثلون كثيرون أن تركها لتقدير الدول فرادى سيعرض القانون الدولي للخطر ويناقضه. ودعا أحدهم إلى الأخذ بشكل من أشكال المراقبة تمارسه سلطة قضائية. وقال آخر إن للرد الجماعي في المجتمع الدولي الأسبقية على التدابير المضادة التي تتخذها الدول فرادى، وإنه لا بد من الخيار بين العمل الوطني أو العمل الجماعي الذي يضطلع به المجتمع الدولي. وأعرب ممثل ثالث عن وجهة نظر مفادها أنه في حين أن لجميع الدول الحق في أن تتخذ فورا التدابير الضرورية للتوصل إلى الكف وتجنب حدوث أضرار لا يمكن تلافئها، فإن للدول المعنية مباشرة وحدها الحق في اتخاذ تدابير عاجلة مؤقتة.

(هـ) مسألة إعمال عواقب جنائيات الدولة

٨٦ - أكدت الوفود التي علقت على هذه المسألة على أنه إذا ما وضع في الاعتبار العواقب الموضوعية والاجرائية التي ستترتب على الجنائيات، ولا سيما نتيجة تعميم حالة "الدولة المتضررة"، فإنه لا يمكن ترك السلطة التقديرية لإعمال هذه الآثار في أيدي الدول التي تعتبر نفسها متأثرة. ولذلك فقد أصرت هذه الوفود على الحاجة إلى وضع تدابير مراقبة. كما أشارت في الوقت ذاته إلى أن المجتمع الدولي لا يشكل هيكلًا عضويًا وأنه، نتيجة لذلك، كان التحقق والإكراه، وليس صنع القانون فقط، من المهام التي تمارسها الدول مباشرة. واعترفت لذلك بأن عدم توفر آلية لتقرير ما إذا كانت جنائية دولية قد ارتكبت، وفي حال ارتكابها، إعمال مسؤولية الدولة المذنبة، يجعل من الصعب جدا تقرير عواقب الجرائم الدولية.

٨٧ - وكان رأي البعض بين هذه الوفود أنه بالنظر إلى عدم وجود المؤسسات والإجراءات الضرورية لإعمال مفهوم جنائية الدولة حتى الآن وأنه لا يمكن إقامتها إلا عن طريق تعديل أحكام أساسية في الميثاق - وهي مهمة صعبة إن لم تكن مستحيلة، في الوقت الحالي - فإن المفهوم موضوع المناقشة لا يصلح للاستعمال. وعلى حد تعبير أحد الممثلين، ليس في وسع المجتمع الدولي ببنيته الحالية معالجة "الجنايات"، وهناك صعوبات لا يمكن تخطيها وستبقى مستعصية فيما يتعلق بتنفيذ المواد، طالما بقيت الظروف القائمة على أساس اللامركزية سائدة في المجتمع الدولي.

٨٨ - ولاحظ آخرون أن أساس النظام القانوني للمسؤولية الدولية الناجمة عن الجنايات الدولية مرتكز على الضمانة بأن المجتمع الدولي، المنظم ضمن إطار الأمم المتحدة، هو الكيان المختص بالإذن بتطبيق التدابير المضادة وفرض العقوبات الجماعية. كما لفت النظر إلى الدور الذي يمكن أن تؤديه المنظمات الإقليمية في هذا السياق. أما فيما يتعلق بالأمم المتحدة، فقد أشير إلى أن الميثاق إنما يزود الدول بمختلف الطرق للاتماس الحل وطلب العقوبات كما يخول أجهزة المنظمة التصرف وقت الأزمات أو عند تناقص حدة التوترات وأنه يمكن الاستنادة من هذه الإمكانيات.

٨٩ - وتساءل آخرون كذلك، مع اعترافهم بأن عملية إقامة مؤسسات للعمل المشترك الرامي إلى إعمال المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة التي تشكل خرقاً للالتزامات الدولية الأساسية هي على الأرجح عملية بطيئة، ومع اتفاقهم على أن عدم توفر الآلية لتقرير ما إذا كانت الجناية قد ارتكبت يشكل مشكلة كبرى، عما إذا كان في هذا سبب كاف لعدم النص على عواقب الأفعال غير المشروعة الضارة بالمصالح الأساسية للمجتمع الدولي ولعدم النظر في احتمال إقامة آلية من هذا النوع.

٩٠ - كما تباينت وجهات النظر بشأن الترتيبات المؤسسية التي اقترحتها المقرر الخاص في مشروعته للمادة ١٩. فبعضها أيد الإجراء المقترح الذي يقوم بموجبه مجلس الأمن أو الجمعية العامة بتقييم سياسي للموقف، ومن ثم تقوم محكمة العدل الدولية بتقرير ما إذا كانت جنائية دولية قد ارتكبت أم لا. ورأى أحد الممثلين أن إجراء كهذا سيستغل الفرص التي تتيحها الأمم المتحدة استغلالاً كاملاً، ويحترم سلطات الهيئات المشتركة، ويمكن من الرد على الجناية الدولية بسرعة. ولاحظ ممثل آخر أنه في الحالات التي تكون فيها الجناية المزعومة فاضحة صارخة وتعترف فيها الدولة العدوانية بالنطاق المرسوم لتلك الجناية، فقد تتساءل الدولة الأخرى عن الحكمة في التماس قرار محكمة العدل الدولية قبل النظر في اتخاذ تدابير مضادة مناسبة، وأيد الإجراء المقترح الذي يقدم إلى المجتمع الدولي في رأيه فرصة للتعرف على المشكلة ويسهل عمل المحكمة، وبدون أن يستتبع ذلك تضارباً في المصالح أو تنازعا في الاختصاص. كما جرى التأكيد على مزايا النظام المقترح من ناحية الردع.

٩١ - وأبدى ممثلون آخرون تعاطفهم مع الخطة المؤسسية المقترحة، التي وصفها أحدهم بأنها جريئة وتقدمية، ورحبوا بالعبارة الوقائية المتعلقة بالمهام القانونية لمجلس الأمن وحق الدفاع عن النفس بموجب

المادة ٥١ من الميثاق، ولكنهم تشككوا بإمكانية قيام الخطة موضوع المناقشة وإمكانية قبولها على نطاق واسع.

٩٢ - واعتراض كذلك ممثلون آخرون على الترتيبات المقترحة التي تسبق زمنها بكثير، على حد تعبيرهم. فقبل إن أن هذه الترتيبات تشير عددا من المسائل الأساسية التي لم تحل، وإنها تنقصها الواقعية، وإنها غير صالحة أبدا من الناحية العملية، وإنها تبدو على تناقض مع أحكام الميثاق الأساسية، وإنها قد تتسبب في نشوب منازعات بين الأجهزة الرئيسية للأمم المتحدة.

٩٣ - وركزت التعليقات على الدور المعزول للأجهزة السياسية للأمم المتحدة ولمحكمة العدل الدولية. وشكك بعض الأعضاء في استعمال الجمعية العامة أو مجلس الأمن لتقرير وجود جريمة بشكل أولي. وأفيد على وجه الخصوص بما يلي: (أ) إن النهج المقترح يتناقض مع المادة ١٢ من الميثاق وينطوي على خطر نشوب نزاع بين الجهازين؛ (ب) وإن أي تقييم سياسي الطابع بشأن وجود جنائية سيؤثر في ولايات وممارسات الهيئات المسؤولة عن صيانة السلم والأمن وفقا للميثاق؛ (ج) إنه من غير المناسب للهيئات السياسية أن تمارس مهمة قضائية على أساس الأمر الواقع؛ (د) إن الهيئات المذكورة لا يحولها الميثاق ممارسة أية صلاحية قضائية إزاء الجنايات؛ (هـ) إن خلق سلطات جديدة عليها يستدعي تنقيح الميثاق^(٥)، بيد أن أحد الممثلين أشار إلى أن معظم الأفعال التي يمكن تصنيفها كجرائم هي خطيرة بما يكفي لأن تشكل تهديدا للسلم لا يرقى إليه الشك وهي لذلك تقع ضمن صلاحيات الجهازين المذكورين، ولا سيما مجلس الأمن؛ (و) إن الجهازين كليهما معرضان للتقلبات السياسية وقد يتخذان موقفا لينا، كما حدث بالفعل، إزاء أفعال غير مشروعة خطيرة جدا، ولا سيما في حالة مجلس الأمن، الذي يطمئن أعضاؤه، المتمتعون بحق النقض، إلى تمتعهم بالحصانة الكاملة.

٩٤ - وفيما يتعلق بالدور المخصص لمحكمة العدل الدولية في الخطة المقترحة، فقد طُعن فيه لسببين متضاربين. فحسب رأي المجموعة الأولى، ينبغي أن ينصب التأكيد على المحكمة، فهناك خطر كبير في ظهور مزيج غير موفق بين صلاحيات الهيئتين القضائية والسياسية في الأمم المتحدة، وذلك إذا ما أدخل في الاعتبار العنصر السياسي الكامن في قرارات الجمعية العامة أو مجلس الأمن. والعيب الثاني، في رأي هذه المجموعة، هو أن ولاية المراقبة القضائية لا تنطبق على جميع التدابير المضادة. وحسب رأي المجموعة الأخرى، فإن من المشكوك فيه جدا منح الدول حق عرض المسألة على محكمة العدل الدولية عن طريق طلب يقدم من طرف واحد - وهو نهج يتعارض مع المبدأ المرعي القائل بأن صلاحية المحكمة إنما

(٥) بيد أن أحد الممثلين أشار إلى أن معظم الأفعال التي يمكن تصنيفها كجرائم هي خطيرة بما يكفي لأن تشكل تهديدا للسلم لا يرقى إليه الشك، وهي لذلك تقع ضمن صلاحيات الجهازين المذكورين، ولا سيما مجلس الأمن.

تتوقف كلية على موافقة الدول الأطراف في النزاع. كما أشير إلى (أ) أن الدول قد بدت مترددة في قبول ولاية المحكمة الملزمة، ولا سيما فيما يتعلق بمسائل مضمونها سياسي إلى حد كبير؛ (ب) وأن خلع نوع من الصلاحيات على المحكمة بدهاءة من خلال تكليفها بمهمة البت فيما إذا كانت الجريمة قد ارتكبت إنما ينطوي على خطر إثارة نزاع بين المحكمة ومجلس الأمن؛ (ج) وأن المحكمة تعوزها الوسائل التقنية الضرورية وآلية مستقلة لتقصي حقائق كي تبت في مدى وجود جنائية الدولة؛ (د) وأنها قد لا تستطيع الرد بالسرعة الكافية على جريمة دولية ترتكبها إحدى الدول؛ (هـ) وأنه ينبغي الموازنة بعناية لأي دور تكلف به المحكمة بالاستناد إلى تجارب الماضي، مثلا فيما يتعلق باتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وقواعدها المتعلقة بالقانون الملزم.

٩٥ - وكان هناك أيضا وجهة نظر تقول بأن في الإمكان، بدلا من الإجراء المقترح ذي المرحلتين، النظر في تعيين مجلس الأمن أو الجمعية العامة لجنة مستقلة من الحقوقيين أو تعيين محكمة العدل الدولية هيئة مخصصة لممارسة المهام المنشودة في مشروع المادة ١٩.

٩٦ - وأشير على وجه التحديد إلى مشروع المادة ١٩، فقول (أ) إنه على الرغم من أن الفقرة ٢ تنص على أنه يحق للدولة التي تُرفع عليها دعوى مطالبة أن تعرض المسألة على محكمة العدل الدولية، فهي لا تحدد هوية الطرف المجيب؛ (ب) وأنه ليس من الواضح ماذا سيحدث في حالة الجنايات التي ترتكبها دول ليست أطرافا في الاتفاقية؛ (ج) وإن اعتماد الفقرة ٣ سيكون عمليا بمثابة إدخال تعديل على الميثاق، الأمر الذي لا يتفق مع الإجراء الخاص بالتعديلات المنصوص عليه في الميثاق؛ (د) وإن الفقرة ٤ المتعلقة بحق التدخل إنما تتجاوز نصا وروحا النواميس المعمول بها، ولا سيما من جانب محكمة العدل الدولية، التي تشترط أن يكون هذا التدخل قائما على أساس وجود مصلحة مشروعة للدولة في القضية.

٩٧ - وقد وافقت الوفود القليلة العدد، التي علقت على مشروع المادة ٧ المتعلقة بتسوية المنازعات التي قد تنشأ بين الدول بشأن العواقب القانونية للجنايات، على مضمونه بوجه عام.

