

Distr.
GENERAL

A/CN.4/488/Add.2
4 May 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخمسون

جنيف، ٢٠ نيسان/أبريل - ١٢ حزيران/

يونيه ١٩٩٨

نيويورك، ٢٧ تموز/يوليه - ١٤ آب/

أغسطس ١٩٩٨

مسؤولية الدول

التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

إضافة

المحتويات

الصفحة

٢	ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات
٢	إيطاليا
٢	ملاحظات عامة
٢	الباب الأول - أصل المسؤولية الدولية
٢	الفصل الأول - المبادئ العامة
٢	المادة ٣ - عناصر الفعل غير المشروع دوليا الذي ترتكبه الدولة
٤	الفصل الثالث - انتهاك الالتزام الدولي
٤	المادة ١٩ - الجنايات الدولية والجنتح الدولية
٦	الباب الثاني - مضمون المسؤولية الدولية وأشكالها ودرجاتها
٦	الفصل الأول - المبادئ العامة
٦	المادة ٤٠ - معنى الدولة المضرورة
٦	الفصل الثالث - التدابير المضادة
٦	الفصل الرابع - الجنايات الدولية
٨	الباب الثالث - تسوية المنازعات

ثانيا - التعليقات والملاحظات الواردة من الحكومات

إيطاليا

[٤ أيار/ مايو ١٩٩٨]

ملاحظات عامة

تود إيطاليا بادئ ذي بدء أن تُثني على أعضاء لجنة القانون الدولي، وخصوصا أولئك الذين كانوا مقرررين خاصين فيها، على العمل الممتاز الذي أنجزوه فيما يخص مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول. فمشروع المواد الذي اعتمدته اللجنة في القراءة الأولى يُمثل منذ الآن فيما يبدو أساسا جيدا جدا للمناقشة في مؤتمر دولي يعقد لاعتماد اتفاقية دولية بشأن هذا الموضوع.

وتتعلق ملاحظات إيطاليا بالنقاط التالية:

- نطاق المشروع؛
 - مسألة ما إذا كان الضرر عنصرا من عناصر الفعل غير المشروع دوليا؛
 - مسألة التمييز بين الجنايات والجنگ الدولية.
- وتحتفظ إيطاليا بحق تقديم ملاحظات محددة فيما بعد تتناول البابين الثاني والثالث من المشروع.
- وترى الحكومة الإيطالية أن مشروع المواد ينبغي أن يتناول تحديد الشروط التي يجب توافرها لوجود فعل الدولة غير المشروع دوليا، كما يتناول الآثار القانونية لهذا الفعل وتسوية المنازعات المتصلة بهذه الأفعال.

الباب الأول - أصل المسؤولية الدولية

الفصل الأول - المبادئ العامة

المادة ٣ - عناصر الفعل غير المشروع دوليا الذي ترتكبه الدولة
 ترى الحكومة الإيطالية أنه لا مجال لذكر الضرر في عداد العناصر المكونة للفعل غير المشروع دوليا.

إن انتهاك الدولة لالتزام قانوني يلحق بالضرورة في القانون الدولي ضرراً بحق شخصي مقابل لشخص آخر (أو لأشخاص عديدين آخرين) من أشخاص القانون الدولي. ولا يتعين على هذا الشخص الآخر أن يثبت أنه، بالإضافة إلى ذلك، قد لحقه ضرر مادي أو معنوي حتى يستطيع القول بأنه تعرض لفعل غير مشروع دولياً وأن هناك مسؤولية تتحملها الدولة المرتكبة للانتهاك. فالضرر اللاحق بحقه الشخصي يكفي، وبطبيعة الحال، فإن مضمون مسؤولية الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع لن يكون هو نفس المضمون إلا في الحالة التي يقع فيها ضرر مادي أو معنوي.

