

Distr.: General
31 January 2005
Arabic
Original: English

الجمعية العامة



لجنة القانون الدولي

الدورة السابعة والخمسون

جنيف، ٢ أيار/مايو - ٣ حزيران/يونيه

و ٤ تموز/يوليه - ٥ آب/أغسطس ٢٠٠٥

تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والخمسين (٢٠٠٤)

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

المحتويات

الفقرات الصفحة

٤	٤-١	 مقدمة
٥	١٣٢-٥	 موجز مواضيعي
٥	٣٩-٥	 ألف - مسؤولية المنظمات الدولية
٥	٧-٥	 ١ - ملاحظات عامة
٦	١٠-٨	 ٢ - المادة ١ - نطاق مشاريع المواد هذه
٦	٩-٨	 (أ) الفقرة ١
٦	١٠	 (ب) الفقرة ٢
٦	١١	 ٣ - المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة
٦	١٣-١٢	 ٤ - المادة ٣ - المبادئ العامة
٦	١٢	 (أ) الفقرة ٢
٧	١٣	 (ب) إسناد تصرف إلى المنظمات الدولية

٧	٢١-١٤	٥ - المادة ٤ - القاعدة العامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية .
٧	١٤	(أ) الفقرة ١
٨	١٥	(ب) الفقرة ٢
٨	١٦	(ج) الفقرة ٣
٨	٢١-١٧	(د) الفقرة ٤
		٦ - المادة ٥ - تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف
٩	٢٣-٢٢	المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى
١٠	٢٤	٧ - المادة ٦ - تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات
		٨ - المادة ٧ - التصرف الذي تعترف به منظمة دولية وتعتبره صادرا
١١	٢٥	عنها
		٩ - السؤال (أ) - إلى أي مدى ينبغي على اللجنة أن تنظر في
		انتهاكات الالتزامات التي قد تقوم بها منظمة دولية تجاه الدول
		الأعضاء فيها أو مسؤوليها في ضوء الطبيعة القانونية الخلافية
١١	٢٩-٢٦	لقواعد المنظمة في علاقتها بالقانون الدولي؟
		١٠ - السؤال (ب) - هل يمكن لمنظمة دولية أن تستظهر بحالة الضرورة
		كظرف ناف لعدم المشروعية في إطار ظروف شبيهة بتلك الخاصة
١٣	٣٣-٣٠	بالدول؟
		١١ - السؤال (ج) - هل ستعتبر منظمة دولية مسؤولة بموجب القانون
		الدولي في حال قيام دولة ما من الدول الأعضاء بتصرف يحل
		بالتزام دولي يقع على عاتق تلك الدولة وتلك المنظمة معا، إذا
		كانت المنظمة قد طلبت إلى تلك الدولة أن تتصرف ذلك التصرف
١٤	٣٩-٣٤	أو أذنت لها بذلك؟
١٧	٧٤-٤٠	باء - الموارد الطبيعية المشتركة
١٧	٤٤-٤٠	١ - التعليقات العامة
١٨	٥٠-٤٥	٢ - معلومات عن الممارسات
٢٠	٥١	٣ - الإطار العام لصياغة مشاريع المواد
٢٠	٥٦-٥٢	٤ - نطاق الموضوع الفرعي الحالي
٢١	٥٩-٥٧	٥ - مشروع المادة ١ - نطاق هذه الاتفاقية

٢٢	٦١-٦٠	.....	٦ - مشروع المادة ٢ - استخدام المصطلحات
٢٢	٦٦-٦٢	.....	٧ - مشروع المادة ٣ المقبل - المبادئ
٢٤	٦٩-٦٧	.....	٨ - مشروع المادة ٤ - الالتزام بعدم التسبب في ضرر
			٩ - مشروع المادة ٥ - الالتزام العام بالتعاون؛ مشروع المادة ٦ -
			التبادل المنتظم للبيانات والمعلومات؛ ومشروع المادة ٧ - العلاقة
٢٥	٧٢-٧٠	.....	بين أنواع الاستخدامات المختلفة
٢٦	٧٤-٧٣	.....	١٠ - الشكل النهائي للصك
٢٧	٨٤-٧٥	.....	جيم - الأعمال الانفرادية للدول
٢٩	١١٢-٨٥	.....	دال - التحفظات على المعاهدات
٢٩	٩٦-٨٥	.....	١ - تعريف الاعتراضات
٣٣	١٠٠-٩٧	.....	٢ - مشاريع المبادئ التوجيهية
٣٤	١١٢-١٠١	.....	٣ - "صحة" التحفظات
			هـ - تجزؤ القانون الدولي: الصعوبات الناشئة عن تنوع وتوسع القانون
٣٨	١٢٦-١١٣	.....	الدولي
٣٨	١٢٠-١١٣	.....	١ - تعليقات عامة
			٢ - تعليقات على الدراسة المتعلقة بوظيفة ونطاق قاعدة التخصيص
			ومسألة "النظم القائمة بذاتها" والمخلص المتعلق بمختلف
٤٠	١٢٦-١٢١	.....	الدراسات المتبقية
			واو - الحماية الدبلوماسية (مبدأ اليد النظيفة) [للاطلاع على مشاريع المواد
٤٢	١٢٨-١٢٧	.....	انظر الوثيقة [A/CN.4/549/Add.1]
			زاي - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون
			الدولي (المسؤولية الدولية في حالة الخسارة المترتبة على الضرر العابر
			للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة (للاطلاع على مشاريع المواد انظر
٤٢		.....	((A/CN.4/549/Add.1))
٤٢	١٣٤-١٢٩	.....	حاء - مقررات اللجنة واستنتاجاتها الأخرى

مقدمة

١ - في دورتها التاسعة والخمسين، قررت الجمعية العامة في جلستها العامة الثانية المعقودة في ١٧ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٤، أن تدرج في جدول أعمالها، بناء على توصية من المكتب، البند المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والخمسين"، وأن تحيله إلى اللجنة السادسة.

٢ - ونظرت اللجنة السادسة في هذا البند في جلساتها ١٧ إلى ٢٦ المعقودة في الفترة من ١ إلى ٣ وفي ٥ و ٨ و ٩ و ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤. وعرض رئيس الدورة السادسة والخمسين للجنة القانون الدولي تقرير اللجنة كما يلي: الفصول الأول إلى الرابع والفصلان السابع والتاسع في الجلسة ١٧ المعقودة في ١ تشرين الثاني/نوفمبر؛ والفصلان الخامس والسادس، في الجلسة ٢١ المعقودة في ٥ تشرين الثاني/نوفمبر؛ والفصول الثامن إلى العاشر، في الجلسة ٢٣ المعقودة في ٨ تشرين الثاني/نوفمبر. وفي الجلسة ٢٦ المعقودة في ١٧ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠٠٤، اعتمدت اللجنة السادسة مشروع القرار A/C.6/59/L.23 المعنون "تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها السادسة والخمسين". واعتمدت الجمعية العامة مشروع القرار في جلستها العامة ٦٥ المعقودة في ٢ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٤ بوصفه القرار ٤١/٥٩.

٣ - وفي الفقرة ٢٠ من القرار ٤١/٥٩، طلبت الجمعية العامة إلى الأمين العام أن يعد ويوزع موجزا لمواضيع المناقشة التي جرت خلال الدورة التاسعة والخمسين للجمعية العامة بشأن تقرير لجنة القانون الدولي. وعملا بهذا الطلب، أعدت الأمانة العامة هذا التقرير الذي يتضمن موجزا مواضيعيا لهذه المناقشة.

٤ - وتتألف هذه الوثيقة من ٨ فصول هي: ألف - مسؤولية المنظمات الدولية؛ باء - الموارد الطبيعية المشتركة؛ جيم - الأعمال الانفرادية للدول؛ دال - التحفظات على المعاهدات؛ هاء - تجزؤ القانون الدولي: الصعوبات الناشئة عن تنوع وتوسع القانون الدولي؛ واو - الحماية الدبلوماسية؛ زاي - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (المسؤولية الدولية في حالة الخسارة المترتبة على الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة)؛حاء - القرارات والاستنتاجات الأخرى للجنة.

موجز مواضيعي

ألف - مسؤولية المنظمات الدولية

١ - ملاحظات عامة

٥ - لقي ترحيبا التقدم المحرز في هذا الموضوع، ولاسيما اعتماد مشاريع المواد السبعة. وارتئي أن عمل اللجنة يكتسي أهمية عملية كبيرة نظرا لقلّة الاجتهاد القضائي الذي يوفر توجيهها بشأن هذا الموضوع. واعتبر تنوع المنظمات الدولية من حيث هياكلها ومركزها القانوني وعضويتها ووظائفها واختصاصها تحديا رئيسيا في صوغ مجموعة معيارية متسقة من القواعد أو المبادئ التوجيهية.

٦ - ووجه الانتباه إلى أهمية إشراك المنظمات الدولية في أعمال اللجنة والتركيز على ممارستها باعتبارها إطارا عمليا لهذا العمل. كما ارتئي أن من المهم مراعاة المميزات الخاصة بالجماعة الأوروبية من قبيل نقل بعض الدول الأعضاء فيها لبعض اختصاصاتها إلى المنظمة. بموجب المعاهدات المؤسسة لها وكذلك اعتماد هذه المنظمة على سلطات الدول الأعضاء فيها لتطبيق وتنفيذ نصوصها ولوائحها. واقترح تشجيع المزيد من المنظمات على تقديم المعلومات. ونصحت اللجنة بألا تعتمد كثيرا على المذكرات غير المنشورة أو الداخلية لأجهزة المنظمات الدولية باعتبارها ممارسة مستقرة.

٧ - واستصوب قرار اللجنة صوغ مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية المنظمات الدولية قياسا على مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دوليا. وقدمت اقتراحات تدعو اللجنة إلى: (أ) أن تعتبر مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول مجرد منطلق لدراسة الموضوع الحالي لأن المنظمات الدولية أشخاص للقانون الدولي تختلف عن الدول من عدة جوانب؛ (ب) أن تستحضر الطابع المختلف لهذه المنظمات كما يتمثل في الاتحاد الأوروبي والجماعة الأوروبية عند النظر في تكييف مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدول مع الموضوع الحالي؛ (ج) أن تقيم بعناية الاعتبارات الفريدة الخاصة بالمنظمات الدولية بدل صوغ قواعد تكتفي بمحاكاة القواعد المتعلقة بمسؤولية الدول. كما أعرب عن الشك في صواب قرار اللجنة صوغ مشاريع المواد الحالية قياسا على مسؤولية الدول بدل التريث وتقييم القانون والممارسة القائمين، واستكشاف المشاكل الخاصة المتصلة بتدوين قانون المنظمات الدولية.

٢- المادة ١ - نطاق مشاريع المواد هذه

(أ) الفقرة ١

٨ - أعرب عن رأي يدعو إلى أن تستبعد من دراسة مسؤولية المنظمات الدولية مسألة مسؤولية المنظمات التي يتم إنشاؤها في إطار القانون الداخلي والمنظمات غير الحكومية.

٩ - كما أعرب عن رأي مفاده أن اشتراط أن يكون العمل الذي تترتب عليه مسؤولية المنظمة الدولية عملاً غير مشروع بموجب القانون الدولي يطرح مشاكل لأنه من المقبول أن تكون الدول مسؤولة عن الأعمال الضارة في حالات لا يحظرها القانون الدولي وكثيراً ما كان لشتى النظريات القانونية المتعلقة بالمسؤولية دون خطأ صدى في القوانين الداخلية للعديد من الدول. وقد أثير هذا الموضوع في اللجنة الخاصة بميثاق الأمم المتحدة وتعزيز دور المنظمة فيما يتصل بحق دولة في التعويض عن ضرر ناجم عن عمل أو قرار لمنظمة دولية.

(ب) الفقرة ٢

١٠ - اقترحت أن تضاف في نهاية الفقرة عبارة "تكون الدولة عضواً فيها".

٣- المادة ٢ - المصطلحات المستخدمة

١١ - قدمت الاقتراحات التالية: (أ) ضرورة تعريف عبارة "كيانات أخرى" أو تحديد معايير معينة توخياً للوضوح؛ (ب) ضرورة استخدام الصيغة الضيقة المستخدمة في الفقرة ١ من المادة ٢ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات الدولية لعام ١٩٨٦ لأن الإشارة إلى "كيانات أخرى" تشكل تطوراً تدريجياً لا يتماشى مع الممارسة الدولية.

٤- المادة ٣ - المبادئ العامة

(أ) الفقرة ٢

١٢ - أعرب عن رأي مفاده أن الحالة العادية التي يتوخاها هذا الحكم هو أن التصرف يسند إلى المنظمة التي يقع الالتزام على عاتقها. غير أن الجماعة الأوروبية يجوز اعتبارها مسؤولة عن الإخلال بالالتزامات الدولية بسبب تصرف الدول الأعضاء فيها. فمثلاً، إذا اتفقت الجماعة على معاملة معينة في التعريفات الجمركية مع دولة ثالثة، فإن ذلك الاتفاق يمكن أن تخرقه سلطات جمركية في الدول الأعضاء المكلفة بتطبيق قانون الجماعة الأوروبية. ويمكن تناول الحالة الخاصة بالجماعة الأوروبية في مشاريع المواد في قواعد خاصة لإسناد التصرف، حتى يتأتى إسناد أعمال أجهزة الدول الأعضاء إلى المنظمة، أو يمكن تناولها في

قواعد خاصة للمسؤولية، حتى يتأتى إسناد المسؤولية إلى المنظمة، حتى ولو كانت أجهزة الدول الأعضاء هي الفاعلة الرئيسية في الإخلال بالتزام يقع على عاتق المنظمة، أو يمكن تناولها في استثناء خاص أو شرط استثناء خاص. بمنظمات من قبيل الاتحاد الأوروبي. وأعرب عن تفضيل حل من الحلين الأولين.

(ب) إسناد تصرف إلى المنظمات الدولية

١٣ - ارتئي أن لقواعد إسناد التصرف أهمية أساسية في إنجاح الأعمال المتعلقة بكافة جوانب هذا الموضوع. وكان ثمة تأييد للتوجه العام، وللمنهجية وصياغة مشاريع المواد المتعلقة بإسناد التصرف. وقيل إن هذه الأحكام تعكس الحقائق العملية للمنظمات الدولية، وأنها مرنة بما يكفي لمراعاة تباين وظائف وهياكل تلك المنظمات وأنها توحد في صيغة مفيدة القواعد العامة المتعلقة بالموضوع. وكان ثمة تأييد أيضا للنهج التدريجي المتبع في الموضوع، والذي يبدأ بمعايير إسناد التصرف؛ كما أيد الإحجام عن صوغ استثناءات لقاعدة إسناد التصرف على غرار ما ورد في المواد المتعلقة بمسؤولية الدول؛ والتركيز على التصرف بدل المسؤولية وبالتالي فصل مسألة الإسناد عن مسألة مضمون نتائج المسؤولية؛ واستبعاد المسائل التي تناولتها المادتان ٩ و ١٠ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. ووجه الانتباه إلى المسألة المتبقية المتعلقة بالظروف التي يسند فيها تصرف إلى المنظمة وتترتب عليها مسؤولية الدول الأعضاء فيها وضرورة إدراج نص صريح عن الإسناد المزدوج أو المتعدد. ونُصح بالتزام الحذر بشأن محدودية النطاق الذي يمكن الاستناد فيه إلى القياس على إسناد المسؤولية إلى الدول نظرا للفرق البارز في العلاقة بين الفرد وبلد جنسيته وبين الفرد ومنظمة دولية تستخدمه.

٥ - المادة ٤ - القاعدة العامة بشأن إسناد التصرف إلى منظمة دولية

(أ) الفقرة ١

١٤ - ارتئي أن الفقرة ١ تكتسي أهمية خاصة لأنها تنص على قاعدة عامة في إسناد ذلك التصرف. وأعرب عن تأييد اعتبار تصرف جهاز أو مسؤول في منظمة في تأدية مهامه عملا صادرا عن تلك المنظمة، استنادا إلى فتوى محكمة العدل الدولية في قضية "التعويض عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة"^(١). وفضل الاختبار الوقائي المتمثل في التأكد مما إذا كان المسؤول قد أنيطت به فعلا تأدية مهام لتلك المنظمة باعتبار هذا الاختبار أداة لتقرير ما إذا كان تصرفه يمكن إسناده إلى المنظمة بدل الاختبار المتعلق بالمركز الرسمي للمسؤول.

