

Distr.: General
15 August 2020
Arabic
Original: English



مجلس حقوق الإنسان

الدورة الرابعة والأربعون

15 حزيران/يونيه - 3 تموز/يوليه 2020

البند 3 من جدول الأعمال

تعزيز وحماية جميع حقوق الإنسان، المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بما في ذلك الحق في التنمية

استخدام الطائرات المسيّرة المسلحة في عمليات القتل المستهدف

تقرير المقررة الخاصة المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً**

موجز

يُقدّم هذا التقرير الذي أعدته المقررة الخاصة المعنية بحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً، أنيس كالامار، إلى مجلس حقوق الإنسان عملاً بقرار المجلس 15/35. وتتناول المقررة الخاصة في هذا التقرير مسألة عمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيّرة المسلحة، وبخاصة في ضوء انتشار استخدام هذه الطائرات وتوسيع قدرتها في السنوات الخمس الماضية، وتقدم توصيات تهدف إلى ضبط هذا الاستخدام وتعزيز المساءلة.

* قُدِّم هذا التقرير بعد الموعد النهائي لتضمينه آخر المستجندات.

** استُنسخ مرفق هذا التقرير كما ورد وباللغة التي قُدِّم بها فقط.



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.20-10777(A)



* 2 0 1 0 7 7 7 *

المحتويات

الصفحة

3	.....	مقدمة	- أولاً
4	.....	تزايد استخدام الطائرات المسيّرة المسلحة	- ثانياً
12	.....	عمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيّرة والقانون الدولي	- ثالثاً
20	.....	التدقيق والرقابة على الصعید الدولي	- رابعاً
25	.....	خاتمة	- خامساً
26	.....	التوصيات	- سادساً

أولاً - مقدمة

1- يمكن للطائرات المسيّرة المسلحة، سواء تلك التي تطلقها جهات حكومية أم غير حكومية، أن تثن في الوقت الحاضر هجمات في عمق الأراضي الوطنية، مستهدفة الأفراد والهيكل الأساسية العامة. ورغم أن بعض "الحوادث"، مثل الهجوم بالطائرات المسيّرة الذي استهدف في كانون الثاني/يناير 2020 اللواء الإيراني قاسم سليمان (انظر المرفق) أو الهجوم الذي استهدف منشآت النفط السعودية⁽¹⁾، يثير ردود فعل سياسية قوية، فإن الغالبية العظمى من عمليات القتل المستهدف بواسطة الطائرات المسيّرة⁽²⁾ تكاد لا تخضع لتدقيق عام يُذكر على الصعيدين الوطني والدولي. ومع ذلك، تطرح تكنولوجيات الطائرات المسيّرة والهجمات التي تُشن بهذه الطائرات إشكالات أساسية تضع على المحك المعايير القانونية الدولية، وحظر عمليات القتل التعسفي، والقيود القانونية التي تحكم الاستخدام المسموح به للقوة، بل وحتى المؤسسات ذاتها المنشأة لغرض حماية السلم والأمن.

2- ولا يعني ذلك أن الطائرات المسيّرة المسلحة هي المسؤولة أساساً أو حصراً عن ضعف الامتثال للقانون الدولي المعمول به. فالهجمات المتعمدة على المدنيين والأعيان المدنية، مثل المدارس والمستشفيات وسيارات الإسعاف في أفغانستان والجمهورية العربية السورية وليبيا واليمن، وكذلك في الأرض الفلسطينية المحتلة، على سبيل المثال لا الحصر، تدل على التجاهل المأساوي للمبادئ الإنسانية الأساسية⁽³⁾. ومع ذلك، ورغم أن المداولات التي أجرتها هيئات ولجان التحقيق، والجمعية العامة، ومجلس الأمن أدت إلى بعض الإدانة لهذه الخروقات للقانون الدولي الإنساني وما نجم عنها من انتهاكات جماعية، فقد أهملت الدول والمؤسسات نسبياً، على سبيل المقارنة، عواقب عمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيّرة المسلحة رغم ما تحدثه من خسائر جسيمة في صفوف المدنيين.

3- ويمكن الاعتداد بحجة معقولة مفادها أن حصر الموضوع في الطائرات المسيّرة أمر مضلل، نظراً لأن العديد من عمليات القتل المستهدف تُنفذ بوسائل تقليدية - مثلاً بواسطة قوات العمليات الخاصة. وبالفعل، تثير هذه الوسائل أيضاً شواغل خطيرة. ومن ثم يتضمن هذا التقرير استنتاجات تنطبق على جميع أشكال القتل المستهدف، بصرف النظر عن الوسيلة المستخدمة. ومع ذلك، يبقى فهم خصائص تكنولوجيات الطائرات المسيّرة المسلحة أمراً بالغ الأهمية إذا أردنا مواكبة التطورات الحالية والمتوقعة التي تؤثر على الحق في الحياة.

4- وقد ركز مقرّران خاصان سابقان على استخدام الطائرات المسيّرة لتنفيذ عمليات القتل المستهدف، وحددا الالتزامات القانونية الواجبة التطبيق بموجب ثلاثة أنظمة قانونية. وأعربا عن أسفهما

(1) في 14 أيلول/سبتمبر 2019، أصابت طائرات مسيرة أُطلقت إلى جانب صواريخ انسيابية منشآت معالجة النفط في بقيق وخريص في شرق المملكة العربية السعودية، التي توفر 6 في المائة من إمدادات النفط العالمية. وأعلنت حركة الحوثيين في اليمن مسؤوليتها عن الحادث. واعتبرت بعض الدول جمهورية إيران الإسلامية مسؤولة عن ذلك. وربما كانت هذه الطائرات من طراز UAV-Xs. واستنتج فريق الأمم المتحدة الذي فحص الطائرات أنها كانت تعمل بمحركات ألمانية وصينية.

(2) عمليات القتل المستهدف هي الاستخدام المتعمد والمدير والمقصود للقوة المميتة من جانب الدول أو الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول، في أوقات السلم وفي النزاعات المسلحة الدولية وغير الدولية، عن طريق الطائرات المسيّرة، ونيران القناصة، وإطلاق النار من مسافات قريبة، والصواريخ، والسيارات المفخخة، والسموم، وما إلى ذلك. ورغم أن عمليات القتل المستهدف تنتهك في معظم الحالات الحق في الحياة، فإنها قد تكون قانونية في الظروف الاستثنائية لنزاع مسلح (A/HRC/14/24/Add.6، الفقرات 7-10).

(3) عندما تكون الغالبية العظمى من ضحايا الحرب من المدنيين، يصبح من الواضح أن ثمة تجاهلاً على نطاق واسع لمبادئ التمييز والتناسب والضرورة والحيلة. انظر S/2019/373. ويقدر أن 85 في المائة من ضحايا الحرب هم من المدنيين.

لافتقار الدول لإدراك واضح لالتزاماتها، ولانعدام المساءلة، ولاستناد الدول إلى تفسيرات واسعة ومتساهلة للقواعد⁽⁴⁾. وكان المقرر الخاص السابق المعني بمحالات الإعدام خارج القضاء أو بإجراءات موجزة أو تعسفاً قد حذر في عام 2013 من أن الاستخدام الموسع للطائرات المسيرة المسلحة من جانب أوائل الدول التي حصلت عليها يمكن أن يلحق ضرراً هيكلياً بأركان الأمن الدولي وأن يرسى سوابق تقوض حماية الحياة في جميع أنحاء العالم على المدى الطويل⁽⁵⁾.

5- وبعد مرور سبع سنوات على ذلك، دخل العالم اليوم ما يسمى بـ "العصر الثاني للطائرات المسيرة"⁽⁶⁾، وهو منعطف يشهد اعتماد مجموعة واسعة من الجهات الفاعلة الحكومية وغير الحكومية على استخدام تكنولوجيا طائرات مسيرة⁽⁷⁾ أكثر تقدماً من أي وقت مضى، مما يجعل استخدامها قضية أمنية دولية كبرى⁽⁸⁾. ولأول مرة، في كانون الثاني/يناير 2020، استهدفت طائرة مسيرة مسلحة مسؤولاً رفيع المستوى لدولة أجنبية في أراضي دولة ثالثة - وهو تطور مهم وخطوة لا تخلو من تصعيد.

6- ويؤخى من هذا التقرير تحديث الاستنتاجات السابقة انطلاقاً من هذه الخلفية⁽⁹⁾. ويبحث التقرير أسباب انتشار الطائرات المسيرة والآثار القانونية لاستخدامها؛ ويحلل الأسس القانونية التي يُستند إليها في هذا الاستخدام وفي إضفاء الشرعية عليه؛ ويتناول مسألة وجود (أو عدم وجود) الآليات والمؤسسات الكفيلة بضبط استخدام الطائرات المسيرة والبث في عمليات القتل المستهدف. ويبين التقرير أن استخدام الطائرات المسيرة يشكل موضوعاً تتقاطع فيه أسئلة رئيسية متعلقة بحماية الحق في الحياة في سياق النزاعات، والحرب غير المتكافئة، وعمليات مكافحة الإرهاب، وما يسمى بمحالات السلم. وتكشف هذه الطائرات أيضاً، في ضوء ما تسببه من إزهاق غير مشروع للأرواح وحالات قتل تعسفي، عن الإخفاقات الجسيمة للمؤسسات الوطنية والدولية المكلفة بحماية حقوق الإنسان والديمقراطية والسلام والأمن.

ثانياً - تزايد استخدام الطائرات المسيرة المسلحة

ألف - الانتشار بحسب الجهات الفاعلة والمكان والبلد

7- يُقدر، في عام 2020، أن 102 من البلدان على الأقل تحوز مخزوناً نشطاً من الطائرات العسكرية المسيرة، وأن ثمة نحو 40 بلداً تملك طائرات مسيرة مسلحة أو هي بصدد شرائها. ويُعتقد أن 35 دولة تمتلك أكبر وأخطر فئة من هذه الطائرات⁽¹⁰⁾. ومنذ 2015، استعانت إسرائيل، والإمارات العربية المتحدة، وإيران (جمهورية - الإسلامية)، وباكستان، وتركيا، والعراق، ومصر، والمملكة العربية السعودية،

(4) A/HRC/26/36 و A/68/382 و Corr.1.

(5) A/68/382 و Corr.1، الفقرة 16.

(6) <https://theintercept.com/2019/05/14/turkey-second-drone-age/?comments=1>

(7) www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/who-has-what-countries-with-armed-drones

(8) www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/ISEC_a_00257#fn31. تنقسم الطائرات العسكرية المسيرة إلى ثلاث فئات على أساس حجمها وقدراتها: الفئة الأولى (الطائرات المسيرة الصغيرة)؛ والفئة الثانية (الطائرات المسيرة المتوسطة الحجم التي يتراوح وزنها بين 150 كجم و600 كجم)؛ والفئة الثالثة (الطائرات المسيرة الأكبر حجماً والأشد فتكاً).

(9) تشكر المقررة الخاصة كلاً من باخ أفيزدجانوف، وكارولين هورن، وجيمس روجرز، وسارة كاترينا شتاين، على مساهماتهم القيمة.

(10) www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/who-has-what-countries-with-armed-drones

والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية، ونيجيريا، والولايات المتحدة الأمريكية⁽¹¹⁾، حسبما زُعم، بطائرات مسيرة في عملياتها، بما في ذلك لأغراض استخدام القوة، مثل عمليات القتل المستهدف.

8- وتُستخدم الطائرات المسيّرة المسلحة، منذ عام 2015، ضد أهداف محلية في أراضٍ وطنية، سواء في سياق نزاعات مسلحة غير دولية أو خارجها. فالمعلومات تشير إلى أن تركيا استخدمت طائرات مسيرة داخل البلد ضد حزب العمال الكردستاني⁽¹²⁾، في حين أكدت نيجيريا أنها نفذت، في عام 2016، هجوماً ضد قاعدة لوجستية تابعة لبوكو حرام⁽¹³⁾. وفي عام 2015، استخدمت باكستان، حسبما زُعم، طائراتها المسلحة المسيّرة، لأول مرة، في عملية لقتل ثلاثة "إرهابيين خطرين"⁽¹⁴⁾. وبالمثل، اشترى العراق طائرات مسيرة لتنفيذ هجمات ضد تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (تنظيم الدولة الإسلامية) في محافظة الأنبار في عام 2016⁽¹⁵⁾.

9- وتفيد المعلومات بأن ما لا يقل عن 20 جهة فاعلة مسلحة من غير الدول حصلت على أنظمة طائرات مسيّرة مسلحة وغير مسلحة⁽¹⁶⁾، منها الجيش الوطني الليبي، وهيئة تحرير الشام، وحركة الجهاد الإسلامي في فلسطين، وعسكريون فنزويليون منشقون، وحزب العمال الكردستاني، وجماعة موتي، وكارتل الجبل الجديد لخاليسكو، والحوثيون، وتنظيم الدولة الإسلامية⁽¹⁷⁾. واستخدمت جماعات مسلحة نظماً متاحة تجارياً "دون قيود" وطائرات مسيرة تباعها الدول، كما طورت طائراتها الخاصة المسيّرة⁽¹⁸⁾. وأطلقت أيضاً جهات فاعلة من غير الدول عشرات الطائرات المسيّرة. ففي عام 2017، على سبيل المثال، استُخدم في الموصل، بالعراق، في غضون فترة 24 ساعة "ما لا يقل عن 82 طائرة مسيرة من جميع الأشكال والأحجام" لضرب القوات العراقية والكردية وقوات الولايات المتحدة والقوات الفرنسية⁽¹⁹⁾. ونفذت قوات حفتر المسلحة أكثر من 600 هجوم بطائرات مسيرة على أهداف للمعارضة⁽²⁰⁾، ويُزعم أن هذه الهجمات أسفرت عن خسائر فادحة في صفوف المدنيين، بما يشمل الهجوم على مهاجرين في مركز احتجاز في آب/أغسطس 2019⁽²¹⁾.

- (11) رسمياً، نفذت فرنسا أول هجوم لها بطائرات مسيرة في كانون الأول/ديسمبر 2019 لأسباب تتعلق بالدعم التكتيكي الحركي (-) التكتيكي الحركي (www.france24.com/en/20191224-france-says-it-carried-out-first-armed-drone-strike-in-mali). ويُزعم أن الاتحاد الروسي شن هجمات في الجمهورية العربية السورية أثناء اختبارات قتالية لطائرات أوريون (https://nationalinterest.org/blog/buzz/russia%E2%80%99s-predator-drone-flew-strikes-syria-93366).
- (12) انظر أيضاً www.theguardian.com/news/2019/nov/18/killer-drones-how-many-uav-predator-reaper شريط فيديو للحكومة التركية عن هجوم في عام 2018: www.youtube.com/watch?v=gQRNI6NDmAQ
- (13) انظر أيضاً شرطة فيديو أعدتها حكومة نيجيريا بشأن الهجمات: https://twitter.com/NigAirForce/status/958004984343343106 www.youtube.com/channel/UC2Jf80aJw_wGhA5AzP_9iLg/search?query=drone
- (14) www.defensenews.com/air/2015/09/08/pakistan-surprises-many-with-first-use-of-armed-drone
- (15) www.popularmechanics.com/military/a21197/the-iraqi-army-is-flying-chinese-made-killer-drones
- (16) www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/non-state-actors-with-drone-capabilities; https://ploughshares.ca/pl_publications/the-use-of-drones-by-nonstate-actors/; http://saharareporters.com/2018/11/30/%E2%80%98boko-haram-using-drones-mercenaries-against-nigerian-troops%E2%80%99
- (17) www.newamerica.org/international-security/reports/world-drones/non-state-actors-with-drone-capabilities
- (18) www.conflictarm.com/dispatches/evolution-of-uavs-employed-by-houthi-forces-in-yemen
- (19) thebulletin.org/2019/10/the-dark-side-of-our-drone-future
- (20) www.iiss.org/blogs/analysis/2019/11/mide-uavs-in-libyas-civil-war; S/2019/914
- (21) https://news.un.org/en/story/2020/01/1056052

10- وقد ساهمت صادرات تكنولوجيا الطائرات التجارية المسيرة في انتشار هذه الطائرات وخفض تكلفتها. ومن المتوقع أن يلجأ عدد متزايد من البلدان إلى تطوير أو اقتناء طائرات مسيرة مسلحة، وأن تبلغ نسبة الطائرات المسيرة المسلحة في السنوات العشر المقبلة أكثر من 40 في المائة، 90 في المائة منها من الفئة الثالثة⁽²²⁾.

باء- توسيع القدرة والوظيفة والشكل

11- من السمات الأخرى التي تميز "العصر الثاني للطائرات المسيرة" التحول التدريجي في التكنولوجيا نفسها. ولا تزال الطائرات المسيرة في الوقت الراهن قابلة للكشف ومعرضة لصعوبات تقنية. ويظل الاتجاه الغالب هو استخدامها في "النزاعات لتقليل التكلفة والمخاطر، بهدف تقليص عدد الجنود على الأرض إلى أدنى حد"⁽²³⁾. ومع ذلك، ثمة تحسن مطرد في قدرة هذه الطائرات على التخفي وفي سرعتها وصغر حجمها وقدرتها على الفتك وسهولة تشغيلها بواسطة أفرقة تتحكم فيها على بعد آلاف الكيلومترات، وبالتالي أصبحت أكثر قدرة على تنفيذ عمليات القتل المستهدف القريبة والبعيدة.

12- فعلى سبيل المثال، يمكن للطائرات العسكرية المسيرة التي تنتمي إلى الفئة الثالثة أن تُحلق لأكثر من 20 ساعة، وأن تقطع مسافة تتجاوز 1 000 كيلومتر بسرعة تزيد على 300 كيلومتر في الساعة، وأن تنقل حمولات ثقيلة ومجموعة متطورة من الأجهزة والبرمجيات، مما يعني أنها تستطيع التقاط كميات هائلة من البيانات، بل وحتى المحادثات الخاصة بين الهواتف المحمولة والحواسيب⁽²⁴⁾. ويمكن للطائرات المسيرة الأصغر حجماً التي يبلغ مداها 100 كيلومتر أن تطير بسرعة تتراوح بين 150 و225 كيلومتراً في الساعة وأن تحمل مقذوفاً حريباً قابلاً للانفجار والتشظي في الجو يصل وزنه إلى 30 كيلوغراماً. وبينما تُوجّه بعض الطائرات المسيرة من داخل مسرح النزاع⁽²⁵⁾، تُشغّل طائرات أخرى عن طريق الاتصال شبه الفوري بالسواتل، إذ يتولى فريق قريب من منطقة النزاع توجيه الطائرة المسيرة أثناء الإقلاع والهبوط، بينما يضطلع مشغلو أجهزة الاستشعار الموجودون على بعد آلاف الأميال بوظائف التحكم في الطائرة المسيرة أثناء تحليقها وبتفعيل الضربات⁽²⁶⁾.

جيم- المنطق المعقد لانتشار الطائرات المسيرة

13- تتسم تقنيات الطائرات المسيرة بمزايا تفسّر انتشارها:

(أ) الكفاءة. فالطائرات المسيرة تتسم بتكلفة إنتاج قليلة نسبياً، ويسهل استخدامها، وتتيح اقتصاد الجهد، الأمر الذي يقلص التكلفة المالية للقتل المستهدف مقارنة بالبدائل الأخرى، مثل تحديد مكان الهدف واحتجازه أو اعتقاله؛

(ب) قابلية التكييف. فالطائرات المسيرة هي في الواقع بمنزلة مركبات تناسب جميع الظروف، ويمكن لجهات فاعلة شتى أن تستخدمها في مجموعة متنوعة من البيئات وللمجموعة متنوعة من الأغراض⁽²⁷⁾، وهي قادرة على استيعاب الابتكارات التكنولوجية الراهنة؛

(22) ورد في: www.sdu.dk/cws/-/media/cws/files/cws_military_drones_in_europe_report.pdf، الصفحة 52.

(23) المرجع نفسه، الفقرة 48.

(24) تشمل Reaper، وGlobal Hawk غير المسلحة، وHeron، وWing Loong II المسلحة.

(25) <http://drones.cnas.org/reports/a-perspective-on-france>.

(26) Arthur Holland Michel and James Rogers, "Drone warfare: distant targets and remote killings", in *The Palgrave Encyclopedia of Global Security Studies*, Scott Romaniuk, Manish Thapa and Peter Marton, eds. (Palgrave Macmillan, 2020).

(27) يشمل ذلك التحليق الطوّاف أو "المراقبة المستمرة من بعيد"، مما يسمح للطائرة المسيرة بالبقاء في موقع جغرافي واحد لمدة 14 ساعة أو نحو ذلك، وأن تنفذ ضربات إذا اقتضت الضرورة ذلك.

(ج) إمكانية الإنكار. نظراً إلى أن الطائرات المسيّرة يمكن أن تُشغّل من مسافة بعيدة وبطريقة سرية، فإن ذلك يسهّل إنكار استخدامها ويصعب معرفة الجهة المسؤولة عن هذا الاستخدام. وعلاوة على ذلك، غالباً ما تبدو الطائرات المسيّرة متشابهة، بما في ذلك من حيث التصميم والنطاق والقدرة على الفتك. وقد يحصل أن تطلق الدول والجهات الفاعلة من غير الدول، التي تعمل في نفس المنطقة الجغرافية، نفس الطراز ونفس النموذج؛

(د) الفعالية. فالطائرات المسيّرة تحقق لمن يستخدمها ميزة غير متكافئة على نحو غير مسبوق، وتتيح إمكانية إلحاق أضرار محصورة تقتصر على الهدف المقصود دون غيره، كما يقلل أو ينعقد خطر تسببها في ضررٍ مباشرٍ بمن أطلقها⁽²⁸⁾؛

(هـ) المقبولية. فتكنولوجيات الطائرات المسيّرة تعتبر إلى حد بعيد "غير ديموية وغير مؤلمة وعديمة الرائحة"⁽²⁹⁾، وبالتالي تعتبر الضامن للحرب نافعة (أكثر) عن طريق توفير "قدرة تقنية تراعي الضرورة الأخلاقية وتتيح التهديد بالعنف، وتفعيله عند الضرورة، من مسافة بعيدة دون خسائر تُذكر في الأرواح"⁽³⁰⁾؛

(و) المكسب السياسي. فقد بيّن عدد من الهجمات بالطائرات المسيّرة أن قدرة البلد على استهداف أسماء كبيرة دون تكبد أي خسائر في الأرواح هي مكسب سياسي للحكومة التي تتولى السلطة، رغم أنها قد لا تحقق انتصاراً عسكرياً على المدى الطويل.

