

Distr.
GENERAL

A/CN.4/483
20 January 1998
ARABIC
ORIGINAL: ENGLISH

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة الخمسون

٢٠ نيسان/أبريل - ١٢ حزيران/يونيه ١٩٩٨

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين (١٩٩٧)

موجز مواضيعي أعدته الأمانة العامة للمناقشة
التي جرت في اللجنة السادسة للجمعية العامة
خلال دورتها الثانية والخمسين

المحتويات

الصفحة	الفقرات	
٣	١ - ٤	مقدمة
٣	٥ - ١٧٥	موجز مواضيعي
٣	٥ - ٦٠	ألف - الجنسية في حالة خلافة الدول
٣	٥ - ٧	١ - ملاحظات عامة
٤	٨ - ٥٦	٢ - تعليقات بشأن مواد محددة
١٢	٥٧ - ٥٩	٣ - الشكل النهائي للصك
١٢	٦٠	٤ - جنسية الأشخاص الاعتباريين
١٣	٦١ - ٩٣	باء - التحفظات على المعاهدات
١٣	٦١ - ٦٣	١ - ملاحظات عامة
		٢ - الاستنتاجات الأولية بشأن التحفظات على
		المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها
١٣	٦٤ - ٨٩	معاهدات حقوق الإنسان
		(أ) انطباق نظام فيينا على معاهدات حقوق
١٣	٦٤ - ٧٠	الإنسان

الصفحة	الفقرات	
..../..		040298 030298 98-00285
١٥	٨٣ - ٧١	(ب) دور هيئات الرصد فيما يتعلق بالتحفظات
		(ج) النتائج المترتبة على استنتاجات هيئات
١٧	٨٨ - ٨٤	الرصد فيما يتعلق بعدم مقبولية التحفظات
١٨	٨٩	(د) شرط "الاستثناء"
١٩	٩٣ - ٩٠	٣ - تنظيم الدراسة في المستقبل
١٩	١٠٩ - ٩٤	جيم - مسؤولية الدول
١٩	٩٥ - ٩٤	١ - ملاحظات عامة
٢٠	٩٩ - ٩٦	٢ - جنايات الدول
٢٢	١٠٤ - ١٠٠	٣ - الباب الأول
٢٣	١٠٨ - ١٠٥	٤ - الباب الثاني
٢٥	١٠٩	٥ - الباب الثالث
		دال - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال
٢٥	١٢٤ - ١١٠	لا يحظرها القانون الدولي
٢٥	١١٠	١ - ملاحظات عامة
٢٦	١١٥ - ١١١	٢ - قرار اللجنة فيما يتعلق بالوقاية والمسؤولية
٢٧	١١٧ - ١١٦	٣ - الوقاية
٢٨	١٢٤ - ١١٨	٤ - تعليقات على مواد محددة
٣٠	١٣٦ - ١٢٥	هاء - الحماية الدبلوماسية
٣٠	١٢٥	١ - ملاحظات عامة
٣٠	١٢٧ - ١٢٦	٢ - نطاق الموضوع
٣١	١٣٥ - ١٢٨	٣ - محتوى الموضوع
٣٤	١٣٦	٤ - شكل الصك
٣٤	١٥٣ - ١٣٧	واو - الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد
٣٤	١٣٨ - ١٣٧	١ - ملاحظات عامة
٣٤	١٤٦ - ١٣٩	٢ - نطاق الموضوع
٣٦	١٥١ - ١٤٧	٣ - محتوى الموضوع
٣٧	١٥٣ - ١٥٢	٤ - نتائج العمل بشأن الموضوع
٣٧	١٧٥ - ١٥٤	زاي - الاستنتاجات العامة والتوصيات
٣٧	١٥٥ - ١٥٤	١ - ملاحظات عامة

الصفحة	الفقرات
٢٨	١٦٠ - ١٥٦
٢٩	١٧٤ - ١٦١
٤١	١٧٥

مقدمة

١ - بناء على توصية المكتب، قررت الجمعية العامة في الجلسة العامة ٤ من دورتها الثانية والخمسين، المعقودة في ١٩ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧، أن تدرج في جدول أعمال الدورة البند المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين"^(١) وأن تحيله إلى اللجنة السادسة.

٢ - نظرت اللجنة السادسة في البند في جلساتها ١٦ إلى ٢٥ و ٣٢، المعقودة في ٢٧ و ٣٠ و ٣١ تشرين الأول/أكتوبر، وفي الفترة من ٣ إلى ٧ و ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧. وقدم تقرير لجنة القانون الدولي رئيس تلك اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين، السيد آلان بيليه: الفصول من الأول إلى الثالث وجزء من الفصل العاشر في الجلسة ١٦ المعقودة في ٢٧ تشرين الأول/أكتوبر؛ والفصل الرابع في الجلسة ١٨ المعقودة في ٣٠ تشرين الأول/أكتوبر؛ والفصل الخامس في الجلسة ٢٠، المعقودة في ٣ تشرين الثاني/نوفمبر؛ والفصول من السادس إلى العاشر في الجلسة ٢٢، المعقودة في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر. واعتمدت اللجنة في جلستها ٣٢ المعقودة في ١٩ تشرين الثاني/نوفمبر ١٩٩٧، مشروع القرار A/C.6/52/L.15 و Corr.1، المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها التاسعة والأربعين". وقد اعتمدت الجمعية العامة مشروع القرار في جلستها ٧٢ المعقودة في ١٥ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٧، بوصفه القرار ١٥٦/٥٢.

٣ - بموجب الفقرة ١٧ من القرار ١٥٦/٥٢، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يعد ويعمم موجزا مواضيعيا للمناقشة التي أجريت بشأن تقرير اللجنة في الدورة الثانية والخمسين للجمعية العامة. وتلبية لذلك الطلب، أعدت الأمانة العامة هذه الوثيقة التي تتضمن الموجز المواضيعي للمناقشة.

٤ - تتألف الوثيقة من سبعة أجزاء: ألف - الجنسية في حالة خلافة الدول؛ وباء - التحفظات على المعاهدات؛ وجيم - مسؤولية الدول؛ ودال - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي؛ وهاء - الحماية الدبلوماسية؛ وواو - الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد؛ وزاي - الاستنتاجات العامة والتوصيات.

موجز مواضيعي

ألف - الجنسية في حالة خلافة الدول

١ - ملاحظات عامة

٥ - رحبت الوفود، عموما، بالاعتماد السريع لمشروع المواد بشأن جنسية الأشخاص الطبيعيين فيما يتصل بخلافة الدول، وهو مشروع مواد يعتبر مساهمة جاءت في الوقت المناسب في تطوير المعايير

الدولية في مجال على غاية من الصعوبة. وأشيد في هذا الصدد بمعالجة المقرر الخاص الواضحة والفعالة لهذا الموضوع.

(١) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الثانية والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/52/10).

٦ - وقد كانت التعليقات مؤيدة لهيكل مشاريع المواد. بيد أنه لوحظ أن الباب الأول سوف يتألف من أحكام قطعية لو فسّرت المادة ١٩ على سبيل الاستدلال بالضد؛ واقتُرح بالتالي استعراض جميع مواد الباب الأول من المشروع لتحديد ما إذا كانت بالفعل تندرج جميعاً في تلك الفئة.

٧ - وأعرب عن تأييد واسع النطاق لنهج حقوق الإنسان الذي اتبعته اللجنة. ورئي كذلك أن اللجنة حققت توازناً ملائماً بين حقوق ومصالح كل من الأشخاص والدول، ووضعت في الاعتبار أيضاً مصالح المجتمع الدولي. ومع ذلك فقد لوحظ أنه ينبغي العمل على كفالة ألا يفرض مشروع المواد مزيداً من المعايير المشددة على الدول المعنية بخلافه. ورئي أيضاً أنه ينبغي للجنة، بخصوص حقوق الأشخاص، ألا تتجاوز حدود ولايتها بشأن هذا الموضوع.

٢ - تعليقات بشأن مواد محددة

الباب الأول - أحكام عامة

المادة ١ - الحق في التمتع بجنسية

٨ - أثنى على اللجنة لتجاوزها حدود النهج التقليدي لتناول مسألة الحق في التمتع بالجنسية بوصفه يشكل، أساساً، صيغة قطعية لواجب تجنب انعدام الجنسية وليس حقاً في التمتع بأي جنسية معينة، ولأنها أعطت هذا الحق نطاقاً وانطباقاً محددين بدقة بالاستناد إلى حقيقة أنه يمكن تحديد الدول المعنية بسهولة في حالة خلافة الدول. وتم توضيح أن هناك ما يبرر اعتبار الحق في التمتع بجنسية حقاً من حقوق الإنسان إذ أن الجنسية كثيراً ما تكون شرطاً مسبقاً لممارسة حقوق أخرى، ولا سيما الحق في الاشتراك في الحياة السياسية والعامة للدولة.

٩ - أعرب عدد من الوفود عن الارتياح للنهج المحايد الذي توخته اللجنة لتناول مسألة تعدد الجنسيات. بيد أن البعض اعتقد أن مشروع المواد ينبغي أن يتناول هذه المسألة بمزيد من التفصيل، على نحو ما فعلته الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالجنسية. وأعرب أيضاً عن الرأي بأن تعدد الجنسيات يشير عدداً من المصاعب وينبغي بالتالي الشئ عنه.

المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة

١٠ - اقترح تعريف تعبير "خلافة الدول" بأنه يعني "إحلال دولة ما مكان دولة أخرى في تحمل المسؤولية عن إدارة الإقليم وسكانه" إذ أن مشروع المواد يتناول، أكثر مما تفعله اتفاقية فيينا المتعلقةان بخلافة الدول واللتان يستند إليهما التعريف الحالي، الروابط القانونية الداخلية بين دولة ما والأفراد الموجودين في إقليمها، عوضاً عن العلاقات الدولية للدولة. وأعرب أيضاً عن الرأي بأن من الضروري تحديد البارامترات لمفهوم الإقامة بصفة اعتيادية.

المادة ٣ - الحيلولة دون انعدام الجنسية

١١ - أبرزت وفود عديدة أهمية هذا الحكم. وتم توضيح أن إعطاء الجنسية ينبغي أن يظل الاختصاص الامتيازي للدولة المعنية وحدها، ولو أنه من الضروري بالتأكيد، الحيلولة دون انعدام الجنسية.

المادة ٤ - افتراض اكتساب الجنسية

١٢ - أيد بعض الوفود الافتراض الوارد في المادة ٤. وذكر أن هذا الحكم يشكل شرط استثناء مفيدا وحلا ابتكاريا لمشكلة انعدام الجنسية التي قد تنشأ نتيجة لخلافة الدول.

١٣ - تم توضيح أن الافتراض في المادة ٤ يمكن نقضه ليس فقط بأحكام أخرى واردة في مشروع المواد، بل وكذلك بأحكام اتفاقات محددة بين الدول المعنية.

١٤ - ولوحظ أن افتراض اكتساب الجنسية المشروط على أساس الإقامة بصفة اعتيادية يشكل تطبيقا آخر لمبدأ ضرورة وجود صلة حقيقية بين الدولة والشخص فيما يتعلق بالجنسية. بيد أنه أعرب أيضا عن الرأي بأن افتراض اكتساب الجنسية ينبغي ألا يستند إلى معيار الإقامة بصفة اعتيادية وحده، بل وكذلك إلى مبدأي قانون محل المولد وقانون محل الوالدين، وهما مبدآن راسخان تماما. وتم الدفع، في هذا الصدد، بأن مجرد الإقامة في دولة ما دليل غير كاف على وجود صلة حقيقية مع تلك الدولة، ولا تستتبع بالضرورة الولاء لتلك الدولة، وهو أمر يعتبر حاسما.

١٥ - أعرب بعض الوفود عن الشك في مدى صواب إدراج المادة ٤، مبرزة أنه ليس لهذا الحكم انطباق عام: في حالة توحيد الدول محل المادة ٢١ مكانه وهي تقضي بأن جميع الأشخاص المعنيين يكتسبون جنسية الدولة الخلف؛ وفي حالة نقل جزء من الإقليم، الذي يقتضي أصلا وجود اتفاق بين الدول المعنية، فإن هذا الاتفاق سوف يتضمن بطبيعة الحال أحكاما بشأن جنسية الأشخاص الذين يقيمون بصفة اعتيادية في الإقليم المنقول، وهي أحكام قد لا تكون بالضرورة متسقة مع الافتراض في المادة ٤؛ وفي حالة انحلال دولة اتحادية أو انفصال أحد مكونات تلك الدولة، لا يكون هناك أي سبب للتفاضي عن معيار مواطنة ذلك المكون، المعترف بها بموجب الدستور الاتحادي، لصالح معيار الإقامة بصفة اعتيادية وهو معيار لا يساعد في توضيح حالة الأشخاص الذين يعيشون في دولة ثالثة.

المادة ٥ - التشريع المتعلق بالجنسية وما يرتبط بها من مسائل أخرى

١٦ - لم يدل أعضاء اللجنة بأي تعليق بشأن المادة ٥.

المادة ٦ - تاريخ النفاذ

١٧ - أعرب عن الرأي بأن الأثر الرجعي لإعطاء الجنسية ينبغي أن يُقصر على الحالات التي يكون فيها الأشخاص المعنيون سيصبحون، لولا ذلك، عديمي الجنسية بصورة مؤقتة، مثلما هي الحال بالنسبة للأثر الرجعي لاكتساب الجنسية عقب ممارسة حق الخيار.

المادة ٧ - إعطاء الجنسية للأشخاص المعنيين الذين يقيمون بصفة اعتيادية في دولة أخرى

١٨ - اعتُبرت المادة ٧ مفيدة إذ أنها تبين بوضوح أن الدول لها حقوق امتيازية معينة فيما يتعلق بإعطاء جنسيتها في حالة خلافة الدول. وفي حين أيد بعض الوفود المبدأ الوارد في الفقرة ٢، أعربت وفود أخرى عن تحفظات على أساس أن هذا المبدأ غير متسق مع الحكم الوارد في الفقرة ٢ من المادة ١٠، وأن الدول يمكن أن تتعسف في استخدام حدوث خلافة لإحلال ولايتها القضائية في إقليم دول أخرى عن طريق إعطاء جنسيتها لأشخاص معينين يقيمون في إقليم هذه الدول الأخرى.

المادة ٨ - التخلي عن جنسية دولة أخرى كشرط لإعطاء الجنسية والمادة ٩: فقدان الجنسية بالاكتساب الطوعي لجنسية دولة أخرى

١٩ - في حين اعتبر البعض أن هاتين المادتين هامتان من وجهة النظر العملية إذ أنهما تنصان بوضوح على ما للدول المعنية من حقوق والتزامات ذات صلة، رأى آخرون أنهما تتناولان مسائل غير متصلة مباشرة بخلافة الدول ومن الأفضل تركها للتشريع الوطني، وهو ما تم الإقرار به، إلى حد ما، من خلال استخدام تعابير غير إلزامية.

المادة ١٠ - احترام إرادة الأشخاص المعنيين

٢٠ - أكدت وفود عديدة على أهمية المادة ١٠. وتم توضيح أن حق الخيار وسيلة قوية لتفادي المجالات الرمادية حيث تتزاحم الاختصاصات. ورئي رغم ذلك أن الصياغة ينبغي أن توضح أن المادة ١٠ لا تنطبق إلا على حالات نادرة.

٢١ - ولوحظ أن هذا الحكم يعكس ممارسة راسخة إلى حد ما. بيد أنه كان هناك أيضا رأي مفاده أن حق الخيار لم ينفك يُمنح في الماضي لمجموعة معينة من الأشخاص على أساس اتفاق دولي، وقد ترتب عليه اختيار إحدى الجنسيتين، في حين أن المادة ١٠ تعكس الممارسة الأكثر حداثة المتمثلة في اختيار اكتساب جنسية دولة ما بموجب تشريعها المحلي، وهي ظاهرة تنعكس بصورة أنسب في تعبير "الاختيار الحر للجنسية".

٢٢ - أعرب عن تأييد للحكم الوارد في الفقرة ٢. بيد أنه رئي أن تعبير "صلة مناسبة" بحاجة إلى مزيد من التوضيح. وفضلا عن ذلك، أعربت وفود عديدة عن تفضيلها لاستخدام تعبير "صلة حقيقية" أو تعبير "صلة فعلية" اللذين أصبح استخدامهما راسخا إلى حد بعيد واللذين يعتبران معيارين أكثر موضوعية.

٢٣ - أَعرب عن رأي مفاده أن الفقرة ٣ زائدة وينبغي حذفها.

٢٤ - رئي أن الفقرة ٥ بحاجة إلى مزيد من التوضيح.

المادة ١١ - جمع شمل الأسر

٢٥ - أيدت وفود عديدة هذا الحكم. ولوحظ أن المادة ينبغي ألا تفسر بأنها تعني أن كافة أفراد الأسرة التي يتم جمع شملها يجب أن تكون لهم نفس الجنسية، إذ أن ذلك من شأنه أن يتنافى مع مبدأ احترام إرادة الأشخاص المعنيين؛ بيد أن بإمكان دولة ما أن تعتبر جمع شمل الأسر عاملاً لإعطاء الجنسية لأفراد أسر معينة بشروط أكثر تيسيراً.

٢٦ - ورأت وفود أخرى أن هذه المادة تثير قضية أوسع نطاقاً تندرج خارج نطاق الموضوع قيد النظر.

المادة ١٢ - الأطفال الذين يولدون بعد خلافة الدول

٢٧ - أُعرب عن تأييد للحكم الوارد في المادة ١٢. ولوحظ أن إعطاء جنسية الدولة المعنية التي ولد طفل في إقليمها، بموجب هذه المادة، يغطي كلا الخيارين اللذين تم توخيها في اتفاقية ١٩٦١ المعنية بالتقليل من حالات انعدام الجنسية، أي إعطاء الجنسية عند الولادة بموجب عملية قانونية، وإعطاء الجنسية لدى تقديم طلب إلى السلطة المختصة بالطريقة التي ينص عليها القانون الوطني.