(١) انظر I.C.J. Reports, 1949, p. 174.

فإذا كان يتبين من الظروف أن المنظمة كانت تمارس سيطرة فعلية على ذلك التصرف، فإنه ينسب إلى المنظمة، بصرف النظر عن أي تأكيد رسمي أو اتفاق يفيد العكس. وكانت ثمة أيضا اقتراحات ترمي إلى: (أ) إضافة عبارة "أو امتناع" بعد كلمة "فعل"؛ (ب) واستخدام عبارة "بصفته الرسمية" فيما يتعلق بالمسؤولين؛ (ج) والنظر في إمكانية حذف عبارة "أيا كان المركز الذي يشغله ذلك الجهاز أو المسؤول في المنظمة" ما دام ذلك المركز تحدده لوائح المنظمة.

(ب) الفقرة ٢

١٥ - وكان هناك تأييد لتعريف المسؤول لأنه تعريف واسع ومحدد بشكل كاف بحيث يشمل مجموعة متنوعة من المنظمات الدولية؛ ويغطي فئات مختلفة من الأشخاص الطبيعيين والاعتباريين أو الكيانات المخول إليها مهام المنظمات الدولية؛ ويستوعب حالات مختلفة يمكن فيها إسناد التصرف إلى منظمة ما. ووجه الانتباه إلى ضرورة زيادة توضيح هذا التعريف باستبعاد التصرفات الخاصة للجهاز أو المسؤول من الإسناد كما تشير إلى ذلك الفقرة ١. وأعرب عن التأييد للإفادة من فتوى المحكمة بشأن قضية التعويضات عن الأضرار المتكبدة في خدمة الأمم المتحدة وذلك بالتشديد ليس فقط على الطابع الرسمي للمسؤول بل أيضا على أنه شخص تعمل المنظمة من خلاله. ولكن أعرب عن الشك فيما إذا كان تعريف "المسؤول" بوصفه شخصا "تعمل المنظمة من خلاله" هو تعريف يمكن العمل به من الوجهة القانونية على اعتبار أن هذه الجملة تحدد الآثار القانونية المترتبة على إسناد التصرف، ولكنها لا تُعرِّف مصطلح "المسؤول". واقترح أيضا ضرورة صوغ الفقرة ٢ استنادا إلى التعريف الكامل الذي أعطته المحكمة في فتواها فضلا عن المادة ٥ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، على النحو التالي: "،"المسؤول" أو "الجهاز" في منظمة دولية هو الشخص أو الكيان الذي أوكلت إليه المنظمة أداء إحدى وظائفها أو ساعد في أدائها، شريطة أن يعمل المسؤول أو الجهاز بصفته تلك في حالة معينة". وكان هناك تأييد لنقل هذا التعريف إلى المادة ٢ ولأن له آثارا تنظيمية بالنسبة لمشاريع المواد ككل.

(ج) الفقرة ٣

١٦ - كان هناك تأييد لهذا النص. ومع ذلك فقد اقترحت إعادة صياغة هذا النص لتوضيح أن قواعد المنظمة ليست الوسيلة الوحيدة التي تحدد وظائف أجهزتها ومسؤوليها.

(د) الفقرة ٤

١٧ - وكان هناك تأييد لتعريف "قواعد المنظمة" المستند إلى المادة ٢ المستكملة من اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ بشأن قانون المعاهدات بين الدول والمنظمات الدولية أو فيما بين المنظمات

الدولية. وقد اعتبر هذا التعريف واسعا ومحددا بما فيه الكفاية في الآن نفسه لمعالجة مختلف الحالات التي يمكن فيها إسناد التصرف إلى المنظمة. ولكن كان هناك أيضا قلق بشأن وضوح التعريف؛ والابتعاد عن التعريف الذي تتضمنه اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٦ وضرورة إجراء تحليل على أساس كل قضية على حدة لطبيعة الصكوك المنشئة والمقررات والقرارات التي تختلف من منظمة إلى أخرى.

١٨ - واعتبرت عبارتا "المقررات" و"القرارات" غير ضروريتين لأن الإشارة الوحيدة إلى "أعمال المنظمة" تكفي.

١٩ - وكان هناك تأكيد لإدراج "وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة" كعنصر مهم للغاية في تحديد وظائف الأجهزة والمسؤولين. لكن السؤال الذي أثير يتعلق بما إذا كان "غير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة"، بمعزل عن أي وصف آخر، يشكل قواعد المنظمة. وينبغي على اللجنة أن تبحث فيما إذا كان من الضروري أن تتوافر بعض الشروط في هذه الإجراءات لكي تشكل قواعد المنظمة. ووجه الانتباه إلى قضيتي الجرف القاري لبحر الشمال^(٢) التي ذكرت فيهما محكمة العدل الدولية أن ممارسة الدولة يجب أن تكون واسعة وموحدة تقريبا في آن معا لكي تشكل ممارسة مستقرة بموجب القانون الدولي العرفي.

٢٠ - وكان هناك تأكيد مشابه لإدراج "الممارسة المتبعة". ولكن كان هناك قلق أيضا بشأن وضوح هذا المفهوم وما إذا كان يماثل "المقررات والقرارات وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة". واقترح تغيير عبارتي "الممارسة المتبعة" لتصبحا "الممارسة المتبعة عموما" وذلك للتخفيف من التشديد على عنصر الوقت. واقترح أيضا أنه ينبغي استبدال الصياغة الحالية بما يلي: "لغرض مشروع هذه المادة، تعني عبارة قواعد المنظمة 'الصكوك المنشئة وغير ذلك من الإجراءات التي تتخذها المنظمة وفقا لهذه الصكوك'".

٢١ - وكان هناك تأكيد لنقل التعريف إلى المادة ٢ المتعلقة بالمصطلحات المستخدمة لأنها ترتب آثارا تنظيمية على مشروع المواد ككل.

٦ - المادة ٥ - تصرف الأجهزة أو المسؤولين ممن تضعهم تحت تصرف المنظمة الدولية دولة أو منظمة دولية أخرى

٢٢ - كان هناك تأكيد لهذا النص بوصفه تعبيرا عن المبادئ ذات الصلة المتعلقة بالموضوع. وقد رُحِبَ باختبار السيطرة الفعلية بوصفه هدفا معقولا وملائما ومعيارا فعالا لمعالجة

(٢) انظر قضيتي الجرف القاري لبحر الشمال (جمهورية ألمانيا الاتحادية ضد الدانرك) وجمهورية ألمانيا الاتحادية ضد هولندا، الحكم المؤرخ ٢٠ شباط/فبراير ١٩٦٩، 3، I.C.J. Reports 1969.

المسألة؛ ولتجذره في ممارسة الأمم المتحدة في إطار عمليات حفظ السلام؛ وكمبدأ موجّه لمفهوم مسؤولية المنظمات الدولية بأكمله. وفي معرض الإشارة إلى أن التعليق يعتبر السيطرة الفعالة على أنها بشكل أساسي السيطرة الفعلية، ذكر أن السيطرة القانونية الفعالة قد تكون أكثر أهمية بالنسبة للجماعة الأوروبية.

٢٣ - وكان هناك بعض القلق بشأن عدم وجود تعريف لمعيار "السيطرة الفعلية" أو فهم مشترك له، ولا للمدى الذي يمكن فيه لهذا الاختبار أن يتناول بشكل ملائم كل الحالات المحتملة غير تلك المتعلقة بعمليات حفظ السلام. واقترح أن تنظر اللجنة في أنواع أخرى من التعاون بين المنظمات الدولية والدول أو المنظمات الدولية الأخرى في تحديد معايير الإسناد. واقترح أيضا أن تنظر اللجنة كذلك: فيما إذا كان عمل الشخص العادي المتصرف في إطار السيطرة الفعلية للمنظمة يستتبع مسؤولية المنظمة؛ وفي قصر النص على مسؤولي المنظمات الدولية في غياب الممارسة المتبعة أو القانون العرفي الداعمين لإمكانية وضع جهاز دولة ما تحت تصرف منظمة دولية أو تحت سيطرتها الفعلية؛ وفي استخدام الاختبار الفعلي لتقرير ما إذا كان الجهاز أو المسؤول قد وضع تحت تصرف المنظمة الدولية؛ وفي إضافة معيار يتصل بممارسة وظائف المنظمة مع أخذ المادة ٦ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول في الاعتبار؛ وفي استبدال مصطلح "تحت تصرف" بـ "تحت السيطرة الفعلية" وذلك لتجنب الخلط بين مسألة إمرة الجهاز أو المسؤول مع السيطرة الفعلية على التصرف؛ وصوغ نصين مستقلين يغطيان أولا، إسناد أعمال جهاز دولة إلى منظمة دولية، وثانيا، إسناد عمل جهاز دولة إلى تلك الدولة؛ والإسناد في حالة عملية مشتركة حيث من الصعب التمييز بين مجال السيطرة الفعالة ومجال اختبار "السيطرة العامة" الأقل منها شدة والذي استخدمته الدائرة الاستثنائية في المحكمة الجنائية الدولية ليوغوسلافيا السابقة في قضية المدعي العام ضد داسكو تاديتش^(٣) خلافا لاختبار "السيطرة الفعالة" الذي عرضته محكمة العدل الدولية في قضية الأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا^(٤).

٧ - المادة ٦: تجاوز حدود السلطة أو مخالفة التعليمات

٢٤ - كان هناك تأييد لاشتراط أن يكون الجهاز أو المسؤول قد تصرف بتلك الصفة، كمعيار أساسي لإسناد التصرف المتجاوز حدود السلطة ولاستبعاد الأفعال التي تمت بالصفة الخاصة. ولكن، اعتُبر أنه من المؤسف أن يتناول التعليق التمييز بين التصرف أثناء العمل

(٣) ICTY, *Prosecutor v. Tadic*, Case No. IT-94-1 (Appeals Chamber), 31 January 2001.

(٤) القضية المتعلقة بالأنشطة العسكرية وشبه العسكرية في نيكاراغوا وضدها (نيكاراغوا ضد الولايات المتحدة) (جواهر القضية) 14 p. 1986 I.C.J. Reports.

والتصرف خارج العمل، مما يخلق التباسا في الاختبار المنصوص عليه في المادة. وكانت هناك اقتراحات بأن يولى الاهتمام لصحة تصرف الأجهزة أو المسؤولين قبل إسناد التصرف إلى المنظمة تجنباً لعدم العدالة في إسناد تصرف يتجاوز بشكل واضح سلطة الأجهزة أو المسؤولين، أو يخالف بشكل جلي، تعليمات المنظمة؛ فالنص ينبغي أن ينص بصراحة على أنه يتناول التصرف الذي يتجاوز حدود صلاحية المنظمة، وليس فقط صلاحية الجهاز الفرعي؛ والمعيار المنصوص عليه في مشروع الفقرة ١ من المادة ٤، ينبغي أن يطبق على جميع التصرفات لتجنب استخدام معيار آخر في المادة ٦.

٨ - المادة ٧: التصرف الذي تعترف به منظمة دولية وتعتبره صادراً عنها

٢٥ - كان هناك تأييد للمادة ٧ باعتبارها تنص بشكل صحيح على أن اختصاص المنظمة الدولية ترعاه قواعدها الخاصة بها، وتركز على إسناد المسؤولية بدلاً من التركيز على التصرف غير المشروع، وتعكس، حسب الأحوال، المادة ١١ من مشاريع المواد بشأن مسؤولية الدول. لكن الاهتمام وجه أيضاً إلى عدم وجود أي اجتهاد أو ممارسة لدعم هذه المادة التي تتناقض والاختبار الفعلي للإسناد. وأشار إلى أن هذه المادة تتطلب مزيداً من الدراسة بالنسبة لكيفية نشوء هذا السيناريو؛ والاعتبارات السياسية المؤيدة والمعارضة لهذا المبدأ؛ والعلاقة بين مشروع المادة ٧ ومشروع المادتين ٤ و ٦. وقد أعرب عن تفضيل حذف المادة ٧ على اعتبار أن العمل الذي لا يمكن نسبته إلى منظمة في إطار القانون الدولي لا يمكن إسناده إليها بسبل أخرى، بما في ذلك إرادة المنظمة نفسها.

٩ - السؤال (أ): إلى أي مدى ينبغي على اللجنة أن تنظر في انتهاكات الالتزامات التي قد تقوم بها منظمة دولية تجاه الدول الأعضاء فيها أو مسؤوليها في ضوء الطبيعة القانونية الخلافية لقواعد المنظمة في علاقتها بالقانون الدولي؟

٢٦ - أيد بعض الوفود أن تنظر اللجنة في هذا الموضوع الذي من شأنه أن يعزز الوثوق القانوني في العلاقات بين الدول والمنظمات الدولية التي هي أعضاء فيها. وأعرب عن رأي مفاده أن قواعد منظمة ما تشكل جزءاً من النظام القانوني الدولي، لأنها تستند إلى الصك المنشئ لها، الذي هو معاهدة دولية؛ وبالتالي، فانتهاك قواعد المنظمة يستتبع مسؤولية دولية على الفاعل كأى انتهاك آخر لقاعدة دولية؛ وأي نهج مختلف بالنسبة للمنظمات الدولية يربك النظام الموحد المتعلق بأصل الالتزامات الدولية. واقترح أن تعالج الدراسة الطبيعة القانونية للقواعد التي ترعى العلاقات بين المنظمات الدولية وأعضائها أو مسؤوليها للتوصل إلى تحديد القواعد التي يمكن أن تعتبر بمثابة قانون دولي. ووجه الانتباه إلى أولوية القانون الخاص في هذا المجال. ولكن رئي أن قانون المنظمات الدولية لا يمكن، في العديد من

الحالات، اعتباره نظاما قائما بذاته، وبالتالي، فإن قانون المسؤولية قد يقوم في الغالب بدور احتياطي على الأقل في العلاقات بين المنظمة ودولها الأعضاء. ووجه الانتباه أيضا إلى ضرورة النظر في النتائج القانونية لفعل منظمة دولية تتجاوز فيه حد اختصاصها تجاه دولها الأعضاء، فضلا عن النتائج القانونية لتصرف الدول الأعضاء داخل أجهزة المنظمة المسؤولة.

٢٧ - وترى وفود أخرى بأن المسألة تتطلب مزيدا من الدراسة، فحدود الموضوع يجب تحديده بوضوح، وليس ثمة ضرورة قائمة لوضع مشروع أحكام خاصة بشأنه.

٢٨ - وأشار إلى أن انتهاك قواعد المنظمة فيما يتعلق بمسؤوليها، تستحق معالجة أكثر دقة. فالأفراد الخاصون ليسوا من أشخاص القانون الدولي، ولا يمكنهم الاستظهار بالوفاء بأية التزامات دولية أخرى، باستثناء التزامات غيرهم من أشخاص القانون الدولي الناشئة عن القواعد المتعلقة بحماية حقوق الإنسان. ولذا، ينبغي التمييز بين انتهاك قواعد منظمة تضم هذه القواعد المتعلقة بحقوق الإنسان وانتهاك قواعد أخرى تحكم مسؤولي المنظمة. فانتهاك هذه القواعد الأخيرة، لا ينبغي أن يشكل موضوع شكوى إلا في مدى وإطار الآليات التي تنص عليها المنظمة نفسها، أما انتهاك القواعد الأولى فينبغي أن تشكل موضوع شكوى خارج إطار المنظمة، وفقا لإجراءات القانون الدولي العمومي. وبالتالي، لا ينبغي على اللجنة أن تنظر إلا في انتهاكات الفئة الأولى. واقتُرح أيضا ألا تنظر اللجنة إلا في انتهاكات الالتزامات الدولية لمنظمة دولية تجاه دولها الأعضاء، وليس تجاه مسؤوليها، لأن الأخيرة تشكل مادة من مواد القانون الإداري الداخلي.

