

Distr.
GENERAL

A/CN.4/490/Add.1
1 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

التقرير الأول عن مسؤولية الدول

مقدم من السيد جيمز كروفورد، المقرر الخاص

إضافة

المحتويات

الصفحة	المقررات
٢	أولا - التمييز بين المسؤولية عن الجنايات والمسؤولية عن الجرح ٤٣-٦٠
٢	مقدمة ٤٣-٤٥
٣	ألف - معالجة جنايات الدول في مشاريع المواد ٤٦-٥١
٨	باء - تعليقات الحكومات على جنايات الدول ٥٢-٦٠

أولا - التمييز بين المسؤولية عن الجنايات والمسؤولية عن الجرح

مقدمة

٤٣ - من أكثر العناصر إثارة للجدل على الإطلاق في مشاريع مواد مسؤولية الدول هو التمييز بين الجنايات الدولية والجرح الدولية. وقد أقر هذا التمييز في بادئ الأمر في عام ١٩٧٦ عندما اعتمدت المادة ١٩ بصورة مؤقتة. ولكن اللجنة لم تضع الصيغة النهائية للآثار الجوهرية التي تترتب على هذه المادة حتى عام ١٩٩٦، ولم تفعل ذلك إلا بعد مناقشة شاقة ومفعمة^(٧٧). وهناك تفاوت واضح بين خطورة الجناية الدولية التي ترتكبها دولة ما، على النحو المعبر عنه في المادة ١٩، من ناحية، والآثار المحدودة نوعا ما المترتبة على هذه الجناية في المواد ٥١ إلى ٥٣، من الناحية الأخرى. وهناك تفاوت آخر بين الضمان الإجرائي القوي المقترن بالتدابير المضادة بموجب المادة ٤٨ والباب الثالث، من ناحية، والانعدام التام للضمانات الإجرائية المقترنة بالجنايات الدولية، من الناحية الأخرى.

٤٤ - وعندما اعتمدت المادة ١٩ في بادئ الأمر، أثرت حكومات عديدة إرجاء تقديم تعليقاتها الكتابية إلى حين الانتهاء من تعريف الجناية الدولية بوضع آثار وإجراءات محددة. وفي مناقشات اللجنة السادسة، أيدت غالبية الدول التي أعربت عن آرائها في الفترة ١٩٧٦-١٩٨٠ التمييز بين الجناية والجرح؛ بل حبزت غالبية أكبر التمييز بشكل ما بين الأفعال غير المشروعة الأكثر والأقل خطورة^(٧٨).

(٧٧) نتيجة للقرار المتخذ بعدم إعادة فتح باب المسائل المثارة في الباب الأول من مشاريع المواد، امتنعت اللجنة خلال هذه الفترة عن إعادة النظر في المادة ١٩ بذاتها. انظر حاشية المادة ٤٠ المستشهد بها في الفقرة ٥١ أدناه. والتقارير الرئيسية للجنة التي تتناول الجنايات الدولية هي: آغو، التقرير الخامس، "حولية ١٩٧٦"، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/291 و Add.1-2، الصفحات ٢٤ إلى ٥٤ (من النص الانكليزي)؛ وريفاغن، التقرير الثالث، "حولية ١٩٨٢"، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/354 و Add.1-2، الصفحات ٤٨ إلى ٥٠ (من النص الانكليزي)، والتقرير الرابع، "حولية ١٩٨٣"، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/366 و Add.1، الصفحات ١٠ إلى ٢٤ (من النص الانكليزي)؛ وأرانخيو رويس، التقرير السابع، A/CN.4/469 و Add.2 (١٩٩٥)، والتقرير الثامن، A/CN.4/476 و Corr.1 (١٩٩٦).

(٧٨) يرد تحليل متأن للآراء التي أعربت عنها ٨٠ حكومة حينذاك في M Spinedi, "International Crimes of State. The Legislative History of the Draft Articles on the Responsibility of States for International Crimes of State", 1998, pp. 45, 79.

٤٥ - وعقب اعتماد البابين الثاني والثالث، عالجت مسألة الجنايات الدولية جميع الحكومات التي قدمت تعليقات حتى الآن. وتكشف تعليقاتها عن طائفة عريضة من الآراء وتشمل العديد من الانتقادات والاقتراحات، وقد أوجزت هذه التعليقات أدناه. وترد طائفة عريضة من الآراء أيضا في كتابات عديدة^(٢٩). وقد آن الأوان لتقييمها.

ألف - معالجة جنايات الدول في مشاريع المواد

٤٦ - تنص الفقرة ١ من المادة ١٩ على ما يلي:

"١ - يكون فعل الدولة الذي يشكل انتهاكا للالتزام دولي فعلا غير مشروع دوليا أيا كان موضوع الالتزام المنتهك".

