

Distr.: General

11 July 2019

Arabic

Original: Arabic/English/Spanish

الجمعية العامة



الدورة الرابعة والسبعون

البند ٨٢ من القائمة الأولى*

الحماية الدبلوماسية

الحماية الدبلوماسية

التعليقات والمعلومات الواردة من الحكومات

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

١ - اعتمدت لجنة القانون الدولي مشاريع المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية في دورتها الثامنة والخمسين في عام ٢٠٠٦^(١). وأحاطت الجمعية العامة علما في قرارها ٣٥/٦١ بمشاريع المواد بصيغتها التي اعتمدها اللجنة ودعت الحكومات إلى تقديم تعليقاتها بشأن توصية اللجنة بأن تعد الجمعية العامة اتفاقية على أساس هذه المواد^(٢). وبموجب القرارات ٦٧/٦٢ و ٢٧/٦٥ و ١١٣/٦٨، ركّزت الجمعية العامة المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية ووجهت نظر الحكومات إليها ودعتها إلى تقديم أي تعليقات إضافية كتابةً إلى الأمين العام بشأن توصية اللجنة بإعداد اتفاقية على أساس هذه المواد. ونظرت الجمعية العامة، في دورتها الخامسة والستين عام ٢٠١٠ وفي دورتها الثامنة والستين عام ٢٠١٣ وفي دورتها الحادية والسبعين عام ٢٠١٦، في إطار فريق عامل تابع للجنة السادسة، في ضوء التعليقات الخطية الواردة من الحكومات^(٣)، وكذلك الآراء المعرب عنها في المناقشات التي جرت في دورات الجمعية العامة الثانية

* A/74/50.

(١) انظر A/61/10، الفقرة ٤٩.

(٢) انظر A/62/118 و A/62/118/Add.1. وأرفق نص المواد في وقت لاحق بالقرار ٦٧/٦٢.

(٣) انظر A/65/182 و A/65/182/Add.1 و A/68/115 و A/68/115/Add.1 و A/71/93.



والستين والخامسة والستين والثامنة والستين، في مسألة وضع اتفاقية بشأن الحماية الدبلوماسية أو اتخاذ أي إجراء مناسب آخر على أساس المواد السالفة الذكر.

٢ - وأشارت الجمعية العامة من جديد في قرارها ١٤٢/٧١ إلى قرارها ٦٧/٦٢ وإلى اتخاذ لجنة القانون الدولي قراراً بأن توصي الجمعية العامة بإعداد اتفاقية على أساس المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية. وشددت أيضاً على أهمية الاستمرار في تدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي، على النحو المشار إليه في الفقرة ١ (أ) من المادة ١٣ من ميثاق الأمم المتحدة، ولاحظت أن موضوع الحماية الدبلوماسية يكتسي أهمية كبرى في العلاقات بين الدول. وزكّت الجمعية العامة مرة أخرى المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية ووجهت نظر الحكومات إليها، وقررت أن تُدرج في جدول الأعمال المؤقت لدورتها الرابعة والسبعين البند المعنون "الحماية الدبلوماسية"، وأن تواصل، في إطار فريق عامل تابع للجنة السادسة، وفي ضوء التعليقات الخطية الواردة من الحكومات، وكذلك الآراء المعرب عنها في المناقشات التي جرت في دورات الجمعية العامة الثانية والستين والخامسة والستين والثامنة والستين والحادية والسبعين، النظر في مسألة وضع اتفاقية بشأن الحماية الدبلوماسية أو اتخاذ أي إجراء مناسب آخر على أساس هذه المواد، وأن تحدّد أيضاً أي اختلافات في الرأي بشأن المواد.

٣ - ودعت الجمعية العامة في القرار نفسه الحكومات إلى أن تقدم إلى الأمين العام كتابةً أي تعليقات إضافية، بما في ذلك تعليقات بشأن توصية لجنة القانون الدولي بإعداد اتفاقية على أساس المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية. وفي مذكرة شفوية مؤرخة ١٦ كانون الثاني/يناير ٢٠١٧، دعا الأمين العام الحكومات إلى أن تقدم هذه التعليقات في موعد لا يتجاوز ١ حزيران/يونيه ٢٠١٩. وكزّر الأمين العام هذه الدعوة في مذكرة شفوية مؤرخة ٧ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩.

٤ - وحتى ٣ تموز/يوليه ٢٠١٩، وردت تعليقات من كوبا والسلفادور والعراق. وترد تلك التعليقات أدناه، مرتبةً وفقاً للتعليقات على أي إجراء يُتخذ مستقبلاً بشأن المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية (الفرع الثاني) والتعليقات على المواد (الفرع الثالث).

