

Distr.: General
26 January 2024
Arabic
Original: English



لجنة القانون الدولي

الدورة الخامسة والسبعون

جنيف، 15 نيسان/أبريل - 31 أيار/مايو و 1 تموز/يوليه - 2 آب/أغسطس 2024

ارتفاع مستوى سطح البحر من منظور القانون الدولي

العناصر التي قد تكون وثيقة الصلة بالموضوع في الأعمال السابقة للجنة

مذكرة من الأمانة

المحتويات

الصفحة

3	أولا - مقدمة
4	ثانيا - كينونة الدولة
4	ألف - مفهوم الدولة وعناصر كينونتها، بما في ذلك الاعتراف بالدول
9	باء - تدابير للإبقاء على الوضع الراهن فيما يتصل بالاعتراف بالدول
9	جيم - الإشارات إلى نقل أراض من دولة إلى دولة أخرى وآثاره
11	دال - تجنب انعدام الجنسية في حالة نقل إقليم ما
12	ثالثا - حماية المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر
12	ألف - النظر في ورقة المسائل الثانية والأعمال المقبلة التي حددها الفريق الدراسي



الرجاء إعادة استعمال الورق



- باء - أعمال اللجنة ذات الصلة بالموضوع الفرعي المتعلق بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر 12
- 1 - الالتزامات العامة في مجال حقوق الإنسان 12
- (أ) الالتزامات العامة 12
- (ب) المجموعات المستضعفة بشكل خاص 15
- (ج) حماية أراضي وأقاليم الشعوب الأصلية 16
- (د) الحق في الحصول على المعلومات 18
- 2 - مبدأ عدم الإعادة القسرية في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر 20
- (أ) الاعتبارات العامة لمبدأ عدم الإعادة القسرية وانطباقه 20
- (ب) شرط المشروعية 21
- (ج) الضمانات الإجرائية 23
- (د) دولة المقصد وطرد الأفراد عديمي الجنسية 26
- 3 - تعريف "اللاجئ" 26
- 4 - التعاون والمساعدة الدوليان في حالات الطوارئ والحد من مخاطر الكوارث 28
- (أ) التعاون الدولي 28
- (ب) المساعدة الخارجية 33
- (ج) الحد من مخاطر الكوارث 37

أولا - مقدمة

1 - قررت لجنة القانون الدولي، في دورتها السبعين (2018)، أن توصي بإدراج موضوع "ارتفاع مستوى سطح البحر من منظور القانون الدولي" في برنامج عملها الطويل الأجل⁽¹⁾. وفي دورتها الحادية والسبعين (2019)، قررت اللجنة إدراج الموضوع في برنامج عملها⁽²⁾. وقررت اللجنة أيضا إنشاء فريق دراسي مفتوح باب العضوية يُعنى بهذا الموضوع، ويتشارك في رئاسته، على أساس التناوب، السيد بوغدان أوريسكو، والسيد يعقوبا سيسي، والسيدة باتريشيا غالفاو تيليس، والسيدة نيلوفر أورال، والسيد خوان خوسيه رودا سانتولاريا.

2 - وفي دورتها الثانية والسبعين (2021)، نظرت اللجنة في ورقة المسائل الأولى بشأن الموضوع، التي أعدتها السيدة أورال والسيد أوريسكو، بشأن المسائل المتعلقة بقانون البحار⁽³⁾. وفي دورتها الرابعة والسبعين (2023)، نظرت اللجنة في ورقة إضافية لورقة المسائل الأولى بشأن الموضوع الفرعي نفسه⁽⁴⁾.

3 - وفي دورتها الثالثة والسبعين (2022)، نظرت اللجنة في ورقة المسائل الثانية في إطار الموضوع، التي أعدتها السيدة غالفاو تيليس والسيد رودا سانتولاريا، بشأن المسائل المتعلقة بكيونة الدولة وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر⁽⁵⁾. وفي الدورة نفسها، طلبت اللجنة إلى الأمانة أن تعد مذكرة تحدد ما يرد في الأعمال السابقة للجنة من عناصر ذات أهمية لأعمالها المقبلة بشأن الموضوع، وخصوصا فيما يتعلق بكيونة الدولة وحماية الأشخاص⁽⁶⁾.

4 - ولتلبية طلب اللجنة، شرعت الأمانة في استعراض أعمال اللجنة منذ عام 1949 بغية تحديد الجوانب ذات الأهمية لنظرها في الموضوعين الفرعيين، كيونة الدولة، وحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. ولدى إعداد هذه المذكرة، استرشدت الأمانة بالمسائل التي اعتبرت جزءا من برنامج العمل المستقبلي للفريق الدراسي فيما يتعلق بالموضوعين الفرعيين المشار إليهما والمذكورة في تقرير اللجنة لعام 2022⁽⁷⁾.

5 - وقد ركزت الأمانة في المقام الأول على النصوص المعتمدة في القراءة الثانية إلى جانب الشروح⁽⁸⁾، فضلا عن التقارير النهائية للفريق الدراسي. وبالنظر إلى حجم المواد التي استُعرضت لغرض إعداد هذه المذكرة، فإن ما يقدم هنا هو مجموعة مختارة من الأمثلة التي يقصد بها توضيح النهج الذي تتبعه اللجنة.

(1) *حولية 2018*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 369.

(2) *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الرابعة والسبعون، الملحق رقم 10 (A/74/10)*، الفقرة 265.

(3) *A/CN.4/740* و Corr.1 و Add.1.

(4) *A/CN.4/761* و 1.Add.

(5) *A/CN.4/752* و Add.1.

(6) *الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السابعة والسبعون، الملحق رقم 10 (A/77/10)*، الفقرة 246.

(7) المرجع نفسه، الفقرتان 235-236.

(8) شمل الاستعراض أيضا مشاريع المواد المتعلقة بحصانة مسؤولي الدول من الولاية القضائية الجنائية الأجنبية التي اعتمدتها اللجنة في القراءة الأولى في دورتها الثالثة والسبعين (A/77/10، الفقرة 68) ومشروع الاستنتاجات بشأن المبادئ العامة للقانون الذي اعتمدته اللجنة في القراءة الأولى في دورتها الرابعة والسبعين (الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثامنة والسبعون، الملحق رقم 10 (A/78/10)، الفقرة 40).

6 - وسعت الأمانة، لدى إعداد هذه المذكرة، إلى تحديد وتجميع عناصر من أعمال اللجنة السابقة يمكن أن تساعد في نظرها في المسألتين المحددتين، كينونة الدولة، وحماية الأشخاص، وإن لم تعالج مسألة ارتفاع مستوى سطح البحر على وجه التحديد. وكما هو مبين في المخطط الدراسي للموضوع، لم ترد إشارات إلى مسألة ارتفاع مستوى سطح البحر في أعمال اللجنة إلا في السنوات الأخيرة، وبدرجة محدودة. ويمكن العثور على أمثلة لهذه الإشارات في شروح محددة اعتمدت في سياق المواضيع المتعلقة بحماية الغلاف الجوي⁽⁹⁾ وحماية الأشخاص في حالات الكوارث⁽¹⁰⁾.

7 - وفيما يتعلق بكينونة الدولة، لم تنتظر اللجنة مباشرة في مسائل معينة، بما في ذلك معايير كينونة الدولة أو الاعتراف بالدول. ومن ثم، فإن العناصر المستخلصة من استعراض أعمال اللجنة، على النحو المعروض هنا (الفرع ثانياً)، هي، في المقام الأول، ذات صلة غير مباشرة بموضوع ارتفاع مستوى سطح البحر من منظور القانون الدولي. والعناصر التي خلص إليها استعراض أعمال اللجنة ويمكن أن تكون ذات صلة أكبر بالموضوع تتعلق بالمسائل المتصلة بحماية الأشخاص الذين يعيشون في ظروف أخرى معرضة للخطر (الفرع ثالثاً).

ثانياً - كينونة الدولة

ألف - مفهوم الدولة وعناصر كينونتها، بما في ذلك الاعتراف بالدول

8 - يقدم هذا الفرع استعراضاً تاريخياً للحالات التي أشارت فيها اللجنة صراحة إلى المسائل المتعلقة بكينونة الدولة أو الاعتراف بالدول. فقد اختارت اللجنة، في دورتها الأولى المعقودة في عام 1949، موضوع الاعتراف بالدول والحكومات كواحد من قائمة مؤقتة بالمواضيع المشمولة بالتدوين، رغم أنه لم يدرج في برنامج العمل⁽¹¹⁾.

9 - وفي الدورة نفسها، اعتمدت اللجنة مشروع الإعلان المتعلق بحقوق الدول وواجباتها⁽¹²⁾. واستبعدت صراحة مهمة تعريف "الدولة" من نطاق مشروع الإعلان:

خلصت اللجنة إلى أنه لا طائل من وراء الجهد الرامي إلى تعريف مصطلح "الدولة"، رغم أن هذا المسار اقترحت حكومتا المملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية والهند. وفي المشروع الذي وضعته اللجنة، يُستخدم مصطلح "الدولة" بالمعنى المقبول عموماً في الممارسة الدولية. ولم

(9) مشاريع المبادئ التوجيهية بشأن حماية الغلاف الجوي وشروحها، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة السادسة والسبعون، الملحق رقم 10 (A/76/10)، الفقرتان 39-40.

(10) مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث وشروحها، حولية ... 2016، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرتان 48-49. وتعرف "الكارثة" في الفقرة الفرعية (أ) من مشروع المادة 3 بأنها "أي حدث مفاجئ أو سلسلة أحداث مفاجئة ينجم عنها وقوع خسائر في الأرواح على نطاق واسع، أو معاناة وكرب إنسانيان شديداً، أو نزوح جماعي، أو أضرار مادية أو بيئية واسعة النطاق، وعلى نحو يعطل بشدة أنشطة المجتمع". وعُرضت الظواهر الطبيعية الحداث، مثل الجفاف أو ارتفاع مستوى سطح البحر، كأمثلة على الكوارث المشمولة بمشاريع المواد (الفقرة (4) من شرح مشروع المادة (3).

(11) Yearbook ... 1949, report to the General Assembly, at p.281, para. 16.

(12) المرجع نفسه، ص 286، الفقرة 46.

تكن اللجنة أيضا ترى أن من المطلوب منها أن تبين في مشروع الإعلان هذا الشروط التي يجب أن يستوفيها مجتمع ما لكي يصبح دولة⁽¹³⁾.

10 - وقررت اللجنة أيضا عدم إدراج إشارة إلى حق الدولة في الوجود والحفاظ على وجودها، مشيرة إلى أن مشروع الإعلان يتضمن إشارات إلى الدفاع عن النفس وعدم تدخل الدول الأخرى:

اقترح تصدير مشروع الإعلان بمادة تنص على أن "لكل دولة الحق في الوجود والحفاظ على وجودها". وجرى الحث على ذلك باعتباره منبعا رئيسيا لإعلان حقوق أخرى، وكان يعتقد أن تأكيد أهمية هذا الأمر راجع إلى أن دول المحور قد أنكرت هذا الحق ودأست عليه في الحرب الأخيرة. ومن ناحية أخرى، رأت أغلبية أعضاء اللجنة أن من غير المنطقي القول بأن الدولة الموجودة بالفعل لها الحق في الوجود؛ وهذا الحق هو إلى حد ما مسلمة أو افتراض مسبق يستند إليه مشروع الإعلان بكامله. ورأوا أيضا أنه لا لزوم لإعلان حق الدولة في الحفاظ على وجودها في ضوء مواد مشروع الإعلان المتعلقة بالدفاع عن النفس وعدم تدخل الدول الأخرى⁽¹⁴⁾.

11 - وقررت اللجنة كذلك الامتناع عن تناول مسألة الاعتراف بالدول:

كانت هناك مادة مقترحة أخرى نصها أن "لكل دولة الحق في أن تعترف الدول الأخرى بوجودها". ورأى مؤيدو هذا الاقتراح أن للدولة، حتى قبل اعتراف دول أخرى بها، حقوقا معينة في القانون الدولي؛ وحثوا على أن من واجب الدولة الأخرى التي ترى، بناء على تقييم أجري بحسن نية، أن كيانا سياسيا ما قد استوفى شروط كونه دولة، أن تعترف بذلك الكيان السياسي بوصفه دولة؛ غير أنهم أعربوا عن تفهمهم لأن كل دولة، نظرا لعدم وجود سلطة دولية مختصة بتفعيل الاعتراف الجماعي، ستحتفظ بقدر من حرية التقييم إلى أن يتحقق الاعتراف من جانب الغالبية العظمى من الدول. ومن ناحية أخرى، رأت أغلبية أعضاء اللجنة أن المادة المقترحة من شأنها أن تتجاوز قواعد القانون الدولي المقبولة عموما من حيث انطباقها على الدول المنشأة حديثا؛ وأن المادة لن تجدي نفعا من حيث صلتها بالدول القائمة بالفعل. وخلصت اللجنة إلى أن مسألة الاعتراف برمتها هي من الحساسية والاشتمال على آثار سياسية إلى الحد الذي يستحيل معه تناولها في فقرة موجزة من مشروع الإعلان هذا، وذكرت أن الموضوع هو أحد المواضيع الأربعة عشر التي رأت اللجنة أن تدوينها ضروري أو مستصوب⁽¹⁵⁾.

12 - وأثناء دراسة موضوع قانون المعاهدات، في عام 1956، قدم المقرر الخاص، السير جيرالد فيتزموريس، تقريرا يتضمن مشاريع مواد، ترد في مشروع المادة 3 منها عدة تعاريف، منها تعريف مقترح لـ "الدولة":

المادة 3: بعض التعاريف ذات الصلة

لأغراض هذا القانون:

(13) المرجع نفسه، ص 289، الفقرة 49.

(14) المرجع نفسه، الفقرة 49.

(15) المرجع نفسه، الفقرة 50.

(أ) بالإضافة إلى حالة الكيانات المعترف بها كدول بالاستناد إلى أسس خاصة، فإن مصطلح "الدولة":

- '1' يُقصد به كيان يتألف من شعب يسكن إقليمًا محددًا، في ظل نظام حكم منظم، ولديه القدرة على الدخول في علاقات دولية ملزمة للكيان بصفته هذه، إما مباشرة أو من خلال دولة أخرى؛ ولكن دون أن يخل ذلك بمسألة الأساليب أو القنوات التي يجب من خلالها التفاوض بشأن معاهدة باسم أي دولة معينة - تبعًا لمركزها وانتماءاتها الدولية؛
- '2' يشمل حكومة الدولة...⁽¹⁶⁾.

13 - وفي شرح مشروع المادة 3، شرح المقرر الخاص الأساس المنطقي للتعريف المقترح لـ "الدولة":

- 11 - ... [و] تُعنى هذه المادة أساسًا بتعريف مصطلح "الدولة"، لكي توضحَ ضمنا أن الدول شبه ذات السيادة أو المحمية يمكن أن تكون أطرافًا في المعاهدات (مع أن ذلك لا يكون في كثير من الحالات إلا عبر وسيط)، ولكي تُبرزَ في نفس الوقت القيود المفروضة على هذا الموقف وطرائقه. وباستثناء المنظمات الدولية، فإن الدول وحدها هي التي يمكن أن تكون أطرافًا في المعاهدات؛ وليس في الكيانات دولًا إلا تلك القادرة بصفقتها هذه (لا بمجرد كونها جزءًا من كيان أكبر) على التقيد بالمعاهدة. ولهذا السبب، لا يمكن أبداً أن تكون إحدى الدول المؤسسة للاتحاد ما دولةً على الصعيد الدولي أو أن تكون، بصفقتها هذه، طرفًا في معاهدة - لأن المعاهدة ستلتزم الاتحاد، وستلتزم الدولة المؤسسة، ليس بصفقتها هذه، بل فقط بوصفها جزءًا لا يمكن تمييزه (دولياً) عن الاتحاد. غير أن الدولة القائمة بذاتها دولياً، حتى وإن كانت دولة محمية، يمكن أن تكون ملزمة بصفقتها هذه، حتى لو لم يكن ذلك إلا برضا الدولة الحامية، العام أو المحدد، أو من خلالها.
- 12 - "... الكيانات المعترف بها كدول لأسباب خاصة ...": سيُشمل هذا دولة الفاتيكان⁽¹⁷⁾.

