

Distr.: General
18 May 2011
Arabic
Original: English

لجنة القانون الدولي

الدورة الثالثة والستون

جنيف، ٢٦ نيسان/أبريل - ٣ حزيران/يونيه

و ٤ تموز/يوليه - ١٢ آب/أغسطس ٢٠١١

آثار التزاعات المسلحة على المعاهدات

مذكرة عن التوصية التي ستقدم إلى الجمعية العامة بشأن مشاريع المواد المتعلقة
بآثار التزاعات المسلحة على المعاهدات

أعدّها السيد لوسيوس كافليش، المقرر الخاص

ألف - أنواع التوصيات التي يمكن أن تقدمها اللجنة

١ - ليس ثمة ريب في أن الأنشطة الرئيسية التي تضطلع بها لجنة القانون الدولي تتمثل في التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه^(١). وتتضمن هذه الأنشطة إعداد مشاريع الاتفاقيات^(٢). على أن إعداد هذه الاتفاقيات لا يمثل هدفاً ثابتاً، على النحو الذي تُبينه المادة ٢٣ من النظام الأساسي للجنة.

٢ - وطبقاً لأحكام تلك المادة، للجنة أن تُقدم التوصيات التالية إلى الجمعية العامة للأمم المتحدة^(٣):

- ألا تتخذ أي إجراء، حين يكون تقرير اللجنة قد نُشر بالفعل؛
- أن تُحيط علماً بالتقرير أو تعتمد بقرار؛
- أن تزكي المشروع للأعضاء بغية التفاوض على اتفاقية عامة وعقدها؛
- أن تعقد مؤتمراً لإبرام اتفاقية،

ويبدو أن الفارق بين الإمكانيتين الأخيرتين هو أن المبادرة في الحالة الأولى تُتخذ من جانب الدول الأعضاء بينما تتخذها المنظمة في الحالة الثانية.

٣ - غير أن أنواعاً متوسطة من التوصيات قد خرجت في الممارسة العملية. وفي حالات معينة، تباعدت لجنة القانون الدولي جزئياً على الأقل عن نمط الاتفاقيات. ولقد قامت بذلك في الحالات التي تتطلب فيها ذلك طابع "النتائج"، مثل مشروع النظام الأساسي لمحكمة جنائية دولية طلبته الجمعية العامة للأمم المتحدة. وفي حالات أخرى، قررت اللجنة أن النتيجة التي يُسفر عنها عملها ينبغي ألا تتخذ شكل اتفاقية بسبب نطاقها المحدود أو لأسباب أخرى. وكان هذا هو الحال فيما يتعلق بالباب الثاني من مشاريع المواد المتعلقة بالنتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، و"المبادئ التوجيهية" التي تنطبق على الإعلانات الفردية للدول التي يمكن أن تُنشئ التزامات قانونية، ونتائج الفريق الدراسي المعني بتجزؤ القانون الدولي، التي طلبت لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة أن "تؤيدها" أو "وجهت انتباه" الجمعية العامة إليها. وفيما يتعلق بجنسية الأشخاص الطبيعيين في حالة خلافة الدول، اقترحت اللجنة "أن تعتمد مشاريع المواد في شكل إعلان".

(١) النظام الأساسي للجنة القانون الدولي، المواد ١٥ إلى ٢٤.

(٢) المرجع نفسه، المادة ١٥.

(٣) فيما يتعلق بهذه المسألة برمتها، انظر أعمال لجنة القانون الدولي، المجلد الأول، الطبعة السابعة، نيويورك، ٢٠٠٧، الصفحتان ٤٤ و ٤٥ (من النص العربي).

٤- وفيما يتعلق بأمرين طُرِحَا في الآونة الأخيرة، فإن لجنة القانون الدولي قد صاغت اقتراحات تبدو جدّ محددة وخاصة. ففيما يتصل بالمسؤولية الدولية للدول (٢٠٠١)، أوصت اللجنة الجمعية العامة بأن "تُحيط علماً" بمشاريع المواد، وأن تُرفقها بقرارها (A/RES/56/83) المؤرخ ١٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠١ وأن تنظر بعد ذلك في عقد مؤتمر في مرحلة لاحقة. وفيما يتصل بمشاريع المواد المتعلقة بطبقات المياه الجوفية العابرة للحدود (٢٠٠٩)، اقترحت اللجنة أن تُحيط الجمعية العامة علماً بمشاريع موادها وأن تُرفقها في قرارها؛ وأن توصي بها الأعضاء "دون الإخلال" بمسألة اعتمادها في معاهدة أو أي شكل آخر مناسب مستقبلاً؛ وأن تشجع الدول الأعضاء على إبرام معاهدات ثنائية أو إقليمية؛ وأن تُدرج هذا البند في جدول أعمال دورتها المقبلة من أجل دراسته، وبصفة خاصة من أجل مناقشة "الشكل الذي يمكن أن توضع فيه مشاريع المواد".