والقول بأن وجود الفعل غير المشروع ووجود مسؤولية الدولة لا يتحققان إلا إذا تسبب انتهاك الالتزام المسند إلى الدولة في إلحاق ضرر بشخص آخر يعادل القول مثلاً بأن انتهاك دولة لحرمة إقليم دولة أخرى، أو اعتماد الدولة لقانون كانت قد التزمت بعدم اعتماده، لا يشكلان فعلاً غير مشروع إذا لم يسببا أضراراً مادية أو معنوية. وأكثر من ذلك أنه في حالة الالتزامات المتعلقة بالمعاملة التي يجب على الدول أن تعامل بها مواطنيها، فإن الدولة التي تنتهك هذه الالتزامات لا ترتكب فعلاً غير مشروع دولياً لأنه لم يلحق ضرراً مادياً أو معنوياً بدولة (أو بشخص آخر من أشخاص القانون الدولي).

والواقع أن من يذهبون إلى أن الضرر شرط من شروط وجود الفعل غير المشروع دولياً، وهؤلاء يتناقض عددهم باستمرار، لا يستخلصون هم أنفسهم هذه النتيجة. فهم يؤكدون أن الضرر قد وقع في الحالات التي يتعلق بها الأمر، وهم يعنون في هذا الصدد الضرر القانوني. ولكن، مثلما أشارت إليه اللجنة في التعليق على المادة ٣ من المشروع، لا فائدة من ذكر الضرر كعنصر لاحق من عناصر الفعل غير المشروع، يتحقق بعد انتهاك الالتزام، لأن كل انتهاك لالتزام دولي ينطوي على ضرر قانوني وهذا الضرر يكفي لإثبات وجود فعل غير مشروع ومسؤولية الدولة التي ارتكبتة.

إن الذين يصرون اليوم على أنه يجب ذكر الضرر باعتباره عنصراً من عناصر الفعل غير المشروع دولياً لديهم في الواقع شاغل آخر، وهو أنه إذا لم يذكر الضرر بوصفه عنصراً من عناصر الفعل غير المشروع دولياً، فإنه يسمح لكل عضو في المجتمع الدولي، عند حصول انتهاك لالتزام ما، بأن يحتج بوجود الفعل غير المشروع ويثير موضوع مسؤولية الدولة الفاعلة. على أن هذا الشاغل لا يستند إلى أي أساس سليم. فعدم اعتبار الضرر عنصراً من عناصر الفعل غير المشروع لا يعني أنه يجوز لجميع الدول إثارة مسألة مسؤولية الدولة المرتكبة لهذا الفعل. ذلك أنه لا يمكن أن تفعل ذلك إلا الدولة أو الدول التي تضررت في حقها الشخصي وهي الدول التي انتهك الالتزام فيما يتعلق بها. فالمشكلة إذن تتوقف على تحديد الدولة المضروبة، وهي مسألة يعالجها مشروع المادة ٤٠. وفي الحالة التي تنتهك فيها دولة ما التزاماً قائماً بموجب معاهدة ثنائية، فليس هناك أي شك في أن الدولة الأخرى الطرف في المعاهدة هي وحدها التي تضررت في حق من حقوقها الشخصية، وبالتالي فإن هذه الدولة هي وحدها التي بإمكانها إثارة مسؤولية الدولة المرتكبة للانتهاك. وفي حالة انتهاك التزامات نشأت بموجب القانون الدولي العرفي أو بموجب معاهدة متعددة الأطراف، فإن تحديد الشخص المضروب يكون أكثر تعقيداً، ولكن من الواضح أن انتهاك معظم هذه الالتزامات لا يسبب إلحاق ضرر بالحقوق الشخصية لجميع الدول التي تطبق عليها القاعدة المنطوية على

الالتزام (وهي، في القانون الدولي العرفي، جميع أعضاء المجتمع الدولي، وفي حالة المعاهدة المتعددة الأطراف، جميع الدول الأطراف في المعاهدة). ولا يمكن لجميع الدول (أو جميع الدول الأطراف في معاهدة) أن تشكو من حصول ضرر لحق شخصي، وبالتالي إثارة مسؤولية الدولة المرتكبة للانتهاك، إلا في الحالة التي توجد فيها قواعد منشئة لالتزامات ذات حجية مطلقة إزاء الكافة (أو إزاء كافة المشتركين). فالمسألة هي إذن مسألة معرفة ما إذا كانت هذه القواعد موجودة - وهي مسألة يعالجها مشروع المادة ٤٠ - وفي حالة الإيجاب، ما هي هذه القواعد، وليست مسألة معرفة ما إذا كان الضرر شرطا أساسيا لوجود الفعل غير المشروع دوليا. وبالإضافة إلى ذلك فإنه إذا اعتبر أن مفهوم الضرر يشمل مفهوم الضرر القانوني فإن القول بأن الضرر هو عنصر من عناصر الفعل غير المشروع لا يكفي لاستبعاد وجود التزامات يؤدي انتهاكها إلى مسؤولية تجاه جميع الدول. والواقع أنه ينبغي، في حالة انتهاك الالتزامات الموصوفة بأنها التزامات تجاه الجميع اعتبار جميع الدول التي تتناولها هذه القاعدة متضررة في حق شخصي من حقوقها وبالتالي متضررة في حق قانوني.