14- غير أن هذه الخصائص، منفردة ومجمعة، تثير أسئلة مؤرقة من منظور أخلاقي ومن منظور حقوق الإنسان، كما تغذي، بنفس القدر من الأهمية، أساطير خطيرة.

دال - أسطورة الضربة الجراحية

15- ذهب مسؤولون عسكريون وغيرهم إلى أن الطائرات المسيّرة تمكّن من شن هجمات تكون أقرب ما يكون بما يصطلح عليه بالضربات الجراحية؛ وأن مواصفاتها في مجال المراقبة المستمرة توفر مزايا عسكرية واضحة؛ وأن قدرتها على التحمل تتيح فهماً دقيقاً للأوضاع؛ وأن دقتها العالية تؤدي إلى عدد أقل بكثير من الأضرار الجانبية. لكن هذه التأكيدات ليست كلها قائمة على أدلة. فعدد ضحايا هجمات الطائرات المسيّرة يفوق كثيراً العدد المعترف به⁽³¹⁾.

16- وثمة عدة عوامل تؤثر على دقة استخدام تكنولوجيا الطائرات المسيّرة، إن لم تكن تؤدي إلى إساءة استخدامها، منها ما يتعلق بجمع المعلومات الاستخباراتية والتنسيق المعقد فيما بين الأفرقة والوكالات والبلدان، وإصدار الأوامر بواسطة الأجهزة المرئية، وعوامل أخرى. ومن الناحية العملية، يمكن القول إن احتمال حدوث خطأ بشري وبالتالي نقل تعليمات غير دقيقة إلى طائرة مسيّرة يبلغ مستوى أعلى بكثير مما يُعترف به عادة⁽³²⁾.

(28) Arthur Holland Michel and James Rogers, "Drone warfare: distant targets and remote killings"

(29) www.mitpressjournals.org/doi/full/10.1162/ISEC_a_00257#fn28

(30) James Der Derian, *Virtuous War: Mapping the Military-Industrial-Media-Entertainment-Network*, 2nd ed. (Routledge, 2009)، الصفحات 241-244.

(31) قد يُستنتج من إحصاء القتلى المدنيين أو الخسائر البشرية الجانبية أن الأشخاص المستهدفين قد حُرّموا من حياتهم بصورة مشروعة. لكن الواقع غير ذلك، كما سيُبين أدناه. ومع ذلك، ينصب التركيز هنا على عمليات قتل من لم يكونوا أهدافاً لهجمات الطائرات المسيّرة.

(32) مقابلات مع لورانس لويس وجيمس روجرز، آذار/مارس 2020.

17- وفي سياق ما يسمى بالضربات الشخصية⁽³³⁾ أو ضربات الاشتباه، تنشأ مشكلة رئيسية في لحظة تحديد الأهداف⁽³⁴⁾. فرغم أن الضربات الشخصية قد تستند إلى معلومات استخباراتية جمعتها وكالات مختلفة تابعة للدولة بشأن أفراد محددين، فإن ضربات الاشتباه، التي تنطوي على مشاكل كبيرة، لا تستند إلا إلى خصائص مرتبطة بالإرهابيين (مثل صنع القنابل أو حمل الأسلحة) وإلى بيانات وصفية مثل نوع الجنس والسن⁽³⁵⁾. وكلا النوعين من الضربات يعتمد في كثير من الأحيان على شبكات معقدة من المخبرين والمحللين وعلى معلومات عادة ما تكون معقدة وقائمة على التكهن. ومن ثم تكون الأخطاء أمراً لا مفر منه.

18- وعلاوة على ذلك، فحتى عندما تضرب طائرة مسيرة (في نهاية المطاف) هدفها المقصود بدقة و"نجاح"، تبين الأدلة في كثير من الأحيان أن عدداً أكبر بكثير من الناس يلقون مصرعهم، ومرد ذلك أحياناً تعدد الضربات. وقد تشكل هذه الخسائر في الأرواح انتهاكات للقانون الدولي الإنساني و/أو القانون الدولي لحقوق الإنسان⁽³⁶⁾. ويؤدي مصرع المدنيين وعمليات الطائرات المسيرة إلى نفور السكان المحليين، مما يقلل من استعدادهم لتقديم معلومات استخباراتية ويولد مظالم يمكن أن توجج النزاع⁽³⁷⁾.

19- ومن الأمثلة على الخسائر المدنية الناجمة عن الهجمات بالطائرات المسيرة ما يلي:

(أ) يكشف تحليل البيانات السرية المتعلقة بهجمات الطائرات الأمريكية المسيرة في أفغانستان في عامي 2010 و2011 أن احتمال وقوع خسائر مدنية من جراء الهجمات بالطائرات المسيرة يزيد بعشرة أمثال على احتمال وقوع هذه الخسائر نتيجة للهجمات الجوية التقليدية⁽³⁸⁾؛

(ب) تبين الدراسات التي أجريت على الهجمات بطائرات مسيرة في اليمن في الفترة من عام 2009 إلى عام 2014 أن أكثر من 80 في المائة من جميع وفيات المدنيين نُجمت عن الطائرات المسيرة⁽³⁹⁾. وتبرز البيانات أيضاً الخسائر البشرية الناجمة عن المعلومات الاستخباراتية غير الصحيحة. فعلى سبيل المثال، استُهدف 17 رجلاً في اليمن عدة مرات؛ وقتلت الغارات 273 شخصاً آخرين وتسببت فيما يقرب من نصف جميع الخسائر المؤكدة بين المدنيين وفي 100 في المائة من جميع وفيات الأطفال المسجلة⁽⁴⁰⁾؛

(ج) في باكستان، أدت ضربات خاطئة كانت تستهدف 24 رجلاً إلى مقتل 874 شخصاً آخرين، منهم 142 طفلاً، وهو ما يمثل 35 في المائة من جميع الخسائر المؤكدة بين المدنيين الناجمة عن هجمات بطائرات مسيرة في باكستان⁽⁴¹⁾؛

(33) زُعم أن الجنود المشاة ذوي الرتب الدنيا ممن لا يضطلعون بأدوار قيادية يُستهدفون أيضاً. مقابلة مع كامبلا مولينو وأديتي غوبتا، آذار/مارس 2020.

(34) Kevin Jon Heller, "'One hell of a killing machine': signature strikes and international law", *Journal of International Criminal Justice*, vol. 11, No. 1 (March 2013), الصفحات 89-119. استنتج الكاتب أن عدداً كبيراً من ضربات الاشتباه التي وجهتها الولايات المتحدة تنتهك القانون الدولي الإنساني.

(35) <https://wilpf.org.uk/wp-content/uploads/2014/12/sex-and-drone-strikes.pdf>

(36) <https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2020/02/PDF-Report-for-Website.pdf>

(37) مقابلتان مع كامبلا مولينو وأديتي غوبتا، نيسان/أبريل 2020.

(38) مقابلة مع لورانس لويس، آذار/مارس 2020، أشار فيها إلى أن الولايات المتحدة اتخذت خطوات لمعالجة عوامل الخطر في التدريب وفي الاستخدام. وتساءل: "ما أنواع الإشكالات التي سنواجهها وإلى متى ستستمر في حالة الجيوش الأخرى التي تكتسب اليوم قدرات في مجال الاستخدام الآلي؟"

(39) www.cna.org/cna_files/pdf/COP-2014-U-008746-Final.pdf، الصفحة 32.

(40) https://reprieve.org/wp-content/uploads/2014_11_24_PUB-You-Never-Die-Twice-Multiple-Kills-in-the-US-Drone-Program-1.pdf

(41) المرجع نفسه.

(د) بدايةً من عام 2017، ازدادت الخسائر بين المدنيين في وسط اليمن وجنوب الصومال وفي الجمهورية العربية السورية⁽⁴²⁾، بما في ذلك في الموصل (حيث يُزعم وقوع 200 ضحية من المدنيين) وحلب (مسجد)⁽⁴³⁾ والرقعة (مدرسة). ويُزعم أن ضربات نُفذت في أفغانستان وأخطأت أهدافها⁽⁴⁴⁾، كما أسهمت ضربات أخرى في زيادة عدد الضحايا في الصومال⁽⁴⁵⁾.

20- ولا يقتصر ضرر ضربات الطائرات المسيّرة على حالات قتل المدنيين، بل يشمل أيضاً حالات يتعرض فيها كثير من الناس للإصابة⁽⁴⁶⁾. وبينما لا يزال يتعين إجراء دراسة منهجية لعواقب استخدام الطائرات المسيّرة، سواء المسلحة أم غير القتالية، تشير الأدلة إلى أن السكان الذين يعيشون تحت "المراقبة المستمرة للطائرات المسيّرة وضجيجها يشعرون بأنهم يعيشون تحت سطوة تهديد واسع النطاق وإرهاب يومي"⁽⁴⁷⁾. ويسبب الإجهاد الناجم عن الترقب المستمر لهجوم بطائرة مسيّرة⁽⁴⁸⁾ ضرراً نفسياً كبيراً، كالاضطراب النفسي اللاحق للصدمة⁽⁴⁹⁾، كما يؤدي إلى شلّ الأنشطة اليومية⁽⁵⁰⁾، ويتسبب في أعباء اجتماعية واقتصادية جسيمة لا يُلتفت إليها تتكبدها النساء بصفة خاصة⁽⁵¹⁾.

21- وأمکن، في سياق النزاعات المسلحة، خفض عدد الضحايا المدنيين بفضل تعزيز التنسيق، وتحسين تحليل البيانات، وتعزيز تدريب مشغلي الطائرات المسيّرة، وإعمال التقييم المنهجي للهجمات⁽⁵²⁾. فعلى سبيل المثال، أنشأت منظمة حلف شمال الأطلسي في إطار استراتيجيتها وآلياتها بشأن حماية المدنيين لعام 2018 أفرقة تنسيق مدنية - عسكرية مسؤولة عن تسجيل الادعاءات والتحقيق فيها. وترمي الجهود المبذولة إلى تخفيف تضرر المدنيين ومراعاة هدف حماية المدنيين في جميع مراحل استخدام القوة العسكرية من التخطيط إلى التنفيذ. ويساعد أيضاً الاستعراض المنهجي للحوادث التي تسببت في وفيات في صفوف المدنيين على تجنب أوجه القصور في العمليات⁽⁵³⁾. وتشجع المقررة الخاصة بقوة هذه التدابير التي ينبغي أن تشمل إجراء تحقيقات صارمة في الانتهاكات المحتملة للقانون الدولي⁽⁵⁴⁾.

[./https://airwars.org/news-and-investigations/shadow-american-war-syria](https://airwars.org/news-and-investigations/shadow-american-war-syria) (42)

[./https://airwars.org/news-and-investigations/unilateral-strike](https://airwars.org/news-and-investigations/unilateral-strike) (43)

www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/afghanistan-shocking-disregard-for-civilians-as-us-drone-strike-adds-to-death-toll (44)

www.amnesty.org/en/latest/news/2019/09/us-military-shows-appalling-disregard-for-civilians-killed-in-somalia-air-strike (45)

<http://www.christopherjferguson.com/Drones.pdf> (46)

Ioannis Kalpouzos, "Armed drone", in *International Law's Objects*, Jessie Hohmann and Daniel Joyce, eds. (Oxford University Press, 2018) (47)

www-cdn.law.stanford.edu/wp-content/uploads/2015/07/Stanford-NYU-Living-Under-Drones.pdf; www.christopherjferguson.com/Drones.pdf (48)

www.christopherjferguson.com/Drones.pdf (49)

[/www.files.ethz.ch/isn/196761/Drone%20Chic%20Briefing%20April%202016.pdf](http://www.files.ethz.ch/isn/196761/Drone%20Chic%20Briefing%20April%202016.pdf); www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/living-in-terror-under-a-drone-filled-sky-in-yemen/275373 (50)

Caroline Kennedy-Pipe, Gordon Clubb and Simon Mabon, eds., *Terrorism and Political Violence* (Sage Publications, 2016) (51)

[./https://aoav.org.uk/2020/protecting-medical-care-in-conflict-a-solvable-problem](https://aoav.org.uk/2020/protecting-medical-care-in-conflict-a-solvable-problem) (52)

www.cna.org/cna_files/pdf/COP-2014-U-008746-Final.pdf (53)

www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/Guidelines%20on%20Investigating%20Violations%20of%20IHL.pdf (54)

هاء- الافتقار إلى الشفافية والمساءلة

22- على غرار الاستنتاجات التي خلص إليها المقرر الخاص السابق⁽⁵⁵⁾، لا تزال الأدلة تشير إلى أن عمليات الطائرات المسيّرة تتسم أيضاً بانتهاكات للالتزام الدولي بالتحقيق مع المسؤولين عن خرق القانون الدولي الإنساني أو قانون حقوق الإنسان، ومعاقبتهم بحسب الاقتضاء⁽⁵⁶⁾. ولا يُكشف للعموم سوى القليل من المعلومات في هذا الصدد، إذ تُحاط عمليات القتل المستهدف المنفذة بواسطة الطائرات المسيّرة بسرية تمتد إلى التحقيق في وفيات المدنيين⁽⁵⁷⁾.

23- وفي ظل عدم إجراء تقييمات على أرض الواقع عقب الضربات، تعتمد السلطات على التسجيلات الفيديوية للطائرة المسيّرة قبل الهجوم وبعده لتبيّن الخسائر في صفوف المدنيين، الأمر الذي يؤدي إلى عدم الكشف عن أعداد كبيرة محتملة من الضحايا المدنيين، بمن فيهم من أُخذوا عن خطأ أُنهم "أعداء". وقد أظهرت الدراسات أن التقديرات العسكرية الأولية في العراق والجمهورية العربية السورية أغفلت 57 في المائة من الضحايا⁽⁵⁸⁾. وبينما ينبغي أن يؤدي المدنيون دوراً محورياً في آليات الإبلاغ والمساءلة، من المؤسف أنه لا توجد فيما يبدو آلية للإبلاغ عن الأسر المتضررة من هجمات الطائرات المسيّرة. ومع ذلك، ثبت أن للمجتمع المدني ووسائل الإعلام دوراً بالغ الأهمية، بما في ذلك إزاء السلطات العسكرية، في توفير إحصاءات دقيقة للخسائر في صفوف المدنيين، وهو أمر ضروري أيضاً للحصول على صورة أكمل لأثر العمليات⁽⁵⁹⁾. بيد أن الافتقار إلى الشفافية والمساءلة فيما يتصل بنطاق عمليات الطائرات المسيّرة المسلحة وما يترتب عليها من خسائر في صفوف المدنيين ما هو، في نهاية المطاف، إلا نتيجة لسياسات الدول وللثغرات القانونية⁽⁶⁰⁾.

24- ويندرج استخدام الطائرات المسيّرة في مجال تتقاطع فيه العديد من أنظمة الرقابة لكن استعمالها كأصول ذات طابع استخباراتي يجعلها بصفة أو بأخرى غير محكومة بهذه الأنظمة. ونظراً إلى ضآلة أو انعدام التبعات التي يتعرض لها موجهو أو مشغلو الطائرات المسيّرة، بما في ذلك فيما يتعلق بالمساءلة القانونية، "تتلاشى الحواجز النمطية لقرار استخدام القوة... لأنها لا تثير نفس التبع العام الذي يثيره نشر القوات"، وفقاً لما سلّم به في أيار/مايو 2013 رئيس الولايات المتحدة آنذاك باراك أوباما⁽⁶¹⁾. وبوجه عام، توجد فيما يبدو ثغرات كثيرة على الصعيد المحلي تتيح تجنب التبع، خاصة أن المسألة يمكن أن تدخل في اختصاص العديد من الوكالات، وفي الوقت نفسه، لا تقع تحت مسؤولية أي منها⁽⁶²⁾.

(55) Corr.1 و A/68/382.

(56) طلبت اللجنة الأفريقية إلى النيجر أن تجري تحقيقها الخاص في الهجمات التي شنتها فرنسا والولايات المتحدة بالطائرات المسيّرة على أراضيها.

(57) <https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2020/02/PDF-Report-for-Website.pdf>

(58) مقابلة مع لورانس لويس، آذار/مارس 2020.

(59) <https://civiliansinconflict.org/wp-content/uploads/2020/02/PDF-Report-for-Website.pdf>

(60) انظر، مثلاً، www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-revocation-reporting-requirement

(61) Michael C. Horowitz, Sarah E. Kreps and Matthew Fuhrmann, "Separating fact from fiction in the debate over drone proliferation", *International Security*, vol. 41, No. 2 (Fall 2016); www.usnews.com/news/articles/2013/05/23/obama-administration-saw-drone-strikes-as-cure-all-for-terrorism

(62) www.opensocietyfoundations.org/publications/armed-drones-in-europe; Jameel Jaffer, *The Drone* (2015) *Memos: Targeted Killing, Secrecy, and the Law* (The New Press, 2015)؛ مقابلة مع أدبتي غوبتا وكاميليا مولينو، آذار/مارس 2020.

25- وقليلة هي البلدان التي تُمارس فيها رقابةً برلمانية على استخدام الطائرات المسيّرة. وعموماً، لا تُخضع البلدان استخدامها الفتاك للطائرات المسيّرة لموافقة مسبقة من البرلمان⁽⁶³⁾، على الرغم من أن هذا الاستخدام قد يؤدي، وفقاً لمبدأ الضربة الأولى، إلى نشوب نزاع دولي مسلح.

26- ويطرح استخدام الطائرات المسيّرة لغرض القتل خارج الإقليم أسئلة أخلاقية وأخرى تتعلق بالولاية القضائية والمساءلة. ففيما يتعلق بالجانب الأخلاقي، قررت محكمة العدل الدولية⁽⁶⁴⁾ والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁽⁶⁵⁾، وغيرهما، أن الالتزامات بموجب معاهدات حقوق الإنسان يمكن أن تنطبق من حيث المبدأ على تصرف أية دولة خارج إقليمها⁽⁶⁶⁾. وأكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان أن الدول الأطراف ملزمة باحترام وضمّان الحق في الحياة لجميع الأشخاص الذين يتأثر حقهم في الحياة بأنشطتها العسكرية أو غيرها بطريقة مباشرة ومتوقعة إلى حد معقول⁽⁶⁷⁾. وينطبق ذلك السيناريو على هجمات الطائرات المسيّرة وعلى المستهدفين بها، الذين ينبغي اعتبارهم خاضعين للولاية القضائية للدولة التي تشغّل الطائرة المسيّرة.

27- غير أن الممارسة القضائية لا تتوافق مع هذه الحجج المعيارية. وحتى الآن، رفضت المحاكم أن تمارس رقابة على استخدام الطائرات المسيّرة في تنفيذ عمليات قتل مستهدف خارج الحدود الإقليمية، بحجة أن هذه المسائل سياسية أو تتعلق بالعلاقات الدولية بين الدول، وبالتالي فهي غير خاضعة لاختصاص القضاء⁽⁶⁸⁾. ومن الواضح أن الإنكار المطلق لإمكانية التقاضي بشأن استخدام القوة الفتاكة خارج الحدود الإقليمية لا ينسجم مع مبادئ القانون الدولي والمعاهدات والاتفاقيات والبروتوكولات الدولية المعترف بها، فهو ينتهك الحق في الحياة والحق في الانتصاف.

28- وتوجد استثناءات ملحوظة وحديثة من هذا الوضع، مما قد يبشر برد فعل قانوني أقوى على استخدام الطائرات المسيّرة في أعمال استخدام القوة. وثمة حكم فاصل أصدرته محكمة الراين - وستفاليا الإدارية العليا بشأن المسؤوليات القانونية لألمانيا بوصفها البلد المضيف لعمليات الطائرات المسيّرة التي تنطلق من قاعدة رامشتاين الجوية. وليس من المؤكد، في وقت كتابة هذا التقرير، إن كان الحكم سيؤسس لسابقة في هذا المجال، لكن استنتاجاته تظل حاسمة:

(أ) تتمتع ألمانيا بولاية قضائية تسري على أي هجوم بطائرة مسيّرة تشنه الولايات المتحدة، وذلك بالنظر إلى المساعدة التي تقدمها ألمانيا ودورها المركزي في الضربات التي تشنها الولايات المتحدة. وبعبارة أخرى، من واجب ألمانيا حماية حق الأشخاص المستهدفين في الحياة؛

(ب) لا يوجد في القانون الدولي أساس للدفاع الوقائي عن النفس؛

(ج) ينبغي أن تبذل ألمانيا جهوداً أكبر لضمان احترام القانون الدولي في العمليات العسكرية التي تشنها الولايات المتحدة انطلاقاً من الأراضي الألمانية (قاعدة رامشتاين الجوية)؛

(63) للاطلاع على تحليل مُعمق للحالة في أوروبا، انظر www.opensocietyfoundations.org/publications/armed-drones-in-europe.

(64) *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004، الصفحة 136، الفقرة 109.

(65) *Al-Skeini and others v. the United Kingdom*, application No. 55721/07, Grand Chamber judgment of 7 July 2011, paras. 106–186; *Loizidou v. Turkey*, application No. 15318/89, judgment of 23 March 1995; *Ilaşcu v. Moldova and Russia*, application No. 48787/99, judgment of 8 July 2004, para. 392; *Al-Jedda v. the United Kingdom*, application No. 27021/08, Grand Chamber judgment of 7 July 2011.

(66) Corr.1 و A/68/382، الفقرة 45.

(67) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 36 (2018) بشأن الحق في الحياة، الفقرة 63.

(68) انظر، مثلاً، *United Kingdom Court of Appeal, Noor Khan v. the Secretary of State for Foreign and Commonwealth Affairs*، الحكم الصادر في 20 كانون الثاني/يناير 2014.