٢٨ - أبدي رأي مفاده أن المادة ينبغي أن تعدل لكفالة أن الطفل الذي يكتسب والداه فيما بعد وبموجب ممارسة حق الخيار جنسية أخرى غير جنسية الدولة التي ولد أو ولدت فيها، سيكون له الحق في اكتساب جنسية الوالدين. واسترعى الاهتمام، بصفة خاصة، إلى الحالة التي يكتسب فيها الوالدان فيما بعد جنسية دولة تطبق مبدأ قانون محل الوالدين.

٢٩ - بيد أن المادة أثارت تحفظات أيضاً. وقد رئي أن الطفل الذي يولد بعد خلافة الدول يكون له بالتالي الحق في اكتساب جنسية والديه أو والديها بموجب الافتراض الوارد في المادة ٤، وأنه حيثما يكون هذا الافتراض غير منطبق تجرى تسوية المسألة وفقاً للالتزام العام الذي تتحمله الدولة التي ولد فيها الطفل، وذلك بغية الحيلولة دون انعدام الجنسية، وفقاً للمادة ٣. وفضلاً عن ذلك، فإن الأثر المحتمل لاكتساب الوالدين فيما بعد جنسية مختلفة عن جنسية ولديهما قد اعتبر غير مستصوب. وأُعرب أيضاً عن رأي مفاده أن المادة ينبغي أن تحذف لأنها تطرق مسألة متعلقة بالجنسية ليس لها صلة مباشرة بخلافة الدول.

المادة ١٣ - مركز المقيمين بصفة اعتيادية

٣٠ - أيدت وفود عديدة هذا الحكم. ولوحظ أن تغيير جنسية الأشخاص المقيمين بصفة اعتيادية في دولة ثالثة، في حين أنه لن يؤثر في مركزهم كمقيمين دائمين، يمكن أن يؤثر في حقوقهم وواجباتهم. وقد تم تشجيع اللجنة على إعادة النظر في مسألة حق المقيمين بصفة اعتيادية في الإقليم الذي تم نقل السيادة عليه في البقاء في الدولة الخلف، حتى لو لم يكتسبوا جنسيتها، وهي مسألة كانت اللجنة قد قررت تركها جانبا.

٣١ - بيد أنه أُعرب أيضا عن الرأي بأن المادة تطرق مسائل لا تتصل مباشرة بولاية اللجنة، أيا كان مدى استصواب العمل على الحد، قدر المستطاع، من الهجرة القسرية الجماعية للسكان. ورئي أنه كان ينبغي للجنة بدلا من ذلك أن تشير إلى مبدأ أن خلافة الدول، في حد ذاتها، لا تؤثر في الحقوق المكتسبة للأشخاص الطبيعيين والاعتباريين.

المادة ١٤ - عدم التمييز

٣٢ - اعتُبرت المادة هامة إلى أقصى حد. وأُعرب عن التأييد للنهج الذي توخته اللجنة والمتمثل في عدم إدراج قائمة بيانية بالمعايير التي يحظر التمييز على أساسها. بيد أنه أُعرب أيضا عن الرأي بأن هذه الصيغة عامة أكثر مما ينبغي إذ أنها يمكن، على سبيل المثال، أن تحظر أي تفريق، لدى اكتساب جنسية دولة خلف، بين الأشخاص المقيمين في إقليم تلك الدولة والأشخاص الآخرين. وقد رئي بالتالي أن من الأفضل التنصيص صراحة على الأسس التي يُستند إليها لحظر التمييز، واقتُرِح إدراج ما يلي في هذه القائمة: العرق، أو اللون، أو السلالة، أو الأصل القومي أو الإثني، أو الدين، أو الرأي السياسي، أو الجنس، أو الأصل الاجتماعي، أو اللغة، أو المركز من حيث الملكية.

٣٣ - ولوحظ كذلك أنه ينبغي التمييز بوضوح بين الحالة التي يكون فيها من شأن شرط معين، مثل شرط انعدام السوابق الجنائية، أن يمنع شخصا معينا من اكتساب جنسية دولة واحدة على الأقل من الدول الخلف، وأن يشكل تمييزا محظورا بموجب المادة ١٤، والحالة التي يشكل فيها هذا الاشتراط شرطا للتجنيس، وهو ما لا يندرج في نطاق مشروع المواد.

٣٤ - وأُعرب عن الرأي بأن المادة ينبغي أن تحظر أيضا المعاملة التمييزية من جانب دولة خلف لرعاياها تبعا لما إذا كانوا يحملون جنسيتها بالفعل قبل خلافة الدول أو قد اكتسبوا تلك الجنسية نتيجة لهذه الخلافة.

٣٥ - وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كان يمكن لدولة معينة أن تستخدم معايير معينة لتوسيع دائرة الأشخاص الذين يحق لهم اكتساب جنسيتها، وهي مسألة لم تطرق في المادة ١٤، أُعرب عن الرأي بأن إرادة الشخص يجب أن تحترم في هذه الحالة.

٣٦ - وأبدى أيضا الرأي بأن المادة تطرق مسألة أعم لا تندرج في نطاق الموضوع قيد النظر.

المادة ١٥ - حظر اتخاذ قرارات تعسفية بشأن مسائل الجنسية

٣٧ - استرعت بعض الوفود الاهتمام بصفة خاصة إلى أهمية هذه المادة.

المادة ١٦ - الإجراءات المتعلقة بمسائل الجنسية

٣٨ - لوحظ أن هذه المادة لها أهمية عملية كبرى. واقتُرح أن تشمل الضمانات الإجرائية "رسوما معقولة"، على غرار ما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالجنسية، فضلا عن اشتراط تقديم عرض خطي لأسباب أي قرار. واسترعي الانتباه أيضا إلى صيغة الفقرة ٣ من إعلان البندقية بشأن النتائج المترتبة على خلافة الدول بالنسبة لجنسية الأشخاص الطبيعيين، وهي كما يلي: "يترتب على أي حرمان من الجنسية أو سحبها أو رفض منحها استحقاق تعويض قانوني ملائم".

المادة ١٧ - تبادل المعلومات والتشاور والتفاوض

٣٩ - اعتُبرت الالتزامات المبينة في المادة ١٧ ضرورية لكفالة أعمال الحق في التمتع بجنسية. ورئي أنه ينبغي إضافة جملة إلى المادة تنص صراحة على أن الدول المعنية ملزمة أيضا بكفالة أن تكون نتيجة هذه المفاوضات متفقة مع المبادئ والقواعد الواردة في مشروع المواد.

٤٠ - وأُعرب عن الرأي بأن الاتفاق ليس وسيلة ضرورية لتسوية مشاكل الجنسية وأن التدابير التشريعية التي تعتمد عليها دولة معينة، عن دراية كاملة بمحتوى تشريع الدول المعنية الأخرى، قد يكفي لمنع الآثار الضارة التي تلحق بالجنسية نتيجة لخلافة دول.

المادة ١٨ - الدول الأخرى

٤١ - أُعرب عن تأييد للحكم الوارد في الفقرة ١ ورئي أن تعبير "صلة فعلية"، ينبغي أن يُستعاض عنه بتعبير "صلة حقيقية" المستخدم في الفقرة ١ من المادة ٥ من اتفاقية جنيف لأعالي البحار وفي الفقرة ١ من المادة ٩١ من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لعام ١٩٨٢، أو بتعبير "صلة حقيقية وفعالية" الذي يغطي كلا التعبيرين اللذين استخدمتهما محكمة العدل الدولية في قضية نوتيبوم (NOTTEBOHM)، والذي يرد في الفقرة ٢ (أ) من المادة ١٨ من الاتفاقية الأوروبية المتعلقة بالجنسية.

٤٢ - وأُعرب عن التأييد أيضا للحكم الوارد في الفقرة ٢، ولوحظ أنه يشكل سبيل انتصاف في حالة انتهاك الحق في التمتع بجنسية. ورئي أن النص الفعلي للفقرة ينبغي أن يتضمن توضيحا للنقاط التالية التي أثيرت في التعليق: أن هذا الحكم يمنح الدول الثالثة الحق في معاملة الأشخاص عديمي الجنسية بوصفهم رعايا دولة معينة، حتى إن لم يمكن عزو انعدام الجنسية إلى عمل قامت به الدولة لكن الأشخاص المعنيين أسهموا بإهمالهم في ظهور هذه الحالة؛ وأن القصد هو تدارك الحالات الناتجة عن تشريع تمييزي أو قرارات تعسفية تحظرها المادتان ١٤ و ١٥، وذلك من خلال منح الأشخاص المشار إليهم في تلك الفقرة المعاملة التفضيلية التي يحظى بها رعايا الدولة المعنية، وحمايتهم من ترحيل محتمل.

٤٣ - أُعرب عن الرأي بأن المادة ١٨ تعطي دولا ثالثة سلطة على مسائل تندرج في إطار الاختصاص الخالص للدول المعنية.

الباب الثاني - أحكام تتصل بفئات محددة من خلافة الدول

٤٤ - فيما يتعلق بتحديد أنواع الخلافة التي اعتمدتها اللجنة، أيدت بعض الوفود قرار عدم إدراج فئة "الدول المستقلة حديثاً" المستخدمة في اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٣ المتعلقة بخلافة الدول، مع ملاحظة أن إحدى الفئات الأربع لخلافة الدول في الباب الثاني ستكون منطبقة في أي حالة متبقية من حالات إنهاء الاستعمار في المستقبل. وفضلاً عن ذلك، رثي أن اللجنة قد أبقت، عن صواب، على التمييز بين خلافة الدولة وانحلال الدولة مع كفالة أن تكون الأحكام في كلا الفرعين متماثلة. بيد أن وفوداً أخرى رأت أن فئة "الدول المستقلة حديثاً" ينبغي أن تدرج بوصفها فئة محددة من فئات خلافة الدول، واحتجت في ذلك، على وجه الخصوص، بأن عملية إنهاء الاستعمار لم تكمل بعد. وذكر أنه ينبغي، على أقل تقدير، أن يتضمن مشروع المواد ذكر أن أحد الفروع الأربعة في الباب الثاني، حسب فهم اللجنة، سيكون منطبقة، بعد إدخال التعديلات اللازمة، على هذه الحالات. واسترعي الانتباه أيضاً إلى المشكلة التي قد تنشأ حين تختلف الدول بشأن وصف حالة معينة من حالات الخلافة.

المادة ١٩ - تطبيق الباب الثاني

٤٥ - رثي أن تعبير "في حالات محددة" ينبغي أن يستعاض عنه بتعبير "على النحو المناسب". وأُعرب أيضاً عن الرأي بأن من الأفضل أن ترد المادة في نهاية الباب الأول.

الفرع ١ - نقل جزء من الإقليم

المادة ٢٠ - إعطاء جنسية الدولة الخلف وسحب جنسية الدولة السلف

٤٦ - لوحظ بخصوص إعطاء الجنسية أن القاعدة الواردة في المادة ٢٠ تمثل في الحقيقة انعكاساً للقانون الدولي. بيد أنه أُعرب عن الرأي بأن إعطاء حق الخيار لجميع الأشخاص المقيمين في الإقليم المنقول سوف يفرض عبئاً ثقيلاً على الدولة السلف، وفضلاً عن ذلك، يمكن أن يترتب عليه الأثر غير المرغوب المتمثل في تكوين مجموعة كبيرة من السكان في الإقليم المنقول لهم جنسية الدولة السلف؛ واقتُرح بالتالي أن يقصر حق الخيار الذي تمنحه الدولة السلف على الأشخاص الذين احتفظوا بصلات مع تلك الدولة. ورثي كذلك أنه ينبغي، تحقيقاً للتماثل، مطالبة الدولة الخلف أيضاً بمنح حق الخيار لرعايا الدولة السلف الذين لا يقيمون في الإقليم، بمن فيهم أولئك الذين يقيمون في دولة ثالثة، إذا كانت لهم صلات بذلك الإقليم.

الفرع ٢ - توحيد الدول

المادة ٢١ - إعطاء جنسية الدولة الخلف

٤٧ - لوحظ أن المادة ٢١ تتضمن قاعدة إلزامية بموجب القانون الدولي.

الفرع ٣ - انحلال الدولة

المادة ٢٢ - إعطاء جنسية الدولة الخلف

٤٨ - أُعرب عن التأييد بصورة خاصة للفقرة (ب) من المادة. وقُدّم مقترح بدمج الحالات المتوخاة في الفقرتين الفرعيتين (ب) '١' و (ب) '٢'.

٤٩ - وأعرب أيضا عن الرأي بأن المادة ٢٢ تعطي قيمة بارزة أكثر مما ينبغي لمعيار الإقامة بصفة اعتيادية، متجاهلة الممارسة الحديثة في أوروبا الوسطى والشرقية حيث يتمثل المعيار الأولي المستخدم في جنسية الوحدات السابقة للدول الاتحادية. وأُعرب كذلك عن الرأي بأنه، في حين ينعكس في الفقرة (أ) التزام مستمد من القانون الدولي، فإن القاعدة الواردة في الفقرة (ب) نابعة من القانون المحلي وذات طبيعة تقديرية؛ وهي بالتالي لا تنطبق إلا بموافقة الأشخاص المعنيين.

المادة ٢٣ - منح الدول الخلف حق الخيار

٥٠ - رثي أن الفقرة ٢ عامة أكثر مما ينبغي وهي لذلك غير متسقة مع الحكم الوارد في الفقرة ٢ من المادة ١٠ الذي يحد من عدد فئات الأشخاص الذين تتحمل الدولة الخلف التزام منحهم حق اختيار جنسيتها.

الفرع ٤ - انفصال جزء أو أجزاء من الإقليم

المادة ٢٤ - إعطاء جنسية الدولة الخلف

٥١ - كانت التعليقات على الفقرة (ب) مؤيدة. ورثي أنه، خلافاً للفقرة (أ) التي ينعكس فيها التزام مستمد من القانون الدولي، فإن القاعدة الواردة في الفقرة (ب) نابعة من القانون المحلي وهي تقديرية بطبيعتها. واقترح دمج الحالات المتوخاة في الفقرتين الفرعيتين (ب) '١' و (ب) '٢'.

المادة ٢٥ - سحب جنسية الدولة السلف

٥٢ - أعرب عن تحفظات فيما يتصل بمسألة سحب الجنسية على النحو الذي طُرقت به في هذه المادة. واسترعي الانتباه في هذا الصدد إلى الاتفاقية الأوروبية المعنية بالجنسية.

المادة ٢٦ - منح الدولة السلف والدولة الخلف حق الخيار

٥٣ - تم توضيح أن الاعتماد على معيار محل الإقامة بصفة اعتيادية يكون مناسباً في معظم الحالات، لكن يمكن أن توجد مجموعة من الأشخاص الذين، في حين يحتفظون بمحل إقامة اعتيادية في الدولة الخلف، لهم صلات هامة أخرى بالدولة السلف، والعكس بالعكس؛ وقد لا يسمح منح حق الخيار بمعالجة هذه الحالات على النحو الملائم. وأُعرب عن الرأي بأن المادة عامة أكثر مما ينبغي إذ أنها تقتضي من الدولة السلف أن تمنح حق الخيار حتى للجزء من السكان الذين لم يتأثروا بالخلافة.

المادة ٢٧ - حالات خلافة الدول التي يشملها مشروع المواد هذا

٥٤ - أعرب عن التأييد لإدراج حكم يقصر صراحة نطاق انطباق مشروع المواد على حالات خلافة الدول التي تحدث وفقاً للقانون الدولي، بيد أن سؤالاً طرح بخصوص ما إذا كان يمكن أن تحدث خلافة للدول لا تفي بهذا الشرط.

٥٥ - بيد أنه أعرب عن عدد من التحفظات بخصوص إدراج الجملة "دون المساس بحق الأشخاص المعنيين في التمتع بجنسية". وأشار إلى أن اتفاقية جنيف الرابعة لعام ١٩٤٩ تحظر أي تعديل للمركز القانوني للأشخاص والأقاليم الخاضعة للاحتلال، وبالتالي فإن الأشخاص المعنيين ينبغي أن يحتفظوا بالجنسية التي كانوا يحملونها قبل الضم أو الاحتلال غير القانوني؛ وأشار إلى أن قيام دولة معتدية بفرض جنسيتها على سكان إقليم احتلته أو ضمته بصفة غير قانونية غير مقبول.

٥٦ - وأبدي رأي مفاده أن المادة غير لازمة في مشروع يعالج قضايا معيّنة لحقوق الإنسان، مثل الحقوق التي ينبغي حمايتها دون اعتبار لما إذا كانت خلافة الدول قد حدثت وفقاً للقانون الدولي أم لا.

٣ - الشكل النهائي للصك

٥٧ - فيما يتعلق بالشكل النهائي الذي يجب أن يتخذه مشروع المواد، أعرب معظم الوفود عن التفضيل لإصدار إعلان، واحتجت هذه الوفود بأن ذلك سيسمح: (أ) بتوفير استجابة أكثر سرعة، وموثوقة في نفس الوقت، للحاجة إلى مبادئ توجيهية واضحة بشأن هذا الموضوع، دون استبعاد إمكانية إعداد اتفاقية في وقت لاحق؛ و (ب) بالتمكن من طرق طائفة من القضايا أعرض مما تطرقه اتفاقية تفرض التزامات صارمة على الدول؛ و (ج) بإمكانية إعطاء الصك، إن اعتمد بتوافق الآراء، سلطة أكبر مما يكون لاتفاقية يصدق عليها عدد قليل من الدول. ولوحظ كذلك أنه، في حالة اتخاذ المشروع شكل معاهدة، ستكون الدول المعنية التي كانت أطرافاً فيه قبل الخلافة ملزمة بالنص ككل، في حين أن الدول الجديدة التي نشأت من الخلافة لن تكون ملزمة إلا بالأحكام التي تنعكس فيها الأحكام العرفية، وبالتالي الأحكام الواردة في الباب الأول من مشروع المواد، ونتيجة لذلك ستنطبق قواعد مختلفة على مختلف الجهات الفاعلة في حالة خلافة واحدة ذاتها.

٥٨ - بيد أن بعض الوفود فضّلت إعداد اتفاقية، وهو الشكل الذي اتخذته الأعمال السابقة للجنة بشأن موضوع خلافة الدول. واشتملت الآراء الأخرى على وضع مجموعة من المبادئ التوجيهية للتشريع الوطني أو قواعد نموذجية.