14 - وفي ختام المناقشة التي دارت في اللجنة في دورتها الثامنة المعقودة في عام 1956، أشار المقرر الخاص إلى ما يلي فيما يتعلق بإمكانية إدراج تعريف لـ "الدولة":

فمن ناحية، قال إنه يتفق مع من يرون أن مصطلح "الدولة" لا يحتاج إلى تعريف. ومع ذلك، فإن الرأي الذي طرحه فارس بك الخوري بأن الكيانات شبه ذات السيادة والمحمية ليس لديها القدرة على إبرام معاهدات يوحي بأن المصطلح يحتاج بالفعل إلى تعريف. وقال إنه لا يستطيع الموافقة على هذا الرأي. ومن المستصوب للغاية، تحقيقاً لمصالح الكيانات شبه ذات السيادة، أن تكون تلك الكيانات حرة في الدخول في علاقات تعاھدية مع بلدان أخرى. ولكي يتسنى ذلك، يجب رفض المبدأ القائل بأن هذه الكيانات يمكن أن تتصل من الاتفاقات السابقة لدى تغيير مركزها؛ وإلا فإن الدول ستحجم عن إبرام معاهدات معها⁽¹⁸⁾.

(16) 10 II 10, Yearbook... 1956, الوثيقة A/CN.4/101، الفقرة 10.

(17) المرجع نفسه، ص 118.

(18) 1956 Yearbook ...، المجلد الأول، الجلسة 370، ص 226، الفقرة 4.

ولم يرد تعريف لـ “الدولة” في مشاريع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات التي اعتمدتها اللجنة في عام 1966⁽¹⁹⁾، والتي استخدمت لاحقاً كأساس لاتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969⁽²⁰⁾. ويشير الشرح ببساطة إلى أن المصطلح استُخدم “بنفس المعنى الوارد في ميثاق الأمم المتحدة، والنظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، واتفاقيات جنيف لقانون البحار، واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية”⁽²¹⁾.

15 - وعاودت اللجنة تناول مسألة تعريف “الدولة” أثناء النظر في موضوع حصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية. واقترح المقرر الخاص الأول المعني بالموضوع، السيد سومونغ سوشارينكول، في تقريره الثاني عام 1980، استخدام مصطلحي “دولة إقليمية”⁽²²⁾ و “دولة أجنبية”⁽²³⁾.

16 - وبعد ذلك أدرجت اللجنة تعريفاً لـ “الدولة” في مشاريع المواد التي اعتمدتها بشأن الموضوع نفسه في عام 1991⁽²⁴⁾. غير أن التعريف لم يتناول عناصر كينونة الدولة، بل سعى إلى تحديد الكيانات التي ستعتبر أجزاء من دولة ذات سيادة ومن ثم يحق لها التمتع بالحصانات من الولاية القضائية للمحاكم المحلية لدولة أخرى:

ينبغي أن يفهم مصطلح “دولة” في ضوء موضوعه والأغراض المقصودة منه، ألا وهي تحديد تلك الكيانات أو أولئك الأشخاص الذين يحق لهم الاحتجاج بحصانة الدولة حيثما يمكن لدولة ما أن تدعي الحصانة، وكذلك تحديد بعض التقسيمات الفرعية والمؤسسات في دولة ما، التي يكون من حقها الاحتجاج بالحصانة عند القيام بأعمال في إطار ممارسة السلطة السيادية. وعلى ذلك، فإن

(19) *Yearbook ... 1966*، المجلد الثاني، الوثيقة A/6309/Rev.I، الجزء الثاني، ص 177، الفقرة 38.

(20) اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات (فيينا، 23 أيار/مايو 1969)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 1155, No. 1823 2, p. 331.

(21) *Yearbook ... 1966*، المجلد الثاني، الوثيقة A/6309/Rev.I، الجزء الثاني، ص 177، الفقرة 38، ص 192، والفقرة (4) من شرح مشروع المادة 5. اتفاقية أعالي البحار (جنيف، 29 نيسان/أبريل 1958)، United Nations, *Treaty Series*, vol. 450, No. 6465, p. 11؛ واتفاقية الجرف القاري (جنيف، 29 نيسان/أبريل 1958)، المرجع نفسه، المجلد 499، الرقم 7302، ص 311؛ واتفاقية البحر الإقليمي والمنطقة المتاخمة (جنيف، 29 نيسان/أبريل 1958)، المرجع نفسه، المجلد 516، الرقم 7477، ص 205؛ واتفاقية صيد الأسماك وحفظ الموارد الحية لأعالي البحار (جنيف، 29 نيسان/أبريل 1958)، المرجع نفسه، المجلد 559، الرقم 8164، ص 285؛ واتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية (فيينا، 18 نيسان/أبريل 1961)، المرجع نفسه، المجلد 500، الرقم 7310، ص 95.

(22) *Yearbook ... 1980*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/CN.4/331 و Add.I، الفقرة 23:

للاحتجاج بتطبيق مبدأ “لا سيادة للدول على نده” يجب أن يكون هناك طرفان متساويان، أي دولتان متساويتان في السيادة. ويستخدم مصطلح “الدولة الإقليمية” لأغراض تيسيرية عملية للدلالة على الدولة التي رفعت أمام سلطاتها دعاوى واحتج أمام سلطاتها بالحصانات من الولاية القضائية. ولذلك فإن “الدولة الإقليمية” هي الدولة التي نشأ في نطاق ولايتها الإقليمية نزاع تزعم فيه دولة أخرى أن هذه الولاية لا تمارس على دولة غير رغبة أو غير موافقة موجودة خارج حدود الدولة الإقليمية. ومن ثم، فإن دولة الإقليم هي الدولة التي توضع ممارسة ولايتها موضع الشك، إن لم يكن الطعن، لأن طرفاً أمام سلطاتها يتمتع بمركز سيادي متساو ومن ثم لا يكون خاضعاً أو مدعياً لولايتها دون موافقة.

(23) المرجع نفسه، الفقرة 25:

لا تحتاج عبارة “دولة أجنبية” إلى الكثير من التوضيح. فالمصطلح بديهي عملياً إن لم يكن واضحاً بذاته. وهو يعني الدولة التي تكون أجنبية عن ولاية الدولة الإقليمية. وتكون لها هوية متميزة عن هوية الدولة المحلية التي احتج بولايتها الإقليمية في إجراءات قانونية اتخذت ضد الدولة الخارجية أو الأجنبية أو تتعلق بممتلكات تلك الدولة. ولذلك فإن الدولة الأجنبية شرط لا غنى عنه في الحالة التي تنشأ فيها مسألة حصانة الأنداد. وهي الطرف الآخر المتساوي في ثنائية المساواة بين الدول.

(24) *حولية 1991*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 28.

تعبير "دولة" في سياق هذه المواد، ينبغي أن يفهم بأنه يشمل جميع أنواع أو فئات الكيانات والأفراد المحددين على هذا النحو الذين يمكن أن يفيدوا من الحماية التي تكفلها حصانة الدولة⁽²⁵⁾.

17 - وفي عام 1971، أجرت الأمانة دراسة استقصائية للقانون الدولي بهدف تحديث برنامج عمل اللجنة الطويل الأجل⁽²⁶⁾. ومن بين المواضيع التي حددت لإمكانية دراستها من جانب اللجنة "وضع الدول في القانون الدولي"، الذي يشمل، في جملة أمور، سيادة الدول واستقلالها والمساواة بينها، والمجال الإقليمي للدولة، والاعتراف بالدول والحكومات.

18 - وفي عام 1996، وبناء على طلب الجمعية العامة⁽²⁷⁾، أجرت اللجنة استعراضاً للمواضيع التي تناولتها منذ دورتها الأولى في عام 1949. وذكر أنه من بين المواضيع الأولية الـ 14 التي اختيرت مؤقتاً في عام 1949 لكي تدرسها اللجنة، لم تدرج في برنامج عملها قط ثلاثة مواضيع - منها موضوع الاعتراف بالدول والحكومات⁽²⁸⁾. وتضمن التقرير الناتج عن ذلك بشأن برنامج العمل الطويل الأجل قائمة بالمواضيع التي أنجزت بالفعل والمواضيع المقبلة المحتملة، التي لا تزال فيها مسألتا كينونة الدولة والاعتراف بالحكومات من المسائل المحتمل دراستها في المستقبل (ترد تواريخ الاقتراح الأولي بين أقواس مربعة):

ثانياً - أشخاص القانون الدولي

...

2 - المواضيع المقبلة المحتملة:

(أ) أشخاص القانون الدولي [1949]؛

(ب) كينونة الدولة:

'1' وضع الدول في القانون الدولي [1971]؛

'2' معايير الاعتراف [1949]؛

'3' استقلال الدول وسيادتها [1962]؛

(ج) الحكومة:

'1' الاعتراف بالحكومات [1949]؛

'2' الحكومات التمثيلية⁽²⁹⁾.

ولم تدرج اللجنة حتى الآن أي مواضيع من هذا القبيل في برنامج عملها⁽³⁰⁾.

(25) المرجع نفسه، الفقرة (5) من شرح مشروع المادة 2.

(26) Yearbook ... 1971، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الوثيقة A/CN.4/245.

(27) قرار الجمعية العامة 50/45 المؤرخ 11 كانون الأول/ديسمبر 1995، الفقرة 9 (أ).

(28) حولية 1996، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 161.

(29) المرجع نفسه، المرفق الثاني.

(30) في عام 2016، أدرجت الأمانة "الاعتراف بالدول" ضمن المواضيع التي يمكن أن تنتظر فيها اللجنة. حولية 2016، المجلد الثاني

(الجزء الثاني)، الفقرة 313؛ انظر أيضاً الوثيقة A/CN.4/679/Add.1.

باء - تدابير للإبقاء على الوضع الراهن فيما يتصل بالاعتراف بالدول

19 - مع أن اللجنة لم تتناول عناصر كينونة الدولة، فقد نظرت بين الحين والآخر في أحكام تستهدف الإبقاء على الوضع الراهن في الظروف التي تتطلب على حالات استثنائية من قبيل التغييرات في وضعية الاعتراف أو عدم الاعتراف بالدول أو الحكومات.

20 - ويتعلق مشروع المادة 79 من مشاريع المواد المتعلقة بتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية، المعتمدة في عام 1971، بعدم الاعتراف بالدول أو الحكومات أو عدم وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية⁽³¹⁾. واعتمد هذا المشروع لاحقاً بوصفه المادة 82 من اتفاقية فيينا لتمثيل الدول في علاقاتها مع المنظمات الدولية ذات الطابع العالمي، المبرمة في عام 1975⁽³²⁾.

21 - ويتعلق مشروع المادة 31 من مشاريع المواد المتعلقة بمركز حامل الحقيبة الدبلوماسية والحقيبة الدبلوماسية التي لا يرافقها حامل، المعتمدة في عام 1989، بعدم الاعتراف بالدول أو الحكومات أو عدم وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية⁽³³⁾. وقد ذكرت اللجنة في شرحها لذلك الحكم ما يلي:

(1) المفهوم الأساسي لعدم تأثر حقوق والتزامات الدولة المرسلّة والدولة المضيفّة لمنظمة دولية بعدم الاعتراف أو بعدم وجود علاقات دبلوماسية أو قنصلية بينهما وارد في المادة 82 من اتفاقية فيينا لتمثيل الدول لعام 1975، التي تمثل من ثم مصادر المادة 31⁽³⁴⁾.

جيم - الإشارات إلى نقل أراض من دولة إلى دولة أخرى وآثاره

22 - تتعلق إحدى المسائل التي حددت أثناء عمل الفريق الدراسي بالبدايل التي قد تكون مستقبلاً أمام الدول التي قد يؤثر فيها ارتفاع مستوى سطح البحر على إمكانية سكنها في الإقليم. ولم تتناول اللجنة معايير إنشاء الدول أو زوالها. ومع ذلك، فقد درست عدة مواضيع تتعلق بعواقب خلافة الدول، عندما يكون اختفاء كينونة الدولة أو تحولها حقيقة واقعة.

23 - وفي الفقرة (3) من شرح مشروع المادة 2 من مشاريع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات، ذكرت اللجنة أن "مصطلح 'خلافة الدول'... يُستخدم للإشارة على سبيل الحصر إلى حلول دولة محل دولة

(31) *Yearbook ... 1971*، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/8410/Rev.1، الفقرة 60، الصفحات 330-332. وفي الفقرة (1) من الشرح ذي الصلة، ذكرت اللجنة أن مشروع المادة 79 أدرج عقب مناقشة ورقة عمل قدمها المقرر الخاص المعني بالموضوع، السيد عبد الله العريان (*Yearbook ... 1971*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الوثيقة A/CN.4/L.166)، التي تناول فيها مسألة الآثار المحتملة للحالات الاستثنائية على تمثيل الدول في المنظمات الدولية. وفي الفقرة (4) من نفس الشرح، ذكرت اللجنة أن الأحكام المتعلقة بالحالات الناشئة عن الاعتراف بالدول أو الحكومات أو عدم الاعتراف بها غير مدرجة في اتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية، أو اتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية (فيينا، 24 نيسان/أبريل 1963، United Nations, Treaty Series, vol. 596، 8638, p. 261)، أو اتفاقية البعثات الخاصة (نيويورك، 8 كانون الأول/ديسمبر 1969، United Nations, Treaty Series, vol. 1400, No. 23431, p. 231).

(32) فيينا، 14 آذار/مارس 1975. *Official Records of the United Nations Conference on the Representation of States in Their Relations with International Organizations, Vienna, 4 February-14 March 1975*, vol. II, Documents of the Conference (United Nations publication, Sales No. E.75.V.12), p. 207. الوثيقة A/CONF.67/16؛ أو United Nations, Treaty Series, vol. 1400, No. 23431, p. 231.

(33) *حولية 1989*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 72.

(34) المرجع نفسه.

أخرى في المسؤولية عن العلاقات الدولية للإقليم، بصرف النظر عن أي دلالة تفيد توارث الحقوق أو الواجبات بحصول ذلك الحدث⁽³⁵⁾. ولذلك تناولت اللجنة، في أعمالها بشأن المواضيع المتعلقة بخلافة الدول، الآثار القانونية للحالات التي تغيّر فيها بالفعل الوجود القانوني لكيان واحد إلى آخر.

24 - وتتعلق إحدى المسائل التي يمكن أن تكون ذات أهمية للفريق الدراسي بالخلافة في جزء من إقليم إحدى الدول. وفي شرح مشروع المادة 14 من مشاريع المواد المتعلقة بخلافة الدول في المعاهدات، الذي يتصل بالخلافة في جزء من الإقليم، ذكرت اللجنة أنها تترك أن نطاق مشاريع المواد قد يستبعد انطباقها على حالة نقل إقليم تابع من دولة قائمة بالإدارة إلى دولة أخرى قائمة بالإدارة:

(8) ... واعترفت [اللجنة] بأن الحالات التي من هذا القبيل قد تحدث، ولكنها ذكرت أن من المحتمل أن تكون تلك الحالات نادرة جدا. وذكرت في القراءة الثانية أمثلة أخرى لحالات غير عادية قد تتطلب تطبيق قواعد خاصة. وبوجه عام، رأت اللجنة أن من الأحصاف عدم تعقيد مشاريع المواد الحالية بإضافة أحكام مفصلة لتغطية هذه الحالات. ورأت اللجنة أن قاعدة نقل حدود المعاهدات لن تنطبق بالضرورة في حالة حدوث تغيير في المسؤولية عن العلاقات الدولية لإقليم ما من دولة قائمة بالإدارة إلى دولة أخرى قائمة بالإدارة. وفي هذه الحالة، ينبغي إيلاء الاعتبار للظروف التي حدث فيها التغيير، وبقدر ما تقتضى الضرورة، ينبغي تطبيق القواعد المنصوص عليها في هذه المواد عن طريق القياس⁽³⁶⁾.

25 - وفي عام 1981، تناولت اللجنة بمزيد من التفصيل، في مشاريع المواد المتعلقة بخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها، آثار نقل أراض من دولة إلى أخرى، وميزته عن فصل جزء من إقليم الدولة. وفي شرح مشروع المادة 13 المتعلقة بنقل إقليم دولة ما، ذكرت اللجنة ما يلي:

(6) ... وحالات نقل الأراضي المتوخاة هي الحالات التي لا يفترض فيها مسبقا حلول الدولة الخلف محل الدولة السلف في المسؤولية عن العلاقات الدولية للجزء المعني من الإقليم التشاور مع سكان ذلك الجزء، نظرا لأهميته السياسية أو الاقتصادية أو الاستراتيجية المحدودة، أو لندرة أو انعدام وجود سكان فيه⁽³⁷⁾.