٢٩ - وترى وفود أخرى أيضا أن اللجنة ينبغي ألا تدرس هذه المسألة في سياق هذا الموضوع، لأنه يصعب تحديد القواعد الداخلية للمنظمة الدولية؛ ولا يوجد توافق على الطبيعة القانونية لقواعد المنظمة بالنسبة للقانون الدولي؛ فالاختلافات في طبيعة ووظائف المنظمات المختلفة يصعب إخضاعها لدراسة كهذه؛ والمسألة فيما يتعلق بالمسؤولين تقع في إطار قانون الخدمة المدنية الدولية، وتتطلب القيام بعمل تقني أكثر تعقيدا بكثير؛ ويصعب التمييز بين مسؤولية منظمة دولية تجاه أعضائها فقط، سواء أكانوا دولا أو منظمات دولية، ودولة من غير الأعضاء، أو منظمة دولية أخرى. ومع ذلك، فقد اقترح أن القواعد العامة التي حددها اللجنة بشأن مسؤولية المنظمات الدولية، لا سيما ما تعلق منها بالأفراد، يمكن تطبيقها، حسب الأحوال، على العلاقة بين المنظمة الدولية ومسؤوليها؛ ففعل المنظمة الدولية الذي ينتهك قاعدة من قواعد القانون الدولي. معزل عن القواعد الداخلية للمنظمة الدولية، يدخل في نطاق دراسة اللجنة؛ ويمكن أن يكون وتنفيذ مقررات منظمة دولية تكون موضوعا لقواعدها الداخلية وللقانون الدولي العام في آن معا.

١٠ - السؤال (ب): هل يمكن لمنظمة دولية أن تستظهر بحالة الضرورة كظرف ناف لعدم المشروعية في إطار ظروف شبيهة بتلك الخاصة بالدول؟

٣٠ - كان هناك تأكيد لإدراج هذا النص استناداً إلى المادة ٢٥ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، على الرغم من أن قضايا كهذه نادرة ما تقع في الممارسة العملية مثلما هي الحال بالنسبة للدول. وأعرب عن رأي مفاده أنه لا يوجد أي سبب لمنع منظمة دولية من الاستظهار بحماية مصلحة أساسية تبرير لعدم الامتثال للالتزام دولي استناداً إلى أوجه التفاهم التالية: (أ) ينبغي أن تخضع لنفس الشروط الموضوعية بالنسبة للدول تجنباً للاستخدام العشوائي لهذا المفهوم كوسيلة مبررة لأفعال غير مشروعة أخرى تقوم بها المنظمات الدولية؛ و (ب) وهذه المصلحة لا يمكن تحديدها بصورة مجردة ومبسطة، لأن جميع ظروف القضية يجب أن تؤخذ في الاعتبار، لتقييم الطابع "الأساسي" للمصلحة المستهدف حمايتها عن طريق عدم الامتثال للالتزام دولي معين. واعتُبر أنه يستحيل استبعاد احتمال أن تلجأ منظمة دولية، في وقت ما، للاعتماد على حالة الضرورة كظرف ناف لعدم المشروعية، لمنع إلحاق ضرر، مثلاً، بإقليم دول تقوم عليه منشآت للبحوث النووية حيث تضطلع المنظمة ببحوث خطيرة للغاية.

٣١ - واعتُبرت هذه المسألة أيضاً مسألة وجيهة جدية. بمزيد من الدراسة لأحوال وممارسات المنظمات، بهدف تقرير ما يلي: "المصالح الأساسية" لمنظمة ما، التي يقضي حفظها بنفي عدم المشروعية؛ وكيف أن الإشارة إلى "حالة كون هذا الفعل هو السبيل الوحيد أمام هذه الدولة لصون مصلحة جوهرية من خطر جسيم ووشيك يتهدها" يمكن أن تنقل بشكل ملائم إلى المنظمات الدولية؛ وهل يوجد تفاهم مشترك على ما يشكل هذا الخطر على المنظمة الدولية، أو ما إذا كان هذا المفهوم ذا صلة حتى بهذه الكيانات؛ ومتى يمكن للمنظمات الدولية أن تستظهر بهذه الأسباب وما إذا كان الاستظهار يبرره؛ وما هو السياق الذي يمكن فيه تطبيق هذه القاعدة، وما هي المبادئ الخاصة التي يمكن الاحتجاج بها.

٣٢ - كانت هناك بعض الشكوك والشواغل بشأن استصواب توسيع مفهوم الضرورة ليشمل مسؤولية المنظمات الدولية نظراً لعدم وجود ممارسة ذات الصلة بهذا الشأن؛ كما أثّرت بعض الشواغل إزاء صعوبة توخي "المصلحة الأساسية" للمنظمة دولية التي يمكن حمايتها من "خطر جسيم ووشيك" يتهدها؛ وضرورة توفر ظروف أكثر اتساعاً بالطابع الاستثنائي من تلك التي تسري على دولة، إذ لا يمكن أن يُعادل بين المصالح الأساسية للمنظمة والمصالح الأساسية لدولة. وكان هناك شعور بأن أي مشروع مادة مستقبلية سيكون قائماً على أسس نظرية محضة نظراً لانعدام ممارسة في هذا الصدد. غير أنه استُعي بالانتباه إلى

الظروف النافية لعدم المشروعية والواردة في عدة اتفاقات تعاون ثنائية للجماعة الأوروبية. فهذه الاتفاقات تنص على إمكانية اعتماد تدابير وقائية تتعلق بعدم احترام شروط الاتفاقات، إذا ما حدثت اضطرابات خطيرة في قطاع من قطاعات النشاط الاقتصادي أو إذا نشأت صعوبات من شأنها أن تفضي إلى تدهور الحالة الاقتصادية الإقليمية.

٣٣ - وأعرب عن رأي مفاده أن هذا الحكم غير ملائم فيما يتعلق بالمنظمات الدولية وينبغي ألا يدرج للأسباب التالية. إن المفهوم القانوني الدولي لحالة الضرورة يرتبط حصراً بالوضع الدولي للدول، وليس بوضع المنظمات الدولية. ورغم أن أنشطة منظمة ومصالحها الأساسية يمكن أن يتهدهدها في بعض الحالات خطر جسيم ووشيك، فإن وضع المنظمة لا يمكن أن يقارن بوضع الدول فيما يتعلق على سبيل المثال بما قد ينتج عن زوال المنظمة من نتائج. فضلاً عن ذلك، لا حاجة إلى تأكيد مفهوم "الضرورة المطلقة" باعتبارها ظرفاً نافياً لعدم المشروعية. واستظهار منظمة دولية بالضرورة لارتكاب أعمال غير مشروعة دولياً بغرض صون مصلحة أساسية من خطر جسيم ووشيك يهددها قد يؤدي إلى اللبس وإلى تفسيرات لا سند لها لطبيعة هذه الأعمال ودوافعها.

١١ - السؤال (ج): هل ستعتبر منظمة دولية مسؤولة بموجب القانون الدولي في حال قيام دولة ما من الدول الأعضاء بتصرف يخل بالتزام دولي يقع على عاتق تلك الدولة وتلك المنظمة معاً، إذا كانت المنظمة قد طلبت إلى تلك الدولة أن تتصرف ذلك التصرف أو أذنت لها بذلك ؟

٣٤ - أسترعي الانتباه إلى أهمية النظر فيما إذا كانت الدولة والمنظمة الدولية كلتاهما ملزمتين بالالتزام الدولي المعني. واعتبر الارتباط بالتزام واضح قد يقع الإخلال به في حال حدوث التصرف من جانب المنظمة ذاتها أمراً حاسماً. فلا بد أن تكون المنظمة ذاتها، وليس دولها الأعضاء فقط، ملزمة بصورة مستقلة بالالتزام الذي يقع خرقه لكي تعتبر مسؤولة بموجب القانون الدولي. فإذا كانت الدولة العضو هي وحدها التي تتحمل الالتزام الذي وقع خرقه بإجراء اتخذته المنظمة، فإن المنظمة لا يمكن اعتبارها مسؤولة. وبالمثل، إذا كانت الدولة غير ملزمة بالالتزام الدولي المعني، فإن المنظمة الدولية ستكون هي الطرف الوحيد الذي يعتبر مسؤولاً.

٣٥ - واسترعي الانتباه أيضاً إلى مسألة ما إذا كان إذن المنظمة بالتصرف يمكن أن يعتبر في حد ذاته خرقاً للالتزامات هذه المنظمة. وأعرب عن رأي مؤداه أنه ينبغي التمييز بين التزام المنظمة الدولية والتزام الدولة. فإذا كانت مسؤولية الدولة العضو ترتبط بإسناد الفعل المخل بالالتزام، فإن مسؤولية المنظمة ترتبط بإسناد طلب القيام بالعمل المذكور. وفي هذا السياق،

كان السؤال الصعب هو ما إذا كان يمكن اعتبار منظمة دولية مسؤولة عن إصدار طلب أو إذن في الحالات التي لا يكون فيها الطلب أو الإذن محظورين بموجب الالتزام الدولي الذي يقع حرقه.

٣٦ - واختلفت الآراء بشأن ما إذا كان ينبغي التمييز بين كون التصرف غير المشروع من جانب دولة عضو قد طلبته المنظمة الدولية أو أذنت به لا غير. وارتئي أن المنظمة ينبغي أن تعتبر مسؤولة حتى ولو لم يكن تصرف الدولة غير المشروع قد طلبته المنظمة بصفة محددة بل أذنت به فقط. وفي هذا الصدد، حددت معايير عامة لتحديد مسؤولية المنظمة الدولية في مثل هذه الحالات، بما في ذلك مدى مساهمتها في تصرف الدولة، أو مدى مشاركتها في سلسلة الظروف التي أدت إلى هذا التصرف، أو مدى ممارستها للتوجيه أو السيطرة الفعلية فيما يتعلق بالتصرف. واقترح أيضا أن تعالج المسألة باعتماد معيار السيطرة الفعلية بمعنى السيطرة "القانونية". فإذا كانت دولة عضو ملزمة عملا بقرار منظمة دولية بأن تسلك مسار عمل ينتهك القانون الدولي، فإن المنظمة والدولة كليهما تتحملان من حيث المبدأ مسؤولية دولية. وستتوقف درجة مسؤولية كل منهما على درجة السيطرة القانونية التي مارستها. وفي حال اتخاذ دولة عضو لإجراء ما ينتهك القانون الدولي بطلب من منظمة، فإن المنظمة المصدرة للطلب تتحمل قدرا أكبر نسبيا من المسؤولية لكونها تمارس عامة درجة أكبر من السيطرة القانونية. أما إذا كان تصرف الدولة المنتهك للقانون الدولي قد تم بإذن منظمة فقط، فإن مسؤولية المنظمة الآذنة بالتصرف ستكون أخف، نظرا إلى أن الدولة المأذون لها لديها فسحة من الحرية واسعة نسبياً لتقرير أي إجراء تتخذه إن كان لا بد من إجراء. واسترعى الانتباه إلى أهمية التركيز على الحالة الفعلية المؤدية إلى عمل أو امتناع عن عمل ينطويان على مسؤولية، وكذلك إلى السؤال الأكثر شكلية، وهو السؤال عما إذا كانت قد استعملت في قرار ما عبارة "يؤذن" أو "يطلب" أو أي تعبير آخر بما في ذلك عندما تلزم منظمة دولة عضوا بالقيام بعمل ما من خلال قرار ملزم.

٣٧ - وأعرب أيضا عن رأي مؤداه أنه ينبغي التمييز بين الحالات التي تكون فيها المنظمة الدولية قد طلبت إلى دولة عضو أن تتصرف تصرفا غير مشروع، والحالات التي تكون فيها هذه المنظمة إنما أذنت بمثل هذا التصرف. ففيما يتعلق بالحالة الأولى، اقترح أن تعتبر المنظمة الدولية بوجه عام مسؤولة عن الأفعال غير المشروعة التي ترتكبها دولة أو أكثر من الدول الأعضاء امتثالا لطلب من المنظمة. وارتئي أيضا أن تكون مسؤولية المنظمة متوقفة على ما إذا كانت هذه المنظمة قد طلبت القيام بالتصرف غير المشروع عن قصد وبصفة محددة، ومتوقفة كذلك على مدى ما يتيح طلب المنظمة للدولة من حرية تصرف. وأعرب عن رأي مفاده أن المنظمة ينبغي أن تعتبر مسؤولة إذا كان الامتثال لمثل هذا الطلب إلزاميا بالنسبة

للدول الأعضاء بموجب قواعد المنظمة. فمثلا عندما تتصرف دولة ما تنفيذا لتدبير وجب عليها تنفيذه بمقتضى قواعد المنظمة، فإن المنظمة يمكن أن تعتبر مسؤولة إذا كان هذا التدبير ينتهك قاعدة من قواعد القانون الدولي.

٣٨ - وأعرب أيضا عن رأي مؤداه أنه إذا كانت المنظمة الدولية إنما أذنت بتصرف الدولة الذي يشكل خرقا للالتزامات الدولية، فينبغي أن تقدر مسؤولية كل منهما على حدة. ولوحظ أنه إذا كان العمل غير المشروع من جانب دولة لم يتم بطلب من منظمة بل فقط بإذن منها، فسيكون من الضروري تحليل مدى مشاركة المنظمة في العمل غير المشروع قبل تقرير ما إذا كانت مسؤولة عن تصرف الدولة. وإذا كانت الدولة قد قامت بالعمل غير المشروع باسمها الخاص وباسم المنظمة وإذنها المسبق، فإن المنظمة ينبغي أن تعتبر مشتركة في المسؤولية، لكن إذا منح الإذن بصورة بعدية فسيكون من الجوهرى النظر في قواعد المنظمة للتثبت من علاقتها بدولها الأعضاء. غير أنه ارتئ أيضا أنه إذا كان تصرف غير مشروع من جانب دولة عضو قد أذنت به منظمة دولية، ولو بصورة بعدية، فإن ذلك ينشئ أيضا مسؤولية مشتركة بين المنظمة والدولة. كما أبدت ملاحظة مؤداه أن كون منظمات دولية قد أذنت بتصرف لا يخضع لتوجيهها أو سيطرتها الفعلية لا يعفيها من المسؤولية المترتبة على ارتكاب أعمال غير مشروعة. غير أن المسؤولية الرئيسية في مثل هذه الحالات تقع على عاتق الدول المشاركة بصورة مباشرة في ارتكاب أعمال غير مشروعة دوليا. ومن شأن تعزيز هذه القواعد في مشاريع المواد أن يشجع على القيام بتقييم دولي أكثر عمقا واتزانًا للقرارات التي تتخذ بشأن مسائل دولية عاجلة في إطار المنظمات الدولية، وبخاصة قرارات مجلس الأمن. ولوحظ فضلا عن ذلك أن منظمة دولية إذ تأذن لدولة عضو بالقيام بعمل ما فهي تخول لها الحق في أن تصبح مشاركة في أمر من الأمور. وفي هذه الحالات، تكون الدولة المأذون لها قد مارست حق اتخاذ إجراء وليس التزاما أو واجبا. وتبعاً لذلك، ينبغي اعتبار التصرف الذي تقوم به تصرفا خاصا بها أكثر منه تصرفا للمنظمة. وخلال العقد الماضى كان هناك عدد من الحالات التي أذن فيها مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة لدول أعضاء أن تتخذ تدابير بشأن أوضاع معينة. ولم تعتبر الأمم المتحدة في أي حال من الأحوال مسؤولة عما قامت به دولة عضو من أعمال بمقتضى هذا الإذن. ووجه الانتباه أيضا إلى ممارسة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان المتعلقة بمراقبة الأعمال التي تقوم بها الدول تنفيذا لقوانين الجماعة الأوروبية.

٣٩ - واسترعى الانتباه إلى مسألة مسؤولية الدولة في هذه الحالات. وأعرب عن رأي مؤداه أن الدولة العضو والمنظمة الدولية كليهما ينبغي أن تعتبرتا مسؤوليتين بمقتضى القانون الدولي. وارتئي أن تصرف جهاز من أجهزة دولة ما ينبغي أن يظل منسوبا إلى تلك الدولة حتى ولو كان هذا التصرف قد تم بناء على قرار من منظمة دولية تعد الدولة عضوا فيها.