(و) مسارات العمل المفتوحة أمام اللجنة

٩٨ - أعرب بعض الممثلين عما يساورهم من قلق حيال تركيز اللجنة على جنايات الدول. ولوحظ أن هذا المفهوم موضوع جدل ولا يزال يثير آراء شديدة التضارب داخل لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة. وقيل أيضا: (أ) إن الرد على الجرائم الدولية لا ينبغي التماسه في إطار مسؤولية الدول بل في مقاضاة المجرمين في محكمة جنائية دولية واتخاذ الأمم المتحدة إجراءات بموجب ميثاقها؛ (ب) وإن مفهوم جنائية الدولة يركز على ما وصف بأنه نظرة طوباوية للعلاقات الدولية لا تضيد كثيرا في إيجاد الحلول القمينة بالتأثير بفعالية على سلوك الدول؛ (ج) وإن بعض المشاكل التي ما فتئت اللجنة تصارعها قد لا تكون قابلة للحل ما لم يحدث تغيير جذري في بعض المفاهيم الأساسية للحياة الدولية. ولوحظ أن السعي، في الوقت ذاته، إلى فرض مفاهيم القانون الداخلي على الدول لا طائل من ورائه، وأن تدوين مسؤولية الدول ينبغي أن يركز على النهج المتكيفة مع الاحتياجات المحددة للعلاقات بين الدول لا على الاقتراحات التي لا تنسجم مع فهم الدول

للقانون الدولي. وبينما أعرب عن احترام لمثالية من عملوا على هذا الموضوع والتزامهم الفكري، ولا سيما منهم المقرر الخاص، وأشيد بالمساهمة التي بذلتها مدرسة الفكر الفقهي في تطوير القانون الدولي، والتي ذهب بعضها إلى الاعتقاد بأن بعض انتهاكات الالتزامات الدولية تتسم بفداحة تضي عليها طابع الجنائية، فإن تلك الوفود ترى بأن موضوع جنائية الدولة قد نزل بثقله مرة أخرى على أعمالها في ١٩٩٦. ولن تتمكن اللجنة من بلوغ هدفها بإتمام القراءة الأولى لمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة قبل نهاية مدة ولاية أعضائها. وبناء على ذلك، (أ) اقترح أن تصدر اللجنة السادسة توجيهات دقيقة إلى لجنة القانون الدولي بشأن هذه المسألة؛ (ب) واقترح أن يتم التخلي عن العمل المتعلق بآثار جنائيات الدول تماما؛ (ج) واقترح أن يُرجأ النظر في المقترحات ذات الصلة إلى القراءة الثانية وأن يُواصل استكشاف إمكانية وضع مفهوم لجنائية الدولة في إطار عملية التطوير التدريجي للقانون الدولي.

٩٩ - وأشار ممثلون آخرون إلى أن مفهوم "الجنائية الدولية" ليس جديدا وأن إدراجه في المادة ١٩ من الباب الأول ليس من صنيع اللجنة الحالية التي حددت ولايتها في النظر في نتائج الأفعال غير المشروعة دوليا، بما فيها الجنائيات بمفهوم المادة ١٩. ويرون أنه من غير المقبول الرجوع دائما إلى مسألة قُدرت فعلا في مادة اعتمدت دون اعتراض. ولذلك فإن تلك الوفود تؤيد النهج الذي اتبعه المقرر الخاص وأيدته أغلبية أعضاء اللجنة، والمتمثل في مواصلة العمل في مشاريع مواد الباب الثاني على أساس القرارات التي اتخذت وقت اعتماد الباب الأول، على أن يكون مفهوما أن إعادة تقييم مسائل محددة تثيرها مشاريع المواد ككل ستتم في القراءة الثانية على أساس تعليقات الدول وملاحظاتها.

دال - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

١ - النهج العام المتبع في الموضوع

١٠٠ - أعرب عدة ممثلين عن ارتياحهم لتقدم اللجنة في هذا الموضوع. ولاحظوا أن القانون الدولي الحديث المتعلق بنظرية المسؤولية عن الضرر العابر للحدود الناشئ عن أنشطة لا يحظرها القانون الدولي قد قطع أشواطاً في فترة وجيزة. وعلاوة على ذلك، فإن تزايد الأنشطة التي من شأنها أن تشكل خطراً كبيراً عابراً للحدود قد أكد ضرورة وضع آليات قادرة على الوقاية من الضرر المتجاوز لحدود الإقليم والتعويض عنه. كما ذكروا أن تحديد مبادئ القانون الدولي البيئي الناشئة وترسيخها أمر بالغ الأهمية. ولوحظ أنه ليس من السهل دائما التمييز بين القانون "الغض" والقانون "المكتمل" في هذا المجال، غير أن الواضح أن ما هو قانون "غض" اليوم قد يصبح قانونا "مكتملا" في المستقبل.

١٠١ - ولاحظ بعض الممثلين أن الوضع القانوني الراهن فيما يتعلق بالحماية البيئية غير مرض؛ فالصكوك الدولية القائمة غير ملائمة من حيث أن الأنشطة التي يحتمل أن تكون مضرّة بالطبيعة ما فتئت تتنامى بسرعة مع التقدم التقني والتكنولوجي. وهذه حقائق لا يمكن أن يتجاهلها القانون الدولي. ولهذه الغاية،

اقترح أن يركز أي صك دولي مستقبلي على منع الإضرار بالبيئة، وأن يؤكد على ما يلي: التعاون بين الدول لحماية البيئة والتقليل من الآثار المضرة بها؛ وتعاون الدول في الهيئات الدولية، لا سيما في مجال وضع معايير السلامة التقنية للأنشطة الخطيرة الناشئة عن التقدم التكنولوجي؛ وصياغة قواعد عملية تحكم التعاون للتقليل من الضرر الذي تلحقه الحوادث بالبيئة؛ وتحديد المسؤولية عن الآثار المضرة بالبيئة. واستنادا إلى هذا الرأي، ينبغي أن تصوغ اللجنة إعلان مبادئ وتضع قواعد أكثر تحديدا. وينبغي أن يكون الهدف الرئيسي لهذه العملية هو الوقاية من الضرر وتوفير الجبر عندما يحصل الضرر. وارتني بالتالي بأنه من المهم للغاية أن يوضع إطار لضمان حماية الضحايا الأبرياء من آثار الضرر العابر للحدود.

١٠٢ - ولوحظ أن مشكل الضرر العابر للحدود قد أصبح كبيرا نتيجة لتطور التكنولوجيا الحديثة. واستنادا إلى هذا التحليل، تنقسم الأنشطة التي لها أثر على البيئة إلى فئتين. فبعض الأنشطة يخطط لها وتنفذ بحسن نية بغية "تحسين" الطبيعة لمصلحة البشر وبيئتهم؛ فقد تتفق الدول، مثلا، في معاهدة على منع فيضان نهر يشكل الحدود بينهما. فهذا التدخل عادي وله ما يبرره؛ ولا ينبغي أن يكون مدعاة لقلق المجتمع الدولي، لأن الدول اتفقت على تحسين معين للبيئة. ومن ثم فإن هذه الأنشطة لا ينبغي أن تكون موضوع تدوين. والأنشطة الأخرى التي تنفذ، لا لتحسين البيئة، بل لاستغلالها باستخدام التكنولوجيا الحديثة، ومنها مثلا الأنشطة التي يتم القيام بها في الفضاء الخارجي، أو نقل بعض المواد أو إنتاج الطاقة النووية. ورغم أن هذه الأنشطة يتم القيام بها لمصلحة الإنسانية، فإنه يحتمل أن تكون مضرة بالبيئة. ولما كان حظر هذه الأنشطة ليس من الواقعية في شيء، فإن الحل المتمسق بقدر أكبر من الطابع العملي هو السعي إلى التعاون بين الدول بشأن جميع جوانب الحماية البيئية وجعل هذه الأنشطة موضوعا للتدوين. واقترح أن الإشارة إلى هذا التعاون، يمكن أن تدرج أيضا في عنوان الصك المستقبلي المتعلق بهذا الموضوع.

١٠٣ - وذكر أن القانون الدولي يحدد التدابير المتعلقة بواجب منع الإضرار بالبيئة وأن الالتزام بالقيام بتقييم مسبق للنشاط قد ضُمَّنَّ فعلا في معاهدات دولية فضلا عن القانون الدولي العرفي. والغرض من تقييم الأثر، حسب هذا الرأي، هو التحديد المسبق لما إذا كان نشاط من الأنشطة ينطوي على درجة غير مقبولة من المخاطر المهددة لدول أخرى، وإقامة توازن بين المنافع المرجوة من النشاط وبين المخاطر التي ينطوي عليها. غير أن السؤال المطروح يظل متعلقا بماهية الآثار القانونية الدولية إذا ما تمادت دولة من الدول في ممارسة نشاط ينطوي على درجة غير مقبولة من المخاطر. وبناء عليه، فإنه إذا كان من المفيد تناول مسائل الوقاية، فإنه من الأفيد أن تركز اللجنة على الآثار الناشئة عن التسبب في الضرر العابر للحدود. وارتئي بأن الموضوع في أساسه لا يمكن أن يكون إلا موضوع مسؤولية.

١٠٤ - غير أن بعض الممثلين الآخرين أعرب عن رأي مفاده أن اللجنة لا تزال تسعى، بعد ١٥ سنة من العمل في هذا الموضوع، إلى تناول المبادئ الأساسية وأنه كان واضحا منذ البداية أنه إذا أريد تناول الموضوع بنجاح، فإنه يلزم إدخال قدر أكبر من التطوير التدريجي يتجاوز ما للجنة القانون الدولي أو اللجنة السادسة من استعداد لإدخاله. كما أشير إلى أن اللجنة في سعيها إلى صهر مفاهيم تقييم الأثر البيئي والمسؤولية، أثارَت الكثير من المسائل الصعبة، منها مسؤوليات كل من الدول والمشغلين، وأصناف الأنشطة

والمواد التي يمكن أن يسري عليها أي نظام للمسؤولية وأصناف الضرر التي يمكن لنظام من الأنظمة أن يتناولها. واستنادا إلى هذا الرأي، ينبغي ألا تركز اللجنة سوى على المجالات التي يرجح أن يتم بشأنها توافق الآراء.

١٠٥ - وذكر أيضا أن الموضوع أسيء فهمه لتركيزه على المسائل البيئية مما ضيق نطاق الموضوع. ويرى هذا الرأي أن الحماية البيئية تتحقق بطريقة أفضل في المرحلة الوقائية ولا تتحقق بدفع التعويض عندما يحدث الضرر، وهو حجر الزاوية في هذا الموضوع. ويوضح عنوان الموضوع هذه النقطة، من حيث كونه يصوغ في عبارات عامة المسؤولية عن الأنشطة التي لا تقتصر بالضرورة على الأنشطة البيئية.

١٠٦ - وأشار كذلك إلى أن عمل اللجنة في هذا الموضوع، بتأكيد على الوقاية، قد تاه إلى حد ما. وارتئي أن أي اتفاقية في هذا الموضوع لا بد وأن تركز على مبدأ "استعمل مالك دون مضارة الغير". غير أنه لم يشر إلى هذا المبدأ في أي مكان من تقرير اللجنة.

١٠٧ - وأعرب أيضا عن رأي مضاده أن من المسائل الأساسية في القانون الدولي المعاصر فيما يتعلق بمسؤولية الدول مسألة الضرر المادي العابر للحدود. وهذا الموضوع يقل فيه الاجتهاد القضائي والتحكيمي، وباستثناء اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار التي تحدثها الأجسام الفضائية، فإن كل المفاوضات الرامية إلى وضع معاهدات بهذا الشأن أثارت صعوبات جمة. وذهب أحد الممثلين إلى القول بأنه إذا كانت الحكومات لم تبد رغبة في حل تلك المشاكل، فإن السبب في ذلك هو ما سيتعين عليها أن تقبله من تبعات مالية كبيرة، اعتبارا لما يحتمل أن ينجم عن هذه الأنشطة من ضرر عابر للحدود قد تكون له أبعاد مأسوية. ولذلك رأى البعض أن المعاهدات والعرف الدولي في مجال الضرر العابر للحدود لم تتماش مع الواقع. ولعل ركود مناقشات اللجنة بشأن هذا الموضوع يعود إلى إدراكها للانعكاسات الرئيسية التي يمكن أن تكون لأي قرار على كل من التدوين والتطوير التدريجي للقانون في ذلك المجال.

١٠٨ - وأبدت أيضا ملاحظة بأن على اللجنة أن تعد، قبل تحضيرها مشاريع المواد بشأن آثار الضرر العابر للحدود قائمة بالمشاكل القانونية وحلولها الممكنة. وبعبارة أخرى، لا يمكن للجنة أن تتخذ قرارا نهائيا في هذا الموضوع بالاستناد إلى المبادئ العامة للقانون وحدها ولا أن تصوغ مجموعة عامة من القواعد بشأن مسائل يتوفر لها فيها عدد غير كاف من المعاهدات التي لا تسري على نطاق عالمي على كل حال.