٥٩ - وأبدي رأي مفاده أن مشروع المواد ينبغي ألا يشمل إلا مسائل الجنسية المتصلة مباشرة بخلافة الدول، وأن عنواناً مثل "آثار خلافة الدول على جنسية الأشخاص الاعتباريين" أو "خلافة الدول وجنسية الأشخاص الاعتباريين" سيكون بالتالي مفضلاً.

٤ - جنسية الأشخاص الاعتباريين

٦٠ - أكدت بعض الوفود على أهمية عمل اللجنة، في المستقبل بشأن هذا الجانب لموضوع الجنسية فيما يتصل بخلافة الدول. ولوحظ، بالخصوص، أن جنسية الأشخاص الاعتباريين قد تترتب عليها نتائج بالنسبة لما للأشخاص من حقوق الملكية.

باء - التحفظات على المعاهدات

١ - ملاحظات عامة

٦١ - أكد عدد من الوفود على أن الموضوع يُشكل أحد الجوانب الأساسية للقانون الدولي. واتفقت تلك الوفود على أن نظام فيينا للتحفظات، إذ يُشكل توازنا مرنا بين هدفي شمولية الانضمام إلى المعاهدات وتماهيتهما، مُطبَّق بصورة مرضية رغم بعض أوجه الغموض وعدم التيقن التي ما زال يتعين توضيحها. وبالتالي فإنه ينبغي الحفاظ على ذلك النظام، لأن القواعد التي يتضمنها يمكن اعتبار أنها اكتسبت قوة القانون العرفي. وفضلا عن ذلك فإن القواعد المنطبقة عموما على التحفظات مرنة وقابلة للتكييف بصورة ملائمة لكي تُطبق بقدر متكافئ من القوة القانونية في حالة معاهدات حقوق الإنسان والمعاهدات الشارعة الأخرى، ولا ينبغي تنقيحها. وأعرب عن رأي مفاده أن التحفظات على المعاهدات وسيلة مفيدة لتحقيق انضمام الدول المترددة وأنها أفضل من تجاهل معاهدة ما بصورة كاملة.

٦٢ - ووفقا لرأي آخر، لم يثبت تماما أن نظام فيينا قد عمل بصورة ملائمة. فهو لم يتمكن من الحفاظ على صكوك شارعة، وهو غير ملائم لمعاهدات حقوق الإنسان، وبالتالي فإن اللجنة ينبغي أن تُجري دراسة مفصلة بغية استعراضه وتحسينه.

٦٣ - ولوحظ أيضا أن نظام فيينا لا يوفر آلية لتقييم مدى عدم موافقة تحفظ ما لهدف أو قصد معاهدة ما، كما أنه لا يبيّن ما هي الهيئة التي لها اختصاص لإجراء هذا التقييم.

٢ - الاستنتاجات الأولية بشأن التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان

(أ) انطباق نظام فيينا على معاهدات حقوق الإنسان

٦٤ - رحبت وفود عديدة بالاستنتاجات الأولية التي شملت المكونات العامة لقانون المعاهدات، مع احترام الاعتبارات المعنية المنطبقة على آليات المعاهدات الخاصة. وقد سعت تلك الاستنتاجات إلى تحقيق التوازن

بين رجحان قبول الدولة في إطار نظام التحفظات والعمل الفعال لهيئات الرصد. وتم إبراز أن الاستنتاجات قد وصفت بصورة مناسبة بأنها "أولية" إذ أن مناقشة المسألة جارية في مندييات أخرى ينبغي للجنة أن تضع آراءها في الاعتبار. وبما أن العمل ما زال بعيدا عن الإكمال، فإن الاستنتاجات سوف يُعاد النظر فيها وستعدل وتُصقل حسب الاقتضاء.

٦٥ - رأت وفود عديدة أن الاستنتاجات الأولية الثلاثة الأولى لا تقبل المناقشة: فمعيار الغرض والقصد هو أهم المعايير لتقرير مقبولية التحفظات، ونظام فيينا بشأن التحفظات، بفضل مرونته وقابليته للتكيف، ينطبق على جميع المعاهدات المتعددة الأطراف أو الشارعة، بما فيها معاهدات حقوق الإنسان. ولوحظ أن تعبير "معاهدة شارعة" بحاجة إلى مزيد من التحديد، إذ يمكن أن تتضمن معاهدة أحكاما معيارية وأحكاما تبادلية في نفس الوقت. وأيدت تلك الوفود أيضا إعادة تأكيد اللجنة للأساس الرضائي لهذا النظام فضلا عن استمراريته بحكم طبيعته، وأن الاستثناءات لا تجوز إلا بواسطة اتفاقات تُدرج في اتفاقات إقليمية أو وفقا لأحكام خاصة (المادة ٢٠) (٢) و (٣) في اتفاقية فيينا. وتم إبراز أن تلك المبادئ قد ذكرت بالفعل في فتوى محكمة العدل الدولية بشأن التحفظات على اتفاقية منع جريمة إبادة الأجناس والمعاقبة عليها، وهي معاهدة جوهرية في مجال حقوق الإنسان، ولا توجد أي حاجة لتعديل نظام فيينا.

٦٦ - وإذا وافقت الدول على ضرورة حظر التحفظات، فبإمكانها التنصيص على هذا الحظر في معاهدتها؛ وليس ضروريا إنشاء نظام تحفظات معين لفئة معينة من المعاهدات.

٦٧ - وفضلا عن ذلك، فإذا أُجري استثناء لمعاهدات حقوق الإنسان، فإن فئات أخرى من المعاهدات الشارعة ستشكل هي أيضا نظاما منفصلة. بيد أنه أعرب عن رأي آخر مفاده أن اللجنة ينبغي ألا تتردد في تقييد العمل بقاعدة وحدة النظام إذا تطلبت أنواع معينة من المعاهدات المتعددة الأطراف معاملة خاصة.

٦٨ - ورأت وفود أخرى أن الاستنتاجات الأولية سابقة لأوانها في الطور الحالي قبل أن تجري دراسة مفهوم غرض وقصد المعاهدة أو إعداد التقارير والنظر فيها بشأن تحديد تلك المعاهدة، وصياغتها، وقبولها، وسحب التحفظات والاعتراضات عليها، فضلا عن آثار التحفظات والاعتراضات على التحفظات.

٦٩ - ووفقا لأحد الآراء، فإن الاستنتاجات الأولية ما كان ينبغي تناولها إلا مع مسألة وحدة نظام التحفظات على المعاهدات أو تنوعه. ولوحظ أيضا أن المواد ١٨، ١٩، و ٢٠ من اتفاقية فيينا ينبغي إعادة النظر فيها وذلك بصفة خاصة نظرا لكون معظم المعاهدات تفتقر إلى تحديد جيد للهدف والقصد. وأشار أيضا إلى أن الافتقار إلى معايير واضحة ودقيقة لتحديد هدف وقصد المعاهدة يشكل أحد جوانب الضعف في نظام فيينا. وتقيم التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان، التي كثيرا ما تكون غير مقبولة، دليلا كافيا على أن هذا النظام يعطي التفوق لشمولية الاشتراك في المعاهدة على حساب المحافظة على كمال النص. ووفقا لرأي آخر، فإن معاهدات حقوق الإنسان لا تقوم على أساس المعاملة بالمثل وينبغي بالتالي ألا تندرج

في مجال انطباق الاتفاقية. وينبغي أن تكون التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان مجرد تحفظات مؤقتة، فتسمح بالتالي للدولة المتحفظة بأن تتخذ الخطوات اللازمة للوفاء بالتزاماتها التعاقدية. وعلاوة على ذلك لوحظ أن من الخطأ تصور أن إمكانية إبداء تحفظات سوف تؤدي إلى زيادة عدد التصديقات، وبالتالي فقد يكون من المفيد لو تسنى للمقرر الخاص التحقق من هذا الافتراض بمقارنة معلومات كمية بشأن التصديقات والتحفظات.

٧٠ - وأعرب عن رأي مفاده أن الاستنتاج الأولي ٣ زائد لأن المسألة لا تتعلق بما إذا كان النظام القائم منطبقاً على جميع المعاهدات بل بما إذا كان يصون القيم التي تتضمنها الصكوك الشارعة. وتبعاً لذلك، لا ينبغي إفراد صكوك حقوق الإنسان إذ أن مشاكل مماثلة، لا يطرقها قانون المعاهدات القائم على النحو الملائم، قد نشأت فيما يتصل بالاتفاقات التي تعالج القانون الإنساني الدولي، أو القانون الدولي الخاص، أو القانون البيئي.

(ب) دور هيئات الرصد فيما يتعلق بالتحفظات

٧١ - وبخصوص دور هيئات رصد المعاهدات فيما يتعلق بالتحفظات، أعرب عن موقفين رئيسيين مختلفين. وفقاً للموقف الأول، أيدت وفود عديدة الآراء المعرب عنها في الاستنتاجات الأولية ٤ و ٥ و ٦ بشأن دور هيئات الرصد، ووافقت على أن تلك الهيئات، التي أنشئت في تاريخ حديث نسبياً تال لاتفاقيتي فيينا، يمكنها وينبغي لها أن تُقيّم مقبولية التحفظات حين يكون ذلك ضرورياً لممارسة وظائفها، دون استبعاد الطرائق التقليدية لمراقبة الأطراف المتعاقدة. وبصورة خاصة، يمثل الاستنتاج الأولي ٥ حل تراض معقول بين سلطات هيئات الرصد والارادة السيادية للدول. ووفقاً لرأي آخر، ينبغي أن يكون هذا التقييم مرهوناً بموافقة الدول الأطراف.

٧٢ - أشير إلى أن هيئات الرصد هذه ليس لها سوى سلطة الإعراب عن آراء أو تقديم توصيات بشأن مقبولية تحفظ ما، ولا يمكنها أن تصدر قرارات إلزامية ما لم تمنحها المعاهدة ذات الصلة سلطة القيام بذلك. بيد أنها لا ينبغي أن تتجاوز حدود السلطات التي اعترفت لها بها الدول الأطراف في المعاهدة أو منحها أيها. وأعرب عن الرأي بأن السبب الأساسي للمشكلة هو عدد التحفظات على معاهدات حقوق الإنسان التي لم يكن نطاقها واضحاً أو التي كانت منافية لهدف وقصد تلك المعاهدات، وعدم اعتراض الدول الأطراف على تلك التحفظات.

٧٣ - أبدي رأي مفاده أن سلطة إجراء تقييم لمقبولية التحفظات، حتى لو لم يعرب عنها صراحة في المعاهدة، ينبغي أن تستخلص من ولاية الهيئة وفقاً لمبدأ السلطات الضمنية. ورئي أنه لا يمكن لهيئة رصد أن تشرف على تنفيذ المعاهدة إلا إذا عرفت بدقة نطاق التطبيق الذي تعهد به الطرف. وفي هذا الصدد أشير كذلك إلى أن الاختصاص الممنوح لهيئات الرصد، على النحو المقترح في الاستنتاج ٧، يتجاوز حدود

الاختصاص المستمد من المعاهدات وفقا للاستنتاج ٥. واقترح أن تتواصل، مع ذلك، مناقشة مسألة توسيع نطاق اختصاص هيئات رصد معينة.

٧٤ - ولوحظ أيضا أن الاستنتاجين ٤ و ٦، في ضوء تكاثر التحفظات التي لا تتواءم مع هدف وقصد المعاهدة، يحققان توازنا مقبولا بين الاختصاصات الممنوحة لهيئات الرصد، والأطراف المتعاقدة، وهيئات تسوية المنازعات.

٧٥ - رحبت وفود عديدة بالتوصية الواردة في الاستنتاج الأولي ٧ بأن تضع الدول الأطراف في صكوك حقوق الإنسان أحكاما محددة، أو أن تعد بروتوكولات لمعاهدات حقوق الإنسان القائمة، إن هي رغبت في منح هيئة رصد اختصاصا لتحديد مدى مقبولية التحفظات، في حين أن وفودا أخرى لم تؤيد هذا الرأي، محتجة بأنه سوف يعقد المسائل ويزيد من الغموض الذي يتسم به النظام الحالي.

٧٦ - لاحظ عدد من الوفود، مع الارتياح، الاستنتاج الأولي ٨ المتعلق بسلطات هذه الهيئات وأيدت تلك الوفود توصيات اللجنة إلى الدول الأطراف وإلى الدول التي تتفاوض بشأن معاهدات مقبلة.

٧٧ - وأعربت عن الموقف الثاني وفود أخرى رأت أن الدول الأطراف وحدها هي التي يجب أن تبت بشأن مقبولية التحفظات وأن تقرر نتائج عدم مواءمة التحفظ لهدف وقصد المعاهدة. وقد كانت مسألة هيئات الرصد جديدة نسبيا وأثارت مشاكل هامة. ورأت تلك الوفود أن غرض هذه الهيئات ليس النظر في مدى مقبولية التحفظات وأنها ليس لها أي صلاحيات أخرى غير تلك التي تخولها الدول الأطراف. ونتيجة لذلك فهي تنظر ببعض القلق إلى الاستنتاج الأولي ٥. وتتألف هيئات الرصد من خبراء يعملون بصفاتهم الشخصية وينبغي أن تكون وظائفهم ذات طابع استشاري صرف. وينبغي ألا تمارس هذه الهيئات، بأي حال من الأحوال، سلطات شبه تشريعية، أو أن تتخذ قرارات ملزمة، أو أن تبت بشأن مقبولية التحفظات. ولن تكون هناك حاجة لهذه التوصيات في نهاية الأمر إلا إذا لم تمارس الدول حقها الامتيازي في البت بشأن التحفظات.

٧٨ - إن هيئات الرصد، وهي غير مقصورة على معاهدات حقوق الإنسان، لا يمكن أن تعارض أو تبطل جوهر الالتزامات التي تتحملها دولة طرف حين تعرب عن قبول أن تكون ملزمة بمعاهدة ما. وقد انعكس تفوق إرادة الدول الأطراف والطبيعة الرضائية للمعاهدات في القانون الدولي العرفي. ولا يمكن إلا للدولة المتحفظة أن تفسر وتشرح طبيعة تحفظها ومواءمته للمعاهدة. ولذلك فإذا لم تتعرض المعاهدات إلى هذه المسألة، ينبغي ألا تُشرك هيئات الرصد في صياغة التعليقات أو الآراء أو التوصيات بشأن مقبولية التحفظات أو بشأن طبيعة ونطاق التزامات دولة ما في حالة عدم وجود أي اتفاق صريح. ولا يمكن أن تطبق نظرية السلطات الضمنية في هذا السياق. وعلى أقصى تقدير يمكن أن تتولى تلك الهيئات إبلاغ الدول الأطراف الأخرى بالتحفظات. وفي حالة ظهور خلاف، فإن الهيئات القانونية المختصة هي التي يجب أن تُقيّم مقبولية تحفظ ما وأن تبت بشأنه.

٧٩ - وفي المستقبل، سيكون من المسائل الحاسمة تحديد مسؤوليات هذه الهيئات فيما يتعلق بالتحفظات تحديدا جيدا. وذكر أن الجمعية العامة ينبغي أن تعتمد قرارا لهذا الغرض. ولوحظ أنه يبدو أن هذا الرأي ينعكس في الاستنتاج الأولي ٧، الذي يتضمن اقتراح إعداد بروتوكولات للمعاهدات القائمة إذا أرادت الدول أن تمنح هيئة الرصد اختصاصا لتقييم أو تقرير مقبولية تحفظ.

٨٠ - ووفقا لرأي آخر، فإن هيئات رصد معاهدات حقوق الإنسان، رغم أنها يحق لها أن تبدي تعليقات أو توصيات فيما يتعلق بالتحفظات، لا تملك سلطة رفض تحفظ أو إصدار أحكام قانونية فيما يتعلق بمشروعية تحفظ.

٨١ - ولوحظ أيضا أن هيئات الرصد التي لا يمكنها أن تقدم سوى توصيات ينبغي أن تتشاور مع الدولة المتحفظة. وإذا علقت على تحفظ ولم تبد الأطراف اعتراضا فإن قرارها سوف يعتبر عندئذ صحيحا وسيكون لها اختصاص في المسألة المعنية.

٨٢ - ووفقا لرأي آخر كذلك، ينبغي إنشاء آلية لاتخاذ قرارات جماعية على غرار الحل المتوخى في المادة ٢٠ من الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري، لتتولى اختبار مدى المواءمة، مهتدية في ذلك بمفهوم "الهدف والقصد" بوصفه معيارا للمقبولية وسوف تستمر مهمة تحديد الأثر القانوني للتحفظات لإرادة الدول وحدها.

٨٣ - رحبت بعض الوفود بدعوة اللجنة هيئات رصد معاهدات حقوق الإنسان إلى أن تقدم تعليقاتها أو تحفظاتها على تلك المعاهدات.

(ج) النتائج المترتبة على استنتاجات هيئات الرصد

فيما يتعلق بعدم مقبولية التحفظات

٨٤ - أعربت وفود عديدة عن موافقتها على الاستنتاج الأولي ١٠ للجنة بأن رفض تحفظ بوصفه غير مقبول يحمل الدولة المتحفظة، إلى حد ما، واجب الرد على الرفض أو اتخاذ إجراءات. ونظرا للطبيعة الرضائية للمعاهدات، فإنه لا يمكن فصل التحفظات عن قبول الدولة بأن تكون ملزمة بمعاهدة. وأعرب عن الرأي بأنه ينبغي أن يكون هناك مجال لمزيد من تبادل الآراء بين الدول المعارضة والدول المتحفظة، بغية إزالة عدم المواءمة، مع الإبقاء، في الوقت نفسه، على خيارات سحب التحفظ أو تعديله أو الانسحاب تماما من المعاهدة. ولهيئات الرصد أيضا دور في كفالة أن يتم بالفعل اتخاذ إجراءات، ويمكن أن يتيح تعاونها مع الدول الأطراف أساسا لتسوية محتملة.

٨٥ - ووفقا لأحد الآراء، ينبغي أن تكون لهيئة الرصد القدرة على إعلان أنها غير قادرة على اعتبار الدولة المتحفظة طرفا في المعاهدة. وأشار أيضا إلى أن الهيئات ذات الاختصاصات القضائية (اللجنة

الأوروبية لحقوق الإنسان، محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان) يمكنها في السياقات الإقليمية أن تعلن أن التحفظ غير المقبول باطل ولاغ وأن تعتبر أن الدولة المتحفظة تظل ملزمة بكافة أحكام المعاهدة. ووفقاً لرأي آخر، لا تكون الدولة المتحفظة ملزمة باتخاذ إجراءات حتى بعد أن تُعرب هيئات الرصد عن استنتاجاتها.