(د) تظل تأكيدات الولايات المتحدة بشأن مشروعية الأنشطة التي تنطلق من قاعدة رامشتاين الجوية غير كافية؛

(هـ) يشكّل تقديم المساعدة للضربات غير المشروعة التي تشنها الولايات المتحدة مسألة تتعلق بالقانون، لا بالسياسة، وبالتالي لا يمكن تبرير ذلك من منطلق السياسة الخارجية وحدها.

29- وتقع مسألة حماية الأرواح - وهي أعلى مسؤولية للدولة - في صميم سلطة الدولة في استخدام القوة. ونظراً لخطورة الأفعال وعواقبها، ينبغي إنشاء آليات برلمانية وقضائية فعالة للإشراف على استخدام الدولة للقوة الفتاكة، محلياً أو خارج الحدود الإقليمية، و/أو مراجعته و/أو الموافقة عليه، وتمكين هذه الآليات من مواكبة التطورات الحاصلة في مجال التكنولوجيا والأسلحة. ويجب أن تتطور أدوات تفعيل تلك الرقابة ونطاقها وفقاً لذلك، بما يشمل على وجه التحديد الحالات التي يكون فيها الخط الفاصل بين العمليات القتالية وغير القتالية غير واضح.

ثالثاً - عمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيّرة والقانون الدولي

30- لكي تكون الهجمات بالطائرات المسيّرة مشروعة، كما ذكر مقرر خاص سابق⁽⁶⁹⁾، يجب أن تفي بالشروط القانونية المنصوص عليها في جميع النظم القانونية الدولية السارية، أي القانون الذي ينظم استخدام القوة فيما بين الدول (قانون مسوغات الحرب)، والقانون الدولي الإنساني، والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

31- ولا يتيح قانون مسوغات الحرب وحده إطاراً كافياً يُستشهد به في استخدام القوة خارج الحدود الإقليمية. ورغم أن قانون مسوغات الحرب هو مسألة تُطرح بين الدول بموجب ميثاق الأمم المتحدة، توجد التزامات أخرى تجاه الأفراد. وبناء على ذلك، لا تنفي مشروعية أي هجوم بموجب المادة 51 من الميثاق عدم مشروعيته بموجب القانون الدولي الإنساني أو القانون الدولي لحقوق الإنسان. وقد أكدت لجنة القانون الدولي أنه: "فيما يتعلق بالالتزامات المترتبة بموجب القانون الدولي الإنساني وفيما يتعلق بأحكام حقوق الإنسان التي لا يجوز الحيد عنها، لا ينفي الدفاع عن النفس عدم مشروعية التصرفات"⁽⁷⁰⁾.

32- ورغم أن المقررين الخاصين السابقين طبقاً لهذا النهج على حالات السلم والنزاع المسلح غير الدولي، فإن الأحداث الجارية تلزم المقررة الخاصة الحالية بتناول هذه المسائل القانونية من منظور النزاعات المسلحة الدولية وكيفية تحقيق التكامل بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان.

ألف - الحماية من عمليات القتل التعسفي

33- الحق في الحماية من الحرمان التعسفي من الحياة قاعدة من قواعد القانون الدولي العربي، ومبدأ عام من مبادئ القانون الدولي، وقاعدة آمرة. وهذا الحق معترف به في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، والاتفاقيات الإقليمية⁽⁷¹⁾.

(69) Corr.1 و A/68/382.

(70) مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، حولية لجنة القانون الدولي لعام 2001، المجلد الثاني (الباب الثاني) والتصويب، الفقرتان 76 و 77، ص 95.

(71) Corr.1 و A/68/382، الفقرة 30.

34- وقد سلطت الدول والهيئات الدولية والمحاكم الضوء على التكامل بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان⁽⁷²⁾. وتؤكد في السوابق القضائية الدولية⁽⁷³⁾ وفي معاهدات حقوق الإنسان المبدأ الراسخ المتمثل في أن القانون الدولي لحقوق الإنسان يظل واجب التطبيق أثناء الحرب وفي حالات الطوارئ العامة⁽⁷⁴⁾، بما في ذلك في حالات الاستثناء⁽⁷⁵⁾.

35- ومن ثم قد يؤدي التقييم القانوني لعمليات القتل المستهدف إلى نتائج مختلفة بحسب النظام المستند إليه. وكمبدأ عام، يشكل القتل العمد مع سبق الإصرار فعلاً غير قانوني، من منظور القانون الدولي لحقوق الإنسان، ما لم يكن ملاذاً أخيراً وخياراً لا مناص منه لتحقيق الحماية من تهديد وشيك للحياة. غير أنه لكي يكون القتل المتعمد مشروعاً من منظور القانون الدولي الإنساني، يجب أن يكون المستهدف بالقتل هدفاً مشروعاً (أي أن يكون مقاتلاً أو مدنياً يشارك بصفة مباشرة في أعمال عدائية) ويجب أن تسترشد عملية القتل بمبادئ التمييز والتناسب والحيطه.

36- وتُعد مشاركة الدول الأطراف في أعمال عدوانية، وفق تعريفها في القانون الدولي، بما يؤدي إلى حرمان من الحياة، انتهاكاً بحكم الواقع للمادة 6 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، سواء انتهكت هذه الأعمال القانون الدولي الإنساني أم لم تنتهكه⁽⁷⁶⁾. والدول الأطراف التي لا تتخذ جميع التدابير المعقولة لتسوية نزاعاتها الدولية بالوسائل السلمية قد لا تفي بالتزامها الإيجابي بضمان الحق في الحياة، وهو ما يمثل صلة لا ينشئها القانون الدولي الإنساني أو لا ينص عليها⁽⁷⁷⁾.

37- وكانت هذه الاختلافات، لسنوات، موضوع مناقشات سادها جدال حول مبدأ قاعدة التخصيص، التي تنص على أن مجموعة القوانين المنشأة لحالة معينة ينبغي أن تحكم تلك الحالة، مع منحها أسبقية على النظم القانونية الأخرى. ويعود تطبيق قاعدة التخصيص على العلاقة بين القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان إلى عام 1996⁽⁷⁸⁾. وتسلم قاعدة التخصيص بأن الحماية التي يوفرها القانون الدولي لحقوق الإنسان لا تتوقف في أوقات الحرب، ما عدا في حالات الاستثناء، لكن تعريف ما يُعتبر تعسفياً يستند، وفقاً لمحكمة العدل الدولية، إلى "قاعدة التخصيص الواجبة التطبيق، أي القانون الواجب التطبيق في النزاعات المسلحة"⁽⁷⁹⁾. وبموجب هذا النهج، إذا أدى

(72) انظر، مثلاً، قرار المؤتمر الدولي الثالث والعشرين لحقوق الإنسان بشأن حقوق الإنسان في النزاعات المسلحة (A/Conf.32/41)؛ وقرار الجمعية العامة 2444 (الدورة الثالثة والعشرون)؛ وقرارات مجلس الأمن 237 (1967) و1649 (2005) و1882 (2009)؛ و *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 226; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, p. 136; Inter-American Court of Human Rights, *Serrano-Cruz Sisters v. El Salvador*, Preliminary Objections, 23 November 2004; Marko Milanović, "Norm conflicts, international humanitarian law and human rights law", in *International Humanitarian Law and International Human Rights Law*, Orna Ben-Naftali, ed. (Oxford University Press, 2011).

(73) www.justsecurity.org/34631/human-rights-armed-conflict-part/; www.justsecurity.org/34815/human-rights-armed-conflict-part-ii/; Adil Ahmad Haque, *Law and Morality at War* (Oxford University Press, 2017).

(74) انظر، مثلاً، *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 226.

(75) Milanović, "Norm conflicts, international humanitarian law and human rights law".

(76) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، التعليق العام رقم 36، الفقرة 64.

(77) المرجع نفسه، الفقرة 70.

(78) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 226.

See also Marko Milanović, "The lost origins of *lex specialis*", in *Theoretical Boundaries of Armed Conflict and Human Rights*, Jen David Ohlin, ed. (Cambridge University Press, 2014).

(79) *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 1996*, p. 226, at p. 240, para. 25.

تطبيق القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان إلى نتائج مختلفة، تُقيّم مشروعية القتل وفقاً لقواعد القانون الإنساني ومعاييرهِ⁽⁸⁰⁾.

38- غير أن الوضوح المفاهيمي لهذا المبدأ يبقى ضرباً من الوهم. فأولاً، لا تؤيد القواعد التي تحكم العلاقة بين مختلف النظم القانونية في القانون الدولي أو المحلي مفهوم القانون الخاص الذي يزيح أو يعدل متون القانون الأعم. وثانياً، يكاد لا يوجد في ممارسات الدول أو في الاعتقاد بالإلزام ما يدعم هذه النظرية. وحتى عام 1996، لم يكن ثمة ما يدل على فصل تقليدي صارم بين قانون الحرب وقانون السلم، ولا على أي نوع من المبادئ الشاملة التي يغلب بموجبها القانون الخاص على القانون العام⁽⁸¹⁾. وبعد عام 1996، غيرت محكمة العدل الدولية نفسها هذا الاتجاه. ولم تشر المحكمة، في حكمها في قضية جمهورية الكونغو الديمقراطية ضد أوغندا، إلى قاعدة التخصيص، بل قررت بدلاً من ذلك أنه "ينبغي أن يؤخذ في الاعتبار كلا فرعي القانون الدولي، أي القانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني"⁽⁸²⁾.

39- وأخيراً، من شأن قاعدة التخصيص أن تكون محدودة الاستخدام عندما تُطبق على عمليات القتل المستهدف التي تُنفذ بالطائرات المسيّرة في أراضي دول ثالثة. وترى اللجنة الدولية للصليب الأحمر أن القانون الدولي الإنساني لا يميز استهداف الأشخاص المشاركين مباشرة في الأعمال العدائية الموجودين في دول غير محاربة، وإلا أصبح العالم بأسره ساحة قتال⁽⁸³⁾. وقد أيدت جهات أخرى هذا الموقف⁽⁸⁴⁾.

40- وتعتقد المقررة الخاصة أن الحالات التي تؤدي إلى تباين في التقييم تبقى نادرة. ويجب الحرص على عدم خلق صراعات متصوّرة من أجل معالجة التحويرات القانونية التي تنشئها بعض الدول. لكن ذلك لا يمنع اتخاذ خطوات معيّنة لتوضيح الحالات التي تكون موضع التباس.

41- وتمثل الأولوية الأولى في تحديد ما إذا كانت حالة من الحالات تشكل نزاعاً مسلحاً دولياً أو غير دولي، استناداً إلى قراءة دقيقة وموضوعية لعناصر النزاع. ويمكن تحديد أربعة سيناريوهات لعمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيّرة، وفق ما يلي:

(أ) السيناريو الأول يتمثل في هجوم بطائرات مسيّرة في سياق نزاع مسلح دولي أو غير دولي. ويجب تقييم هذا الهجوم في إطار القانون الدولي لحقوق الإنسان، مع مراعاة السياق الأوسع نطاقاً، وما إذا كانت حالة استثناء قد فُعلت (وفق ما تؤكدته الاجتهادات القضائية ذات الصلة)⁽⁸⁵⁾ وخصوصيات الوضع؛

(ب) السيناريو الثاني يتمثل في هجوم بطائرات مسيّرة في سياق نزاع مسلح دولي أو غير دولي وفي خضم، أو بموازاة مع، أعمال عدائية نشطة وعلنية تنطوي على تبادل لإطلاق النار وهجمات جوية تقليدية وعمليات عسكرية أخرى؛

(80) أعرب عن هذا الرأي الاتحاد الروسي في بيانه الخطي وتعليقاته المقدمة في 19 حزيران/يونيه 1995 بشأن مسألة مشروعية التهديد بالأسلحة النووية أو استخدامها، وكذلك الولايات المتحدة في بيانها الخطي الصادر في 20 حزيران/يونيه 1995.

(81) Milanović, "The lost origins of lex specialis"

(82) *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005, p. 168, at p. 242, para. 216*

(83) A/HRC/25/59; A/68/389; www.icrc.org/eng/resources/documents/interview/2013/05-10-drone-weapons-ihl.htm; [https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main_conclusions_of_CAVV_advice_on_armed_drones\(1\).pdf](https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main_conclusions_of_CAVV_advice_on_armed_drones(1).pdf)

(84) A/HRC/25/59; A/68/389; [https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main_conclusions_of_CAVV_advice_on_armed_drones\(1\).pdf](https://cms.webbeat.net/ContentSuite/upload/cav/doc/Main_conclusions_of_CAVV_advice_on_armed_drones(1).pdf)

(85) European Court of Human Rights, *Al-Saadoon and Mufdhi v. the United Kingdom*, application No. 61498/08, judgment of 2 March 2010; *McCann and Others v. the United Kingdom*, application No. 18984/91, judgment of 27 September 1995

(ج) السيناريو الثالث قد يحدث في بلد أو منطقة متأثرين بنزاع مسلح دولي أو غير دولي لكن الهجوم بالطائرات المسيرة يُنقذ بعيداً عن أي ساحة قتال، ويستهدف مناطق ليس فيها - أو في وقت لا يكون فيها - أي نشاط عسكري أو وجود عسكري أو سيطرة عسكرية أو اشتباك عسكري. وهذا السيناريو وثيق الصلة بالموضوع⁽⁸⁶⁾: فالكثير من النزاعات المعاصرة ينطوي على خطوط أمامية متقطعة لا يمكن التنبؤ بها، وهو ما يتجسد في كثير من الأحيان في خلو مساحات واسعة من بلد أو منطقة كلياً أو تقريباً من أي تبادل نشط أو مستمر لإطلاق النار؛

(د) السيناريو الرابع يتمثل في هجوم بطائرات مسيرة يُحتمل أن يشعل فتيل نزاع مسلح دولي. وفي هذه الحالة، لا توجد عناصر أو أعمال أخرى تشكل نزاعاً قبل الهجوم أو بالتزامن معه أو حتى بعده.

42- في السيناريو الأول، يكون المتن القانوني المطبق واضحاً. وعلى سبيل المقارنة، قد تتباين نتائج تقييم مشروعية عمليات القتل المستهدف في السيناريوهات الثلاثة الأخيرة، لا سيما السيناريوهين الأخيرين⁽⁸⁷⁾.

43- ويتمثل أحد النهج الممكنة في تطبيق النظام القانوني الذي يكفل أكبر قدر من الحماية للضحايا⁽⁸⁸⁾ أو النظام الذي يقدّم حقوق الأفراد على حقوق الدولة⁽⁸⁹⁾. غير أن هذه الحالات من شأنها أن تفضي دائماً إلى رجحان كفة القانون الدولي لحقوق الإنسان على القانون الدولي الإنساني.

44- ويقتضي نهج آخر - هو نهج التكامل النظامي⁽⁹⁰⁾، المستمد من المادة 31(3)(ج) من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات والذي طبقته محكمة العدل الدولية⁽⁹¹⁾ - استخدام قواعد القانون الدولي المختلفة لتقييم الحالة و/أو لتأييد تفسير هادف للحقوق القائمة على الاتفاقية⁽⁹²⁾. ويتسق هذا النهج مع أحكام الاستثناء الواردة في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية والصكوك الإقليمية، التي تنطبق في ظروف الطوارئ أو الحرب⁽⁹³⁾. وهذا النهج تؤيده الاجتهادات القانونية المعاصرة⁽⁹⁴⁾. وفي السيناريوهات المذكورة أعلاه، لا يراعي نهج التكامل النظامي القانون الإنساني وحده، بل يراعي

(86) هذا هو الموقف الذي دافعت عنه المقررة الخاصة في تقرير سابق عن الجهات الفاعلة المسلحة من غير الدول.

(87) في السيناريو الثاني أعلاه، يبقى القانون الدولي لحقوق الإنسان سارياً، لكن المقررة الخاصة ترى، كما هو مبين أدناه، أن السياق المباشر والحالة يستدعيان تقييماً قانونياً للهجمات المسلحة بالطائرات المسيرة من حيث امتثالها لمبادئ القانون الدولي الإنساني، لا سيما الأحكام التي تحمي المدنيين من الهجمات المتممعة أو غير المتناسبة.

(88) Alonso Gurmendi Dunkelberg, "There and back again: the inter-American human rights system's approach to international humanitarian law" (8 March 2017); Inter-American Court of Human Rights, *Las Palmeras v. Colombia*, judgment of 6 December 2001.

(89) <http://opiniojuris.org/2020/01/13/the-soleimani-case-and-the-last-nail-in-the-lex-specialis-coffin>.

(90) www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/18918131.2017.1353213?journalCode=rnh20

(91) *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2003, p. 161.

(92) Milanović, "The lost origins of lex specialis"

(93) A/HRC/37/52. يجب أن تكون حالات عدم التقيد مُعايرة بشكل جيد واستثنائية ومؤقتة.

(94) انظر، على سبيل المثال، Inter-American Commission on Human Rights, *Juan Carlos Abella v. Argentina*, 1997; Inter-American Court of Human Rights, *Santo Domingo Massacre v. Colombia*, judgment of 30 November 2012, pp. 211-236; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, *I.C.J. Reports* 2005, p. 168, at p. 242, para. 216.

الالتزامات المنصوص عليها في معاهدات حقوق الإنسان، ومبدأ الاختصاص الإقليمي، ونطاق الأعمال العسكرية الراهنة وتصرفات الدول ككل⁽⁹⁵⁾.

45- ويرد مثال لنهج التكامل النظامي في حكم المحكمة العليا لإسرائيل في قضية اللجنة العامة لناهضة التعذيب في إسرائيل ضد حكومة إسرائيل:

لا يجوز مهاجمة المدني الذي يشارك مباشرة في أعمال عدائية في وقت ارتكابه للفعل إن أمكن استخدام وسيلة أقل ضرراً. وفي قانوننا الداخلي، يؤكد مبدأ التناسب هذه القاعدة. ويجب، في الواقع، اختيار الوسائل العسكرية التي يكون ضررها أقل على حقوق الإنسان المكفولة للشخص المتضرر. وهكذا، إذا أمكن اعتقال إرهابي يشارك مباشرة في أعمال عدائية واستجوابه ومحاكمته، فينبغي استخدام الوسائل التي تحقق ذلك.

46- وفي تلك القضية، دعت المحكمة إلى إجراء تحليل لكل حالة على حدة، مسلّمة بأن ذلك ليس ممكناً دائماً لكنه احتمال ينبغي توحيه دائماً.

47- وتضيف اللجنة الأفريقية لحقوق الإنسان والشعوب في هذا الصدد أنه: "عندما لا تقتضي الضرورة العسكرية من أطراف النزاع المسلح استخدام القوة المميّنة في تحقيق أغراض عسكرية مشروعة ضد أشخاص مستهدفين بصورة مشروعة، بل تسمح مثلاً بالقبض على الشخص المستهدف بدلاً من قتله، فإن أفضل ضمان لاحترام الحق في الحياة هو اتباع هذا الخيار"⁽⁹⁶⁾.

48- ومن ناحية أخرى، تشدد اللجنة الدولية للصليب الأحمر (في رأي لها قد يكون مثيراً للجدل) على جانب الضرورة الأخلاقية وليس فقط على الضرورة الظرفية، إذ تشير إلى أن قتل خصم أو الامتناع عن منحه فرصة للاستسلام، حيثما لا توجد ضرورة واضحة لاستخدام القوة المميّنة، من شأنه أن يناقض المفاهيم الأساسية للإنسانية⁽⁹⁷⁾.

49- ومن ثم يمكن اعتماد تحليلين عند تقييم مشروعية عمليات القتل المستهدف في إطار السيناريوهات المتبسة المذكورة أعلاه. وكلا التحليلين يستند إلى درجة من المرونة يتطلبها السياق العام والحالات المحددة:

(أ) يستند التحليل الأول إلى فكرة أن متناً قانونياً يمكن أن يتضمن إشارة تفسيرية إلى متن آخر. وينبغي تقييم مشروعية القتل المستهدف بموجب القانون الإنساني استناداً إلى مبادئ حقوق الإنسان، مما يعني أن كون الشخص المستهدف مقاتلاً أو مدنياً يشارك في أعمال عدائية لا يمكن اعتباره أمراً حاسماً⁽⁹⁸⁾؛

(95) أبرز دابو أكاندي في عام 2019 أن "هناك مناسبات يمكن فيها استخدام الممارسة اللاحقة بشكل مشروع لتفسير الميثاق... ومن ذلك مثلاً تفسير مفهوم تهديد السلم على نحو يشمل المسائل الداخلية أو التحديات الإنسانية. وقد أتاح ذلك للمجلس أن يأذن باستخدام القوة في مناسبات عديدة الآن لغرض حماية المدنيين أو في الحالات الداخلية". (www.ejiltalk.org/the-diversity-of-rules-on-the-use-of-force-implications-). (/for-the-evolution-of-the-law)

(96) التعليق العام رقم 3 على الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب: الحق في الحياة (المادة 4)، الفقرة 34.

(97) www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf; <https://harvardnsj.org/2013/06/are-we-reaching-a-tipping-point-how-contemporary-challenges-are-affecting-the-military-necessity-humanity-balance/>.

(98) لا يخلو هذا النهج من مخاطر، مثل استخدام المتين القانونين بالتبادل، أو استخدام مفاهيم القانون الإنساني بطريقة تمس بسلامة نظام حقوق الإنسان ككل. <https://harvardnsj.org/wp-content/uploads/sites/13/2014/01/Modirzadeh-Final.pdf>; William Schabas, "Lex specialis? Belt and suspenders? The parallel operation of human rights law and the law of armed conflict, and the conundrum of *jus ad bellum*", *Israel Law Review*, vol. 40, No. 2 (2007), pp. 592-613; Milanović, "Norm conflicts, international humanitarian law and human rights law"

(ب) أما النهج الثاني فيقتضي تقييم الحالة أو الإجراء المتخذ في إطار النظامين القانونيين، ثم تحديد ما إذا كان ينبغي تطبيق بعض القيود الإضافية الملازمة لنظام حقوق الإنسان لأن السياق يسمح بذلك أو يفرضه.