١٠٩ - وأبدي أيضا تعليق مضاده أنه بقدر ما تنمو الصناعة في البلدان العالية النمو ويكتسب اقتصاد السوق والرأسمالية زخما في الدول النامية، يسعى رأس المال المساهم إلى اقتناص الفرص في العالم بأسره. ومن ثم، فإنه لا يمكن تجاهل إمكانية تحول الضرر العابر للحدود إلى ضرر أكثر انتشارا واتخاذ حجم أكبر. واستنادا إلى هذا الرأي فإن الموضوع يحتاج إلى تحديد أدق للمفاهيم، وينبغي أن تفهمه بوضوح البلدان النامية التي يتعين عليها أن تواجه انعكاسات الأنشطة الاقتصادية الرئيسية.

١١٠ - وأعرب عن الأمل في أن تخصص اللجنة ما يكفي من الوقت للنظر في الموضوع على نحو ملائم. ولوحظ أن المسألة هي الآن قيد النظر في عدة منتديات متعددة الأطراف، بما فيها المنظمة البحرية الدولية، التي تقوم حاليا بوضع اتفاقية دولية بشأن المسؤولية عن الضرر الناشئ عن نقل المواد الخطرة والضارة بحرا والتعويض عنه، واللجنة الدائمة المعنية بالمسؤولية النووية والتابعة للوكالة الدولية للطاقة الذرية.

١١١ - ورأى بعض الممثلين أنه من المؤسف ألا تخصص اللجنة الوقت الكافي للنظر في التقريرين العاشر والحادي عشر للمقرر الخاص. فالمسؤولية الدولية، في نظرهم، مسألة هامة بالنسبة للدول، وتركيز المقرر الخاص على ناحية المسؤولية مسألة تلقى الترحيب. ونظرا لراهنية الموضوع وأهميته، ارتأى عدد من الممثلين أن من الواجب أن تتيح اللجنة الوقت الكافي لدراسة منهجية الموضوع وجوهره.

٢ - نطاق الموضوع

١١٢ - ذهب بعض الممثلين إلى القول بضرورة وضع قائمة للأنشطة والمواد التي من شأنها أن تتسبب في ضرر كبير عابر للحدود، إضافة إلى وضع تعريف عام. وذكر أن إعداد قائمة من هذا القبيل يمكن تأجيله إلى أن تتم صياغة المواد المتعلقة بالمسؤولية والجبر على نحو ما اقترحت اللجنة. وفي هذا الصدد، أعرب عن التأييد لقرار اللجنة بأن تعتمد، في البداية، على الأنشطة المذكورة في الاتفاقيات القائمة التي تتناول المسائل المتعلقة بآثارها الضارة. كما شدد على ضرورة أن تتحلى اللجنة، لدى وضعها قائمة الأنشطة، بانسجام المواقف؛ إذ يبدو، على سبيل المثال، أن قائمة الأنشطة التي تناولتها الاتفاقيات التي تنوي اللجنة الاعتماد عليها قد أدرجت أنشطة من قبيل الانسكابات النفطية التي تتسبب في ضرر عابر للحدود، بينما استبعدت الفيضانات العابرة للحدود الناتجة عن إزالة الأحراج.

١١٣ - وأعرب بعض الممثلين عن تفضيلهم لتحديد نطاق الموضوع لتسهيل تناوله. غير أن البعض الآخر فضلوا توسيع نطاق الموضوع من الناحية الجغرافية ليغطي الأضرار التي تلحق "بالمشاعات العالمية"، التي تشكل في نظرهم إضرارا بالمصالح المشتركة لجميع الدول، بحكم الواقع.

٣ - تعليقات على المواد التي اعتمدت حتى الآن

١١٤ - رحب عدد من الممثلين باعتماد المواد ألف إلى دال، ووافقوا على نص تلك المواد إلى حد بعيد. غير أن أحد الممثلين أعرب عن قلقه من أن الإشارة إلى الضرر "الجسيم" العابر للحدود يستتبع ضمنا أن الضرر غير الجسيم قد لا يعوض لأنه لا يبلغ عتبة "الجسامه" العالية نسبيا.

١١٥ - وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن اللجنة تسعى إلى إنشاء نظام قانوني جديد، ينطوي على فرض التزامات على الدولة لتعاطيها نشاطا لا يحظره القانون الدولي. واستنادا إلى هذا الرأي، فإنه من المسلم

به عموماً أن حرية الدول في التصرف لا يحدّها سوى واجب تفضادي استخدام تلك الحرية بطريقة تضر بالآخرين. وترتكز العلاقات بين أشخاص القانون على المبدأ القائل بأنه إذا انتهك فعل من الأفعال قاعدة من قواعد القانون، وجب اتخاذ التدابير لتعويض الشخص القانوني الذي لحقه الضرر نتيجة لذلك الفعل. وهذا المبدأ الواضح والبسيط شرط لا غنى عنه للمواءمة بين حقوق وواجبات أشخاص القانون. واستناداً إلى هذا الرأي، فإن اللجنة لم يحالفها النجاح تماماً في إقامة توازن بين حقوق الدولة في أن تقوم بنشاط في إطار حقوقها السيادية وبين واجب عدم القيام بأنشطة من شأنها أن تنتهك الحقوق السيادية لدولة أخرى. ومن الواضح أنه تصعب إقامة خط فاصل بين تلك الحقوق والواجبات.

١١٦ - ولوحظ كذلك أن مشاريع المواد التي اعتمدت حتى الآن تسعى إلى فرض التزام على الدول يقضي بأن تضع إجراءات لتقنين تقييم الأثر البيئي لجميع الأنشطة التي يحتمل أن تتسبب في آثار ضارة عابرة للحدود، سواء كانت تلك الأنشطة أنشطة عامة أو خاصة. وبناء عليه، قد يتبادر للذهن أنها تستتبع مسؤولية الدولة عن كل هذه الآثار الضارة. ويذهب هذا الرأي إلى القول بأن هذا النهج التقني الواسع النطاق غير مقبول؛ وينبغي، بدلاً من ذلك، أن تركز اللجنة على الأنشطة البالغة الضرر متوخية وضع وثيقة تتوافق بشأنها الآراء.

(أ) المادة ألف [٦]، حرية التصرف وحدودها

١١٧ - اتفق عدد من الممثلين على أن المادة ألف تكرر المبدأ ٢١ من إعلان ستوكهولم والمبدأ ٢ من إعلان ريو وأن الالتزام العام بالوقاية من مخاطر ايقاع ضرر عابر للحدود أو بالتقليل منها إلى أدنى حد هو نتيجة ضمنية للالتزام بعدم إيقاع ضرر عابر للحدود، وأنه يوفر أساساً واضحاً للالتزامات الأخرى المتعلقة بالوقاية. وجرى الترحيب بالإشارة في المادة ألف إلى "التزامات محددة مترتبة نحو دول أخرى بهذا الخصوص"، ما دامت تشير إلى أن النظم الخاصة للمعاهدات يمكن أن تتضمن التزامات بتحقيق غاية بشأن تدابير الوقاية من مخاطر الضرر العابر للحدود أو التقليل منه إلى أدنى حد.

(ب) المادة باء [٨ و ٩]، الوقاية

١١٨ - رأى بعض الممثلين أن المادة باء تقيم أحد المبادئ الأساسية للموضوع، ألا وهو مبدأ الوقاية. كما اتفق على أن الالتزام المنصوص عليه في المادة باء ليس التزاماً بتحقيق غاية بل هو التزام ببذل عناية لازمة. وفي هذا الصدد، اعتبرت معايير بذل العناية اللازمة المحددة في التعليق على المادة معايير مقبولة. غير أنه تم الإعراب عن القلق من احتمال أن يلقي تطبيق المادة باء صعوبة في الممارسة.

١١٩ - غير أن بعض الممثلين ساورهم قلق من أن معيار بذل العناية اللازمة لم يكن في محله. فبذل العناية اللازمة في نظرهم هو اختبار موضوعي ولا يجوز استخدامه لتعديل أو إنقاص حقوق الدول. كما تم التأكيد على أن مبدأ بذل العناية اللازمة قد سقط لأنه يفرض عملياً على الدولة المطالبة عبء الإثبات الذي يكاد يصعب تحقيقه في الأماكن ذات التصنيع العالي. واقترح أن بالإمكان حل المسألة بطريقة أسهل بعرض

القضية المتعلقة بضرر مزعوم عابر للحدود على التحكيم أو الفصل القضائي، غير أنه سيكون من الصعب للغاية حل هذه المسألة عن طريق التفاوض.

(ج) المادة جيم [٩ و ١٠]، المسؤولية وجبر الضرر

١٢٠ - ورأى بعض الممثلين أن المادة جيم لا تزال في مرحلة جنينية وينبغي الاستمرار في تطويرها. كما أدلى بتعليق مفاده أن تلك المادة تتقدم بالمبدأ العام للمسؤولية الذي تركز عليه مشاريع المواد. مع ذلك تمت الإشارة إلى أن اللجنة لم تحدد خصائص المسؤولية في المرحلة الراهنة من دراسة الموضوع. كما ذهب البعض إلى القول بأن المادة جيم، وإن كانت حصرية في نهجها حيال المسؤولية لاقتصارها على الضرر الناشئ عن أنشطة تنطوي على مخاطر تتسبب في هذا الضرر، ليست سوى خطوة أولية خطتها اللجنة صوب هدفها النهائي المتمثل في تقنين المسؤولية. وفضل البعض أيضا أن تنص المادة جيم تحديدا على وجوب جبر كل الضرر استنادا إلى مفهوم عدم الإعفاء من المسؤولية عن ضرر غير ناتج عن خطأ.

١٢١ - وأعرب عن القلق من أن استخدام معيار بذل العناية اللازمة للوقاية من الضرر العابر للحدود أو تقليل مخاطره إلى أدنى حد، وهو ليس التزاما بتحقيق غاية، ليس أمرا ملائما في جميع الظروف فيما يبدو. وأشار إلى التعليق الذي يوضح بأن القصد من العبارة الأولى في المادة جيم، التي نصها "عملا بهذه المواد" أن ينقل فهما مفاده أن مبادئ المسؤولية تركز على المعاهدات، مما يزيد ضمنا انعدام أي أساس لهذا المبدأ في القانون الدولي العرفي، وهو أمر غير صحيح، حسب هذا الرأي. كما أدلى بتعليق مفاده أن صياغة المادة جيم خلقت لبسا بين هذا الموضوع وموضوع مسؤولية الدول، لأنها أضعف صياغة لمبدأ "استعمل مالك دون مضارة الغير".

١٢٢ - وأعرب كذلك عن رأي مفاده أن المادة جيم كانت محقة بعدم إشارتها إلى مسؤولية الدول. فالمعاهدات القائمة التي تتناول الأنشطة البالغة الخطورة، من قبيل الأنشطة المتعلقة بالطاقة النووية تفرض مسؤولية صارمة على المشغلين والدول. غير أن طائفة الأنشطة التي سيشملها هذا الموضوع تبعث على الشك في أن تكون مسؤولية الدولة عن أي نشاط ينشأ عنه ضرر يتعدى الإقليم هي مسألة عملية ومقبولة عموما.

(د) المادة دال [٧]، التعاون

١٢٣ - ارتأى بعض الممثلين أن المادة دال تتماشى تماما مع الأهداف المحددة في المبدأين ١٣ و ٢٧ من إعلان ريو بشأن التعاون بحسن نية بين الدول. واعتُبر أن الالتزام الذي تفرضه هذه المادة له ما يزيه في معاهدات أخرى. غير أن صياغة هذه المادة ليست مرضية تماما، إذ يصعب تصور كيف يمكن إلزام دولة المنشأ بالتعاون للتقليل من الآثار الناشئة في إقليمها عن ضرر عابر للحدود دون رضاها.

٤ - التقريران العاشر والحادي عشر للمقرر الخاص

(أ) النهج المتبع في نظام المسؤولية

١٢٤ - تناول عدد من الممثلين مسألة نظام المسؤولية التي اقترحها المقرر الخاص في تقريره العاشر. وركزت الآراء على النهج النظري المتبع في نظام المسؤولية، ومضمون النظام، والطرف المسؤول.

١٢٥ - ففيما يتعلق بالنهج النظري المتبع في نظام المسؤولية، ذكر بعض الممثلين أن إعلاني ستكهولم وريو أكدا وجود رأي بالإلزام في مسألة المسؤولية عن الضرر العابر للحدود. كما لاحظوا ضرورة ارتكاز تصميم نظام المسؤولية على مبدأ تعويض ضحايا الضرر الناشئ عن حادث يخلّف ضررا عابرا للحدود، وعلى معايير التوزيع العادل للخسارة. ويجب أن تكون هذه الأهداف، في رأي هؤلاء الممثلين، محور أي دراسة للموضوع.

١٢٦ - وحث بعض الممثلين الآخرين على التزام الحذر في سن أي نظام للمسؤولية عن الضرر العابر للحدود. وقالوا إن الممارسة الحالية للدول والاتفاقات التي أبرمت فعلا أو التي لا تزال قيد التفاوض تقترح ضرورة تصميم نظم المسؤولية بدقة بما يتفق مع الظروف المعينة للنشاط المقصود والأطراف المعنية. وبالتالي فإن وضع قواعد عامة أو مبادئ توجيهية واسعة للغاية فيما يتعلق بالمسؤولية قد لا يكون، استنادا إلى هذا الرأي، ملائما على الدوام.