٨٦ - وأبدي أيضاً رأي مفاده أنه قد يكون من المفيد استنباط إجراء لتعديل أو سحب التحفظات غير المقبولة وإبداء تحفظات جديدة، ولو كان ذلك بعد التصديق. ومن أجل تعزيز شمولية الانضمام إلى المعاهدات وعدم قطع العلاقات التعاهدية مع الدولة المتحفظة، ينبغي إقامة حوار بين الدولة المتحفظة والدولة المعارضة، في إطار ما ينبغي أن يظل عملية تفاوضية مفتوحة. ووفقاً لأحد الآراء، ينبغي النظر إلى أي اعتراض بوصفه أولياً رهناً بنتيجة الحوار مع الدولة المتحفظة أو بممارسة تلك الدولة في تنفيذ المعاهدة.

٨٧ - ووفقاً لممارسة حكومات معينة، لا يحول اعتراض دون بدء النفاذ الكامل للمعاهدة بين الأطراف المعنية. وتم إبراز أنه، نظراً لعدم مقبولية أن تتمكن دولة من الانضمام إلى معاهدة شائعة وفي الوقت نفسه من إبداء تحفظ يلغي أحكاماً أساسية في تلك المعاهدة، فمن الهام تحليل الآثار المترتبة على تحفظ غير مقبول تكون الدولة المتحفظة غير مستعدة لسحبه أو تعديله. وينبغي ألا تؤثر هذه التحفظات في الأثر القانوني للانضمام إلى معاهدة.

٨٨ - ولوحظ أيضاً أن عدم وجود هيئة أو نظام للبت بشأن مدى عدم موافقة تحفظ ما لهدف وقصد معاهدة يفوض حسم المسألة للدول الأطراف، مع كل ما يترتب على ذلك من صعوبات وأوجه عدم التيقن الناشئة عن وجود، أو عدم وجود، ممارسات وردود فعل مختلفة للدول. وأشار إلى أن اللجنة ينبغي أن تحدد قواعد إجرائية جديدة في هذا الشأن: بالتوازي مع الآليات اللامركزية القائمة للاعتراضات، ينبغي أن يوجد نظام مركزي لاتخاذ قرارات موحدة وفي الوقت المناسب بشأن مقبولية التحفظات، رهناً بإرادة الدول الأطراف وبسلطتها الجماعية لاتخاذ القرارات. وفي هذا الصدد، يمكن أن تؤدي الجهة الودعية أيضاً دوراً مفيداً في مجال الرصد.

(د) شرط "الاستثناء"

٨٩ - فيما يتعلق بالاستنتاج الأولي ١٢ الذي يسمح باستحداث قواعد وممارسات محددة في السياق الإقليمي، أشار إلى أن هذا الحكم ينبغي ألا يُنظر إليه بوصفه دعوة إلى تجزئة وحدة القانون الدولي الذي يحكم التحفظات على المعاهدات المتعددة الأطراف أو خروجاً عن نظام فيينا، بل أن يُعتبر بالأحرى إقراراً معقولاً بإمكانية التنوع الإقليمي فيما يتصل بوظيفة الرصد. ووفقاً لرأي آخر، يمكن أن تنص الصكوك الإقليمية على استثناءات من نظام التحفظات، شريطة أن تفعل ذلك صراحة. وأشار كذلك إلى أن التمييز

ينبغي أن يستند، بالأحرى، إلى السلطة الممنوحة للكيانات بموجب الصكوك المؤسسة لها التي قد تمنحها، أو لا تمنحها، سلطة اتخاذ قرارات ملزمة قانوناً، وألا يستند إلى الطابع العالمي أو الإقليمي.

٣ - تنظيم الدراسة في المستقبل

٩٠ - أكدت وفود عديدة على أن وضع دليل للممارسة فيما يتصل بالتحفظات سيكون مفيداً ويمكن أن يسد ثغرات اتفاقيات فيينا. بيد أن هذه المبادئ التوجيهية ينبغي ألا تعدل نظام فيينا، بل أن تكمله. وفضلاً عن ذلك، فإن الأحكام النموذجية المقترحة لازمة فوراً ويمكن أن تكون نماذج تقتدي بها الدول في صياغة الصكوك القانونية، وينبغي أن تُصمم بحيث تبقي احتمالات نشوء منازعات في الحد الأدنى. غير أن وفوداً أخرى رأت أن وضع دليل لا يبدو لازماً وأن من الأجدي، بالأحرى، إعداد وثيقة، ملزمة، تعزيزاً لاستقرار العلاقات التعاهدية.

٩١ - ولوحظ أيضاً أنه ينبغي سد ثغرات نظام فيينا، قدر المستطاع، في إطار اتفاقيات فيينا، ولا سيما تلك القائمة، فيما يتصل بمفهوم وهدف وقصد المعاهدة، دون تمييز بين معاهدات حقوق الإنسان والمعاهدات الأخرى. ويتعين أيضاً مواصلة دراسة مشكلة التحفظات على أحكام القواعد الآمرة. ورأت وفود عديدة أن تعريف التحفظات والإعلانات التفسيرية، التي تُشكل أحياناً تحفظات مقنعة، جديرة بأن تُدرس بمزيد من التفصيل، وأعلنت أنها تتطلع إلى تلقي التقارير المقبلة للمقرر الخاص بشأن هذا الموضوع. وأعرب عدد من الوفود عن الاهتمام أيضاً بما ستقوم به اللجنة في المستقبل من النظر في الآثار القانونية المترتبة على التحفظات غير المقبولة والاعتراضات عليها.

٩٢ - وأعرب أيضاً عن الرأي بأن مسألة تسوية المنازعات المرتبطة بالتحفظات ينبغي أن يُنظر فيها في ضوء الدور الذي يمكن أن تؤديه هيئات الرصد في ذلك المجال. وأضيف أن هذه الهيئات، التي لا تنفرد بها معاهدات حقوق الإنسان، مؤهلة لتقديم مشورة خبراء مستقلة بشأن الآثار الكامنة التي يُحتمل أن تترتب على التحفظات، وذلك في حدود سلطتها ودون أن تؤدي مشورتها، بالضرورة، إلى منازعة.

٩٣ - ورئي أيضاً أنه ينبغي إيلاء عناية جادة للمسائل القانونية غير المشمولة بنظام فيينا، ومسألة التحفظات على الاتفاقات الثنائية، وقضية الاعتراضات، مع إمكانية النظر في إنشاء آلية لرصد مشروعاتها.

جيم - مسؤولية الدول

١ - ملاحظات عامة

٩٤ - أشار كثير من الوفود إلى الأهمية البالغة لموضوع مسؤولية الدول، الذي يرتبط بوشائج قوية مع بعض عناصر القانون الدولي الرئيسية. وأعربوا عن ترحيبهم بتعيين المقرر الخاص الجديد المعني

بالموضوع، وأحاطوا علما بنية اللجنة إيلاء الموضوع الأولوية الضرورية حتى يمكن استكمال القراءة الثانية بحلول نهاية فترة السنوات الخمس. ولوحظت أهمية التقيد بالإطار الزمني وضرورة الانتباه، في الوقت نفسه، إلى ما يتطلبه التدوين في هذا المجال من عناية فائقة. وقيل إن المحصلة النهائية لهذا العمل يمكن أن تتخذ شكل اتفاقية دولية؛ غير أنه لم يجر استبعاد إمكانية التوصل إلى صك أكثر مرونة، كوضع دليل لممارسات الدول على سبيل المثال. ورئي بالنسبة لمضمون مشروع المواد، أن محتوى المواد الحالية فضفاض ويحتاج إلى بعض الصقل. وأشار على وجه الخصوص إلى ضرورة حذف بعض الأحكام الخلافية التي تشكل خطرا على مقبولية المشروع.

٩٥ - وأبدت ملحوظة مؤداها أنه بصرف النظر عن نتائج الجهود المبذولة حاليا لتدوين قواعد القانون الدولي المتعلقة بمسؤولية الدول، لا بد أيضا من بذل جهد آخر من أجل بلوغ الأهداف الثلاثة التالية: أولا، أن يكون للقواعد المتعلقة بمسؤولية الدول دور حاسم في حل المنازعات الدولية. فينبغي أن تساعد هذه القواعد في التأثير على تصرفات الدول عن طريق تقليل الحالات التي يمكن أن تتطور إلى نزاعات خطيرة فيما بينها. وثانيا، وفي ضوء التاريخ الطويل للجهود التي تبذلها اللجنة في مجال تدوين القواعد المتعلقة بمسؤولية الدول، لا بد من إعطاء أولوية عالية من أجل الانتهاء من الأعمال المتعلقة بالموضوع في وقت مبكر. ويوفر مشروع المواد والنظام المعتمد من قاعة ممتازة على وجه الإجمال، مما يعني ضرورة ألا يجري إدخال عناصر جديدة معقدة في المشروع. وثالثا، لا بد من اتباع نهج مرن إزاء شكل النص المرتقب المتعلق بمسؤولية الدول، نظرا إلى أن جميع القواعد المتعلقة بمسؤولية الدول تقوم على أساس القانون الدولي، ويتعين من ثم أن تكون داعمة له. ومن هذا المنطلق، يتعين صياغة القواعد المتعلقة بمسؤولية الدول في شكل صك يُعيد تأكيد قواعد القانون الدولي ذات الصلة، بدلا من صياغته في صك يحتاج إلى تصديق الدول عليه.

٢ - جنايات الدول

٩٦ - أبدت آراء مختلفة تتعلق بموضوع جنایات الدول. وذهب أحد الآراء إلى أن مردود إدخال هذه الفكرة في سياق مسؤولية الدول قليل. واستحسن إلغاء المادة ١٩ والأحكام المتعلقة بعواقبها التي ترد في المواد ٥١ إلى ٥٣. وحذر من أنه لو اعتمدت الجمعية العامة هذه المواد فإنها ستخاطر بتقليل مقبولية جميع الأحكام المتعلقة بالمسؤولية. وقال إن إساءة استعمال مفهوم الجنايات الدولية يمكن أن يؤدي عمليا إلى توفير ذرائع تغري بفرض تدابير مضادة وجزاءات خطيرة غير متناسبة حتى في حالة الانتهاكات المحدودة للقانون الدولي. وأشار إلى أن فكرة الجناح الدولية لا تنطوي على أهمية خاصة، على أساس أن أي انتهاك للقانون الدولي يرتب مسؤولية على الدول يشكل بالفعل جناية من الناحية الفنية. ونصح اللجنة بأن تتخذ بدلا من ذلك نهجا جديدا لتنظيم العواقب القانونية المترتبة على انتهاكات القانون الدولي، واضعة بعين الاعتبار درجة خطورة الانتهاك وآثاره السلبية المستمرة. وقال إنه يمكن في هذا الصدد دراسة إمكانية التماس تعويضات جزائية على أساس الممارسات الحالية للدول. ولوحظ أيضا في هذا السياق أن استحداث مفهوم "جنايات الدول" في القانون الدولي سيواجه مصاعب يستحيل تقريبا التغلب عليها؛ أخذا بعين

الاعتبار مبدئي: "لا ولاية قضائية لند على ند" و"لا يمكن للمجتمع أن يرتكب جرائم". وأكد أنه من غير الممكن عمليا تحديد العقاب وفرضه على "جنايات الدول" في إطار المجتمع الدولي بتركيبته الحالية.

٩٧ - وأُبديت ملحوظة في ذلك السياق أقرت بالنهج "الموضوعي" الذي اتبعته اللجنة في المجالات الأخرى لمشروع المواد. وفي ملاحظة أخرى قيل إن عناصر القانون الجنائي الداخلي، بما فيها الأفعال غير المشروعة، لا تمت بصلة لتنظيم العلاقات القانونية بين الدول، وأن أي نهج يتعلق بمسؤولية الدول ينبغي ألا يتجاهل أبدا ممارسات المجتمع الدولي المستمرة منذ أجل طويل بشأن التدابير التي يمكنه أن يتخذها في حدود الفصل السابع من ميثاق الأمم المتحدة، ولا سيما فيما يتصل بانتهاكات القانون الدولي التي تهدد السلم والأمن الدوليين. ويمكن لممارسات الدول أيضا، بما فيها الجهود التي تبذلها لإنشاء محكمة جنائية دولية من أجل مقاضاة الأشخاص الذين يرتكبون أفعالا جنائية، أن تتيح أداة أكثر فعالية لمواجهة الانتهاكات الخطيرة للقواعد الأساسية للقانون الدولي، كحقوق الإنسان والمعايير الإنسانية، بدلا من تجريم تصرفات الدول في حد ذاتها.

٩٨ - وذهب رأي آخر إلى تأكيد وجود أساس قانوني سليم للتمييز بين الجنايات الدولية والأفعال الأخرى غير المشروعة دوليا، وأعرب عن أسفه لاستمرار إبداء التحفظات فيما يتعلق بمفهوم الجنايات الدولية ذاته. وقال أيضا إن هذا التمييز يعني وجود عواقب قانونية محددة تنطبق على الصلة بين الدولة مرتكبة الفعل غير المشروع والدولة المتضررة في سياق الجنايات الدولية. وعلى أساس هذه المقدمات لا يجوز لدولة أن تقرر منفردة ما إذا كانت جريمة دولية قد ارتكبت، وإنما تقع هذه التبعة على عاتق أجهزة تمثل المجتمع الدولي أو الهيئات القضائية الدولية. وأبدي أيضا تعليق مؤداه أن بعض القوانين الداخلية تنص على تحميل الأشخاص القانونيين بما في ذلك الدول، المسؤولية الجنائية وأن ثمة فائدة ترجى من تطوير مفهوم المسؤولية الجنائية الدولية في المستقبل. ومع ذلك لم يذكر مشروع المواد أي عواقب محددة تتعلق بالجناية اكتفاء بالإشارة إلى عواقب الفعل غير المشروع. وطلب بتصحيح هذا الوضع في المستقبل. وقيل أيضا إن هدف الجزاءات الدولية ينبغي أن يكون الجبر لا العقاب؛ وينبغي أن تكون الجزاءات وسيلة لإعادة الدولة مرتكبة الفعل غير المشروع إلى الالتزام بقواعد القانون الدولي وحملها على جبر الأضرار الناجمة عن أفعالها، وليس وسيلة لإضعاف استقلالها السياسي وتهديد استقرارها الاقتصادي، ناهيك عن فرض المعاناة على شعبها. وفي ذلك السياق قدم طلب لإجراء مزيد من النظر، في قراءة ثانية، في العواقب القانونية لتمييز اللجنة بين الجنايات الدولية والجنح الدولية.

٩٩ - وأبديت أيضا ملحوظة ترى أنه من غير المحتمل، على ما يبدو، معاملة جميع انتهاكات القانون الدولي على قدم المساواة، على اعتبار أن بعض الأفعال يمكن أن يرتب عواقب أخطر من غيره ويمكن أن يلحق أذى بمصالح كثير من الدول أو بالمجتمع الدولي بأسره. وقيل إنه من المفهوم أن توجد قضايا عملية ونظرية تكتنف مسألة التمييز بين الجنايات الدولية والجنح الدولية، بما في ذلك مسألة تعريف الدولة المتضررة بجناية دولية ومسألة أي الدول يحق لها المشول أمام الهيئة القضائية الدولية. وقيل أيضا إنه لا بد من الإقرار بأن الأفعال غير القانونية التي عرفتتها اللجنة كجنايات دولية لا تؤثر بالضرورة في مصالح

جميع الدول بنفس القدر من الخطورة. وخلص من ذلك إلى أهمية أن تقوم اللجنة بإعادة دراسة مسألة الجنايات الدولية والجنگ الدولية برمتها بقدر أكبر من الإمعان والاهتمام واضحة في اعتبارها التعليقات التي أبدتها الحكومات، ومذاهب الفقه القانوني الدولي التي تكون قد أعربت بشكل أو بآخر عن آراء تتصل بهذه القضية الحساسة.

٣ - الباب الأول

١٠٠ - أعربت بعض الوفود عن رضاها عن مجمل النهج المتبع إزاء الموضوع، ولا سيما في الباب الأول، وعن الهيكل العام لمشروع المواد باستثناء بعض الأحكام المحددة. وطلب إلى اللجنة أن تراعي وهي بصدد تنقيح مشروع المواد تجنب تعبيرات قانونية معينة كتعبير "الأحداث العرضية" الذي لم تحدد ممارسات الدول نطاقه بقدر كاف حتى الآن. وقيل إن الهدف المتوخى هو منع النزاعات بين الدول ولا بد لذلك من تجنب المصطلحات القانونية المبهمة التي يمكن أن تفتح باب الخلاف.

١٠١ - وأبدي تعليق مؤداه أن مشروع المواد الواردة في الفصل الثاني من الباب الأول، بشأن تحميل "أفعال الدول" بمقتضى القانون الدولي تبدو عموماً وقد صيغت بمهارة. ومع ذلك تظل الشكوك قائمة بشأن كفاية أحكام الفصل الثاني لتغطية تصرفات الأشخاص الطبيعيين والقانونيين الذين لم يكونوا وقت ارتكابهم انتهاكات القانون الدولي يعملون كوكلاء للدولة، إنما كانوا يعملون مع ذلك تحت سلطتها وسيطرتها. وحيث تتجه الدول بصورة متزايدة إلى تخويل صلاحية القيام بأنشطة منسوبة لها إلى أفراد من خارج هيكل أجهزتها يثور سؤال بشأن ما إذا كانت المعايير المحددة في الفصل الثاني لتحديد الأفعال التي تتحمل الدول المسؤولية عنها، معايير شديدة الضيق. وقيل إن الإجابة على هذا السؤال تحتاج إلى درس أشمل لممارسات الدول في الآونة الأخيرة.