الفصل الثالث - انتهاك الالتزام الدولي

المادة ١٩ - الجنايات الدولية والجنح الدولية

سبق لإيطاليا أن ذكرت خلال مناقشات اللجنة السادسة أنها توافق على ما اختارته لجنة القانون الدولي من تمييز فئة داخل فئة أفعال الدول غير المشروعة دوليا وصفتها بأنها أكثر خطورة، وأطلقت عليها اسم "الجنايات الدولية"، وقالت إنها تستدعي نظاما للمسؤولية مختلفا (أو مختلفا جزئيا) عن النظام الذي ترتبط به سائر الأفعال غير المشروعة (التي أطلقت عليها اسم "الجنح الدولية"). وتدرك إيطاليا أن التمييز الذي أجرته اللجنة في المادة ١٩ من المشروع واجه اعتراضات من جانب العديد من الدول، غير أن إيطاليا لا تزال تؤيد الرأي القائل بأن هناك ما يستدعي إجراء هذا التمييز.

وترى إيطاليا أن القانون الدولي المعمول به حاليا يقرر لبعض المصالح الأساسية للمجتمع الدولي حماية مختلفة عن الحماية التي يقررها لغيرها من المصالح. وهذه الحماية المختلفة التي تظهر على سبيل المثال في نظام أسباب بطلان المعاهدات أو انقضاءها (في حالة تعارضها مع إحدى القواعد الآمرة) وفي نظام المسؤولية الفردية للأشخاص الذين يتصرفون بصفة رسمية (إمكانية توقيع عقوبة على الأشخاص الذين ارتكبوا، وهم يتصرفون بصفة رسمية، جرائم حرب، أو جرائم ضد السلام أو جرائم ضد الإنسانية) تظهر أيضا في نظام مسؤولية الدول.

والقانون العرفي المعمول به ينص بالفعل على أن انتهاك بعض الالتزامات المعينة التي تحمي المصالح الأساسية للمجتمع الدولي يضر في الوقت نفسه بالحقوق الشخصية لجميع الدول، ويأذن لها جميعا بإثارة مسؤولية الدولة التي انتهكت الالتزام: وهذه الالتزامات هي ما أطلقت عليه محكمة العدل الدولية "الالتزامات ذات الحجية المطلقة إزاء الكافة". ويعد منع العدوان المسلح أهم مثال على تلك الفئة من الالتزامات: فالضرر لا يلحق بالدولة التي كانت ضحية مباشرة للعدوان وحدها، بل إنه يلحق بجميع

الدول وبوسعها جميعا إثارة مسؤولية الدولة المرتكبة للعدوان. وليس الأمر كذلك بالنسبة للغالبية العظمى من الالتزامات التي تنشئها قواعد القانون الدولي، بما فيها الالتزامات التي تُنشئها القواعد العرفية.

وقد انتقد العديد من الدول الصيغة التي استخدمتها اللجنة في المادة ١٩ من المشروع لبيان الأفعال غير المشروعة التي تدخل ضمن فئة الجنايات الدولية. وحتى لو كانت هذه الصيغة تبدو معقدة إلى حد ما، فإن لها، في رأي إيطاليا، العديد من الجوانب الإيجابية.