٥- وهذه تطورات يُحتفى بها. ولئن كان من الصواب أن إعداد اتفاقيات من أجل التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه يمثل، ويجب أن يظل يمثل، أحد الأهداف الرئيسية لنشاط اللجنة، فإن التركيز على عقد الاتفاقيات يبدو غير سليم مثلاً حين تضع لجنة القانون الدولي "مبادئ توجيهية" أو مدونات قواعد سلوك، أي نصوص ذات طابع استشاري، أو حين يكون هناك نص لم تعده لجنة القانون الدولي ككل، كما هو الحال بالنسبة إلى المبادئ المتعلقة بالتجزؤ، أو ربما أيضاً حين يبدو، بسبب مجموعة متنوعة من الظروف، أن الدول لن تكون حريصة على اعتماد اتفاقية عامة بشأن الموضوع. وفي مثل هذه الحالات، فإن فشل محاولة لعقد معاهدة للتدوين قد ينجم عنه ضرر فادح، في حين أن اتخاذ نهج أكثر حصة - مثل ذاك الذي اتبعته اللجنة فيما يتعلق بالمسؤولية الدولية للدول - قد يتكشف عن كونه أكثر فعالية بكثير.

باء - مشاريع المواد المتعلقة بآثار التزاعات المسلحة على المعاهدات

٦- يرى المقرر الخاص أن الجزء الأكبر من مشاريع المواد، حسبما اعتمدت في القراءة الثانية في الجلسة ٣٠٨٩ التي عُقدت في ١٧ أيار/مايو ٢٠١١، تجد أصولها أو تبريرها في القواعد التي تنتمي إلى ميادين القانون الدولي ذات صلة (قانون المعاهدات؛ القانون المتعلق باستخدام القوة). ويدفع هذا إلى الاعتقاد بأن كثيراً من أحكام مشروع المواد ينبغي ألا يكون موضعاً للخلاف؛ وإن كان هذا لا ينطبق على جوهر المشروع، ألا وهو مشاريع المواد ١ إلى ٧ والمرفق. وينبغي أن تُضيف إلى ذلك أن النص الحالي، على عكس قرار معهد القانون الدولي بشأن آثار التزاعات المسلحة على المعاهدات لعام ١٩٨٥، يمتد ليشمل التزاعات الداخلية، وهو مجال لم يُمس إلى حد كبير ويتطلب التطوير التدريجي للقانون بدلاً من التدوين.

جيم - التحليل

٧- قطع كل من الممارسين والباحثين شوطاً بعيداً في معالجة جزء من هذا المجال على الأقل - ألا وهو آثار النزاعات المسلحة الدولية. ولو أن الموضوع اقتصر على هذا الجانب لكان قد أمكن تدوين القواعد ذات الصلة - ولكن ربما دون أن تكون موضع اهتمام يُذكر.

٨- ويجب أن يضاف إلى ذلك أن مشاريع المواد التي وضعتها اللجنة تتضمن عدداً كبيراً من القواعد الإجرائية والإشارات إلى قواعد في مجالات أخرى من القانون الدولي، تبدو أيضاً مقبولة إلى حد كبير ومن ثم فإنها تبدو وكأنها تدعو إلى عقد معاهدة. وفضلاً عن ذلك، يمكن الدفع بأن مشروع المادة ٣، الذي ينص على أن وجود نزاع مسلح لا يؤدي في حد ذاته إلى إنهاء أو تعليق الحقوق والالتزامات التي تكفلها المعاهدات، بجانب المعايير والفئات المبيّنة في المواد من ٤ إلى ٧ والمرفق، يمكن أن توفر أساساً صلباً لمثل هذا الصك التعاهدي.

٩- وثمة سبب ثالث لتوحي عقد مؤتمر يتمثل في السعي الدائم إلى استقرار القانون الدولي. ويصدق هذا بوجه خاص على العلاقة بين المعاهدات والنزاعات المسلحة - التي يوجد منها عدد كبير في الوقت الحاضر. وهناك مبرر آخر يُؤيد عقد اتفاقية عامة هو أنه في حالة نشوب نزاع مسلح، فإن المتفرجين الأبرياء - المدنيين - هم الذين يرجح أن يعانون أشد المعاناة وعملاً على حمايتهم، أبرمت اتفاقية جنيف الرابعة المؤرخة ١٢ آب/أغسطس ١٩٤٩؛ ويبدو أن من المرغوب فيه كفالة بقاء الحقوق التي يتمتعون بها نتيجة للمعاهدات التي تعقدها دولهم، أو الاستعادة السريعة لهذه الحقوق بمجرد انتهاء النزاع. ويتمثل أفضل سبيل لتحقيق هذه الأهداف في اتفاقية عامة، تتيح الحفاظ على أقصى ما يمكن من الحالة الراهنة في ظل السلام، واستعادة ذلك الوضع على نحو عاجل، وحماية حقوق الأفراد من الدول المحايدة.

١٠- بيد أن هناك حججاً أيضاً تدفع إلى الاعتقاد بأنه ينبغي عدم التخطيط لعقد مؤتمر في المستقبل العاجل.