وأشيرَ إلى أن المسألة المتعلقة بالمسؤولية الفرعية للدول الأعضاء في حال مسؤولية منظمة دولية، التي أثارها اللجنة في معرض التعليق على مشروع المادة ١، ينبغي أن تُبحث في إطار الاستثناءات للقاعدة المبينة في مشروع المادة ٣، حيث لا تفترض المسؤولية الإسنادَ مسبقاً. وارتئي أيضاً أن مسألة الاستبعاد المحتمل لمسؤولية دولة ما ينبغي أن تعالج في إطار قانون المسؤولية الدولية للدول و ألا تدرج في المشروع الحالي.

باء - الموارد الطبيعية المشتركة

١ - التعليقات العامة

٤٠ - أبدت الوفود دعمها لعمل اللجنة بشأن الموضوع مؤكدة أهميته ومشيرة إلى أن عمل اللجنة من شأنه أن يساعد على سد الثغرة الكبيرة التي يتسم بها القانون الدولي فيما يتعلق بهذا الموضوع، ومن شأنه أن يعالج الاختلاف الواسع في ممارسات الدول. وجرى التأكيد على هدف توفير حماية أفضل للمياه الجوفية العابرة للحدود بصورة فعالة ومرنة من خلال التعاون الدولي واستناداً إلى القواعد المرعية بمقتضى القانون الدولي. ورغم ندرة الممارسات المتاحة، اعتُبر العمل الأولي للمقرر الخاص قاعدة متينة لمواصلة النظر في الموضوع الذي ينطوي على مستوى عالٍ من التعقيد من الناحية العلمية والتقنية. وقد أحيط علماً مع الموافقة باعتزام المقرر الخاص تقديم مجموعة كاملة من مشاريع المواد في عام ٢٠٠٥.

٤١ - ورحبت الوفود كذلك بالجهود التي تبذلها اللجنة والمقرر الخاص لجمع البيانات العلمية والتقنية ذات الصلة بهذا الشأن. ولوحظ أن تزايد مشاركة الدول في المناقشات الدائرة حول الموضوع يدل على تنامي الاهتمام وعن الاستعداد لمساعدة اللجنة في عملها. ورحبت وفود أخرى بما يبذله المقرر الخاص من جهود للحصول على المساعدة من خبراء المياه الجوفية من منظمات دولية، ولا سيما بالنظر إلى ندرة ممارسات الدول في هذا الصدد. واعتُبر مع ذلك أن من المهم أن يركز العمل التي ستعده اللجنة على ممارسات الدول. وفي هذا السياق، لوحظت ضرورة أن يراعي عمل اللجنة أيضاً مصلحة البلدان النامية، ولا سيما من أجل تخفيف المعاناة الناجمة عن الأمراض التي تنقلها المياه.

٤٢ - ورحبت بعض الوفود بتركيز المقرر الخاص على الموضوع الفرعي "المياه الجوفية العابرة للحدود". ولوحظ أن تفادي استعمال مصطلح "المشتركة" الذي يتسم بالحساسية من شأنه أن يجنب إثارة الجدل بشأن المدلولات الإيجابية للتراث المشترك للإنسانية أو الملكية المشتركة. ومن جانب آخر، أعرب عن رأي مؤداه أن ليس هناك حاجة إلى تغيير العنوان الحالي للموضوع، إذ لوحظ أن مفهوم الموارد الطبيعية "المشتركة" لا يفيد ضمناً بحال من الأحوال أن الموارد المعنية تشكل تراثاً مشتركاً للإنسانية أو أنها خاضعة للملكية المشتركة؛

وإنما يعني أن المورد خاضع لإدارة مشتركة من جانب الدول التي يعود إليها حصرا، أي الدول التي يوجد فيها هذا المورد، وتحديدًا، عندما يتعلق الأمر بالمياه الجوفية، الدول التي توجد فيها طبقات المياه الجوفية.

٤٣ - وشددت بعض الوفود على أن اللجنة ينبغي أن تأخذ في الاعتبار سيادة الدول على مواردها الطبيعية وتدرجها في حكم من الأحكام. وأشارت كذلك إلى أن المياه الجوفية يجب أن ينظر إليها على أنها تعود للدولة التي توجد فيها، شأنها في ذلك شأن النفط والغاز. واقتُرح أيضا أن يُشار إشارة صريحة في ديباجة مشاريع المواد أو في التعليق إلى ملكية الدول التي يوجد فيها المورد. وفي هذا الصدد، وردت الإشارة إلى قرار الجمعية العامة ١٨٠٣ (د-١٧) المؤرخ ١٤ كانون الأول/ديسمبر ١٩٦٢ المعنون "السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية". واعتبرت بعض الوفود الأخرى أن من الممكن تناول موضوع المياه الجوفية على غرار النفط والغاز فيما يتعلق بملكيتها، وليس من حيث استعمالها وإدارتها وحمايتها وصونها.

٤٤ - وفيما يتعلق بدور الترتيبات الإقليمية، لوحظ أن إدارة الموارد عبر الحدود وطرق المعالجة الإقليمية، لعبت دورا مهما في التوفيق بين المصالح الوطنية والاهتمامات الدولية. وبالإضافة إلى تنظيم سبل الاستفادة من هذه الموارد، أكدت الالتزامات الإقليمية من جديد مبادئ أساسية مثل الالتزام بعدم التسبب في ضرر وتنشيط ممارسات التعاون.

٢ - معلومات عن الممارسات

٤٥ - شددت الوفود على أهمية إجراء تقييم كامل لممارسات الدول فيما يتعلق باستخدام وإدارة موارد المياه الجوفية العابرة للحدود. وأشار في هذا الصدد إلى أن إجراء دراسة شاملة لممارسات الدول قد تشكل مرجعا مفيدا للعمل في المستقبل. ورُحِّبَت بعض الوفود بالاستبيان الذي عممه المقرر الخاص، وأعربت عن أملها في أن توفر الردود على الاستبيان آراء معمقة مفيدة. وذكرت عدة وفود اعتزام حكوماتها تقديم معلومات ذات صلة عن ممارساتها ردا على الاستبيان.

٤٦ - وقدّم بعض الوفود معلومات عن ممارساتهم فيما يتعلق بموارد المياه الجوفية العابرة للحدود. وبصورة خاصة، عرضت عدة وفود تجربة بلدان السوق المشتركة للمخروط الجنوبي فيما يتعلق بطبقة غاراني المائية الجوفية. ولوحظ أن بلدان السوق المشتركة للمخروط الجنوبي تعمل، على المستوى القضائي، لوضع مبادئ أساسية تبني على أساسها في المستقبل الأنظمة والتدابير المتصلة بحفظ واستخدام الطبقة المائية الجوفية. وتم إنشاء فريق عامل رفيع المستوى مخصص لطبقة غاراني المائية الجوفية لوضع مشروع اتفاق بين الدول الأعضاء في السوق المشتركة للمخروط الجنوبي، يرسى المبادئ والمعايير لكفالة حقوق هذه الدول على

مواردها المائية الجوفية. وقد يتضمن مشروع الاتفاق أيضا الشروط والمبادئ التوجيهية لإدارة ورصد طبقة غاراني المائية الجوفية. واستندت المفاوضات إلى مبادئ ثلاثة: (أ) القسم من طبقة غاراني المائية الجوفية القائم في إقليم كل دولة يخضع لسيادتها، ودون المساس بأيّة جهود تعاونية، فإن كل دولة عضو في السوق المشتركة للمخروط الجنوبي، هي المسؤولة الوحيدة عن إدارة ذلك القسم من الطبقة المائية الجوفية القائمة في إقليمها؛ (ب) حفظ الطبقة المائية الجوفية بهدف استخدامها رشيدا ومستداما؛ (ج) احترام كل دولة للالتزام بعدم التسبب بأي ضرر ذي شأن للدول الأخرى. وهكذا، فإن الدول الأعضاء في السوق المشتركة للمخروط الجنوبي اتخذت موقفا يتمثل في أن المياه الجوفية تتبع المجال الإقليمي للدول التي تقع تحت تربتها؛ وأن نظام طبقة غاراني المائية الجوفية يسري على المنطقة التي تضم بلدان السوق المشتركة للمخروط الجنوبي. فالموارد المائية تمتلكها الدول التي تقوم هذه الموارد فيها، وتخضع بشكل حصري لسيادة هذه الدول. وفي هذا الصدد، من المهم إعادة تكرار مبدأ السيادة بشأن استخدام الموارد عبر الحدود الذي يتضمنه قرار الجمعية العامة ١٨٠٣ (د-١٧) بشأن السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية.

٤٧ - وذكر أيضا أنه على الرغم من أن طبقة غاراني المائية الجوفية، هي واحدة من أكبر المخزونات المائية الجوفية في العالم، إلا أن قدرتها على التجدد ضئيلة مقارنة بمجموع حجمها وإمكانية استخدامها. وهذا الأمر يتطلب تحوطا كبيرا لدى وضع المبادئ المتعلقة بإدارتها. وتجري الدراسات الشاملة لطبقة غاراني بهدف ضمان اعتماد أعضاء السوق المشتركة للمخروط الجنوبي للأنظمة الملائمة لذلك الغرض. فضلا عن ذلك، فإن مشروعا تقنيا لفترة ٤ سنوات يرعاه البنك الدولي بشأن الحماية البيئية والتنمية المستدامة لطبقة غاراني المائية الجوفية يتوقع منه أن يحسن فهم ذاك المورد الطبيعي.

٤٨ - وفي ضوء الممارسات الناشئة والبحوث الجارية المتعلقة بطبقة غاراني المائية الجوفية، يحث المقرر الخاص على التحوط في وصف هذا المورد. وعلى سبيل المثال، فإن بيان المقرر الخاص الذي مفاده أن طبقة غاراني المائية الجوفية لا تتلقى "عملية" أية تغذية أو أنها غير متصلة بالمياه السطحية، اعتُبر أنه سابق لأوانه، خاصة وأن الدراسات جارية لتوفير مزيد من المعلومات وفهم أفضل لمزايا الطبقة المائية الجوفية، بما في ذلك مناطق تغذيتها. واقترح أيضا أنه ينبغي حصر تحليل المقرر الخاص بالبيانات التقنية التي تُقدّمها الدول التي تقع فيها الموارد العابرة للحدود، خاصة في ضوء مشروع الأربع سنوات الحالي للحماية البيئية والإدارة المستدامة المتكاملة لطبقة غاراني المائية الجوفية. وبالإضافة إلى ذلك، فقد اعتُبر من المفيد قيام دول طبقة غاراني المائية بتقديم معلومات إلى اللجنة عن الطبقة المائية الجوفية.

٤٩ - وأشار أيضا إلى قانون المياه الوطنية للمكسيك، الذي أنشأ آليات لضمان استخدام المياه استخداما أفضل. وأشار كذلك إلى أن الحلول المتعلقة بالموارد عبر الحدود من غير المياه الجوفية، تقوم في الغالب على أساس كل حالة على حدة.

٥٠ - وأشار بعض الوفود إلى عدم وجود ممارسات ذات صلة للدول، وذكر على سبيل المثال، أن الصكوك الثنائية القائمة بين كندا والولايات المتحدة، كمعاهدة المياه الحدودية، لا تطبق على المياه الجوفية، على الرغم من أن اللجنة المشتركة الدولية كانت قد أجرت دراسات على المسائل المتعلقة بالمياه الجوفية. وأشار أيضا إلى أن مسألة هذه المياه الجوفية لم تعالج بصورة محددة في الاتفاقات المتعلقة بحماية واستخدام مجاري المياه العابرة للحدود بين الاتحاد الروسي والدول المجاورة.

٣ - الإطار العام لصياغة مشاريع المواد

٥١ - ورحب بعض الوفود بالإطار العام لصياغة مشاريع المواد الذي اقترحه المقرر الخاص. وعلى الرغم من أن الإطار المقترح اعتُبر نقطة انطلاق جيدة، فإنه تم التشديد على أن الإطار سيتطور مع تقدم العمل. ومع أن اتفاقية عام ١٩٩٧ بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية توفر أساسا يُبنى عليه نظام المياه الجوفية، فقد أكد على أن أي إطار قانوني ينبغي أن يأخذ في الاعتبار بشكل كامل الخصائص الفريدة للمياه الجوفية. وفضلا عن ذلك، فقد جرى التحذير من أن أحكام الإطار الحالي لتوزيع الموارد المائية للتطبيقات المائية الجوفية بين الدول على أساس أحكام مشابهة لأحكام واردة في اتفاقية عام ١٩٩٧، قد يتبين أنها أحكام خلافية.

٤ - نطاق الموضوع الفرعي الحالي

٥٢ - لقد لقي تأييدا قرار اعتماد نهج تدريجي في دراسة الموضوع، مع تناول مسألتَي النفط والغاز لاحقا، نظرا لأهمية المياه الجوفية بالنسبة لحياة الإنسان اليومية. ولكن أعرب أيضا عن القلق بشأن المعالجة المحدودة التي تقوم بها اللجنة للموضوع ككل، والتي أُريد بها إدراج الأنواع المهاجرة وجميع الرواسب المعدنية لا في إطار ولاية دولة وحيدة.

٥٣ - وأعرب أيضا عن تأييد عدم قصر نطاق مشاريع المواد على المياه الجوفية عبر الحدود التي لا تغطيها اتفاقية عام ١٩٩٧ بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية^(٥). وأشار إلى أن بعض شبكات طبقة المياه الجوفية التي تغطيها اتفاقية عام ١٩٩٧ لها خصائص المياه الجوفية وينبغي أن يحكمها صك جديد يتعلق بهذه المسألة. ولكن

(٥) انظر قرار الجمعية العامة ٢٢٩/٥١، المرفق.

شُدّد أيضا على أنه ينبغي الاهتمام بقدر أكبر بإدارة وتقاسم طبقات المياه الجوفية المحصورة التي لا تغطيها اتفاقية عام ١٩٩٧، مع مراعاة طبيعتها غير المتجددة.

٥٤ - وفيما يتعلق بالعلاقة بين مشاريع المواد المقترحة واتفاقية عام ١٩٩٧ بشأن قانون استخدام المجاري المائية الدولية في الأغراض غير الملاحية، ذُكر أنه نظرا لأن شبكات طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود قد تكون مرتبطة بالمياه السطحية، فإنه تطرح مسألة العلاقة بين الصكين. وأشار إلى أن المسألة يمكن حلها بإدراج أحكام خاصة في مشاريع المواد، أو بقصر نطاق الدراسة بشكل أساسي على "شبكات طبقة المياه الجوفية المحصورة"، على أن يكون مفهوما بأن "شبكات طبقة المياه الجوفية" يمكن ربطها بالمياه السطحية، إلا أن هذا الربط قد يكون ضعيفا وغير ذي أهمية.

٥٥ - وأعرب عن تأييد إدراج نص بشأن العلاقة بين نظام طبقة المياه الجوفية الجديد والنظام القائم في إطار اتفاقية عام ١٩٩٧، بحيث يُزال أي شك بالنسبة لسريان اتفاقية عام ١٩٩٧ على طبقة المياه الجوفية. وأشار أيضا إلى أن عنصر المواءمة يمكن ضمانه بوضع مشروع بروتوكول إضافي ملحق باتفاقية عام ١٩٩٧.

٥٦ - وذكّر أن الاعتماد على اتفاقية عام ١٩٩٧ بوصفها إطارا لنظام جديد يتناول المياه الجوفية ينبغي موازنته مع غيره من النهج، سيما وأن اتفاقية عام ١٩٩٧ لم تدخل بعد حيز النفاذ وما زالت تفتقر إلى دعم دولي كبير. فدراسة نهج أخرى يمكن أن تسهم في التوصل إلى توافق بشأن مشاريع المواد. وأعرب أيضا عن رأي مفاده أنه من السابق لأوانه مناقشة مسألة العلاقة بين اتفاقية عام ١٩٩٧ ومشاريع المواد، لأن هذه المسألة ستتوقف كثيرا على مضمون الصك والشكل النهائي الذي سيتخذه.