ويتمثل أول هذه الجوانب الإيجابية التي تحققها تلك الصيغة في عدم "بلورة" الجنايات الدولية. فقد فضلت اللجنة لهذا الغرض، بدلا من إعداد قائمة دقيقة بالأفعال غير المشروعة التي كانت تُعتبر عند صياغة المشروع جنايات دولية، أن تذكر المعايير التي ينبغي أن توجه المفسر عند تحديد الأفعال غير المشروعة المرتكبة في فترة زمنية معينة والتي يمكن وصفها بأنها جنايات دولية. وتتفهم إيطاليا الأسباب التي دعت اللجنة إلى أن تستخدم كمعيار أساسي في هذا الصدد المعيار الذي تستخدمه اتفاقية فيينا بشأن قانون المعاهدات لتحديد القواعد الآمرة، وهو "الإحالة" إلى المجتمع الدولي برمته. وأوضحت اللجنة - في تعليقها على المادة ١٩ - أنها أرادت من ذلك أن توضح أن أي فعل غير مشروع يجب أن يُعتبر فعلا غير مشروع تترتب عليه آثار قانونية خاصة ليس فقط من جانب مجموعة أو أخرى من الدول (وإن كانت لها الأغلبية)، وإنما من جانب جميع العناصر الأساسية المكونة للمجتمع الدولي. والنص على طريقة واحدة لتحديد هاتين الفئتين من القواعد (القواعد التي لا يمكن الخروج عنها باتفاق خاص والقواعد المنشئة للالتزامات يمثل انتهاكها جناية دولية) يعد حلا مقبولا، ولكن لأن الأمر يتعلق بمسألة أكثر حساسية من مسألة القواعد الآمرة، فلا بد من تقديم توضيحات لاحقة لتحديد ماهية الجنايات الدولية. وقد اختارت اللجنة طريق عرض الأمثلة التي يمكن أن تكون دليلا للمفسر الذي سيكون مسؤولا عن تحديد ما إذا كان المجتمع الدولي برمته يعتبر أن أحد الأفعال غير المشروعة المرتكبة في فترة زمنية معينة يعد جناية دولية. وترى إيطاليا أن قائمة فئات الأفعال غير المشروعة التي يمكن وفقا للمادة ١٩، أن تشمل الجنايات الدولية، لا تزال صالحة إلى اليوم، على الرغم من مرور أكثر من عشرين عاما على اعتماد تلك المادة.

هذه هي الجوانب الإيجابية للصيغة المستخدمة. غير أن ما تقرر من عدم إعداد قائمة كاملة بالجنايات الدولية يزيد من ضرورة إيكال مهمة تحديد وجود جناية دولية في حالة محددة لطرف ثالث محايد، كما اقترح المقرر الخاص السابق. وتحفظ الحكومة الإيطالية بحق تقديم تعليقات على هذا الموضوع عند تناول مواد البابين الثاني والثالث.

الباب الثامن - مضمون المسؤولية الدولية وأشكالها ودرجاتها

الفصل الأول - المبادئ العامة

المادة ٤٠ - معنى الدولة المضرورة

انظر المادة ٣.

الفصل الثالث - التدابير المضادة

فيما يتعلق بالآثار القانونية لفعل الدولة غير المشروع دوليا، فإن إيطاليا تُعلق أهمية كبرى على أن يعالج مشروع المواد ليس فقط الآثار المشار إليها على أنها آثار "ملموسة"، أي الالتزامات الجديدة التي تقع على عاتق الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع، بل أيضا التدابير المضادة التي يمكن اتخاذها ضد هذه الدولة وشروط ممارستها.

وبصرف النظر عن الأسباب النظرية التي عرضتها اللجنة في التعليق على مشروع المادة ١ والتي تحمل إيطاليا على تفضيل الأخذ بمفهوم واسع للمسؤولية الدولية على الأخذ بمفهوم يقتصر على الالتزامات الجديدة الملقاة على عاتق الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع، فإن الحكومة الإيطالية ترى أن مما له أهمية قصوى تدوين نظام التدابير المضادة (شروط ممارستها. والتدابير المضادة المحظورة، مثلا). ومن المهم بوجه خاص، أن يحدد بوضوح فحوى قواعد القانون الدولي فيما يتعلق بآثار هذا الفعل غير المشروع، تجنباً لحصول تجاوزات من جانب الدول. وفي أية حالة معينة فإن تحديد الالتزامات الجديدة التي تترتب على الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع يتم، إما عن طريق الاتفاق بين الدولة المضرورة والدولة المرتكبة للفعل غير المشروع، وإما عن طريق طرف ثالث (محكم، مثلا)، في حين أن قرار اتخاذ التدابير المضادة وتحديد مضمونها يتمان عادة بقرار انفرادي تتخذه الدولة التي تتخذ هذه التدابير (وهذا لا يعني بالطبع أن الدولة التي تتخذ التدابير يجوز لها الحكم في قضيتها، بل يعني أنها "تتحمل مخاطر" اتخاذ تدابير مضادة قد يظعن في مشروعيتها فيما بعد). وبالتالي فإن مما له أهمية قصوى أن يحدد بشكل واضح مضمون قواعد القانون الدولي المتعلقة بالتدابير المضادة.

