

Distr.
LIMITED

A/CN.4/L.619/Add.5
18 July 2002

ARABIC
Original: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الرابعة والخمسون

جنيف، ٢٩ نيسان/أبريل - ٧ حزيران/يونيه ٢٠٠٢

و ٢٢ تموز/يوليه - ١٦ آب/أغسطس ٢٠٠٢

مشروع تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال

دورتها الرابعة والخمسين

المقرر: السيد فاليري كوزنتسوف

الفصل الخامس

الحماية الدبلوماسية

إضافة

جيم - نص مشاريع المواد ١ إلى ٧ من المشاريع المتعلقة بالحماية الدبلوماسية التي اعتمدها اللجنة مؤقتاً (تابع)

٢ - نص مشاريع المواد مع التعليقات عليها (تابع)

المادة ٧ [٨]

الأشخاص عديمو الجنسية واللاجئون

١ - يجوز للدولة أن تمارس الحماية الدبلوماسية فيما يتعلق بشخص عديم الجنسية إذا كان ذلك الشخص، وقت وقوع الضرر وفي تاريخ التقديم الرسمي للمطالبة، يقيم بصفة قانونية واعتيادية في تلك الدولة.

٢- يجوز للدولة أن تمارس الحماية الدبلوماسية فيما يتعلق بشخص تعترف به تلك الدولة كلاجئ، إذا كان ذلك الشخص، وقت وقوع الضرر وفي تاريخ التقديم الرسمي للمطالبة، يقيم بصفة قانونية واعتيادية في تلك الدولة.

٣- لا تنطبق الفقرة ٢ فيما يتعلق بضرر ناجم عن فعل غير مشروع دولياً ارتكبه الدولة التي يحمل اللاجئ جنسيتها.

التعليق

(١) القاعدة العامة هي أنه لا يجوز للدولة أن تمارس الحماية الدبلوماسية إلا لمصلحة رعاياها فقط. ففي عام ١٩٣١، أوضحت لجنة المطالبات بين الولايات المتحدة والمكسيك، في قضية شركة ديكسون لعجلات السيارات ضد الولايات المكسيكية المتحدة *Dickson Car Wheel Company v. United Mexican States*، أنه لا يجوز توفير الحماية الدبلوماسية للأشخاص عديمي الجنسية، وذلك عندما أعلنت:

"أن الدولة... لا ترتكب مخالفة دولية عند إلحاقها ضرراً بفرد لا جنسية له، وبالتالي، ليس لأية دولة سلطة التدخل أو تقديم شكوى لمصلحته، سواء قبل وقوع الضرر أم بعده." (٦٨)

ولا تراعي هذه القاعدة وضع كل من الأشخاص عديمي الجنسية واللاجئين، وبالتالي، فإنها لا تساير القانون الدولي المعاصر، الذي يولي اهتماماً بوضع هاتين الفئتين من الأشخاص على السواء. ومما يدل على هذا الاهتمام إبرام اتفاقيات مثل اتفاقية تخفيض حالات انعدام الجنسية (١٩٦١) (٦٩) والاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين (١٩٥١) (٧٠).

(٢) المادة ٧، التي تعد محاولة في مجال التطوير التدريجي للقانون، تنحرف عن القاعدة التقليدية القائلة بأنه لا يجوز ممارسة الحماية الدبلوماسية إلا لمصلحة الرعايا، وتتيح للدولة ممارسة الحماية الدبلوماسية فيما يتصل بشخص من غير الرعايا إذا كان هذا الشخص إما عديم الجنسية أو لاجئاً. وعلى الرغم من أن اللجنة قد تصرفت ضمن إطار القواعد التي تحكم انعدام الجنسية واللجوء، فإنها لم تحاول إبداء موقف بشأن مركز الأشخاص عديمي الجنسية واللاجئين وإنما اقتصر اهتمامها على قضية ممارسة الحماية الدبلوماسية لمصلحة مثل هؤلاء الأشخاص.