٥ - مشروع المادة ١ - نطاق هذه الاتفاقية

٥٧ - رحب بعض الوفود بمشروع المادة ١، الذي يحدد نطاق مشاريع المواد. إلا أن بعض الوفود الأخرى طلب مزيدا من الإيضاح. وأشار بضرورة طلب معلومات إضافية من الخبراء الفنيين التقنيين عن صحة قصر الدراسة على "طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود".

٥٨ - وأعرب عن تأييد اقتراح المقرر الخاص بوجوب تنظيم مناطق التغذية والتفريغ بهدف ضمان إدارة ملائمة لطبقات المياه الجوفية. وأشار أيضا إلى أن مسألة الاتصال بين شبكة طبقات المياه الجوفية ومجاري المياه المحلية ومناطق التغذية والتفريغ ينبغي دراستها.

٥٩ - وفيما يتعلق بالصياغة، فقد اقترح الإبقاء على تعبير "استخدامات" بدلا من تغييرها إلى "استغلال"، مثلما سبق أن اقترح خلال مناقشات اللجنة.

٦ - مشروع المادة ٢ - استخدام المصطلحات

٦٠ - كان هناك تأييد عام لاقتراح المقرر الخاص باستخدام مصطلح "طبقة المياه الجوفية" و "شبكة طبقة المياه الجوفية"، بدلا من مصطلح "المياه الجوفية المحصورة العابرة للحدود".

٦١ - ولإعطاء تعاريف شاملة لـ "طبقة المياه الجوفية" و "شبكة طبقة المياه الجوفية"، فقد اقترح تعديل مشروع المادة ٢، بإدخال عبارة "الرمل، أو الحصى، أو التربة" بعد "تشكيلات" في الفقرة (أ)، وبعد "تشكيلات"، في الفقرة (ب). وإذا كان هذا المفهوم لا يشمل الرمل والحصى، فسيكون من الضروري النظر في قواعد أو مبادئ القانون الدولي التي تحكم شبكات المياه الجوفية العابرة للحدود والتي ليست طبقات مياه جوفية. واقترح أيضا أنه ينبغي إدراج إشارة في مشروع المادة ٢ (أ) إلى المياه التي تحتويها طبقة المياه الجوفية، بدلا من قصرها على تعريف "تشكيلات صخرية حاوية للمياه". فضلا عن ذلك، طرح بعض الوفود تساؤلات بشأن استخدام مصطلح "قابلة للاستغلال" الواردة في مشروع المادة ٢ (أ). وبشكل خاص، أثير سؤال بشأن وجود القدرات التقنية لـ "استغلال" طبقات المياه الجوفية. ولذا، فقد اقترح حذف عبارة "قابلة للاستغلال" أو تحديدها بدقة أكبر. واقترح أيضا وجوب استبدال "قابلة للاستغلال" بمصطلح "قابلة للاستخدام"، وهو معيار أكثر موضوعية.

٧ - مشروع المادة ٣ المقبل - المبادئ

٦٢ - فيما يتعلق بمشروع المادة ٣ المقبل، بشأن المبادئ المطبقة على طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، ذكر أن المبادئ التي تحكم استخدامات شبكات المياه الجوفية، ينبغي تحليلها بعناية لضمان ملاءمتها.

٦٣ - ورأى بعض الوفود أن المبادئ الأساسية في الاتفاقية لعام ١٩٩٧، توفر أساسا لوضع مبادئ نظام المياه الجوفية. وفي هذا الصدد، ذكر بعض الوفود أنه على الرغم من أن الاتفاقية لعام ١٩٩٧ لا تنطبق مباشرة على إدارة بعض شبكات المياه الجوفية العابرة للحدود، فإن المبادئ المطبقة على المياه السطحية، يمكن تطبيقها على المياه الجوفية، شريطة توسيعها وتكييفها مع الخصائص الخاصة بهذه الأخيرة. ومن جهة أخرى، فإن بعض شبكات المياه الجوفية تتصل بالمياه السطحية، وفي هذه الحالة، تكون لمبادئ الاتفاقية صلة بالموضوع.

٦٤ - وارتأت بعض الوفود الأخرى أن المبادئ الأساسية التي تتضمنها اتفاقية عام ١٩٩٧ لا يمكن نقلها بصورة آلية لتطبيقها على شبكات طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود. ولما كانت خصائص معظم طبقات المياه الجوفية تختلف اختلافا واسعا عن تلك الخاصة بالمياه السطحية التي تغطيها اتفاقية عام ١٩٩٧؛ وحيث أنه قد تصعب تنقية تلوث طبقات المياه

الجوفية بصورة خاصة، فقد شُدّد على ضرورة أن تركز أن المبادئ والقواعد المتصلة بطبقات المياه الجوفية بقدر أكبر على الحماية البيئية ومنع التلوث. كما أنه على الرغم من أن اتفاقية عام ١٩٩٧ توفر المبادئ الأساسية لتوجيه عمل اللجنة، إلا أنها لم تلق حتى الآن إلا دعماً ضئيلاً من الدول؛ فاستيحاء هذه المبادئ قد يكون بالتالي غير منتج. وفضلاً عن ذلك، تم التساؤل عما إذا كان ينبغي تطبيق المبادئ الواردة في اتفاقية عام ١٩٩٧ على الموارد المائية الجوفية غير المتجددة، والتي لا تدخل في نطاقها، أو عما إذا كانت هذه الموارد ينبغي أن يحكمها نفس النظام الذي يحكم غيرها من الموارد الطبيعية المشتركة القابلة للنضوب، كالنفط والغاز. وأعرب عن رأي مفاده أنه حالما يتم تحديد نطاق عمل اللجنة، فسيتم إيجاد نظام خاص لطبقات المياه الجوفية العابرة للحدود غير المتجددة أو التي تغذى ببطء. وأشار إلى ضرورة مراعاة الاتفاقية المتعلقة بحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود، والبحيرات الدولية^(٦)، على الرغم من أنها إقليمية بطبيعتها، ذلك لأنها تضع عدة مبادئ أساسية لحماية واستخدام المجاري المائية العابرة للحدود بصرف النظر عما إذا كانت مياه سطحية أو مياه جوفية.

٦٥ - وفيما يتعلق بالمبادئ الخاصة التي ستدرج في مشروع المادة ٣، يرى بعض الوفود أن مبدأ "الاستخدام المنصف" قد ينطبق بشكل ملائم على الموارد المائية، وينبغي أن تأخذه اللجنة بعين الاعتبار، على أن تبقى الخصائص الخاصة بالموارد المائية الجوفية ماثلة في الأذهان. ولكن اقترح وجوب تغيير المصطلح بحيث يصبح "الاستغلال المنصف". وأعرب أيضاً عن تأييد استخدام مبدأ "الاستخدام المعقول". ومع ذلك، فقد اقترح أنه فيما يتعلق بطبقات المياه الجوفية العابرة للحدود، القيام بدراسة معمقة للاستخدام المنصف والمعقول والمشاركة، لأن هذه الموارد، خلافاً للمياه السطحية، هي موارد غير متجددة أو بطيئة التغذية. وفضلاً عن ذلك، فقد اعتُبر من المهم إدراج إشارة إلى مبدأ الاستخدام المستدام. واقترحت أيضاً إمكانية إدراج الالتزام بعدم التسبب بضرر في الجزء المتعلق بمنع التلوث وحماية طبقات المياه الجوفية. ومن جهة أخرى، عارض بعض الوفود إدراج مبدأي الاستخدام المنصف والاستخدام المعقول. وأشار إلى أنه ليس من السهل تطبيق مبدأي الاستخدام المنصف والاستخدام المعقول بالنسبة لشبكات طبقات المياه الجوفية، التي لا تتلقى أية تغذية، والتي هي بالتالي غير متجددة. ولذا، ليس واضحاً ما هو المعنى الذي يمكن إسناده لهذه المفاهيم في مجال المياه الجوفية. ولكن يمكن النظر في الفكرة القائلة بضرورة استخدام طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود بمعدلات تتناسب مع قدرة الدول المعنية على ضمان موارد مائية

(٦) UN Treaty Serves, vol. 1936, P.269

بديلة لشعوبها. وفضلا عن ذلك، ذكر أنه ما دامت اتفاقية عام ١٩٩٧ تتضمن هذين المفهومين، والعديد من الدول ليست أطراف فيها، فإنه يصعب الإصرار على تطبيقهما في هذا المشروع.

٦٦ - واقترح كذلك أن تقوم اللجنة أولا بتحديد المبادئ العامة المطبقة على جميع المياه الجوفية، وبعد ذلك تقوم بصقل المبادئ التي تحكم المياه السطحية والتي يمكن تكييفها لتتلاءم مع المياه الجوفية، وأن تضع أيضا مبادئ خاصة بأنواع معينة من طبقات المياه الجوفية، كتلك التي لا تتصل هيدرولوجيا بالمياه السطحية. وقد اعتبر من الأساسي أن تحاول الدول الحصول على معلومات بشأن الطبيعة الفعلية "لطبقات المياه الجوفية" التي تستخدمها أو التي تنوي استخدامها وأن تدرج ضرورة الحصول على معلومات في المبادئ العامة في الجزء الثاني.

٨ - مشروع المادة ٤ - الالتزام بعدم التسبب في ضرر

٦٧ - أعرب بعض الوفود عن الحاجة إلى إجراء مزيد من التحليل لمفهوم "الضرر العابر للحدود" في الحالات التي يكون فيها للمياه الجوفية في دراسة معينة خصائص خاصة، كعدم تجدد شبكات طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود. وعلى سبيل المثال، اعتُبر غير واضح ما إذا كان استخدام مياه إحدى الدول داخل حدودها يمكن أن يعتبر متسببا في ضرر عابر للحدود إذا ما أنقص ذلك الاستخدام حجم المياه في شبكة طبقة مياه جوفية مشتركة أو ما إذا كان ما يزال ممكنا حدوث الضرر عندما تستخدم الدول موارد شبكة طبقة مياه جوفية بدرجات مختلفة.

٦٨ - وسعى بعض الوفود للحصول على إيضاح بشأن مفهوم "الضرر ذو الشأن" ومعياري تقرير متى يعد "الضرر" "ضررا ذا شأن". وعلى الرغم من أن الحد الأدنى يعتبر ذا صلة ومنطقا، اقترح أن يحدد "الضرر ذو الشأن" على أساس كل حالة على حدة. وفضلا عن ذلك، فقد أعرب عن رأي مفاده أن مصطلح "الضرر"، في سياق مشروع المادة ٤، يشير إلى الضرر المتسبب به لدول أخرى، وأنه ينبغي التشديد على حقوق والتزامات الدول المتصلة بالأنشطة التي قد تترك أثرا في شبكات طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود وذلك إبرازا لمركز الدول، دون المساس باستخدام الموارد من قبل الأفراد والجماعات، والذي ينبغي أن تحكمه تدابير داخلية تتخذها الدولة المعنية. وأشار أيضا إلى أن مشروع المادة ٤ يركز على الضرر الذي يلحق بدول شبكة طبقة المياه الجوفية وأنه لم تول عناية كافية لحماية طبقة المياه الجوفية والمياه التي تحتويها. وبالإضافة إلى ذلك، فقد ذكر أيضا أنه ينبغي على اللجنة أن تمضي بحذر في رسم أوجه الشبه لعملها استنادا إلى مشاريع المواد المتعلقة بمنع الضرر العابر للحدود الناجم عن الأنشطة الخطيرة.

٦٩ - وفيما يتعلق بالفقرة ٣ من مشروع المادة، فقد اقترح أنه ينبغي استبدال عبارة "تعيق" بعبارة "تغير"، التي تشكل معياراً أوضح وأكثر موضوعية. وأعرب بعض الوفود عن قلق بشأن الفقرة ٤، المتعلقة بآثار الضرر ذي الشأن المتسبب فيه لدولة طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود. واقتُرح، في هذا الصدد، وجوب النظر بعناية في استخدام عبارة "الضرر ذي الشأن" في هذه الفقرة. وعلى الرغم من أن الأسباب التي أعطتها المقرر الخاص لاستخدام تلك اللغة كانت مقنعة للغاية، نظراً للهشاشة الشديدة للموارد، والتي ليست دائماً قابلة للتجدد، فإنه ينبغي على اللجنة أيضاً أن تنظر في ما إذا كان من الملائم استخدام عتبة أدنى من "الضرر ذي الشأن". وبالإضافة إلى ذلك، أُعرب عن تحفظات بشأن معالجة المسؤولية في مشاريع المواد، واقتُرح أنه يمكن معالجة مسألة التعويض في إطار موضوع "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي". وليس هناك ثمة حاجة للمغالاة في تنظيم المسؤولية في إطار هذا الموضوع ما لم ينجم الضرر عن انتهاك للقانون الدولي. ومن جهة أخرى، أُعرب عن رأي مفاده أن مشروع المادة ينبغي أن يحدد أيضاً، في حال عدم إمكانية إصلاح الضرر اللاحق بطبقة مياه جوفية عابرة للحدود، ما هي النتائج المترتبة والشروط التي على أساسها يمكن للدول المتضررة أن تطالب بالتعويض.

٩ - مشروع المادة ٥ - الالتزام العام بالتعاون؛ مشروع المادة ٦ - التبادل المنتظم للبيانات والمعلومات؛ ومشروع المادة ٧ - العلاقة بين أنواع الاستخدامات المختلفة

٧٠ - بالنسبة لمشروعي المادتين ٥ و ٦، المتعلقين، على التوالي بالالتزام العام بالتعاون والتبادل المنتظم للبيانات والمعلومات، فقد اقترح أن تتضمن هاتان المادتان إشارة إلى أهمية بناء القدرات في هذين المجالين وضرورة التعاون وتبادل المعلومات بشأن موضوعات تتصل بحماية البيئة والاستخدام المستدام لطبقات المياه الجوفية. واعتُبر التعاون بين الدول أمراً أساسياً للانتفاع المنصف والمعقول بشبكات طبقات المياه الجوفية العابرة للحدود وينبغي إدراجه بشكل مناسب في مشروعي المادتين.

٧١ - وفيما يتصل بمشروع المادة ٦، أُعرب عن رأي مفاده أن تبادل بعض الأنواع من البيانات والمعلومات قد لا يكون ملائماً، إذ ربما ترتب على هذا التبادل آثار سلبية على المصلحة الوطنية لدولة شبكة طبقة المياه الجوفية. ولذا اقترح أن يكون هذا التبادل مرهوناً باعتبارات المصالح الوطنية، بما فيها المصالح الأمنية.

٧٢ - وبالنسبة لمشروع المادة ٧، بشأن العلاقة بين أنواع الاستخدامات المختلفة، أُشيرَ إلى أن المشروع المقترح ينسجم مع الحل التوفيقى المعبر عنه في المادة ١٠ من الاتفاقية لعام ١٩٩٧.

١٠ - الشكل النهائي للصك

٧٣ - رغم ما لوحظ من عدم اتخاذ أي قرار بشأن الشكل النهائي للدراسة المتعلقة بالمياه الجوفية العابرة للحدود، فإن بعض الوفود ترى ضرورة أن يتخذ العمل شكل توصيات أو مبادئ توجيهية تساعد الدول في صياغة الاتفاقات الإقليمية ودون الإقليمية. واعتُبر أن مثل هذه الترتيبات الخاصة بكل مجال هي أفضل سبيل لمعالجة الضغوط المتعلقة بالمياه الجوفية العابرة للحدود وإتاحة المرونة للدول في صوغ اتفاقات أو ترتيبات تتلاءم مع ظروفها. وأعرب عن تفضل هذا الحل نظرا للتنوع الواسع النطاق لخصائص شبكات طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود. وبهذه الطريقة، كذلك يمكن للمعايير التي تضعها اللجنة أن تكون نموذجا للاتفاقات الإقليمية. وأعرب عن رأي مفاده أنه لما كان إعداد اتفاقية عالمية بشأن المياه الجوفية العابرة للحدود ملائمة لكل منطقة والتفاوض بشأنها وتنفيذها يُفترض أن يكون عملية طويلة فقد يكون مفيدا اعتماد نهج يتم بمقتضاه صوغ "لبنة أساسية" مختلفة تكون ملائمة لمختلف المنطلقات الإقليمية أو التقنية. فاعتماد هذا النهج، بدلا من اتفاقية عالمية، يتيح مجال التوصل إلى أنظمة قانونية ملزمة مكيفة على نحو أفضل لتتلاءم بشكل أوثق مع المشاكل الإقليمية الخاصة وتحقق نتائج عملية بفعالية وسرعة. ويمكن لبرنامج الأمم المتحدة للبيئة، أن يساعد اللجنة في وضع هذا النهج نظرا لخبرته في مجال التشريعات الدولية المتعلقة بمجال البيئة. وأعرب أيضا عن رأي مفاده أنه نظرا لكون طبقات المياه الجوفية معرضة للتلوث وللاستغلال المفرط، ينبغي وضع التزامات محددة في مشاريع المواد المقبلة. ورأى بعض الوفود الأخرى أن يتخذ القرار بشأن الشكل النهائي في مرحلة لاحقة، بعد أن يكون قد أُحرز تقدم بشأن المسائل الموضوعية.