ثانياً - التعليقات على أي إجراء يُتخذ مستقبلاً بشأن المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية

كوبا

[الأصل: بالإسبانية]

[٣٠ أيار/مايو ٢٠١٩]

تغتني كوبا هذه الفرصة للإعراب عن تقديرها للجنة القانون الدولي لما تقدمه من إسهامات قيّمة في الجهود الرامية إلى إعداد اتفاقية بشأن الحماية الدبلوماسية، وتؤكد مجدداً استعدادها للعمل مع جميع الدول الأعضاء على الاستفادة من هذه الإسهامات في وضع الصكوك الدولية.

وترى كوبا أن اعتماد اتفاقية بشأن الحماية الدبلوماسية سيجعل من الممكن تنسيق جميع الممارسات القائمة والسوابق القضائية بشأن هذا الموضوع، بما في ذلك قرارات محكمة العدل الدولية، وإدماج تلك الممارسات والسوابق القضائية. وتعلق كوبا أهمية كبيرة على مشاريع المواد هذه، لا سيما أنها تجسد قواعد ومبادئ الممارسات العرفية للدول.

وترى كوبا أن من شأن اتفاقية موضوعية على أساس مشاريع المواد أن تسهم في تدوين القانون الدولي وتطويرة التدريجي، وبخاصة ترسيخ القواعد المتعلقة بالشروط التي يجب الوفاء بها قبل أن يتسنى طلب الحماية الدبلوماسية.

وللأسف، لا تستخدم جميع الدول الحماية الدبلوماسية على النحو المناسب بوصفها آلية فرعية لحماية حقوق رعاياها؛ وتستخدمها الدول أحيانا كأداة للضغط على دول محدّدة بعينها ولتعزيز مصالحها الاقتصادية عبر الوطنية.

وتشكل ممارسة الحماية الدبلوماسية حقا سياديا للدول وأداة حيوية لتعزيز سيادة القانون على جميع المستويات وحماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية على نحو أكثر فعالية. وسريان الحماية الدبلوماسية المعترف به على اللاجئين وعديمي الجنسية أمر بالغ الأهمية في حماية حقوق تلك الفئات الضعيفة إلى حد كبير. غير أن الدول لم توقع جميعها على الصكوك الدولية المتعلقة باللاجئين، وذلك ما ينبغي أن يؤخذ في الحسبان عند إعداد الاتفاقية المتوخى اعتمادها.

وترى كوبا أن وضع اتفاقية دولية بشأن الحماية الدبلوماسية سيعزز أيضا حق أي دولة في الاحتجاج، من خلال إجراء دبلوماسي أو وسيلة أخرى من وسائل التسوية السلمية، بمسؤولية دولة أخرى عن ضرر ناجم عن فعل غير مشروع دوليا.

وتعتبر كوبا أن مشاريع المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية ترتبط ارتباطا وثيقا بمشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. ويتمثل الغرض من الحماية الدبلوماسية في حماية حقوق الأفراد في حالة وقوع فعل غير مشروع دوليا ترتكبه دولة أخرى، وهذه الحالة مشمولة في مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. ووفقا لذلك، فإن لكلتا المجموعتين من مشاريع المواد أهمية متساوية لضمان الامتثال للقانون الدولي على نحو أفضل.

السلفادور

[الأصل: بالإسبانية]

[٣١ أيار/مايو ٢٠١٩]

تتميز الحماية الدبلوماسية بأنها انبثقت عن تأكيد المساواة بين الدول كوسيلة للاعتراف بالأضرار التي تلحق برعايا دولة أخرى والتعويض عنها في وقت لم تكن هناك وسائل فعالة أخرى للقيام بذلك. ولذلك لا تزال الحماية الدبلوماسية أداة هامة لحماية حقوق الإنسان.

ونظرا لوظيفة الحماية الهامة هذه، ترى جمهورية السلفادور أن مشاريع المواد قيد النظر يمكن تحويلها عمليا إلى صك دولي ملزم، شريطة عدم التغاضي عن ضرورة تعزيز الحماية التي قد توفرها الدول لرعاياها.

وباختصار، تود السلفادور أن تعرب مجددا عن تأييدها لمواصلة العمل من أجل اعتماد مشروع اتفاقية فيما يتعلق بهذا الموضوع، ما من شأنه أن يمثل اتفاقا يحكمه القانون الدولي للمعاهدات، مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية تكفل قدرا أكبر من اليقين والاستعانة بالحماية الدبلوماسية. ولذلك، ستواصل السلفادور متابعة أي تقدم يُحرز في الدورة المقبلة عن كثب.