وهذا تأكيد لأمر غني عن البيان. وقد دفع أحيانا بأنه لم يُصطلح بالالتزام دولي إزاء موضوع معين، أو لم يكن من الممكن الاضطلاع بمثله (لأن الموضوع المعني موضوع محلي أو داخلي للدولة، على سبيل المثال)^(٣٠). ولكن يبدو أنه ليست هناك حجة مقنعة في حالة ادعاء الدولة بأنها معفاة من المسؤولية إزاء التزام دولي معترف به، بسبب موضوع هذا الالتزام فحسب. ولم يُبلغ عن أي حالة قبلت فيها المحكمة الدولية بحجة كهذه. ولا يستشهد في التعليق بأي رأي أو مرجع مخالف. ولا تعدو الفقرة ١ من المادة ١٩ أن تعرب عما تعنيه بوضوح المادتان ١ و ٣ ويمكن تركه باطمئنان ليجري توضيحه في التعليقات على هاتين المادتين.

(٢٩) انظر البنود الواردة في ثبث المراجع المرفق بهذا التقرير. ومن أهم هذه المراجع Weiler, (1989) International Crimes of State (eds), Cassese & Spinedi وأكثر الدفاعات عن المادة ١٩ إقناعا هو دفاع A. Pellet, "Vive le crime! Remarques sur les degrés de l'illicite en droit international" in "International Law on the Eve of the Twenty-first century. Views from the International Law Commission (United Nations, New York, 1997), p. 287 من لجنة القانون الدولي" (الأمم المتحدة، نيويورك، ١٩٩٧) ومن بين الآراء المخالفة التي أعرب عنها أعضاء حاليون أو سابقون في اللجنة ما يلي: R. Rosentock, "An International Criminal Responsibility of States?", *ibid*, p. 265; D.W. Bowett, "Crimes of State and the 1996 Report of the International Law Commission on State Responsibility" *EJIL*, 1998, p. 163; I Brownlie, *State Responsibility, System of the Law of Nations, Part I* (Clarendon Press, Oxford, 1983), pp. 32-33; B Simma, "From Bilateralism to Community Interest in International Law" *Receuil des cours (...)* vol. 250 (1994, pp. 301-321

(٣٠) أوضحت المحكمة الدائمة في قضية سابقة أن من الممكن مبدئيا أن تضطلع الدول بالتزامات دولية إزاء أي موضوع كان: انظر PCIJ series B, No. 4, (1923) *Nationality Decrees in Tunis and Morocco* pp.23-27. ويؤيد تطوير صنع القوانين الدولية هذه الملاحظة، انظر *Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua*, ICJ Reports 1986, p. 131.

٤٧ - وتميز الفقرة ٤ من المادة ١٩ بين الجنايات الدولية والجنگ الدولية إذ تنص على ما يلي:

"يشكل جنحة دولية كل فعل غير مشروع دوليا لا يشكل جناية دولية طبقا للفقرة ٢."

وهكذا عرفت فئة "الجنگ" بعبارات سلبية تماما، إذ ميزت باختلافها عن تعريف "الجنايات الدولية".

٤٨ - ويرد هذا التعريف في الفقرة ٢ من الماد ١٩، التي تعرف "الجناية الدولية" كما يلي:

"يشمل جناية دولية أي فعل غير مشروع دوليا ينتج عن انتهاك الدولة التزاما دوليا يكون من الضرورة لصيانة المصالح الأساسية للمجتمع الدولي بحيث يعترف هذا المجتمع بأكمله بأن انتهاك هذا الالتزام يبلغ حد الجناية".

وكثيرا ما لوحظ مدى تداول هذا التعريف. ولكنه ليس أكثر تداولاً من تعريف القواعد القطعية للقانون الدولي العام (الأحكام الآمرة) الواردة في المادة ٥٣ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩، وهو تعريف يحظى الآن بقبول واسع النطاق. ولكن من الممكن تعريف فئة "الجنايات" بطرق أخرى. ويمكن أن يتم ذلك، على سبيل المثال، بالإشارة إلى حالاتها الإجرائية المميزة. ويمكن تمييز "الجنايات" عن "الجنگ" بالإشارة إلى وجود نظام محدد ما للتحقيق والإنفاذ. أو يمكن إجراء هذا التمييز بالإشارة إلى الآثار الموضوعية. وهكذا يمكن تعريف "الجنگ" بأنها إخلال بالتزام لا يتاح له إلا التعويض أو الجبر بوصفهما متميزين عن الغرامات أو الجزاءات الأخرى. ولا تأخذ الفقرة ٢ من المادة ١٩ بأي النهجين. وكما سيتبين، لا تحدد مشاريع المواد في أي مكان أي أثر مميز وخالص للجريمة الدولية، كما أنها لا ترسي أي إجراء موثوق يقرر على أساسه وقوع جريمة.