26 - وشددت اللجنة على أنه في الأحوال العادية تتم تسوية انتقال ممتلكات الدولة في معظم هذه الحالات باتفاق الدولة السلف والدولة الخلف⁽³⁸⁾. وذكرت اللجنة كذلك ما يلي:

(9) ينبغي التمييز بين الحالة التي تغطيها أحكام المادة 13 وحالة جزء من إقليم دولة ينفصل عن تلك الدولة ويتحد مع دولة أخرى، على النحو المتوخى في الفقرة 2 من المادة 16 ... وفي حالة هذا الفصل، وخلافا لحالة نقل جزء من الإقليم، فإن حلول الدولة الخلف محل الدولة السلف في المسؤولية عن العلاقات الدولية للجزء المعني من الإقليم يفترض مسبقا إعراب سكان الجزء المنفصل من الإقليم عن إرادة موافقة، نتيجة لنطاقه وعدد سكانه الكبير أو أهميته من منظور

(35) Yearbook ... 1974، المجلد الثاني (الجزء الأول)، الوثيقة A/9610/Rev.1، الفقرة 85، ص 175.

(36) المرجع نفسه، ص 209.

(37) Yearbook ... 1981، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 87.

(38) المرجع نفسه.

سياسي أو اقتصادي أو استراتيجي أو من منظور آخر.... وسيلزم يقينا وجود اتفاق بين الدولة السلف والدولة الخلف، ولكن ليس بالأولوية الممنوحة له في المادة 13، لأن الأمر الأسمى في الحالة التي تتعلق بها الفقرة 2 من المادة 16 هو إرادة السكان التي يتم التعبير عنها في ممارسة الحق في تقرير المصير⁽³⁹⁾.

دال - تجنب انعدام الجنسية في حالة نقل إقليم ما

27 - ينص مشروع المادة 10 من مشروع اتفاقية القضاء على حالات انعدام الجنسية في المستقبل ومشروع اتفاقية خفض حالات انعدام الجنسية في المستقبل على ما يلي:

- 1 - يجب أن تتضمن أية معاهدة تنص على نقل إقليم ما أحكاماً تستهدف كفالة عدم تعرض أي شخص من سكان ذلك الإقليم لأن يصبح عديم الجنسية، رهنا بممارسة حق الخيار.
- 2 - وفي حالة عدم إيراد هذه الأحكام، يكون على الدولة التي نُقل لها إقليم ما، أو اكتسبت إقليما على نحو آخر، أو أي دولة جديدة أنشئت على إقليم كان ينتمي في السابق إلى دولة أو دول أخرى، أن تمنح جنسيتها لسكان ذلك الإقليم إلا إذا احتفظوا بجنسيتهم السابقة بخيارهم أو بغير ذلك أو إذا كانوا يحملون أو اكتسبوا جنسية أخرى⁽⁴⁰⁾.

28 - وفي شرح صيغة الحكم المعتمدة في العام السابق، أشارت اللجنة إلى ما يلي:

154 - تفرض الفقرة الأولى من هذه المادة على الأطراف الالتزام بالسعي، في أي معاهدات قد تبرمها في المستقبل بشأن نقل أي إقليم، إلى إدراج أحكام تضمن ألا يصبح سكان الأقاليم المعنية عديمي الجنسية. وبحكم طبيعة الأمور، لا يمكن فرض التزام أكثر صرامة عليها في الحالات التي لا يكون فيها الطرف المتعاقد الآخر طرفا في أي من الاتفاقيتين المتعلقةتين بانعدام الجنسية. غير أن الالتزام الوارد في الفقرة 1 يكون نافذا تماما في الحالات التي يكون فيها طرفا المعاهدة المتعلقة بنقل الإقليم طرفان في واحدة من الاتفاقيتين المتعلقةتين بانعدام الجنسية.

155 - وبجعل الحكم الذي يكفل تجنب انعدام الجنسية خاضعا لضمان حق الخيار، يتجاوز مشروعا الاتفاقيتين غرضهما الرئيسي، وهو القضاء على حالات انعدام الجنسية أو خفضها. غير أن اللجنة ترى أن حق الخيار المتعلق بالجنسية قد اكتسب الاعتراف على نطاق واسع إلى درجة أن عدم ضمانه في اتفاقية من هذا النوع سيمثل خطوة إلى الوراء أو أنه قد يُساء تفسيره، على الأقل⁽⁴¹⁾.

(39) المرجع نفسه.

(40) A/2693, para. 25, document A/2693, vol. II, Yearbook ... 1954.

(41) A/2456, paras. 154-155, document A/2456, vol. II, Yearbook ... 1953.

ثالثاً - حماية المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر

ألف - النظر في ورقة المسائل الثانية والأعمال المقبلة التي حددها الفريق الدراسي

29 - في ورقة المسائل الثانية⁽⁴²⁾، تطرق الرئيسان المشاركان إلى الموضوعين الفرعيين المتمثلين في كينونة الدولة وحماية المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. وفيما يتعلق بالموضوع الفرعي الثاني، عرضت الورقة عملية مسح لتحديد الأطر القانونية القائمة التي يمكن أن تنطبق على مسألة حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر، وعملية مسح أولية لممارسات الدول وممارسات المنظمات والهيئات الدولية ذات الصلة فيما يتعلق بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر. وتضمنت الورقة أيضاً بعض الملاحظات الأولية والأسئلة التوجيهية المتعلقة بالأعمال المقبلة للفريق الدراسي بشأن هذا الموضوع الفرعي.

30 - وقد أخذت الأمانة العامة في الاعتبار المسائل التي تناولتها الورقة ومسار العمل المقترح أثناء قيامها باستعراض الأعمال السابقة للجنة التي يمكن أن تكون ذات أهمية بالنسبة للفريق الدراسي.

باء - أعمال اللجنة ذات الصلة بالموضوع الفرعي المتعلق بحماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر

1 - الالتزامات العامة في مجال حقوق الإنسان

(أ) الالتزامات العامة

31 - تطرقت اللجنة، في بعض أعمالها السابقة، إلى الالتزامات العامة في مجال حقوق الإنسان والالتزامات الإنسانية للدول التي يمكن أن تسري أيضاً في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر، وبذلك تكون مفيدة لعمل الفريق الدراسي بشأن هذا الموضوع. وكما لاحظ الفريق الدراسي سابقاً، تكتسي مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، التي اعتمدت في عام 2016⁽⁴³⁾، أهمية خاصة بالنسبة لعمل اللجنة بشأن هذا الموضوع⁽⁴⁴⁾. وتتطرق الأحكام المختارة التالية إلى الالتزامات العامة في مجال حقوق الإنسان والالتزامات الإنسانية للدول في سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث.

32 - وينص مشروع المادة 4 المعنونة "الكرامة الإنسانية"، على ما يلي: "يتعين احترام كرامة الإنسان الأصلية وحمايتها في حالات الكوارث". وأوضحت اللجنة في شرح ذلك ما يلي:

(1) ... وفي سياق حماية الأشخاص في حالات الكوارث، تشكّل الكرامة الإنسانية مبدأً توجيهياً لأي إجراء يتخذ في سياق تقديم الإغاثة، والحد من مخاطر الكوارث، وفي التطور المستمر للقوانين المنطبقة.

...

(42) A/CN.4/752 و Add.1.

(43) حولية 2016، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 48.

(44) A/77/10، الفقرة 223.

(6) ... ويؤدي الجمع بين كلمتي "احترام" و"حماية" ضمناً إلى التزام سلبي بالامتناع عن انتهاك الكرامة الأصلية للإنسان، وإلى التزام إيجابي باتخاذ إجراء لحماية الكرامة الإنسانية⁽⁴⁵⁾.

33 - وينص مشروع المادة 5 المعنونة "حقوق الإنسان" على ما يلي: "للأشخاص المتأثرين بالكوارث الحق في احترام حقوقهم الإنسانية وحمايتهم وفقاً للقانون الدولي". وكررت اللجنة، في شرحها لهذا الحكم، تأكيد الصلة بين حقوق الإنسان ومبدأ الكرامة الإنسانية المنصوص عليه في مشروع المادة 4. ولاحظت اللجنة كذلك ما يلي:

(2) وتشمل الإشارة العامة إلى "حقوق الإنسان" الالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، المعبر عنها في الاتفاقات الدولية ذات الصلة، وتلك الواردة في القانون الدولي العرفي. ... كما أن الحماية بموجب القانون الوطني (مثل الحماية المنصوص عليها في القانون الدستوري في العديد من الدول) مشمولة أيضاً. وتشير الصيغة التي اعتمدتها اللجنة إلى المجال الواسع للالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، دون السعي إلى تحديدها أو الإضافة إليها أو تقييدها.

...

(7) ويترك مشروع المادة عمداً مسألة كيفية إنفاذ تلك الحقوق لقواعد القانون الدولي ذات الصلة مفتوحة. ومن المتفق عليه أن هناك في كثير من الأحيان هامشاً ضمناً من التقدير في إعمال الحقوق، وأن هذا الهامش يتوقف على شدة الكارثة، تبعاً للقواعد ذات الصلة التي تقر أو تُنشئ الحقوق المشار إليها. ورأت اللجنة كذلك أن الإشارة إلى "حقوق الإنسان" تشمل كلاً من الحقوق والحدود القائمة في مجال القانون الدولي لحقوق الإنسان. وبناءً على ذلك، فإن الإشارة إلى "حقوق الإنسان" هي إحالة إلى القانون الدولي لحقوق الإنسان برمته، بما في ذلك على وجه الخصوص تناوله للحقوق القابلة للتقييد والحقوق غير القابلة للتقييد. وعلى هذا النحو، يتوخى الحكم توفير حق للدولة المتأثرة في تعليق الحقوق أو تقييدها عندما يجوز ذلك في الاتفاقات الدولية القائمة، وهو الأمر الذي تؤكد أيضاً العبارة الختامية "وفقاً للقانون الدولي"⁽⁴⁶⁾.

34 - وفي شرح مشروع المادة 13 المعنونة "موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية"، شددت اللجنة أيضاً على ما يلي:

(4) ترى اللجنة أن واجب الدولة المتأثرة في ضمان الحماية والمساعدة للمقيمين في إقليمها أو في الأقاليم الخاضعة لولايتها أو سيطرتها في حالة حدوث كارثة هو واجب يهدف إلى حفظ حياة الأشخاص المتأثرين بالكوارث وكرامتهم وضمان حصول المحتاجين منهم على المساعدة الإنسانية. وهذا الواجب محوري لضمان الحق في الحياة للمقيمين في إقليم الدولة المتأثرة أو في الأقاليم الخاضعة لولايتها أو سيطرتها⁽⁴⁷⁾.

35 - وتناولت اللجنة أيضاً الالتزامات العامة للدول في مجال حقوق الإنسان، وعلاقتها بالالتزامات الدولية الأخرى، في سياق تغير المناخ أثناء العمل على موضوع حماية الغلاف الجوي. ورغم استبعاد مسألة

(45) *حولية 2016*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 49.

(46) المرجع نفسه.

(47) المرجع نفسه.

تغير المناخ في حد ذاتها من نطاق هذا الموضوع⁽⁴⁸⁾، فيمكن أن تُستخدم الأحكام التالية، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، كمصدر إلهام للجنة.

36 - ووفقاً لمشروع المبدأ التوجيهي 9 من مشاريع المبادئ التوجيهية بشأن حماية الغلاف الجوي المعتمدة في عام 2021:

1 - ينبغي، قدر الإمكان، أن تُحدّد ويُفسّر وتُطبّق قواعد القانون الدولي المتصلة بحماية الغلاف الجوي وقواعد القانون الدولي الأخرى ذات الصلة، بما في ذلك في جملة أمور قواعد [...] القانون الدولي لحقوق الإنسان، على نحو ينشئ مجموعة واحدة من الالتزامات المتوافقة، تماشياً مع مبدئي المواءمة والتكامل النظامي، وحرصاً على تجنب التنازع. وينبغي أن يكون ذلك وفقاً للقواعد ذات الصلة الواردة في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، بما في ذلك المادتان 30 و 31 (3) (ج)، ومبادئ القانون الدولي العرفي وقواعده.

2 - ينبغي أن تسعى الدول، قدر الإمكان، عند وضع قواعد جديدة للقانون الدولي تتصل بحماية الغلاف الجوي وغيرها من قواعد القانون الدولي ذات الصلة، إلى أن تفعل ذلك بطريقة مُنسقة.

3 - ينبغي عند تطبيق الفقرتين 1 و 2 إيلاء اعتبار خاص للأشخاص والفئات الأشد تعرضاً لتلوث الغلاف الجوي وتدهوره. وقد تشمل هذه الفئات فيما تشمله، الشعوب الأصلية، وشعوب أقل البلدان نمواً، وشعوب المناطق الساحلية الواطنة والدول الجزرية الصغيرة النامية المتأثرة بارتفاع مستوى سطح البحر⁽⁴⁹⁾.

37 - وفي شرح مشروع المبدأ التوجيهي 9، لاحظت اللجنة ما يلي:

(10) أما فيما يتعلق بالقانون الدولي لحقوق الإنسان، فيمكن للتدهور البيئي، بما فيه تلوث الهواء وتغير المناخ واستنفاد طبقة الأوزون، "أن يؤثر على إعمال حقوق الإنسان". ويوجد في الممارسة اعترافٌ بالعلاقة القائمة بين حقوق الإنسان والبيئة، بما فيها الغلاف الجوي. ويعترف [إعلان مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية (إعلان استكهولم)] في المبدأ 1 بأن للجميع "حقاً أساسياً في الحرية والمساواة وفي ظروف عيش لائقة، في ظل بيئة ذات نوعية جيدة تسمح له بأن يعيش حياة كريمة وفي رفاهية". ...

(11) وتشمل حقوق الإنسان المنطبقة في هذا الصدد "الحق في الحياة" و "الحق في الحياة الخاصة والحياة الأسرية" و "الحق في الملكية"، إضافةً إلى الحقوق الأخرى المنصوص عليها في الفقرة الحادية عشرة من ديباجة اتفاق باريس ...

...

(13) ومن الصعوبات التي تتطوي عليها العلاقة بين قواعد القانون الدولي ذات الصلة بالغلاف الجوي وقانون حقوق الإنسان "انفصال" مجالي تطبيقهما من حيث الاختصاص الشخصي. فمع

(48) *حولية 2018*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، المرفق الثاني، الفقرة 14.

(49) *A/76/10*، الفقرة 39.

أن قواعد القانون الدولي المتعلقة بالغلاف الجوي لا تنطبق على الدول التي ينتمي إليها الضحايا فحسب، بل أيضاً على الدول التي ينشأ منها الضرر، يقتصر نطاق تطبيق معاهدات حقوق الإنسان على الأشخاص الخاضعين لولاية الدولة. وبالتالي، في حالة مساس نشاط ضار بالبيئة في إحدى الدول بأشخاص في دولة أخرى، تنشأ عندئذ مسألة تفسير "الولاية القضائية" في سياق الالتزامات المتصلة بحقوق الإنسان. ومن أجل تفسير المفهوم وتطبيقه، ينبغي مراعاة أهداف ومقاصد معاهدات حقوق الإنسان. فقد خلصت محكمة العدل الدولية في فتاها بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة، في معرض تناولها لمسألة الولاية القضائية خارج الحدود الإقليمية، إلى ما يلي: "وإن كانت ولاية الدول وإقليمية في المقام الأول، فإنها يمكن أن تمتد في بعض الأحيان خارج الإقليم الوطني. وبالنظر إلى أهداف ومقاصد العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، يبدو من الطبيعي، حتى في هذه الحالة، أن تكون الدول الأطراف في العهد ملزمة بالامتثال لأحكامه".

...

(18) وتدل العبارة الواردة في الجملة الثانية من الفقرة 3، "وقد تشمل هذه الفئات فيما تشمله"، على أن الأمثلة المقدمة غير شاملة بالضرورة. والشعوب الأصلية، كما أعلن في تقرير مؤتمر القمة العالمي للشعوب الأصلية بشأن تغير المناخ، هي "أكثر الفئات عرضة لآثار تغير المناخ لأنها تعيش في المناطق الأكثر تضرراً من تغير المناخ، وعادة ما تكون هي أكثر الفئات حرماناً على الصعيد الاجتماعي والاقتصادي". وسكان أقل البلدان نمواً هم أيضاً في وضع هش للغاية لأنهم غالباً ما يعيشون في فقر مدقع، دون إمكانية الاستفادة من خدمات الهياكل الأساسية ومن حماية طبية واجتماعية كافية. وسكان المناطق الواطئة والدول الجزرية الصغيرة النامية المتأثرة بارتفاع مستوى سطح البحر معرضون لاحتفال فقدان أراضيهم، ما يؤدي إلى نزوحهم، وفي بعض الحالات إلى هجرتهم القسرية⁽⁵⁰⁾.