(٦٨) 4 R.I.A.A., p. 678 (1931).

(٦٩) 989 U.N.T.S., p. 175.

(٧٠) 189 U.N.T.S., p. 150.

(٣) تتناول الفقرة ١ توفير الحماية الدبلوماسية للأشخاص عديمي الجنسية. وهي لا تقدم تعريفاً للأشخاص عديمي الجنسية. على أنه يمكن إيجاد هذا التعريف في الاتفاقية المتعلقة بمركز الأشخاص عديمي الجنسية لعام ١٩٥٤^(٧١) التي تعرّف الشخص عديم الجنسية بأنه "الشخص الذي لا تعتبره أية دولة مواطناً فيها بمقتضى تشريعها"^(٧٢). فيجوز للدولة أن تمارس الحماية الدبلوماسية فيما يتصل بشخص من هذا القبيل، بصرف النظر عن الكيفية التي أصبح بها عديم الجنسية، شريطة أن يكون، وقت وقوع الضرر وفي تاريخ التقديم الرسمي للمطالبة، مقيماً بصفة قانونية واعتيادية في تلك الدولة.

(٤) اتبعت اللجنة، لدى تقرير شرط الإقامة القانونية والاعتيادية، الصيغة التي استخدمتها الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالجنسية لعام ١٩٩٧^(٧٣). وهي، باشتراطها الإقامة القانونية والإقامة الاعتيادية في آن واحد، قد وضعت عتبة عالية. وبينما يرى بعض أعضاء اللجنة أن هذه العتبة عالية للغاية، ترى الأغلبية أن الجمع بين الإقامة القانونية والإقامة الاعتيادية هو أشبه بشرط الصلة الفعلية المذكور فيما يتصل بالجنسية وأن له ما يبرره في حالة الأخذ بتدبير استثنائي من خلال وضع قانون.

(٥) كرّرت في الفقرة ١ الاشتراطات الزمنية الواردة في المادة ٤ فيما يتعلق بتقديم المطالبات. فيجب أن يكون الشخص عديم الجنسية مقيماً بصورة قانونية واعتيادية في الدولة المطالبة وقت وقوع الضرر وفي تاريخ تقديم المطالبة رسمياً، على السواء. وهذا يكفل إخضاع غير الرعايا إلى ذات القواعد التي يخضع لها الرعايا فيما يتصل بالاشتراطات الزمنية لتقديم المطالبات.

(٧١) 360 U.N.T.S., p. 117.

(٧٢) المادة ١.

(٧٣) E.T.S. no. 66, article 6(4)(g). وانظر كذلك مشروع اتفاقية هارفارد لعام ١٩٦٠ المتعلق

بالمسؤولية الدولية للدول عن الأضرار التي تلحق بالأجانب 1960 Harvard Draft Convention on the International Responsibility of States for Injuries to Aliens، الذي يشمل، لغرض توفير الحماية بموجب هذه الاتفاقية، "الشخص عديم الجنسية الذي يقيم بصفة اعتيادية في تلك الدولة" (المادة ٢١(٣)(ج)).

(٦) تتناول الفقرة ٢ توفير الحماية الدبلوماسية للاجئين من جانب الدولة التي يقيمون فيها. وتوفير الحماية الدبلوماسية من جانب دولة الإقامة يتسم بأهمية خاصة في حالة اللاجئين نظراً إلى أنهم "لا يستطيعون أو لا يريدون أن يستظلوا بحماية [دولة الجنسية]"^(٧٤) وإلى أنهم إذا فعلوا ذلك، فقد يفقدون مركز اللاجئين في دولة الإقامة. وتعكس الفقرة ٢ الصيغة المستخدمة في الفقرة ١. وإن وجود فوارق هامة بين الأشخاص عديمي الجنسية واللاجئين، كما يتبين ذلك من الفقرة ٣، يفسر قرار اللجنة تخصيص فقرة مستقلة لكل فئة.