50- وترى المقررة الخاصة أن التحليل السياقي والتحليل الظرفي خطوة لازمة في جميع التقييمات الفعالة لاستخدام القوة، بما في ذلك في السيناريوهات المعروضة أعلاه⁽⁹⁹⁾. ومن منظور الامتثال للقانون الدولي لحقوق الإنسان، يقتضي ذلك تقييم الضرورة والتناسب والحيطه بإجراء تحليل للوضع يأخذ في الاعتبار موقع وظروف وإمكانات المقاومة العسكرية والتخطيط المستخدم⁽¹⁰⁰⁾. ويعني ذلك أيضاً أن استخدام القوة المميّنة لا يمكن تبريره أو السماح به عندما لا تقتضيه الضرورة، أو عندما يكون من المرجح أن يسبب ضرراً غير متناسب، أو عندما يمكن تجنبه على نحو معقول باتخاذ تدابير احترازية مجددة⁽¹⁰¹⁾.

باء- قانون الدفاع عن النفس

51- يجب على جميع الدول، وفقاً لميثاق الأمم المتحدة، أن تمتنع في علاقاتها الدولية عن اللجوء إلى التهديد بالقوة أو استخدامها ضد سلامة أراضي أي دولة أو ضد استقلالها السياسي (المادة 2(4)). وهناك ثلاثة استثناءات فقط أُدرجت على نحو ضيق بما يكفل التقيّد التام بحظر استخدام القوة، ألا وهي⁽¹⁰²⁾: (أ) الإذن من مجلس الأمن؛ (ب) موافقة الدولة على شن هجوم في أراضيها؛ (ج) الدفاع عن النفس ضد هجوم مسلح⁽¹⁰³⁾.

52- وقد أشارت السوابق القضائية الدولية وممارسات الدول إلى حد كبير إلى أنه لا يمكن الاحتجاج بالدفاع عن النفس إلا لمواجهة تهديد قائم. ومع ذلك، قُبلت إلى حد ما⁽¹⁰⁴⁾ فكرة أن الإجراء الوقائي الضيق المدى للدفاع عن النفس، والمتخذ لمنع وقوع هجوم وشيك، يكتسي صبغة قانونية بموجب المادة 51 من الميثاق، ما دام التهديد "وشيكاً ولا يمكن رده ولا يدع مجالاً للاختيار بين الوسائل ولا أية لحظة للمداولات"⁽¹⁰⁵⁾.

53- ومع ذلك، ففي سياق ما يُسمى "الحرب على الإرهاب"، سعى عدد صغير من الدول المؤثرة على مدى العقدين الماضيين إلى توسيع نطاق هذا المفهوم على الرغم من الكم الكبير من الآراء وممارسات الدول المعارضة له⁽¹⁰⁶⁾. وترى المقررة الخاصة أن هذه التفسيرات الأخيرة للأقلية توجد تحويرات قانونية مثيرة للقلق.

(99) انظر، على سبيل المثال، www.ohchr.org/Documents/Issues/Executions/HumanRightsDispatch1.pdf.

(100) www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/17-03483_ebook.pdf.

(101) Nils Melzer, *Human Rights Implications of the Usage of Drones and Unmanned Robots in Warfare* (European Parliament, 2013), p. 30.

(102) www.washingtonpost.com/outlook/2019/10/22/turkey-is-violating-international-law-it-took-lessons-us/.

(103) لم يعرف الميثاق، رغم ذلك، الهجوم المسلح؛ وفُسرّت المسألة وفق مبدأ الاعتقاد بالإلزام، وهو ما أكدته ممارسات الدولة في هذا الصدد.

(104) Corr. 1 و A/59/565، الفقرات 188-192؛ و A/59/2005 و Corr. 1، الفقرة 124.

(105) R.Y. Jennings, "The Caroline and McLeod cases", *American Journal of International Law*, vol. 32, No. 1 (January 1938).

(106) Corr. 1 و A/68/382، الفقرة 87.

54- فوئلاً، تتسبب هذه التفسيرات في تحوير للمعيار الزمني. وفي ظل التفسير التوسعي، يمكن التذرع بالأعمال الوقائية للدفاع عن النفس إزاء التهديدات الأمنية المتصورة⁽¹⁰⁷⁾، بما في ذلك التهديدات التي تشكلها جهات فاعلة من غير الدول ربما لا تكون خططها لشن هجمات معروفة تماماً بعد⁽¹⁰⁸⁾. وفي ظل هذا التفسير⁽¹⁰⁹⁾، لم يعد الطابع الوشيك مجرد معيار زمني⁽¹¹⁰⁾. بل يمكن اعتبار الهجوم وشيكاً إذا كان يُعتقد أن المزيد من التأخر في الرد سيمنع الدولة المهتدة من الدفاع عن نفسها⁽¹¹¹⁾. وهكذا فإن الطابع الوشيك يُؤول بأنه مبدأ الضرورة.

55- وثانياً، تؤدي هذه التفسيرات إلى تحوير للمعيار المكاني. ووفقاً لهذا النوع من التفسير، فإنه بمجرد أن "تلجأ دولة ما بصورة قانونية إلى القوة دفاعاً عن النفس ضد جهة فاعلة معينة رداً على هجوم مسلح فعلي أو وشيك من تلك الجهة"، يصبح من غير الضروري إعادة تقييم الطابع الوشيك في حالة الهجمات التي تُشن في المستقبل⁽¹¹²⁾. ويصبح جائزةً للدولة استخدام القوة ضد جماعات معينة من غير الدول في حالة إعلان الدولة الحرب عليها، في أي مكان، بما في ذلك في أراضي الدول التي تستضيف هذه الجماعات، إذا كانت هذه الدول غير قادرة على التصدي لتهديدات تلك الجماعات أو غير راغبة في التصدي لها⁽¹¹³⁾.

56- وقد قوبل هذا البعد من المذهب التوسعي، الذي يوصف أحياناً بأنه "نزاع مسلح عالمي غير دولي"⁽¹¹⁴⁾، برفض شديد من جانب اللجنة الدولية للصليب الأحمر وجهات أخرى، التي ترى وجوب تطبيق نهج يقوم على تقييم كل حالة على حدة لتصنيف مختلف حالات العنف، بما في ذلك العنف المستخدم في سياق مكافحة الإرهاب. وقد تُصنف بعض الحالات على أنها نزاعات مسلحة دولية، وبعضها الآخر على أنها نزاعات مسلحة غير دولية، وبعضها الآخر على أنها نزاعات مسلحة غير دولية ولكنها مُدولة، علماً أن أعمال الإرهاب المختلفة قد تُرتكب خارج نطاق أي نزاع مسلح.

57- وينطوي هذا التحوير المكاني أيضاً على طمس للتمييز بين نظام قانون مسوغات الحرب ونظام قانون الحرب: فالاعتداد بالحق المشروع في الدفاع عن النفس ضد هجوم مسلح (وشيك) ليس له أي آثار على مشروعية الهجوم بموجب القانون الإنساني.

58- وثالثاً، تحور هذه التفسيرات مبدأ السيادة. فالتفسير التوسعي يتوخى السماح للدول بتنفيذ عمليات عسكرية غير توافقية في إقليم دولة أخرى ضد الجماعات المسلحة التي تشكل تهديداً هجومياً

(107) غير أن الأمم المتحدة أدانت ذلك (A/59/565 و Corr.1).

(108) يوصي دانيال بيتليهم بأن يشمل أي تقييم للطابع الوشيك للتهديد طبيعته وقرب وقوعه، واحتمال وقوع هجوم، ومعلومات عن نمط النشاط المسلح المستمر، وحجم الهجوم (مثل الإصابة المحتملة)، ومدى وجود فرص أخرى لاتخاذ إجراء فعال للدفاع عن النفس من شأنه أن يسبب إصابات أو خسائر أو أضرار جانبية أقل خطورة. وإن وُجد أساس معقول وموضوعي لاستنتاج أن الهجوم وشيك، لا يحول الزمان والمكان والطريقة دون الحق في الدفاع عن النفس. انظر %Self-Defense% 20-%Bethlehem% 20-%legal.un.org/counsel/Bethlehem% 20-%20Article.pdf

(109) www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2017/01/United-Kingdom-Attorney-General-Speech-modern-law-of-self-defense-IISS.pdf

(110) .https://legal.un.org/counsel/Bethlehem% 20-%20Self-Defense% 20Article.pdf

(111) www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108106

(112) .https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/documents/Legal_Policy_Report_Pdf انظر أيضاً S/2019/804 و- www.ejiltalk.org/a-collective-failure-to-prevent-turkeys-operation-peace- /spring-and-natos-silence-on-international-law

(113) www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2016/12/framework.Report_Final.pdf, pp. 9–11

(114) www.wilsoncenter.org/event/the-efficacy-and-ethics-us-counterterrorism-strategy

مباشراً وفورياً للدولتين إذا كانت الدولة المضيفة غير قادرة على تحييد مصدر التهديد الذي تمثله هذه الجماعات أو غير راغبة في ذلك.

59- ويتناقض هذا المبدأ مع المفهوم السائد للسيادة، الذي يقضي بأن الدفاع عن النفس ضد جماعة مسلحة في إقليم دولة أخرى لا يمكن تبريره إلا إذا كانت أعمال الجماعة المسلحة يمكن أن تُنسب إلى الدولة المضيفة⁽¹¹⁵⁾. وفي غياب ذلك، يشكل استخدام القوة خارج الحدود الإقليمية انتهاكاً غير مشروع للسيادة، ومن ثم يُحتمل أن يكون عملاً عدوانياً، ما لم توافق عليه الدولة المضيفة أو يصدر مجلس الأمن بشأنه إذناً مسبقاً⁽¹¹⁶⁾.

جيم - ماذا تعني الجهود التوسعية

60- فيما يتعلق بمجمعات الطائرات المسيرة، اقتصر اللجوء إلى التحويرات القانونية السالفة الذكر على مسألة التصدي لتهديدات الجهات الفاعلة من غير الدول. ويُعد القتل الذي استهدف اللواء سليمان ورفاقه في 3 كانون الثاني/يناير 2020 أول حادث معروف تتذرع فيه دولة بالدفاع عن النفس كمبرر لشن هجوم على جهة فاعلة تابعة لدولة في إقليم دولة أخرى، وهو ما يثير مسألة حظر استخدام القوة المنصوص عليه في المادة 2 (4) من الميثاق.

61- وتشمل بعض الاستنتاجات الرئيسية لتحليل أُجري بشأن عملية القتل الذي استهدف اللواء سليمان (انظر المرفق) ما يلي:

(أ) في هذه الحالة، لم يكن استخدام الولايات المتحدة للقوة موجهاً ضد جمهورية إيران الإسلامية فحسب، بل أيضاً ضد العراق. والولايات المتحدة، بقتلها اللواء سليمان في الأراضي العراقية، دون الحصول أولاً على موافقة تلك الدولة، انتهكت السلامة الإقليمية للعراق⁽¹¹⁷⁾؛

(ب) لا تتضمن المبررات التي قدمتها الولايات المتحدة (ثم في وقت لاحق جمهورية إيران الإسلامية دفاعاً عن الإجراءات المتخذة في 8 كانون الثاني/يناير 2020) أي دليل على أن التهديدات كانت وشيكة (الولايات المتحدة)؛ وفي الواقع، لم ترد أي إشارة إلى التهديدات الوشيكة (جمهورية إيران الإسلامية). وتركز كلتا الدولتين بدلاً من ذلك على حوادث سابقة. وفي ضوء ما يوجد من أدلة تشير إلى أن الضربات الأمريكية والإيرانية كانت أعمال انتقام أو نأر، يبقى أن كلا الهجومين غير مشروع من منظور قانون مسوغات الحرب؛

(ج) تصب التبريرات أيضاً في أثر يضاعف التمييز بين قانون مسوغات الحرب وقانون الحرب. وفي حالة القبول بهذه الضباية، قد يصبح بإمكان الدول أن تؤكد مشروعية أفعالها بانتقاء مبررات من مجالات قانونية مختلفة. ويجب الحفاظ على تمييز واضح بين قانون مسوغات الحرب وقانون الحرب، لصون ضمانات كل منهما والتكامل بينهما؛

(د) من شأن تطبيق نظرية "الطلقة الأولى" على عملية القتل المستهدف لجهة فاعلة تابعة لدولة أن يُترجم إلى إمكانية حقيقية في أن يصبح جميع الجنود، في أي مكان في العالم، هدفاً مشروعاً.

(115) *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004, p. 136; Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I.C.J. Reports 2005, p. 168*

(116) International Law Association, "Sydney Conference (2018): final report on aggression and the use of force", p. 16

(117) المرجع نفسه

62- ولا تُعرف الآثار الكاملة التي قد تترتب في المستقبل على القتل الذي يستهدف جهة فاعلة تابعة لدولة باستخدام طائرة مسيرة. والمعروف هو أن التحويلات القانونية التي شهدتها السنوات العشر الماضية، إلى جانب التفوق التكنولوجي الذي يطبع "العصر الثاني من الطائرات المسيرة"، قد أدت إلى تزايد كبير في استخدام القوة، الأمر الذي تجسده نزاعات منخفضة الحدة قلما تعرف حدوداً جغرافية أو زمنية⁽¹¹⁸⁾. وأدى استهداف شخصية فاعلة تابعة لدولة بالقتل في دولة ثالثة إلى نقل "تقنية الاشتباه المعتمد عليها فيما يسمى بـ 'الحرب على الإرهاب' إلى سياق العلاقات بين الدول"⁽¹¹⁹⁾، وهو ما يسلب الضوء على المخاطر الحقيقية التي يتعرض لها السلم الدولي بسبب توسيع عقيدة⁽¹²⁰⁾ "الحرب على الإرهاب"⁽¹²¹⁾.

63- ويجب على المجتمع الدولي الآن أن يواجه احتمالاً حقيقياً قد تختار فيه الدول على نحو استراتيجي تصفية كبار المسؤولين العسكريين دون وجود حرب واضحة المعالم والسعي إلى تبرير عمليات القتل هذه بذريعة أن المستهدف هو شخص "إرهابي" يشكل تهديداً محتملاً في المستقبل.

64- وبعبارة أخرى، يمكن الخلوص إلى أن استهداف اللواء سليمان بالقتل، الذي أعقب 20 عاماً من تحويرات القانون الدولي والانتهاكات الجسيمة المتكررة للقانون الإنساني⁽¹²²⁾، ليس مجرد منحدر زلق بل هاوية⁽¹²³⁾.

رابعاً- التدقيق والرقابة على الصعيد الدولي

65- رغم أساليب الالتفاف القانوني التي يلجأ إليها عدد من الدول في محاولة لتبرير عمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيرة، لا مناص من وصف العديد من تلك العمليات إما بأنها تعسفية، من منظور المادة 6 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية، وإما بأنها انتهاكات لقانون مسوغات الحرب. وقد تشكل بعض عمليات القتل أيضاً، في ضوء ما ينجم عنها من خسائر "جانبيهة" في الأرواح، انتهاكاً للقانون الدولي الإنساني. ومع ذلك، يؤدي عدم إجراء تحقيقات في هذه الحوادث إلى لفها بستار يحجب الحقيقة والمساءلة.

66- وعلى الصعيد الدولي، يُطرح السؤال عن الإطار المناسب لاستعراض هذه المسائل بطريقة مؤثرة تشجع الدول على أخذ نتائجه على محمل الجد. ومن المؤسف أن آليات الرقابة الدولية لم تتمكن حتى الآن من معالجة هذا الوضع بما يستحقه من اهتمام. ففي دراسة مستفيضة أُجريت في عام 2017، خلص معهد الأمم المتحدة لبحوث نزع السلاح، مثلاً، إلى وجود حاجة ملحة لمعالجة انعدام الشفافية والرقابة والمساءلة في استخدام الطائرات المسيرة المسلحة⁽¹²⁴⁾.

(118) Christof Heyns and others, "The international law framework regulating the use of armed drones", *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 65, No. 4 (October 2016), pp. 791–827.

(119) www.justsecurity.org/67937/soleimani-strike-marks-a-novel-shift-in-targeted-killing-dangerous-to-the-global-order

(120) انظر، مثلاً، A/73/361.

(121) قد يشكل استخدام أية دولة للقوة المسلحة ضد سيادة دولة أخرى أو سلامتها الإقليمية أو استقلالها السياسي عملاً من أعمال العدوان. واعتباراً من عام 2018، أصبح للمحكمة الجنائية الدولية اختصاص النظر في جريمة العدوان.

(122) انظر، مثلاً، www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=25520&LangID=.=E; A/HRC/43/57

(123) على حد تعبير ماركو ميلانوفيتش (مقابلة في آذار/مارس 2020).

(124) www.unidir.org/files/publications/pdfs/increasing-transparency-oversight-and-accountability-of-armed-unmanned-aerial-vehicles-en-692.pdf

67- وبالنظر إلى هذا الاستنتاج ومراعاة للأهمية التي تكتسبها المادة 51 من الميثاق من منظور السلم والأمن العالميين، اللذين يمثل الحفاظ عليهما المهمة الرئيسية للأمم المتحدة، يبدو من المعقول الدفع بأن الدول التي تتدرب بالمادة 51 لتبرير عمليات القتل المستهدف بالطائرات المسيّرة أو غيرها من الأدوات تدين للمجتمع الدولي بتبريرات دقيقة، وليس بمجرد تقارير سطحية. وينبغي أن تشمل هذه التبريرات "أدلة على أن التهديد الخارجي وشيك وعلى تناسب التدابير التي يتم اتخاذها رداً على ذلك. فالتفسيرات المبالغ فيها والمنفلتة للمادة 51 هي تهديد للنظام الدولي القائم على القواعد وعقبة أمام تعزيز السلم والأمن الدوليين"⁽¹²⁵⁾.

68- ومع ذلك، لم تقدم الدول إلا القليل من الأدلة على الطابع الوشيك للتهديدات التي استندت إليها للاعتداد بدفاع استباقي عن النفس وعمليات قتل مستهدف. ومما يزيد من ضعف نوعية المذكرات المقدمة بموجب المادة 51 عدم إبلاغ الدول بما وفق أساليب مكرسة. وقد أظهرت دراسة مستفيضة لمذكرات المادة 51 أنجزت في إطار برنامج القانون الدولي والنزاع المسلح لكلية الحقوق بجامعة هارفارد أن "الدول الأعضاء لا تُعلم فيما يبدو ببيانات من هذا القبيل بشأن استخدام القوة وفق ممارسة راسخة"⁽¹²⁶⁾. ويثير ذلك قلقاً كبيراً، لأنه يعني أيضاً أن الصمت الذي تقابل به الدول في أغلب الأحيان مذكرات المادة 51 قد لا يكون متعمداً أو حتى واعياً⁽¹²⁷⁾.

69- ولم يقدم مجلس الأمن نفسه أي استجابة تُذكر للمطالبات الواردة بموجب المادة 51. وبين التحليل الأكاديمي أن "رد فعل المجلس الأكثر تواتراً إلى حد بعيد" إزاء مذكرات الدفاع عن النفس تمثل في عدم تقديم أي رد رسمي على الإطلاق. فمن عام 1945 إلى عام 2018، "قدم مجلس الأمن رداً رسمياً - على الأقل بمعنى إيراد حكم في قرار صادر عن المجلس أو في بيان رئاسي - في حوالي عُشر المذكرات المحصاة المتعلقة بحالات دفاع عن النفس"⁽¹²⁸⁾. وفي تلك الحالات، كثيراً ما كان المجلس يصوغ رده بعبارات سياسية، لا قانونية، مُعرباً عن القلق، دون تقديم تقييم قانوني أو التوصية بالمساءلة واتخاذ إجراءات تصحيحية. وعلى الرغم من الحالات العديدة التي انتُهكت فيها سلامة الميثاق وسيادة دولة ثالثة والحق في الحياة، لم يشكك المجلس في شرعية القتل المستهدف خارج الحدود الإقليمية إلا في حالة واحدة⁽¹²⁹⁾. وقد يكون مرد عدم إبداء موقف رسمي ما لوحظ من تزايد كبير في استخدام الأعضاء الدائمين في المجلس حقّ النقض، لا سيما فيما يتعلق بمسائل حساسة مثل استخدام القوة وعمليات القتل المستهدف.

ألف - الدول وصوت الصمت

70- تلجأ الدول الأعضاء هي الأخرى إلى عدم إبداء رد فعل علني في الحالات المرتبطة بالدفاع الوقائي عن النفس، بما في ذلك عندما تستخدم الطائرات المسيّرة. فعلى سبيل المثال، حتى حيال الأعداد الهائلة من الضربات التي شنتها قوات التحالف على الجمهورية العربية السورية بين عامي 2014 و2017،

(125) Liechtenstein (S/PV.8699, p. 37).

(126) Dustin A. Lewis, Naz K. Modirzadeh and Gabriella Blum, *Quantum of Silence: Inaction and Jus ad Bellum* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, 2019).

(127) وُضعت عدة آليات مع مرور الوقت لضمان تجميع مذكرات الدول ومجلس الأمن بشأن المادة 51 (من بين أمور أخرى) وتقاسمها. غير أن إعداد العديد من التقارير قد تأخر عدة سنوات، مما يجعلها ذات قيمة سياسية محدودة، وإن كان ذلك لا يستبعد الإسهامات الأخرى لهذه الآليات.

(128) Lewis, Modirzadeh and Blum, *Quantum of Silence*.

(129) قرار مجلس الأمن 573 (1985).

"ظلت معظم الدول صامتة... " في حين "أبدت عدة دول موقفها... بعضها من خلال 'مفردات قانونية'، والبعض الآخر باستخدام لغة متملصة"⁽¹³⁰⁾.

71- فهل يمثل صمت الدول والجهات الفاعلة الدولية الأخرى قبولاً، كما أوحى بذلك بعض الباحثين؟⁽¹³¹⁾ الجواب باقتضاب هو لا⁽¹³²⁾، لكن أسباب الجزم بذلك تستحق التفصيل. ويتعلق السؤال في جوهره بنشأة الحق في الدفاع عن النفس وطبيعته، على اعتبار أنه استثناء ضيق من القاعدة الآمرة التي تحظر استخدام القوة في العلاقات الدولية. ومن الصعب تمييز آثار صمت الدول في هذا المجال، لا سيما أنه قد يحمل دلالات مختلفة جداً حسب الظروف. فهو قد يعني وجود موافقة ضمنية وقد يدل على الاعتراض. وقد يوحي بأن الجهة المعنية ليس لها رأي على الإطلاق كما قد يعبر ببساطة عن عدم الاهتمام. وقد يشير إلى الخوف أو التردد.