(ب) المجموعات المستضعفة بشكل خاص

38 - ينص مشروع المادة 6 المعنونة "المبادئ الإنسانية"، من مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث على ما يلي: "يتعين الاستجابة لحالات الكوارث وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة، وعلى أساس عدم التمييز، وبمراعاة احتياجات الأشخاص القابلين للتأثر بوجه خاص". وفي شرح مشروع المادة 6، فسرت اللجنة، في جملة أمور، عبارة "احتياجات الأشخاص القابلين للتأثر بوجه خاص":

(50) المرجع نفسه، الفقرة 40. [اتفاقية اسنكهولم] Stockholm Convention (Stockholm, 16 June 1972), *Report of the United Nations Conference on the Human Environment, Stockholm, 5-16 June 1972* (United Nations publication, Sales No. E.73.II.A.14) (A/CONF.48/14/Rev.1 and Corr.1) (باريس، 12 كانون الأول/ديسمبر 2015)، United Nations, *Treaty Series*، المجلد 3156، رقم 54113، الصفحة 124. و [قنوى محكمة العدل الدولية بشأن الآثار القانونية الناشئة عن تشييد جدار في الأرض الفلسطينية المحتلة]، *Legal Consequences of the Construction of a Wall on the Occupied Palestinian Territory* Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004، p. 136؛ و [العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية] International Covenant on Civil and Political Rights، (New York, 16 December 1966), United Nations, *Treaty Series*, vol. 999, No. 14668, p. 171.

(7) ... يشمل مصطلح "القابلين للتأثر" كلاً من المجموعات والأفراد. ولذلك فضّلت اللجنة عبارة "القابلين للتأثر" المحايدة على "المجموعات القابلة للتأثر" أو "الأشخاص القابلين للتأثر". واستُخدمت عبارة "بوجه خاص" تسليماً بأن المتأثرين بكارثة يكونون بحكم تعريفهم معرضين للخطر. ... وقررت اللجنة عدم إدراج قائمة بالفئات القابلة للتأثر ضمن مشروع المادة نفسه اعترافاً منها بالطابع النسبي للتعرض للخطر. فالمهم لم يكن وضع صيغة ثابتة جامعة للفئات الفرعية من الأفراد القابلين للتأثر بوجه خاص ضمن المجموع الكلي للأفراد المتأثرين أو الذين يحتمل أن يتأثروا بكارثة، بقدر ما كان الاهتمام هو الاعتراف بأن مبدأ عدم التمييز يشمل الالتزام الإيجابي بإيلاء اهتمام خاص لتلبية احتياجات الأشخاص القابلين للتأثر بوجه خاص. فمصطلح "القابلين للتأثر" بوجه خاص "ترك مفتوحاً عن عمد لكي لا يقتصر على فئات الأفراد المرتبطة عادة بهذا المفهوم [...] فحسب، [...] يشمل أيضاً الأفراد الآخرين الذين قد يجدون أنفسهم قابلين للتأثر بوجه خاص في أعقاب كارثة ما، مثل الأجانب على سبيل المثال⁽⁵¹⁾.

39 - وتم التطرق إلى محنة الأشخاص المستضعفين أيضاً في مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب التي اعتمدت في عام 2014. إذ ينص مشروع المادة 15 على شروط معينة فيما يتعلق بطرد الأشخاص المستضعفين:

1 - يجب مراعاة الأطفال، والمسنين، وذوي الإعاقة، والحوامل، والأشخاص المستضعفين الآخرين الخاضعين للطرد بما يتناسب مع حالهم، ويجب معاملتهم وحمايتهم مع إيلاء الاعتبار الواجب لضعفهم.

2 - في جميع الإجراءات المتعلقة بالطفل الخاضع للطرد، يولى الاعتبار الأول لمصلحة الطفل الفضلى على وجه الخصوص⁽⁵²⁾.

40 - وأشارت اللجنة في شرح ذلك إلى ما يلي:

(3) لا يمكن تضمين مشروع مادة جميع فئات الأشخاص المستضعفين الذين يمكن أن يستحقوا حماية خاصة في إطار إجراءات الطرد. فإلى جانب فئات الأشخاص المذكورة صراحة، يمكن التفكير في أشخاص آخرين مثل المصابين بمرض عضال أو مرض يتطلب عناية خاصة لا يمكن، افتراضاً، منحها - أو لا يمكن منحها إلا بصعوبة - في دولة أو دول المقصد المحتملة. وإضافة عبارة "الأشخاص المستضعفين الآخرين" تشير بوضوح إلى أن القائمة الواردة في الفقرة 1 ليست قائمة شاملة⁽⁵³⁾.

(ج) حماية أراضي وأقاليم الشعوب الأصلية

41 - يمكن للجنة أن تستفيد في عملها بشأن هذا الموضوع من بعض عناصر مشاريع المبادئ المتصلة بحماية البيئة فيما يتعلق بالنزاعات المسلحة المعتمدة في عام 2022⁽⁵⁴⁾. ومع أن نطاق مشاريع المبادئ

(51) *حولية 2016*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 49.

(52) *حولية 2014*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 44.

(53) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(54) *A/77/10*، الفقرة 58.

يقتصر "على حماية البيئة قبل اندلاع نزاع مسلح وفي أثنائه وبعده، بما في ذلك في حالات الاحتلال"، فإن بعض مشاريع المبادئ الواردة فيها، فضلاً عن ملاحظات اللجنة، يمكن أن تطبق، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر.

42 - وتتضمن الفقرة 2 من مشروع المبدأ 5 شرطاً يقضي بأن تقوم الدول بالتشاور والتعاون مع الشعوب الأصلية عندما تتعرض أراضيها وأقاليمها لآثار سلبية معينة، وإن كان ذلك في سياق نزاع مسلح:

2 - متى أثر نزاع مسلح تأثيراً سلبياً في بيئة الأراضي والأقاليم التي تسكنها الشعوب الأصلية أو التي درجت على استخدامها، وجب على الدول أن تتشاور وتتعاون بصورة مناسبة وفعالة مع الشعوب الأصلية المعنية، من خلال إجراءات مناسبة ولا سيما عبر المؤسسات التي تمثل هذه الشعوب، لغرض اتخاذ تدابير تصحيحية⁽⁵⁵⁾.

43 - ولاحظت اللجنة، في شرحها لمشروع المبدأ 5، ما يلي:

(4) العلاقة الخاصة بين الشعوب الأصلية وبيئتها حظيت بالاعتراف والحماية والدعم في صكوك دولية مثل اتفاقية منظمة العمل الدولية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية لعام 1989 (رقم 169)، وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، وكذلك في ممارسة الدول وفي اجتهاد المحاكم والهيئات القضائية الدولية. وتحقيقاً لهذه الغاية، اعترُف بما لأراضي الشعوب الأصلية من "أهمية أساسية لبقائها المادي والثقافي الجماعي كشعوب".

(5) وتستند الفقرة 1 إلى الفقرة 1 من المادة 29 من إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، التي تعبر عن حق الشعوب الأصلية في "حفظ وحماية البيئة والقدرة المنتجة لأراضيها أو أقاليمها ومواردها"، والفقرة 4 من المادة 7 من اتفاقية منظمة العمل الدولية رقم 169، التي تقر بأن من الواجب أن "تتخذ الحكومات تدابير، بالتعاون مع الشعوب المعنية، لحماية وصون بيئة الأقاليم التي تسكنها هذه الشعوب".

...

(10) [وفي حالة الضرر الناجم عن نزاع مسلح]، تجري الدول المعنية مشاورات وتعاوناً مناسبين وفعالين مع الشعوب الأصلية المعنية، من خلال الإجراءات المناسبة، ولا سيما من خلال مؤسساتها التمثيلية. وتعكس صيغة الإلزام "وجب" الطابع الثابت للالتزام بالتشاور.

(11) ... ويجب أن تكون المشاورات، على أي حال، فعالة من الناحية العملية حتى لا تعرض للخطر الحق الموضوعي للشعوب الأصلية في الانتصاف⁽⁵⁶⁾.

(55) المرجع نفسه.

(56) المرجع نفسه، الفقرة 59. منظمة العمل الدولية، اتفاقية بشأن الشعوب الأصلية والقبلية في البلدان المستقلة (جنيف، 27 حزيران/يونيه 1989) (اتفاقية الشعوب الأصلية والقبلية لعام 1989 (رقم 169))؛ وإعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية، قرار الجمعية العامة 295/61 المؤرخ 13 أيلول/سبتمبر 2007، المرفق.

(د) الحق في الحصول على المعلومات

44 - في مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة التي اعتمدت في عام 2001⁽⁵⁷⁾، أدرجت اللجنة عدة أحكام تتضمن التزامات عامة في مجال حقوق الإنسان، بما في ذلك الحق في الحصول على المعلومات، قد تكون مفيدة لعمل اللجنة بشأن هذا الموضوع.

45 - ووفقا لمشروع المادة 13 المعنونة "إعلام الجمهور"، يقع على عاتق الدول التزام "بتزويد الجمهور الذي يحتمل أن يتأثر بأحد الأنشطة الداخلة في نطاق هذه المواد بالمعلومات المناسبة المتعلقة بذلك النشاط وبالمخاطر التي ينطوي عليها وبالضرر الذي قد ينجم عنه، وتحقق من آرائه"⁽⁵⁸⁾. وفي الفقرة (1) من الشرح المقابل لها، أوضحت اللجنة كذلك أن الالتزام المكرس في مشروع المادة ذو شقين: "أ) أن تقدم إلى الجمهور معلومات بشأن النشاط والمخاطر والأضرار التي ينطوي عليها؛ (ب) وأن تتحقق من آراء هذا الجمهور"⁽⁵⁹⁾.

46 - ولاحقا، في شرح مشروع المادة 13، لاحظت اللجنة ما يلي:

(3) هذه المادة مستوحاة من الاتجاهات الجديدة في القانون الدولي، بوجه عام، والقانون البيئي، بوجه خاص، في السعي إلى إشراك الأفراد الذين قد تتأثر حياتهم وصحتهم وأموالهم وبيئتهم في عمليات اتخاذ القرارات، وذلك إعطائهم فرصة لتقديم آرائهم إلى المسؤولين عن اتخاذ القرارات النهائية ولإسماعهم أصواتهم.

...

(10) ... [ويشار]، في ضوء تطور قانون حقوق الإنسان، إلى أنه يمكن أيضا النظر إلى المشاركة العامة باعتبارها حقا متكاملا بموجب القانون الوطني فضلا عن القانون الدولي⁽⁶⁰⁾.

47 - وينص مشروع المادة 15 بشأن عدم التمييز على الالتزام التالي الذي يقع على عاتق الدول:

لا يجوز للدولة أن تميز بين الأشخاص الطبيعيين أو الاعتباريين المعرضين أو الذين قد يتعرضون لمخاطر ضرر جسيم عابر للحدود نتيجة القيام بنشاط يدخل في نطاق هذه المواد تمييزا قائما على أساس الجنسية أو الإقامة أو المكان الذي قد يقع فيه الضرر، عند منحهم، وفقا لنظامها القانوني، حق اللجوء إلى إجراءاتها القضائية أو غيرها من الإجراءات التماسا للحماية أو لأي جبر ملائم آخر، ما لم تتفق الدول المعنية على خلاف ذلك لحماية مصالح هؤلاء الأشخاص⁽⁶¹⁾.

وفي الفقرة (2) من شرح ذلك الحكم، أكدت اللجنة أنه ينبغي لأي شخص من هؤلاء الأشخاص أن يتلقى "نفس المعاملة التي تمنحها دولة المصدر لرعاياها في حالة الضرر المحلي الممكن"⁽⁶²⁾.

(57) *حولية 2001*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 97.

(58) المرجع نفسه، الفقرة 97.

(59) المرجع نفسه، الفقرة 98.

(60) المرجع نفسه، الفقرة 98.

(61) المرجع نفسه، الفقرة 97.

(62) المرجع نفسه، الفقرة 98.

48 - وأخيراً، ينص مشروع المبدأ 23 من مشاريع المبادئ المتصلة بحماية البيئة فيما يتعلق بالنزاعات المسلحة أيضاً على التزام الدول والمنظمات الدولية المعنية بأن "تتبادل المعلومات ذات الصلة وتسمح بالحصول عليها وفقاً لالتزاماتها بموجب القانون الدولي الساري" وذلك "تيسيراً لاتخاذ تدابير لتصحيح الضرر الذي يلحق بالبيئة من جراء نزاع مسلح"⁽⁶³⁾.

49 - وقدمت اللجنة، في شرحها لمشروع المبدأ 23، أمورا تضمنت معلومات إضافية عن أصول الحق في الحصول على معلومات، كما يلي:

(7) أصول الحق في الحصول على معلومات في القانون الدولي الحديث لحقوق الإنسان يمكن العثور عليها في المادة 19 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وقد جاء في التعليق العام رقم 34 بشأن المادة 19 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية أن الفقرة 2 من المادة 19 ينبغي أن تُفهم بأنها تشمل حق الاطلاع على المعلومات التي تكون بحوزة الهيئات العامة.

(8) وقد تبلور أيضاً حق في الحصول على المعلومات البيئية في سياق الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، على نحو ما يتبين في قضية غيرا وآخرين ضد إيطاليا، التي قررت فيها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أن للمدعين حقاً في الحصول على المعلومات البيئية استناداً إلى المادة 8 من الاتفاقية (الحق في الحياة الأسرية وفي الخصوصية). ويمكن الإشارة أيضاً إلى الأمر التوجيهي الصادر عن الاتحاد الأوروبي بشأن حصول الجمهور على المعلومات البيئية وإلى حكم ذي صلة صادر عن محكمة العدل الأوروبية في عام 2011. وإضافة إلى الحق في الخصوصية، استند الحق في الحصول على المعلومات البيئية أيضاً إلى الحق في حرية التعبير (كما في قضية كلود - ريبس وآخرين ضد شيلي أمام محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان).

(9) وتعرّف المادة 2 من الاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آرهوس) "المعلومات البيئية" بأنها أي معلومات تتعلق بحالة عناصر البيئة أو بالعوامل التي تؤثر في عناصر البيئة أو يُحتمل أن تؤثر فيها، وبحالة صحة الإنسان وسلامته من حيث تأثرها المحتمل بهذه العناصر. وتتص المادة 4 من اتفاقية آرهوس على أن الدول الأطراف يجب أن "تجعل هذه المعلومات [البيئية] متاحة للجمهور، في إطار تشريعاتها الوطنية". ويعني هذا الالتزام واجباً يقع على عاتق الدول يقتضي منها جمع هذه المعلومات البيئية بغية توفيرها للجمهور إذا ومتى طُلب إليها ذلك. وترد أحكام مماثلة أيضاً في الاتفاق الإقليمي بشأن الوصول إلى المعلومات والمشاركة العامة والعدالة في المسائل البيئية في أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي (اتفاق إسكاسو)، الذي اعتمد في 4 آذار/مارس 2018⁽⁶⁴⁾.

(63) A/77/10، الفقرة 58.

(64) المرجع نفسه، و European Court of Human Rights, *Guerra and Others v. Italy*, Judgment, 19 February 1998, *Reports of Judgments and Decisions* 1998-I; Directive 2003/4/EC of the European Parliament and of the Council on public access to environmental information; European Court of Justice, *Office of Communications v. Information Commissioner*, case C-71/10, Judgment, 28 July 2011; Inter-American Court of Human Rights, *Case of Claude-Reyes et al. v. Chile*, Judgment (merits, reparations

2 - مبدأ عدم الإعادة القسرية في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر

(أ) الاعتبارات العامة لمبدأ عدم الإعادة القسرية وانطباقه

50 - جرى تناول مبدأ عدم الإعادة القسرية في ورقة المسائل الثانية، ولا سيما فيما يتعلق بالأراء التي اعتمدتها اللجنة المعنية بحقوق الإنسان في قضية *تيتيوتا ضد نيوزيلندا* (65)، حيث خلصت اللجنة إلى ما يلي: ترى اللجنة أن آثار تغير المناخ في الدول المستقبلية قد تؤدي، في غياب جهود وطنية ودولية قوية، إلى جعل الأفراد عرضة لانتهاك حقوقهم بموجب المادتين 6 أو 7 من [العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية]، وهو ما يجعل الدول المستقبلية مطالبة بالوفاء بالتزاماتها بعدم الإعادة القسرية. وعلاوة على ذلك، ولما كان احتمال غرق بلد بأكمله احتمالا في غاية الخطورة، فإن ظروف الحياة في هذا البلد قد تغدو متعارضة مع الحق في العيش بكرامة قبل أن يتحول الخطر إلى واقع (66).