٤٩ - وسعت اللجنة، إدراكا منها للصعوبات الكامنة في تطبيق التعريف المجرد الوارد في الفقرة ٢ من المادة ١٩، إلى توضيح الموقف في الفقرة (٢) التي تنص على ما يلي:

"٣ - رهنا بأحكام الفقرة ٢ وبناء على قواعد القانون الدولي النافذة، يجوز أن تنجم الجناية الدولية عن جملة أمور منها:

(أ) انتهاك خطير لالتزام دولي ذي أهمية جوهرية لصون السلم والأمن الدوليين، كالتزام بعدم العدوان؛

(ب) انتهاك خطير لالتزام دولي ذي أهمية جوهرية لضمان حق الشعوب في تقرير مصيرها، كالتزام بعدم فرض سيطرة استعمارية أو مواصلتها بالقوة؛

(ج) انتهاك خطير واسع النطاق لالتزام دولي ذي أهمية جوهرية لحماية البشر، كالاتزامات التي تمنع الرق والإبادة الجماعية والفصل العنصري؛

(د) انتهاك خطير لالتزام دولي ذي أهمية جوهرية لحماية البيئة البشرية والحفاظ عليها، كالاتزامات التي تمنع التلويث الجسيم للجو أو للبحار.

بل إن مؤيدي المبدأ الذي تستند إليه المادة ١٩ ينتقدون بشدة الفقرة ٣، ولأسباب وجيهة^(٣١). أولاً، لأنه تعريف مضلل، لأن الجناية "يجوز أن تنجم" عن واحد من الأفعال المسرودة. ثانياً، أنه يفترض تماماً إلى الدقة، لأن الجناية "يجوز" أن تنجم ولكن رهناً بأحكام الفقرة ٢ وبقواعد غير محددة من "قواعد القانون الدولي النافذ". والمشكلة لا تكمن في كون الفقرة ٣ لا توفر سوى قائمة حصرية، إذ من المتعذر أن تفعل غير ذلك؛ بل تكمن في كونها لا توفر أي ضمان بأن تشكل الانتهاكات المسرودة جنايات، إذا ثبت وقوعها. ويتوقف "جواز" تشكيلها جنايات على "قواعد القانون الدولي النافذة" ضمن غيرها. ولا ريب في أنه ليست من مهام مشاريع المواد، بما فيها الفقرة ٣ من المادة ١٩، أن تعيد تأكيد القواعد الأولية، ولكن هذا ليس سبباً لإعطاء مظهر القيام بذلك. ثالثاً، هناك تفاوت بين مختلف الفقرات الفرعية، سواء من حيث الفحوى أو من حيث علاقتها بالقانون الدولي القائم^(٣٢). ونظراً للدور التوضيحي المجرد للفقرة ٣

(٣١) أنظر على سبيل المثال Pellet، المرجع نفسه، الحاشية ٢٩، الصفحات ٢٩٨ إلى ٣٠١.

(٣٢) يمكن توضيح ذلك بالإشارة إلى الفقرة الفرعية (د) على سبيل المثال. فلا ريب في أن عباراتها الافتتاحية لا تشير إلى "التزام" واحد فحسب "لحماية البيئة البشرية والحفاظ عليها"؛ فالقانون الدولي يتضمن طائفة من القواعد البيئية ولا يمكن التعبير عنه بقاعدة واحدة فحسب. ورهناً بالظروف، يمكن وصف عدد كبير من القواعد على أنها تحمي "البيئة البشرية" وتحافظ عليها؛ ومصطلح "البيئة البشرية" يثير بدوره مسائل بشأن علاقته "بالبيئة الطبيعية" أو بالبيئة ككل. ويشير حرف الكاف المستخدم في عبارة "كالاتزامات..." صعوبات أخرى: '١' فهو يوفر مستوى ثانياً من الحصر؛ '٢' ولا يمكن نحويًا أن تعود كلمة "الاتزامات" المستخدمة بصيغة الجمع على كلمة "الاتزام" المستخدمة بصيغة المفرد؛ '٣' والقانون الدولي العام لا يتضمن قاعدة تحظر التلويث "الجسيم"؛ وأياً كانت العتبة المحددة للتلويث (وقد تختلف باختلاف السياق) فلا ريب في أنها أقل صرامة من التلويث "الجسيم".

وافقتارها إلى محتوى معياري مستقل، ينبغي، إذا ما احتفظ في مشاريع المواد بالتمييز بين الجنايات والجنيح، الاستعاضة عنها بتعليق مفصل بقدر أكبر^(٣٣).

٥٠ - ويعود بنا تحليل الفقرة ٣ إلى الفقرة ٢ مباشرة، ولكن الأمثلة المقدمة في الفقرة ٣ تثير مسألة أخرى. فالتأكيد في الفقرة ٢ يقع على القواعد التي هي ضرورية لصيانة المصالح الأساسية للمجتمع الدولي، بحيث يعتبر هذا المجتمع أن انتهاك هذه القواعد يشكل "جناية". وبالمقارنة، لا تركز الفقرة ٣ على أهمية القواعد بل على خطورة الانتهاك: فلا تشكل جنایات سوى الانتهاكات "الخطيرة"، مع زيادة التقييد في بعض الحالات بعبارات مثل "واسع النطاق" أو "جسيم". ولكن القانون الدولي لا يتضمن قاعدة تحظر، على سبيل المثال، حالات الإبادة الجماعية "الواسعة النطاق" بل تحظر الإبادة الجماعية أيا كان نطاقها. وبعبارة أخرى، تأتي الفقرة ٣ بعنصر إضافي من عناصر خطورة الانتهاك، بصورة مستقلة عن التعريف القانوني للجناية نفسها. وليس من النادر أن تتضمن قواعد القانون الجنائي عنصرا تعريفيًا مناظرًا لنطاق أو خطورة السلوك المراد حظره، ولكن يبدو أن الفقرة ٣ تضيف علاوة على ذلك عنصرا آخر غير محدد من عناصر الخطورة. وبالجمع بين الفقرتين، يمكن تفسيرهما على أنهما يقصدان (على سبيل المثال) أنه إذا كانت حالة من حالات العدوان أو الإبادة الجماعية من الخطورة بحيث يوصم المجتمع الدولي بأكمله هذا الفعل بأنه فعل جنائي، وجب عندئذ اعتباره جناية. ولا بد من الاعتراض على ذلك لأنه ليس تعريفا للجرائم الدولية على الإطلاق^(٣٤).