١٠٢ - وفيما يتعلق بمسألة تصرفات الأجهزة التابعة لحركات التمرد، الواردة في المادتين ١٤ و ١٥ لوحظ أن هاتين المادتين تثيران قدراً كبيراً من الشكوك، وخاصة حكم الفقرة ١ في المادة ١٥ بشأن تحميل تصرفات حركة التمرد للدولة. وقيل إن الصلة بين الجملتين الأولى والثانية من الحكم يمكن أن تؤدي إلى نتائج لافتة للنظر؛ فعلى سبيل المثال لوحظ أن تطبيق هذا الحكم على أحداث البوسنة والهرسك يجعل الدولة مسؤولة عن أفعالها وأيضاً عن أفعال حركة الانفصاليين الممثلين حالياً في الحكومة في أعقاب اتفاق دايتون. ومن ناحية أخرى رئي أنه من الضروري دراسة الخبرة المكتسبة من حالات القلاقل المدنية من أجل القيام بإعادة صياغة هاتين المادتين إن أمكن.

١٠٣ - وبالنسبة للفصل الخامس في الباب الأول الذي يتناول الظروف النافية لعدم المشروعية، أثارت شكوك بشأن الأهمية العملية للفقرة ٢ في المادة ٢٩ التي تستبعد الموافقة كظرف ناف للمشروعية في حالة الأحكام الآمرة.

١٠٤ - ولوحظ أيضا أن المادة ٣١ تحتاج إلى مزيد من الصقل؛ على أساس أن صياغتها الحالية تختلط فيها العناصر الموضوعية بالعناصر الذاتية وتشوش على نطاق الأحكام المتعلقة بالقوة القاهرة أو الحوادث والظروف الخارجية الأخرى النافية للمشروعية. وطلب إلى اللجنة أن تنظر في المدى الذي يمكن إليه زيادة تطوير مفهوم الاستحالة المادية ليحل محل فكرة الأحداث العرضية كظرف ناف للذنب. وقيل إن المشاكل التي تتناولها المادة ٣١ تتسبب في عواقب بعيدة المدى يمكن أن تتصل بقضايا معينة مثل مسألة اليقظة الواجبة كعنصر أساسي في مفهوم المنع. وطلب إلى اللجنة أيضا إعادة صياغة المادة ٣٥، على أساس أن هذه المادة تحتاج، من زاوية اتصالها بالمسؤولية عن الأفعال التي يضطلع بها بموجب القانون الدولي، إلى صياغة بتعبيرات أكثر تحديدا، لأنها بغير ذلك يمكن أن تُقوض أثر الظروف النافية لعدم المشروعية. ولوحظ أنه من الممكن الاكتفاء بحكم يُطبق الاستثناء المنصوص عليه بموجب المادة ٣٥ على الأفعال التي يوفر لها القانون الدولي الأرضية القانونية للحصول على التعويض دون غيرها. ولوحظ أيضا أن قواعد القانون الدولي النازمة للمسؤولية ولواجب منع إحداث الأضرار لا تزال تحتاج إلى عمل مستفيض من جانب المجتمع الدولي.

٤ - الباب الثاني

١٠٥ - فيما يتعلق بالباب الثاني، الفصل الأول، كان ثمة رأي مفاده أن مفهوم "الدولة المضرورة" هو مفهوم غامض وينبغي بدلا من ذلك أن يوضع التأكيد على مفهوم "الضرر". وذكر أن للمفهوم وجهته نظرا إلى أن الدول تتأثر مباشرة في حقوقها من جراء انتهاكات القانون الدولي. وحق دولة ما في الحصول على جبر أو رد عيني أو تعويض مالي ينبغي أن يكون متوقفا تماما عما إذا كانت تلك الدولة قد تأثرت تأثرا مباشرا في حقوقها بسبب الانتهاك. بيد أنه ليس هناك شك فيما يتعلق بما إذا كان المفهوم يمكن أيضا تطبيقه عمليا في الحالات التي لا يمكن فيها تحديد دولة متأثرة تأثرا مباشرا، كما في حالة انتهاكات حقوق الإنسان وخرق الالتزامات تجاه مجتمع الدول ككل. وكان ثمة رأي مفاده أنه ينبغي تناول الفقرتين الفرعيتين (هـ) و (و) من الفقرة ٢ والفقرة ٣ من مشروع المادة ٤٠ كلا على حدة. كما ذكر أن المفهوم المختار في المادة ٤٠ يمكن أن يؤدي إلى وجود اختصاص تنافسي أو تراكمي للدول للاحتجاج بالعواقب القانونية لانتهاك القانون الدولي. ويمكن أن يسفر ذلك عن نتائج سلبية، بالنظر إلى عدم وجود سلطة عالمية يمكنها أن تقرر اختصاص الدول في الاحتجاج بالانتهاكات إزاء الكافة. لذلك فإن حق الدول في الاحتجاج بهذه الانتهاكات ينبغي أن يكون مقصورا على عواقب قانونية محددة، مثل الالتزام بالكف عن السلوك غير المشروع أو ترضية ضحايا انتهاكات القانون الدولي. وفيما يبدو أن من الأسباب الأخرى لتفضيل هذا التقييد لاختصاص الدول أن قدرة مجتمع الدول، بمقتضى الإجراءات القانونية الدولية الراهنة، على الرد على انتهاكات القانون الدولي التي تمس الكافة ستظل غير متأثرة بالقواعد التي تنظم مسؤولية الدول. وفي حالة الانتهاكات التي تمس الكافة، لا بد من التصدي لمشاكل معينة، مثل حق عدة دول في الاحتجاج بهذه الانتهاكات في آن واحد والعواقب القانونية لممارسة دولة ما لذلك الحق بالنسبة لحقوق الدول الأخرى المعنية. وحُثَّت اللجنة على تنقيح المادة ٤٠ والفصل الثاني من الباب الثاني من مشروع المواد.

١٠٦ - وفيما يتعلق بالفصل الثالث من الباب الثاني المتعلق بالتدابير المضادة، كان ثمة رأي مفاده أنه يلزم تحسين الإجراءات المنصوص عليها في الأحكام. وبالنظر إلى إحجام الدول عموماً عن قبول إجراءات إلزامية لتسوية المنازعات، أبديت شكوك بشأن كفاءة النظام المقترح. وفي حالة مسؤولية الدول، هناك خطر احتمال عدم نجاح إجراءات تسوية المنازعات، ولا سيما الإجراءات ذات الطابع الملزم، في الممارسة العملية. وأبدي تعليق مفاده أنه يمكن الإبقاء على الإجراءات المنصوص عليه في المادة ٤٨ والمتعلق بالالتزام بالتفاوض، وإنه يمكن إيراد إشارة إلى إجراءات تسوية المنازعات المعمول بها بين الدولة المضرورة والدولة المتسببة في الضرر والتي تكون قائمة بالفعل بموجب القانون الدولي. ومهما يبدُ هذا النهج راديكالياً في نظر المتعصب، فإنه يبدو أنه ينسجم مع الاتجاه الذي تسلكه الدول في الممارسة العملية. كما ذكر أنه يلزم اتخاذ تدابير مضادة لإزاء الأفعال غير المشروعة دولياً. بيد أنه حتى مع الاعتراف بحق الدولة المضرورة في اتخاذ تدابير مضادة، ينبغي أن تخضع هذه التدابير المضادة لقيود معينة. وبالرغم من أن مشاريع المواد بصيغتها الحالية تعد مرضية أساساً في ذلك الصدد، فإنه مازالت هناك بعض المشاكل. فمثلاً، بينما قد تنظر الدولة المضرورة في تجميد الأصول وفي وقف السماح بوصفها تدابير حماية مؤقتة، فإن الدولة المتسببة في الضرر قد تفسر تلك الخطوات على أنها تدابير مضادة وتلجأ من جانب واحد إلى التحكيم. وفي حالة توقف التصرف غير المشروع أثناء عملية التحكيم، ينبغي للدولة المضرورة أن توقف تدابيرها المضادة. لذلك فإنه يلزم أن توضح أثناء القراءة الثانية مسائل من قبيل المعنى الدقيق لمصطلح "تدابير الحماية المؤقتة". كما أبديت ملاحظة مفادها أنه ينبغي لأي نظام يتعلق بالتدابير المضادة أن يقلل إلى الحد الأدنى الاختلافات في قدرة الدول على اتخاذها أو الاستجابة لها، وعلقت في ذلك الصدد أهمية على الدور الذي تضطلع به اللجنة في التطوير التدريجي للقانون الدولي، كما هو مشار إليه في الفقرة ١ من المادة ١٣ من الميثاق. وبغية توسيع نطاق تدابير فرض القيود قدم اقتراح يدعو إلى حذف كلمتي "اقتصادي" و "سياسي" من مشروع المواد.

١٠٧ - كما أبدى تعليق مفاده أن الأحكام المتعلقة بالتدابير المضادة لا ترد في الموضع الملائم في مشاريع المواد. فليس من الواضح أنه يلزم أن تذكر تدابير مضادة في مشاريع مواد تتعلق بمسؤولية الدول، حيث أن أي نص بشأن المسؤولية ينبغي ألا يتضمن سوى المسائل المتصلة بذلك الموضوع. ونظام التدابير المضادة يمكن في ذاته أن يبرر قيام لجنة القانون الدولي بإجراء دراسة مستقلة للموضوع.

١٠٨ - وأبدت ملاحظة مفادها أن مبدأ التناسب ما زال باعتراف الجميع مبدأ لم تقم السلطات القضائية الدولية بتحديد نطاقه، إلا أن ما لا يمكن إنكاره أن مجرد التذرع به من جانب دولة اتخذت إزاءها تدابير مضادة يوفر بالفعل أثراً منظماً. وعلاوة على ذلك، فإن الولاية القضائية لمحكمة العدل الدولية، ولا سيما فتواها المتعلقة بمدى قانونية استعمال الأسلحة النووية أو التهديد باستعمالها، تكشف أهمية ذلك المبدأ. لذلك فإن اللجنة قد تود أن تواصل صقل الحكم المتعلق بالتناسب، على الأقل في التعليق على المجموعة الختامية لمشروع المواد.

٥ - الباب الثالث

١٠٩ - فيما يتعلق بالأحكام الخاصة بتسوية المنازعات، أعرب عن آراء مختلفة. ووفقاً لأحد هذه الآراء، فإن المواد المتعلقة بتسوية المنازعات مفصلة وغير واقعية بصورة مفرطة. فالباب الثالث من المشروع يمثل أثره في إجراء تسوية لجميع المنازعات فيما يتعلق بالولاية. بيد أنه لا يوجد أي سبب لإفراد المنازعات الناشئة عن المسائل المتعلقة بالمسؤولية لكي تطبق عليها آلية مخصصة لتسوية المنازعات. وعلاوة على ذلك، فإنه لا توجد في معظم الأحيان منازعات منعزلة تتعلق بالمسؤولية، بل بالأحرى منازعات موضوعية لها عواقب في مجال المسؤولية. فالباب الثالث غير ملائم بحكم التعريف. ووفقاً لهذا الرأي، ليس ثمة سبب يدعو إلى أن تكون هناك آلية محددة لتسوية المنازعات مرتبطة بالمسؤولية. وسيكون من الأفضل إحالة تلك المسائل إلى القانون الدولي العام. ويتمثل أحد حلول هذه المسألة في جعل الباب الثالث إرشادياً إن لم يكن حذفه. ويمكن عندئذ أن يتخذ شكل بروتوكول اختياري. كما أبادي تعليق مفاده أن الأحكام المتصلة بتسوية المنازعات التي اعتمدت في القراءة الأولى تتسم بكونها جامدة أكثر مما ينبغي وتفتقر إلى الملاءمة والمرونة. فأتطرق النزاع ينبغي أن تتاح لهم الفرصة بحرية لاختيار وسائل التسوية. كما أبادي تعليق مفاده إنه بسبب ارتباط المواد المتعلقة بوسائل التسوية بالتدابير المضادة، فإنه يمكن دمجها في مادة واحدة في الفصل المتعلق بالتدابير المضادة.

دال - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي

١ - ملاحظات عامة

١١٠ - كان هناك ترحيب بقرار اللجنة بمواصلة العمل بشأن هذا الموضوع. وذكر أن ثمة حاجة متزايدة إلى قواعد واضحة تحد من الطابع التقديري الذي تفسر وتقيّد به الدول بالتزامات معينة، ولا سيما الالتزامات التي تستهدف ضمان ألا تتسبب الأنشطة التي تضطلع بها الدول في المناطق الخاضعة لولايتها أو لسيطرتها في الإضرار بدول أخرى أو بمناطق تقع خارج نطاق ولايتها الوطنية. ومما يؤسف له أنه لم يحرز سوى تقدم متواضع، بسبب إحجام الدول على الإسهام في تحديد نطاق نظام المسؤولية عن هذه الأنشطة. وأشار إلى المبدأ ٢٢ من إعلان ستوكهلم - الذي يرد ذكره في كثير من الصكوك الدولية اللاحقة - وهو المبدأ الذي يفرض على الدول الالتزام بالتعاون في تطوير ذلك المجال من مجالات القانون. وذكر أنه ينبغي اتخاذ خطوات لوضع ذلك الالتزام موضع التنفيذ. وذكر كذلك أن القانون الدولي الذي يعالج هذا الموضوع آخذ في التطور بصفة مستمرة وله أهمية كبيرة في مطلع الحادي والعشرين. ففي العالم الحديث، يمكن أن يؤدي عدم منع وقوع أضرار بالبيئة إلى عواقب وخيمة. ومن المفهوم حالياً أن العالم لا توجد به إمدادات لا تنفذ من الموارد الطبيعية وأنه لا بد من تعزيز التنمية المستدامة. وليس باستطاعة من يسهمون في تدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي في هذا المجال إهمال تلك القضية.

٢ - قرار اللجنة فيما يتعلق بالوقاية والمسؤولية

١١١ - فيما يتعلق بقرار اللجنة بمعالجة مسألة الوقاية بصورة مستقلة عن المسؤولية كان هناك رأيان مختلفان. وبالرغم من أن وفودا كثيرة تتفق مع ذلك النهج، فإنها تشدد على أن ثمة حاجة للتصدي أيضا لموضوع المسؤولية. وأبديت ملاحظة مفادها أن اللجنة، عندما قررت الفصل بين دراستها المتعلقة بالوقاية وتلك المتعلقة بالمسؤولية بالمعنى الحقيقي، قد اختارت نهجا له ما يبرره تماما على ما يبدو من ناحية، ومن الناحية الأخرى، له عواقب شتى بعيدة الأثر. ومما لا يمكن إنكاره أن الأمرين، المسؤولية الدولية والوقاية، غير مرتبطين إلا بصورة غير مباشرة، ويمكن تبرير الفصل بينهما لعدد من الأسباب. وبصرف النظر عما إذا كانت المسؤولية تشكل قاعدة أولية أو ثانوية، فإنها تحدد العواقب الناشئة عن الأضرار الناجمة عن الأنشطة المشروعة وفقا للقانون الدولي. وفي ذلك الصدد، يمكن الإشارة إلى مشروع المادة ٣٥ المتعلق بمسؤولية الدول. وهي رابطة يرد ذكرها أيضا في التعليق على ذلك الحكم. ومع ذلك، فإن مشاريع المواد المتعلقة بالمسؤولية تتضمن أيضا قواعد أولية تماما في نطاقها، مثل القواعد المتعلقة بالوقاية، التي من شأن انتهاكها ألا ينطوي على مسؤولية ولكنه يندرج تحت نطاق مسؤولية الدول. لذلك فإنه من الخطأ الجمع بين الوقاية ونظام للمسؤولية في نفس المشاريع ما لم يوضع فيها تمييز مفاهيمي واضح. كما أن الفصل بين المسألتين له ما يبرره على أساس أنهما غالبا ما يعالجان مجالات نشاط مختلفة: فالوقاية تعالج جميع الأنشطة الخطرة تقريبا. ومن ثم، فإن المبدأ ٢١ من إعلان ستوكهولم، الذي اعترفت به اللجنة بالفعل بوصفه يشكل القانون الحالي، لا يميز بين مختلف فئات الأنشطة. وعلى عكس ذلك، يبدو من الملائم ألا يوضع نظام للمسؤولية إلا بالنسبة للأنشطة التي تعتبر أنشطة لا يمكن الاستغناء عنها بالرغم من طبيعتها الخطرة. وينبغي أن ينص هذا النظام على أن الضرر الذي يقع بالرغم من اتخاذ تدابير تحوطية لا يلزم أن يتحمل تكلفته المجتمع، بل ينبغي أن يعوضه المتسبب في الضرر. ولا يوجد ارتباط بين نظامي الوقاية والمسؤولية إلا من هذه الزاوية فقط.

١١٢ - ولوحظ أن الفريق العامل التابع للجنة قد أحرز تقدما ملموسا بشأن ذلك الموضوع في عام ١٩٩٦. انبثقت عنه مجموعة من مشاريع المواد بشأن الوقاية. ويقع على الدول التزام بمنع وقوع ضرر عابر للحدود وتقليل المخاطر إلى الحد الأدنى، ولا سيما من خلال تقييمات الآثار البيئية. بيد أنه ينبغي ألا يقتصر العمل المتعلق بهذا الموضوع في المستقبل على الوقاية. فإذا حدث ضرر، لا بد من التعويض. وليست الوقاية سوى مدخل إلى صميم الموضوع، وهو الآثار المترتبة على الأفعال محل البحث. وبقيام اللجنة بدراسة كل جانب من جوانب الموضوع بنفس الدرجة من العناية، فإنها تثبت أنها منظمة حديثة على استعداد لقبول التحديات التي يطرحها القرن الحادي والعشرون.

١١٣ - كما أبديت ملاحظة مفادها أن المادة ١ تحدد نطاق مشاريع المواد، أي الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود. وتنشأ مسؤولية الدول من وقوع الضرر إذا أخفقت الدولة في تنفيذ الالتزامات المبينة في مشاريع المواد والمتعلقة بالوقاية أثناء اضطلاعها بأنشطة لها ذلك الطابع. ومن الناحية الأخرى، فإنه إذا ما وفّت الدولة بالتزاماتها بموجب مشاريع المواد ووقع

ضرر مع ذلك، تنشأ عن ذلك "مسؤولية دولية"، وهي القضية المحورية. وبمجرد انتهاء اللجنة من قراءتها الأولى لمشاريع المواد المتعلقة بـ "الوقاية"، ينبغي لها أن تنتقل إلى قضية "المسؤولية". والقرار المتعلق بما إذا كانت هناك حاجة إلى تعديل عنوان الموضوع ينبغي أن يتخذ في ضوء مضمون مشاريع المواد.