١١- وأول حجة تُثار لمعارضة عقد مؤتمر عاجل للتدوين هي أن مشاريع المواد التي وضعتها اللجنة لا تقتصر على أثر النزاعات المسلحة الدولية على المعاهدات بل تشمل النزاعات الداخلية أيضاً. وفي حين أنه يمكن أن تكون قد نشبت، في الماضي، نزاعات غير دولية ولدت بعض الممارسات فيما يتعلق بآثارها على المعاهدات، فقد يكون من العسير تحديد مجموعة راسخة ومتناسكة من القواعد المتعلقة بتلك القضية. وكل ما يمكن قوله وفعله في هذا الصدد يحتاج إلى تعزيز عن طريق التطوير التدريجي للقانون الدولي. ولا يبدو محتملاً في الوقت الراهن أن تكون هناك غالبية كبرى من الدول على استعداد لقبول بسط نطاق القواعد الراهنة المتعلقة بالنزاعات الدولية كي تشمل النزاعات غير الدولية.

١٢- ويشكل النزاع المسلح - دولياً كان أم لا - باعثاً على القلق والتوتر لدى الدول المعنية. ولقد تجد هذه الدول أن من الصعب عليها أن تقدم - إلا في ميدان القانون الإنساني الدولي - قواعد قانونية متعلقة بمصير معاهداتها، لا سيما إذا كان عليها أن تفعل ذلك مسبقاً.

١٣- وفي حالات النزاع المسلح، تثار مسألة آثاره على المعاهدات بين الدولة المحاربة ودولة ثالثة تتحمل إزاءها التزامات بموجب المعاهدة. ولا تختلف هذه الحالات عن تلك التي تُنهي فيها المعاهدات أو يُوقف تنفيذها، بسبب استحالة مؤقتة لتنفيذها أو حدوث تغيير أساسي في الظروف (المادتان ٦١ و ٦٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام ١٩٦٩). ولا شك أنه ستنشأ هناك حالات تكون فيها الدولة المحاربة غير قادرة، بصفة مؤقتة على الأقل، على أداء بعض التزاماتها بموجب المعاهدة بسبب نشوب النزاع (مثال: منح حقوق هبوط الطائرات في المطارات التي وقعت في أيدي المتمردين). ولكن هل ستكون الدول الثالثة مستعدة لأن تقبل، مسبقاً، قواعد تجعل من الأيسر على الدول الاشتراك في نزاع داخلي كي تنهي أو تعلق التزاماتها بموجب المعاهدة؟

١٤- ويُبين مثال المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، لعام ٢٠٠١، أن "نجاح" مجموعة من مشاريع المواد لا يتوقف على محاولة عاجلة لتحويل ذلك المشروع إلى قانون تعاهدي. والأمر الأكثر أهمية هو أن أي فشل لمثل هذه المحاولة - بسبب الافتقار إلى أي اتفاق على الإطلاق، أو عدم كفاية عدد التصديقات - قد يعيب عمل اللجنة بصدد هذا الموضوع. وسيُقوّض من سلطة عمل اللجنة الإخفاق في التوصل إلى اتفاق لأنه تبين أن الشروط التي سُعي إلى الاتفاق على أساسها غير مقبولة؛ ولقد تكشف أنها غير مقبولة - وهذا هو الاستنتاج - لأن اللجنة لم تؤد عملها على الوجه السليم. وليس هذا، بطبيعة الحال، هو السبب الوحيد لمعارضة عقد اتفاقية. وكما أوضح من قبل (انظر الفقرة ١٢ أعلاه)، فلقد تحجم الدول عن الحد من حريتها في العمل وقت نشوب النزاع نتيجة لقواعد ملزمة بشأن استمرار أو عدم استمرار حقوقها والتزاماتها بموجب المعاهدة.

١٥- ويشجع المقرر الخاص اللجنة، واضعاً في اعتباره هذه الأسباب، وضرورة ألا يُعرض للخطر العمل المتعلق بآثار النزاعات المسلحة على المعاهدات، على أن تخطو بحذر، مثلما فعلت إزاء مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، وأن تطلب إلى الجمعية العامة: (١) أن تحيط علماً بمشروع المواد المتعلقة بآثار النزاعات المسلحة على المعاهدات وأن ترفقها بقرارها؛ و(٢) أن تقترح عقد مؤتمر دبلوماسي في مرحلة لاحقة.

١٦- وقد تمكن هذه الطريقة الحصيفة في معالجة هذه المسألة الدول الأعضاء من تعريف أنفسها بالقضايا موضع الدراسة والقواعد المقترحة، وأن تقنع نفسها، قبل كل شيء، بأن اعتماد مجموعة من أحكام المعاهدات بشأن الموضوع الذي تبحثه اللجنة هو أمر ضروري ويحقق أفضل مصالحها على حد سواء. وفضلاً عن ذلك، فإن الافتقار إلى مثل هذه الأحكام في الوقت الراهن لن يحول بين الجهات الفاعلة - الدول ومحاكمها - وبين القيام ابتداءً من الوقت الراهن بتطبيق القواعد التي صاغتها اللجنة.