ثالثا - التعليقات على المواد المتعلقة بالحماية الدبلوماسية

كوبا

[الأصل: بالإسبانية]

[٣٠ أيار/مايو ٢٠١٩]

سيكون من المستصوب أن تحدّد الاتفاقية المتوخى اعتمادها ما إذا كانت الدولة التي تملك القدرة على تقديم المطالبة، في حالة فرد يحمل عدة جنسيات، هي الدولة التي يكون للفرد صلة فعلية بها. وترى كوبا أن هذا الموضوع يساعد بوجه خاص على تعزيز سيادة القانون على الصعيد الوطني نظرا لوجوب استنفاد جميع سُبل الانتصاف المحلية قبل أن يكون من الممكن ممارسة الحماية الدبلوماسية، وذلك على النحو الذي تنص عليه مشاريع المواد. وينبغي إدراج هذه المسألة في الاتفاقية المتوخى اعتمادها. وتعتقد كوبا أيضا أنه يتعين إيلاء الاعتبار بشكل واضح لما إذا كان سلوك الأفراد الذين يُمارس تجاههم الحق في الحماية يتنافى مع القانون الداخلي للدولة التي تُقدّم ضدها المطالبة أو مع القانون الدولي، لأن هذه العوامل قد تؤثر في الحماية والآثار المترتبة عليها.

ومن اللافت للنظر أن مشاريع المواد لا تغطي تحديدا أحد المتطلبات التي يجب الوفاء بها قبل أن تتمكن الدولة من توفير الحماية الدبلوماسية، وفقا للفقهاء والسوابق القضائية على حد سواء، وهو أن الفرد المعني يجب أن يكون قد تصرف بطريقة شفافة وألا يكون قد ارتكب فعلا غير مشروع يمكن أن يبرر اقتصاصا مشروعا من الدولة.

السلفادور

[الأصل: بالإسبانية]

[٣١ أيار/مايو ٢٠١٩]

تقرّر السلفادور بأن الحماية الدبلوماسية وسيلة لتطبيق المعايير الدولية وأنها كانت موضوعا للتطوير التدريجي للقانون الدولي على مدى القرن الماضي.

وتتألف الحماية الدبلوماسية أساسا من الإجراء الذي تتخذه دولة ما ضد دولة أخرى للمطالبة بالامتثال للقانون الدولي فيما يتعلق بأفراد معيّنين لهم صلات محدّدة مع الدولة. ومع ذلك، وعلى الرغم من هذا المعنى المفاهيمي، تنشأ صعوبات في الممارسة الدولية، لا سيما عندما يتعلق الأمر بتحديد الشروط اللازمة لممارسة هذه الحماية.

فعلى سبيل المثال، يمكن الوقوف على حالات تطرح إشكالية في الممارسة العملية فيما يتعلق بجنسية الأفراد، مثل حالات الأشخاص الذين ليس لهم صلة رسمية من حيث الجنسية مع الدولة التي يقيمون فيها عادة والحالات التي يكون فيها الشخص المعني مزدوج الجنسية وكذلك الحالات التي تنطوي على معيار استمرار الجنسية التي يجب أن تؤخذ في الاعتبار قبل تقديم المطالبة.

والمسألة الأخرى التي تنشأ في الممارسة العملية والتي لا بد من معالجتها هي جنسية الأشخاص الاعتباريين، وعلى وجه التحديد، تعريف معياري التأسيس والفعالية لغرض تحديد جنسية هؤلاء الأشخاص الاعتباريين.

وتؤيد السلفادور الجهود التي بُذلت من أجل صياغة مشروع صك قانوني دولي ملزم بشأن هذا الموضوع، وذلك لتسوية هذه الحالات وتنظيمها. وفي هذا الصدد، تلاحظ السلفادور مع الارتياح أن مشاريع المواد المرفقة بالقرار ٦٢/٦٧ تتضمن أحكاماً تنظم المعايير التي يمكن من خلالها معالجة هذه المسائل. ومن الأمثلة على ذلك مشروع المادة ٥ الذي يتوخى استمرار جنسية الشخص الطبيعي؛ ومشروع المادة ٨ الذي يشير إلى الحالات التي يجوز للدولة فيها أن تمارس الحماية الدبلوماسية فيما يتعلق بشخص عديم الجنسية أو شخص معترف به كلاجئ؛ ومشروع المادة ٩ الذي يحدد، كقاعدة عامة، معيار التأسيس بوصفه وسيلة لتحديد الجنسية الغالبة للشخص الاعتباري، وبشكل ثانوي، معيار الفعالية.