الفصل الرابع - الجنايات الدولية

ترى إيطاليا أن مشروع المواد ينبغي أن يُعالج مسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة البالغة الخطورة (المسماة في مشروع المواد "الجنايات الدولية"، لا أن يُعالج فقط موضوع المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة "العادية") (المسماة في مشروع المواد "الجناح الدولية"). ولأسباب المذكورة في الفصل الثالث، ترى إيطاليا أن بعض الأفعال غير المشروعة البالغة الخطورة تترتب عليها حاليا آثار قانونية مختلفة عن الآثار التي تترتب على الأفعال غير المشروعة دوليا بوجه عام. وينبغي عدم تحديد هذه الآثار الخاصة

استنادا إلى القانون العرفي وحده. وبالإضافة إلى ذلك، فقد يكون من المستصوب إدخال أحكام في مشروع المواد تكمل وتعزز النظام القائم حاليا بموجب القانون العرفي. وبالتالي فإن إيطاليا لا تؤيد الرأي القائل باستبعاد الآثار القانونية للأفعال غير المشروعة الأكثر خطورة من مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول.

وينص القانون العرفي المعمول به على بعض الاختلافات في محتوى الآثار القانونية التي يمكن أن تثيرها الدول المتضررة. ففي حالة العدوان المسلح، على سبيل المثال، يمكن للدول المتضررة، بخلاف ما يحدث بالنسبة لأي فعل آخر غير مشروع، أن تتخذ من باب الدفاع عن النفس تدابير تنطوي على استخدام القوة. وثمة اختلافات أخرى بدأت في الظهور في إطار التعويض الواجب على الدولة المرتكبة للفعل غير المشروع، لا سيما فيما يتعلق بمحتوى الترضية وضمانات عدم تكرار الفعل غير المشروع.

وترى إيطاليا أن الاختلافات في نظام المسؤولية التي ينص عليها القانون الدولي فيما يتعلق بالأفعال غير المشروعة التي تضر بالمصالح الأساسية للمجتمع الدولي ينبغي أن ترد في المشروع. وينبغي في الوقت نفسه تطوير هذه الاختلافات وإدماجها مراعاة لضرورة جعل ردود الفعل على تلك الأفعال أكثر فعالية من جانب، وضرورة تجنب التجاوزات من جانب آخر. وتتصل أكثر النقاط حساسية بما يلي: (أ) ضرورة إيجاد معيار لكفالة التنسيق بين ردود الفعل الانفرادية للدول المتضررة، (ب) ضرورة وضع نظام لتحديد وجود أحد هذه الأفعال في أية حالة معينة. وقد تقدم المقرر الخاص السابق بمقترح وجيه في هذا الشأن لكن اللجنة لم تقبله. وينبغي، مع ذلك، للجنة أن تواصل العمل على هاتين النقطتين، وأن تقدم للدول مقترحات أخرى بهذا الشأن، تحسبا لانعقاد مؤتمر مقبل يتعلق بالتدوين.