72- ونقطة البداية القانونية هي أنه لا يمكن تعديل قاعدة من القواعد الآمرة إلا بقاعدة أخرى من القواعد الآمرة⁽¹³³⁾. ويجب مع ذلك توخي أقصى درجات الحذر عند النظر في الفكرة القائلة بأن سكوت الدولة يمكن أن يعدّل مضمون قاعدة آمرة، بما في ذلك أحكامها الفرعية (مثل الاستثناءات المعترف بها من القواعد)⁽¹³⁴⁾. فمن الصعب الدفاع عن الادعاءات التي تفيد بأن سكوت الدولة قد يغير مضمون حظر استخدام القوة أو مضمون الاستثناء الضيق المرتبط بالدفاع عن النفس، لا سيما الادعاءات التي ترمي إلى توسيع نطاق أسباب اللجوء إلى القوة.

73- ولا تتيح مواقف لجنة القانون الدولي لعام 2018 توجيهات كافية بشأن هذه المسائل. وفيما يتعلق بالدور المحتمل للالتزام الصمت في تفسير المعاهدات، رأت اللجنة ما يلي: "يمكن أن يشكّل التزام الصمت من جانب طرف أو أكثر قبولاً للممارسة اللاحقة عندما تستدعي الظروف رد فعل ما"⁽¹³⁵⁾. غير أن اللجنة حدّت من أثر هذا المبدأ العام من خلال تأكيدها أن "أهمية الصمت أو الامتناع عن الفعل لإثبات اتفاق بشأن التفسير يتوقفان إلى حد كبير على ظروف كل قضية على حدة"⁽¹³⁶⁾.

(130) Paulina Starski, "Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force: normative volatility and legislative responsibility", *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 4, No. 1 (2017), p. 48.

(131) عُرضت هذه الآراء وحُلّت في: Lewis, Modirzadeh and Blum, *Quantum of Silence*, pp. 70-79.

(132) وفقاً لما أفاد به الممثل الدائم للنمسا لدى الأمم المتحدة، [/www.bmeia.gv.at/oev-new-york/news/statements-and-speeches/alle-statements/2020/01/sc-open-debatemaintenance-of-international-peace-and-security-upholding-the-un-charter](http://www.bmeia.gv.at/oev-new-york/news/statements-and-speeches/alle-statements/2020/01/sc-open-debatemaintenance-of-international-peace-and-security-upholding-the-un-charter).

نلاحظ مع القلق تزايد عدد حالات استخدام القوة المسلحة من جانب واحد، بناء على حجة الحق الطبيعي في الدفاع عن النفس عملاً بالمادة 51 من الميثاق. ولا يجوز تفسير هذه الحالات وعدم إعراب الدول الأعضاء الأخرى في الأمم المتحدة علناً عن آرائها القانونية بشأن كل حالة على أنهما يمثلان ممارسة جديدة للدول أو اعتقاداً جديداً بالإلزام قد يؤديان إلى تآكل المادة 2(4) من الميثاق، التي قررت لجنة القانون الدولي أنها قاعدة قطعية (قاعدة آمرة).

(133) www.ejiltalk.org/the-diversity-of-rules-on-the-use-of-force-implications-for-the-evolution-of-the-law.

ويشير أكائدي أيضاً إلى حالات يمكن فيها استخدام الممارسة اللاحقة بصورة مشروعة لتفسير الميثاق، مثلاً فيما يتعلق بالمسؤولية عن الحماية.

(134) Lewis, Modirzadeh and Blum, *Quantum of Silence*, p. 79.

(135) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثالثة والسبعون، الملحق رقم (A/73/10)، الصفحة 18.

(136) المرجع نفسه، الفقرة 80.

74- وفيما يتعلق بقبول الممارسة كقانون (الاعتقاد بالإلزام) - وهو عنصر أساسي في القانون الدولي العرفي المرتبط بالممارسات العامة، خلصت اللجنة إلى أن عدم حصول رد فعل على مر الزمن قد يكون دليلاً على الاعتقاد بالإلزام، شريطة أن تكون الدول في وضع يسمح لها بالرد وأن تقتضي الظروف رد فعل معيّنًا⁽¹³⁷⁾.

75- وتكشف ردود فعل الدول على موقف اللجنة عن غياب واضح لتوافق الآراء. وحذرت بعض الدول من أنها قد تُعرب عن رأيها سرّاً وليس علناً، وأن عدم وجود رد الفعل أو الصمت المتصورين قد يكونا نتيجة اعتبارات سياسية ودبلوماسية، وليس بالضرورة تعبيراً عن موافقة على الموقف القانوني الذي يستند إليه تصرف الدولة. ومن الجدير بالذكر أن فقهاء القانون أكدوا أنه عندما يكون اعتقاد الدول محكوماً بدافع المصلحة الذاتية أو الإكراه، فإنه قد يفتقر إلى "الصحة" وبالتالي يكون خالياً من أي أثر قانوني⁽¹³⁸⁾.

76- وتقتضي المادة 51 من الميثاق من الدول الأعضاء أن تقدم على الفور مذكرة إلى مجلس الأمن بشأن التدابير التي تزعم اتخاذها في إطار ممارسة حق الدفاع الفردي أو الجماعي عن النفس. وفي حالة الاعتداد في "مذكرة مقدمة بشأن المادة 51" إلى المجلس بتفسير واسع النطاق للغاية لحق الدفاع عن النفس، هل من شأن ما يبدو أنه صمت للمجلس أو أعضائه أو الدول الأخرى أن يصب في توسيع نطاق ما تتضمنه المعاهدة أو القانون الدولي العرفي من أسس بشأن اللجوء إلى القوة دفاعاً عن النفس؟

77- قد تكتسي قرارات مجلس الأمن ومناقشاته أهمية لتفسير الميثاق وتشكيل الاعتقاد بالإلزام أو التعبير عنه⁽¹³⁹⁾. وعلاوة على ذلك، من شأن بعض الممارسات المتعلقة بالمجلس أن تسهم، من خلال الآثار المتضاربة للإدانات الصادرة عنه وممارساته ذات الصلة واعتقاد الدول بالإلزام، بما في ذلك ما يُعرب عنه في مناقشات المجلس، أن تسهم في نشوء قاعدة عرفية من قواعد القانون الدولي العام أو بلورتها أو ترسيخها⁽¹⁴⁰⁾. وفي بعض الظروف، يمكن لصمت الدول أن يؤثر على تكوين بعض المذاهب وتحديدها وتعديلها وإنائها⁽¹⁴¹⁾. غير أن استيفاء هذه الشروط يبقى بعيد المنال في مذكرات المادة 51.

78- وتظل الطرائق الممكنة نظرياً لتعديل القانون الدولي غير مقبولة في المحمل فيما يتعلق بالادعاءات الواسعة النطاق للجوء إلى القوة دفاعاً عن النفس. وعلاوة على ذلك، ونظراً إلى أن الدول لا تُعلم بشكل متزامن ومنهجي بـ "مذكرات المادة 51"، فإن صمتها المزعوم لا يمكن اعتباره متعمداً أو واعياً، ناهيك عن اعتباره دليلاً على وجود اعتقاد حقيقي⁽¹⁴²⁾. وكما أوضح المستشار القانوني للبعثة الدائمة للمكسيك لدى الأمم المتحدة في نيويورك، يبقى انعدام الشفافية في إجراءات

(137) المرجع نفسه، الفقرة 120.

(138) Starski, "Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force", p. 21

(139) فعلى سبيل المثال، اعتبرت المحكمة الدولية ليوغوسلافيا السابقة، في قرارها المؤرخ 2 تشرين الأول/أكتوبر 1995 في قضية المدعي العام ضد تاديتش، أن قرارات مجلس الأمن "تكتسي أهمية كبيرة في تشكيل رأي فقهي". انظر أيضاً: www.law.umich.edu/facultyhome/drwcasebook/Documents/Documents/ILA%20Report%20on%20Formation%20of%20Customary%20International%20Law.pdf and Jessica S. Burniske, Naz K. Modirzadeh and Dustin A. Lewis, *Armed Non-State Actors and International Human Rights Law: An Analysis of the Practice of the U.N. Security Council and U.N. General Assembly* (Harvard Law School Program on International Law and Armed Conflict, June 2017)

(140) Lewis, Modirzadeh and Blum, *Quantum of Silence*, citing Olivier Corten, p. 47

(141) المرجع نفسه، الفقرة 80.

(142) Starski, "Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force", p. 21

مجلس الأمن العامل الذي يقف إلى حد بعيد وراء صمت العديد من الدول الأعضاء، الذي "لا يمكن بالتالي اعتباره موافقة على أي تفسيرات جديدة للمادة 51 من ميثاق الأمم المتحدة بشأن استخدام القوة ضد الإرهابيين في بلد ثالث ... فمعظم الدول الأعضاء في الأمم المتحدة ليس على بينة من الأمر"⁽¹⁴³⁾.

79- ومع ذلك، وعلى الرغم من الافتراض القوي بأن الصمت وحده لا يمثل قبولاً لموقف ما، فإن حالة الصمت السائدة في مواجهة الادعاءات غير المشروعة المرتبطة بالدفاع عن النفس، تظل إلى حد بعيد غير مرضية، وذلك لعدة أسباب:

- (أ) أولاً، يبدو أن صمت الكثيرين له أثر مؤسف في تضخيم أصوات القلة التي تسعى إلى توسيع نطاق أسباب اللجوء إلى القوة. ومن المؤكد أن تأثيرها غير المتناسب ينعكس في الفقه القانوني؛
- (ب) ثانياً، يفتح صمت الدول الباب أمام التفسير الواسع والتفسير الخاطئ وسوء الفهم، لا سيما من جانب الدولة التي بدأت الإجراء؛
- (ج) ثالثاً، تقع على الدول، بوصفها أعضاء في المجتمع الدولي، لا سيما في فترة تتسم بمحاولات لإثارة تقلبات معيارية، وإضعاف الشروط الصارمة المتعلقة بالدفاع عن النفس، مسؤولية ضمان الاستقرار القانوني من خلال الخروج عن صمتها⁽¹⁴⁴⁾؛
- (د) رابعاً، من المفروض أن خطورة المسائل المطروحة - التي تتعلق بقواعد أساسية للنظام القانوني الدولي المعاصر، قد يؤثر انتهاكها على جميع الدول - ينبغي أن ترغم الدول على أن تقول كلمتها.

80- فالصمت، وإن كان من خلال طرق ملتوية وغير مباشرة، يمكن أن يؤثر في نهاية المطاف على المعايير وتطورها. ويمكن أن يكون للصمت تبعات خطيرة في خضم التعقيدات القانونية، لا سيما عندما يكون ملتبساً. ويمثل الاتفاق الصريح مع تصرف أو الاختلاف المباشر معه إشارة تدل على موقف. لكن ما هي الإشارة التي تُنقل عندما لا يُقال شيء؟ فالسياسة من خلال الصمت والصمت بسبب السياسة قد تكون لهما انعكاسات قاتلة. والصمت معناه غض الطرف عن عمليات قتل غير مشروعة.

81- وبالطبع، لا يمكن للدول أن تقرر ما إذا كانت ستقول كلمتها أم لا إذا لم تدرك أن الرد مطلوب. وينبغي إطلاع جميع الدول - على نحو مباشر وموثوق ومنهجي - على المذكرات المقدمة إلى مجلس الأمن بشأن استخدام القوة وعمليات القتل المستهدف وردود المجلس والدول الأخرى (أو عدم وجودها). وينبغي إحياء وتنشيط المناقشات المتعددة الأطراف بشأن المسائل ذات الأهمية الدولية الخطيرة.

82- وحتى الآن، لم يحصل أن كانت الهجمات وعمليات القتل المستهدف المنقذة باستخدام الطائرات المسيّرة موضع نقاش ومراجعة دوليين مُحْكَمَيْن. فمجلس الأمن غائب عن الساحة والمجتمع الدولي يقف صامتاً في جزء كبير منه، عن طواعية أو مرغماً. وهذا أمر غير مقبول.

(143) www.justsecurity.org/63415/an-insiders-view-of-the-life-cycle-of-self-defense-reports-by-u-n-member-states/.

(144) Starski, "Silence within the process of normative change and evolution of the prohibition on the use of force", p. 125.

خامساً - خاتمة

83- عندما سُئل أحد متسلقي الجبال المشهورين عن سبب رغبته في تسلق جبل إيفرست، رد قائلاً: "لأنه موجود". وفي ظل تحول الرأي العام إلى معارضة تكبد الحسائر في أرواح الجنود جراء الأعمال العسكرية المنفذة في الخارج، تزايد بدرجة كبيرة استخدام الطائرات المسيّرة المسلحة. وبرزت الطائرات المسيّرة كسلاح ذائع الصيت وفعال وكفؤ في "العصر الثاني للطائرات المسيّرة"، وأضحى العديد من الدول يتحمس للانضمام إلى "نادي الحائزين لقدرات الطائرات المسيّرة"⁽¹⁴⁵⁾. لكن مجرد وجود الطائرات المسيّرة لا يبرر استخدامها العشوائي، مثلما يدل على ذلك إبرام الاتفاقيات المتعلقة بأسلحة الدمار الشامل والأسلحة الكيميائية وغيرها من الأسلحة ذات الأثر العشوائي.

84- وما يثير القلق بصفة خاصة هو عدم وجود نقاش عام بشأن الاعتبارات الأخلاقية والجوانب المتعلقة بالمشروعية والفعالية في استراتيجية "قطع الرأس"⁽¹⁴⁶⁾، التي تشكل جوهر عمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيّرة، وما إذا كان لها بالفعل الأثر المزعوم، وبشأن مقياس نجاحها من منظور الرؤية الطويلة الأجل للحماية المستدامة لحياة الإنسان والسلام العالمي. وفي المقابل، طُبِعَ مع الحرب باعتبارها الرفيق الشرعي والضروري للسلام، لا باعتبارها نقيض ذلك. وهذا يوجب علينا أن نفعل كل ما في وسعنا للمقاومة.

85- ومن أجل إعمال معالجة فعالة للتحديات العديدة التي يثيرها استخدام الطائرات المسيّرة المسلحة وعمليات القتل المستهدف، ينبغي للدول وهيئات صنع القرار الدولية وغيرها من الجهات الفاعلة المعنية أن تضطلع بما يلي:

- (أ) وضع معايير صارمة بشأن الشفافية والرقابة والمساءلة في استخدام الطائرات المسيّرة المسلحة والالتزام بتلك المعايير؛
- (ب) اتخاذ تدابير فعالة لمراقبة انتشار الطائرات المسيّرة من خلال نظم متعددة الأطراف لمراقبة تصدير الأسلحة ولضبط استخدامها و/أو في إطار المعاهدات الدولية؛
- (ج) مناقشة التحديات التي تثيرها عمليات القتل المستهدف المنفذة بالطائرات المسيّرة من منظور القانون الدولي؛
- (د) التنديد بأي استخدام للقوة لا يتفق مع ميثاق الأمم المتحدة، ورفض الأسس القانونية المزعومة لمثل هذا الاستخدام للقوة؛
- (هـ) التحقيق في جميع الادعاءات المتعلقة بحالات الوفاة غير المشروعة ذات الصلة باستخدام الطائرات المسيّرة، بما في ذلك من خلال الهيئات الدولية في الحالات التي لا تضطلع فيها الدول بذلك.

(145) انظر أيضاً: www.senat.fr/rap/r16-559/r16-5591.pdf.

(146) استراتيجية ترمي إلى تصفية قيادة جماعة مسلحة أو حكومة تعتبر معادية.

سادساً- التوصيات

- 86- تقدم المقررة الخاصة التوصيات التالية، إضافة إلى إعادة تأكيد توصيات سلفها⁽¹⁴⁷⁾.
- 87- فيما يتعلق بالإطار القانوني، ينبغي أن يستمر تطبيق القانون الدولي لحقوق الإنسان في النزاعات المسلحة بشكل متكامل مع القانون الدولي الإنساني. وينبغي أن تراعي تقييمات مشروعية الضربات وعمليات القتل هذين المتين القانونيين، وأن يُعتمد فيها على أسلوب تكاملي منهجي وتحليل سياقي/ظرفي.
- 88- وينبغي لمجلس الأمن أن يجتمع في جلسة رسمية لاستعراض ومناقشة جميع الادعاءات الواردة في إطار المادة 51 من الميثاق.
- 89- وينبغي للأمين العام أن يُنشىء لجان تحقيق دولية أو بعثات لتقصي الحقائق للتحري عن عمليات القتل المستهدف باستخدام الطائرات المسيّرة.
- 90- وينبغي للمفوضية السامية أن تقدم إلى مجلس حقوق الإنسان تقريراً سنوياً يتتبع الهجمات التي تشنها الطائرات المسيّرة والحسائر البشرية الناجمة عنها.
- 91- وينبغي للدول الأعضاء أن تضطلع بما يلي:
- (أ) إنشاء منتدى لمناقشة الادعاءات المتعلقة بالمادة 51 من أجل تبادل المعلومات عن تفعيل الحق في الدفاع عن النفس ونطاقه وحدوده⁽¹⁴⁸⁾؛
- (ب) إنشاء عملية شفافة متعددة الأطراف لوضع معايير محكمة بشأن استخدام الطائرات المسيّرة؛
- (ج) في حالة عدم إنشاء عملية من قبيل ما هو مذكور في (ب)، ينبغي للدول المتقاربة التفكير أن تشكّل فريقاً للخبراء يعنى بوضع المعايير اللازمة (في شكل منتدى محدد زمنياً)، بما يتيح للدول والأوساط الجامعية والمجتمع المدني تحديد وتعزيز القواعد القانونية وآليات المساءلة؛
- (د) دعوة الخبراء أو المؤسسات إلى أن يصنفوا بصورة علنية النزاعات المسلحة والحالات التي قد تكون أشعلت فتيل نزاع مسلح دولي أو غير دولي أو تلك التي تتطور بسرعة إلى نزاع من هذا القبيل؛
- (هـ) دعم المبادرات التي تحظر استخدام أعضاء مجلس الأمن حق النقض في الحالات التي يجب فيها استعراض الفئات الجماعية وادعاءات الدفاع عن النفس، وكذلك دعم الدعوة التلقائية إلى انعقاد الجمعية العامة كلما استُخدم حق النقض في المجلس فيما يتعلق بهذه المسائل⁽¹⁴⁹⁾؛
- (و) دعم استراتيجية الأمين العام لحماية المدنيين من خلال ربطها بولاية واضحة واعتماد توجيهات محددة بشأن استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق الحضرية؛
- (ز) اعتماد إعلان سياسي قوي بشأن تعزيز حماية المدنيين من الأضرار الإنسانية الناجمة عن استخدام الأسلحة المتفجرة في المناطق المأهولة بالسكان.

(147) Corr.1 و A/68/382

(148) A/AC.182/L.154

(149) S/PV.8699، صفحة 45. من شأن مناقشة من هذا القبيل أن تُجرى دون الإخلال بأي نتيجة ممكنة وبصرف النظر عن مضمون مشروع القرار الذي استُخدم حياله حق النقض.

- 92- وينبغي للدول التي تستخدم طائرات مسيرة مسلحة أن تكفل ما يلي:
- (أ) تقديم تبرير شامل عند الاعتداد بالمادة 51، بما في ذلك أدلة على هجوم جارٍ أو وشيك ومعلومات عن تناسب التدابير التي ستتخذ كرد؛
- (ب) إنشاء فريق مخصص معني بتقليص الخسائر في صفوف المدنيين والتحقيق فيها، مع تزويده بموارد مناسبة، من أجل فهم تأثير عمليات الطائرات المسيرة وتسجيل الخسائر في صفوف المدنيين بدقة؛
- (ج) التحقيق بصورة مُحكمة في مزاعم إحاق أضرار بالمدنيين، بما في ذلك بالاعتماد على مصادر خارجية، ونشر البيانات والاستنتاجات.
- 93- وينبغي للدول التي تساعد دولاً أخرى في برامج الطائرات المسيرة أن تضطلع بما يلي:
- (أ) إبلاغ البرلمان بأي ترتيبات للمساعدة؛
- (ب) إنشاء إطار رقابي مُحكم يكفل عدم التواطؤ في الأعمال غير المشروعة وخضوع موظفي الدولة للمساءلة الجنائية (الضمانات في حد ذاتها ليسب كافية)؛
- (ج) في الحالات التي تنطوي على استخدام للقوة في بلدان لا تكون الدولة المضيفة في نزاع معها، ينبغي أن يُسترشد في استخدام القوة بمبدأ التقييد بالقانون الدولي لحقوق الإنسان.
- 94- وينبغي للدول التي تصدّر تكنولوجيا الطائرات المسيرة المسلحة أن تكفل ما يلي:
- (أ) سن ضوابط أكثر صرامة إزاء نقل تكنولوجيا الطائرات المسيرة ذات الاستخدام العسكري والاستخدام المزدوج، وتطبيق معايير واضحة لمنع عمليات نقل التكنولوجيا بصورة غير مسؤولة؛
- (ب) إدراج مسألة حماية المدنيين والالتزام بالقانون الدولي الإنساني في التراخيص والاتفاقات التي تحكم مواصلة عمليات الدعم والبيع والتدريب المرتبطة بالطائرات المسيرة المسلحة؛
- (ج) اعتماد عملية مخصصة لرصد الاستخدام النهائي للطائرات المسيرة من أجل تحليل نتائج هجمات وتأثيرها على المدنيين.
- 95- وينبغي للبرلمانات أن تضطلع بما يلي:
- (أ) استعراض إجراءات التدقيق والرقابة البرلمانيين لتحديد الحالات الخاصة التي لا يمكن أن تناقش فيها مسألة استخدام القوة مناقشة علنية، والحد منها؛
- (ب) مناقشة السياسات العامة المتعلقة باستخدام القوة، بما في ذلك لأغراض القتل المستهدف، لا سيما في الحالات التي لا تُستصدر فيها موافقة البرلمان.
- 96- وعلى الجماعات المسلحة التي تستخدم طائرات مسيرة مسلحة أن تلتزم بالقانون الدولي لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك فيما يتعلق بحظر عمليات القتل التعسفي من منظور القانون الدولي، والتحقيق في جميع مزاعم الانتهاكات، وإصدار تقارير منتظمة لتتبع هجمات الطائرات المسيرة والخسائر الناجمة عنها.