١٢٧ - وأشار أيضا إلى أنه قد يكون من الصعب تحديد الآثار القانونية للضرر العابر للحدود بطريقة تختلف عن آثار انتهاك أي التزام، لا سيما عندما يؤخذ بالالتزام بالوقائي. ونظرا لكون ممارسة الدول لا تقدم أي نظرية متماسكة للمساءلة عن الضرر العابر للحدود، فإن اللجنة ينبغي أن تتأكد من أنها لم تتجاوز حدود ولايتها فيما يتصل بهذا الموضوع بدخولها إلى مجال مسؤولية الدول. غير أنه لوحظ أيضا أنه على الرغم مما لموضوعي مسؤولية الدول والمسؤولية الدولية من جوانب متشابهة، فإنه من الخطأ الخلط بينهما. فموضوع المسؤولية يشير إلى حالة يتسبب فيها نشاط معين في آثار ضارة، وإن لم يكن نشاطا غير مشروع، ويرتب بالتالي التزامات تتعلق بالجبر أو إرجاع الحال إلى ما كان عليه فضلا عن التزامات بالإخطار المسبق بالنشاط المقترح والقيام بتقييم الأثر البيئي.

١٢٨ - وفيما يتعلق بمضمون نظام المسؤولية، فإن الممثلين الذين تناولوا المسؤولية انطلاقا من الفرضية القائلة بأن الضحية البريء لا ينبغي أن يتحمل وحده الخسارة، اختاروا نظاما يضع رابطة سببية بين نشاط معين والضرر الناتج عنه. وفي هذا الصدد، أيد عدد من هؤلاء الممثلين فكرة المسؤولية المدنية، التي بمقتضاها يتحمل المشغل مسؤولية الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطته. واقترح أن ينص ذلك النظام أساسا على شرط التعويض في حالة حدوث ضرر غير ناتج عن خطأ. ولذلك فإن معيار المسؤولية الصارمة ينبغي أن يكون هو المبدأ التوجيهي؛ ولا ينبغي أن يكون لحجم الضرر أهمية إلا بمقدار ما يكون له من أثر على الطبيعة وعلى درجة التعويض؛ وينبغي إقرار الظروف المبرئة من المسؤولية لتنظيم كيفية أعمال معيار المسؤولية الصارمة؛ وينبغي أن يفسح المجال لإجراء مفاوضات ترمي إلى إيجاد طرائق لتنفيذ القواعد

الموضوعية؛ وينبغي أن تدرج في النص الإجراءات المقترنة عادة بالمسؤولية المدنية. وحسب هذا الرأي، فإن من شأن هذا أن يتيح للجنة أن تعمل من أجل التوصل إلى حصيلة واضحة تسد الثغرات القائمة في نظام مسؤولية الدول عموماً. وإلا فإن الأحداث والتطويرات الجزئية ستطغى على العمل في هذا الموضوع.

١٢٩ - والعديد من الممثلين الذين أيدوا دفع التعويض للضحايا الأبرياء الذين لحقهم الضرر العابر للحدود كهدف أساسي لنظام المسؤولية، ساندوا مع ذلك المسؤولية الاحتياطية للدولة في الحالة التي قد يعجز فيها المشغل عن دفع التعويض كاملاً. وفي نظرهم، فإن مبدأ المسؤولية الاحتياطية للدولة يتماشى مع الواجب الأساسي للدولة بأن تمارس العناية الواجبة على جميع الأنشطة داخل إقليمها، لا سيما منها الأنشطة المتسمة بطابع خطير. ولهذا السبب، يفضل دعاة هذا الرأي البديل ألف من مشروع المادة ٢١ أو بدلاً من ذلك يفضلون صياغة مشابهة للخيار جيم في الفقرة ٢٦ من التقرير العاشر للمقرر الخاص، حيث ورد أن الدولة التي يقع فيها الحادث تكون مسؤولة عن أي ضرر باق لم يعوضه المشغل، وذلك بصرف النظر عما إذا كان الخطأ صادراً عن الدولة. واقترح أيضاً ألا تقتصر مسؤولية الدولة على الحالات التي لا تبذل فيها الدولة "العناية اللازمة" في منع الضرر، لأن ذلك أمر أساسي للتمييز بين المسؤولية عن الأعمال المشروعة والمسؤولية عن الأعمال غير المشروعة.

١٣٠ - وعارض بعض الممثلين رأي المقرر الخاص بألا تكون الدولة مسؤولة إلا عن عدم وفائها بالتزامات الوقاية وفقاً لمشروع المادة ٥. واستناداً إلى هذا الرأي، لو كان الأمر كذلك، لما كانت ثمة حاجة إلى وضع أحكام خاصة تتناول مسؤولية الدولة لأن المسألة يمكن أن تنظم بالقواعد المتعلقة بمسؤولية الدول. بل إن المسؤولية، حسب هذا الرأي، ينبغي أن تركز على مجرد التسبب في ضرر كبير عابر للحدود، مما يستتبع التزاماً بالجبر يقع على عاتق المشغل أو الدولة، تبعاً للكيفية التي ستفق بها اللجنة على توزيع المسؤولية بين الاثنين. واستناداً إلى هذا الرأي، فإن البديل الثاني للمادة ٢١، الذي ينص على أن الدولة لن تتحمل أي مسؤولية على الإطلاق، غير مقبول، لا سيما بعد العديد من السنوات التي قضيت في العمل على هذا الموضوع.

١٣١ - وأعرب عن رأي يقول إنه عندما يتأتى إثبات العلاقة السببية بين النشاط والضرر الناشئ، فإن ذلك يرتب مسؤولية على الدولة، حتى وإن كان النشاط الذي تسبب في الضرر العابر للحدود من فعل مشغل من الخواص، ما دام للدولة ولاية على ذلك النشاط. ولم يحظ هذا الرأي بقبول واسع النطاق، وأشار إلى أن مجرد الإقرار بالمسؤولية الاحتياطية للدول عن الضرر الناشئ عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي يشكل تقدماً ملحوظاً في القانون الدولي، بالنظر لأن الدول لم تقبلها، حتى الآن، إلا في صكوك محددة من المعاهدات. وبناءً عليه، ودونما إخلال بالصيغة النهائية التي ستتخذها مشاريع المواد، فإنه يبدو من المفيد، حسب هذا الرأي، إعداد خلاصة وافية للمبادئ التي يمكن أن تركز عليها الدول في جهودها الرامية إلى وضع نظم مسؤوليتها.

١٣٢ - ورأى بعض الممثلين الآخرين، الذين حثوا على التزام الحذر لدى تصميم نظام للمسؤولية في إطار هذا الموضوع، أن أي شكل من أشكال فرض المسؤولية على الدول عن الضرر العابر للحدود الذي ينجم عن أنشطة أفراد من القطاع الخاص ينبغي أن ينظر فيه بعناية فائقة. فضلا عن ذلك، ومراعاة للحالة الخاصة للدول النامية، ذكر أن مسألة المسؤولية الدولية تمت بصورة أساسية إلى مسؤولية الدول أو غيرها من الكيانات التي لها أنشطة صناعية أو إنمائية أخرى وأي ضرر قد ينجم عن ذلك. ولا ينبغي تحميل المسؤولية عن أي ضرر لاحق إلا على الكيانات التي لها سيطرة مباشرة على عملية ما أو نشاط ما. ووفقا لهذا الرأي، ينبغي ألا تعزى مثل هذه المسؤولية مباشرة إلى دولة ما لمجرد أن النشاط الذي تسبب في الضرر العابر للحدود كان يجري في مناطق تخضع لولايتها. مفهوم المراقبة يتطلب تفصيلا دقيقا أو توضيحا، مع عدم إغفال ممارسات الشركات عبر الوطنية والشركات المتعددة الجنسيات. وفي هذا الصدد، ذكر أيضا أن المبدأ العام القائل بأن الدولة تتحمل المسؤولية عن الضرر الواقع على الدول الأخرى من جراء الأنشطة التي تجري في أراضي تلك الدولة هو مسألة تثير جدلا شديدا في الحالات التي لم يثبت فيها وجود تسلسل سببي واضح أو لم يمكن فيها إثبات وجود هذا التسلسل السببي. وفي جميع الحالات الأخرى، حيث تكون المطالبات الإفرادية قليلة أو يمكن التحكم بها، ينبغي أن تكون موضوعا لاختبارات المسؤولية المنطوية على ضرر التي تطبق عموما في النظم القانونية الوطنية. فضلا عن ذلك، فلكي يكون نظام المسؤولية الدولية فعالا ومنصفا، فإنه يستدعي وضع مقاييس مناسبة للضرر يمكن على أساسها الحكم على المسؤولية؛ وتختلف تلك المقاييس عادة وفقا لمرحلة التنمية الاجتماعية والاقتصادية التي يبلغها البلد. وفي هذا الصدد، ينبغي أن تؤخذ حاجات البلدان النامية وآمالها وقدراتها في الاعتبار عند صياغة مبادئ المسؤولية الدولية، لأن تلك الدول تمثل غالبية شعوب العالم.

١٣٣ - كما ذكر أنه ينبغي تحديد الأساس الذي يقوم عليه التزام الدول بالتعويض عن الضرر العابر للحدود الذي ينجم عن أنشطة لا يحظرها القانون الدولي. وذكر أنه لا تنشأ أي صعوبات عندما تحدد هذه الالتزامات في معاهدة. غير أنه في حالة عدم وجود أية التزامات بموجب معاهدة، من الصعب تحديد أساس المسؤولية والقانون الذي يمكن أن يطبق. ولذلك، فوفقا لهذا الرأي، هناك حاجة إلى وضع قواعد في إطار القانون الدولي العام تنظم مثل هذه الحالات، دون منع المدعين من تقديم دعاوهم في إطار القانون الدولي الخاص. وذكر أيضا أنه نظرا لأن معظم الأنشطة التي تؤدي إلى حدوث الضرر العابر للحدود يقوم بها عموما أفراد من القطاع الخاص، فإن من الأنسب أن يتم تناول قضايا المسؤولية على مستوى القانون الدولي الخاص. ولا يقصد بهذا الاقتراح تجنب مسؤولية الدولة في ظروف معينة، لكنه قدم لكفالة احترام مبدأ "استعمل مالك دون مضارة للغير". كما قدم هذا الاقتراح على أساس الفهم بأن مسألة المسؤولية تشمل جانبي الحدود بين القانون الدولي العام والخاص؛ وعندما تعني القانون الدولي العام، ينبغي معالجتها بوصفها جزءا من مسؤولية الدولة.

١٣٤ - ووردت أيضا ملاحظة مفادها أن وجود الضرر هو أساس أي مسؤولية وأي تعويض قد يترتب في إطار هذا الموضوع. وهذا يجعل مفهوم "الضرر العابر للحدود" العنصر الرئيسي لدى النظر في هذا الموضوع. فعندما تقوم الدولة بنشاط ما أو تأذن به، فإن ذلك يعني أنها تأذن بالنتائج المتوقعة لهذا النشاط.

وفي حين أنه ينبغي تحمل بعض الضرر الأقل، وفقا لهذا الرأي، بمقتضى المبدأ العام لحسن الجوار الذي تنص عليه ديباجة الميثاق والمادة ٧٤ منه، فإن الضرر العابر للحدود قد يضر بالسلامة الاقليمية وبحرمة دولة أخرى انتهاكا للالتزام بعدم التدخل الذي حدده القانون الدولي العرفي ومبدأ "استعمل مالك دون مضارة للغير". ووفقا لهذا المبدأ، يمكن أن يتأثر حق دولة ما في السيادة الدائمة على مواردها الطبيعية والحق في التنمية. وساد رأي مفاده أن مثل هذا الضرر هو، في حالات كثيرة، بمثابة تصدير للتكاليف، ويشكل انتهاكا واضحا للمبدأ العام للقانون الذي يحظر الإثراء الجائر. لذلك فإن الضرر الذي ينجم، دون أن تنص عليه قواعد المعاهدات القائمة، ينبغي أن يتم التعويض عنه، ربما على أساس المسؤولية الصارمة.

١٣٥ - وقد اعتبرت المواد التي تتناول مسؤولية المشغل أو المسؤولية المدنية جيدة الصياغة ومقبولة. وساد شعور بأنه ربما ينبغي إمعان النظر فيما إذا كان يمكن أن تنطبق هذه المواد بشأن المسؤولية المدنية على الحالات التي تكون فيها الدولة إما المشغل وإما ضحية الضرر. ووفقا لأحد الآراء، فإن التمييز الذي ورد في الفقرة ٣٨٢ من تقرير اللجنة بين التعويض في إطار هذا الموضوع والتعويض في إطار موضوع مسؤولية الدولة ليس مقنعا.