١١٤ - وأبدي تعليق مفاده أن ارتباك اللجنة بشأن العلاقة بين جانبي الموضوع هو أمر مفهوم: فجانِب "المسؤولية" هو بالقطع عنصر رئيسي للموضوع محل البحث وله أهمية عملية كبيرة كذلك. بيد أن الموضوع، الذي يتسم بكونه غير واضح التحديد نسبياً في الممارسات والمبادئ القضائية، هو موضوع جدلي ومثير للمنازعات التي تنشأ، في جملة أمور، من التفسيرات المتباينة للمسألة في ظل نظم القانون الوطني المختلفة وينطوي، على سبيل المثال لا الحصر، على نظريات متضاربة فيما يتعلق بالمخاطر والمسؤولية وإساءة استعمال الحقوق وانتهاكات علاقات حسن الجوار، وهذه التضاربات تشوش بدرجة كبيرة مسألة ما هو النظام المنطبق على الصعيد الدولي. وحتى إذا حدد جوهر المشكلة بمعايير القواعد الأولية، فإنه ما زال من العسير جداً تفسير معنى عبارة "استعمال المال الخاص..." في القانون الدولي الوضعي. ووفقاً لذلك، فإن قرار اللجنة بالفصل بين جانبي الموضوع، بصفة مؤقتة على الأقل، هو قرار ملائم ومن شأنه أن يتيح على الأقل إمكانية إحراز تقدم بشأن جانب "الوقاية" الذي ينبغي قصره على الأنشطة الخطرة.

١١٥ - وأعرب رأي آخر عن عدم استصواب النظر في جانب المسؤولية من الموضوع. وذكر أنه في حين أن "المسؤولية الدولية" كانت هي القضية المحورية للموضوع حسب التصور الأصلي لها، فإن ذلك لا يعني أنه ينبغي الإبقاء عليها لمواصلة معالجتها بعد مضي ٢٥ سنة، في ضوء الفهم الضئيل لها الذي تم التوصل إليه في ذلك الوقت. وينبغي قصر مواصلة العمل في هذا الموضوع على جانب الوقاية وحده. كما أبدت ملاحظة مفادها أن اللجنة قد أخطت على مدى الـ ٢٠ سنة الماضية في تحديد نطاق الموضوع ومضمونه، لذلك فإنه من الأفضل أن يبدأ بما هو ممكن وعملي. وفي هذا الإطار، ينبغي للجنة أن تقصر عملها على الضرر العابر للحدود وعلى الأنشطة التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر. وينبغي أن تستبعد، بصفة أولية على الأقل، القضايا الأعم المتعلقة بالتلويث الزاحف والمشاعات العالمية.

٣ - الوقاية

١١٦ - فيما يتعلق بمسألة الوقاية ذكر أنه نظراً للأنشطة المتعددة الجوانب التي تقوم بها الدول داخل حدودها، فقد يصعب وضع قائمة شاملة بالأنشطة التي تنطوي على مخاطر عابرة للحدود وقد يستحسن وضع قائمة إيضاحية. ولوحظ أيضاً أنه قد يصعب قبول شرط أن يكون "الضرر العابر للحدود" "جسيماً"، فالمصطلح قد يكون مثيراً للخلاف، ولا سيما أنه ليس هناك نص بآلية ملزمة لتسوية المنازعات. وفي هذه الحالة، ينبغي حذف الصفة. وفي حال وقوع ضرر، ينبغي أن يحق للدولة المتضررة الحصول على تعويض من الدولة التي صدر عنها الضرر. وذكر أيضاً أن العمل المتعلق بالوقاية ينبغي أن يتضمن إجراء يتم بمقتضاه، قبل كل شيء، توضيح بارامترات وتفرعات الوقاية في القانون الدولي ثم تقييمهما بالمقارنة مع مشروع المواد ذات الصلة التي انتهت اللجنة من وضعها. وفي هذا الخصوص، كان يستحيل تجاهل صعوبات

تعريف "الأفعال الخطرة" التي ستحدد نطاق الأحكام. ولكن في الوقت نفسه، من الهام ألا تغيب المهمة الأصلية عن الأذهان، وهي وضع نظام مسؤولية بالمعنى الدقيق. وكان هناك تعليق آخر مفاده أن اللجنة ينبغي أن تدخل في حسابها الممارسة المعاصرة في الميدان، والتي تضع تأكيداً أكبر على توفير الحوافز، بما في ذلك بناء القدرة، لتشجيع التقيد بقواعد الحرص الواجب. وينبغي جعل تنفيذ التزام الحرص الواجب متناسباً طرداً مع القدرات العلمية والتقنية والاقتصادية للدول. وينبغي أن تترتب على عدم الوفاء بهذا الالتزام نتائج قانونية قابلة للإنفاذ ولا تنطوي على جزاءات اقتصادية أو غيرها.

١١٧ - ولوحظ أيضاً أن بعض الأنشطة لا يمكن أن تصبح خطرة إلا إذا اقترنت بأنشطة أخرى. وهذه حقيقة قد تستدعي توسيع نطاق تبادل المعلومات ووضع نظام أكثر انفتاحاً للتشاور وإجراء تقييم أعم للخطر يشمل بيئة الدول الأخرى وما يجري من أنشطة في تلك الدول. وبالمثل، قد تتضافر آثار أنشطة عابرة للحدود في دولتين فتتأثر بها دولة ثالثة، مما يترتب عليه وجود أكثر من دولة منشأ واحدة.

٤ - تعليقات على مواد محددة

١١٨ - لوحظ أن مشاريع المواد المقترحة التي توصل إليها الفريق العامل في عام ١٩٩٦ تستند إلى مبدأ القانون الدولي العرفي الذي يحدد الالتزام بمنع أو تخفيف الضرر العابر للحدود والناشئ عن أنشطة تخضع لسيطرة دولة ما. ولوحظ أن وجود الضرر شرط مسبق لتحديد المسؤولية. بيد أنه ربما كان من الأفضل أن تحدد طبيعة النشاط والخطر الذي يشكله مسألة ما إذا كان ينبغي للمسؤولية أن تنبع من مجرد وجود الضرر أو من سلوك يعكس افتقاراً للحرص. ولوحظ أيضاً أن الجبر أفضل من التعويض في حالة الضرر البيئي. ولوحظ أن مشروع المواد المتبقية متسق مع ما ينبغي أن يكون عليه التقييم البيئي على الصعيدين الوطني والدولي. وفيما يتعلق بتطوير مشاريع المواد في المستقبل، سيكون من المستحسن السماح للدول بتجاوزها عندما تتناول مسائل محددة متعلقة بالمسؤولية يكون التفاوض على معاهدة بشأنها جارياً. ولوحظ أيضاً أنه يجب كذلك طرق المسألة العامة التي تتناول العلاقة مع قانون المعاهدات الراهن في ميدان المسؤولية الدولية.

١١٩ - وأعرب عن رأي مفاده أن المادة ٤ بصيغتها الحالية أوسع نطاقاً من سابقتها، المادة ٤، إذ أنها تتضمن الآن، تحت عنوان الوقاية، ثلاثة التزامات تتجاوز الوقاية من المخاطر وهي: الوقاية من المخاطر قبل وقوعها، وتقليل المخاطر قبل وقوع الضرر وتقليل الضرر بعد وقوعه، وقد يبلغ الأخير مبلغ الوقاية في بعض الظروف لاتصاله بالضرر العابر للحدود الذي وقع فعلاً. وميزت المادة ٤ الضرر الحاصل، الذي يجب أن يكون جسيماً، عن آثاره التي قد تكون ثانوية. وهكذا إذا أخذت المادة ٤ مقترنة بالمادة ١ (ب)، فإن مشروع المواد سينطبق على أنشطة لا تنطوي على خطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود، لكنها سببته فعلاً. وسيكون من المفيد توضيح إن كان الجزء الأخير من المادة ٤ يستهدف فرض التزام بإزالة الآثار الضارة؛ وقد تنطوي المادة، على النحو الذي صيغت به، على منح بعض الخيار للدول، خاصة إذا اقترنت بالمادة ٣. المتعلقة بحرية التصرف. إضافة إلى ذلك فإن المفهوم العام للوقاية بموجب المادة ٤ لا يتناسب

مع مفهوم الوقاية بموجب المواد ٩ إلى ١٩، المتعلقة بالوقاية أو تقليل المخاطر، إذ أنه أوثق ارتباطاً بمفهوم الوقاية بموجب المواد من ٢٠ إلى ٢٢، بشأن التعويض. وفيما يتعلق بالمادة ٤، ورد تعليق أيضاً مفاده أن المادة هامة بسبب تأكيدها على أهمية العمل الوقائي، وبخاصة مشروع المادة ١ (ب)، الذي يتناول أنشطة لا تنطوي عادة على مخاطر لكنها مع ذلك تسبب الضرر.

١٢٠ - ولوحظ أن المادة ٦، مثل المادة ٤، تميز بين الضرر والآثار، لكنها تشير إلى الآثار في الدول المتأثرة ودول المصدر على السواء. وهناك حاجة إلى توضيح إن كان الالتزام الوارد في المادة ٤، يشمل كلا نوعي الآثار أو الآثار الناجمة في الدول المتأثرة فقط.

١٢١ - وفيما يتعلق بالمادتين ٩ و ١١، ذكر أن كليهما تتعلقان بمسألة الإذن وينبغي أن توضعاً معاً. ويمكن تشديد التأكيد الوارد في المادة ١١ من خلال اعتماد مفهوم حسن النية. كذلك، فإن من شأن اعتماد عنصر زمني يتطلب من إحدى الدول اتخاذ إجراء فوري على نحو معقول للإشارة على المسؤولين عن أنشطة موجودة من قبل بأن يحصلوا على إذن من شأنه أن يعزز الحاجة إلى الحرص الواجب.

١٢٢ - وذكر أنه ترك لدولة المنشأ بموجب المادة ١٠ (تقييم المخاطر)، البت في المسائل المتعلقة بمن ينبغي أن يجري التقييم، وما الذي ينبغي للتقييم أن يتضمنه، وشكل الإذن؛ ومن الملائم في الحقيقة تحاشي ما هو ملزم بإفراط.

١٢٣ - ولوحظ كذلك أن المادتين ١٢ و ١٨ كان يجب النظر فيهما في ضوء الأنظمة الدولية التي تحكم مجالات نشاط أكثر تحديداً. والغرض من المادة ١٣ هو اشتراط الإخطار وإرسال المعلومات. وتشترط المادة أيضاً، بصيغتها الحالية، رداً، ولكن قد يكون من الأنسب وضع هذا الشرط تحت المادة ١٤، (تبادل المعلومات)، أو المادة ١٧ (المشاورات بشأن التدابير الوقائية)، فإذا كانت المادة ١٣، من الناحية الأخرى، ستنطوي على تبادل معلومات لا على مجرد الإرسال والإخطار فقط، فإنه يمكن عندئذ دمج المادتين ١٣ و ١٤ تحت عنوان "الإخطار وتبادل المعلومات".

١٢٤ - ولوحظ بشأن المسألة المتعلقة بالمسؤولية الدولية أنه ينبغي للجنة أن تتوسع في شرح المسؤولية المشتركة الناشئة عن الأنشطة المشتركة، والمسائل المتصلة بها ومن ضمنها التعويضات والحق في اتخاذ إجراءات وحق التفتيش، ومبادئ وهيئات تسوية المنازعات، والوصول، والتحقيق، والتنظيف. وأدلي بتعليق أيضاً مفاده أن العلاقة بين هذا الموضوع ومسؤولية الدول ينبغي أن تحدد بوضوح.

هـ ٤ - الحماية الدبلوماسية

١ - ملاحظات عامة

١٢٥ - أيدت عدة وفود إدراج موضوع الحماية الدبلوماسية في برنامج عمل اللجنة، حيب أن هناك حاجة عملية متزايدة لتدوين القانون الدولي في هذا المجال. وأعربت عن شعورها بأن اللجنة قد تبنت في تقريرها نهجا صارما على نحو مناسب وقررت عن حكمة أن تقصر الموضوع على تدوين القواعد الثانوية. ولاحظ أحد الوفود أن المقارنة بين الحماية الدبلوماسية ومسؤولية الدول باعتبار أنهما مقتصرتان على القواعد الثانوية ليست مقارنة صحيحة بشكل كامل، لأن مشروع المواد بشأن مسؤولية الدول، برأي ذلك الوفد، لا ينحصر في القواعد الثانوية. ورأى وفد آخر أن تدوين الموضوع صعب وأن تحليل الموضوع من قبل الفريق العامل قد أعطى مؤشرا على الخلافات التي يرجح أن تنشأ.

٢ - نطاق الموضوع

١٢٦ - فيما يتعلق بنطاق الموضوع، أيدت وفود كثيرة قرار اللجنة بقصره على تدوين القواعد الثانوية، أي أساس وشروط وطرائق ونتائج الحماية الدبلوماسية، وتضادي المسؤولية عن إلحاق الأذى بالأجانب. وفيما يتعلق بإدراج الحصانات التي تمنحها المنظمات الدولية إلى وكلائها، تم الإعراب عن ثلاث وجهات نظر مختلفة. استنادا إلى إحدى وجهات النظر، ينبغي توسيع نطاق الموضوع ليشمل الحماية التي تطالب بها منظمات دولية لمصلحة وكلائها، على أساس كل من السوابق الموجودة في أحكام القضاء الدولي، والعدالة الأساسية لهذه الحماية؛ أو على الأقل العلاقة بين الحماية الدبلوماسية والحماية الوظيفية التي تقدمها المنظمات الدولية إلى وكلائها. ولوحظ كذلك أنه نظرا لأن عدد المنظمات الدولية والإقليمية والحكومية قد ازداد زيادة كبيرة في العقد الماضي، فإن الحماية الدبلوماسية الوظيفية لهذه المنظمات تشكل جزءا مهما من الحماية الدبلوماسية المعاصرة. واستناد إلى وجهة النظر هذه، نسجت الحماية الوظيفية بصورة عامة في الفقه الدولي، على منوال الحماية الدبلوماسية، رغم أنه تم بصورة طبيعية الاحتفاظ ببعض العناصر المحددة. واستنادا إلى وجهة نظر ثانية، لا ينبغي أن يشمل الموضوع الحماية التي تقدمها المنظمات الدولية، كيما لا يجرى تعقيد مهمة اللجنة. وأعرب مؤيدو هذا الرأي عن تحفظات بشأن مدى إمكان تطبيق مبادئ الحماية الدبلوماسية على الحماية التي تمارسها المنظمات الدولية ووكلائها. واستنادا إلى وجهة النظر هذه، قد تنظر اللجنة، في المرحلة التمهيدية، في مدى استنساب الامتيازات والحصانات التي تقدمها المنظمات الدولية في الدولة التي يقع فيها الأذى، وأن تنظر، بشكل خاص، في توافر أداة للانتصاف بمقتضى الصك التأسيسي للمنظمة التي تشكل الدولة المدعى عليها طرفا فيها. وهكذا، فإن مطالبة إحدى الدول بالحماية الدبلوماسية سينشأ بمقتضى القانون الدولي العام. في حين أن قيام إحدى المنظمات الدولية بتقديم مطالبة متعلقة بأذى أصاب أحد وكلائها يمكن أن يحدث في ظروف معينة بمقتضى إحدى المعاهدات. واستنادا إلى وجهة نظر ثالثة، فإن أي قرار بشأن ضرورة توسيع نطاق الموضوع ليشمل المنظمات الدولية ينبغي أن ينتظر ما ستقوم به اللجنة من دراسة وعمل آخرين، إما في بداية أعمالها أو عند اختتام ما تقوم به

من أعمال بشأن الموضوع. وأثير سؤال أيضا بخصوص ما إذا كان يلزم التمييز بين المنظمات الدولية ومنظمات التكامل الاقتصادي الإقليمية.

١٢٧ - وذكر أيضا أنه يتعين على اللجنة أن تدرس كذلك، في المراحل التمهيديّة، الفرق بين الحماية الدبلوماسية التي تمارسها إحدى الدول عند تبنيها لقضية مواطنيها عندما تُستنفذ سبل الانتصاف المحلية، وقد كان هذا موضوع الدراسة التي قامت بها اللجنة، والأشكال الأخرى للحماية التي تقدمها البعثات الدبلوماسية. ولوحظ أنه قد تنشأ ظروف قد تعتبر فيها الحكومية المضيفة ممارسة مهام المساعدة والحماية الدبلوماسية أو القنصلية المقدمتين طبقا لاتفاقية فيينا للعلاقات الدبلوماسية واتفاقية فيينا للعلاقات القنصلية بمثابة ممارسة للحماية الدبلوماسية وأنها، في حالات ازدواج الجنسية، مخالفة للمادة ٤ من اتفاقية لاهاي المتعلقة بمسائل معينة متصلة بتنازع قوانين الجنسية. وبشكل خاص، تم الترحيب بقرار اللجنة دراسة حالة القانون الدولي العرفي المتصل بالحماية الدبلوماسية في حالات تعدد الجنسيات وتحديد إن كانت المادة ٤ من اتفاقية لاهاي لا تزال منطبقة، لأنها قد تمنع إحدى الدول من تقديم مساعدة قنصلية إلى أحد مواطنيها في الدولة الأخرى التي يحمل هذا الشخص جنسيتها أيضا.

٣ - محتوى الموضوع

١٢٨ - لوحظ أن تطور قانون حقوق الإنسان المعاصر قد غير بشكل محتوم من المفاهيم التقليدية للحماية الدبلوماسية، رغم أنه لا يزال ينبغي النظر إلى الحماية الدبلوماسية، على الصعيد الدولي، بوصفها حقا من حقوق الدولة في المقام الأول وليست حقا لفرد من الأفراد. وينبغي للجنة أن تستكشف الموضوع بعناية، بما في ذلك الممارسات التشريعية للدول التي تمنع حق الحماية الدبلوماسية بالفعل إلى رعاياها على أساس التشريع المحلي. وثمة مسألة أخرى يتعين النظر فيها بالتفصيل وقد كانت اللجنة قد أثارها بالفعل، وهي مسألة ما إن كان يمكن للدولة أن توفر لأحد رعاياها الحماية الدبلوماسية من دولة يحمل هذا الشخص جنسيتها أيضا. وقد أدلى بتعليق مفاده أن اللجنة تستطيع أيضا أن تضيف اللاجئين إلى قائمة الأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدبلوماسية، حيث أنهم ليسوا بحاجة إلى الوفاء بالمعايير، مثل الإقامة الطويلة في الدولة المتبينة للحماية الدبلوماسية، ولا هم بحاجة إلى أن يندرجوا في فئات الأشخاص التي حددتها اللجنة.