٧٤ - وبصرف النظر عن الشكل، أُشيرَ إلى ضرورة أن تتوجه بعض القواعد إلى الدول التي توجد فيها الموارد باعتبار أنه يقع على هذه الدول واجب تطبيقها وتطويرها في علاقاتها المتبادلة من خلال اتفاقات إقليمية ودون إقليمية. وفضلا عن ذلك، ينبغي أن ينص الصك بشكل واضح على تطبيقه على شبكات طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود والاستخدامات أو الأنشطة التي لها أو يُحتمل أن يكون لها تأثير عليها وعلى تدابير حماية شبكات طبقة المياه الجوفية العابرة للحدود وحفظها وإدارتها.

جيم - الأعمال الانفرادية للدول

٧٥ - أكدت عدة وفود أن الأعمال الانفرادية للدول مصدر للالتزامات الدولية. ووافقت على أن تكون الخطوة التالية وضع تعريف للأعمال الانفرادية استناداً لمنطوق النص الذي اعتمدته الفريق العامل في عام ٢٠٠٣ وصوغ بعض القواعد العامة لجميع الأعمال الانفرادية والإعلانات التي نظر فيها المقرر الخاص، وذلك في ضوء ممارسات الدول إذ يساعد ذلك على تعزيز الاستقرار وإمكانية التوقع في العلاقات بين الدول. وعلى اللجنة أن تضع تعريفاً واضحاً للأعمال الانفرادية للدول التي تترتب عليها آثار قانونية مع الحرص في الوقت ذاته على أن تكون للدول المرونة الكافية في الأعمال التي لها طبيعة سياسية. ومن المفيد مواصلة دراسة تطور مختلف الأعمال والإعلانات، بما في ذلك الجوانب المتصلة بصاحب العمل وشكلها وعناصرها الذاتية وإمكانية نقضها وصحتها، فضلاً عن ردود فعل الدول الثالثة. ويمثل التركيز على ممارسات الدول تطوراً إيجابياً.

٧٦ - ويرى بعض الوفود ضرورة عدم التخلي عن الجهود المبذولة حتى الآن. فإذا لم يكن ممكناً وضع مشروع للاتفاقية، فإن اللجنة بإمكانها صياغة بعض المبادئ التوجيهية. لكن وفوداً أخرى ترى أن التنوع الكبير للأعمال الانفرادية والطابع المعقد للموضوع يجعلان مهمة اللجنة في وضع التعريف وصياغة مبادئ توجيهية واضحة مهمة صعبة للغاية. وأعرب عن رأي مفاده أنه من الضروري النظر في الأعمال الانفرادية بمعناها الحصري والقيام بدراسة موضوعية لنية الدولة في إنشاء الالتزام. ولتقرير ما هي الالتزامات القانونية التي تنشأ عن الأعمال الانفرادية بات من اللازم تعريف هذه الأخيرة كأعمال مختلفة عن أي عمل يُضطلع به في إطار الاتفاقيات الراهنة للقانون العربي أو الدولي.

٧٧ - وذكر أن تصنيف الأعمال الانفرادية وآثارها القانونية يتطلب مزيداً من الدراسة لممارسات الدول وتمييزاً واضحاً بين مختلف أشكال الأعمال الانفرادية للدول. ويترتب على الدول، أن توفر معلومات إضافية تحقيقاً لهذه الغاية، وينبغي على المقرر الخاص، في عمله المقبل، أن يحافظ على المرونة التي تُعتبر محورية بالنسبة للأعمال الانفرادية باعتبارها وسيلة لتصرف الدول. وبما أن القواعد العامة يمكن أن تعيق المرونة، فإن وضع قواعد عامة يقتصر تطبيقها على أشكال محددة من الأعمال الانفرادية، كأعمال الاعتراف، قد يكون نهجاً أفضل في المحافظة على التوازن بين عامل الوثوق القانوني والمرونة.

٧٨ - وأيد العديد من الوفود قرار اللجنة إنشاء فريق عامل مفتوح باب العضوية لدراسة حالات مختارة. وفيما يتعلق بمسألة ما إذا كان ينبغي أن يغطي الموضوع الأعمال الانفرادية السياسية، أعرب عن رأي مؤداه أنه لا توجد حدود واضحة تفصل بين الأعمال القانونية

والأعمال السياسية؛ فبعض الأعمال السياسية يمكن أيضا أن ينتج آثارا قانونية. ومن بين التصنيفات المحتملة التمييز بين الأعمال التي تسهم في تطوير القواعد العرفية للقانون الدولي؛ والأعمال التي تنشئ التزامات قانونية محددة أخرى؛ والأعمال التي لها غير ذلك من آثار بموجب القانون الدولي. وثمة حتما حالات من التداخل. لكن عملية توزيع الأعمال الانفرادية على هذه الفئات يتيح مجال فهم أفضل لطبيعتها وفحواها. ولعل تصنيفا من هذا النوع من شأنه أن يمكن المقرر الخاص على نحو أفضل من أن يفصل الأعمال الانفرادية ذات الصلة عن الأعمال غير ذات الصلة بالنسبة لأغراض الدراسة وتحديد المجال الذي ينبغي التركيز عليه. وأشار أيضا إلى أن العمل قد ينتمي إلى أكثر من فئة من الفئات المقررة عموما والتي اقترحها المقرر الخاص، وبالتالي فإن هذا التصنيف للأعمال قد لا يكون التصنيف الأنسب.

٧٩ - واقترح أنه لمنع الأعمال الانفرادية للدول غير المرخص بها ينبغي أن توضع بعض القيود على من له صلاحية إصدار القيام بالأعمال الانفرادية نيابة عن الدول. وفيما يتعلق بالمسائل الإجرائية من قبيل تفسير الأعمال الانفرادية وتعديلها والإشراف عليها وإنهاءها ينبغي وضع نصوص شبيهة بتلك التي تتضمنها اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات.

٨٠ - ولوحظ أن بعض الأمثلة في تقرير المقرر الخاص وصفت بأنها أعمال للدول مع أن صاحبها كيان من غير الدول. فهذه الأخطاء ينبغي تجنبها في التقارير المقبلة. وفضلا عن ذلك، فإن عددا من الحالات المتعلقة بممارسات الدول المستشهد بها، كالاعتراف بممثل رسمي للمنظمة أو الإخطار بحياد دولة، كثيرا ما كانت مُضَلَّلة.

٨١ - وذكر أن الحكومات قد لا تحدّد بوضوح الطبيعة القانونية لأعمالها، ولذا ينبغي على اللجنة ألا تأخذ في الاعتبار فقط العناصر الموضوعية للأعمال نفسها، بل أيضا العناصر الذاتية كنية الدول المعنية.

٨٢ - وأعرب عن رأي مفاده أن الموضوع ليس مهينا بعد لصوغ مشاريع المواد بشأنه. وشكك عدد من الوفود فيما إذا كان الموضوع ملائما للتدوين أو للتطوير التدريجي. ولكن إذا قررت اللجنة مواصلة العمل، فقد يتطلب الأمر مزيدا من البحث المفصل والدقيق. وفي جميع الأحوال، سيتبين أن التدوين معقد للغاية إذا لم يكن مستحيلا. والمشكلة الأساسية هي في إعطاء تعريف للأعمال الانفرادية يكون من شأنه، في كل حال من الأحوال، تمييز العمل القانوني الانفرادي عن غيره من الأعمال الانفرادية التي لا تتولد عنها آثار قانونية. ولا يبدو كافيا بناء التعريف على أساس نية الدولة وحدها، لأنه عنصر ذاتي للغاية. ولا ينبغي اعتماد

القرار الذي أصدرته محكمة العدل الدولية في قضية التجارب النووية^(٧) أساسا لعمل اللجنة بصورة آلية. ويتوقف الكثير على موضوع العمل الانفرادي. فإذا كان هذا الموضوع يمكن تحديده بوضوح وكان ذا طبيعة قانونية صريحة، كنتخلي الدولة بصورة انفرادية وصريحة عن حق يعود لها، فإن العمل المعني يمكن اعتباره ذا طبيعة قانونية.

٨٣ - واستنادا إلى رأي آخر، ليس واضحا في الوقت الحاضر ما إذا كانت البيانات الصادرة عن الدولة أو تصرفها أو تشريعها الوطني أعمالا انفرادية، وما إذا كان يجب أن تتخذ هذه الأعمال شكلا كتابيا أو شفويا، وما إذا كان يجب إبلاغها بصورة رسمية. كما أن هناك شك فيما يتعلق بالمركز التشريعي لهذا المفهوم في القانون الدولي. وليس واضحا ما إذا كان يمكن اعتبار الأعمال الانفرادية مصدرا جديدا من مصادر القانون الدولي، خارج نطاق الفقرة ١ من المادة ٣٨ من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية، أو ما إذا كانت تسهم في تشكيل المصادر القائمة للقانون الدولي، بما في ذلك المعاهدات والعرف، كما يتبين من آثار إعلان ترومان بشأن الجرف القاري، أو آثار والمطالب النرويجية المتعلقة بخطوط الأساس المستقيمة على تطور قانون البحار.

٨٤ - وذكر أن المسألة، بالنسبة لمعايير صحة الأعمال الانفرادية، تتمثل فيما إذا كان يجوز لهذه الأعمال، مثلما هي الحال بالنسبة للمعاهدات الدولية، أن تحيد عن قواعد القانون الدولي التكميلية. أما فيما يتعلق بالشروط اللازمة لتعديل أو سحب التزام انفرادي أخذته الدولة على عاتقها، فمن المشكوك فيه ما إذا كان يمكن تبرير القياس المباشر على المعاهدات - فيما يتعلق مثلا "بالحد الأدنى" اللازم لأعمال قاعدة إنهاء الالتزام بسبب تغير أساسي في الظروف.

دال - التحفظات على المعاهدات

١ - تعريف الاعتراضات

٨٥ - علقت عدة وفود على تعريف الاعتراضات على التحفظات. وذكر أنه يصعب تعريف الاعتراضات على التحفظات استنادا إلى آثارها، وقبل الاضطلاع بعمل موضوعي بشأن آثار التحفظات. فالتعريف الراهن لا يفصح بشكل كامل عن الطبيعة التعاقدية لعملية إبداء تحفظات واعتراضات؛ وبالتالي، يمكن استخدامه كمسودة للعمل وتقيحه، عند الضرورة، في مرحلة لاحقة. وأشار إلى أن التعريف يتجنب إمكانية أن تعطي الدولة المعارضة لاعتراضها آثارا غير ملائمة. ومن المفيد أيضا التمييز بين الاعتراض بحد ذاته، وبمجرد

(٧) I.C.J.Reports, 1974

التعليقات على تحفظ أو تفسيراته أو إعلان سياسي يعبر عن رأي سلمي بشأن التحفظ. وأشير أيضا إلى أنه ينبغي على اللجنة أن تعتمد تعريفا واسعا من شأنه أن يستوعب جميع الانتقادات التي يمكن لدولة من الدول أن تدلي بها على التحفظ. فضلا عن ذلك، ينبغي ألا يعتمد تعريف الاعتراض على التحفظ بشكل حصري على آثار الاعتراض مثلما تنص على ذلك اتفاقية فيينا، لعام ١٩٦٩.

٨٦ - وذكر أيضا أن تعريف الاعتراضات على التحفظات ينبغي ألا يشكل حكما مسبقا على الآثار القانونية للاعتراضات. فينبغي مراعاة نية الطرفين لتقرير العلاقات التعاقدية، القائمة بين الدولة المتحفظة والدولة المعارضة إن وجدت. ومن وجهة النظر هذه، كان مدعاة للارتياح إدخال عنصر النية في التعريف الجديد للاعتراض في مشروع المبدأ التوجيهي ١-٦-٢ لأن النية عنصر أساسي في تقرير ما إذا كان رد فعل الدولة على تحفظ يشكل اعتراضا وإدخال ذاك المفهوم، يتماشى مع المواد ٢٠-٢٣ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وذكر كذلك أنه ينبغي أن تستند اللجنة إلى ممارسات الدول بدلا من محاولة تدوين تعريف للاعتراضات على التحفظات.

٨٧ - وذكر أيضا أن الصياغة المقترحة لتعريف الاعتراضات تستند إلى مثال واحد من ممارسات الدول. ولذا، فمن المشكوك فيه ما إذا كان هذا التعريف يعبر عن قاعدة عامة بشأن الاعتراضات على التحفظات. ومن الأنسب الإبقاء على التعريف البديل الذي اقترحه المقرر الخاص، في تقريره الثامن (A/C.4/535)، وتنقيحه لاحقا، عند الضرورة. واقترح في السياق نفسه، وضع مشروع تعريف مصطلح "الاعتراض" بصورة عامة، بحيث يغطي طائفة واسعة من الحالات المتصلة بالممارسات الحالية والمتطورة. وعندئذ، سيصعب استبعاد نية الدول المعارضة من نطاق هذا التعريف، باعتبار المعاهدة ملزمة بأكملها للدولة المتحفظة. وهذه هي حالة الاعتراضات على تحفظات تتنافى وموضوع وغرض المعاهدة، مثلما تنص على ذلك المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، مما يقوض سلامة الأحكام التشريعية للمعاهدة ومصصلحة الدول الأطراف الأخرى في المحافظة على تلك السلامة. فضلا عن ذلك، فقد لوحظ أن اللجنة ينبغي أن تركز عملها على دراسة شاملة لهذه المسائل، وعلى ما إذا كان ينبغي أيضا تطبيق قواعد اتفاقية فيينا بشأن قبول التحفظات أو الاعتراض عليها، في حالة التحفظات غير الجائزة (المادتان ٢٠ و ٢١ من الاتفاقية). فالدول الموقعة هي وحدها التي يحق لها الاعتراض، لأن هذه الإمكانية تتصل اتصالا وثيقا بالتزام الدول الموقعة قبل أن تصبح أطراف في المعاهدة بعدم تقويض غرض وموضوع المعاهدة. فينبغي على الدولة المعارضة أن تكرر اعتراضها لدى التصديق عليها.

٨٨ - وأعرب عن رأي مفاده أن الدول الأطراف في معاهدة هي وحدها التي يحق لها إبداء اعتراضات على تلك المعاهدة لأن التحفظات والاعتراضات على المعاهدة تنشئ علاقات قانونية ثنائية بين الدولة المتحفظة والدولة المعارضة، وهي حجة تستند إلى المبدأ القائل بأنه ينبغي أن يكون هناك توازن بين حقوق الأطراف والتزاماتهم. وفضلا عن ذلك، لا ينبغي أن يكون للموقعين الحق في الاعتراض في الظروف التي يقتصر فيها بحمل التزامهم تجاه الأطراف بالامتناع عن الأعمال التي من شأنها أن تتنافى مع موضوع المعاهدة وغرضها؛ وفي أحسن الأحوال، قد يكون لهم الحق في الاعتراض على التحفظات التي يعتبرونها منافية لموضوعها وغرضها.