١٣٦ - واعتبر أن من المعقول فرض مسؤولية صارمة على المشغلين الخاصين الذين يحتمل أن يشتركوا أكثر من غيرهم في الأنشطة التي تسبب ضررا يخرج عن حدود الولاية وتكون لديهم الوسائل المالية، من خلال التأمين أو غيره، للتعويض عن الضرر الذي يتسببون فيه. غير أنه ينبغي إدخال مزيد من الإيضاح على العلاقة بين القواعد التي تخص الوقاية وقواعد المسؤولية.

١٣٧ - وذكرت ملاحظة مفادها أن مشروع المادة حاء ربما يتعارض مع المبدأ القائل بأن عملية التحقق من الصلة السببية ينبغي أن تستند برمتها على معايير موضوعية. وذكر أيضا أن المواد التي تعالج السبل الإجرائية لإعمال المسؤولية ينبغي أن تأخذ في الاعتبار أن أصحاب المطالبات قد يكونون أفرادا أو كيانات أو دولاً، وأن وجود إجراء واحد قد لا يتناسب مع جميع هذه الأطراف. وبصورة خاصة، فإن مشروع المادة طاء يثير مسائل حساسة ومعقدة بشأن قابلية الأحكام للتنفيذ. وهذه المسائل تتطلب مزيدا من الفحص الدقيق.

١٣٨ - كما تم الإعراب عن رأي مفاده أن الوقاية اللاحقة ينبغي أن تعالج في الفصل الخاص بالوقاية بدلا من معالجتها في الفصل الخاص بالتعويض.

(ب) مفهوم البيئة

١٣٩ - فيما يتعلق بمفهوم "البيئة"، جرى الإعراب عن آراء مختلفة. فوفقا لأحد الآراء، من الصعب إيجاد مفهوم للبيئة يكون مقبولا عالميا، وهذه مشكلة تؤثر بالتأكيد على تحديد نطاق أي صك بشأن هذا الموضوع في المستقبل. ووفقا لرأي آخر، اتخذ التعريف الذي اقترحه المقرر الخاص نهجا تقيديا إزاء البيئة. فالضرر الذي يلحق بالبيئة، على النحو المعرف حاليا، مقصور على الضرر الذي يلحق بالموارد، كالهواء

والترربة والماء والحياة الحيوانية والنباتية وتفاعلاتها. ووفقا لهذا الرأي فإن مفهوم البيئة مفهوم متغير ولا يمكن أن يبقى ثابتا، وإنه لا بد للتقدم في ميداني العلم والتكنولوجيا من التأثير على الفهم الإنساني لمختلف عناصر البيئة وتفاعلاتها بعضها مع بعض. وبذلك فإن مفهوم البيئة ينبغي أن يعرف بلغة واسعة قدر الإمكان، على نحو ما تم تعريفه في اتفاقية عام ١٩٩٢ بشأن المسؤولية المدنية عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة على البيئة، واتفاقية عام ١٩٩٢ المتعلقة بآثار الحوادث الصناعية العابرة للحدود. كما ساد شعور بأن أي تعريف للبيئة ينبغي أن يشتمل على الأقل على بعض مكونات البيئة التي هي من صنع الإنسان وبأن مفهوم "البيئة التي هي من صنع الإنسان" ينبغي ألا يقتصر على ما أشار إليه المقرر الخاص بوصفه "البيئة الثقافية". كما ساد شعور بأن أي تعريف لمفهوم البيئة ينبغي أن يأخذ في الاعتبار العامل الإنساني، وهو نهج جرى اتبعه في إعلان ستوكهولم وريو.

١٤٠ - وفيما يتعلق بالتعويض عن الضرر بالبيئة، وجد أن رأي المقرر الخاص القائل بأن الآثار الضارة على البيئة لا يمكن أن تشكل في حد ذاتها شكلا من أشكال الضرر هو رأي غير مقنع. وذكر أن التطورات التي حدثت منذ إعلان ستوكهولم لعام ١٩٧٢ دلت بوضوح على أن تردي البيئة في حد ذاته يشكل ضررا وأن البيئة هي ملك للدول ولغيرها من الجهات المعنية بحفظها. وذكر أن الضرر الذي يصيب البيئة أصبح باطراد غير قابل للإصلاح؛ وفي مثل هذه الظروف، ينبغي أن يسمح بطلب التعويض فيما يتعلق بالضرر اللاحق بالقيمة الذاتية للبيئة الطبيعية.

(ج) مفهوم الضرر

١٤١ - ذكر عدد من الممثلين أن وجود مفهوم واضح للضرر يعتبر أساسيا لأي عمل في المستقبل يتعلق بالمسؤولية الدولية. وفي هذا الصدد، فإن تعريف الضرر، وفقا لأحد الآراء، على النحو الذي طرحه المقرر الخاص في تقريره الحادي عشر هو تعريف غير كاف، نظرا لأن هذا التعريف يهتم بترتيبات التعويض أكثر مما يهتم بالضرر نفسه، الذي يضم تعريفه عناصر متنوعة. غير أن هذا التعريف، وفقا لرأي آخر، يقدم مبادئ توجيهية مفيدة لأنه يبين أن الضرر يشمل فقدان الحياة؛ والأذى الشخصي أو غير ذلك من الإضرار بالصحة؛ وفقدان الممتلكات أو الإضرار بها؛ والإضرار بالموارد الطبيعية (بما فيها النظم الإيكولوجية) والبيئة البشرية أو الثقافية للدولة المتأثرة. غير أنه لوحظ أن تعريف الضرر العابر للحدود لم يشتمل على أي إشارة إلى الضرر الذي ينجم في مكان ما خارج السيادة الوطنية لأي دولة، كأن يكون في قاع البحر، أو في انتاركتيكا، أو في الفضاء الخارجي. ونظرا لعدم وجود هيئات دولية تدير هذه المناطق، ينبغي أن يعتبر الطرف المتضرر هو المجتمع الدولي وينبغي أن يوكل أمر حق المقاضاة من أجل التعويض إلى هيئة دولية أو دولة تمثل هذه الهيئة. وفي هذا الصدد، وجد أن من المنطقي أن تكون الدولة التي حدثت في إقليمها أو في ظل ولايتها النشاط المسبب للضرر مسؤولة عن هذا الضرر. كما اتفق على أن أنسب وسيلة للتعويض عن الأضرار البيئية هي إعادة الطبيعية، إلا عندما تكون هذه الإعادة مستحيلة، وفي هذه الحالة لا بد من تقديم تعويض نقدي. ولهذه الغاية، قدم اقتراح بإضافة عبارة "إلى الحالة الأصلية" بعد عبارة "إعادة الموارد الطبيعية المضارة أو المدمرة" وذلك في الفقرة ج' ١، من مشروع المادة المقترحة بشأن الضرر (A/CN.4/468، الفقرة ٣٨)، وجعل الفقرة الفرعية '٣' أكثر شدة.

١٤٢ - ولوحظ أن أي تعريف للضرر ينبغي أن يكون شاملاً، كما ينبغي بالنظر لأن عدداً من النظم القانونية تعترف بمفهوم الضرر الذي يلحق بالبيئة، أن يشتمل على تعريف كامل للضرر الذي يلحق بالبيئة، على أن تؤخذ في الاعتبار القيمة الجمالية والثقافية للموارد الطبيعية والسلع المدمرة نتيجة لنشاط خطير ما. وأما فيما يتعلق بحد الضرر، فقد وجد أن من الضروري وضع تمييز واضح بين الضرر "الكبير" أو "الجسيم" وبين أي نوع آخر من الضرر لا تكون له آثار في إطار نظام المسؤولية المقترح.

هاء - القانون والممارسة فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات

١ - ملاحظات عامة

١٤٣ - أشار كثير من الممثلين الذين تطرقوا إلى الموضوع إلى أنه من أصعب مجالات القانون الدولي وأكثرها مثاراً للخلاف. ويعزى جانب من تلك الصعوبة إلى أوجه قصور معينة في القواعد الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات فيما يتصل بالتحفظات والمستند إليها في اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات، واتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية. وبينما تضمنت اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات أحكاماً مفصلة نسبياً بذلك الشأن، لا تزال هناك ثغرات كثيرة يتعين سدها بسبب تفاوت ممارسة الدول فيما يتعلق بتلك الاتفاقية وسواها من الصكوك.

١٤٤ - وفيما أقر عدد من الممثلين بأن مسألة التحفظات على المعاهدات هي جزء لا يتجزأ من النظام القانوني المعاصر، فقد أشاروا إلى أن الحق في ابداء تحفظات والانضمام إلى المعاهدات المتعددة الأطراف رهنا بتلك التحفظات مستمد من الحق السيادي الذي تتمتع به كل دولة.

١٤٥ - وأشار بعض الممثلين إلى أن الفقرتين (أ) و (ب) من المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات تتضمنان العناصر الرئيسية للتحفظات على المعاهدات التي تتمتع كل دولة بالحق في إبدائها. ولوحظ أن ذلك النظام وفق بين شرطين أساسيين هما: الحاجة إلى تسهيل قيام الدول بالتصديق على المعاهدات المتعددة الأطراف ذات المصلحة العامة، أو الانضمام إليها، والحاجة إلى الاعتراف بحق كل دولة في الاحتفاظ بموقفها عند التوقيع على تلك المعاهدات أو التصديق عليها أو الانضمام إليها. وأعرب عن رأي مفاده أنه لما كان أسلوب إدخال تحفظات من شأنه أن ييسر مشاركة أوسع في هذه المعاهدات، إلى جانب الحاجة إلى الموازنة بين حقوق الدول المتحفظة والتزاماتها وحقوق والتزامات الدول الأخرى الأطراف في معاهدة ما من أجل المحافظة على مكانة المعاهدة، فإنه يلزم اتباع نهج مرن وواقعي في هذا المجال.

١٤٦ - ولوحظ كذلك أن المادتين ١٩ و ٢٠ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات ترتبطان بعلاقة تعاقبية، من حيث أن المادة ١٩ تبين الظروف التي تستطيع دولة ما بموجبها أن تضع تحفظاً، في حين أن المادة ٢٠ تحدد الشروط اللازم توافرها لقبول التحفظ أو الاعتراض على التحفظ الذي يستوفي شروط وضع التحفظات المنصوص عليها في المادة ١٩. ولوحظ أن صياغة المادة ٢٠ تشير إلى أن الدول المتعاقدة

نفسها هي التي تحدد ما إذا كانت قد استوفيت شروط المادة ١٩. وأبديت ملاحظة مفادها أن في المستطاع التأكد بدرجة من اليقين من الامتثال لمعيارين فقط من المعايير الثلاثة المبينة في المادة ١٩ وهما المعياران الواردان في الفقرتين (أ) و (ب) منها. أما المعيار الثالث، أي مسألة ما إذا كان التحفظ منافيا لموضوع المعاهدة وهدفها، فمن الصعب القطع به.

١٤٧ - ورغم أن اتفاقية فيينا تتضمن أوجه قصور معينة، طبقا لما قاله كثير من الممثلين، فمن المهم عدم تعريض الاستقرار القانوني الدولي للخطر عن طريق صياغة أحكام جديدة. وأعرب عن تأييد عام لاقتراح المقرر الخاص بضرورة المحافظة بالتالي على الإنجازات السابقة المحرزة في هذا الميدان وأن يقتصر هدف اللجنة من وراء الاضطلاع بهذا العمل على توضيح أوجه الغموض وسد الثغرات. وقيل كذلك إن الدول تطبق بصورة مستمرة القواعد الواردة في اتفاقيات فيينا، وإنه على أساس تلك القواعد طورت الدول بالفعل ممارسات لا تحصى، وأي محاولة لتنقيحها ستحدث تشويشا لا داعي له. وذكر أن النهج الذي تتبعه اللجنة، والذي يرمي إلى تجميع مبادئ توجيهية مفصلة لممارسات الدول في ميدان التحفظات، لا ينتج نهجا متوازنا لضمان النظام القانوني فحسب، وإنما يوفر حلا للمشاكل القائمة أيضا.

١٤٨ - وفيما أعرب بعض الممثلين عن موافقتهم على النهج الذي تتبعه اللجنة، وهو سد الثغرات في النظام القانوني القائم، فقد طلبوا إلى اللجنة توضيح النقاط التالية: آثار التحفظات غير المسموح بها؛ ونظام الاعتراضات على التحفظات؛ وكذلك الفرق الدقيق بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، والتعريف الدقيق للأثر القانوني للإعلانات التفسيرية.

١٤٩ - وأشار بعض الممثلين إلى قاعدة الإجماع التي تعني تقليديا أن التحفظ الذي تضعه دولة لا يسري ما لم تقلبه جميع الدول الأطراف الأخرى في المعاهدة قيد البحث. بيد أن اتفاقية فيينا، طبقا لما ذكره، اعتمدت نهجا أكثر مرونة في أعقاب الفتوى التي أصدرتها محكمة العدل الدولية بشأن التحفظات على اتفاقية منع جريمة إبادة الأجناس والمعاقبة عليها. وقيل إن ذلك النهج يجعل الدول التي تضع تحفظا ما في وضع أفضل، فيما يبدو، من غيرها.