١٢٩ - وبشأن قضية أشكال الحماية الأخرى بخلاف المطالبات، طُرح سؤال بخصوص ما إذا كانت المادة ٤ من اتفاقية لاهاي قد تمنع دولة ما من تقديم لوائح دبلوماسية أو من ممارسة الحماية القنصلية في ظروف تنطوي على مسائل تعتبر مقدمات لمطالبة بالحماية الدبلوماسية. لذلك، قد ترغب اللجنة في فحص قضية تدابير الحماية التي تتخذها بعثة دبلوماسية أو قنصلية والتي قد تكون مقدمات لمطالبة بالحماية. كما أثير تساؤل حول ما إن كان مصطلح "الحماية الدبلوماسية" في المادة ٤ من اتفاقية لاهاي لا يغطي نطاقا من الأنشطة أعرض مما تغطيه قضية "الحماية الدبلوماسية" على النحو الذي تُفهم به في الوقت الراهن، إذ قد يشمل حماية حقوق الإنسان. كما يبدو أن معيار الجنسية الفعلية بموجب هذه المادة يُطبق بتواتر متزايد في تحديد مقبولية مطالبة بالحماية الدبلوماسية تقدم بها شخص يحمل جنسية مزدوجة. ومن

ناحية أخرى، فإن الرأي التقليدي، في بلدان معينة من بلدان شريعة القانون العرفي على الأقل، هو أن حق الدولة في ممارسة الحماية الدبلوماسية تقديرية وأنه لا يوجد حق للأفراد في تلك الحماية بموجب القانون الوطني. ولوحظ أن ثمة نهجا مختلفا قد يتمثل في تحليل الأساس الذي يطالب أحد الرعايا بالحق في الحماية الدبلوماسية بناء عليه. فإذا ما أصبح هذا الحق حقا من حقوق الإنسان، فإنه يصبح حينئذ حقا شرعيا للأشخاص الاعتباريين الطبيعيين فقط. وينبغي ألا يغيب عن الذهن أيضا أن الدول هي التي تحدد الأساس الذي تمنح جنسيتها بناء عليه. وعلى أية حال، فثمة حاجة إلى تحليل لآراء الدول وممارساتها قبل أن يصبح بالإمكان الاعتراف بحقوق الأفراد في المطالبة بالحماية الدبلوماسية.

١٣٠ - كما أعرب أيضا عن الرأي بأن الحماية الدبلوماسية موضوع جديد يمس قضايا بالغة التعقيد. فعندما تطلب شخصية اعتبارية، مثل شركة ما، حماية دبلوماسية، فعادة ما تتقدم بالمطالبات بالتعويض الدولة صاحبة الجنسية بالنيابة عن الشخصية الاعتبارية. بيد أنه بالنظر إلى أن الشركات، لا سيما الشركات المتعددة الجنسية، تنزع إلى أن تكون ذات هياكل معقدة جدا، فقد يكون من الصعوبة البالغة أن تطبق عليها قواعد الجنسية في سياق مطالبة بالتعويض أو قوانين دولية أخرى. وقد لوحظ أنه وفقا للقانون العرفي الدولي، لا ينبغي التماس الحماية الدبلوماسية إلا بعد استنفاد سبل الانتصاف المحلية، وعند التماسها، ينبغي احترام سيادة الدولة وولايتها القضائية احتراماً تاماً. وبغير ذلك فقد يتمنع الأجانب بالفعل بامتيازات في علاقتهم مع البلد المضيف وقد يستطيعوا أن يكفلوا تدخلا دبلوماسيا في مرحلة مبكرة لا مبرر لها بمطالبة الدولة التي يحملون جنسيتها بممارسة ضغوط سياسية على الفور، مما يشكل مساسا بسيادة الدولة المضيفة وبسلطاتها القضائية على أشخاص خاضعين لولايتها القضائية. ومبدأ استنفاد سبل الانتصاف المحلية في سياق الحماية الدبلوماسية له أهميته خاصة. وفي هذا السياق، أعربت بعض الوفود عن الرأي بأنه ينبغي لمشاريع المواد بشأن الموضوع أن تبقي على شرط استنفاد سبل الانتصاف المحلية غير منقوص بوصفه شرطا مسبقا لممارسة دولة ما لحماية رعاياها، وأنه ينبغي مراعاة مذهبي دراغو وكالفو. ولا يولي الفصل الثالث من خطة العمل الأولية اهتماما كافيا بذلك، وفي حقيقة الأمر، أعطي لمعايير أخرى تنزع إلى التقليل من أهميته وزن أكبر. وينبغي تصحيح الاختلال الناجم عن ذلك.

١٣١ - وذكر أن سبل الانتصاف الدولية البديلة المنصوص عليها في الموجز العام للموضوع، بما في ذلك الحق في اللجوء إلى الهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان وإلى المحاكم الدولية المختصة في مجال الاستثمار الأجنبي، لها أهميتها. ورغم ذلك، فوفقا للفقرة ١ (ج) من المادة ٤١ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، فإن اللجنة مسؤولة عن رصد العهد لا تستطيع أن تتناول مسألة محالة إليها إلا بعد التأكد من أن جميع طرق سبل الانتصاف المحلية المتاحة قد استخدمت واستنفدت طبقا لمبادئ القانون الدولي المعترف بها عموما. وبخصوص مسألة اللجوء إلى التحكيم لتسوية منازعات استثمارية، أدلي بتعليق أيضا مضاده أنه على الرغم من أن دولا معينة قد تبرم اتفاقات للتحكيم في هذا الشأن، فإن ذلك لا يعني التخلي بشكل تلقائي عن مبدأ استنفاد سبل الانتصاف المحلية المطبق عموما. فعلى العكس، ينبغي استنفاد جميع سبل الانتصاف الإدارية والقانونية المحلية قبل اللجوء إلى التحكيم. وينبغي النص صراحة على هذا المبدأ.

١٣٢ - وذكر أيضا أنه ينبغي إيلاء الاهتمام في سياق الموضوع إلى "القانون الخاص بـ..." الدولة التي يكون الشخص الضحية من رعاياها، الذي يشكل أساس الحماية الدبلوماسية، وذلك بمراعاة ما أثير مؤخرا من انتقادات لمفهوم "القانون الخاص بـ..." والآثار المترتبة بالنسبة لجوانب مختلفة للحماية الدبلوماسية، بما في ذلك مسألة موافقة الشخص الضحية، أو الدعاوى "الجماعية"، أو مدى الضرر، أو توزيع التسويات، أو انطباق المعاملة بالنسبة للشخص الضحية حيثما لا تكون قد استنفدت سبل الانتصاف القانونية المباشرة ضد الدولة المعنية.

١٣٣ - كما أدلي بتعليق مفاده أن اللجوء إلى معيار الجنسية الفعلية له أهمية حاسمة بالنسبة لحل القضايا الناشئة عن حالات خاصة، مثل حالات الجنسية المزدوجة. وحتى حينما يرفض فرد ما الحماية الدبلوماسية من الدولة التي يحمل جنسيتها، فإن هذه الدولة تستطيع رغما عن ذلك أن تمارس الحماية الدبلوماسية، حيث أن هذه الحماية حق من حقوق الدولة.

١٣٤ - وأعرب أيضا عن الرأي بأنه يجب على اللجنة أن تكفل ألا تمتد دراستها للحماية الدبلوماسية إلى القواعد الفنية للمسؤولية الدولية. فليس من الضروري بأي حال من الأحوال، بل وليس من الممكن، إثبات وجود سلوك غير مشروع دوليا لتبرير ممارسة الحماية الدبلوماسية، على عكس ما يشير إليه تقرير اللجنة، حيث أن وجود مثل هذا الفعل يعتبر مشكلة فنية. والالتزام الوحيد الذي يقع على عاتق الدولة المتولية للحماية هو أنه لا بد لها من أن تحتج بفعل غير مشروع داخليا. وبالمثل، إذا ما كانت الجنسية أو استنفاد سبل الانتصاف المحلية من النقاط التي تتصل دون شك بالحماية الدبلوماسية لحملة الأسهم ومسؤولي الشركات الآخرين، فإن مسألة التثبت مما إذا كان هؤلاء الأشخاص لهم حق يحميهم القانون الدولي، وإذا كان هذا الحق قد انتهك بواسطة مخالفة دولية، تشكل مسألة فنية. وينطبق نفس الاستدلال على شركات التأمين التي تحل محل مالكي حق محمي دوليا، وكذلك في حالة الدائنين والأوصياء، وإن لم يذكروا صراحة.

١٣٥ - وفيما يتعلق بعنوان "الأشخاص الاعتباريون"، لم يؤيد أحد الآراء قيام اللجنة بالنظر فيه. ووفقا لهذا الرأي، فإن المصطلح يشير إلى شركات مساهمة وجمعيات تخضع للقانون المحلي وللشركات. ومن غير المؤكد إلى حد كبير أن هاتين الفئتين تضمان جميع أنواع الأشخاص الاعتباريين. وعلاوة على ذلك، فليس للشركات بموجب بعض النظم القانونية المحلية أي شخصية قانونية ولا تعتبر أشخاصا اعتباريين. وفيما يتعلق بالعنوان "الأشخاص من غير الرعايا الذين يشكلون أقلية في مجموعة من المطالبين الوطنيين"، أثير تساؤل حول ما إن كانت هذه الصياغة تعني أن الدولة المتولية للحماية ستمكن من تبني المطالبات من أي منهما، وما إن كانت ستملك الحق في التدخل بالنيابة عن حاملي أسهم هذه الشركة الأجانب، الأمر الذي رأى الممثل أنه مثير للانزعاج.

٤ - شكل الصك

١٣٦ - رثي أن الوقت لم يحن بعد لتقرير ما إذا كان مشروع المواد بشأن الحماية الدبلوماسية ينبغي أن يأخذ شكل اتفاقية أو شكل مبادئ توجيهية، بالرغم من أن هذا البديل الأخير ستكون له ميزة عدم إضفاء طابع رسمي مفروض على العملية.

واو - الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد

١ - ملاحظات عامة

١٣٧ - أعربت وفود عديدة عن تأييدها لنظر اللجنة في الموضوع إذ أن هنالك اتفاقا واسع النطاق على أن قيام اللجنة بتدوين القواعد القانونية المنطبقة في القانون الدولي وتطويرها التدريجي في هذا المجال يعتبر أمرا مستصوبا وممكنا. وتم في هذا الصدد التأكيد على أهمية الموضوع وفائدته حاليا. ولوحظ وجود مادة كافية في شكل ممارسة الدولة ومجموعات قوانينها واختصاصها يمكن أن تحللها اللجنة وتتخذها أساسا لعملها.

١٣٨ - وفيما يتعلق بعنوان الموضوع، قدم اقتراح بتغييره إلى "الأعمال القانونية التي تقوم بها الدول من جانب واحد". وكانت هنالك معارضة لهذا التغيير إذ لوحظ أن العنوان بصيغته الحالية يعكس استخداما شائعا في أوساط المحامين الدوليين وأن التغيير المقترح مضلل وغير لازم. كما أعرب عن التفضيل لتغيير العنوان إلى "الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد وتنتج عنها آثار قانونية دولية".

٢ - نطاق الموضوع

١٣٩ - ذكرت بعض الوفود أنها توافق على الاستنتاجات الأولية بشأن نطاق الموضوع، التي وضعها الفريق العامل الذي أنشأته اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين. بيد أن وفودا أخرى أعربت عن قلقها بشأن اتساع نطاق الموضوع على النحو الذي يتصوره الفريق العامل ولاحظت أن الموضوع ينطوي حسب فهمهما، على نطاق واسع وغير متيقن إلى حد أن من الضروري وضع حدود أكثر وضوحا ودقة للعمل الذي ستقوم به اللجنة. وتم في هذا الصدد إبراز الحاجة إلى إجراء دراسة أضيّق وأكثر تركيزا للموضوع.

١٤٠ - وفيما يتعلق بالاستنتاجات المحددة للفريق العامل، كان هنالك اتفاق عام على ألا يشمل عمل اللجنة بشأن الموضوع الأعمال التي يقوم بها من جانب واحد أشخاص آخرون من أشخاص القانون الدولي بخلاف الدول، ولا سيما المنظمات الدولية. وفي الوقت ذاته، تم الإعراب عن الرأي بأن الأعمال "الجماعية" أو "المشتركة" من جانب واحد، ينبغي ألا تستبعد من الدراسة.

١٤١ - واتفق على أن تُستبعد من نطاق الدراسة الأعمال التي لا تترتب عليها أية آثار قانونية، إذ قيل إن الأعمال من جانب واحد التي تنتج عنها آثار قانونية على الصعيد الدولي هي وحدها التي ينبغي أن تكون موضوع الدراسة.

١٤٢ - أعرب، في هذا الصدد، عن الرأي بأن الدراسة ينبغي أن تقتصر على الأعمال التي يُقصد منها، أو التي يكون هدفها الرئيسي، إنتاج آثار قانونية في القانون الدولي؛ وفضلا عن ذلك فإن من بين تلك الأفعال، لا ينبغي أن تُدرس إلا تلك التي تكون ذات طابع مستقل حقيقي ويقصد منها أن تحدث بنفسها نوعا من الأثر المعياري، وبالتالي تُستبعد من مجال الدراسة الأعمال التي ينتج أثرها المعياري بسبب أداء أو وجود فعل آخر أو معاهدة أخرى، خاصة الأعمال التي تفضي، ببساطة، إلى تطبيق نظام قانوني قائم بصورة مستقلة عنها. وأعرب في هذا الصدد عن الرأي بأن إعلانات قبول اختصاص محكمة العدل الدولية بموجب المادة ٣٦ (٢) من نظام المحكمة الأساسي لا ينبغي إدراجها ضمن نطاق الدراسة. وكانت هنالك معارضة أيضا لإدراج الأعمال الداخلية التي قد تترتب عليها آثار على المستوى الدولي مثل الأعمال التي تنشئ أو تحدد امتداد الولاية القضائية البحرية وذكر أن تلك الأعمال وآثارها تخضع بالفعل للنظم القانونية الدولية محددة تحديدا جيدا لا ينبغي التعدي عليها أو تعطيلها، أو زعزعتها. وفي الوقت ذاته تم الإعراب عن رأي يؤيد إدراج هذه الأعمال في نطاق الدراسة. ولوحظ أيضا أنه، في حين ينبغي أن تركز الدراسة أساسا على الأعمال التي قُصد منها أن تنتج آثارا في القانون الدولي، فبإمكان اللجنة أن تنتقل في طور لاحق إلى دراسة ظاهرة الإذعان.

١٤٣ - تم الإعراب عن بعض التأييد لرأي الفريق العامل ألا تُدرج الأعمال غير القانونية دوليا في نطاق الدراسة، بل أن تطرق في سياق عمل اللجنة بشأن مسؤولية الدول. وفي الوقت ذاته، أعرب عن بعض التأييد لإدراج هذه الأعمال ضمن نطاق الدراسة.

١٤٤ - تم الإعراب عن رأي يؤيد إدراج أعمال الاعتراف في نطاق الدراسة. وذكر من جهة أخرى أن ذلك الموضوع متسع النطاق ومعقّد ويستحق دراسة مستقلة من اللجنة.

١٤٥ - وكان هناك تأييد لأن تُستبعد من نطاق الدراسة الأعمال من جانب واحد التي تخضع خصائصها وآثارها لقانون المعاهدات. بيد أنه أُشير في الوقت ذاته إلى وجود بعض الأعمال التي يضطلع بها من جانب واحد فيما يتعلق بالمعاهدات والتي لا تخضع لقواعد قانون المعاهدات، وتم الإعراب عن الرأي بأن هذه الأعمال ينبغي أن تُدرج في نطاق الدراسة. وأشير في هذا الصدد، أيضا إلى الإعلانات التفسيرية ولوحظ أن طبيعة وخصائص هذه الأعمال ينبغي دراستها بعناية في إطار دراسة اللجنة للموضوع: ستكون اللجنة في مركز أفضل حينئذ لتقرير ما إذا كانت ترغب في أن تتناولها في إطار عملها بشأن الأعمال من جانب واحد أو في إطار عملها بشأن التحفظات على المعاهدات.

١٤٦ - أعرب عن رأي مفاده أن دور الأعمال من جانب واحد ينبغي أن يوضع في الاعتبار في عملية صياغة قواعد القانون الدولي العرفي.

٣ - محتوى الموضوع

١٤٧ - اتفق مع الاستنتاج الذي توصل إليه الفريق العامل بشأن الهدف الرئيسي من دراسة اللجنة لهذا الموضوع، وهو تحديد العناصر التي تتكون منها الأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد الآثار القانونية التي تترتب عليها في مجال القانون الدولي، ووضع القواعد التي تنطبق عليها بشكل عام، فضلا عن القواعد الخاصة التي قد تخضع لها فئات معينة من هذه الأعمال. وشدد في هذا الصدد على أهمية صياغة تعريف دقيق للأعمال التي تقوم بها الدول من جانب واحد، وعلى ضرورة التمييز الواضح بين الأعمال التي تنتج عنها بموجب القانون الدولي علاقات قانونية والتي لا تنتج عنها هذه العلاقات.

١٤٨ - وقيل إن المخطط العام للدراسة الذي أعده الفريق العامل مكتمل وجيد الإعداد، وإنه يشكل نقطة انطلاق جيدة للأعمال المتصلة بهذا الموضوع في المستقبل.