٨٩ - وفيما يتعلق بما يُسمى الاعتراضات المنتجة لأقصى درجة من الآثار، والتي بموجبها تسعى الدولة مقدمة الاعتراض إلى إبطال آثار التحفظ، فقد أُشير إلى أن الاعتراف بهذا الأثر من شأنه حتما ألا يشجع الدول على الاشتراك في بعض الاتفاقات والمعاهدات المهمة. فالاعتراضات المنتجة لأقصى درجة من الآثار لا محل لها في القانون الدولي وهي غير مقبولة لأنها تشكل فرضاً لالتزامات تعاهدية على دولة من دون موافقتها المسبقة. ويُفضل عدم الإشارة في التعريف إلى أي اعتراض يمكن أن ينتج أثرا كهذا؛ فاصطلاح "الاعتراض" ينبغي تعريفه في ضوء مبادئ القانون الدولي المستقرة، بما في ذلك مبدأ سيادة الدولة. لكن عبارة "استبعاد أو تعديل آثار التحفظ" تسمح بهذه الإمكانية. ويمكن للمقرر الخاص أن يدرس هذا الأثر في علاقته بالحالات التي يكون فيها التحفظ محظورا، وهي الحالة التي ينبغي أن يكون فيها للدولة أو المنظمة المعارضة إمكانية الاعتراض بشكل كامل ومطلق على آثاره.

٩٠ - وأعربت وفود أخرى عن دعمها لتوسيع نطاق تعريف مصطلح "الاعتراض" ليشمل "أقصى درجة من الآثار"، على الوجه المعبر عنه في الفقرة ٢٩٣ (هـ) من تقرير اللجنة^(٨). وأشير مع ذلك إلى أن التعريف ينبغي أن يتضمن بعض المرونة انسجاما مع الفقرة ٣ من المادة ٢١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. وفضلا عن ذلك، إن عبارة "تعديل" ينبغي استبعادها من التعريف، لأنها تدخل عنصرا جديدا. وينبغي أن تكون اعتراضات الدول على جزء فقط من التحفظ مشمولة أيضا، وبالتالي فعبارة "تعديل" ينبغي استبدالها بـ "كل أو بعض".

٩١ - وأعرب عن القلق بشأن تعريف الاعتراضات على التحفظات المنصوص عنها في مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-١. ويبدو أن اللجنة تسعى إلى توسيع نطاق التعريف المنصوص عليه في اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. كما أن عبارة "تهدف به الدولة أو المنظمة

(٨) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة التاسعة والخمسون، الملحق رقم ١٠ (A/59/10).

صاحبة الاعتراض إلى استبعاد أو تعديل آثار التحفظ للعلاقات بين صاحب التحفظ وصاحب الاعتراض“ وتبدو بشكل خاص، ملتبسة، والحجج المقدمة دعماً لها غير مقنعة. ووفقاً لرأي اللجنة، إن التعريف المقترح لا يشكل حكماً مسبقاً على صحة أو عدم صحة الاعتراض. إلا أن للتحفظ دائماً نفس الأثر؛ ووفقاً لنص مشروع المبدأ التوجيهي ١-١-١، فإن الهدف من التحفظ هو استبعاد أو تعديل الأثر القانوني لأحكام معينة من المعاهدة. ولا ينشأ تعارض أحد التحفظات مع موضوع المعاهدة وغرضها عن آثار التحفظ فحسب بل ينشأ أيضاً عن الحكم أو الأحكام المتصلة به. وبالإضافة إلى ذلك، يمكن الطعن بعدم الصحة المزعومة للتحفظ عن طريق الاعتراض في حين أن إمكانية الرد على الاعتراض الذي قد تكون آثاره متجاوزة لحق الاعتراض. أمر مشكوك فيه. والتعريف المقترح للاعتراض، الذي يحدد بدقة آثاره، يزيل كل التباس بالنسبة لمسألة قبول الاعتراض الذي قد تكون له آثار أخرى.

٩٢ - وذكر أيضاً أن التوفيق بين تعريف مفرط في اتساعه وتعريف مفرط في ضيقه قد يتمثل في تعريف الاعتراض كرد فعل يهدف إلى عدم إمكانية الاستظهار بآثار التحفظ في العلاقة بين الدولة صاحبة الاعتراض والدولة صاحبة التحفظ. وإن تعريفاً كهذا من شأنه أن يتسم بما يكفي من المرونة لاستيفاء شروط ”الاعتراض ذي الأثر المتوسط“. ومع أن هذا الاعتراض لا يمنع بدء نفاذ المعاهدة بين الأطراف، فإن هذا الاعتراض لا يجعل فقط الأحكام التي يشملها التحفظ غير سارية فيما بينها بل إن عدم السريان يشمل أيضاً الأحكام الأخرى للمعاهدة. وهذا الأثر يدخل في إطار الأثر الأقصى المسموح به بموجب اتفاقية فيينا. فقد تعتبر الدولة أن التحفظ يلحق أثراً بأحكام أخرى للمعاهدة، وتقرر بالتالي عدم الالتزام بتلك الأحكام الأخرى.

٩٣ - ووفقاً لرأي آخر، يتضمن مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٦-١ مفهومين صحيحاً للاعتراضات. ومع ذلك، فإن المسألة الأساسية المتعلقة بآثار التحفظات في علاقتها بالاعتراضات تبقى قائمة. وليس بالإمكان إجراء قياس كامل بين طبيعة التحفظات وطبيعة الاعتراضات، وبالتالي فما يُسمى ”بالأثر المتوسط“ يثير الشكوك، لأنه قد يترك المعاهدة مفتوحة بشكل دائم، وهي نتيجة يصعب التوفيق بينها وبين اتفاقيات فيينا.

٩٤ - وذكر أن الاعتراض الأكثر تردداً، وهو الاعتراض ذو الأثر الأدنى، قد لا يغطيه التعريف الوارد في التقرير التاسع للمقرر الخاص إذ أن آثار الاعتراض ذي الأثر الأدنى هي الآثار نفسها المتوقعة، في الممارسة العملية للتحفظ.

٩٥ - وفي هذا السياق، اقترح تعريف بديل على النحو التالي: "يقصد بتعبير 'الاعتراض' أي إعلان انفرادي، أي كان نصه أو تسميته، تصدره دولة أو منظمة دولية، وتهدف به الدولة أو المنظمة أن تعبر عن عمل بعدم قبول (أو برفض) التحفظ، مع إسناد بعض الآثار القانونية لهذا العمل".

٩٦ - واقترح أيضا أن تبقى اللجنة عملها على أساس اجتهاد محكمة العدل الدولية، ولا سيما الفتوى المتعلقة بالتحفظات على اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها^(٩) بدلا من التعليق العام رقم ٢٤ للجنة المعنية بحقوق الإنسان، التي تخول لنفسها حق تقرير عدم انسجام التحفظ مع موضوع وغرض العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية وبرفض قبول التحفظ.

٢ - مشاريع المبادئ التوجيهية

٩٧ - أعرب عدد من الوفود عن القلق بشأن مشروع المبدأ التوجيهي ٢-١-٨ ("الإجراءات في حالة التحفظات [غير المسموح بها] بصورة بينة")، لأنها تسمح للوديع بأن يقرر أو يعرب عن رأيه بشأن عدم جواز التحفظ في حين أنه ينبغي على الوديع أن يبقى محايدا وغير متحيز في ممارسته لوظائفه وفقا لنص المادة ٧٧ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٦٩.

٩٨ - وفيما يتعلق بمشروع المبدأ التوجيهي ٢-٤-١٠ ("تحديد نطاق الإعلانات التفسيرية المشروطة وتشديد أثره")، لم يكن هناك صعوبة بالنسبة للوجه المتعلق بتحديد النطاق، إذ من الجلي أن نطاق هذه الإعلانات لا يمكن تعديله إلا بعد أن يكون قد تم التوصل إلى اتفاق بشأن الطبيعة الملزمة للمعاهدة. ولا ينطبق الأمر نفسه في حالة تشديد أثر الإعلانات التفسيرية. وليس واضحا ما هو مآل المعاهدة في حال رفض الأطراف الأخرى قبول التشديد المقترح. وبالإضافة إلى ذلك، قد يتضمن الإعلان في وقت واحد عناصر توسع نطاقه أو تحده. فتوسيع نطاق إعلان كهذا قد يلحق بالتالي ضررا باستقرار العلاقات القانونية داخل إطار المعاهدة. وفضلا عن ذلك، فإن الصياغة التي توضح القواعد المتعلقة بتشديد أثر الإعلانات التفسيرية المشروطة أو الحد منها عن طريق الإحالة إلى مشروع المبدأ ٢-٣-٥ ("تشديد أثر التحفظات")، التي تحيل بدورها القارئ إلى مشروع المبدأ التوجيهي ٢-٣-١ ("إبداء تحفظات متأخرة")، لم تكن موفقة تماما.

(٩) S.C.3. Reports 1951. P.15

٩٩ - وأعربت عدة وفود عن شكوكها إزاء إدراج مشروع المبدأ التوجيهي المتعلق بتشديد أثر نطاق التحفظات ومشروع المبدأ التوجيهي المتعلق بالتحفظات المتأخرة؛ فليس واضحا كيف تستثني مشاريع المبادئ التوجيهية عن هذه الممارسات فعلا.

١٠٠ - وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن توسيع نطاق تحفظ راهن والإبداء المتأخر للتحفظ ينبغي اعتبارهما استثنائيين للغاية في إطار قانون المعاهدات. فقد تكون هناك أسباب مشروعة تبرر رغبة الدولة في تعديل تحفظها السابق. وينبغي أخذ الممارسة السائدة في الاعتبار. وقد حد من هذا الاحتمال بالإجماع المنعكس في المبادئ التوجيهية هذه. ولا تنكر فائدة المبدأ التوجيهي ٢-٦-٢ ("الاعتراض على إبداء التحفظات في وقت متأخر أو على توسيع نطاقها") لأنه يزيل الالتباس المحتمل لمصطلح "الاعتراض" بالشكل المستخدم في دليل الممارسة، بحيث يعني إما الاعتراض على إبداء التحفظات في وقت متأخر أو توسيع نطاقها أو الاعتراض على التحفظ بذاته. وأشار إلى أن نص المبدأ التوجيهي ٢-٦-٢ يمكن إدراجه في المبدأ التوجيهي ١-٦-٢ ("تعريف الاعتراضات على التحفظات").

٣ - "صحة" التحفظات

١٠١ - أبديت ملاحظات عدة بشأن مسألة المصطلحات التي ينبغي استخدامها فيما يتعلق بالتحفظات (الفصل الثالث من تقرير لجنة القانون الدولي)، وذكر أن اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لم تنظم أثر إبداء دولة أو منظمة دولية لتحفظ "محظور". ولذا فمن الضروري تعريف هذا التحفظ. واقترح أن تعكس المصطلحات المستخدمة الحرص على ألا يكون التحفظ ماسا بسلامة وروح الصك المعني. ويجب أن تكون الدول الأطراف في نهاية المطاف الحكم الذي يقرر جواز التحفظات. ورأى بعض الوفود أن نعت "غير مشروع" ليس ملائما لوصف التحفظ وينبغي تجنبه؛ فعلى الرغم من أنه يشكل تصرفا محظورا، فإنه لا تترتب عليه أي مسؤولية لأن الدول بإمكانها دائما أن تعترض على التحفظ. لكن الدولة المتحفظة قد تترتب عليها المسؤولية عن فعل غير مشروع دوليا إذا لم تراع أحكام المعاهدة التي يتصل بها التحفظ. وليس مصطلح "صحة" أكثر صلة لأنه يشير إلى أسباب البطلان، التي لا تتحقق بالضرورة في الحالة التي يتم فيها إبداء تحفظات محظورة. وبالإضافة إلى ذلك، فإن مصطلحي "صحة" و "عدم صحة" ينبغي ألا يستخدم في وصف هذه التحفظات لأنهما يبدوان قريبين من مصطلح "إبطال" وبالتالي فليس لهما الأثر المتوخى والمتمثل في التشجيع على الاعتراضات. وبدلا من ذلك ينبغي التشديد على نطاق آثار التحفظات. فعبارة "صحة" قد تؤدي إلى حكم مسبق بشأن الآثار القانونية للتحفظ الذي يدعى أنه ينتهك أحكام المادة ١٩ من اتفاقية فيينا على الرغم من أن التحفظ يسري ما دامت الدول

الأخرى لم تبد أي اعتراض. وفضلا عن ذلك، فإن مصطلح "عدم صحة" لا يمكن الخلط بينه وبين الحالة التي يبدي فيها مسؤول غير مرخص له بتمثيل الدولة لهذا الغرض تحفظا ما. ومصطلح "مقبول" قد يكون أكثر ملاءمة ويعكس بدقة حالة الإشراف أو الرصد القائمة بين دول متساوية في السيادة. والمشكلة الأخرى هي في تقرير ما إذا كان يمكن للوديع مباشرة التذرع بهذا القبول أو ما إذا كان ينبغي على الدول أن تحتج به في إطار النظام العادي لتقييم فرادى التحفظات.

١٠٢ - وعبر بعض الوفود عن ارتياحه لاستخدام مفهوم "الصحة"، وهو مفهوم مستخدم في مواد أخرى من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات غير المادة ١٩. وفي رأي هذه الوفود أن هذا المفهوم يبدو أكثر السبل ملاءمة لمعالجة هذه المسألة.

١٠٣ - ووفقا لوجهة نظر أخرى، ينبغي النظر إلى مسألة المصطلحات في علاقتها بمختلف المدارس الفكرية المعنية بالآثار القانونية للتحفظات "غير الجائزة". ومع أن هذه التحفظات غير صحيحة بمقتضى القانون الدولي، وبالتالي لا تتطلب إبداء أي اعتراض، فإن التجربة تظهر أنه قلما اقتنعت دولة عن إبداء الاعتراض لهذه الأسباب. فالدولة تعترض على هذه التحفظات لتبدي نقدها للدولة المتحفظة التي قد يحفزها ذلك على سحب تحفظها. ويبدو أن مصطلحي "الجائزة/غير الجائزة" يتمتعان بقبول واسع النطاق، وهما يعبران عن مقياس موضوعي وبالتالي ينبغي اعتمادهما. والمصطلح الفرنسي المقابل هو عبارة "illicite". ولكن أشير أيضا إلى أن عبارة "جائزة" تنطوي على وجود هيئة تسمو على الدول تقرر ما يتلاءم أو ما لا يتلاءم مع المعاهدة.

١٠٤ - وذكر أيضا أن السؤال الأساسي لدى تقدير التحفظات هو ما إذا كان ينبغي على الدولة أن ترد بإبداء اعتراض، بالأخص في حالة التحفظات المقدمة خلافا للاستثناءات المنصوص عليها في الفقرات (أ) و (ب) و (ج) من المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات. فالحالات التي يتنافى فيها التحفظ، في رأي دولة طرف أخرى، مع موضوع وغرض المعاهدة، تترك العديد من الأسئلة مفتوحة في اتفاقية فيينا، لا سيما بالنسبة للآثار القانونية لهذه التحفظات أو بالنسبة للالتزام بإبداء اعتراض عليها.

١٠٥ - واقترح أيضا أن تنظر اللجنة في مصطلح "التحفظات غير الجائزة" في ضوء الفقرتين (أ) و (ب) من المادة ١٩ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، وفي مصطلح "تحفظات غير صحيحة" في ضوء الفقرة (ج) من المادة ١٩ من تلك الاتفاقية. ويمكن تطبيق النظام الموصوف في المادتين ٢٠ و ٢١ من اتفاقية فيينا على التحفظات في إطار الفقرة (ج) من المادة ١٩.

١٠٦ - وذكر أنه من المهم التمييز بين "الصحة" و "الحجية". ففي القانون الدولي، إن تقدير الدولة للصحة مسألة ذاتية، وبالتالي فنفس التحفظ قد تعتبره بعض الدول صحيحا، بينما تعتبره دول أخرى غير صحيح. كما أن البطلان الذي هو جزاء عدم الصحة في القانون الداخلي لا يبدو أنه النتيجة الملائمة التي تترتب على عدم صحة التحفظ في القانون الدولي.