(٧) قررت اللجنة الإصرار على شرطي الإقامة القانونية والإقامة الاعتيادية كشرطين مسبقين لممارسة الحماية الدبلوماسية لمصلحة اللاجئين والأشخاص عديمي الجنسية، على الرغم من أن المادة ٢٨ من الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين^(٧٥) تحدد للدول المتعاقدة العتبة الأدنى، وهي "الإقامة بصورة قانونية"^(٧٦)، عند إصدار وثائق السفر للاجئين. وقد تأثرت اللجنة بعاملين عندما توصلت إلى هذا القرار. أولاً، كون مسألة إصدار وثائق السفر، بموجب الاتفاقية، لا تؤهل بأي حال من الأحوال حامل هذه الوثائق للحصول على حماية دبلوماسية^(٧٧). ثانياً، ضرورة وضع عتبة عالية لدى الأخذ باستثناء لقاعدة تقليدية من خلال وضع قانون جديد - وهو اعتبار عارضه بعض أعضاء اللجنة^(٧٨).

(٧٤) المادة ١(ألف)(٢) من الاتفاقية المتعلقة بمركز اللاجئين، 189 U.N.T.S., p. 137.

(٧٥) 189 U.N.T.S., p. 150.

(٧٦) توضيح الأعمال التحضيرية للاتفاقية أن "الإقامة" تعني أقل من الإقامة الدائمة.

(٧٧) انظر الفقرة ١٦ من ملحق هذه الاتفاقية.

(٧٨) يحتاج بعض أعضاء اللجنة بأن عتبة الإقامة القانونية والإقامة الاعتيادية المحددتين كشرطين مسبقين لممارسة الحماية الدبلوماسية هي عتبة عالية للغاية في حالة الأشخاص عديمي الجنسية واللاجئين. انظر الفقرة ٤ أعلاه.

٨) إن تعبير "اللاجئ" في الفقرة ٢ غير مقصور على اللاجئين كما عُرِّفوا في اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين وبرتوكولها لعام ١٩٦٧، وإنما يقصد منه أن يشمل، إضافة إلى ذلك، الأشخاص الذين لا ينطبق عليهم هذا التعريف بدقة. ونظرت اللجنة في استخدام تعبير "اللاجئين المعترف بهم"، الذي يظهر في الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالجنسية لعام ١٩٩٧^(٧٩)، والذي يوسّع المفهوم ليشمل اللاجئين الذين تعترف بهم الصكوك الإقليمية مثل اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية لعام ١٩٦٩ التي تنظم الجوانب المحددة لمشاكل اللاجئين في أفريقيا^(٨٠)، وهي اتفاقية تعتبر، على نطاق واسع، نموذجاً للحماية الدولية للاجئين^(٨١)، وإعلان كرتاخينا لعام ١٩٨٤ بشأن الحماية الدولية للاجئين في أمريكا الوسطى، الذي أقرته الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية في عام ١٩٨٥^(٨٢). على أن اللجنة فضّلت ألا تضع حداً لهذا التعبير كي تتيح للدولة المجال لتوفير الحماية الدبلوماسية لأي شخص تعتبره لاجئاً وتعامله كلاجئ. وقد يتسم هذا الأمر بأهمية خاصة للاجئين في الدول غير الأطراف في الصكوك الدولية أو الإقليمية القائمة.

٩) كُـررت في الفقرة ٢ الاشتراطات الزمنية الواردة في الفقرة ٤ فيما يتعلق بتقديم المطالبات. فيجب أن يكون اللاجئ مقيماً بصورة قانونية واعتيادية في الدولة المطالبة وقت وقوع الضرر وفي تاريخ التقديم الرسمي للمطالبة، على السواء.

(٧٩) المادة ٦(٤)(ز).