(٣٣) الجدير بالملاحظة أن صيغة المادة ١٩ التي اقترحها في الأصل المقرر الخاص آغو كانت مختلفة جدا: انظر تقريره الخامس، "حولية ١٩٧٦"، المجلد الثاني (الجزء الأول) الوثيقة A/CN.4/291 و Add.1-2، الصفحة ٥٤ (من النص الإنكليزي). فقد كانت هذه الصيغة أوسع نطاقا بقدر كبير (إذ اعتبرت، على سبيل المثال، أي انتهاك للفقرة ٤ من المادة ٢ من ميثاق الأمم المتحدة "جناية دولية" وأكثر تحديدا من حيث المحتوى. وقد أضيف النص المؤقت والتقييدي للفقرة ٣ من المادة ١٩ في لجنة الصياغة. ومن الأفضل قراءة مشروع النص الأصلي على أنه محاولة للإعراب عن مفهوم الالتزامات إزاء الجميع، والواقع أن عبارة "جناية دولية" أوردت ضمن علامتي اقتباس. ومن المؤكد أنه لم تبذل في تلك المرحلة أي محاولة لتحديد طائفة الدول المتأثرة أو الضرورة من جراء انتهاك الالتزام.

(٣٤) انظر Consistency of Certain Danzig Legislative Decrees with the Constitution of

the Free City, PCIJ Ser. A/B No. 65 (1935), pp. 52-53.

٥١ - وقد عولجت آثار الجنايات الدولية في الباب الثاني:

• تعرف الفقرة ٣ من المادة ٤٠ "الدول المضرورة" من جنائية دولية على أنها جميع الدول الأخرى في العالم. والنتيجة الطبيعية لذلك هو أنه يجوز لجميع الدول أن تطلب جبر الضرر بموجب المواد ٤٢ إلى ٤٦، وأن تتخذ تدابير مضادة بموجب المادتين ٤٧ و ٤٨. وربما كان هذا أهم الآثار المترتبة على جنائية دولية على الإطلاق. ولكنه ليس أثرا مميزا لهذه الجنايات، لأن من الجائز أن "تتضرر" دول عديدة أو كل الدول من جراء جنحة وفقا للفقرة ٢ (هـ) أو (د) من المادة ٤٠، وذلك على سبيل المثال من جراء انتهاك لالتزام بموجب معاهدة متعددة الأطراف أو بموجب الدولي العام لحماية حقوق الانسان والحريات الأساسية. ولا تشترط الفقرة ٢ (هـ) "٣" من المادة ٤٠ أن يكون الانتهاك الواقع "خطيرا" أو أن يكون الالتزام المنتهك ذا "أهمية جوهرية".

• وبموجب المادة ٥٢، لا تسري على حالة الجنايات بعض القيود الصارمة نوعا ما المفروضة على الحصول على الرد العيني أو الترضية. وبالتالي، يحق للدولة المضرورة في حالة الجنايات أن تصر على الرد العيني حتى لو أدى ذلك إلى تعرض الاستقلال السياسي أو الاستقرار الاقتصادي للدولة "الجانية" لخطر لا يستهان به وبلا ثمرة.

• وتوجد المادة ٥٣ التزاما محدودا بالتضامن فيما يتعلق بالجنايات. وعلى سبيل المثال، يترتب على الدول التزام "بعدم الاعتراف بشرعية الحالة التي أوجدتها الجناية" (المادة ٥٣ (أ)). وقد يوحي ذلك، من ناحية أخرى، أن من حق الدول الاعتراف بشرعية الحالة التي توجد بها جنحة، مهما كان مدى خطورة هذه الجنحة.

وبالمقارنة، لا تنص مشاريع المواد على تعويضات "عقابية" في الجنايات، ناهيك عن الغرامات أو الجزاءات. كما أنها لا تحدد إجراء خاصا يقرر على أساسه ما إذا كانت قد ارتكبت جنائية والآثار التي ينبغي أن تترتب عليها، بل ترك هذا الأمر لكي تقررته كل دولة بمفردها بصفتها "دولة مضرورة". وقد رفضت اللجنة في عام ١٩٩٥، ثم مرة أخرى في عام ١٩٩٦، اقتراحات مفصلة لإجراء من هذا القبيل^(٣٥).