١٥٠ - وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كان ينبغي فحص التحفظات من ناحية قابليتها للقبول أو الاعتراض، ذكر أحد الممثلين أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات وضعت حلا نهائيا لهذه المسائل منذ أمد بعيد. ولهذا عارض اتباع أي نهج لا يتفق مع النظرة الواقعية للاتفاقية، وأعرب عن اعتقاده أن المسائل التي أثارها المقرر الخاص بالنسبة للثغرات وأوجه الغموض في الاتفاقية غير عملية ويحتمل ألا تؤدي إلى توافق في الآراء داخل اللجنة.

١٥١ - وطبقا لما قاله أحد الممثلين، فإن أنصار نظرية "قابلية القبول" وأنصار نظرية "قابلية الاعتراض" أهملتا كلاهما العلاقة التعااقبية الوطيدة القائمة بين المادتين ١٩ و ٢٠ اللتين تحددان معا الشروط اللازمة لصلاحيته تحفظ ما. ذلك أن مسألة تنفيذ تحفظ ما لا تنشأ إلا بعد استيفاء شروط وضع التحفظات المدرجة

في المادة ١٩. وحتى لو استوفى التحفظ تلك الشروط فلن يكون ساريا بطبيعته ولا يمكن تنفيذه لأن سريانه مرتبط في نهاية المطاف بنظام قبول الاعتراض على التحفظات المنصوص عليها في المادة ٢٠. وأعرب الممثل ذاته عن اتفاقه مع أنصار نظرية قابلية القبول القائلة إنه لا يمكن الاعتراض إلا على تحفظ مقبول إذا كان المقصود أن التحفظ قد استوفى شروط المادة ١٩. لكنه أعرب عن عدم اتفاقه مع الرأي القائل إن هناك حقا أحادي الجانب في تقرير ما إذا كانت شروط المادة ١٩ قد استوفيت، لأن تحفظا تعتبره دولة ما منافيا بكل وضوح لموضوع وهدف معاهدة ما قد لا تنظر إليه دولة أخرى النظرة ذاتها

١٥٢ - وعلاوة على ذلك، من الواضح في نظر الممثل نفسه، من المادتين ٧٦ و ٧٧ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، أن الوديع لمعاهدة ما، في حال عدم وجود نص صريح في المعاهدة أو الممارسة المتطورة، لا يتمتع بصلاحيّة تسوية الخلاف حول ما إذا كانت شروط المادة ١٩ قد استوفيت أم لا. فوظيفة الوديع هي إحالة التحفظ إلى الدول الأطراف الأخرى دون إبداء حكم عليه. وبالنظر لخلو المعاهدات من آليات لتسوية الخلاف بين الأطراف بشأن صلاحية التحفظات، فقد وجدت هيئات الرصد، مثل اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، حاجة لأن تنتحل لنفسها الحق في ابداء حكم على التحفظات على المعاهدات. ولهذا السبب، رحب وفده بتحديد المقرر الخاص مسألة تسوية الخلافات بوصفه من أهم القضايا الفنية الناشئة عن مناقشة اللجنة.

١٥٣ - ورأى أحد الممثلين ضرورة اتباع نهج شامل في معالجة مسألة التحفظات وعدم قبولها كتحفظات صالحة إلا إذا كانت لا تتنافى مع هدف المعاهدة المتصلة بها. وذكر في ذلك السياق أنه لا يمكن قبول الاعتراض إلا في حالة التحفظات التي لا تتصل بجوانب أساسية من المعاهدة.

١٥٤ - وطبقا لما ذكره أحد الممثلين، فإن سكوت اتفاقية فيينا عن ذلك هو مؤشر واضح على النتائج التي تترتب على عدم امتثال دولة ما للمادة ١٩ عند وضع التحفظ. ومن غير الواضح ما إذا كانت الدولة التي تضع تحفظا محظورا بموجب المادة ١٩ تكون ملزمة بقبول المعاهدة دون تحفظ أو كيف يمكن البت فيما إذا كان تحفظ ما يتعارض مع المادة ١٩ أم لا. وقد توفر دراسة اللجنة لنظريتي "قابلية القبول" و "قابلية الاعتراض" توجيهها بشأن هذه الأسئلة.

٢ - مسألة التحفظات ومعاهدات حقوق الإنسان

١٥٥ - علق كثير من الممثلين على مسألة التحفظات ومعاهدات حقوق الإنسان. وأعرب معظم المتحدثين عن الرأي بأن لا تشغل اللجنة نفسها بالتحفظات على معاهدات حقوق الإنسان. وطبقا لما ذكره هؤلاء المتحدثون، لا تختلف معاهدات حقوق الإنسان عن سواها من المعاهدات، وينبغي بالتالي أن تنظمها أيضا المبادئ العامة لقانون المعاهدات. وبينما من المفضل ألا توضع أي تحفظات على تلك المعاهدات فإن الشمولية تتطلب الاحترام الدقيق للقواعد التي تقبلها الدول فيما يتعلق بالتحفظات على المعاهدات. وفي حال عدم احترام الهيئات والمؤسسات الدولية المتخصصة في تلك المسائل لتلك القواعد أو لآثار التحفظات

فإنها تعدل، طبقاً لهؤلاء الممثلين، أساس التراضي الذي يقوم عليه قانون المعاهدات ككل، ولن تخدم بالتالي قضية حقوق الإنسان. وسيكون من نتيجة إجراءات من هذا النوع أن تعزف الدول عن الاشتراك في المعاهدات التي لا تتفق مع الممارسة المقبولة عموماً.

١٥٦ - ولهذا السبب، أعرب بعض الممثلين عن عدم موافقتهم على الموقف الذي اتخذته اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، والذي يميل إلى الحد من حق الدول في وضع تحفظات لحماية مصالح تعتبرها تلك الدول جوهرية. ويظل قبول الدول الارتباط بأحكام تعاهدية مبدأ أساسياً. ولهذا لا يجوز إعادة النظر في القواعد المتعلقة بالتحفظات المنصوص عليها في اتفاقيات فيينا لأعوام ١٩٦٨ و ١٩٧٨ و ١٩٨٦ حتى وإن ظهر في بعض الأحيان أنه لا مناص من تكميلها أو إدخال مزيد من الدقة عليها.

١٥٧ - وعلاوة على ذلك، تساءل أحد الممثلين عما إذا كان الموقف الذي اعتمده اللجنة المعنية بحقوق الإنسان لا يتعدى سلطة العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. فاللجنة المعنية بحقوق الإنسان تعتقد أنها هي التي تقرر، وليس الدول الأطراف في الاتفاقية الدولية، ما إذا كان تحفظ ما يتفق مع العهد، وهي تقول أيضاً إن التحفظ غير المقبول قابل للفصل، من حيث أن العهد سيكون سارياً على الطرف المتحفظ دون الاستفادة من التحفظ. وأعرب عن اعتقاده بأن الموقف الذي اعتمده اللجنة المعنية بحقوق الإنسان يمثل تجاوزاً لاختصاصها لأن ذلك الصك يخلو من أي نص يأذن للجنة باتخاذ إجراء من هذا النوع. ومن رأيه أن قيام اللجنة بإصدار حكم على قبول تحفظ ما على العهد أمر غير مناسب وغير ضروري لأداء وظائفها، ورغم أن النهج الذي تتبعه اللجنة يخالف نظام التراضي المبين في اتفاقية فيينا فإنه يعكس الحاجة لآليات لحل الخلافات المتصلة بالتحفظات.

١٥٨ - ورغم أن المثل نفسه لم يعارض قيام طرف ثالث بتسوية الخلافات المتعلقة بالتحفظات، فقد شكك في ملاءمة تسوية الخلافات من قِبَل هيئة لا تتمتع بذلك الاختصاص في ظل المعاهدة المعنية. وبينما يحبذ وفده وضع نظام خاص للتحفظات على معاهدات حقوق الإنسان فإنه يرى أن ذلك النظام يجب أن يوازن بين احترام أساس التراضي لأي معاهدة والحتمية الأساسية لمعاهدات حقوق الإنسان. وقد يكون من الصعب، على حد قوله، تسوية الخلافات المتعلقة بالتحفظات على أساس اتفاقية فيينا على وجه الحصر، ورغم ذلك ينبغي أن تستبعد إمكانية إجراء محاولة أولية للتسوية على ذلك الأساس. علاوة على ذلك، لا ينبغي للظروف الخاصة لمعاهدات حقوق الإنسان أن تصرف الانتباه عن ضرورة وضع نظام للتحفظات يتماشى مع موضوع وهدف المعاهدات عموماً.

١٥٩ - وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كان ينبغي وضع مجموعة وحيدة من القواعد أو ما إذا كانت هناك حاجة لوضع أنواع مختلفة من الصكوك، ذكر أحد الممثلين أنه ينبغي دراسة تلك المسألة بحرص بالغ في ضوء الحقائق الجديدة. فحقوق الإنسان أساسية وشاملة وغير قابلة للتصرف وتعمل على حماية الفرد. لكن وفده غير مقتنع تماماً بفائدة وضع أنظمة منفصلة لمعاهدات حقوق الإنسان.

١٦٠ - وذكر ممثل آخر أنه لما كانت الأحكام المتعلقة بالتحفظات المقررة بموجب اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات قد أدت الغرض منها بشكل جيد فإنه لا ينبغي التخلي عن ذلك النظام من أجل إرضاء المواقف الجديدة التي تبنتها بعض الهيئات الدولية لحقوق الإنسان فيما يتعلق بمعاهدات حقوق الإنسان. فتلك المواقف ابتعدت كثيرا عن قواعد القانون الدولي المقبولة عموما، وقد تجعل الانضمام إلى معاهدات حقوق الإنسان صعبا على بعض الدول.

١٦١ - ولكن أحد الممثلين، ذكر أن من واجب اللجنة أن تولي اهتماما خاصا للتحفظات على اتفاقيات حقوق الإنسان. وثمة حاجة ماسة خاصة، في نظره، لسد الثغرات في نظام اتفاقية فيينا فيما يتعلق بتلك المعاهدات.

٣ - التمييز بين الإعلانات التفسيرية والتحفظات

١٦٢ - أشار عدد من الممثلين إلى مسألة التمييز بين الإعلانات التفسيرية والتحفظات. وأعرب بعض الممثلين عن رأي مفاده أن الإعلانات التفسيرية شاع استعمالها خطأ في العصور الحديثة. وذكر أن العديد من هذه الإعلانات هي في الحقيقة تحفظات مقنّعة، ما دامت تستبعد أو تغير الأثر القانوني لأحكام معينة لمعاهدة من المعاهدات لدى تطبيقها على الدولة المصدرة للإعلان. واستنادا إلى هؤلاء الممثلين، فإن الإعلانات التي تستوفي المعايير الموضوعية للتحفظات المحددة في الفقرة (د) من المادة ٢، من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات يجب أن تخضع لنفس النظام القانوني الذي تخضع له التحفظات. غير أن أولئك الممثلين أنفسهم لاحظوا أنه قد ينتج عن اتباع نهج من هذا القبيل تزايد في عدد التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف أو تناقص في عدد الدول التي تصبح أطرافا في هذه المعاهدات.

١٦٣ - وفيما يتعلق بالتمييز بين الإعلان التفسيري والتحفظ، أعرب عن رأي مفاده أن الإعلان التفسيري يختلف عن التحفظ في أنه ليس له أي أثر قانوني على الأطراف الأخرى حتى وإن لم تبد أي اعتراض. فإذا لم تقبل الأطراف الأخرى إعلانا تفسيريا، فلن يكون له أي أثر على تفسير المعاهدة بمفهوم المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وإذا قيل طرف أو أكثر من أطراف المعاهدة إعلانا تفسيريا فإنه يمكن اعتباره بموجب الفقرة ٢ (ب) من المادة ٣١ صكا يشكل جزءا من السياق لأغراض تفسير المعاهدات. ولذلك ارتئي بأن الإعلان التفسيري يندرج بقدر أكبر في النظام القانوني لتفسير المعاهدات.

١٦٤ - ونظرا للغموض السائد فيما يتعلق بالتمييز بين الإعلانات التفسيرية والتحفظات، ارتأى بعض الممثلين ضرورة إقامة تمييز واضح بين الإعلانات التفسيرية والتحفظات على المعاهدات، ما دامت ممارسة الدول كثيرا ما تجعل الفرق بينهما غامضا بالاستعمال المتعمد للإعلانات التفسيرية كتحفظات. واستنادا إلى نفس الممثلين، فإن الأوان قد آن لتحديد طبيعة وحدود الأثر القانوني للمفهومين تحديدا واضحا حتى يكون لهما دور مفيد كقواعد معيارية للقواعد العامة للقانون الدولي. فيلزم أن تقوم اللجنة بدراسة متأنية

لصحة وأثر الإعلانات التفسيرية والممارسة الدولية بشأن التحفظات والاجتهاد القضائي الدولي في هذا المجال.