51 - ومبدأ عدم الإعادة القسرية معترف به في الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (67)، بوصفه حظرا على إعادة اللاجئين قسرا إلى دول تكون فيها حياتهم أو حريتهم مهددة بسبب الاضطهاد بناء على أسباب معينة. وعلى الرغم من أن مبدأ عدم الإعادة القسرية جرى تداوله بداية كمصطلح لا ينطبق إلا على اللاجئين، فإنه ربما يكون قد اكتسب فهما وتطبيقا أوسع، ومن المحتمل أن ينطبق أيضا على الأفراد الذين يلتمسون الحماية من التغيرات الناجمة عن المناخ مثل ارتفاع مستوى سطح البحر.

52 - فعلى سبيل المثال، أدرجت في وقت لاحق إشارة صريحة، أوسع نطاقا، إلى مبدأ عدم الإعادة القسرية في مختلف صكوك حقوق الإنسان - مثل اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (68) والاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (69) - لينطبق أيضا على الأجانب الذين لا يحق لهم بالضرورة الحصول على صفة لاجئ (70).

(2006) 19 September 2006, Series C, No. 151 and costs)؛ والاتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات بشأنها والاحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها (اتفاقية آرهوس) (آرهوس، الدانمرك، 25 حزيران/يونيه 1998)، 447 p. 37770, No. 2161, Treaty Series, United Nations، و Regional Agreement on Access to Information, Public Participation and Justice in Environmental Matters in Latin America and the Caribbean (Escazú, 4 March 2018) (Escazú Agreement), ibid., No. 56654 (volume number has yet to be determined)، متاح في: <https://treaties.un.org>.

(65) CCPR/C/127/D/2728/2016.

(66) المرجع نفسه، الفقرة 9-11.

(67) الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين (جنيف، 28 تموز/يوليه 1951)، United Nations, Treaty Series, vol. 189, No. 2545, p. 137, art. 33.

(68) المادة 16 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (نيويورك، 10 كانون الأول/ديسمبر 1984)، United Nations, Treaty Series, vol. 1465, No. 24841, p. 85, art. 3.

(69) الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري (نيويورك، 20 كانون الأول/ديسمبر 2006)، United Nations, Treaty Series, vol. 2716, No. 48088, p. 3, art. 16.

(70) أكدت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان، في التعليق العام رقم 31 (2004) (الفقرة 12)، أن العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية ينطوي أيضا على التزام ضمني من هذا النوع:

53 - وبما أن هذا الفهم الأوسع لمبدأ عدم الإعادة القسرية لا يشمل الإعادة القسرية فحسب بل الطرد أيضاً، فإن مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب لها أيضاً صلة خاصة بالموضوع قيد النظر. وتنص الفقرة 1 من مشروع المادة 1 على ما يلي: "تسري مشاريع المواد هذه على قيام دولة بطرد أجانب موجودين في إقليمها"⁽⁷¹⁾. وأوضحت اللجنة في شرح ذلك نطاق مشاريع المواد من حيث الأشخاص:

(2) وبإعلان الفقرة 1 أن مشاريع المواد تسري عند قيام دولة بطرد أجنبي موجود في إقليمها، فإنها تحدد في الوقت نفسه نطاق التطبيق من حيث الموضوع ونطاق التطبيق من حيث الأشخاص. أما بالنسبة لنطاق التطبيق من حيث الأشخاص، أي الأشخاص الذين تشملهم مشاريع المواد، فإن الفقرة 1 تبين أن مشاريع المواد تسري بوجه عام على كل أجنبي موجود في إقليم الدولة الطارئة دون تمييز بين مختلف فئات الأشخاص المشار إليهم، وبخاصة الأجانب الموجودون بصورة قانونية في إقليم الدولة الطارئة، أو الأجانب الموجودون بصورة غير قانونية، أو اللاجئين، أو المشردون، أو ملتمسو اللجوء أو الحاصلون على اللجوء، أو عديمو الجنسية. ...

...

(5) بيد أن نطاق تطبيق مشاريع المواد لا تستثني منه فئات أخرى من الأجانب الذين يتمتعون بحماية خاصة بموجب القانون الدولي، مثل اللاجئين وعديمي الجنسية والعمال المهاجرين وأفراد أسرهم. ومن المتفق عليه مع ذلك أن تطبيق أحكام مشاريع المواد على هذه الفئات من الأجانب لا يُخل بتطبيق القواعد الخاصة التي تنظم جانباً أو آخر من الجوانب المتعلقة بطردهم من إقليم الدولة. ووفقاً للقرارات ذات الصلة الصادرة عن الجمعية العامة للأمم المتحدة لا يُستثنى المشردون أيضاً من نطاق تطبيق مشاريع المواد⁽⁷²⁾.

(ب) شرط المشروعية

54 - ينص مشروع المادة 3 من مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب، في جملته الثانية، على ما يلي: "يجب أن يتم الطرد وفقاً لمشاريع المواد هذه، دون الإخلال بقواعد القانون الدولي الأخرى الواجبة التطبيق، وبخاصة القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان"⁽⁷³⁾. وأوضحت اللجنة في شرح ذلك ما يلي:

(2) وتذكر الجملة الثانية من مشروع المادة 3 بأن ممارسة الحق في الطرد هذا تنظمه مشاريع المواد هذه، دون الإخلال بقواعد القانون الدولي الأخرى الواجبة التطبيق. و [...] إن ذكر حقوق الإنسان على وجه التحديد، يُعزى لأهمية احترامها في سياق الطرد؛ وهي الأهمية التي

إن الالتزام الذي تفرضه المادة 2 والذي يقتضي أن تحترم الدول الأطراف وتكفل الحقوق المشمولة بالعهد لجميع الأشخاص الموجودين في إقليمها وجميع الأشخاص الخاضعين لسيطرتها يستتبع التزاماً بعدم تسليم أي شخص أو إبعاده أو طرده بأية طريقة أخرى من إقليمها وذلك حيثما تكون هناك أسس وافية تبرر الاعتقاد بأن ثمة خطراً حقيقياً في أن يتعرض هذا الشخص لأذى لا يمكن جبره، مثل ذلك المتصور في المادتين 6 و 7 من العهد، سواء في البلد الذي سيُبعد إليه أو في أي بلد آخر قد يُبعد إليه هذا الشخص في وقت لاحق.

(71) *حولية 2014*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 44.

(72) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(73) المرجع نفسه، الفقرة 44.

تؤكدّها أيضاً الأحكام العديدة الواردة في مشاريع المواد والمكرّسة لجوانب متعدّدة من حماية حقوق الإنسان للأجانب الخاضعين للطرد⁽⁷⁴⁾.

55 - وفي حين تعترف مشاريع المواد بالحق الأصلي للدولة في طرد فرد من إقليمها، فإنها تنص على عدد من الالتزامات المقابلة بغية ضمان حقوق الأجنبي الخاضع للطرد.

56 - وينص مشروع المادة 4 على شرط أساسي تخضع له ممارسة دولة حقها في طرد الأجانب من إقليمها: "لا يجوز طرد أجنبي إلا تنفيذاً لقرار اتّخذ وفقاً للقانون"⁽⁷⁵⁾.

57 - وأشارت اللجنة في شرح ذلك إلى ما يلي:

(3) اشتراط التقيّد بالقانون، [...] هو نتيجة منطقية لضرورة أن تكون ممارسة الطرد في إطار القانون. وحق الدولة في تنظيم شروط الطرد في إقليمها في حدود القانون الدولي ينطوي على الالتزام بالتقيّد بالقواعد التي سنتها وقبلتها في هذا المجال. وهذا الشرط راسخ في القانون الدولي لحقوق الإنسان على الصعيدين العالمي والإقليمي على حد سواء⁽⁷⁶⁾.

58 - ويرد شرط المشروعية أيضاً في مشروع المادة 5 المعنون "أسباب الطرد". وبموجب الفقرة 2 من مشروع تلك المادة، "لا يجوز لدولة أن تطرد أجنبياً إلا للأسباب التي ينص عليها القانون"، وبموجب الفقرة 4، "لا يجوز للدولة أن تطرد أجنبياً لسبب يتنافى مع التزاماتها بموجب القانون الدولي"⁽⁷⁷⁾.

59 - وأكدت اللجنة في شرح ذلك ما يلي:

(3) وتنص الفقرة 2 من مشروع المادة 5 على الشرط الأساسي الذي يقضي بأن يكون سبب الطرد منصوصاً عليه في القانون. ويجب أن تفهم الإشارة هنا إلى "القانون" على أنها إشارة إلى القانون الوطني للدولة الطاردة. وبعبارة أخرى، فإن القانون الدولي يرهّن شرعية أي قرار طرد باستناد ذلك القرار إلى سبب منصوص عليه في قانون الدولة الطاردة.

...

(5) والغرض الوحيد من الفقرة 4 من مشروع المادة 5 هو التذكير بحظر طرد أجنبي لسبب يتنافى مع التزامات الدولة الطاردة بموجب القانون الدولي. وهذا الحظر يشمل أيضاً الطرد الذي يستند إلى سبب تمييزي بالمعنى الوارد في مشروع المادة 14 أدناه [بشأن حظر التمييز]. وينبغي الإشارة إلى أن عبارة "التزاماتها بموجب القانون الدولي" لا تعني أنه يجوز لدولة أن تفسر هذه الالتزامات تفسيراً ضيقاً لتعفي نفسها من التزامات أخرى بموجب القانون الدولي يمكن الاحتجاج بها في مواجهتها⁽⁷⁸⁾.

(74) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(75) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(76) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(77) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(78) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(ج) الضمانات الإجرائية

60 - تحدد مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب عددا من الحقوق والضمانات للأجانب الخاضعين للطرد وما يقابلها من التزامات تقع على عاتق الدولة الطاردة، والتي قد تكون مهمة عند نظر فريق الدراسة في مبدأ عدم الإعادة القسرية في سياق حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر.

61 - وينص مشروع المادة 9 على حظر عام للطرد الجماعي للأجانب، وتتص فقراته الثلاث الأولى على ما يلي:

1 - لأغراض مشروع المادة هذا، يقصد بعبارة الطرد الجماعي طرد الأجانب بوصفهم مجموعة.

2 - يحظر الطرد الجماعي للأجانب.

3 - يجوز للدولة أن تطرد في آن واحد أفراد مجموعة من الأجانب، على أن يتم الطرد بعد تقييم للحالة الخاصة لكل فرد من أفراد المجموعة وفقاً لمشاريع المواد هذه واستناداً إلى ذلك التقييم⁽⁷⁹⁾.

62 - وفي الفقرة (2) من الشرح ذي الصلة، أشارت اللجنة إلى أن حظر الطرد الجماعي "يرد بشكل صريح في الكثير من المعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان"⁽⁸⁰⁾، بما فيها الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب والميثاق العربي لحقوق الإنسان⁽⁸¹⁾.

63 - ومضت اللجنة لتوضح ما يلي:

(4) وينبغي أن يفهم حظر الطرد الجماعي للأجانب، المنصوص عليه في الفقرة 2 من مشروع المادة 9 في ضوء الفقرة 3، التي توضحه عن طريق تحديد الشروط التي يجوز بمقتضاها طرد أفراد مجموعة من الأجانب في آن واحد، دون أن يعتبر ذلك إجراء طرداً جماعياً بالمعنى المقصود في مشاريع المواد هذه⁽⁸²⁾.

(79) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(80) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(81) الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم (نيويورك، 18 كانون الأول/ديسمبر 1990) United Nations, Treaty Series, vol. 2220, No. 39481, p. 3 (سان خوسيه، 22 تشرين الثاني/نوفمبر 1969)، المرجع نفسه، المجلد 1144، الرقم 17955، الصفحة 123؛ واتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان) (روما، 4 تشرين الثاني/نوفمبر 1950)، المرجع نفسه، المجلد 213، الرقم 2889، الصفحة 221؛ والميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب (نيروبي، 27 حزيران/يونيه 1981)، المرجع نفسه، المجلد 1520، الرقم 26363، الصفحة 244؛ والميثاق العربي لحقوق الإنسان، الذي اعتمد في تونس في أيار/مايو 2004، في مؤتمر القمة السادس عشر لجامعة الدول العربية (CHR/NONE/2004/40/Rev.1)؛ للاطلاع على نسخة منقحة ومستكملة (تونس، 22 و 23 أيار/مايو 2004)، انظر مجلة القانون الدولي بجامعة بوسطن، المجلد 24، العدد 2 (2006)، الصفحة 147).

(82) حولية 2014، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 45.

64 - ويتضمن الباب الثالث من مشاريع المواد مشاريع المواد من 13 إلى 25، التي تتناول حماية حقوق الأجانب الخاضعين للطرد.

65 - ويتضمن مشروع المادة 13 التزاماً عاماً وشاملاً بأن تحترم الدولة الطاردة الكرامة الإنسانية وحقوق الإنسان للأجانب الخاضعين للطرد، على النحو التالي:

1 - يُعامل جميع الأجانب الخاضعين للطرد معاملة إنسانية تحترم الكرامة الأصلية للإنسان في جميع مراحل عملية الطرد.

2 - للأجانب الخاضعين للطرد الحق في احترام حقوقهم الإنسانية، ولا سيما الحقوق المنصوص عليها في مشاريع المواد هذه⁽⁸³⁾.

66 - وفي شرح مشروع المادة 13، أوضحت اللجنة ما يلي:

(2) والمبدأ العام الذي يقضي باحترام كرامة كل أجنبي خاضع للطرد بالغ الأهمية لأنه من المؤلف تعرض الأجانب المعنيين، أثناء إجراءات الطرد، لضروب من المعاملة المذلة التي لا تشكل بالضرورة معاملة قاسية أو لا إنسانية أو مهينة لكنها تشكل مساساً بالكرامة الإنسانية. والغرض من عبارة "الكرامة الأصلية للإنسان" المستمدة من المادة 10 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية الإشارة إلى أن الكرامة المقصودة هنا يجب فهمها باعتبارها صفة أصلية للإنسان.

(3) ومن البديهي أن الدولة الطاردة ملزمة، تجاه الأجنبي الخاضع للطرد، باحترام جميع الالتزامات التي تقع على عاتقها في مجال حماية حقوق الإنسان، بموجب المعاهدات الدولية التي هي طرف فيها وبموجب القواعد العامة للقانون الدولي على حد سواء. وفي ضوء ذلك، ينبغي الإشارة تحديداً في هذا السياق إلى إعلان حقوق الإنسان للأفراد الذين ليسوا من مواطني البلد الذي يعيشون فيه، الذي اعتمدته الجمعية العامة في 13 كانون الأول/ديسمبر 1985⁽⁸⁴⁾.

67 - ويُظهر مشروع المادة 14 حظر التمييز، على النحو التالي: "تحترم الدولة الطاردة حقوق الأجنبي الخاضع للطرد دون أي تمييز على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الإثني أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو أي وضع آخر، أو لغير ذلك من الأسباب التي يحظرها القانون الدولي"⁽⁸⁵⁾.

68 - وفي شرح مشروع المادة 14، قدمت اللجنة التوضيحات التالية بشأن قائمة بأسس التمييز المحظورة:

(3) وتستند قائمة أسباب التمييز المحظورة التي يتضمنها مشروع المادة 14 إلى القائمة الواردة في الفقرة 1 من المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، مع إضافة سبب "الأصل الإثني" والإشارة إلى "غير ذلك من الأسباب التي يحظرها القانون الدولي". والإشارة

(83) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(84) المرجع نفسه، الفقرة 45. انظر أيضاً قرار الجمعية العامة 144/40 المؤرخ 13 كانون الأول/ديسمبر 1985، المرفق.

(85) حولية 2014، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 44.

الصريحة إلى "الأصل الإثني" الواردة في مشروع المادة ترجع ضرورتها إلى أن حظر أنواع التمييز القائمة على هذا الأساس في القانون الدولي هو حظر غير منازع فيه كما ترجع إلى الأهمية الخاصة للمسائل الإثنية في سياق طرد الأجانب. وتوضح الإشارة إلى "غير ذلك من الأسباب التي يحظرها القانون الدولي" أن قائمة أسباب التمييز المحظورة الواردة في مشروع المادة 14 قائمة غير شاملة⁽⁸⁶⁾.

69 - وتتعلق مشاريع المواد من 16 إلى 20 بالحماية اللازمة في الدولة الطاردة، وهي تشمل التزام الدولة الطاردة بحماية حق الأجنبي الخاضع للطرد في الحياة، وحظر التعذيب أو غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، والالتزام باحترام الحق في الحياة الأسرية، والالتزامات المتعلقة باحتجاز الأجنبي لغرض الطرد، والالتزامات المتعلقة بحماية ممتلكات الأجنبي الخاضع للطرد.