(٣٥) للاطلاع على هذه الاقتراحات انظر: آرانيو رديس، التقرير السابع، A/CN.4/469 و Add.2، الفقرات ٧٠ إلى ١١٩ و ١٤٠ إلى ١٤٦؛ والتقرير الثامن A/CN.4/476 و Corr.1. وللإطلاع على موجز المناقشة انظر "الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الخمسون، الملحق رقم ١٠" (A/50/10)، الفقرات ٣٠٤ إلى ٣٣٩، والمرجع نفسه، "الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠"، الفصل الثالث باء، الفقرة ٦١، والفصل الثالث دال - ٢، التعليق على المادة ٥١.

ولم تحظ بالقبول محاولات صياغة إجراءات بديلة أبسط^(٣٦). وإجمالاً، يمكن القول بأن الآثار المحددة المترتبة على الجنايات الدولية في البابين الثاني والثالث هي آثار تافهة نوعاً ما، وذلك على الأقل إذا ما أخذ مفهوم "الجنايات" على ظاهره وفقاً لتحديده الوارد في المادة ١٩. والواقع أن هذا ما يمكن فهمه من الحاشية التالية نصها المضافة إلى المادة ٤٠:

"استخدم مصطلح "جناية" لأغراض الاتساق مع المادة ١٩ من الباب الأول من المواد، بيد أنه قد لوحظ أنه يمكن الاستعاضة عن كلمة "جناية" بعبارات مثل "فعل غير مشروع دولياً يتسم بطابع الخطورة" أو "فعل غير مشروع ذي خطورة بالغة" وبالتالي تفادي جملة أمور منها المدلول الجنائي لهذا المصطلح".

وسيرد بحث هذه الإمكانية في فرع لاحق من هذا التقرير.

باء - تعليقات الحكومات على جنایات الدول

٥٢ - وينتقد عدد من الحكومات التي علقت حتى الآن على الجولة الحالية المعنية بمشروع المواد إدراج جرائم الدولة في مشروع المواد.

• فالولايات المتحدة الأمريكية تعترض بشدة على الأحكام المتعلقة بجرائم الدولة التي ترى أنه ليس لها سند في القانون العرفي الدولي وهي تقوض فعالية نظام مسؤولية الدول برمتها. وتؤسس رأيها هذا على "الإطّباب المؤسسي" لفكرة الجرائم الدولية، نظراً للدور الحالي لمجلس الأمن وأجهزته الفرعية وللمحكمة الجنائية الدولية المقترحة؛ و "اللغة التجريدية والمبهمة" التي صيغت بها الفقرة ٢ من المادة ١٩؛ وميل المادة ١٩ إلى تقليل "أهمية الانتهاكات الأخرى لمسؤولية الدولة وما يولى إليها من اهتمام"؛ وتناقضها مع "مبدأ المسؤولية الفردية"، وحالة الإرباك التي تنزع إلى خلقها فيما يتعلق بفكرة "مصالح" الدول عند الامتثال للقانون بصفة عامة و "مركزها" عندما تحتج على انتهاك ما^(٣٧).

(٣٦) شرحت هذه الاقتراحات بإيجاز في "الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق رقم ١٠" (A/51/10)، الفصل الثالث دال - ٢، الفقرات (٧) إلى (١٤) من التعليق على المادة ٥١.

(٣٧) A/CN.4/488، تعليقات الولايات المتحدة في إطار المادة ١٩ والمادة ٤٠، الفقرة ٣.

• وتشكو فرنسا من أن المادة ١٩ "تعطي الانطباع الخاطئ الذي لا شك فيه من أن الهدف هو 'تجريم' القانون الدولي العام"، خلافا للقانون الدولي القائم الذي يشدد على الجبر والتعويض. وترى الحكومة الفرنسية، أن "مسؤولية الدولة هي مسؤولية ليست جنائية ولا مدنية" ولكنها مسؤولية ذات طبيعة خاصة. وبينما تكون بعض الأفعال الضارة أكثر خطورة من غيرها، فإن التمييز بين "الجنايات" و "الجنح" هو تمييز "مبهم وغير فعال"، وهو "منقطع الصلة عن تقليد وحدة قانون المسؤولية الدولية". وتشدد فرنسا على أنه "لا يوجد مشروع أو قاضي أو شرطي، على الصعيد الدولي، من شأنه أن يحمل دولا مسؤولية جنائية أو يضمن امتثالها لأي تشريع جنائي قد ينطبق عليها. ومن الصعب رؤية من بإمكانه أن يوقع عقوبة جنائية في مجتمع يضم أكثر من ١٨٠ دولة ذات سيادة. وعلى النقيض، فإن تدابير مجلس الأمن بموجب الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، لا ترمي إلى أن تكون "عقابية"، وحيث تكون "قسرية" فذلك لأن استعادة السلام والأمن الدوليين تتطلب أن تكون هذه التدابير فعالة^(٣٨).