ولا يمكن أن يكون لعدم تناول الآثار القانونية المترتبة على الأفعال غير المشروعة دوليا التي تضر بالمصالح الأساسية للمجتمع الدولي في مشروع المواد المتعلق بمسؤولية الدول سوى هدفين هما: (أ) الزعم بأن هذه الأفعال تستدعي نفس نظام المسؤولية الذي يستدعيه كل فعل غير مشروع آخر، أو (ب) ترك الأمر للقانون العرفي لتحديد تلك الأفعال والنظام الخاص المرتبط بها. وتعتقد إيطاليا أن أيا من هذين الهدفين غير مقبول. وترى إيطاليا، كما ذكر أعلاه، أن القانون الدولي العرفي ينص بالفعل على اختلافات في نظام مسؤولية الدول، لا سيما فيما يتعلق بالأشخاص الذين بإمكانهم إثارتها. وإنكار خصوصية نظام المسؤولية عن الأفعال قيد النظر إنما يعني السير خطوة إلى الوراء بالنسبة للقانون المعمول به وليس إجراء عملية تدوين. كما أن عدم إنكار وجود نظام خاص للمسؤولية عن بعض الأفعال غير المشروعة البالغة الخطورة مع ترك تحديدها للقانون العرفي يعد، في نظر إيطاليا، أمرا غير مقبول كذلك، لأن هذا هو بالضبط المجال الذي لا بد فيه من إجراء عملية توضيح، وإذا لزم الأمر عملية إدماج للقواعد القائمة.

ويتضح مما سبق أن النظام الخاص للمسؤولية عن الأفعال غير المشروعة التي تضر بالمصالح الأساسية للمجتمع الدولي الذي تشير إليه إيطاليا ليس نظاما جنائيا على نمط النظام الجنائي الذي ينص عليه القانون الداخلي للدول. وبالإضافة إلى ذلك فإن لجنة القانون الدولي حرصت دائما على توضيح أنها لم تفكر مطلقا، عند استخدامها لتعبير "الجنايات الدولية" للتعبير عن الأفعال غير المشروعة التي ترتكبها

الدول والتي تستدعي نظاما خاصا للمسؤولية، في أن تعزو إلى الأفعال التي يتعلق بها الأمر هنا أشكال المسؤولية التي تخص القانون الداخلي. ولا وجه للمقارنة بين الآثار المرتبطة حاليا بالجنايات الدولية في المادتين ٥٢ و ٥٣ من المشروع، والعقوبات الجنائية المعروفة في القانون الداخلي. ولذلك فإن استخدام تعبير "الجنايات الدولية" الذي تسبب في شواغل كثيرة وأثار العديد من الاعتراضات من جانب العديد من الدول لا يمثل مشكلة بالنسبة لإيطاليا التي لا ترى فيه أكثر من تعبير موجز للدلالة على الأفعال غير المشروعة دوليا الأكثر خطورة (والشيء نفسه ينطبق على تعبير "الجنح الدولية" المستخدم للدلالة على الأفعال غير المشروعة دوليا الأقل خطورة). وعلى الرغم من ذلك، فإذا رأت اللجنة أن من المناسب، استجابة لبعض الاعتراضات، استخدام تعبير آخر للدلالة على الأفعال غير المشروعة دوليا الأكثر خطورة، فلن تعترض إيطاليا على ذلك.

الباب الثالث - تسوية المنازعات

ترى إيطاليا أن مشروع المواد ينبغي أن يشمل بابا مخصصا لتسوية المنازعات. فوضع اتفاقية تتعلق بالمسؤولية الدولية للدول يجب أن تشفع بأحكام لتسوية المنازعات تتناول تفسير الاتفاقية وتنفيذها. فالرابطة الوثيقة القائمة بين القواعد المتعلقة بالأفعال غير المشروعة دوليا وآثارها القانونية من جهة، ونظام تسوية المنازعات المتعلقة بهذه الأفعال، من جهة أخرى، تجعل من المفضل، بل من الضروري، عدم وضع قواعد تسوية المنازعات بصورة مباشرة من جانب المؤتمر المقبل الذي قد يدعى إلى اعتماد اتفاقية بشأن مسؤولية الدول. وسيكون من الصعب بصورة خاصة مناقشة القواعد المتعلقة بالتدابير المضادة وتلك المتعلقة بالجنايات الدولية وآثارها دون أن يعرف في الوقت نفسه ما هو نظام تسوية المنازعات المزمع اعتماده. ولذلك فإن إيطاليا تتفق مع الرأي القائل بأنه ينبغي أن يشتمل مشروع اللجنة على باب يتناول تسوية المنازعات.

— — — — —