غير أنه فيما يتعلق بمشروع المادة ٢، تعتقد السلفادور أن من الضروري الحزم بشكل مباشر بقدر أكبر بأن حق ممارسة الحماية الدبلوماسية ينبغي أن يتوافق مع الشروط الواردة في مشروع المادة ١٩ الذي يحدد الممارسة الموصى بها بالنسبة للدول. والهدف من ذلك هو الإشارة على نحو أوضح إلى أن كون الحماية الدبلوماسية حقاً تقديرياً للدول لا يعني أنه يمكن ممارستها دون مراعاة الواجبة لحماية حقوق الإنسان المكفولة للفرد. ولذلك يسعى مشروع المادة ١٩ إلى إيجاد ظروف أكثر ملاءمة لممارسة تكون ملزمة للدول.

العراق

[الأصل: بالعربية]

[٤ كانون الثاني/يناير ٢٠١٩]

من المهم التمييز بين الحماية الدبلوماسية والحماية القنصلية من حيث طبيعة الحماية والأثر المترتب عليها والجهة المخولة بممارستها.

ويقترح العراق إعادة صياغة المادة ٤ من مشروع المواد على النحو التالي: "لأغراض توفير الحماية الدبلوماسية للشخص الطبيعي، تعني دولة الجنسية الدولة التي يحمل الشخص جنسيتها أو التي اكتسب جنسيتها بالتجنس أو خلافة الدول أو أية طريقة أخرى لا تتعارض مع القانون الدولي".

ويود العراق التأكيد على "شرط الاستمرار" لجنسية الدولة التي تنوي ممارسة الحماية الدبلوماسية في وقت وقوع الضرر ووقت تقديم المطالبة، وفقاً للمادة ٥ من المشروع.

وينبغي التأكيد أيضا على ألا تكون الجنسية المكتسبة مانعا يحول دون خضوع الجاني لقضاء الدولة التي يحمل جنسيتها عند وقوع الفعل الضار.

وهناك حاجة لإضفاء المزيد من التفصيل على الفقرة ٢ من المادة ٦ عند إعداد الصياغة النهائية لها، بحيث يكون من الممكن إعطاء الأولوية لإحدى الدول التي يحمل جنسيتها الشخص المعني في حال تمتعها بصفة الجنسية الفعلية (Effective Nationality) أو الجنسية الغالبة (Predominant Nationality)، وذلك مراعاةً لتحقيق التوازن مع المادة ٧ من المشروع في ظل مفهوم الجنسية الغالبة المذكور أعلاه. ويقترح العراق إضافة مؤشر مهم للجنسية الفعلية وهو تولي الوظائف الحكومية، وبالأخص على المستويات العليا.

وتتطرق المادة ١٣ من المشروع إلى "الأشخاص الاعتباريين الآخرين" الذين يُراد بهم هنا الجامعات والبلديات والمؤسسات وما إلى ذلك. ويمكن تأييد ما جاء في هذه المادة لما لها من أهمية في حماية المؤسسات في الخارج من غير البعثات الدبلوماسية والقنصلية، كالمدارس والمصارف. ومن المهم تحديد الأشخاص الاعتباريين، نظرا إلى أن هذه الفئة لا تقتصر على الشركات فحسب، بل تشمل أيضا الجامعات والمؤسسات التعليمية والأوقاف والمؤسسات الخيرية والحكومات المحلية وكل كيان يمنحه القانون صفة الشخص الاعتباري.

وكان من المناسب زيادة توضيح شروط المسؤولية الدولية لما لها من أهمية في موضوع الحماية الدبلوماسية التي تقوم في مجملها على هذا الجانب، وذلك بهدف وضع صياغة سليمة للنص القانوني الذي يركز على الوضوح والتحديد والدقة.

وكان من الممكن معالجة موضوع مدى إمكانية قيام ورثة الشخص المتوفى بالمطالبة بالتعويض عن الضرر الذي لحق بالمتوفى حتى وإن كان القضاء غير مستقر على توجيه ثابت في هذا الموضوع.

ومن الضروري أن يتضمن مشروع المواد نصا صريحا بشأن "مبدأ الأيدي النظيفة" مفاده أنه ينبغي ألا يكون سلوك المتضرر قد ساهم في وقوع الضرر أو قد خالف القانون.