• وتعرب ألمانيا عن "شكها الشديد بشأن فائدة مفهوم" الجنايات الدولية، التي ترى أنها "لا تستند إلى أية ممارسة دولية"، وتنزع إلى إضعاف "مبدأ المسؤولية الجنائية الفردية"، ولا تتفق مع مبدأ المساواة بين الدول. وترى أنه "يمكن الآن توقع أن تواجه الأفعال المدانة عالميا استجابة قانونية وسياسية على النحو الواجب من مجتمع الدول" بالعمل من خلال السبل المؤسسية القائمة، وبخاصة الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة. ومقارنة بالجرائم الدولية، فإن "مفاهيم الالتزامات الواجبة في مواجهة كافة، بل والأشد من ذلك الالتزامات الناشئة عن القواعد الآمرة تستند إلى أساس راسخ في القانون الدولي"؛ ولذلك فهي تشجع اللجنة على النظر في الآثار المترتبة على هذه الأفكار في ميدان مسؤولية الدول^(٣٩).

• وترى المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية أنه ليس هناك "أي أساس في القانون الدولي العرفي لمفهوم الجرائم الدولية" وليس هناك "أي حاجة واضحة لوجوده". وبدلا من ذلك فهي تشير إلى "أن هناك خطرا جديا يتمثل في أن تنخفض قيمة هذه الفئة، كلما تم وضع أفعال أكثر أو أقل ضررا على السواء في نفس الفئة، أو عندما يتم تجريم بعض الأفعال الضارة مع إغفال أفعال أخرى ذات خطورة مماثلة". وعلاوة على ذلك فإن النتائج الفعلية المرتبطة بالجرائم الدولية تبدو "ذات أهمية عملية قليلة وحتى إذا بلغت درجة من الأهمية فهي ليست عملية". وعلى الصعيد التقني، تعرضت المادة ١٩ إلى النقد نظرا لأنها لا تعطي "تفسيرا متماسكا... للطريقة التي 'يقر' بها المجتمع الدولي ككل

(٣٨) المرجع نفسه، تعليقات فرنسا في إطار المادة ١٩.

(٣٩) المرجع نفسه، تعليقات ألمانيا في إطار الباب الثاني، الفصل الرابع.

بالجرائم الدولية، ولأنها تخلط بين مسألة خطورة قاعدة ما (المادة ١٩، الفقرة ٢) وخطورة انتهاكها (المادة ١٩، الفقرة ٣)^(٤٠).

• وتقتصر النمسا حذف المواد ١٩ ومن ٥١ إلى ٥٣. وترى أن "العلاقات بين الدول تفتقر إلى سلطة مركزية من النوع الضروري للتقرير بشأن الأوجه الشخصية لتصرف الدول غير المشروع". وينبغي أن تتخذ الإجراءات في إطار الفصل السابع من الميثاق، أو ضد الأفراد (بمن فيهم مسؤولي الدولة) عن طريق إنشاء أجهزة لإنفاذ القانون الجنائي الدولي، ومن شأن هذه الآليات أن تكون "أداة لمكافحة الانتهاكات الجسيمة لقواعد أساسية للقانون الدولي مثل حقوق الإنسان والمعايير الإنسانية، أكثر فعالية من تجريم تصرفات الدولة في حد ذاتها". ومن ناحية أخرى، ينبغي للجنة أن "تركز على تنظيم النتائج القانونية المترتبة على انتهاكات القانون الدولية ولا سيما تلك التي تتسم بطابع الخطورة"^(٤١).

• وتشك أيرلندا في اعتراف القانون الدولي القائم بالمسؤولية الجنائية للدول، بوصفها مستقلة عن مسؤولية الدول عن الأفعال الجنائية للأفراد. وتشير إلى أن الفتوى الشهيرة للمحكمة الدولية في قضية سكك حديد برشلونة "Barcelona Traction" تدعم فكرة الالتزامات الواجبة في مواجهة الكافة^(٤٢)، ولكنها تشير إلى أن هناك "قفزة كمية" من هذه الفكرة إلى فكرة المسؤولية الجنائية للدول. كما أنها لا تؤيد مفهوم الجرائم الدولية كمسألة تخضع للتطور التدريجي. ومعاقبة الدولة هو أمر غير عملي وغير عادل، نظرا لأنه في العديد من الحالات فإن شعب الدولة هو الضحية الرئيسية للجريمة^(٤٣).

• وبالمثل تشك حكومة سويسرا في وجود وفائدة التمييز بين الجنايات والجنگ: وبالفعل فهي تصف التمييز على أنه "نزعة المجتمع الدولي إلى أن يوارى بقناع مذهبي عدم فعالية القواعد التقليدية المتعلقة بمسؤولية الدول"^(٤٤).

(٤٠) المرجع نفسه، تعليقات المملكة المتحدة في إطار المادة ١٩.

(٤١) المرجع نفسه، تعليق النمسا في إطار المادة ١٩.

(٤٢) تقارير محكمة العدل الدولية ١٩٧٠، الصفحة ٣٣ من النص الأصلي.