١٤٩ - وفي معرض التعليق على سمات معينة لذلك المخطط، أعرب عن رأي مفاده أن أهم أجزائه هو الفصل الرابع المعنون "القواعد العامة المنطبقة على الأعمال القانونية من جانب واحد"، ولا سيما الفرع (ب)، المتعلقة "بآثار" هذه الأعمال، والفرعان (د) و (هـ)، عن "شروط المشروعية" و "النتائج المترتبة على عدم مشروعية عمل قانوني دولي"، على التوالي. وذكر في هذا الصدد أن قائمة العناصر الواردة في الفرع (د) من هذا الفصل كاملة ومُرضية.

١٥٠ - وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن أهم أجزاء الموضوع قد تناوله القسم '١' من الفرع (و) من الفصل الرابع في المخطط، أي سلطة مرتكب العمل من جانب واحد في أن يلغي أو يعدل بإجراء من جانبه العلاقة القانونية التي ترتبت على عمله. وقيل في هذا الصدد إن طابع الإلزام في العمل من جانب واحد يصبح خادعا إذا كانت العلاقات القانونية التي يوجد لها قابلية للإنهاء من جانب واحد ومتى شاءت الدولة التي قامت بهذا العمل. وجرى التشديد أيضا في هذا الصدد على أهمية أن تؤخذ بعين الاعتبار القواعد الواردة في قانون المعاهدات بشأن إلغاء أو تعديل الحقوق المترتبة لدولة ثالثة على أحد أحكام اتفاقية من الاتفاقيات.

١٥١ - وفيما يتعلق بالمنهجية التي ينبغي أن تتبعها اللجنة في عملها، شدد على أهمية أن تقارن اللجنة القواعد المشابهة في قانون المعاهدات وأن تضعها تماما في الاعتبار. وعلى صعيد أساسي أكثر، أثيرت مسألة ما إذا كانت فئات الأعمال المدرجة في الفصل الثالث من المخطط لها من العناصر المشتركة ما يكفي لمعالجتها معالجة متماثلة أو إخضاعها لنفس النظام القانوني. وأعرب عن الشك في جدوى تحليل الأعمال من جانب واحد في عزله عن الميادين العامة للقانون الدولي التي تؤدي في سياقها. وعلى الصعيد الجذري

الأقصى، أعرب عن بعض الشكوك فيما يتعلق بقدرة مبدأ حسن النية عن تفسير الآثار القانونية للأعمال من جانب واحد أو على أن يشكل أساس النظام الذي تخضع له. وأثيرت مسألة ما إذا لم يكن من الأفضل النظر إلى الالتزامات الناشئة عن هذه الأعمال بوصفها قريبة الصلة بالعلاقات التعاقدية، حيث أنها تنطوي على افتراض الموافقة الضمنية من جانب الدولة على أن العمل يضيف بعض الحقوق القانونية، أو بوصفها ناشئة بفعل نوع من أنواع الإعاقة. وطرح أيضا رأي مفاده أن اللجنة ينبغي أن تدرس مسألة المدى الذي يمكن الذهاب إليه في اعتبار أن الأعمال من جانب واحد تشكل مصادر للقانون الدولي.

٤ - ناتج العمل بشأن الموضوع

١٥٢ - كان هناك اتفاق عام على أن من السابق لأوانه تقرير، أو حتى اقتراح، الشكل الذي قد يتخذه عمل اللجنة بشأن هذا الموضوع، وهل يكون هذا الشكل مشاريع مواد أو مبادئ توجيهية أو توصيات أو دراسة فقهية. غير أن الآراء اختلفت فيما إذا كان من المستصوب أن يمثل آخر هذه الاحتمالات إحدى النتائج. بيد أنه جرى التشديد على أن دراسة اللجنة للموضوع، أيا كان الشكل الذي يتخذه عملها في نهاية المطاف، ستسهم بحد ذاتها في تطوير وتدوين القانون الدولي التدريجي بشأن هذا الموضوع، من حيث أنها ستساعد على توضيح النظام القانوني الذي تخضع له هذه الأعمال.

١٥٣ - وأعرب عن الموافقة على رأي اللجنة بأن يجري العمل في هذا الموضوع على نحو يتيح إكمال القراءة الأولى للمشروع في غضون فترة السنوات الخمس الحالية.

زاي - الاستنتاجات العامة والتوصيات

١ - ملاحظات عامة

١٥٤ - أشيد باللجنة لإسهامها وإسهامها رئيسيا في نمو وتطور الدور الذي يضطلع به القانون الدولي في فترة ما بعد الحرب. بيد أن نجاحها لم يكن دائما يسيرا، ولم تكن إنتاجيتها دائما بغزارة العاملين الأخيرين. ولوحظ كذلك أن اللجنة في وقت من الأوقات كان يُنظر إليها في بعض الأوساط الحكومية والأكاديمية بوصفها مؤسسة نائية بعيدة عن الشواغل الرئيسية للحكومات. وقد واصلت العمل في بعض المواضيع، أحيانا طيلة سنين عديدة، في مواجهة التساؤلات المتشككة بل وحتى المعارضة المباشرة من جانب عدد متزايد من الحكومات.

١٥٥ - ولوحظ أن اللجنة قد بدت في الآونة الأخيرة وكأنها أضافت لنفسها عمرا جديدا. فقد أنجزت بعض المشاريع التي طال أمدها وأرست الأساس لإتمام مشاريع أخرى بكفاءة. وقد تعرضت لبرنامج وأساليب عملها الخاصة بالدراسة الجادة، فأجرت بعض التحسينات المفيدة وسعت لإقامة حوار أنشط وأكثر فعالية مع الحكومات ومع اللجنة السادسة. بيد أنه مازال هناك الكثير مما يتعين على جميع الأطراف المعنية عمله.

ولوحظ أيضا أن القراءة المتأنية للفصلين الثالث والعاشر من تقرير لجنة القانون الدولي تُظهر الالتزام الكامل من جانب اللجنة بأداء دورها في إصلاح عملية التدوين في نطاق منظومة الأمم المتحدة.

٢ - برنامج عمل اللجنة للمدة المتبقية من فترة السنوات الخمس

١٥٦ - أعرب الرأي بأن برنامج عمل اللجنة المقترح للمدة المتبقية من فترة السنوات الخمس سنوات ينبغي أن يمضي على النحو الممثل في تقريرها. ورحب أيضا بجهود اللجنة للنهوض بكفاءة أساليب عملها بهدف إنجاز جميع مشاريع النصوص بنهاية فترة السنوات الخمس، مع ملاحظة أن اللجنة قد أظهرت فعلا قدرتها على إنجاز بعض المشاريع بكفاءة وعلى وجه السرعة. ولوحظ كذلك أن برنامج عمل اللجنة المتسم بالصرامة وجدولها الزمني الطموح يشهدان أيضا على حرص اللجنة، وتكوينها الجديد، على الاضطلاع بالنشاط بولايتها. وأعرب عن الأمل في الالتزام بالجدول الزمني، نظرا لثقل حجم العمل الذي تقوم به اللجنة.

١٥٧ - وطُرح أيضا رأي مفاده أنه سيكون من الصعب الاضطلاع ببرنامج عمل اللجنة لفترة السنوات الخمس. بالنظر إلى عدد المعروض عليها بالفعل من البنود الواسعة النطاق والشديدة التعقيد، وإلى دوراتها المحدودة الطول. واقترح أن تباشر اللجنة برنامج العمل بمرونة، بغية تمكينها من إتمام عملها المتعلق ببعض المواضيع المدرجة في جدول الأعمال منذ عدة عقود أو المواضيع التي لا جدال في أهميتها. وقدم اقتراح بأن تقتصر اللجنة على عدد محدود من المسائل التي يتسنى لها إنجاز العمل فيها خلال الأطر الزمنية المحددة.

١٥٨ - وعُرض اقتراح آخر بأن تتناول اللجنة، حسب الأولوية، مواضيع مسؤولية الدول والتحفظات على المعاهدات والحماية الدبلوماسية، وأن يعالج موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي بوصفه أحد جوانب مسؤولية الدول.

١٥٩ - وأُشيد بالتحسينات التي أدخلتها اللجنة على تقريرها. وقيل إن تقرير عام ١٩٩٧ ملائم، وسهل الاستعمال، واقتصادي، وجيد التركيز. ومن الأمور التي لقيت ترحيبا خاصا إدراج الفصل الثالث الذي يتناول مسائل محددة قد يتسم التعليق عليها بأهمية خاصة للجنة وإدراج برنامج عمل اللجنة للمدة المتبقية من فترة السنوات الخمس. ولوحظ علاوة على ذلك أن قائمة المسائل المضمنة فيهما توحى ضمنا بهيكل للتعليقات التي ستقدمها الدول وتبين بوضوح جوانب عمل اللجنة التي تتطلب اتخاذ قرارات سياسية. وذكر أن نموذج "السؤال والإجابة" في حد ذاته آلية فعالة لتنشيط الحوار بين الدول واللجنة. فثمة حاجة ماسة إلى شرح ممارسات الدول وقوانينها العرفية فيما يتعلق بمسائل معينة.

١٦٠ - واقترح بشأن الفصل الثاني الذي يتضمن خلاصة أعمال اللجنة في دورتها التاسعة والأربعين والفصل الثالث من التقرير أن يعد هذان الفصلان ويترجما على سبيل الأولوية في المستقبل وأن يعمما على الدول في وقت سابق لتعميم التقرير ككل.

٣ - طرائق العمل

١٦١ - أشير إلى مسألة العلاقة بين لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة في مجال تدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي. وأعرب عن رأي مفاده أن ثمة حاجة إلى تعاون أوثق بين اللجنة وغيرها من أجهزة الأمم المتحدة والهيئات الأخرى المعنية بتطوير القانون الدولي. وشُدّد على ضرورة تعزيز هذه العلاقة، وبخاصة فيما بين اللجنة واللجنة السادسة. واقترح على اللجنة أن تتخذ موقفاً يكون أكثر اتساما بروح المبادرة، الأمر الذي سيسمح بإجراء حوار حقيقي بين الهيئتين. وعلاوة على ذلك، ونظرا إلى أن عمل اللجنة يرتبط مباشرة بشواغل الدول، ينبغي للدول أن تقدم مبادئ توجيهية إلى اللجنة عن طريق اللجنة السادسة. وبالإضافة إلى ذلك، لوحظ أنه يحق للجنة أن تقدم إلى الدول الأعضاء تحليلها لمختلف النقاط في القانون الدولي وأن تقدم الاقتراحات ذات الصلة.

١٦٢ - وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن التفاعل اللازم بين اللجنة، بوصفها هيئة تتألف من خبراء قانونيين مستقلين، واللجنة السادسة بوصفها هيئة تتألف من ممثلي الحكومات، يشكل علاقة مترادفة يتسم حسن سيرها بأهمية بالغة من أجل إحراز تقدم في تدوين القانون الدولي وتطويره التدريجي داخل منظومة الأمم المتحدة. ولا يوجد في اللجنة السادسة حتى الآن ما يوازي الدينامية الجديدة في أسلوب عمل اللجنة. واقترح أن تنظر اللجنة السادسة في إجراء نوع من الإصلاح الهيكلي داخلها. وقد يتضمن هذا الإصلاح العناصر التالية:

١٦٣ - أولا، بدلا من الإبقاء على التقليد الذي تدلي الوفود بموجبه ببيانات شفوية، غالبا ما ترافقها في الواقع نسخ كتابية توزع أثناء المناقشة وعادة ما تكون طويلة، وأحيانا تقنية، وكثيرا ما تشبه المحاضرات الأكاديمية، قد تتمكن اللجنة السادسة، عن طريق الحوار، من تشجيع الوفود على صياغة بياناتها بأوجز طريقة ممكنة، مشددة على الموقف القانوني الرئيسي لحكوماتها بشأن الموضوع وعملية النظر فيه، تاركة النقاط القانونية لإدراجها في مذكرة كتابية بتفصيل أكبر. ويمكن تعميم هذه العروض الكتابية وقت الإدلاء بالبيانات الشفوية. وبذلك، يجري توفير وقت ثمين وتصبح البيانات الشفوية أكثر سهولة للمستمعين نظرا إلى أنه يمكن تحديد موقف الدولة ذي الصلة بسهولة في بيان قصير وجيد التركيز.

١٦٤ - ثانيا، يمكن النظر في وضع إطار أقل رسمية لإجراء مبادلات مفتوحة بين ممثلي الدول يكون مفتوحا لجميع الوفود، بغية الحث على عقد مناقشات حقيقية. ويمكن أن تعقد هذه المشاورات، التي يجب تخصيص وقت كاف لها، تحت سلطة ورئاسة رئيس اللجنة السادسة.

١٦٥ - ثالثا، يمكن وضع قاعدة تنص على أنه، عند مناقشة موضوع يتعلق مباشرة بأحد أعضاء لجنة القانون الدولي، ينبغي أن يكون ذلك العضو موجودا أثناء النظر في المسألة ذات الصلة، بغية السماح للجنة السادسة بالحصول على توضيح مباشر من عضو حالي في لجنة القانون الدولي.

١٦٦ - وفيما يتعلق بالتعاون، وبخاصة مع الهيئات الأخرى، تم الشناء على اللجنة لقيامها بتوسيع نطاق اتصالاتها مع مجتمعات المثقفين في جميع أنحاء العالم. وأعرب عن الأمل في زيادة تكثيف هذه الاتصالات من أجل تبسيط عملية التدوين وبالتالي، تفادي الازدواجية في العمل.

١٦٧ - وفيما يتعلق بالمواضيع الجديدة، اقترح ألا تكون المواضيع المختارة لتدوين القانون الدولي أو تطويره التدريجي نتيجة لعملية انتقاء عشوائية، بل أن تحدد على أساس دراسة دقيقة لجميع وجهات النظر القانونية. وبغية تعزيز الحوار، اقترح أن تتلقى اللجنة السادسة وثائق لجنة القانون الدولي قبل بداية دورتها وليس خلالها.

١٦٨ - وفيما يتعلق بالجلسات غير الرسمية المفتوحة باب العضوية، أعرب عن التأييد لعقد تلك الجلسات بصورة دورية بين أعضاء لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة، وبخاصة عند بدء لجنة القانون الدولي في العمل بشأن موضوع ما.

١٦٩ - أما فيما يتعلق بإنشاء أفرقة استشارية لمساعدة المقررين الخاصين في الاضطلاع بمهامهم، قدمت ملاحظة مفادها أنه على الرغم من أنه قد يوجد في الواقع خطر أن تكون الآراء متباينة ضمناً داخل هذه الأفرقة، فإن المزايا تفوق المساوئ بشكل إجمالي، نظراً إلى أن الأفرقة الاستشارية تسمح باستخدام الموارد المتاحة بشكل أفضل وبتسهيل تقاسم المسؤولية داخل هيئة من الخبراء القراء الضليعين في الميدان.

١٧٠ - وفيما يتعلق برئاسة اللجنة، أعرب عن التأييد للاقتراح أنه يجب أن تتاح لكل منطقة فرصة لتولي الرئاسة خلال سنة مختلفة من كل فترة خمس سنوات.

١٧١ - ولوحظ، فيما يتعلق بقلّة عدد الردود الواردة على الاستبيانات، أنه يمكن عزو ذلك إلى عدة عوامل، بما فيها قصر الآجال المحددة لإنجازها، والنقص في عدد الخبراء، بدلاً من عزوه إلى عدم الاهتمام. واقترح أنه يمكن جعل الاستبيانات أكثر سهولة بالنسبة لمستعمليها عن طريق تقسيمها إلى عدة مواضيع فرعية وتحديد آجال مختلفة لإنجاز كل منها.

١٧٢ - وفيما يتعلق بمسألة تنقيح النظام الأساسي للجنة، التي تم النظر فيها في الدورة الثامنة والأربعين في عام ١٩٩٦، أعرب عن الأمل في أن تستمر دراسة هذه المسألة بغية تقديم توصيات إلى الجمعية العامة في دورة قادمة.

١٧٣ - وقدمت ملاحظة في هذا الصدد مفادها أن المقصود من عضوية اللجنة ليس أن تستند إلى التمثيل السياسي، وإنما أن تعكس النظم القانونية الرئيسية في العالم. ووفقاً للأساليب الانتخابية الحالية التي ترتبط بنظام المجموعات الإقليمية كما تنص على ذلك المادة ٩ المعدلة من النظام الأساسي، يُستبعد من العملية

الانتخابية مرشح أي دولة لا ترتبط بمجموعة إقليمية. وتستحق هذه الحالة أن تنظر اللجنة السادسة فيها وتصحيحها.

١٧٤ - وأشير إلى الندوة المتعلقة بالتطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه التي عقدت خلال دورة الجمعية العامة الثانية والخمسين. وأعرب عن رأي مفاده أن الندوة كانت مرضية للغاية. ولوحظ أن عقد حلقات دراسية تحت رعاية لجنة القانون الدولي اثبت فائدته لطلاب وأساتذة القانون الدولي، فضلا عن الموظفين الحكوميين، وبخاصة فيما يتعلق بالبلدان النامية.

٤ - تقسيم الدورة

١٧٥ - فيما يتعلق بعقد دورة مقسمة في عام ١٩٩٨، أعرب عن رأي مفاده أنه على الرغم من أن فكرة عقد دورة مقسمة تمثل بالفعل تجربة، فإن ذلك لا يبطل نتائجها. ولوحظ أيضا أنه على الرغم من أن الظروف العسيرة فرضت تقسيم دورة عام ١٩٩٨، فإن نتائجها ستكون مع ذلك مثمرة. وعلاوة على ذلك، لوحظ أن عقد جزء من الدورة المقسمة في نيويورك في عام ١٩٩٨ سيساعد على التعويض عن بعض التكاليف المالية وسيقيم صلات أوثق بين أعمال لجنة القانون الدولي وأعمال اللجنة السادسة. وسيكون من المفيد، على سبيل المثال، عقد جلسات وجلسات إحاطة إعلامية غير رسمية بين اللجنة السادسة ولجنة القانون الدولي. وأشير أيضا إلى أنه على الرغم من احتمال نجاح تجربة تقسيم الدورة، فإن العدد الكبير من المؤتمرات المقرر عقدها في عام ١٩٩٨ لا يسمح بمرونة كافية لتحديد مواعيد عقد دورات اللجنة. واعتبر أن مدة عشر أسابيع لدورة اللجنة مدة معقولة وأنه يمكن النظر في عقد دورة مدتها أطول خلال آخر عام من فترة الخمس سنوات.

— — — — —