Annex

I. The targeted killing of General Soleimani

1. This case study examines the targeted killing by US armed drone of Iran's General Qassem Soleimani in Iraq. It is based on legal and policy analyses of the facts as they are known to the Special Rapporteur.

The case in question

2. On 3 January 2020, a targeted drone strike in the vicinity of Baghdad International Airport killed Iranian General Qassem Soleimani, commander of the Quds Force unit of Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps. Abu Mahdi al-Mohandes, deputy commander of Iraq's Popular Mobilization Forces (PMFs), four other members of the PMF (Muhammed Reza al-Jaberi, Hassan Abdu al-Hadi, Muhammad al-Shaybani, Haider Ali) and four members of Iran's Islamic Revolutionary Guard Corps (Hossein Pourjafari, Shahroud Mozafarinia, Hadi Taremi, Vahid Zamanian) were reportedly killed in the strike. It is unclear whether civilians were harmed or killed in the attack.¹

3. Arriving from Damascus reportedly on an official visit upon the invitation of the then Prime Minister of Iraq, General Soleimani landed at Bagdad airport around 1:00 am where he was met by Abu Mahdi al-Mohandes. Moments after leaving the airport, his convoy was hit by a drone strike, killing at least ten persons. Notice of the strike was only made public some hours later at 4:00 am. In the meantime, the airport went into lockdown with all flights suspended.²

4. Some hours after the strike, the US Department of Defense (DoD) claimed that the US military³ had taken this "decisive" action against General Soleimani at the direction of US President Trump.⁴

5. On the same night that Soleimani was killed, the US military in Yemen allegedly targeted the commander of the Yemen division of Iran's elite Quds Force, Abdul Reza Shahlai. The attempt failed, but killed instead Mohammad Mirza, a Quds Force operative.⁵

6. Five days later, on January 8, Iran launched numerous pin-point precision⁶ ballistic strikes, against two Coalition force bases in Iraq, including the Ain al-Assad airbase from which the US drone strike against General Soleimani was launched. The strikes injured over 100 US servicemen, including 34 troops with traumatic brain injury.⁷

¹ <https://airwars.org/civilian-casualties/?country=iraq,syria&belligerent=coalition>. The Special Rapporteur is unaware of any statement by the US administration identifying who else was killed and their role, if any, in ongoing or imminent attacks on the US.

² For a timeline of the event, see this video by Al Arabiya: <https://www.youtube.com/watch?v=7-egpOeaJU4>.

³ Reporting suggests the involvement of the US Central Intelligence Agency as well. <https://www.nbcnews.com/news/mideast/airport-informants-overhead-drones-how-u-s-killed-soleimani-n1113726>.

⁴ <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049534/statement-by-the-department-of-defense/>. The DoD claimed that this was a "defensive" action, that General Soleimani was "actively developing plans to attack American diplomats and service members in Iraq and throughout the region" and the "strike was aimed at deterring future attack plans."

⁵ See <https://theintercept.com/2020/01/10/us-strike-abdul-reza-shahlai-yemen/>; <https://www.washingtonpost.com/world/national-security/on-the-day-us-forces-killed-soleimani-they-launched-another-secret-operation-targeting-a-senior-iranian-official-in-yemen>.

⁶ <https://ukdefencejournal.org.uk/soleimani-helped-turn-iran-into-one-of-the-most-effective-proponents-of-remote-warfare-his-impact-lives-on/>.

⁷ <https://www.reuters.com/article/us-usa-pentagon-tbi-exclusive/exclusive-more-than-100-u-s-troops-diagnosed-with-brain-injuries-from-iran-attack-officials-idUSKBN2041ZK>.

7. Seventy-two hours after their attacks, the Iranian authorities also confirmed that an Iranian missile had struck down “by mistake” Ukraine International Airlines Flight 752 en route from Tehran to Kiev shortly after take-off. All 176 passengers and crew were killed, including 82 Iranians, 55 Canadian citizens and 30 Canadian permanent residents, 11 Ukrainians, 10 Swedes, 4 Afghans, and 3 British nationals.⁸ The authorities insisted that the strike was a “mistake” of missile operators who had confused the civilian aircraft for a US missile or a plane. A safety investigation, led by Iran, was initiated shortly after the strike, supported by accredited representatives and experts from the affected countries. The investigation has, however, experienced delays due to the Covid19 pandemic⁹.

8. In the months before the events of January 2020, Iran, what the US deemed “Iran-supported militias”, and the US had engaged in a series of attacks and counter-attacks. US “interests in the Middle East region”¹⁰ were allegedly targeted, to which the US had responded.¹¹ In addition, on 27 December, a rocket attack reportedly by Kata’ib Hezbollah, occurred in Kirkuck. On 29 December, a US strike against five facilities in Iraq and the Syrian Arab Republic controlled by Kata’ib Hezbollah killed allegedly 24 people and wounded 50.¹² Despite these incidents, it appeared both Iran and the US wished to avoid a “full-out conventional war.”¹³

9. These late 2019 attacks took place against a backdrop of very large popular demonstrations against the high levels of unemployment and corruption in Iraq, beginning in November and directed to the Government. The protests were met with lethal force by Iraq’s security forces and armed non-State groups, resulting in hundreds of deaths, thousands wounded and multiple disappearances of activists.¹⁴

II. The international legal framework applicable to a drone targeted killing

10. To be lawful, a targeted killing, including by way of a drone strike, must be legal under all applicable legal regimes. The relevant regimes are the *jus ad bellum*, the *jus in bello* and international human rights law:

(a) *Jus ad bellum* is laid out in the UN-Charter and encompasses the right to use force. However, as a general rule, Art. 2.4 UN Charter forbids the use of force (or the threat to use force) between UN members with the exception, laid out under Art. 51, that gives States an inherent right to self-defense against an armed attack, as derived from customary international law. Over the last few decades, some States and commentators have attempted to expand the notion of imminent attack by suggesting that imminence is no longer defined temporally.¹⁵

(b) The second legal regime applicable in the case of a targeted killing, including by drone, is *jus in bello* or international humanitarian law. The legality of a war (the question of *jus ad bellum*) is not the focus of *jus in bello*, which is concerned instead with the protection of persons from the implications of warfare. The applicability of international

⁸ <https://www.cbc.ca/news/world/iran-ukraine-air-crash-canadians-tehran-1.5418610>; Canadian passengers were named here: <https://www.theglobeandmail.com/canada/article-students-doctors-children-ukrainian-airliner-crash-victims-had/>. Some passengers were dual nationals.

⁹ The strike against Flight 752 is the object of another inquiry by the Special Rapporteur. It is not completed at the time of publishing this report.

¹⁰ <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/01/united-states-article-51-letter-soleimani.pdf>.

¹¹ <https://www.nytimes.com/2019/06/23/us/politics/trump-iran-cyber-shadow-war.html>;

¹² The NYT quoting an Hezbollah spokesperson: <https://www.nytimes.com/2019/12/29/world/middleeast/us-airstrikes-iran-iraq-syria.html>.

¹³ See, e.g., <https://www.nytimes.com/2019/06/23/us/politics/trump-iran-cyber-shadow-war.html>.

¹⁴ See communications from Special Rapporteurs to the Government of Iraq: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25020>.

¹⁵ See, e.g., David Bethlehem, Principles Relevant to the Scope of a State’s Right of Self-Defense against an Imminent or Actual Armed Attack by NonState Actors, 2012, <https://www.un.org/law/counsel/Bethlehem%20-%20Self-Defense%20Article.pdf>.

humanitarian law is thus based on the existence of an international or non-international armed conflict. To be lawful under humanitarian law, targeted killings must be limited to combatants and guided by military necessity and proportionality, which requires avoidance of excessive civilian harm.

(c) The third legal regime applicable to targeted killings by drones is international human rights law. Under Art. 6 ICCPR, States are prohibited from arbitrary deprivations of life. The prohibition is a *jus cogens* norm, recognized under customary international law,¹⁶ and its respect is applicable extra-territorially (GC36, para. 63). As is well recognized, international human rights law continues to apply in armed conflict situations.

11. For the drone strike and targeted killing of General Soleimani and his companions to be lawful under international law, it must satisfy the legal requirements under all the applicable international legal regimes. Some drone strikes, but not all, raise difficulties as to their legal assessment, given that IHL and IHRL can sometimes provide diverging answers to the crucial question of when it is legally permissible to kill another person. The strike against General Soleimani is one such situation, raising genuine uncertainty as to how to interpret its lawfulness.

III. Context and Implications: An international armed conflict?

12. General Soleimani, his companions in the Islamic Revolutionary Guard Corps, and those of Iraq's PMF¹⁷ all had a military status, according to the information publicly available. Had the strike occurred within the setting of an armed conflict, under international humanitarian law they could have constituted legitimate military targets as combatants. IHL does not prohibit the killing of belligerents, but it does prohibit killings of civilians and persons hors de combat, as well as indiscriminate attacks and those resulting in an excessive loss of civilians.¹⁸ Whether and how this legal regime applies to all those killed, i.e. not only to General Soleimani¹⁹ but also to all his Iraqi and Iranian companions²⁰, is thus crucial to the determination of the lawfulness of the strike.

13. International humanitarian law (IHL) applies solely during international armed conflicts (IAC) and non-international armed conflicts (NIAC). Both will be examined in turn.

¹⁶ A/HRC/35/23, para. 26.

¹⁷ PMF is technically an ally of the US in the fight against ISIL, but it is also an entity allegedly responsible for some of the attacks against the US in Iraq. In December 2019, the US apparently called on the Government of Iraq to take actions to control this militia, now part of State forces. But the PMF is not mentioned in US explanations for the strike against General Soleimani. It is not clear how to categorize them and the implications of their presence in the car.

¹⁸ According to the ICRC, the "law relating to the conduct of hostilities is primarily a law of prohibition: it does not authorize, but prohibits certain things." In other words, when "we say that IHL 'permits' certain conduct, we mean only that IHL does not prohibit that conduct. We do not mean that IHL authorizes or justifies that conduct, or provides a legal right to engage in that conduct that might override other legal constraints." <https://www.justsecurity.org/34815/human-rights-armed-conflict-part-ii/>.

¹⁹ General Soleimani had been appointed head of Iran's Quds Force in March 1998 and is credited to have transformed it into an elite force with operations said to extend across Afghanistan, Iraq, Lebanon, the Syrian Arab Republic and Yemen. The Quds Force is said to have worked closely with the Popular Mobilization Forces of Iraq in the fight against ISIL and allegedly provided close support to the Government and forces of the Syrian Arab Republic throughout the past years' conflict. For many human rights activists from Iran, Iraq and the Syrian Arab Republic General Soleimani was deemed responsible for organising, supporting, inciting official and non-official forces involved in human rights violations.

²⁰ Mr. al-Mohandes was a commander of the Popular Mobilization Force, and four others killed were members of that force. The PMF is the State umbrella of Iraqi militias. Thus, the US military strike killed members of Iraqi state forces as well. The implications of these killings are addressed in Section V below.

Non-International Armed Conflict?

14. The strike against General Soleimani was clearly a strike against the armed forces of another State, thus discarding the possibility that this was a non-international armed conflict, which is defined by internal armed hostilities. The Special Rapporteur emphasizes this point solely because of the unusual step taken by the US to label the IRGC a “terrorist organization”. This opens the possibility of the US presenting these killings as being a part of its NIAC against Al Qaeda and its affiliates (an anomalous assertion given Iran’s leading contribution to fight against ISIL).²¹ While the ramifications of this US designation are unclear, one cannot eliminate the reality that any action taken by a State against General Soleimani is an action against a State official. The lawfulness of that action must be determined within that context.

An International Armed Conflict?

15. Did the strike either initiate an IAC between the US and Iran or take place as part of an ongoing IAC? The determination and classification of armed conflicts “depend on verifiable facts in accordance with objective criteria.”²² However, that determination of the matter is not without ambiguity or debate. One prominent doctrine as to what triggers an IAC is the so-called “first shot” doctrine, according to which humanitarian law ought to apply from the first moment of use of force by one State against another state: literally, just a single shot by one state against another. The 2016 and 2017 ICRC commentaries on the Geneva Conventions are clear that an international armed conflict arises when one State makes recourse to the use of force against another, regardless of their reasons for doing so or the intensity of the confrontation.²³ In this perspective, it is not necessary for the conflict to extend over time or to provoke a certain number of victims.²⁴

16. However, others express a different view. For instance, the ILA Committee on The Use of Force draws distinction between an armed attack (invoking the rights under Art. 51 of the UN Charter) and an international armed conflict. In its view “an armed attack that is not part of intense armed fighting is not part of an armed conflict.”²⁵ The Venice Commission also supports the application of an intensity threshold, arguing that an armed conflict “refers to protracted armed violence between States”.²⁶ More typically, however, commentators and States suggest that it takes at least a minimum, albeit undefined, threshold, beyond an isolated strike, to constitute an IAC.²⁷

17. The Special Rapporteur believes that the determination of the existence of an international armed conflict, given its grave implications for the societies involved, should

²¹ Statement from the President on the Designation of the Islamic Revolutionary Guard Corps as a Foreign Terrorist Organization, Issued on April 8, 2019.

²² Sylvain Vite, Typology of Armed Conflicts, International Review of the Red Cross, Volume 91 Number 873 March 2009, <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf>.

²³ Convention (I), 2016 Commentary, Article 2, at 218. The Special Rapporteur reads the decision as suggesting that both IAC and NIAC requires intensity. The Chamber states so when interpreting the circumstances at hand: “These hostilities exceed the intensity requirements applicable to both international and internal armed conflicts.” PROSECUTOR v. DUSKO TADIC, Oct. 2, 1995, at 70.

²⁴ Pictet suggested the threshold be a single wounded person from the intervention of armed forces. Pictet, Commentary to Common Art. 2 Geneva Conventions (1952), p. 32.

²⁵ INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, THE HAGUE CONFERENCE (2010), USE OF FORCE, at 8 http://www.rulac.org/assets/downloads/ILA_report_armed_conflict_2010.pdf.

²⁶ Venice Commission, 66th Plenary Session (Venice, 17-18 March 2006), at 78.

²⁷ UK Declaration upon signature of the I Protocol of 1977 to the Geneva Conventions (IAC does not include acts of terrorism, “whether concerted or in isolation”); Italy’s domestic definition of armed conflict, Art. 165, Codice Militare di Guerra, versione emendata L. 27 febbraio 2002, n. 15: “uso militarmente organizzato e prolungato delle armi” (an organized and prolonged uses of weaponry); see generally Marko Milanovic and Vidan Hadzi-Vidanovic, “A Taxonomy of Armed Conflict”, in Christian Henderson and Nigel White (eds), Research Handbook on International Conflict and Security Law, 2013, pp.256–313, pre-print draft: <http://ssrn.com/abstract=1988915>.

not rely exclusively on the laws of war, but also consider and integrate analyses and case law in relation to human rights conventions and their derogations.²⁸

18. When applied to the targeted killing by drone of General Soleimani, the “first shot” theory presents a number of challenges:

19. Firstly, in the months preceding the strike, there were a number of incidents that each on their own may have qualified as “first strikes”. In other words, the January 3, 2020 strike may have taken place as part of an ongoing IAC. Alternatively, it itself may have triggered an IAC. There might have been dozens of IACs between Iran and the US, triggered over a six month period, or there may have been none, or, alternatively, a single on-going IAC that began either in June or in December 2019.

20. On 17 December 2019, the Geneva Academy determined that in June 2019 the US and Iran were engaged in an IAC of low intensity by virtue of Iran’s shooting down of a US military drone and the alleged counter cyber-attack by the US.²⁹ For this determination, the Academy relied on the “first strike” theory, noting that “IHL is indisputably applicable in an IAC regardless of the level of violence which might occur in the use of force between the parties to the conflict.”³⁰ They found in particular that Iran’s action of shooting down an unarmed military drone, assumed by the US to be an accident, was enough to trigger the application of IHL. Published less than 3 weeks before the Soleimani strike, this analysis concludes that given the absence of further hostilities after June 2019, it was reasonable to conclude at the time of publication that this IAC was over.³¹ The Geneva Academy did not review the aforementioned incidents of the end of December 2019 to consider whether they, together or singularly, could have triggered an IAC.

21. However, in the aftermath of the Soleimani strike, some legal researchers observed that the killings of 3 January 2020 did not start an IAC between Iran and the United States, as an IAC had begun much earlier with the attacks by Iran and its “proxies”³² on US forces in Iraq in November and December 2019.³³ Their analysis concludes that the strike against Soleimani -- referred to as an “enemy combatant” -- was thus part of an on-going IAC and, as such, his killing was legitimate with the loss of nine other lives “considered proportionate collateral damage of a precision drone strike to eliminate the mastermind behind the ongoing series of attacks against the United States.” Their analysis does not factor in the implications of fact that the strike and those before it took place on the territory of a third State – that of Iraq.

22. To the best of the Special Rapporteur’s knowledge, no other expert/s have publicly reviewed the relevant “incidents” of June 2019 onwards for the purpose of determining objectively and factually whether or not they amounted to an IAC; a telling fact on its own.

23. Secondly, the majority of scholars who have analysed the various incidents in 2019 or the drone strike against Soleimani have stopped short of concluding that these events triggered an IAC.³⁴ A range of scholarly sources and media outlets referred to the state of

²⁸ See e.g. European Court of Human Rights, *Denmark, Norway, Sweden and the Netherlands v. Greece*.

²⁹ Another source is M. Schmitt, “Top Expert Backgrounder: Aborted U.S. Strike, Cyber Operation Against Iran and International Law”, 24 June 2019, <https://www.justsecurity.org/64669/top-expertbackgrounder-on-aborted-u-s-strike-and-cyber-operation-against-iran-and-international-law/>.

³⁰ Citing J. Grignon, “The Beginning of Application of International Humanitarian Law, International Review of the Red Cross”, 2014, 152.

³¹ <https://www.geneva-academy.ch/joomlatools-files/docman-files/The%20United%20States%20Of%20America%20And%20Islamic%20Republic%20Of%20Iran%20An%20International%20Armed%20Conflict%20Of%20Low%20Intensity.pdf>.

³² The US itself has not supplied evidence to determine whether Iran had “overall control” over KH or other groups sufficient to attribute KH actions to Iran. See ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Judgment (Appeals Chamber), 15 July 1999, para. 137.

³³ <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/01/the-u-s-killing-of-iranian-general-qasem-soleimani-of-wrong-trees-and-red-herrings-and-why-the-killing-may-be-lawful-after-all/>.

³⁴ E.g. Deutscher Bundestag, Wissenschaftlicher Dienst, *Völkerrechtliche Aspekte des Konflikts zwischen Iran und den USA*, <https://www.bundestag.de/resource/blob/677272/ba6f4e61c1f5b534f3a2ef59db1e721e/WD-2-001-20-pdf-data.pdf>; Anderson, Jan. 1, 2020, <https://www.lawfareblog.com/law-and-consequences-recent-airstrikes-iraq>; but see Marko Milanovic, January 8, 2020, <https://www.ejiltalk.org/iran-unlawfully-retaliates-against-the-united-states-violating-iraqi-sovereignty-in-the-process/>.

US-Iran relations in the months and indeed over the years preceding the strike as amounting to “shadow wars”, a concept widely used in the aftermath of 9/11 to denote covert hybrid military and intelligence operations waged in countries against which the US and, in this case, Iran have no official or acknowledged armed conflicts. However, “shadow war” has no legal meaning under IHL. As the Congressional Research Service warned in a report prepared for members of the Congress and Committees on January 6, 2020, “The U.S.-Iran tensions have the potential to escalate into all-out conflict in the wake of Soleimani’s killing”³⁵. The report refers to “heightened tensions” in the six months preceding the strike against General Soleimani, including the December 2019 incidents with the strike itself described as an “escalation.” The report stops short of deeming these to be or to have triggered an IAC. Other analyses of the December 2019 incidents and the January 2020 targeted killings conclude along similar lines.³⁶

24. Third, in the months preceding the strike, neither the US nor Iran spoke of their being in armed conflict with the other, preferring instead to speak of, or warn against, escalation. Following the Soleimani strike, the US administration officially declared that the “United States is not currently engaged in any use of force against Iran,” and that following the strike and Iran’s response, “there have been no further uses of force between Iran and the United States”.³⁷ Iran’s foreign minister declared the strike an “act of terrorism,” and Iran promised revenge.³⁸ But no action or statement has been made suggesting that either State considered themselves to be at war, either before or after the strike against General Soleimani.

25. It is well established that a formal declaration of war is not necessary for an IAC to be in effect. It is equally established that an IAC may be triggered notwithstanding the positions to the contrary of the parties to the conflict.³⁹ Nevertheless, it is reasonable to expect, at the very least, some debates of the issue in the countries concerned and/or internationally. It is somewhat unreasonable to argue retroactively that an IAC between Iran and the United States had been waged for several days, weeks or months prior to the killing in question.

26. One would have also expected inter-governmental bodies and other UN Member States to warn against an IAC or the risks of an IAC, or to have been informed that incidents had reached the level of an IAC. There are indications that a number of governments and the Secretary-General were alarmed at the deterioration of the US-Iran relations, and by the risks of escalation, ever since the US decision to withdraw from the Joint Comprehensive Plan of Action. But to the Special Rapporteur’s knowledge there was no mention that an IAC had occurred or was underway.

27. This all means that to suggest that the targeted killing of General Soleimani took place in the context of a pre-existing IAC, amounts to suggesting a breakdown of the national and international institutions whose responsibility it is to scrutinize inter-governmental military relations and activities and ensure peace and security. This may well be the case. The Soleimani strike may raise not only complex legal and empirical questions regarding its lawfulness and the classification of conflicts, but also profound policy and political concerns about the functioning of a variety of bodies dedicated to democratic governance, peace and security.

³⁵ <https://fas.org/sgp/crs/mideast/R45795.pdf> p. 2.