70 - وفيما يتعلق بالأسباب التي يحظر الطرد على أساسها، فإن مشروع المادة 23 المعنون "الالتزام بعدم طرد أجنبي إلى دولة تكون حياته فيها معرضة للخطر". وتنص الفقرة 1 منها على ما يلي: "لا يجوز طرد أجنبي إلى دولة تكون حياته فيها معرضة للخطر بسبب العرق أو اللون أو الجنس أو اللغة أو الدين أو الرأي السياسي أو غيره من الآراء، أو الأصل القومي أو الإثني أو الاجتماعي أو الثروة أو النسب أو أي وضع آخر، أو لغير ذلك من الأسباب التي يحظرها القانون الدولي"⁽⁸⁷⁾.

71 - وأشارت اللجنة في شرح ذلك إلى ما يلي:

(1) يتعلق مشروع المادة 23 بحماية حياة الأجنبي الخاضع للطرد فيما يخص الحالة في دولة المقصد. وينص في فقرته الأولى على حظر طرد الأجنبي "إلى دولة تكون حياته فيها معرضة للخطر" لأحد الأسباب الوارد ذكرها في مشروع المادة 14، التي تكرر الالتزام بعدم التمييز. وتمائل الصيغة التي تشير إلى دولة "تكون حياته فيها معرضة للخطر"، والتي تحدد نطاق منع الطرد المذكور، مضمون المادة 33 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين المؤرخة 28 تموز/يوليه 1951، وهي المادة التي تنص على منع الإعادة القسرية، دون أن تمد مع ذلك نطاق حظر طرد أو رد لاجئ إلى دولة تكون فيها حريته مهددة بحيث يشمل جميع الأجانب.

(2) وأسباب التمييز المحظورة المبينة في مشروع المادة 14 والمستتسخة في مشروع المادة 23 هي الأسباب الواردة في الفقرة 1 من المادة 2 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. وفي هذا الصدد، لا يوجد سبب وجيه لأن تكون قائمة الأسباب التمييزية المبينة في مشروع المادة 23 أضيق نطاقاً من تلك التي ينص عليها مشروع المادة 14. وقائمة الأسباب المبينة في المادة 33 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، على وجه الخصوص، ضيقة أكثر مما يجب في هذا السياق الذي لا يتعلق الأمر فيه بحالة الأفراد الذين ينطبق عليهم تعريف "اللاجئ" فحسب، بل أيضاً بالأجانب بوجه عام وفي عدد كبير من الحالات الممكنة. وفيما يتعلق

(86) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(87) المرجع نفسه، الفقرة 44.

بحظر أي تمييز على أساس الميول الجنسية، هناك اتجاه بهذا المعنى في الممارسة الدولية وفي الأحكام القضائية، لكن هذا الحظر لا يحظى باعتراف عالمي⁽⁸⁸⁾.

72 - ويشير مشروع المادة 24، المعنون "الالتزام بعدم طرد أجنبي إلى دولة قد يتعرض فيها للتعذيب أو لغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة"، إلى ما يلي: "لا يجوز لدولة أن تطرد أجنبياً إلى دولة عند وجود أسباب قوية للاعتقاد بأنه سيواجه فيها خطر التعرض للتعذيب أو لغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة"⁽⁸⁹⁾.

73 - وأشارت اللجنة في شرح ذلك إلى ما يلي:

(1) صيغة مشروع المادة 24 ... تهتدي بالمادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة، لعام 1984. غير أن المادة 3 من الاتفاقية تحصر الالتزام بعدم الطرد في أعمال التعذيب. ومن ثم لا يمتد هذا الالتزام إلى الحالات التي يوجد فيها سبب قوي للاعتقاد بأن الأجنبي الخاضع للطرد سيتعرض لعقوبة أو لمعاملة قاسية أو لاإنسانية أو مهينة. غير أن مشروع المادة 24 يوسع نطاق الحماية التي يوفرها نص الاتفاقية هذا بما أن الالتزام بعدم الطرد المنصوص عليه في مشروع المادة لا يشمل التعذيب فحسب، بل أيضاً غيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁽⁹⁰⁾.

(د) دولة المقصد وطرد الأفراد عديمي الجنسية

74 - يتعلق مشروع المادة 22 من مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب بمسألة دولة مقصد الأجنبي الخاضع للطرد وطرد عديمي الجنسية. ويمكن أن تكون الفقرة 2 ذات أهمية خاصة لفريق الدراسة، لأنها يمكن أن تنطبق، مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال، على حالة يصبح فيها إقليم دولة ما غير صالح للسكن، أو عندما تكون الدولة قد زالت تماماً من الوجود، بسبب عواقب ارتفاع مستوى سطح البحر:

2 - في حالة عدم تحديد دولة جنسية الأجنبي أو أي دولة أخرى ملزمة باستقبال الأجنبي بموجب القانون الدولي، وعدم موافقة أي دولة أخرى على استقبال الأجنبي، يجوز طرد ذلك الأجنبي إلى أي دولة يكون له حق الدخول إليها أو الإقامة فيها أو، إذا كان ذلك قابلاً للتطبيق، إلى الدولة التي دخل منها إلى الدولة الطاردة⁽⁹¹⁾.

75 - وحددت اللجنة في شرح ذلك ما يلي:

(3) وتتعلق الفقرة 2 من مشروع المادة 22 بالحالة التي لم يتسن فيها تحديد دولة الجنسية ولا أي دولة أخرى ملزمة باستقبال الأجنبي بموجب القانون الدولي. وتشير الفقرة إلى أنه يجوز في هذه الحالة طرد ذلك الأجنبي إلى أي دولة يكون له حق الدخول إليها أو الإقامة فيها أو، إذا كان ذلك قابلاً للتطبيق، إلى الدولة التي دخل منها إلى الدولة الطاردة. وينبغي فهم العبارة الأخيرة

(88) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(89) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(90) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(91) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(”الدولة التي دخل منها إلى الدولة الطاردة“) على أنها تشير في المقام الأول إلى دولة الركوب، وإن كانت الصيغة المستخدمة صيغة عريضة تسمح أيضاً بتغطية الحالات التي يدخل فيها الأجنبي إلى إقليم الدولة الطاردة بطرق أخرى غير النقل الجوي.

(4) ولاتفاقات السماح بالدخول من جديد أهمية مؤكدة في تحديد دولة مقصد الأجنبي المطرود. وهذه الاتفاقات تدرج في الإطار الأوسع للتعاون الدولي الذي تمارس فيه الدولة سيادتها في التصرف وفقاً لاعتبارات متباينة لا يمكن أن تخضع قط للتوحيد المعياري عن طريق التدوين. ويجب أن يتم تنفيذ هذه الاتفاقات وفقاً لقواعد القانون الدولي ذات الصلة، وبخاصة القواعد المتعلقة بحماية حقوق الإنسان للأجنبي الخاضع للطرد.

(5) وتحديد دولة مقصد الأجنبي الخاضع للطرد، وفقاً لمشروع المادة 22، يجب أن يتم مع احترام الالتزامات المشار إليها في الفقرة الفرعية (ب) من مشروع المادة 6 (حظر الرد) وفي مشروع المادتين 23 و 24، اللذين يحظران طرد الأجنبي إلى دولة تكون حياته فيها مهددة أو إلى دولة قد يتعرض فيها هذا الأجنبي للتعذيب أو لغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة⁽⁹²⁾.

76 - وعند معالجة حالة معينة قد يواجه فيها الأفراد الإعادة أو الطرد إلى بلد ثالث بعد أن خسروا جنسيتهم وأصبحوا عديمي الجنسية نتيجة لارتفاع مستوى سطح البحر، قد يجد فريق الدراسة أيضاً مشروع المادة 7 ذات الصلة من مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب: ”لا تخل مشاريع المواد هذه بقواعد القانون الدولي المتعلقة بعديمي الجنسية، ولا سيما القاعدة التي لا يجوز بمقتضاها لدولة أن تطرد شخصاً عديم الجنسية يكون وجوده في إقليمها قانونياً إلا لأسباب تتعلق بالأمن القومي أو النظام العام“⁽⁹³⁾.

77 - وفي شرح مشروع المادة 7، أوضحت اللجنة ما يلي:

(3) وعلى غرار الفقرة (أ) من مشروع المادة 6 المتعلقة باللاجئين، يكرر مشروع المادة 7 منطوق الفقرة 1 من المادة 31 من الاتفاقية بشأن وضع الأشخاص عديمي الجنسية. وبالمثل، يتعلق الأمر هنا أيضاً بتقييد أسباب الطرد فيما يتعلق حصراً بالأشخاص عديمي الجنسية الموجودين بصورة قانونية في إقليم الدولة الطاردة.

(4) ولا يتضمن مشروع المادة 7 أحكاماً مماثلة لتلك الواردة في الفقرة (ب) من مشروع المادة 6 بشأن اللاجئين، تتوخى الالتزام بعدم الرد. ومن هذا المنطلق، فإن عديمي الجنسية يستفيدون، شأنهم شأن أي أجنبي آخر خاضع للطرد، من الحماية التي يقرها للأجانب بصورة عامة مشروعا المادتين 23 و 24 أدناه⁽⁹⁴⁾.

(92) المرجع نفسه، الفقرة 45.

(93) المرجع نفسه، الفقرة 44.

(94) المرجع نفسه، الفقرة 45.

3 - تعريف "اللاجئ"

78 - خلال تناول فريق الدراسة مسائل أخرى تتعلق بحماية الأشخاص في سياق ارتفاع مستوى سطح البحر، قد يجد أيضاً أن الأحكام التالية من مشاريع المواد المتعلقة بطرد الأجانب ذات صلة، وهي التي تتصل بالقانون الدولي المتعلق باللاجئين، وعلى وجه التحديد، بتعريف "اللاجئ"⁽⁹⁵⁾.

79 - وينص مشروع المادة 6 على ما يلي فيما يتعلق بطرد اللاجئين:

لا تخل مشاريع المواد هذه بقواعد القانون الدولي المتعلقة باللاجئين، ولا بأي قواعد أو ممارسات أنسب لحماية اللاجئين، ولا سيما بالقواعد التالية:

(أ) لا تطرد الدولة لاجئاً موجوداً في إقليمها بصورة نظامية إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام؛

(ب) لا يجوز لأية دولة أن تطرد لاجئاً أو ترده بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين [...] ⁽⁹⁶⁾.

80 - وفي شرح ذلك، تناولت اللجنة تعريف "اللاجئ" بعبارات أعم من تعريف الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، المؤرخة 28 تموز/يوليه 1951:

(2) وينبغي أن يفهم مصطلح "اللاجئ" ليس فقط في ضوء التعريف العام الوارد في المادة 1 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين المؤرخة 28 تموز/يوليه 1951، بالصيغة المكتملة في المادة 1 من البروتوكول الخاص بوضع اللاجئين المؤرخ 31 كانون الثاني/يناير 1967، التي أزلت القيود الجغرافية والزمنية التي كانت تحد تعريف عام 1951، بل أيضاً في ضوء التطورات اللاحقة في هذا المجال، بما في ذلك ممارسة مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. [...] وينبغي، في هذا الصدد، أن يذكر على وجه التحديد تعريف "اللاجئ" الأوسع الذي اعتمدته اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم الجوانب الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا، المؤرخة 10 أيلول/سبتمبر 1969.

(3) وينبغي فهم عبارة "قواعد القانون الدولي المتعلقة باللاجئين" على أنها تعني جميع قواعد الاتفاقيات المتعلقة باللاجئين على المستويات العالمي والإقليمي ودون الإقليمي، بالإضافة إلى القواعد العرفية ذات الصلة التي لا تُخل بها مشاريع المواد ⁽⁹⁷⁾.

4 - التعاون والمساعدة الدوليان في حالات الطوارئ والحد من مخاطر الكوارث

(أ) التعاون الدولي

81 - تناولت اللجنة مسألة التعاون الدولي في عدة مناسبات في أعمالها السابقة. وتتكون الاقتباسات المختارة الواردة أدناه من عناصر يمكن تطبيقها، مع إجراء ما يلزم من تعديلات، في سياق ارتفاع مستوى

(95) انظر أيضاً A/CN.4/752، الفقرات 262 إلى 270.

(96) حولية 2014، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 44.

(97) المرجع نفسه، الفقرة 45. اتفاقية منظمة الوحدة الأفريقية التي تحكم المظاهر الخاصة بمشاكل اللاجئين في أفريقيا (أديس أبابا، 10 أيلول/سبتمبر 1969)، 67، p. 14691، No. 1001، United Nations, Treaty Series.

سطح البحر، على الرغم من عدم تناولها لارتفاع مستوى سطح البحر على وجه التحديد، ومن ثم فهي قد تساعد اللجنة في نظرها في الموضوعين الفرعيين.

82 - وشدد فريق الدراسة على أن مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث تشكل أحد أكثر نصوص اللجنة صلة مباشرة بعملها بشأن هذا الموضوع⁽⁹⁸⁾. وتعني مشاريع المواد أساساً بالتعاون الدولي. وتبرز أهمية التعاون بوجه خاص في الفقرة الرابعة من الديباجة: "وإذ تعي القيمة الأساسية للتضامن في العلاقات الدولية وأهمية توطيد التعاون الدولي في كل مرحلة من مراحل الكارثة"⁽⁹⁹⁾.

83 - وأوضحت اللجنة في معرض شرحها للديباجة ما يلي:

(5) تذكر الفقرة الرابعة من الديباجة بالقيمة الأساسية للتضامن في العلاقات الدولية وبأهمية توطيد التعاون الدولي في كل مرحلة من مراحل الكارثة، وكلاهما مفهومان محوريان بالنسبة لهذا الموضوع، ولا يمكن تفسيرهما على أنهما ينتقصان من سيادة الدول المتأثرة ومن اختصاصاتها في حدود القانون الدولي. أما ذكر "كل مرحلة من مراحل الكارثة" فهو تسليم بأن نطاق المواد يشمل، حسب الاقتضاء، كل المراحل التي تتألف منها دورة الكارثة⁽¹⁰⁰⁾.

84 - ويتناول مشروع المادة 7 من مشاريع المواد واجب التعاون تناولاً مباشراً، وينص على ما يلي: "في سياق تطبيق مشاريع المواد هذه، تتعاون الدول، حسب مقتضى الحال، فيما بينها ومع الأمم المتحدة وعناصر الحركة الدولية للصليب الأحمر والهلال الأحمر والجهات المساعدة الأخرى"⁽¹⁰¹⁾.

85 - وحددت اللجنة في معرض شرحها لمشروع المادة 7 ما يلي:

(1) لا غنى عن التعاون الدولي الفعال لحماية الأشخاص في حالات الكوارث. وواجب التعاون مبدأ راسخ من مبادئ القانون الدولي وينص عليه العديد من الصكوك الدولية. وهو مكرس في ميثاق الأمم المتحدة ضمن سياقات في مقدمتها السياق الإنساني الذي تُطرح فيه حماية الأشخاص في حالات الكوارث. ...

(2) ويكتسب التعاون أهمية خاصة فيما يتعلق بالالتزامات الدولية التي أخذتها الدول على نفسها في مجال حقوق الإنسان. ويشير العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بشكل صريح إلى التعاون الدولي باعتباره وسيلة لإعمال الحقوق الواردة فيه. وهذا ما أكدته من جديد اللجنة المعنية بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية في تعليقاتها العامة بشأن إعمال حقوق محددة يضمنها العهد. واكتسب التعاون الدولي مكانة بارزة بصورة خاصة في اتفاقية عام 2006 المتعلقة بحقوق الأشخاص ذوي الإعاقة، التي أكدت من جديد الالتزامات الدولية القائمة إزاء الأشخاص ذوي الإعاقة "في حالات تتسم بالخطورة بما في ذلك حالات النزاع المسلح والطوارئ الإنسانية والكوارث الطبيعية".

(98) A/77/10، الفقرة 223.

(99) حولية 2016، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 48.

(100) المرجع نفسه، الفقرة 49.

(101) المرجع نفسه، الفقرة 48.

...

(5) وهناك جانب أساسي للنشاط في ميدان مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث هو أن التعاون الدولي لا يكون فقط بين الدول، بل أيضاً مع المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية. ...

(6) ويعترف مشروع المادة 7 بالأهمية المحورية للتعاون الدولي في الأنشطة الدولية في مجال المساعدة الغوثية في حالات الكوارث، فضلاً عن الحد من مخاطر الكوارث. ويعكس التزاماً قانونياً على مختلف الأطراف المعنية. وقد تتباين طبيعة التزام التعاون، وفقاً للجهة الفاعلة والسياق الذي تُطلب وتقدم فيه المساعدة. ... وأدرجت اللجنة عبارة "حسب مقتضى الحال" التي تُعَيِّد مشروع المادة برمته، باستخدامها كإشارة إلى القواعد المحددة السارية التي تحدد طبيعة التزام التعاون بين مختلف الكيانات المذكورة في مشروع المادة، وكمؤشر على وجود هامش تقدير لتحديد ما إذا كان التعاون "مناسباً" أم غير مناسب على أرض الواقع. وليس فيها تحديد لمستوى التعاون المطلوب، بل الجهات التي ينبغي التعاون معها⁽¹⁰²⁾.