١٦٥ - واعتبر أحد الممثلين أن المشكل الرئيسي في هذه المسألة هو أن عددا من الاتفاقيات تحظر التحفظات على موادها كلا أو بعضا. ولذا تصدر بعض الدول إعلانات تفسيرية بشأن بعض المواد أو المعاهدات وقت انضمامها إليها أو تصديقها عليها، وبعضها يرقى فعلا إلى درجة التحفظات. وفي رأيه، أنه يلزم توضيح العلاقة بين الدول التي عبرت عن تحفظات والدول الأطراف الأخرى، بما فيها الدول الأطراف التي أعربت عن معارضتها لهذه التحفظات، والآثار القانونية للاتفاقية برمتها على الدول التي عبرت عن تحفظات.

١٦٦ - غير أن الفرق بين التحفظات والإعلانات التفسيرية، في نظر ممثل آخر، هو فرق نظري، إذ تنص اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات على تعريف ملائم للتحفظات التي تظل مقبولة ما دامت تسهل قبول المعاهدات على نطاق أوسع.

١٦٧ - غير أن ممثلا آخر أعرب عن رأي مفاده أن ممارسة إصدار الإعلانات التفسيرية، التي يعتبرها البعض تحفظات متخفية، ينبغي ربطها بالتشريع الداخلي للدول أكثر من ارتباطها برغبتها في إقامة علاقة تعاھدية مع الموقعين الآخرين على الاتفاقية على أساس هذه الإعلانات.

٤ - التحفظات على المعاهدات الثنائية

١٦٨ - اقترح أحد الممثلين أن يقتصر نظر لجنة القانون الدولي في هذا الموضوع على التحفظات التي تبديها الدول على المعاهدات المتعددة الأطراف، ما دام النظر في التحفظات على الاتفاقات الثنائية يماثل إعادة التفاوض بشأن هذه الصكوك.

٥ - الشكل النهائي للعمل

١٦٩ - فيما يتعلق بالشكل النهائي لعمل اللجنة، بالنظر الى تعدد الامكانيات التي اقترحتها اللجنة، وهي وضع اتفاقية تستنسخ الأحكام ذات الصلة من اتفاقيات فيينا الثلاث مع إدخال التعديلات الملائمة؛ أو وضع مشروع بروتوكول؛ أو وضع دليل لممارسة الدول والمنظمات الدولية؛ أو صوغ بنود نموذجية يسترشد بها أثناء التفاوض بشأن معاهدة من المعاهدات، فإن عدة وفود ساندت اقتراح اللجنة الداعي إلى اعتماد دليل للممارسة بشأن التحفظات، في شكل مشاريع مواد معززة بتعليقات. وفي رأي هؤلاء الممثلين، أن إعداد بنود نموذجية لأصناف معينة من المعاهدات ستساعد الدول والمنظمات الدولية في التفاوض بشأن معاهدات جديدة وستعمل على مواءمة الممارسة الدولية. وإذا تبين فيما بعد أن صكا قانونيا مستقلا هو قابل للدوام فإن بالإمكان تحويله إلى اتفاقية أو بروتوكولات.

١٧٠ - ورأى أحد الممثلين أنه نظرا لمشكل التحفظات وضرورة توفر نظام موحد، فإنه من الأفضل صوغ صك ملزم.

١٧١ - غير أن بعض الممثلين ارتأوا أن القرار المتعلق بالشكل الذي ستتخذه نتائج أعمال اللجنة ينبغي أن يترك إلى مرحلة لاحقة.

٦ - عنوان الموضوع

١٧٢ - أيد عدة ممثلين اقتراح المقرر الخاص بتغيير العنوان من "القانون والممارسة المتعلقان بالتحفظات على المعاهدات" إلى "التحفظات على المعاهدات".

٧ - الاستبيان

١٧٣ - أيد عدد من الممثلين اقتراح اللجنة إعداد استبيان كطريقة لدراسة المشاكل التي تنشأ في ممارسة الحكومات الوطنية والمنظمات الدولية للتحفظات واستخدامها لها. ورحبوا بقرار اللجنة تكليف المقرر الخاص بإعداد استبيان عن ممارسة الدول والمنظمات الدولية في مجال التحفظات على المعاهدات. وستكون الردود على الاستبيان، في نظرهم، مفيدة للغاية في توضيح المشاكل التي تنشأ في ذلك المجال وفي تحديد الحلول الممكنة.

٨ - الاستنتاجات العامة

١٧٤ - أيد بعض الممثلين الاستنتاجات التي توصل إليها المقرر الخاص استنادا إلى المناقشة العامة في اللجنة، والواردة في الفقرة ٤٩١ من تقرير اللجنة.

واو - مقررات وتوصيات أخرى للجنة

١ - البرنامج الحالي للعمل

١٧٥ - لم يشر أي اعتراض على اعتزام اللجنة إيلاء الأولوية في دورتها القادمة لإتمام القراءة الثانية لمشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها، والقراءة الأولى لمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، ومواصلة العمل بشأن موضوع المسؤولية حتى يتأتى، في ١٩٩٦، إتمام القراءة الأولى لمشاريع المواد المتعلقة بالأنشطة التي من شأنها أن تتسبب في ضرر عابر للحدود.

١٧٦ - وفيما يتعلق بموضوع "القانون والممارسة المتعلقان بالتحفظات على المعاهدات"، أيد أحد الممثلين التوقيت الذي اقترحته اللجنة، بينما شكك ممثل آخر في مدى صواب تحديد فترة خمس سنوات لإتمام اللجنة نظرها في الموضوع و/أو اتخاذ قرار في هذه المرحلة المبكرة بشأن الشكل الذي ستتخذه حصيلة الأعمال في نهاية المطاف، وهو قرار ينبغي في نظره، أن يترك للجمعية العامة.

١٧٧ - وبخصوص موضوع "خلافة الدول وأثرها على جنسية الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين"، أعرب عن الارتياح لإنشاء فريق عامل، وذكر أنه ينبغي استدعاؤه من جديد لمواصلة دراسة الموضوع في الدورة الثامنة والأربعين للجنة.

٢ - برنامج العمل على المدى الطويل

١٧٨ - أعرب عدة أعضاء عما يساورهم من شك في مدى صواب إدراج مواضيع جديدة في جدول أعمال اللجنة في وقت بلغ فيه الأعضاء الحاليون آخر سنة من فترة ولايتهم وقبل إتمام القراءة الأولى لمشاريع المواد بشأن مسؤولية الدول والقراءة الثانية لمشروع مدونة الجرائم المخلة بسلم الإنسانية وأمنها. وأعرب عن رأي في هذا الصدد مفاده أنه بقدر ما تقل بنود جدول الأعمال، يتأتى القيام بدراسة دقيقة وشاملة لكل موضوع من المواضيع، وأن المهام الإضافية ستؤدي إلى تزايد الضغوط الزمنية وانخفاض في الجودة، لا سيما وأن الدورة القادمة ستشهد أعمالاً مكثفة. وذكر أن قرار إدراج مواضيع جديدة ينبغي إرجاؤه إلى ما بعد إجراء الانتخابات القادمة للجنة.

١٧٩ - وقال ممثلون آخرون إنهم لا يرون مانعا من تأييد توصية اللجنة بإدراج "الحماية الدبلوماسية" موضوعا جديدا في جدول الأعمال وإعداد دراسة جدوى بشأن موضوع معنون مؤقتا كالتالي "حقوق الدول وواجباتها لحماية البيئة". واختلفت الآراء بشأن اقتراح إرجاء اتخاذ إجراء بشأن التوصية إلى ما بعد إجراء انتخابات اللجنة. وذكر أن تلك التوصية جاءت متأخرة بسنة واحدة، غير أنه ينبغي مع ذلك تأييدها لتحسين إنتاجية اللجنة في السنوات القادمة. وأضاف أحد الممثلين المعنيين أن رده المؤيد لا يخل بالموقف الذي اتخذته سابقا بشأن ضرورة توضيح المضامين الموضوعية للقواعد الأمرة توضيحا ملائما.

١٨٠ - ولئن كان بعض الممثلين يؤيدون إدراج موضوع "الحماية الدبلوماسية" في برنامج عمل اللجنة (واشترط أحدهم توسيع العنوان معتبرا إياه عنوانا مقتضبا)، فإنهم أعربوا عن تحفظات بشأن موضوع "حقوق الدول وواجباتها لحماية البيئة" على أساس أن القانون الدولي للبيئة لم يتطور بعد بما يكفي لدعم الدراسة المقترحة. ورحب ممثلون آخرون بالاضطلاع المقترح بدراسة الجدوى بشأن موضوع متعلق بقانون البيئة، مشيرين إلى أنه قد يكون من الضروري اتباع نهج متكامل في منع استمرار تدهور البيئة العالمية. وأشار أحد الممثلين بصفة خاصة إلى أن اقتراح اللجنة بشأن هذه النقطة يقر بضرورة اتباع نهج متكامل لمنع استمرار تدهور البيئة العالمية. وبعد أن لاحظ أن الدراسة ستشمل المواضيع التالية: المبادئ العامة، والقواعد الموضوعية والاجرائية، والتدابير الرامية إلى تنفيذ التزامات حماية البيئة العالمية، والواجبات ذات

الحجية المطلقة تجاه الكافة، "والمشاعات العالمية" والموارد المشتركة (أو العابرة للحدود). أشار إلى أن المجتمع الدولي اتبع، على مدى العقود السالفة، نهجا قطاعيا في تنظيم الأوضاع البيئية من خلال سلسلة من الاتفاقات الدولية، وأن دراسة الجدوى ستشذ عن هذا النهج التقليدي. وأوصى بإقامة تعاون وثيق مع المؤسسات الدولية المعنية بقانون البيئة، في إعداد الدراسة، تضاديا لازدواجية العمل والاستفادة من الخبرة التي اكتسبها فريق الخبراء القانونيين في القانون البيئي التابع للجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية. وفي نظره أن هذه الدراسة ستوفر صورة عامة عن حالة القانون الدولي للبيئة وستساعد على تحديد المبادئ العامة التي يمكن عندئذ صياغتها بتفصيل. ولاحظ ممثل آخر أن القانون الدولي للبيئة قد تطور كثيرا لا سيما عن طريق إبرام عدد كبير من الاتفاقات الدولية التي تعنى بحفظ وحماية المحيطات والبحار والأنهار والغلاف الجوي وطبقة الأوزون والمناخ والتنوع البيولوجي والتراث الثقافي والطبيعي، أو تعنى بالعلاقة بين حماية البيئة ومسائل أخرى من قبيل التجارة والتنمية والنزاع المسلح. ولاحظ كذلك أن مسائل أخرى من قبيل المسؤولية عن الضرر اللاحق بالبيئة قد أصبحت موضوع اتفاقات ومفاوضات، وأن اللجنة نفسها قد عنت ولا زالت بتدوين بعض جوانب قانون البيئة وتطويرها تدريجيا. وأشار في هذا الصدد إلى مفهوم جناية الدولة الوارد في المادة ١٩ من الباب الأول من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، وكذلك مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي. وبعد التشديد على أن الاتفاقات البيئية قد أبرمت في معظمها على أساس قطاعي، والكثير منها على أساس إقليمي أو دون إقليمي، رغم أن الاتفاقيات التي أبرمت مؤخرا (بشأن طبقة الأوزون والتصحر والمناخ والتنوع البيئي) تميل إلى اتخاذ طابع عالمي، فقد أن الأوان لتدقيق هذه المجموعة المتفرقة من قواعد القانون الدولي للبيئة ووضع مفاهيم مشتركة ومبادئ عامة من شأنها أن تضع الأسس لتطوير القانون الدولي للبيئة مستقبلا، بالتركيز لا على القواعد الموضوعية للقانون البيئي فحسب، بل أيضا على قانون التعاون، وتسوية المنازعات والمسؤولية. وأعرب عن تأييده لوضع اللجنة مجموعة من مشاريع المواد التي ترسي الأسس للمفاهيم المشتركة والمبادئ العامة للقانون الدولي للبيئة، شريطة أن تنجز هذه المهمة في فترة زمنية محدودة. ودعا إلى اتباع نهج متكامل في تناول البيئة ككل، وليس فقط الموارد الطبيعية المشتركة أو المشاعات العالمية، بل أيضا البيئة داخل إقليم دولة من الدول.