(٤٣) A/CN.4/488، تعليقات أيرلندا في إطار المادة ١٩.

(٤٤) المرجع نفسه، تعليقات سويسرا في إطار المادة ١٩.

٥٣ - غير أن هذه الآراء لا تجد التأييد العالمي بأية حال. فالجمهورية التشيكية، على سبيل المثال، ترى أن التمييز بين الأفعال الضارة الأكثر خطورة والأفعال الضارة الأقل خطورة يتعين أن "يوجد في القانون الوضعي وفي ممارسات الدول، على الرغم من أنه يوجد دون شك في شكل متناثر نسبياً، وغير منتظم وغير مباشر". وفي هذا الشأن فإنها تشير إلى فكرة الالتزامات الواجبة، وعمل مجلس الأمن في إطار الفصل السابع من الميثاق ومفهوم القواعد الآمرة. وعلى الرغم من أنها تؤيد التمييز بين الجنايات والجنتج، فهي تؤكد أن المسؤولية في القانون الدولي ليست مدنية ولا جنائية، وإنما دولية خالصة ومجردة. وهي تشير علاوة على ذلك إلى أنه "في بعض النظم القانونية فإن مصطلح "جنتج" له مفهوم عقابي فقط". ولذلك فهي تقترح استخدام مصطلحات أكثر حياداً، أو حتى التمييز بوسائل أخرى، مثل التمييز على نحو أكثر وضوحاً فيما يتعلق بنتائج الأفعال الضارة على أساس أثرها على دول معينة أو على مصالح المجتمع الدولي ككل "ونتيجة لذلك فإن المصطلحات المستخدمة في المواد يتعين أن تكون محايدة، وتفسح، مع ذلك، المجال للالزام لاستخدام مصطلحات مقبولة بصفة عامة، توضع لاحقاً في مجال ممارسات الدول ومبادئها". ومن جانب آخر، فإنها تشير إلى صعوبة أن تعزى نتائج محددة إلى جرائم دولية ترتكبها دولة ما، تكون نتائجها مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بمسائل تتعلق بالقواعد الأساسية ذات الصلة^(٤٥).

٥٤ - وتؤيد حكومة منغوليا كذلك التمييز بين الجنايات والجنتج، بشرط ألا يترك للدول أن تقرر منفردة المسؤولية الجنائية الدولية، إنما "تترك هذه المسألة لاختصاص هيئات قضائية دولية"^(٤٦)، وليس هذا الحال في إطار مشاريع المواد الحالية.

٥٥ - وتقتراح حكومة أوزبكستان صيغة جديدة للفقرة ٢ من المادة ١٩، تركز على "الأفعال الضارة دولياً ذات الخطورة الشديدة والتي تشكل تهديداً للسلام والأمن الدوليين وكذلك انتهاكاً لأساسيات حيوية أخرى لسلام الدول والشعوب وتطورها الحر"^(٤٧).

٥٦ - وتشير الدانمرك، بالنيابة عن بلدان الشمال الأوروبي، إلى أنها تواصل تأييد "أبرز سمات الباب الأول"، أي التمييز بين الجنتج الدولية والجنايات الدولية. وترى أنه "لا بد أن تتحمل الدول أمام محفل أو آخر المسؤولية "النظامية" عن العدوان والإبادة الجماعية سواء بغرض تعويضات جزائية عليها أو باتخاذ تدابير تمس كرامتها". ومن ناحية أخرى يمكن النظر في مصطلحات أخرى أقل إثارة "للحساسية" من قبيل "الانتهاكات" أو "الانتهاكات الخطيرة"، على أن تترتب عليها آثار أشد خطورة وأن يكون التمييز بين الفئتين واضحاً^(٤٨).

(٤٥) المرجع نفسه، تعليقات الجمهورية التشيكية في إطار المادة ١٩.

(٤٦) المرجع نفسه، تعليقات منغوليا في إطار المادة ١٩.

(٤٧) المرجع نفسه، تعليقات أوزبكستان في إطار المادة ١٩.

(٤٨) المرجع نفسه، تعليقات بلدان الشمال الأوروبي في إطار المادة ١٩.

٥٧ - وتلاحظ المكسيك أنه "لا يوجد تمييز كاف بين مصطلحي "الجناية" و "الجنحة" في مشاريع المواد". ويبدو أن ذلك موجه بقدر كبير إلى النتائج المترتبة على الجرائم الدولية، الواردة في الباب الثاني، مقارنة بالمسائل التعريفية التي تتناولها المادة ١٩^(٤٩).

٥٨ - وتؤكد الأرجنتين، أن "نتائج الفعل الضار دوليا لا يمكن أن تكون نفس النتائج عندما يؤثر الفعل في مصالح عامة تخص المجتمع الدولي وعندما يؤثر هذا الفعل فقط في مصالح خاصة لدولة ما". ومن ناحية أخرى، ففي الوقت الذي "ينزع فيه النظام القانوني الدولي إلى التمييز بوضوح بين المسؤولية الدولية للدول والمسؤولية الجنائية الدولية للأفراد، يبدو أنه من غير المستصوب تطبيق المصطلحات التي تلائم المسؤولية الجنائية الدولية للدول على المسؤولية الدولية للأفراد". وهي تدعو اللجنة كذلك إلى "التوسع بأكبر قدر ممكن من الدقة في النظر في المعاملة المختلفة والنتائج المختلفة المرتبطة بالانتهاكات المختلفة"^(٥٠).