86 - وتناولت اللجنة أشكال التعاون في الاستجابة لحالات الكوارث في مشروع المادة 8، الذي ينص على ما يلي: "يشمل التعاون في الاستجابة لحالات الكوارث المساعدات الإنسانية، وتنسيق أعمال الإغاثة والاتصالات الدولية، وتوفير موظفي الإغاثة والمعدات والسلع والموارد العلمية والطبية والتقنية"⁽¹⁰³⁾.

87 - وقدمت اللجنة، في شرحها لمشروع المادة 8، توضيحاً إضافياً بشأن مختلف الأشكال التي يمكن أن يتخذها التعاون بين الدول المتأثرة والدول المساعدة والجهات المساعدة الأخرى في سياق الاستجابة لحالات الكوارث:

(4) وعلى الرغم من أن مشروع المادة يبرز أشكالاً محددة من التعاون، فالقائمة الواردة فيه لا يُقصد منها أن تكون شاملة، بل توضيحية للمجالات الرئيسية التي قد يكون التعاون فيها مناسباً وفقاً للظروف. ويؤكد استخدام كلمة ("includes") "يشمل" وما يقابلها في اللغات الرسمية الأخرى أن القائمة ليست شاملة. ورأت اللجنة أن أشكال التعاون المبينة هي أهم المجالات التي قد يكون فيها التعاون ضرورياً، وأن هذه الأشكال عامة بما يكفي لتضم مجموعة واسعة من الأنشطة التعاونية. ومن ثم، يمكن أن يشمل التعاون الأنشطة المذكورة، ولكنه لا يقتصر عليها؛ فأشكال التعاون الأخرى غير المحددة في مشروع المادة هذا ليست مستبعدة، ومنها مثلاً الدعم المالي؛ ونقل التكنولوجيا الذي تندرج ضمنه أمور شتى منها التكنولوجيا المتعلقة بالصور الساتلية؛ والتدريب؛ وتبادل المعلومات؛ وتمارين المحاكاة المشتركة والتخطيط؛ والاضطلاع بعمليات تقييم الاحتياجات واستعراض الحالة.

(102) المرجع نفسه، الفقرة 49. [العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (نيويورك، 16 كانون الأول/ديسمبر 1966)] International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (New York, 16 December 1966), United Nations, Treaty Series, vol. 993, No. 14531, p.3 و [اتفاقية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة (نيويورك، 13 كانون الأول/ديسمبر 2006)] Convention on the Rights of Persons with Disabilities (New York, 13 December 2006)، المرجع نفسه، vol. 2515, No. 44910, p. 3.

(103) حولية 2016، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 48.

...

(6) وتتوقف أشكال التعاون الممكنة بالضرورة على مجموعة من العوامل من بينها طبيعة الكارثة، واحتياجات الأشخاص المتأثرين، وقدرات الدولة المتأثرة والجهات المساعدة المعنية الأخرى. ... لذلك لا يُتوخى من مشروع المادة تقديم قائمة بالأنشطة التي يمكن أن تضطلع بها دولة مساعدة، بل بيان المجالات التي قد يكون من المناسب فيها تنسيق الجهود بالتشاور بين الدولة المتأثرة وغيرها من الجهات المساعدة⁽¹⁰⁴⁾.

88 - وتناولت اللجنة كذلك مسألة التعاون الدولي، بما في ذلك في حالات الطوارئ، في مشاريع المواد المتعلقة بقانون طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، التي اعتمدت في عام 2008⁽¹⁰⁵⁾. ولئن كانت مشاريع المواد تعنى بالتعاون الدولي فيما يتعلق بالانتفاع بطبقات المياه الجوفية وحمايتها وليس بحماية الأشخاص في حد ذاتها، قد تظل بعض الأحكام مع ذلك موضع اهتمام فريق الدراسة في عمله المتعلق بارتفاع مستوى سطح البحر من منظور القانون الدولي.

89 - وينص مشروع المادة 7، المتعلق بالالتزام العام بالتعاون، في الفقرة 1 منه على ما يلي: "تعاون دول طبقة المياه الجوفية على أساس المساواة في السيادة، والسلامة الإقليمية، والتنمية المستدامة، والمنفعة المتبادلة، وحسن النية من أجل تحقيق الانتفاع المنصف والمعقول بطبقات مياهها الجوفية أو بشبكات طبقات مياهها الجوفية العابرة للحدود، وتوفير الحماية المناسبة لها"⁽¹⁰⁶⁾.

90 - وينص مشروع المادة 17 المتعلقة بحالات الطوارئ على ما يلي:

4 - تكفل الدول التعاون العلمي والتقني واللوجستي وغيره من أشكال التعاون للدول التي تنشأ فيها حالة طوارئ. ويمكن أن يشمل التعاون تنسيق الإجراءات والاتصالات الدولية في حالة الطوارئ، وإتاحة العاملين المختصين بالاستجابة لحالات الطوارئ، والمعدات والإمدادات اللازمة للاستجابة لهذه الحالات، والخبرة العلمية والتقنية، والمساعدة الإنسانية⁽¹⁰⁷⁾.

91 - ولاحظت اللجنة، في معرض شرحها لمشروع المادة 17، ما يلي:

(9) تنص الفقرة 4 على التزام بتقديم المساعدة يقع على عاتق جميع الدول بصرف النظر عما إذا كانت تتعرض، على أي نحو، للضرر الجسيم الناجم عن حالة طوارئ. ... ومن شأن المساعدة المطلوبة أن تكون متصلة بتنسيق الإجراءات والاتصالات في حالة الطوارئ، وتوفير العاملين المدربين في مجال الاستجابة لحالات الطوارئ، وتوفير المعدات والإمدادات اللازمة للتعامل مع حالة الطوارئ، وإتاحة الخبرة العلمية والتقنية والمساعدة الإنسانية⁽¹⁰⁸⁾.

(104) المرجع نفسه، الفقرة 49.

(105) *حولية 2008*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 53.

(106) المرجع نفسه، الفقرة 53.

(107) المرجع نفسه، الفقرة 53.

(108) المرجع نفسه، الفقرة 54.

92 - وتناولت اللجنة أيضا مسألة التعاون الدولي في عملها بشأن مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة⁽¹⁰⁹⁾. وعلى الرغم من أن موضوع مشاريع المواد يقع خارج نطاق الموضوع الفرعي المتمثل في حماية الأشخاص المتضررين من ارتفاع مستوى سطح البحر، فإن بعض الأحكام والشروح المتعلقة بها قد تكون ذات صلة بعمل فريق الدراسة.

93 - وينص مشروع المادة 4 من مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة على ما يلي فيما يتعلق بالتعاون: "تتعاون الدول المعنية بحسن نية وتسعى، عند الاقتضاء، للحصول على مساعدة من واحدة أو أكثر من المنظمات الدولية المختصة في منع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود، أو، على أي حال، في التقليل من مخاطره إلى أدنى حد"⁽¹¹⁰⁾.

94 - وأشارت اللجنة في شرح ذلك إلى ما يلي:

(1) يعتبر مبدأ التعاون بين الدول أساسيا لوضع وتنفيذ سياسات فعالة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. ويشمل اشتراط التعاون بين الدول جميع مراحل التخطيط والتنفيذ⁽¹¹¹⁾.

95 - وينص مشروع المادة 9، الذي يعنى بالمشاورات بشأن التدابير الوقائية، في الفقرة 1 منه، على ما يلي: "تجري الدول المعنية مشاورات فيما بينها، بناء على طلب أي دولة منها، بقصد التوصل إلى حلول مقبولة بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد"⁽¹¹²⁾. وشددت اللجنة في الفقرة (2) من الشرح المقابل على ما يلي: "يجب على الأطراف أن تجري مشاورات فيما بينها بحسن نية وأن تأخذ في اعتبارها المصالح المشروعة لكل منها"⁽¹¹³⁾.

96 - ووفقا لمشروع المادة 16: "تضع دولة المصدر خططا احتياطية للاستجابة لحالات الطوارئ بالتعاون، عند الاقتضاء، مع الدولة التي يحتمل أن تتأثر ومع المنظمات الدولية المختصة"⁽¹¹⁴⁾.

97 - وأشارت اللجنة في شرح ذلك إلى ما يلي:

(2) على الرغم من أن دول المصدر تتحمل المسؤولية الأولى عن وضع خطط الطوارئ، قد يكون من المناسب، في حالات كثيرة، إعداد هذه الخطط بالتعاون مع الدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر ومع المنظمات الدولية المختصة. ... وبالإضافة إلى ذلك، يمكن أن تقوم منظمة دولية مختصة، تكون الدول المعنية أعضاء فيها، بتنسيق جهود المواجهة خير تنسيق⁽¹¹⁵⁾.

(109) حولىة 2001، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 97.

(110) المرجع نفسه، الفقرة 97.

(111) المرجع نفسه، الفقرة 98.

(112) المرجع نفسه، الفقرة 97.

(113) المرجع نفسه، الفقرة 98.

(114) المرجع نفسه، الفقرة 97.

(115) المرجع نفسه، الفقرة 98.

98 - وتناولت اللجنة أيضاً مسألة التعاون الدولي في مشروع مبادئها التوجيهية بشأن حماية الغلاف الجوي، المعتمد في عام 2021⁽¹¹⁶⁾. ووفقاً لمشروع المبدأ التوجيهي 8:

1 - يقع على عاتق الدول التزام بالتعاون، حسب الاقتضاء، فيما بينها ومع المنظمات الدولية ذات الصلة من أجل حماية الغلاف الجوي من تلوث الغلاف الجوي وتدهوره.

2 - ينبغي أن تتعاون الدول على زيادة تعزيز المعارف العلمية والتقنية المتصلة بأسباب وآثار تلوث الغلاف الجوي وتدهوره. وقد يشمل التعاون تبادل المعلومات والرصد المشترك⁽¹¹⁷⁾.

99 - وأشارت اللجنة في شرح ذلك إلى ما يلي:

(1) يندرج التعاون الدولي في صميم المجموعة الكاملة لمشاريع المبادئ التوجيهية هذه. وقد شهد مفهوم التعاون الدولي تغيراً معتبراً في القانون الدولي وهو يستند اليوم بدرجة كبيرة إلى فكرة المصالح المشتركة للمجتمع الدولي ككل. ...

(5) ... ويمكن أن يتخذ التعاون أشكالاً متنوعة. وتشدد الفقرة 2 من مشاريع المبادئ التوجيهية، بصفة خاصة، على أهمية التعاون في تعزيز المعارف العلمية والتقنية المتصلة بأسباب وآثار تلوث الغلاف الجوي وتدهوره. وتسلط الفقرة 2 أيضاً الضوء على تبادل المعلومات والرصد المشترك⁽¹¹⁸⁾.

(ب) المساعدة الخارجية

100 - تناولت اللجنة، في مشروع المادة 11 من مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث، مسألة واجب الدولة المتأثرة في التماس المساعدة الخارجية: "على الدولة المتأثرة، في حالة تجاوز حجم الكارثة بوضوح قدرتها الوطنية على الاستجابة، واجب التماس المساعدة، حسب مقتضى الحال، من الدول الأخرى والأمم المتحدة والجهات المساعدة الأخرى المحتملة"⁽¹¹⁹⁾.

101 - وأوضحت اللجنة في معرض شرحها لمشروع المادة ما يلي:

(1) ... يؤكد مشروع المادة التزام الدولة المتأثرة بأن تبذل قصارى جهدها لتقديم المساعدة إلى الأشخاص الموجودين في إقليم خاضع لولايتها أو سيطرتها. وواجب التعاون هو أيضاً ركيزة واجب الدولة المتأثرة في حالة تجاوز حجم الكارثة بوضوح قدرتها الوطنية على الاستجابة. ويؤكد مشروع المادة 7 أن واجب التعاون لا يقع فقط على عاتق الدول أو على الجهات المساعدة المحتملة الأخرى، بل ينطبق أيضاً على الدول المتأثرة متى كان هذا التعاون مناسباً. وترى اللجنة أن التماس

(116) A/76/10، الفقرة 39.

(117) المرجع نفسه، الفقرة 39.

(118) المرجع نفسه، الفقرة 40.

(119) *حولية 2016*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 48.

المساعدة يكون مناسباً ومطلوباً في آن واحد متى تجاوز حجم الكارثة بوضوح القدرة الوطنية للدولة المتأثرة.

...

(3) وترى اللجنة أن واجب التماس المساعدة المنصوص عليه في مشروع المادة 11 مشتق أيضاً من التزامات الدولة المتأثرة بموجب الصكوك الدولية لحقوق الإنسان وأحكام القانون الدولي العرفي. فقد يكون اللجوء إلى الدعم الدولي عنصراً ضرورياً لوفاء الدولة المتأثرة بالتزاماتها الدولية تجاه الأفراد عندما تكون مواردها غير كافية لتلبية احتياجات الحماية. ...

...

(9) وواجب التماس المساعدة في حالة تجاوز حجم الكارثة القدرة الوطنية بوضوح لا يعني أن الدول المتأثرة لا ينبغي أن تلتزم المساعدة في حالات الكوارث الأقل وطأة. فاللجنة تعتبر التعاون في تقديم المساعدة في جميع مراحل الإغاثة من الكارثة عنصراً أساسياً لتيسير مواجهة كافية وفعالة للكوارث، ومظهراً عملياً لمبدأ التضامن. فحتى عندما تكون الدولة المتأثرة قادرة على توفير المساعدة اللازمة ومستعدة لتوفيرها، فإن تعاون الجهات الفاعلة الدولية ومساعدتها سيكفلان في العديد من الحالات مواجهة أنسب وأسرع وأشمل للكوارث، ويضمنان تحسين حماية الأشخاص المتأثرين.⁽¹²⁰⁾

102 - ووفقاً لمشروع المادة 12 المتعلق بعروض المساعدة الخارجية:

1 - للدول والأمم المتحدة والجهات المساعدة الأخرى المحتملة أن تعرض، في حالات الكوارث، مساعدتها على الدولة المتأثرة.

2 - عندما تلتزم دولة متأثرة المساعدة الخارجية من خلال طلب توجهه إلى دولة أخرى أو إلى الأمم المتحدة أو إلى أي جهة مساعدة أخرى محتملة، فإن على الجهة متلقي الطلب أن تسارع إلى إيلاء الطلب الاعتبار الواجب وإلى إبلاغ الدولة المتأثرة بردها⁽¹²¹⁾.

103 - وحددت اللجنة في معرض شرح مشروع المادة 12 ما يلي:

(2) لا يُعنى مشروع المادة 12 إلا بـ "عروض" المساعدة، فلا يتناول "توفير" المساعدة فعلياً. وتلك العروض، سواء أكانت من جانب واحد أم استجابة لطلب ما، هي طوعية أساساً، ولا ينبغي أن تُفسّر على أنها إقرار بوجود واجب قانوني بتقديم المساعدة. ولا ينشئ عرض المساعدة التزاماً على الدولة المتأثرة بقبولها. ووفقاً لمبدأ سيادة الدول والدور الرئيسي للدولة المتأثرة، اللذين تؤكد عليهما الديباجة وتستترشد بهما مجموعة مشاريع المواد برمتها، يجوز للدولة المتأثرة أن تقبل كلياً أو جزئياً، أو ألا تقبل، عروض المساعدة من الدول أو الجهات الفاعلة من غير الدول وفقاً للشروط المبينة في مشروع المادة 13⁽¹²²⁾.

(120) المرجع نفسه، الفقرة 49.

(121) المرجع نفسه، الفقرة 48.

(122) المرجع نفسه، الفقرة 49.

104 - ويتناول مشروع المادة 13، بدوره، موافقة الدولة المتأثرة على المساعدة الخارجية:

- 1 - يتطلب تقديم المساعدة الخارجية موافقة الدولة المتأثرة.
- 2 - لا تحجب الموافقة على المساعدة الخارجية تعسفاً.
- 3 - عند تقديم عرض مساعدة خارجية وفقاً لمشاريع المواد هذه، فإن على الدولة المتأثرة، كلما كان ذلك ممكناً، أن تعلن قرارها بشأن العرض المقدم في الوقت المناسب⁽¹²³⁾.