٣ - أساليب العمل

١٨١ - كان من رأي بعض الممثلين أن هناك حاجة إلى إعادة النظر في الإجراءات الحالية لتدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي. وذكر في هذا السياق أن التغييرات الجذرية الأخيرة التي طرأت على صعيد العلاقات الدولية نقلت نقطة تركيز جهود التدوين من العلاقات المتبادلة بين الدول إلى مسألة حقوق الدول وواجباتها تجاه المجتمع الدولي برمته أو إلى مركز الأفراد بموجب القانون الدولي في مجالات محددة. كما ذكر أن تحديات جديدة قد نشأت من شأنها أن تتطلب استجابة سريعة وفعالة لحالات الطوارئ القانونية. وتم الإعراب عن القلق من أن لجنة القانون الدولي لا تزال تستخدم طرائق في العمل وضعت قبل سنوات عديدة وأن شيئا من الحذر دب في عملية التدوين التقليدية.

١٨٢ - ويشير رأي آخر إلى أن منطق الحجج التي سيقمت أعلاه واضح، إلا أنه ليس مجرداً من العيوب كلية. وأبديت بوجه خاص ملاحظة مفادها أن التغييرات التي حدثت في العلاقات الدولية ليست جذرية بالضرورة. كما تم توجيه الانتباه إلى ضرورة إيلاء الاعتبار الواجب إلى الحالة الراهنة في مجال التدوين، وأن يوضع في الاعتبار أن لجنة القانون الدولي ليست الهيئة الوحيدة التي تشترك في عمل تقرير المعايير في الأمم المتحدة، ولا هي الوحيدة التي تتأثر بالمأزق الراهن في هذه المهمة. وقد اعتبرت الأزمة في مجال تدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي نتيجة لعوامل عديدة، بما فيها استنفاد المواضيع المقررة للتدوين، ولذلك فإنها لا تعزى حصراً إلى أساليب عمل اللجنة. كما أشير إلى أن اللجنة قد أظهرت أنها قادرة على تطبيق أساليب عمل ابتكارية، على النحو الذي يتجلى في قيامها بوتيرة متزايدة باستخدام الأفرقة العاملة وقدرتها على الابتكار من حيث الأشكال التي تتخذها النتائج النهائية لعملها.

١٨٣ - وعلقت بعض الوفود على الشكل الذي ينبغي أن يتخذه الناتج النهائي لعمل اللجنة. وتشير مجموعة من الآراء إلى أن إجراءات التدوين التقليدية المتبعة في صياغة مشاريع المواد كأساس لاعتماد صكوك ملزمة في مجال القانون الدولي، قد تبين مؤخراً أنها غير مرنة وينبغي إعادة النظر فيها، وأبديت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أن الاتفاقيات المتعددة الأطراف لا تعتبر أنسب صيغة إلا عندما يتوقع وجود مستوى عال من القبول، وأن قصر نطاقها على الأحكام التي تستند إلى قانون عرفي وممارسة راسخين جيداً قد يؤدي إلى وجود عائق يتمثل في تحديد نطاق شمولها ووجود ثغرات في المجالات التي توجد فيها آراء متعارضة بشأن انطباق القانون العرفي والممارسة. وذكر أن أحد الحلول يتمثل في السماح بإدراج تحفظات على الأحكام المعتمدة بالتحديد أحكاماً ناتجة من حلول توفيقية وغير مرتكزة على ممارسات الدول والقانون العرفي المقبولين على نطاق عالمي. وذكر كذلك البديل المتمثل في "تدوين الأحكام الغضة"، أي قرارات الجمعية العامة والإعلانات ذات الطابع العالمي و "مصنفات" القانون العرفي، والممارسة القائمة التي يمكن أن يكون لها أثر توفيقية على سلوك الدول، وفي الوقت نفسه تجنب الإجراءات المجهددة التي يقتضيها تحويلها إلى صكوك ملزمة قانونياً بموجب قانون المعاهدات.

١٨٤ - وتشير مجموعة أخرى من الآراء، إلى أن من المشكوك فيه ما إذا كان ينبغي للقانون الدولي أن يتحرك في بعض الاتجاهات المشار إليها. وقد اعتبر أن الرأي القائل بأنه ينبغي استبدال الاتفاقيات المتعددة الأطراف بوصفها صكوك التدوين الرئيسية بصكوك بديلة تتمثل في "تدوين الأحكام الغضة" مثل قرارات الجمعية العامة والإعلانات ومصنفات القانون العرفي هو موضع شك. وأبديت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أن "القانون الغض" يعتبر تناقضاً ذاتياً: فما يميز القانون هو الطابع الملزم لقواعده - الذي تنشأ عنه التزامات "صارمة". كما أن الإمكانيات الأخرى التي أشير إليها، مثل توسيع نطاق استخدام التحفظات وإجراءات "الإنسحاب" إلى إثارة شكوك لأن من شأنها أن تضعف القانون الدولي. وذكر أن هناك حاجة قبل كل شيء إلى تعزيز القانون الدولي من أجل تلبية احتياجات المجتمع الدولي، وأنه على الرغم من أن البروتوكولات الإضافية وتدوين الأحكام الغضة والمصنفات قد تكون مفيدة لتنظيم العلاقات الدولية، فإنه لا يمكنها أن تؤدي دور الاتفاقيات المتعددة الأطراف ولا أن تفي على نحو كاف بمتطلبات القانون الدولي العام.

١٨٥ - وتشمل المسائل الأخرى المتصلة بأساليب العمل التي تم تحديدها ما يلي: جداول الجلسات ونظامها؛ واستخدام الموارد الخارجية؛ والتفاعل مع الدول وسلطاتها المختصة؛ وتمويل المقررين الخاصين ودعمهم. كما أشير إلى أنه ينبغي بحث إمكانية قيام اللجنة بعقد دورتين أو أكثر سنويا، الأمر الذي سيشجع المجال لمزيد من التركيز على المواضيع المدرجة في جدول الأعمال، ولكن شريطة أن يقدم المقررون الخاصون تقاريرهم بانتظام حالما تبدأ كل دورة من هذه الدورات. وأبدت في هذا الصدد ملاحظة مفادها أنه في ضوء الأهمية الحاسمة التي تتسم بها هذه التقارير، ينبغي إيلاء الانتباه اللازم لتمويل برامج البحث في المؤسسات الأكاديمية البارزة وللحصول على خدمات المنظمات غير الحكومية المختصة، بغية تلبية احتياجات المقررين الخاصين. وحث بعض الممثلين لجنة القانون الدولي على عدم الإسهاب في تعليقاتها على مشاريع المواد، وعلى أن تأخذ في اعتبارها محدودية وقت وموارد الحكومات، وعلى اعتماد نهج مرن وواقعي فيما يتعلق بالمادة ٢٠ من نظامها الأساسي، بما يتماشى مع الفقرتين ٥١١ و ٥١٢ من التقرير.

١٨٦ - وكان من رأي بعض الممثلين أن بعض اقتراحات الإصلاح المذكورة أعلاه كانت مدفوعة باهتمامات مشروعة، مع مراعاة أن اللجنة السادسة ستقوم دوما بإصدار مبادئ توجيهية واضحة إلى لجنة القانون الدولي عندما تطلب إليها إعداد مشاريع مواد بشأن مواضيع محددة. وتم الإعراب في هذا الصدد عن رأي مفاده أنه ينبغي تعزيز الحوار بين الهيئتين وكذلك بين لجنة القانون الدولي والدول الأعضاء. ولاحظ أحد الممثلين بوجه خاص أن التعاون مع الدول ومع مستشاريها القانونيين يمكن أن يكون ذا أهمية حاسمة في التعجيل بقبول الصيغة النهائية لسك ما وأنه ينبغي استكشاف سبل جديدة لهذا التعاون. وبعد أن أشار إلى أن توزيع الاستبيانات مرهق للغاية وأنه يتعين اتباع أشكال من الحوار مع الدول تكون أقل رسمية وأكثر مرونة، وبعد أن أشار إلى أنه ينبغي مراجعة الطريقة الروتينية التي تتبعها الجمعية العامة في نظرها في تقارير لجنة القانون الدولي وتحديد الوسائل الجديدة التي تؤدي إلى تزويد هذه اللجنة في مرحلة أبكر بفكرة عامة أكثر شمولاً عن مواقف الدول، فقد دعا إلى حث الوفود على عرض مواقف بلدانها من مشاريع معينة عرضاً مفصلاً وشاملاً نظراً لأن من شأن تعليقاتها، إذا ما أعرب عنها بلغة قانونية دقيقة على نحو كاف، أن تساعد على إرشاد اللجنة في معالجتها للمسائل الرئيسية الخاصة بمشروع ما. وأضاف أنه قد ترتب في الجمعية العامة زيادة تدخلها في تنظيم أعمال اللجنة، من خلال تحديد الأولويات من بين المواضيع التي تتناولها، وحتى إلغاء بعض البنود من جدول أعمالها إذا ما اقتضت الضرورة ذلك.

١٨٧ - وكان من رأي ممثلين آخرين أن مهمة اللجنة السادسة ليست أن تقحم نفسها في تفاصيل أعمال لجنة القانون الدولي أو صياغة توصيات لها، بل هي إبداء ملاحظات عامة ووضع تقييمات لمسائل السياسة القانونية العامة، فتوفر للجنة القانون الدولي بذلك التوجيه والإرشاد السياسيين. وتم في هذا الصدد الإعراب عن القلق من أن نظر اللجنة السادسة في تقرير لجنة القانون الدولي يتألف بصورة كلية تقريبا من بيانات معدة على حساب إجراء حوار حقيقي وأقل رسمية، الأمر الذي يمكن أن يوفر توجيهها حقيقيا للجنة القانون الدولي. وفيما يتعلق بالاقترح القاضي بأن تختار الجمعية العامة أن تتدخل في تنظيم أعمال لجنة القانون الدولي بطريقة أكثر فعالية مما سبق، تم الإعراب عن الشكوك بشأن الحكمة من حرمان لجنة

القانون الدولي من سلطة تيسير شؤونها بنفسها. وفي أية حال، ذكر أنه ينبغي عدم الإقدام على أي عمل دون إجراء مشاورات مع لجنة القانون الدولي.

١٨٨ - وفيما يتعلق بالأسلوب الذي يتعين اتباعه في تناول الاستعراض المقترح لإجراءات اللجنة، اقترح أحد الممثلين أن تقرر الجمعية العامة في دورتها الحادية والخمسين إنشاء فريق عامل مخصص مفتوح العضوية تابع للجنة السادسة تناط به ولاية واسعة النطاق تتمثل في صلاحية استعراض عملية التدوين في منظومة الأمم المتحدة، وأنه ينبغي دعوة الدول إلى إبداء تعليقاتها على هذه المسألة في الوقت المناسب لكي ينظر فيها الفريق العامل المخصص في عام ١٩٩٦. وعلى الرغم من أن ممثلاً آخر سلم بأن الاهتمامات المذكورة أعلاه تستحق النظر، فقد أشار إلى أن إنشاء فريق عامل تناط به ولاية واسعة النطاق لاستعراض عملية التدوين في منظومة الأمم المتحدة من شأنه، بقدر ما يبحث في المسائل المفاهيمية، أن يجعله يتورط في ممارسة أكاديمية ذات قيمة محدودة، وبقدر ما يتناول المسائل الإجرائية، أن يواجه مهمة مستحيلة لأنه يكاد يتعذر تحسين أساليب عمل لجنة القانون الدولي من الخارج. وأشار إلى أنه إذا أريد إنشاء فريق عامل، فإنه ينبغي أن تحدد ولايته بصورة أوضح وأن يطلب إلى لجنة القانون الدولي أن تقدم، في تقريرها القادم، وصفا دقيقا للإجراءات التي تتبعها حاليا تقييما للمدى الذي قد تؤدي فيه الإجراءات البديلة إلى جعل عملها أكثر فعالية. وأضاف أنه إذا لم ينجز مثل هذا التقييم في عام ١٩٩٦، فقد يكون من الضروري الانتظار حتى يصبح أعضاء لجنة القانون الدولي الجدد على اطلاع كامل بالإجراءات القائمة وفي موقف يسمح لهم بتقييم أي تغييرات مقترحة. وختم كلامه بقوله إنه قد يكون من المفيد في الأجل الطويل النظر في إمكانية تنقيح النظام الأساسي للجنة القانون الدولي، الذي مضى عليه قرابة خمسين عاما.

٤ - حلقة القانون الدولي الدراسية

١٨٩ - تم الإعراب عن الارتياح إزاء عقد حلقة القانون الدولي الدراسية بنجاح، حيث ثبت بدون أي شك مدى قيمتها وفائدتها.

٥ - العلاقة مع الهيئات الأخرى

١٩٠ - أشير إلى أن لجنة القانون الدولي قد واصلت تعاونها المثمر مع الهيئات الإقليمية، التي تؤدي دورا هاما في تطوير قواعد القانون الدولي في السياق الإقليمي، وأبديت ملاحظات مفادها أن بإمكان مجموعات مثل حركة بلدان عدم الانحياز والكمونولث أن تساعد في إطار أوسع على وضع قواعد للقانون الدولي بشأن مواضيع مناسبة. وأشير في هذا الصدد إلى عقد الأمم المتحدة للقانون الدولي. كما أشير إلى عقد مؤتمر للسلام في لاهاي في عام ١٩٩٩.