³⁶ See e.g. <https://www.lawfareblog.com/law-and-consequences-recent-airstrikes-iraq>. Similarly, the German scientific services of the Parliament concluded that the events between Iran and US prior to the drone strike did not amount to an armed attack: <https://www.bundestag.de/resource/blob/677272/ba6f4e61c1f5b534f3a2ef59db1e721e/WD-2-001-20-pdf-data.pdf>.

³⁷ US official position: https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2020/02/SAP_SJ-RES-68.pdf.

³⁸ <https://www.nytimes.com/2020/01/03/world/middleeast/iranian-general-qassem-soleimani-killed.html?referringSource=articleShare>.

³⁹ Article 2(1) common to the 1949 Geneva Conventions.

28. Fourthly, if the strike against General Soleimani was itself a “first strike” triggering an IAC - against whom was that international armed conflict initiated: Iran? Iraq? Both? Applying a “first strike” theory would mean that the car carrying General Soleimani and his companions would be considered a conflict zone, but that everywhere else in the immediate surrounds of the convoy – as far as the Iraqi government and people were aware – was a non-conflict zone. It is understood that IHL may be applied to an act rather than spatially. Nevertheless, when the “first strike” theory is operationalized, its result may be the existence of an IAC limited to the vehicle in which General Soleimani was travelling and inevitably the asphalt within its immediate proximity. But as limited as these are spatially, they nevertheless are located on Iraq’s sovereign territory.

29. Fifthly, the Special Rapporteur notes that there may be valid reasons to assert that the US strike against General Soleimani did trigger an IAC and thus should be bound by IHL.

30. The strike was against a high-level State official, making it qualitatively different from the other drone strikes analysed by Special Rapporteurs, which were launched against non-State actors. This is the primary reason the Soleimani strike is considered a watershed change in the conduct of extraterritorially targeted strikes and killings. It is hard to imagine that a similar strike against a Western military leader would not be considered as an act of war, potentially leading to intense action, political, military and otherwise, against the State launching the strike. Indeed, this seems precisely the type of strike that the “first shot” doctrine is designed to capture if one is to follow the doctrine. However, the reactions amongst governments in the aftermath of the strike provide evidence of the fear of a full-blown conflict between the two countries, and possibly further beyond.

31. The determination that the strike prompted an IAC would imply that the parties are bound by their obligations under the Geneva Convention. According to the Geneva Academy, the conclusion that the shooting down of a military drone triggers an IAC is “the only way to fulfil the goals of IHL ... Even if the armed forces of one state attack one military target in the territory of another state, it is crucial to apply this principle in order to protect civilians in that territory⁴⁰.” Under this approach, the strike against Soleimani, in continuing or triggering an IAC, imposed obligations upon the striking State to protect civilians, among other requirements. It is unclear whether the US intended to abide by IHL when striking General Soleimani, although one hopes that they sought to do so. Indeed, humanitarian law principles of distinction and proportionality are reflected in the 2016 Report on the legal and policy frameworks guiding the United States’ use of military force and the 2019 Presidential Policy Guidance.⁴¹ In contrast however, the US has continuously insisted that its human rights obligations do not apply extraterritorially, thereby potentially leaving a black hole with no legal standards, should IHL not apply.⁴²

32. Yet, while it may be principled and somehow pragmatic, in order to protect Iraqi civilians, to conclude that the Soleimani strike constituted an IAC, it presents several limitations.

33. The identity of States involved in specific incidents, their relations, and the domestic legal frameworks within which they operate, ought to be considered when conducting a technical assessment of the determination of an international or non-international armed conflict, but these factors cannot solely be determining⁴³. Such an approach in particular ignores the complementary of IHL and IHRL in armed conflict situations, confirmed by

⁴⁰ Geneva Academy, December 2019, p.5.

⁴¹ U.S. Report on the legal and policy frameworks guiding the United States’ use of military force and related national security operations, p. 25.

⁴² <https://www.justsecurity.org/68030/targeted-killing-of-general-soleimani-why-the-laws-of-war-should-apply-and-why-it-matters/> Eliav Lieblich argues state practice regarding extra-territorial application of human rights would lead to the possible outcome, that neither IHL nor IHRL would apply.

⁴³ <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/irrc-873-vite.pdf>.

international jurisprudence⁴⁴ and the text of human rights treaties, including derogations⁴⁵. Further, by rejecting its human rights obligations extraterritorially, the US is an outlier, particularly as it relates to the obligation to abide by *jus cogen* norms, such as the prohibition against arbitrary killings.

34. A far more straightforward and, in the Special Rapporteur's view, reasonable and logical way of protecting potential targets as well as civilians in situations where the nature of the armed conflict is difficult to ascertain, would be to apply human rights law to their protections.

35. Such a position should certainly apply to extraterritorial targeted strikes in non-belligerent States: these strikes occur outside the territories of the States engaged in hostilities and thus cannot be considered part of an armed conflict subject to IHL. Arguing otherwise will potentially subject non-belligerent civilians and civilian objects to "proportional" harm simply because "an individual sought by another State is in their midst"⁴⁶. For this reason, the ICRC has argued, at least in the context of NIACs, that targeted strikes in non-belligerent States against personnel purportedly engaged in a conflict should be governed by IHRL, not IHL.⁴⁷ Just as the ICRC finds these non-belligerent circumstances determinative for targeted strikes in a NIAC, should they not be found determinative in an attack against a State official on the territory of a third State as well?⁴⁸

36. Finally, even if, for the sake of arguments, one was to conclude that this one strike against General Soleimani triggered an IAC, and that it must be assessed against IHL, one may interrogate whether IHL standards are the best "fit," for lack of a better word, to assess the act and the situation – a single strike, one or two cars targeted, 10 individuals killed, in a non-belligerent country, surrounded by people unaware of and unprepared for an international armed conflict. This is far from the battlefields that IHL was designed to regulate or the urban warfare which the international community is increasingly confronting.⁴⁹

37. As highlighted in her thematic report, the Special Rapporteur would recommend that other sources of law, besides IHL, be considered, in the first place IHRL, and that a systemic integration and purposive interpretation ought to be adopted. Such a method, in her view, will end up playing down the combatant status of the target(s), focusing instead on issues in relation to military necessity, proportionality and humanity.⁵⁰

38. By failing to consider systemic integration and purposive interpretation along with the specificities of the context, the application of a "first shot" theory to the targeted killing of a State actor translates into the real possibility that ALL soldiers, anywhere in the world, could constitute a legitimate target. This approach may well trigger "ultra-short international armed conflicts: but it would also "effectively evaporate the distinction between war and peace".⁵¹

39. A first strike approach by a drone strike against a State actor in a third, non-belligerent, State, raises more questions than it solves. In the context of the strike against General Soleimani, it is the opinion of the Special Rapporteur that international human rights law remains the applicable framework. The US and Iran had not been and have not been considered to be involved in an IAC before or after the strike and the strike occurred in a civilian setting in an area outside of active hostilities and in a non-belligerent State.

⁴⁴ See for instance ICJ, *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, Advisory Opinion of 8 July 1996.

⁴⁵ Marco Milanovic, "Norm Conflicts, International Humanitarian Law and Human Rights Law », *Journal of Conflict & Security Law*, 2009.

⁴⁶ ICRC's 2011 Challenges of Modern Warfare, at 21–22.

⁴⁷ ICRC 2011 Challenges of Modern Warfare at 21–22.

⁴⁸ See also *Public Committee Against Torture v. Government*, 2006, para 4, applying IHRL principles to targeted strikes in a non-battlefield environment.

⁴⁹ <https://www.icrc.org/en/document/explosive-weapons-cities-civilian-devastation-and-suffering-must-stop>.

⁵⁰ Supreme Court of Israel, *Public Committee against Torture in Israel v. Government of Israel*, 2006.

⁵¹ <https://opiniojuris.org/2020/01/20/soleimani-and-targeted-killings-of-enemy-combatants-part-i-revisiting-the-first-shot-theory/>.

IV. The Lawfulness of the Strike under International Human Rights Law

40. The Human Rights Committee (HRC) in its General Comment No. 36 (GC36), clarifies that “[T]he guarantees against arbitrary deprivation of life contained in article 6 continue to apply in all circumstances, including in situations of armed conflict and other public emergencies.⁵² The right to life must be protected and no arbitrary deprivations of life is allowed.

41. The right to life must also be respected extraterritorially. The International Court of Justice,⁵³ the Human Rights Committee⁵⁴, the Inter-American Commission on Human Rights⁵⁵ and the European Court of Human Rights⁵⁶ have all confirmed that human rights treaty obligations apply in principle to the conduct of a State outside its territory.

42. With regard to the right to life, the HRC has emphasised the functional dimension of extraterritorial human rights obligations and jurisdiction⁵⁷, one that derives from a State’s (uniquely located) capacities to respect or protect human rights, including the right to life, of people over which they have some degree of control: a State “has an obligation to respect and to ensure the rights under article 6 of all persons who are within its territory and all persons subject to its jurisdiction, that is, all persons over whose enjoyment of the right to life it exercises power or effective control”.⁵⁸ This is a position that the Special Rapporteur endorses and has applied in her thematic reports.⁵⁹

43. Using a drone to target an individual anywhere he or she may be, including at home, is “indeed the ultimate exercise of physical power and control over the individual who was shot and killed.”⁶⁰ To argue otherwise is an anachronism when the physical presence of a State official was necessary to assert control. A targeted drone killing requires monitoring, tracking, surveillance and a specific decision to kill a particular person – all exercises of power over that person.⁶¹ As the reach of a State’s power expands, so too do its responsibilities.

44. States parties engaged in acts of aggression as defined in international law, resulting in deprivation of life, violate ipso facto article 6 of the Covenant⁶² while States parties that fail to take all reasonable measures to settle their international disputes by peaceful means might fall short of complying with their positive obligation to ensure the right to life.⁶³

45. The Special Rapporteur recognizes that context and situation matter in determining whether a State killing is arbitrary. Reacting to threats is not an exact science, and governments understandably should want to err on the side of caution, proportionality and protection. Indeed, Article 6, ICCPR, “imposes a positive obligation on the State to protect life, including by taking effective preventive measures against a real and immediate risk to life from a terrorist attack.”⁶⁴ The “existence and nature of a public emergency which

⁵² Human Rights Committee, General Comment No. 36, para. 67. See also *Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons*, 1996, ICJ Rep, para 25; *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Territory* 2004, ICJ Rep136 para. 106; see also UNSC Resolution 2249 (2015).

⁵³ *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory*, para. 109.

⁵⁴ General comment No. 31 (2004).

⁵⁵ *Coard and others v. United States*, 1999, para. 37.

⁵⁶ For instance, *Al-Skeini and others v. the United Kingdom*, application No. 55721/07.

⁵⁷ M. Milanovic, “The Murder of Jamal Khashoggi” at 36, 2019 https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3360647Milanovic.

⁵⁸ Human Rights Committee, General Comment No. 36, para. 63.

⁵⁹ A/HRC41/36; A/HRC/38/44; A/74/318.

⁶⁰ *Al Saadoon v Secretary of State for Defense*, [2015], para 117.

⁶¹ Nils Meltzer, *Targeted Killing in International Law* (Oxford, United Kingdom, Oxford University Press, 2008).

⁶² Human Rights Committee, General Comment No. 36, para 64.

⁶³ Human Rights Committee, General Comment No. 36, para 70.

⁶⁴ House of Lords, House of Commons, Joint Committee on Human Rights, *The Government’s Policy on the Use of Drones for Targeted Killing*, Second Report of Session 2015–16, at 8. <https://publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf>.

threatens the life of the nation may ... be relevant to a determination of whether a particular act or omission leading to deprivation of life is arbitrary and to a determination of the scope of the positive measures that States parties must undertake.”⁶⁵

46. A situation such as the killing of General Soleimani demands contextual and situational analysis, the reference to other sources of law and purposive interpretation. The European Court for Human Rights (ECtHR) has introduced flexibility in its assessment of necessity and proportionality on the basis of the context. It recognizes that the standard of absolute necessity may be simply impossible “where the authorities had to act under tremendous time pressure and where their control of the situation was minimal ... The Court is acutely conscious of the difficulties faced by States in protecting their populations from terrorist violence, and recognises the complexity of this problem.”⁶⁶

47. For instance, in *Finogenov v. Russia* (2011),⁶⁷ the ECtHR ruled that there had been no violation of the right to life when the Russian state used gas to resolve a hostage crisis in a theatre because the authorities were acting under time pressure and their control of the situation was minimal. It found that the authorities could reasonably have concluded from the circumstances that there existed a real and serious risk for the lives (in this case of the hostages), and that the use of lethal force was sooner or later unavoidable. In another case,⁶⁸ the Court determined that in order to ascertain whether a State has used reasonable force in relation to the right to life, it must examine the planning of the operation, and its investigation, along with its actual execution. Only with this latter did the Court find that the use of force has not been disproportionate because the soldiers were acting in reaction to a “genuine belief” that it was necessary to shoot the suspects in light of the alternatively grave consequences.

48. The targeted killing of General Soleimani raises however three issues at least, which are difficult if not impossible to reconcile with the aforementioned standards guiding the use of force: (i) the planning inherent to a drone strike indicating premeditation and the absence of considering alternative options (except calling off the strike); (ii) the absence of evidence that the target presented an imminent or even actual threat to life: even when incorporating the secrecy inherent to intelligence work, the information provided by the US authorities are remarkably vague and inconsequential as far as a possible imminent threat is concerned⁶⁹; (iii) the killing of 9 other persons in addition to that of General Soleimani, who individually have not been identified and assessed as presenting imminent threats. Five of these were civilians of Iraq, a US partner.

49. The United States report to the Security Council about the strike makes no reference to the General himself, speaking only of leadership elements of the Iranian Revolutionary Guards. Public statements in the immediate aftermath of the drone strike, particularly that of President Trump himself, spoke of Soleimani plotting imminent and sinister attacks on American diplomats and military personnel “but we caught him in the act and terminated him”.⁷⁰

50. The Special Rapporteur appreciates the need for careful analysis and consideration in protecting the public against threats. However, striking well before an attack is imminent – on the grounds that this is the best shot – makes the actual existence of the threat difficult to evaluate after the fact and increases the likelihood that alternatives – such as capture and detention – are never really considered. A threat to life is not imminent if it has “not yet crystallized” but “might materialize at some time in the future”. Otherwise, one excludes

⁶⁵ Human Rights Committee, General Comment No. 36, para 67.

⁶⁶ [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-108231%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-108231%22]}) para. 211–212.

⁶⁷ *Finogenov v. Russia*, 2011 32; 3.

⁶⁸ <http://iusgentium.ufsc.br/wp-content/uploads/2017/08/Texto-Cmpl-McCANN-AND-OTHERS-v-UK.pdf>.

⁶⁹ <https://www.justsecurity.org/68094/how-to-think-about-the-soleimani-strike-in-four-questions/>.

⁷⁰ <https://www.reuters.com/article/us-iraq-security-blast-intelligence/trump-says-soleimani-plotted-imminent-attacks-but-critics-question-just-how-soon-idUSKBN1Z228N>.

“any possibility of an ex post facto judgment of lawfulness by the very fact that it aims to deal in advance with threats that have not yet materialized”.⁷¹

51. The right to life imposes procedural obligations as well. The “use of lethal force by the state must be effectively regulated by a clear legal framework and the planning and control of any particular operation must be such as to minimize the risk of loss of life”.⁷² In addition, “there must be an effective independent investigation capable of leading to accountability for any unlawful deprivation of life”.⁷³

52. Attention to procedural obligations would help alleviate concerns about substantive violations. If the US, or other States, were more transparent as to the evidence on which their determinations were made, and allowed those determinations to be investigated and challenged, then concerns about potential unlawful killings could be addressed. Moreover, these procedures would aid in developing more robust standards for imminence, necessity and proportionality by giving facts and substance to the decisions made.

53. The Special Rapporteur is mindful of the variety of sanctions and designations attached to General Soleimani, including the 2007 UN Security Council Resolution 1747 against Iran nuclear and ballistic program (24 March 2007),⁷⁴ the US Executive Order 13382 against “Proliferation Activities and Support for terrorism” (25 October 2007),⁷⁵ the European Union Regulation 611/2011 concerning restrictive measures in view of the situation in the Syrian Arab Republic (23 June 2011)⁷⁶, and the US “Foreign Terrorist Organization” designation of 15 April 2019⁷⁷. The IRGC were reportedly involved in shooting Iranian protestors in 2019⁷⁸ while the al-Qads forces were implicated in the ground-offensive to besiege eastern Aleppo city.⁷⁹ The Special rapporteur is also aware of the extent to which he appeared to be revered in Iran. Meeting the procedural obligations of IHRL would have allowed evidence to be presented regarding the human rights violations he may have been responsible for, incited or permitted. The proper course was to join forces with others to bring him and others associated with him to justice in the appropriate international forum. Any concerns the US or other countries might have had about possible inadequacies of international justice should have been addressed through strengthening those institutions, not disregarding them altogether.

V. Lawfulness of the killing under *jus ad bellum*

54. Under the UN Charter, States are expected to commit to “refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political Independence” of any State and to “settle their international disputes by peaceful means”. Art. 2 (3), 2 (4). However, a State retains the right “of individual or collective self-defence if an armed attack occurs” (Art. 51). Although there is continuous debate over the precise contours of this right (to self-defence) there appears to be a consensus that a State can defend itself against a current, ongoing attack as well as an attack that is imminent, where the attack is “instant, overwhelming and leaving no choice of means, no moment of deliberation.”⁸⁰

55. On January 8, 2020, the United States submitted a letter to the Security Council about the strike against General Soleimani, fulfilling an obligation under Art. 51. This letter provides the US formal explanation as to why its strike constituted an act of self-defence. As such, this letter should be the sole basis in determining the legality of the strike under the

⁷¹ Elisabeth Wilmhurst, *Principles of International Law on the Use of Force in Self-defence*, p. 9.

⁷² <https://publications.parliament.uk/pa/jt201516/jtselect/jtrights/574/574.pdf> p. 53.

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ <https://www.un.org/securitycouncil/s/res/1747-%282007%29>.

⁷⁵ <https://2001-2009.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/oct/94193.htm>.

⁷⁶ <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:164:0001:0003:EN:PDF>.

⁷⁷ <https://www.state.gov/designation-of-the-islamic-revolutionary-guard-corps/>.

⁷⁸ <https://www.ohchr.org/FR/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25393&LangID=E>.

⁷⁹ A/HRC/34/64.

⁸⁰ R.Y. Jennings, “The *Caroline* and *McLeod* cases”, *American Journal of International Law*, January 1938. See also UN Doc A/59/565 and Corr.1, at para. 188, www2.ohchr.org/English/bodies/hrcouncil/docs/gaA.59.565_En.pdf.

Charter. One must not “ascribe to State’s legal views which they do not themselves formulate.”⁸¹

56. The United States asserts that the strike was “in response to an escalating series of armed attacks in recent months by the Islamic Republic of Iran and Iran-supported militias on U.S. forces and interests in the Middle East region, in order to deter the Islamic Republic of Iran from conducting or supporting further attacks against the United States or U.S. interests, and to degrade the Islamic Republic of Iran and Islamic Revolutionary Guard Corps Qods Force-supported militias’ ability to conduct attacks.”⁸²

57. This statement alleges an ongoing series of attacks, thereby entitling the United States to defend itself.⁸³ The International Court of Justice has intimated that a series of attacks, collectively, could amount to an armed attack.⁸⁴ But on its face, the letter fails to describe even one ongoing attack. It describes separate and distinct attacks, not necessarily escalating, that are not related in time or even targets.⁸⁵

58. The first incident listed, which occurred almost 5 months prior to the strike, was a “threat,” not an attack, against a US ship by an Iranian unmanned aerial system: a threat is not an attack for purposes of Art. 51, unless it is recent and provides evidence that indicates an imminent attack. The second incident listed, which occurred almost 6 months prior to the strike, was the shooting down of a US drone by an Iranian missile; Iran claimed the drone entered its airspace. Even if such an attack sufficed under Art. 51, which is questionable, the attack had clearly concluded well before January 2020.⁸⁶

59. The letter generically identifies “attacks on commercial vessels off the port of Fujairah and in the Gulf of Oman that threaten freedom of navigation and the security of international commerce,” as well as “missile and unmanned aircraft attacks on the territory of Saudi Arabia.” However, the United States was not the target of these attacks, and none of the countries involved asked the United States to use force against Iran in their defense. They do not provide grounds to the United States itself for a claim of self-defense.⁸⁷

60. The core of any argument that there was an ongoing attack seems to turn on attacks by “Qods Force-backed militia groups in Iraq, including Kata’ib Hizballah”⁸⁸ against bases where US personnel were present. However, nowhere in the letter does the United States state that Iran had “overall control”⁸⁹ over these groups,⁹⁰ instead the United States claims that Iran “backed” them. According to the ICJ, assistance to armed groups “in the form of the provision of weapons or logistical or other support” does not constitute an armed attack.⁹¹

61. At no point in its Art. 51 letter, filed a full 5 days after the strike, does the United States state that it was defending against an imminent attack. In public statements, the US

⁸¹ *Nicaragua v United States of America*, Merits, Judgment, ICJ Reports 1986, 14 at 134, para 266.

⁸² <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/01/united-states-article-51-letter-soleimani.pdf>.

⁸³ <https://gpil.jura.uni-bonn.de/2020/01/the-u-s-killing-of-iranian-general-qasem-soleimani-of-wrong-trees-and-red-herrings-and-why-the-killing-may-be-lawful-after-all/>.

⁸⁴ *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgment, ICJ Reports 2003, para. 64.

⁸⁵ <https://www.justsecurity.org/68008/u-s-legal-defense-of-the-soleimani-strike-at-the-united-nations-a-critical-assessment/>.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.* See also <https://www.justsecurity.org/68094/how-to-think-about-the-soleimani-strike-in-four-questions/>.

⁸⁸ <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/01/united-states-article-51-letter-soleimani.pdf>.

⁸⁹ *ICTY, Prosecutor v. Tadic*, 15 July 1999, paras. 120, 131, 137.