105 - ولئن أشارت اللجنة، في معرض شرح مشروع المادة 13، إلى أن "المبدأ القائل إن تقديم المساعدة الخارجية يستلزم موافقة الدولة المتأثرة هو مبدأ أساسي من مبادئ القانون الدولي"، فقد لاحظت ما يلي:

(3) الاعتراف في الفقرة 2 بأن حق الدولة المتأثرة في رفض عرض لتقديم المساعدة ليس حقاً مطلقاً، هو اعتراف يعكس ثنائية مفهوم السيادة الذي يستتبع حقوقاً وواجبات. وهذا النهج تعكسه الفقرة 1 من مشروع المادة 10 التي تؤكد أن على الدولة المتأثرة "واجب ضمان حماية الأشخاص وتقديم مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث في إقليمها أو في الأقاليم الخاضعة لولايتها أو سيطرتها".

(4) وترى اللجنة أن واجب الدولة المتأثرة في ضمان الحماية والمساعدة للمقيمين في إقليمها أو في أقاليم تخضع لولايتها أو سيطرتها في حالة حدوث كارثة هو واجب يهدف إلى حفظ حياة الأشخاص المتأثرين بالكوارث وكرامتهم وضمان حصول المحتاجين منهم على المساعدة الإنسانية⁽¹²⁴⁾.

106 - وتناولت اللجنة الحالات التي يمكن اعتبار حجب الموافقة فيها تعسفياً، وأوضحت ما يلي:

(8) يجب تحديد ما إذا كان حجب الموافقة تعسفياً على أساس كل حالة على حدة، مع أنه يمكن عموماً الاسترشاد بمبادئ عدة في هذا الصدد. فأولاً، ترى اللجنة أن حجب الموافقة على المساعدة الخارجية لا يعد تعسفياً عندما تكون الدولة قادرة على أن تواجه الكارثة مواجهة كافية وفعالة بالاعتماد على مواردها الخاصة، وتكون رغبة في ذلك. وثانياً، لا يكون حجب الموافقة على المساعدة المقدمة من مصدر خارجي تعسفياً إذا قبلت الدولة المتأثرة قدراً ملائماً وكافياً من المساعدة من مصادر أخرى. وثالثاً، لا يكون حجب الموافقة تعسفياً إذا لم يكن العرض ذو الصلة مقدماً وفقاً لمشاريع المواد هذه. وينص مشروع المادة 6 خصوصاً على أن المساعدة الإنسانية يجب أن تُقدم وفقاً لمبادئ الإنسانية والحياد والنزاهة وعلى أساس عدم التمييز. وبالمقابل، إذا قُدم عرض المساعدة وفقاً لمشاريع المواد ولم تتوفر مصادر بديلة للمساعدة، فإن ثمة ما يوجي بقوة بأن قرار حجب الموافقة تعسفي⁽¹²⁵⁾.

107 - وتعترف اللجنة في مشروع المادة 14 بحق الدولة المتأثرة في فرض شروط على تقديم المساعدة الخارجية، وفقاً لمشاريع المواد وقواعد القانون الدولي والقانون الوطني الواجبة التطبيق:

(123) المرجع نفسه، الفقرة 48.

(124) المرجع نفسه، الفقرة 49.

(125) المرجع نفسه، الفقرة 49.

يجوز للدولة المتأثرة فرض شروط على تقديم المساعدة الخارجية لها. وتكون هذه الشروط متفقة مع مشاريع المواد هذه، وقواعد القانون الدولي الواجبة التطبيق، والقانون الوطني للدولة المتأثرة. وتراعي هذه الشروط الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكوارث ونوعية المساعدات. وتحدد الدولة المتأثرة، عند وضع الشروط، نطاق المساعدة المطلوبة ونوعها⁽¹²⁶⁾.

108 - وفي شرح مشروع المادة 14، لاحظت اللجنة ما يلي:

(2) يعزز مشروع المادة المبدأ المنصوص عليه في مشروع المادة 10، الذي يعترف بالدور الرئيسي للدولة المتأثرة في توجيه مساعدات الإغاثة في حالات الكوارث في إقليمها أو في الأقاليم الخاضعة لولايتها أو سيطرتها وفي مراقبة هذه المساعدات وتنسيقها والإشراف عليها. ...

...

(7) والحق في فرض شروط على المساعدة هو إقرار بحق الدولة المتأثرة في أن ترفض المساعدة غير المرغوب فيها أو غير اللازمة، وأن تحدد المساعدة التي تحتاج إليها والوقت المناسب لتقديمها. وتوضح الجملة الثالثة من مشروع المادة المطلوب في الشروط التي تضعها الدول المتأثرة، أي ضرورة أن "تراعي" الاحتياجات المحددة للأشخاص المتأثرين بالكارثة وكذلك نوعية المساعدة. غير أن كلمة "تراعي" لا تدل على أن الشروط المتعلقة بالاحتياجات المحددة ونوعية المساعدة هي الشروط الوحيدة التي يمكن أن تفرضها الدول على تقديم المساعدة الخارجية.

...

(9) ويُقصد بإدراج كلمة "نوعية" ضمان حق الدول المتأثرة في رفض المساعدة غير الضرورية أو التي قد تكون ضارة. ويمكن أن تشمل الشروط فرض قيود تستند إلى جملة أمور منها جوانب السلامة والأمن والتغذية والملاءمة الثقافية⁽¹²⁷⁾.

109 - وتتناول اللجنة في مشروع المادة 15 تيسير المساعدة الخارجية:

1- تتخذ الدولة المتأثرة التدابير اللازمة، في إطار قانونها الوطني، لتيسير تقديم المساعدة الخارجية بصورة فورية وفعالة، وبخاصة فيما يتعلق بما يلي:

(أ) موظفو الإغاثة، في مجالات مثل الامتيازات والحصانات، وشروط منح التأشيرة والدخول، وتصاريح العمل، وحرية التنقل؛

(ب) المعدات والسلع، في مجالات مثل الاشتراطات والتعريفات الجمركية والضرائب والنقل، والتصرف فيها.

2 - تضمن الدولة المتأثرة سهولة الاطلاع على تشريعاتها وأنظمتها ذات الصلة، تيسيراً للامتثال لأحكام القانون الوطني⁽¹²⁸⁾.

(126) المرجع نفسه، الفقرة 48.

(127) المرجع نفسه، الفقرة 49.

(128) المرجع نفسه، الفقرة 48.

110 - وقدمت اللجنة في شرح مشروع المادة 15 أمثلة على التدابير اللازمة لتيسير تقديم المساعدة بصورة فورية وفعالة، بما يشمل، في جملة أمور، التدابير التشريعية أو التنفيذية أو الإدارية.

(ج) الحد من مخاطر الكوارث

111 - تتناول اللجنة واجب الحد من مخاطر الكوارث في مشروع المادة 9 من مشاريع المواد المتعلقة بحماية الأشخاص في حالات الكوارث:

1 - تحد كل دولة من مخاطر الكوارث باتخاذ التدابير المناسبة، بوسائل منها التشريعات والأنظمة، لمنع الكوارث والتخفيف من آثارها والتأهب لها.

2 - تشمل تدابير الحد من مخاطر الكوارث إجراء عمليات تقييم للمخاطر، وجمع ونشر المعلومات المتعلقة بالمخاطر وما سبق تكبده من خسائر، وإنشاء نُظم للإنذار المبكر وتشغيلها⁽¹²⁹⁾.

112 - وقدمت اللجنة في شرح مشروع المادة 9 تفاصيل بشأن فهمها لأصول مفهوم الحد من مخاطر الكوارث:

(4) تستند اللجنة إلى المبادئ الأساسية لسيادة الدول وعدم التدخل وتعتمد في الوقت نفسه على المبادئ المستمدة من القانون الدولي لحقوق الإنسان، والالتزامات التي تقطعها الدول باحترام حقوق الإنسان وحمايتها، وبخاصة الحق في الحياة. وتستتبع الحماية التزاماً إيجابياً على الدول باتخاذ التدابير اللازمة والمناسبة لمنع الضرر من الكوارث الوشيكة⁽¹³⁰⁾.

ومضت اللجنة في الفقرتين (5) و (6) من شرح مشروع المادة نفسه لتقديم أمثلة متعددة على الممارسة الواسعة الانتشار لسعي الدول إلى الحد من مخاطر الكوارث.

113 - وفي جزء لاحق من شرح مشروع المادة نفسه، لاحظت اللجنة ما يلي:

(8) ... وعلى النقيض من مشاريع المواد التي تتناول الاستجابة للكوارث بصورة مباشرة، حيث التمييز قائم بين الدولة أو الدول المتأثرة والدول الأخرى، فإن الالتزام المعني في مرحلة ما قبل الكارثة يسري على كل دولة. وعلاوة على ذلك، وكما يتضح من الفقرة 2 [من مشروع المادة]، يقتضي الالتزام بالحد من المخاطر اتخاذ تدابير على المستوى المحلي في المقام الأول⁽¹³¹⁾.

114 - وفيما يتعلق بالفئات الثلاث لتدابير الحد من مخاطر الكوارث المحددة في الفقرة 2 من مشروع المادة 9، أوضحت اللجنة في الشرح أنها تشكل أمثلة وليست قائمة غير حصرية بالفئات، ولاحظت ما يلي:

(18) التدابير العملية الهيكلية وغير الهيكلية التي يمكن اتخاذها لا حصر لها وتتوقف على الظروف الاجتماعية والبيئية والمالية والثقافية وغيرها من الظروف ذات الصلة. وتوجد وفرة من الأمثلة في ممارسة القطاعين العام والخاص، وكذلك الصكوك مثل إطار سندي [للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030]. ويمكن الإشارة من بين هذه الأمثلة إلى ما يلي: التأهب والنتقيف

(129) المرجع نفسه، الفقرة 48.

(130) المرجع نفسه، الفقرة 49.

(131) المرجع نفسه.

على مستوى المجتمع المحلي؛ وإنشاء أطر إدارة مخاطر الكوارث؛ والتخطيط للطوارئ؛ وإقامة آليات الرصد؛ ووضع ضوابط لاستخدام الأراضي؛ ومعايير الإنشاء؛ وإدارة النظم الإيكولوجية؛ ونظم الصرف؛ وشبكات الأمان الاجتماعي للتصدي لأوجه الضعف وزيادة القدرة على المواجهة؛ والإفصاح عن المخاطر؛ والاستثمارات الواعية بالمخاطر؛ والتأمين⁽¹³²⁾.

115 - وفيما يتعلق بالتعاون الدولي والحد من مخاطر الكوارث، لاحظت اللجنة ما يلي:

(23) ... يتعلق مشروع المادة 9 باتخاذ التدابير المنشودة داخل الدولة. أما العنصر المشترك بين الدول فيشمله واجب التعاون الوارد في مشروع المادة 7. وبالتالي، فإن نطاق أي واجب قانوني دولي يتعلق بأي من التدابير المدرجة أو غير المدرجة في القائمة التي يمكن اتخاذها للحد من مخاطر الكوارث تتقرر عن طريق الاتفاقات أو الترتيبات المحددة ذات الصلة لكل دولة أبرمت مع الجهات الفاعلة الأخرى التي يقع عليها واجب التعاون⁽¹³³⁾.

116 - وأشارت اللجنة، في معرض شرحها لمشروع المادة 7، إلى ما يلي:

(8) ... التعاون في مجال الحد من مخاطر الكوارث مع الجهات المساعدة الأخرى مكرس في الفقرة 19 (ب) من إطار سِنْدَاي التي تشير إلى ما يلي: "يتطلب الحد من مخاطر الكوارث التشارك في المسؤوليات بين الحكومات المركزية والسلطات الوطنية المختصة والقطاعات والجهات المعنية"، وفي الفقرة 19 (د) منه التي تشير إلى ما يلي: "يتطلب الحد من مخاطر الكوارث مشاركة كافة أطراف المجتمع وتعاونها في إطار شراكة"⁽¹³⁴⁾.

117 - وتناولت اللجنة أيضا الوقاية من الكوارث في مشاريع موادها المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة⁽¹³⁵⁾. وتوخت اللجنة في مشروع المادة 9 إنشاء آلية للتشاور بشأن التدابير الوقائية:

1 - تجري الدول المعنية مشاورات فيما بينها، بناء على طلب أي دولة منها، بقصد التوصل إلى حلول مقبولة بخصوص التدابير التي يتعين اتخاذها لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود أو، على أي حال، للتقليل من مخاطره إلى أدنى حد. وتتفق الدول المعنية، عند بدء هذه المشاورات، على إطار زمني معقول للمشاورات.

...

3 - وإذا لم تسفر المشاورات المشار إليها في الفقرة 1 عن حل متفق عليه، وجب مع ذلك على دولة المصدر أن تأخذ في اعتبارها مصالح الدولة التي يحتمل أن تتأثر إذا ما قررت الإذن بالمضي في النشاط، دون الإخلال بحقوق أي دولة يحتمل أن تتأثر⁽¹³⁶⁾.

(132) المرجع نفسه. إطار سِنْدَاي للحد من مخاطر الكوارث للفترة 2015-2030، قرار الجمعية العامة 283/69 المؤرخ 3 حزيران/يونيه 2015، المرفق الثاني.

(133) *حولية 2016*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 49.

(134) المرجع نفسه. انظر أيضا إطار سِنْدَاي (انظر الحاشية 132 أعلاه).

(135) *حولية 2001*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 97.

(136) المرجع نفسه، الفقرة 97.

118 - ولاحظت اللجنة في معرض شرحها لمشروع المادة 9 ما يلي:

(8) المادة 9 نطاق تطبيق واسع، إذ ينبغي تطبيقها على جميع المسائل المتصلة بالتدابير الوقائية. وعلى سبيل المثال، عندما تقوم الدول بالإخطار بموجب المادة 8 أو تتبادل المعلومات بموجب المادة 12 وتتطوي هذه المراسلات على أوجه غموض، يجوز تقديم طلب لإجراء مشاورات من أجل توضيح أوجه الغموض هذه.

...

(10) وتتناول الفقرة 3 احتمال ألا تتوصل الأطراف، رغم جميع الجهود التي تبذلها، إلى اتفاق بشأن تدابير وقائية مقبولة، على الرغم من كل الجهود التي تبذلها الأطراف. و... تحافظ المادة على توازن بين الاعتبارين، اللذين يتمثل أحدهما في عدم منح الدول التي يحتمل أن تتأثر حق النقض. وفي هذا السياق، يمكن التذكير بالقرار الصادر في قضية بحيرة لانو الذي لاحظت فيه المحكمة أنه، في حالات معينة، يمكن للطرف الذي يحتمل أن يتأثر أن يشل الجهود التفاوضية الصادقة، مخالفاً مبدأ حسن النية. ولأخذ هذا الاحتمال في الاعتبار، تنص المادة على جواز مضي دولة المصدر في النشاط، إذ إن عدم وجود بديل كهذا من شأنه، في الواقع، أن يمنح حق النقض للدول التي يحتمل أن تتأثر. وتظل الدولة المصدر، وإن أُجيز لها أن تمضي في النشاط، ملزمة، من باب التنظيم الذاتي، بأن تأخذ في اعتبارها مصالح الدول التي يحتمل أن تتأثر. فنتيجة للمشاورات، تكون دولة المصدر مدركة لشواغل الدول التي يحتمل أن تتأثر، بل وتكون في وضع أفضل لأخذ هذه الشواغل في الاعتبار على نحو جاد لدى اضطلاعها بالنشاط. ويحفظ الجزء الأخير من الفقرة 3 حقوق الدول التي يحتمل أن تتأثر⁽¹³⁷⁾.

119 - وينص مشروع المادة 16 بشأن التأهب لحالات الطوارئ على ما يلي: "تضع دولة المصدر خططاً احتياطية للاستجابة لحالات الطوارئ بالتعاون، عند الاقتضاء، مع الدولة التي يحتمل أن تتأثر ومع المنظمات الدولية المختصة"⁽¹³⁸⁾.

120 - ولاحظت اللجنة في شرحها لذلك ما يلي:

(2) على الرغم من أن دول المصدر تتحمل المسؤولية الأولى عن وضع خطط الطوارئ، قد يكون من المناسب، في حالات كثيرة، إعداد هذه الخطط بالتعاون مع الدول الأخرى التي يحتمل أن تتأثر ومع المنظمات الدولية المختصة. ...

(3) ويمكن أيضاً وضع خطط الطوارئ على نحو أفضل من خلال إنشاء لجان مشتركة تتألف من أعضاء يمثلون جميع الدول المعنية⁽¹³⁹⁾.

(137) المرجع نفسه، الفقرة 98. [قضية بحيرة لانو]، *Lake Lanoux case, Reports of International Arbitral Awards*, vol. XII (Sales No. 63.V.3), p. 281.

(138) *حولية 2001*، المجلد الثاني (الجزء الثاني)، الفقرة 97.

(139) المرجع نفسه، الفقرة 98.