(٨٠) 1001 U.N.T.S., p. 45. توسع هذه الاتفاقية تعريف اللاجئ ليشمل "كل شخص يضطر، بسبب عدوان خارجي، أو احتلال، أو سيطرة أجنبية، أو أحداث تسبب اضطراباً خطيراً في النظام العام في جزء من بلده الأصلي أو بلد جنسيته أو في كامل هذا البلد، إلى مغادرة مكان إقامته الاعتيادية من أجل التماس اللجوء في مكان آخر خارج بلده الأصلي أو بلد جنسيته".

(٨١) مذكرة عن الحماية الدولية قدمتها مفوضة الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة الخامسة والأربعون، الوثيقة A/AC.96/830 المؤرخة ٧ أيلول/سبتمبر ١٩٩٤، الصفحة ١٥، الفقرة ٣٥.

(٨٢) الجمعية العامة لمنظمة الدول الأمريكية، الدورة العادية الخامسة عشرة (١٩٨٥)، قرار اعتمدته اللجنة العامة في جلستها الخامسة المعقودة في ٧ كانون الأول/ديسمبر ١٩٨٥.

١٠) تنص الفقرة ٣ على أنه لا يجوز لدولة اللجوء أن تمارس الحماية الدبلوماسية فيما يتصل بلاجئ ضد الدولة التي يحمل هذا اللاجئ جنسيتها. فالسماح لها بذلك يتناقض مع النهج الأساسي المعتمد في هذه المواد، وهو أن الجنسية هي الركيزة الأساسية التي تقوم عليها ممارسة الحماية الدبلوماسية. والفقرة مسوغة أيضاً لأسباب سياسية. فمعظم اللاجئين يشكون بصورة جدية من المعاملة التي لقوها من جانب الدولة التي يحملون جنسيتها والتي هربوا منها تفادياً للاضطهاد. ومن شأن السماح بممارسة الحماية الدبلوماسية في مثل هذه الحالات أن يفتح الباب على مصراعيه للتزاعاات الدولية. علاوة على أن الخوف من قيام اللاجئين بالمطالبة باتخاذ إجراءات من هذا القبيل قد تثني الدول عن قبول اللاجئين.

١١) ينص كل من الفقرتين ١ و ٢ على أنه "يجوز للدولة أن تمارس الحماية الدبلوماسية". وهذا الأمر يؤكد الطبيعة الاستثنائية للحق. فللدولة سلطة استثنائية بموجب القانون الدولي لممارسة أو عدم ممارسة الحماية الدبلوماسية فيما يتصل بأحد الرعايا: انظر المادة ٢ والتعليق عليها. ومن باب أولى، فإنها تتمتع بسلطة استثنائية لتوفير أو عدم توفير مثل هذه الحماية للشخص عديم الجنسية أو للاجئ.

١٢) تشدد اللجنة على أن المادة ٧ ليست معنية إلا بتوفير الحماية الدبلوماسية للأشخاص عديمي الجنسية ولللاجئين. فهي غير معنية بمنح الجنسية لمثل هؤلاء الأشخاص. ولا يجوز، ولا ينبغي، النظر إلى ممارسة الحماية الدبلوماسية فيما يتصل بشخص عديم الجنسية أو بلاجئ على أنها تؤدي إلى نشوء توقع مشروع لمنح الجنسية. فالمادة ٢٨ من اتفاقية ١٩٥١ المتعلقة بمركز اللاجئين توضح، عندما تُقرأ مع الفقرة ١٥ من ملحق الاتفاقية، أن قضية منح وثيقة سفر للاجئ لا تؤثر على جنسية حاملها. وبأولى حجة، فإن ممارسة الحماية الدبلوماسية فيما يتصل بلاجئ أو بشخص عديم الجنسية ينبغي ألا يُفهم منها بأي حال من الأحوال على أنها تمس جنسية الشخص الذي توفر له الحماية.

— — — — —