٥٩ - وتؤيد إيطاليا بالمثل الاستمرار في التمييز بين الأفعال الضارة دوليا الأكثر خطورة، بالنسبة لمصلحة المجتمع الدولي ككل، والأفعال الضارة الأخرى، غير أنها تدعو إلى المزيد من التوسع في النتائج الجوهرية والتوايح الإجرائية المتصلة بالتمييز، وذلك في إطار البابين الثاني والثالث لمشاريع المواد. وهي ترى أنه بمجرد قبول هذه الفئة، ينبغي أن تتناول مشاريع المواد نتائج التمييز: "من الضروري في هذا المجال بالذات العمل على إيضاح القواعد وإدماجها في نهاية المطاف". ومن ناحية أخرى ليس لدى هذا النظام الخاص لمسؤولية الدول شيئا مشتركا مع الجزاءات الجنائية مثل الجزاءات التي توقع وفقا للقوانين الجنائية الوطنية، كما يمكن النظر في استخدام بعض المصطلحات الأخرى بدلا من "الجنايات الدولية"^(٥١).

٦٠ - أوجزت هذه التعليقات بشيء من التفصيل، لأنها تعطي وصفا كاملا ومتعمقا للمناقشة الجارية بشأن الجرائم الدولية للدول، وهذا صحيح، حتى وإن كانت التعليقات التي قدمت حتى الآن لا يمكن اعتبارها بالضرورة ممثلة لآراء المجتمع الدولي ككل. ومن الواضح أنه لا يمكن استخلاص نتيجة بسيطة منها. ومع ذلك، هناك درجة كبيرة من التأييد لعدد من المقترحات. ويمكن إنجازها فيما يلي:

'١' لا ينظر إلى المادة ١٩ بصفة عامة على أنها عملية تدوين ولكن كعملية تطوير. وجرى الإعراب عن آراء مختلفة بشأن ما إذا كان التطوير "تدرجيا"، غير أن عددا قليلا من الحكومات يرى أن مفهوم الجنايات الدولية له أساس راسخ في القانون والممارسة حاليا؛

'٢' يحتاج تعريف "الجنايات الدولية" في الفقرتين ٢ و ٣ من المادة ١٩، إلى مزيد من الإيضاح؛

(٤٩) المرجع نفسه، تعليقات المكسيك في إطار المادة ١٩.

(٥٠) A/CN.4/488/Add.1، تعليقات الأرجنتين في إطار المادة ١٩.

(٥١) A/CN.4/488/Add.2، تعليقات إيطاليا في إطار المادة ١٩.

'٣' تفضي النتائج المستخلصة من التمييز إلى مصاعب تصل إلى درجة أنها تؤدي إلى ردود أفعال من جانب فرادى الدول التي تتصرف دون مراعاة لموقف المجتمع الدولي ككل؛

'٤' هناك قدر ضئيل من الاختلاف أو لا يوجد مع الاقتراح الذي يقضي بأن "قانون المسؤولية الدولية ليس بقانون مدني" أو "جنائي"، وإنما قانون دولي خالص ومجرد^(٥٢). وكنتيجة طبيعية، فإنه حتى تلك الدول التي تؤيد الإبقاء على المادة ١٩ في شكل ما فإنها لا تؤيد نظاما متطورا للمسؤولية الجنائية للدول، بمعنى "التجريم" الحقيقي لمعظم الأفعال الضارة الخطيرة.

'٥' وتمشيا مع هذا الرأي، فإن هناك شعورا واسع النطاق بأنه من المحتمل أن يكون مصطلح "جنايات" الدول مضللا. ويقبل عدد كبير من التعليقات وضع تمييز على هدي الفتوى الصادرة بشأن قضية سكك حديد برشلونة "Barcelona Traction"، بين الأفعال الضارة الخطيرة، التي تعني المجتمع الدولي ككل، والأفعال الضارة التي تهم فقط الدول المتأثرة. غير أن هذا التمييز لا يحتاج، وربما لا ينبغي التعبير عنه بتعبير "الجناية" و "الجنحة". وبدلا من ذلك، ينبغي استكشاف بعض المصطلحات المختلفة، وكبدل لذلك يمكن إيرادها بالمزيد من التفصيل بصورة منهجية في الباب الثاني لمشاريع المواد في إطار مفهوم عام وحيد لمسؤولية الدول.

— — — — —

(٥٢) هذا هو رأي فرنسا (الوارد أعلاه، الفقرة ٥٢) والجمهورية التشيكية (الوارد أعلاه، الفقرة

(٥٣). على الرغم من اختلاف مجالات تركيزهما واستنتاجاتهما.