⁹⁰ The US Department of Defense statement on January 2, 2020 stated that he “orchestrated” and “approved” the attacks in December in Iraq. <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049534/statement-by-the-department-of-defense/>. However, while it is certainly possible that the US has evidence to this effect, this allegation is not made in the subsequent US official letter to the UN, nor was this evidence provided.

⁹¹ <https://www.justsecurity.org/68008/u-s-legal-defense-of-the-soleimani-strike-at-the-united-nations-a-critical-assessment/>.

President,⁹² Secretary of State⁹³ and the National Security Advisor⁹⁴ did mention the “imminence” of *future* attacks, but none provided a basis for the claim. Indeed, the Attorney General of the United States has stated that imminence was a “red herring”, relying instead on the past attacks as adequate grounds for the strike.⁹⁵ But all of these attacks, to the extent that they were directed against the United States, had all concluded in the past. If an “attack is clearly over, then the legal “clock” resets. If no further attack is imminent, then there is nothing to lawfully defend against. This is the time for negotiation, Security Council intervention, diplomatic relations and possibly military preparation. This is not the time for armed force.”⁹⁶

62. The US administration reiterated its reliance on past attacks in correspondence to the US Congress in which it argued that regardless of the threat of further attacks, the “series of attacks that preceded the January 2 strike” justified sufficiently the conduct of self-defense.⁹⁷ Such argument appears in effect to suggest that retaliation after an armed attack has occurred is permissible – without any need to prevent further imminent attack.

63. This argument weakens the distinction between *jus ad bellum* and *jus in bello*: the use of force under Art. 51 is narrowly constructed to be an exception from the general prohibition of the use of force under Art. 2(4). The existence of previous attacks could be a legal argument for the legality of the use of force under international humanitarian law – if an international armed conflict between the states existed prior to the strike. However, the strike itself cannot be justified on the basis of retaliation/reprisal/degrading forces under *jus ad bellum*. Were the blurring of these lines to be allowed, states could cherry-pick rationalizations from the different legal frameworks to justify acts of aggression. A clear distinction between *jus ad bellum* and *jus in bello*, as well as between self-defense and retaliation/international armed conflict, must be maintained to secure the safeguards of each system and their complementary function.

64. It is possible that the US may have had intelligence indicating Iran’s control and direction over Kata’ib Hizballah and the existence of imminent attacks. This intelligence might also have shown that the US had no alternative to intervene to prevent an attack planned by General Soleimani, other than this strike. The divergent public statements by US officials as to the grounds for the attack makes this possibility somewhat remote. Nonetheless, if this were the case, the US should have brought this evidence, in a form that protected its sources, to the Security Council for public examination.⁹⁸ Otherwise, Art. 51 becomes a convenient excuse for any use of force at the whims of a State against another State.

⁹² Stracqualursi/Hansler, Pompeo: Strike on Soleimani disrupted an “imminent attack” and “saved American lives”, CNN, Jan. 3, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/01/03/politics/mike-pompeo-iran-soleimani-strike-cnntv/index.html>.

⁹³ Stracqualursi/Hansler, Pompeo: Strike on Soleimani disrupted an “imminent attack” and “saved American lives”, CNN, Jan. 3, 2020, <https://edition.cnn.com/2020/01/03/politics/mike-pompeo-iran-soleimani-strike-cnntv/index.html>.

⁹⁴ Brice-Saddler, Trump says Iranian military leader was killed by drone strike “to stop a war”, warns Iran not to retaliate, Washington Post, Jan. 4, 2020.

⁹⁵ https://www.washingtonpost.com/politics/four-embassies-the-anatomy-of-trumps-unfounded-claim-about-iran/2020/01/13/2dcd6df0-3620-11ea-bf30-ad313e4ec754_story.html.

⁹⁶ <https://www.justsecurity.org/68008/u-s-legal-defense-of-the-soleimani-strike-at-the-united-nations-a-critical-assessment/>.

⁹⁷ Notice on the Legal and Policy Frameworks Guiding the United States’ Use of Military Force and Related National Security Operations, <https://www.justsecurity.org/wp-content/uploads/2020/02/notice-on-the-legal-and-policy-frameworks-guiding-the-united-states-use-of-military-force-and-related-national-security-operations.pdf>; see also <https://www.justsecurity.org/69163/the-trump-administrations-latest-failed-attempt-to-justify-the-soleimani-strike/>.

⁹⁸ See Wilmhurst, *Op cit.*, p. 9.

65. It is worth noting that only some States have sought to defend the legality of the strike against General Soleimani while most “were more reluctant to express views in legal terms” and the “majority of States remain(ed) silent”.⁹⁹

66. Although this case study concerns the strike against General Soleimani, it is important to note that this strike did not justify Iran’s subsequent actions against the United States. On January 8, Iran launched more than a dozen missiles at military bases in Iraq hosting US forces. In their communication to the Security Council, Iran claimed its right to self-defence under Article 51 but made no reference to an imminent or ongoing armed attack by the US. These Iranian attacks also fail to qualify as self-defense under Art. 51.

67. It may well be that these acts of military force between the US and Iran signal further normative dislocation and disintegration of the framework upon which global peace and security has been based and normatively regulated for the past 75 years. However, and for immediate purpose, the one certitude derived from both the US and Iranian official statements is that their respective strikes were unlawful under *jus ad bellum*. Both armed attacks appear designed to retaliate, and the top officials in both countries focused primarily on that goal in their public statements.¹⁰⁰ Under the UN Charter, armed attacks for purposes of retaliation are never permissible.¹⁰¹

VI. Involvement of a third state in the drone strike

68. The attack against General Soleimani occurred in Iraq, a sovereign State, without its consent. As such, it was a use of force against Iraq and a violation of its sovereignty. A senior Iraqi military official was killed, Abu Mahdi al-Mohandes, deputy commander of Iraq’s Popular Mobilization Forces (PMFs), as well as 4 men from PMF’s forces.¹⁰² In its letter to the UNSC, the United States failed to address or justify the killing of these men or explain why its violation of Iraqi sovereignty was justified. There have been no official explanations to the UNSC indicating whether these men were targets because considered part of the ongoing or imminent attack that the United States claimed to have defended itself against, or whether they were deemed “collateral damage”.¹⁰³

69. Iraq formally protested this strike to the UNSC.¹⁰⁴ Speaking of Iran and the US, it stated that it had “repeatedly asked our allies in the war on ISIL to refrain from drawing Iraq into their bilateral conflict. We have stressed that Iraq must not become the theatre of that conflict; its sole focus is on combating ISIL, and it earnestly endeavours to maintain strong relations with the two parties.” It stated that the US drone strike “amounts to an aggression against the State, Government and people of Iraq” and “a flagrant violation of the terms under which United States forces are present in the country”. Iraq called on the “Security Council

⁹⁹ <https://www.justsecurity.org/68173/compilation-of-states-reactions-to-u-s-and-iranian-uses-of-force-in-iraq-in-january-2020/>.

¹⁰⁰ On January 4, 2020, President Trump tweeted: “*They attacked us, & we hit back. If they attack again, which I would strongly advise them not to do, we will hit them harder than they have ever been hit before!*” The day before, on January 3, 2020, President Rouhani had stated: “*There is no doubt that the great nation of Iran and the other free nations of the region will take revenge on this horrible crime from criminal America.*” See <https://www.justsecurity.org/68173/compilation-of-states-reactions-to-u-s-and-iranian-uses-of-force-in-iraq-in-january-2020/>.

¹⁰¹ <https://www.ejiltalk.org/iran-unlawfully-retaliates-against-the-united-states-violating-iraqi-sovereignty-in-the-process/>.

¹⁰² The PMF militias were incorporated into the Iraqi military in 2016. All five men were members of Kata’ib Hezbollah (KH), and Mr. Al-Mohandes had been its founder. <https://www.justsecurity.org/67917/united-states-killed-iraqi-military-official-and-iraqi-military-personnel-in-the-two-recent-attacks/>.

¹⁰³ News reports suggest that the US knew that these men had come into the target zone; it would have called off the strike if “Iraqi government officials allied with the US” had been there. KH is on the US State Department list of Foreign Terrorist Organizations. <https://www.justsecurity.org/67917/united-states-killed-iraqi-military-official-and-iraqi-military-personnel-in-the-two-recent-attacks/>. It should be noted that KH launched the attacks in December against US outposts, so one could argue that Iraq forces fired the first shot.

¹⁰⁴ <https://digitallibrary.un.org/record/3846366?ln=en>.

to condemn the air strike and assassination, which amount to extra-judicial killings and contravene with the human rights obligations of the United States.” On January 9, 2020, Iraq formally protested the strikes by Iran on Iraqi territory.

70. International law has traditionally required either valid consent of the State for the use of force in its territory or the acts of the target must somehow be attributable to the territorial State. Iraq did not consent, and while one could argue that the Kata’ib Hezbollah attacks in December were attributable to Iraq, none of the other attacks in the US Art 51 letter, justifying the strike, related to Iraq at all. The US has not provided any evidence that any attacks by Kata’ib Hezbollah were imminent. The failure of the United States to justify and formally explain its violation of Iraqi sovereignty should end the analysis. Without justification, this constitutes, as Iraq claims, an act of aggression, and all resulting deaths arbitrary deaths for which the United States bears responsibility.

71. Nonetheless, the US Secretary of Defense has suggested the US felt justified to strike General Soleimani in Iraq because of Iraq’s alleged failure to prevent Iranian attacks. On January 2, 2020, he issued a statement that he had “urged the Iraqi government to take all necessary steps to protect American forces in their country. I personally have spoken to Iraqi leadership multiple times over recent months, urging them to do more.”¹⁰⁵

72. Since 9/11, the US and other States have articulated the “unwilling and unable” doctrine to permit strikes within a territorial State without consent: according to the US, as articulated with respect to attacks on ISIL in the Syrian Arab Republic, “States must be able to defend themselves, in accordance with the inherent right of individual and collective self-defence, as reflected in Article 51 of the Charter of the United Nations, when ... the government of the State where the threat is located is unwilling or unable to prevent the use of its territory for such attacks.”¹⁰⁶ This doctrine has been used by the US, the UK, and others to justify targeting inter alia the Taliban in Afghanistan, and ISIL in the Syrian Arab Republic or providing support for those attacks. To the extent that other states have taken any position, the support for this doctrine is mixed,¹⁰⁷ but it has been used to justify the use of military force.¹⁰⁸ Russia has articulated this doctrine with respect to the Chechen in Georgia, but has rejected it with respect to Syria; Turkey has defended its actions against the PKK and Daesh in Iraq on the basis of this doctrine;¹⁰⁹ and Israel has similarly defended its actions against Hezbollah in Lebanon and against alleged Iran-backed forces in Syria.¹¹⁰

73. Even if valid, the “unwilling and unable” doctrine does not justify the strike within Iraq. First, as an initial matter, the extension of this doctrine to State actors, as opposed to armed non-state actors (ANSAs), appears fundamentally untenable, at least under the circumstances of this case. The threat of Iran was not “located” in Iraq, as this doctrine requires. The attacks listed by the US as justification for the strike occurred throughout the Middle East, not just in Iraq, and only two of those listed in the US Art. 51 notification were launched from Iraq. General Soleimani was traveling in Iraq on January 3, 2020, and the US took that opportunity to attack him there. However, despite travel bans imposed by the US, General Soleimani travelled throughout the Middle-East and also, apparently, to Russia. Does this mean that the US is justified in targeting General Soleimani and other Iranian officials in any State to which they travel? Would the threat from Iran then be “located” in

¹⁰⁵ <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049227/statement-by-secretary-of-defense-dr-mark-t-esper-as-prepared/>; see also <https://www.defense.gov/Explore/News/Article/Article/2050341/senior-dod-official-describes-rationale-for-attack-on-quds-force-commander/> (quoting unnamed senior defense officials stating “We have been very clear with Iran and our Iraqi partners that these increasing attacks need to stop and that we would hold Iran directly responsible for any harm to U.S. personnel”).

¹⁰⁶ Letter dated 23 September 2014 from the Permanent Representative of the United States of America to the United Nations addressed to the Secretary-General.

¹⁰⁷ <https://www.ejiltalk.org/a-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence-as-a-response-to-terrorism/>.

¹⁰⁸ <https://www.lawfareblog.com/which-states-support-unwilling-and-unable-test>

¹⁰⁹ <https://www.documentcloud.org/documents/3125882-TURKEY-IRAQ-Pkk-Isil-12-18-2015.html>.

¹¹⁰ See <http://opiniojuris.org/2011/12/15/ashley-deeks-failure-to-defend-the-unwilling-or-unable-test/>;

those countries, making those countries subject to attacks? What would be the basis for determining whose territory could be targeted?¹¹¹

74. It is possible that the US is attempting to expand this “unwilling and unable” doctrine to State actors by expanding its terrorist designations from ANSAs to State entities. The U.S. declared the Islamic Revolutionary Guard Corps (IRGC), which is part of the Iranian government, as a foreign terrorist organization in April 2019.¹¹² This framing may place the conduct of the US against General Soleimani and any member of that force within its counter-terrorism measures. However, it must be understood that neither Art. 51 justifications nor human rights obligations are modified by virtue of the classification by one or several States of a particular individual or group as “terrorist”. Such classifications have no binding effect on other States, including in this case Iraq. While the U.S. had classified the IRGC as a foreign terrorist organization in April 2019,¹¹³ there was no duty placed on any other nation to adopt that same classification and certainly no obligation to act against members of the group so identified or its leaders through the use of force. Iraq was not, in other words, obligated to take any action against General Soleimani.

75. Second, to justify a strike against the sovereignty of a third State, the US must show that the State was unwilling or unable to prevent an ongoing or imminent attack and that the strike in that State was necessary and proportionate. Yet, most of the prior attacks listed in the US Art 51 notification did not involve Iraq and, as noted, the US has presented no evidence nor has any emerged, to suggest that Iraq was the intended location of any imminent attack by Iran and the IRGC. Although President Trump at one point suggested that the US embassy in Iraq was a target of Iran, he quickly expanded this to four embassies, and neither claim was confirmed by administration officials. Instead, it appears that officials believed that General Soleimani intended generally to “escalate hostilities toward U.S. interests in the Middle East, to include possible attacks on diplomatic and military facilities.”¹¹⁴

76. At base, the primary US justification for the strike in Iraq seems to be deterrence: it was necessary, in the US view, to kill General Soleimani now to deter future attacks, even though their time and place were not known. This focus on the imminent need for a strike in self-defense reflects the recent attempt by some countries to delink imminence from a temporal definition – an attack will occur soon. Instead, it is connected to necessity – whenever or wherever an attack might occur, self-defense must necessarily occur now to prevent it.¹¹⁵ But even this expanded notion of imminence and necessity fails in this case.

77. To make this claim of imminence and necessity, “the US would need to demonstrate that Soleimani posed an imminent threat, that it had to strike at the general when and where it did, that it could not ask the Iraqi government for permission (e.g., on the basis of its alleged collusion with Iran) and that it could not wait to strike at Soleimani elsewhere.”¹¹⁶ Not surprisingly, the US has not attempted to make these claims. Even at the most basic level, the US did not demonstrate that striking Soleimani was “necessary”: unlike an attack on the

¹¹¹ <https://www.ejiltalk.org/the-killing-of-soleimani-the-use-of-force-against-iraq-and-overlooked-ius-ad-bellum-questions>.

¹¹² Statement from the President on the Designation of the Islamic Revolutionary Guard Corps as a Foreign Terrorist Organization, Issued on April 8, 2019, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-designation-islamic-revolutionary-guard-corps-foreign-terrorist-organization/>.

¹¹³ Canada listed Revolutionary Guard Qods Force as a terrorist entity in December 2012; Saudi Arabia designated them as a group suspected of terrorism in October 2018; the European Union levied financial sanctions on them in March 2012.

¹¹⁴ https://www.washingtonpost.com/politics/four-embassies-the-anatomy-of-trumps-unfounded-claim-about-iran/2020/01/13/2dcd6df0-3620-11ea-bf30-ad313e4ec754_story.html; see also <https://www.nytimes.com/2020/01/04/us/politics/trump-suleimani.html>.

¹¹⁵ <https://www.ejiltalk.org/the-soleimani-strike-and-self-defence-against-an-imminent-armed-attack/>. The US applies the Bethlehem Principles which list a variety of factors to consider in determining imminence. One critical factor is “What is the last feasible window of opportunity to act against the threatened armed attack?” See explanation of application of Bethlehem Principles by Attorney-General of Australia, <https://www.ejiltalk.org/the-right-of-self-defence-against-imminent-armed-attack-in-international-law/>.

¹¹⁶ <https://www.ejiltalk.org/the-soleimani-strike-and-self-defence-against-an-imminent-armed-attack>.

actual person or people carrying out the attack, or on the equipment to be used in the attack, an attack on the leader in an attempt to deter further attacks may not be effective as future attacks could still occur without him, although possibly not in the short-term.¹¹⁷

78. Thirdly, there is no evidence that Iraq was unable or unwilling to defend US forces on its territory. This doctrine historically has been used in circumstances where a State is unable to control actors or regions of the country or where it is in some way complicit in allowing the target to operate and plan attacks. Iraq in contrast is a US ally and has been actively cooperating with the US in combatting ISIL; yet the US did not even consult Iraq before this strike. There has been no evidence brought forward by the US as to what steps it had taken to seek Iraq's involvement and protection before taking the strike. Vague comments about conversations by one US official had with Iraq do not suffice.¹¹⁸

79. There is an obligation on a State considering conducting a targeted killing on another State's official on the territory of a third State to also factor into their assessment of necessity and proportionality the third state's sovereignty, as well as the risks to the population and infrastructure of the third State. The equal sovereignty of States is one of the highest principles of international law and a cornerstone of the UN. So weighty is the test of this obligation that involving a non-consenting state in any act of self-defense may well be always disproportionate¹¹⁹ and thus, always unjustified.

80. What is most telling is the failure of the US to even address the rights of Iraq and explain, and provide evidence for, its use of force against the country and its citizens. Until such an explanation is made, the conclusion must be that the strike is an act of aggression against Iraq, and the killing of its citizens and of non-citizens on its territory was unlawful and arbitrary under international law.¹²⁰

81. The implication as far as the targeted killing of General Soleimani is concerned is that it was an arbitrary killing for which the US is responsible: "States parties engaged in acts of aggression as defined in international law, resulting in deprivation of life, violate ipso facto article 6 of the Covenant."¹²¹ This is an approach backed up by almost universal jurisprudence¹²² and expert comments.¹²³

VII. In conclusion

82. Accordingly, in light of the evidence that the US has provided to date, the targeting of General Soleimani, and the deaths of those accompanying him, constitute an arbitrary killing for which, under IHRL, the US is responsible. The strike was in violation of Art. 2 (4) of the UN Charter with insufficient evidence provided of an ongoing or imminent attack. No evidence has been provided that General Soleimani specifically was planning an imminent attack against US interests, particularly in Iraq, for which immediate action was necessary and would have been justified. No evidence has been provided that a drone strike in a third country was necessary or that the harm caused to that country was proportionate to the harm allegedly averted. While there is information suggesting that the US requested, at least in December 2019, that Iraq take action against Kata'ib Hezbollah, no evidence has been provided that Iraq was consulted on how to alleviate any threats posed to the US arising from the visit of General Soleimani, such that Iraq should bear the burden of addressing those threats. No evidence has been produced that there was no time for the US to seek aid from

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2049227/statement-by-secretary-of-defense-dr-mark-t-esper-as-prepared/>.

¹¹⁹ Akande and Liefländer, Clarifying Necessity, Imminence, and Proportionality in the Law of Self-Defense, 107 *The American Journal of International Law* 563, 568 (July 2013).

¹²⁰ International Law Association Conference, Sydney (2018), Final Report on Aggression and the Use of Force, p. 16.

¹²¹ General Comment No. 36, at 70.

¹²² See e.g. Inter-American Commission on Human Rights, *Abella v. Argentina*, November 18, 1997, at 161; Inter-American Court of Human Rights, *Santo Domingo Massacre v. Colombia*, pp. 211–236; ICJ, *Democratic Republic of the Congo v. Uganda* (Judgment of 19 December 2005), paras. 216.

¹²³ Human Rights Committee, General Comment (GC) No. 36, at 64.

the international community, including the UNSC, in addressing the alleged imminent threats. Major General Soleimani was in charge of Iran military strategy, and actions, in Iraq and the Syrian Arab Republic. But absent an actual imminent threat to life, the course of action taken by the US was unlawful.

83. As noted in the introduction, in the months preceding the strike against General Soleimani, hundreds of Iraqis were wounded and killed in the context of peaceful demonstrations. Others lost their lives in the fight against what is left of ISIL and other groups which continue to operate. These deaths came less than two years after the end of a devastating conflict in which an estimated 30,000 Iraqi civilians were killed and another 55,000 were injured.¹²⁴

84. The strikes against General Soleimani and the US bases in Iraq resulted in far more casualties than their direct targets alone. 176 passengers lost their lives when an Iranian missile struck their plane, by “mistake” according to Iran, in the midst of escalating tensions.¹²⁵ UN Special Procedures also alleged that Iranians protesting the authorities’ lack of transparency over the incident were killed,¹²⁶ while Iraqi protesters continued to be targeted, killed or disappeared.¹²⁷

85. With Iraq increasing treated as if “an open arena for the settling of scores” and yet “a theatre for a potential war that could be further devastating to it and to the region and the entire world”,¹²⁸ it is impossible to sustain a plausible argument that somehow the two strikes were intended to contribute to or occurred as part of a post-conflict and reconstruction strategy. They did not. What these acts did convey however is scant concern for the well-being of the people of the countries affected, including an absence of concern for the rights and demands of the young demonstrators who across the region cry out for democracy and human rights.

¹²⁴ <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G18/185/94/PDF/G1818594.pdf?OpenElement>.

¹²⁵ These included the US President January 4 threats to target 52 Iranian sites, including cultural sites <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/1213593975732527112?s=11>.

¹²⁶ Special Procedures communications, Iran, 19 February 2020. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25070>.

¹²⁷ Special Procedure communication, Iraq, 13 January 2020. <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25020>.

¹²⁸ <https://undocs.org/S/2020/26>.