١٠٧ - "فالحجية"، أو بشكل أكثر دقة "عدم الحجية"، تشكل وصفا أكثر دقة للجزء المترتب على عدم الصحة هذه، باعتبار أن تقديرها يتسم بطابع ذاتي. فالدولة التي تعتبر أن التحفظ غير صحيح بإمكانها أن تعلن أنه لا يمكن الاحتجاج بآثاره على تلك الدولة. واقترح أيضا أن استخدام مصطلحي "الفعالية" أو "الفعالية القانونية" في ذاك السياق، قد يكون مفيدا. ومن جهة أخرى، إذا كانت المعاهدة تحظر التحفظ بشكل واضح، فإنه يُعقل اعتباره باطلا وبدون مفعول بطبيعته، وبالتالي "غير صحيح". ولذا، فهذا التحفظ لا يؤدي إلى النتيجة التي تتوخاها الدولة المتحفظة، والمعاهدة ككل تبقى ملزمة لتلك الدولة. ولا تتأثر العلاقة التعاهدية القائمة بين الدولة المتحفظة وبقية الدول الأطراف بأي شكل من الأشكال. ولا يجوز للدولة المتحفظة أن تستظهر بالتحفظ في علاقتها التعاهدية مع الدول الأطراف الأخرى. ولا يمكن للدولة المتحفظة أن تتصرف وفقا لقاعدة شارعة مع إحدى الدول وتخالفها في علاقتها مع دولة أخرى. ففي حالات كهذه، يبدو أن مصطلحي "الصحة/عدم الصحة" ملائمان أكثر.

١٠٨ - وذكر أنه لا حاجة للتمييز بين الحالات التي يشكل فيها التحفظ المخالف للمادة ١٩ شرطا أساسيا من شروط الرضا للدولة التي أبدته وغيرها من الحالات. فالدولة لا يمكنها الاحتجاج بأن التحفظ المخالف للمادة ١٩، والمقدم في الوقت الذي أعلنت فيه الدولة موافقتها على الالتزام بالمعاهدة، يشكل شرطا أساسيا من شروط الرضا، وأنها وبالتالي فهي لا تعتبر نفسها ملزمة بالمعاهدة. ولكن، إذا رأت اللجنة أن إجراء هذا التمييز مفيد، فينبغي عليها، تجنبا لإساءة الاستعمال، أن تضع مبادئ توجيهية دقيقة جدا لما يشكل "شرطا أساسيا للرضا" وكيف يمكن إسناده إلى التحفظ. وبما أن الطابع التعاقدي للمعاهدات، والطبيعة الطوعية للالتزامات التعاهدية، يشكلان قاعدة أساسية للعلاقات التعاهدية، فإنه لا ينبغي الاعتراف بأي قاعدة من شأنها أن تؤدي إلى جعل الدولة ملزمة رغما عن إرادتها بأي حكم تعاهدي.

١٠٩ - وذكر أيضا أنه يجب أن يكون هناك حدود للتعريفات الإنفرادية للالتزامات الناشئة عن المعاهدة؛ فبمجرد أن تصبح الدولة طرفا في معاهدة، تكون ملزمة بالالتزامات الأساسية لتلك المعاهدة، التي تعكس هدفها وغرضها، ومبدأ ترجيح الاتفاق (favor contractus)

يقضي بأن أي إعلان يتنافى مع المعاهدة يجب أن يعتبر إعلانا غير صحيح؛ والدولة التي تبدي تحفظا غير مسموح به، ينبغي ألا يسمح لها بالإفادة من انتهاك المادة ١٩ من اتفاقية فيينا. فإذا سمح للدول بأن تبدي أي تحفظات ترغب فيها على معاهدة ما بذريعة السيادة، فإن المعاهدة ستفرغ من محتواها مما سيتعذر معه تحديد الحقوق والالتزامات الناشئة عن معاهدة متعددة الأطراف بين دولتين طرفين.

١١٠ - وأشير إلى أن الوسيلة الوحيدة المتاحة لإحدى الدول الأطراف إزاء تحفظ غير مسموح به، يتمثل في اعتراض مشروط على التحفظ، يستبعد بدء سريان المعاهدة بين الدولة المعترضة والدولة المتحفظة. لكن هذا الحل لا يصلح إلا للمعاهدات التبادلية لا للمعاهدات ذات الحجية تجاه الكافة؛ ففي حالة معاهدات حقوق الإنسان، أو ما شابهها، قد تترتب على الحل نتائج غير مرغوب فيها. فبعض الالتزامات الناشئة عن معاهدة متعددة الأطراف، لا يمكن تصنيفها إلى التزامات تبادلية وثنائية لأنها تتطلب من الدول الأطراف أن تعمل وفقا للقواعد الشارعة، كذلك المتصلة بحقوق الإنسان ونزع السلاح والبيئة. فإذا رفضت دولة معترضة أن تدخل في علاقة تعاهدية مع دولة متحفظة، فإن هذا لا يمنع الدولة المتحفظة من أن تصبح طرفا في المعاهدة، وأن تستفيد من تحفظها. والأثر الوحيد المترتب هو أنه يستحيل على الدولة المعترضة أن تحتج بمسؤولية الدولة المتحفظة عن انتهاكات المعاهدة، ولهذا السبب، قد تقرر الامتناع عن الاعتراض. ونتيجة لذلك، فإنه سيكون بإمكان أي دولة أن تبدي تحفظا يتنافى مع هدف وغرض المعاهدة دون أن تلقى أي اعتراض، مما سيفرغ المادة ١٩ من اتفاقية فيينا من محتواها.

١١١ - وفضلا عن ذلك، ذكر أن الممارسات الأخيرة أظهرت أنه لا يكون دائما بالإمكان تحديد ما إذا كان التحفظ يتنافى مع هدف المعاهدة وغرضه من البداية. ففي حالات كهذه، ينبغي على الدول الأطراف أن تدخل في حوار مع الدولة المتحفظة بهدف توضيح نطاق التحفظات. ورد الفعل الوحيد الممكن، على تحفظات غير جائزة، هو اعتبارها غير قانونية وباطلة ولاغية.

١١٢ - وأشير أيضا إلى أن أحكام الفقرة ١ (د) من المادة ٢، والفقرة ١ من المادة ٢٣، من الاتفاقية والمتعلقة بوقت تقديم التحفظ وشكله، يمكن أيضا اعتبارها من شروط الصحة. وبشكل أعم، ينبغي اعتبار التحفظ باطلا، إذا تعارض مع قاعدة آمرة من قواعد القانون الدولي العام، وفقا للمادة ٥٣ من الاتفاقية، أو إذا كان هناك عيب في الرضا، وفقا للمواد ٤٦ إلى ٥٢، المطبقة. مع مراعاة ما يقتضيه اختلاف الحال. ودونما حاجة إلى وضع نظام كامل بشأن بطلان التحفظات، يمكن للجنة أن تذكر المشكلة في مبادئها التوجيهية.

هاء - تجزؤ القانون الدولي: الصعوبات الناشئة عن تنوع وتوسع القانون الدولي

١ - تعليقات عامة

١١٣ - أثني على اللجنة لقرارها القيام بخمس دراسات عن الموضوع، ورحبت الوفود بالتقدم الذي أحرزته حتى الآن فريق الدراسة. وجاء نظر اللجنة في الموضوع في الوقت المناسب، لأنها أنسب هيئة للنظر في مختلف الدراسات، على الرغم من الأسس النظرية التي يستند إليها الموضوع. ولعل هذا النظر من شأنه أن يعزز فعالية القانون الدولي.

١١٤ - ومع تأييد إدراج الموضوع في برنامج عمل اللجنة الحالي، حُثت اللجنة على أن تلتزم الحيلة في عملها وأن تدرس جوانب التجزؤ الإيجابية والسلبية. وتم التأكيد على أهمية التركيز على الجوانب الموضوعية بدلا من الجوانب المؤسسية للتجزؤ، استنادا إلى ممارسات الدول والقرارات القضائية.

١١٥ - وعلى الرغم من أن طبيعة العمل الذي قام به فريق الدراسة كانت نظرية للغاية، فقد شدد بعض الوفود على ضرورة أن تأتي النتيجة عملية من حيث الاستخدام بالنسبة للدول. وبعض الوفود الأخرى شجعتها بشكل خاص الطريقة المبتكرة التي يعالج فيها فريق الدراسة الموضوع وهي تتطلع إلى مزيد من النتائج ليس فقط بالنظر لأهميتها الموضوعية بل أيضا لاستلهاها كمثال محتمل للكيفية التي يمكن بها للجنة أن تتابع عملها في المستقبل فيما يتعلق بمواضيع ملائمة أخرى. وأشار إلى أنه ليس من الضروري أن يقتصر عمل اللجنة على الإعداد التقليدي لمشاريع المواد بل يمكنها أيضا أن تبحث عن سبل وطرق عمل جديدة من شأنها أن تدفع قدما تطوير القانون الدولي.

١١٦ - وذكر بعض الوفود أن تجزؤ القانون الدولي هو أحد حقائق العلاقات الدولية الراهنة، ونتيجة طبيعية لتوسع القانون الدولي ومؤشر على حيويته. فاستعداد الدول لإخضاع علاقاتها الثنائية والمتعددة الأطراف لإطار قانوني دولي، يعزز القانون الدولي من جهة، غير أنه يسهم، من جهة أخرى، في زيادة احتمال تضارب القواعد والنظم القانونية. وبما أن عدد المعاهدات الثنائية والمتعددة الأطراف في مختلف الميادين ازداد زيادة مثيرة في السنوات الأخيرة، فقد ازدادت صعوبة المحافظة على الانسجام بين مختلف النظم القانونية. وتجنباً للتضارب خلال عملية صنع المعاهدات وفي تفسيرها، كان من الضروري أن يتفهم الممارسون تفهما واضحا لما لقواعد القانون الدولي من تأثير محتمل على بعضهم بعضا. ولذا فإن الموضوع يوفر فرصة للتفكير. وقد أعرب عن التأييد للاتجاه الراهن للعمل على الموضوع والدراسات الخمس المختلفة، إذ من شأن ذلك أن يساعد على تحديد الهياكل والإجراءات الراهنة لمعالجة تضارب القواعد.

١١٧ - وأشار في هذا الصدد إلى أن الدول تحتاج إلى مبادئ توجيهية عملية لكيفية معالجة التضاربات الناشئة عن التجزؤ. ولوحظ، من جهة أخرى، أن التقارير عن الدراسات ما تزال عامة بطبيعتها. ويبدو أن المبادئ التوجيهية المستمدة منها يمكن تطبيقها على مجالات واسعة من القانون الدولي. ولذا فقد جرى حث فريق الدراسة على تجنب استمداد مبادئ توجيهية من عدد ضئيل من الحالات أو المجالات المتعلقة بقضايا محددة. وأُقتراح أن يكون أحد الاحتمالات الحد من نطاق أي مبدأ توجيهي عن طريق شرط استثناء ينص على أن المبادئ التوجيهية لا تخل بإمكانية وضع قوانين واتفاقات أخرى تتعلق بموضوعات ذات صلة. وأُقتراح أيضا إيلاء الاهتمام لإمكانية تعديل الأحكام ذات الصلة من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات أو اعتماد قرار يفسر تلك الأحكام.

١١٨ - وذكر أيضا أنه إذا كان الموضوع مهما، فإنه واسع ونظري للغاية ويصعب وضع مشاريع مواد أو مشاريع مبادئ توجيهية بشأنه. ولأنه كذلك، فإن الأفيده أنه يكون دراسة استعراضية تقدم معلومات عن النهج المحتملة لمعالجة المسائل التي ينطوي عليها. وأعرب أيضا عن تأييد رغبة فريق الدراسة في وضع وثيقة عامة موضوعية كحصيلة لأعماله. ولئن أعربت وفود أخرى عن تطلعها لمعرفة كيفية تطور العمل في هذا الموضوع مستقبلا، فإنها تحفظت على إبداء موقفها بشأن نتيجة العمل وما إذا كان ممكنا الخلوصل إلى استنتاجات عامة عن موضوع بهذا الاتساع.

١١٩ - وشجّع فريق الدراسة على ضمان تيسير حصول الدول على ثمار تحليله، وأن عليه البدء بتقديم بعض المقترحات الخاصة التي قد توفر توجيهها عمليا. ودعيت اللجنة أيضا إلى إعطاء الدول فرصة مبكرة للمشاركة في مناقشة النتيجة النهائية في إطار تفاعلي داخل اللجنة السادسة، أو غيرها من المنتديات من قبيل فريق مناقشة أو حلقة دراسية، وأعلن بعض الوفود عن رغبة في المساعدة على تنظيمها.

١٢٠ - ونظرا للتوجه الأكاديمي للموضوع، واصل بعض الوفود الأخرى إعرابهم عن شكوكهم فيما إذا كان من الملائم دراسته في اللجنة. وهذه التحفظات لم تبددها الأهمية النظرية والفقهية التي ينطوي عليها بعض الدراسات والمشاريع التي أعدها فريق الدراسة. وأشار أيضا إلى أن بعض أعضاء فريق الدراسة أنفسهم أعرب عن شكوكه فيما إذا كان بالإمكان الاضطلاع بعمل تنظيمي في هذا المجال.

٢ - تعليقات على الدراسة المتعلقة بوظيفة ونطاق قاعدة التخصيص ومسألة "النظم القائمة بذاتها" والملخص المتعلق بمختلف الدراسات المتبقية

١٢١ - أعربت وفود عن تقديرها للجهود التي بذلها فريق الدراسة ورئيسه مشيرة إلى أن الدراسة التي أعدها رئيس فريق الدراسة ألفت الضوء على تعقيد الموضوع وصعوبته وساعدت في توضيح بعض المسائل العملية. ورحبت الوفود بإعداد دراسة تكميلية عن الأنظمة الإقليمية والتقسيمات الإقليمية. وفضلا عن ذلك، أشير إلى أن العلاقة بين مبدأ التخصيص والقانون اللاحق، بما في ذلك التاريخ ذو الصلة لتطبيق القانون اللاحق، تتطلب مزيدا من الدراسة. وذكر أيضا أن الفرضية المتعلقة بفشل الأنظمة "القائمة بذاتها" تستحق المزيد من الدراسة المتعمقة.

١٢٢ - وإذا كان يبدو أن قاعدة التخصيص تعمل بشكل فعال كأداة للتفسير وكقاعدة لحل التضارب، فقد سلم بأن احتمال التجزؤ أشد في مجال الأنظمة "القائمة بذاتها". ويشاطر بعض الوفود رأي فريق الدراسة في أن مصطلح النظام "القائم بذاته" هو تسمية خاطئة، عندما يفهم منها أن النظام الخاص منفصل انفصالا تاما عن القانون الدولي العمومي. وبالتأكيد، فقد أشير إلى أنه لا يوجد أي نظام تعاهدي راهن، بما في ذلك معاهدات حقوق الإنسان وقواعد منظمة التجارة العالمية، يمكن اعتباره قائما بذاته. بمعنى أنه يستبعد تطبيق القانون الدولي العمومي. واعتبر الاستنتاج القائل بأن القانون الدولي العمومي حاصر في عمله حضورا شاملا وراء القواعد والأنظمة الخاصة، وأنه ليس ثمة أي قاعدة خاصة يمكن فصلها عن القانون الدولي العمومي اعتبر استنتاجا مهما، لأنه يثبت أن نشوء الأنظمة التعاهدية الخاصة في مجالات كمجال التجارة وحقوق الإنسان والبيئة لا يعني أن النظام القانوني الدولي يفقد تماسكه بنشئها وأنه يعاني أزمة.

١٢٣ - وذكر، من جهة أخرى، أن من بين المعايير الثلاثة التي يستخدم بها مصطلح النظام "القائم بذاته" الفئة المتعلقة بالتخصص الوظيفي، كقوانين حقوق الإنسان، وقانون منظمة التجارة العالمية، والقانون الإنساني وهي فئة تحتاج إلى مزيد من الصقل والتحليل للكشف عن مدى "الاحتواء" وآثاره. وفي هذا الصدد، احتج بأن بعض مجالات التخصص الوظيفي، كقوانين حقوق الإنسان، أو قانون البحار، ليست قائمة بذاتها إلا بصورة مهلهلة. وعلى الرغم من أن لها مبادئها ومؤسساتها واتجاهها الغائي، فإن هذه المبادئ والقواعد يحال إليها وتطبق على نطاق واسع في هيئات مختلفة. وخلافا لذلك، يبدو أن هناك أنظمة "مغلقة" قائمة بذاتها، كقانون منظمة التجارة العالمية، تسعى إلى احتكار تفسير وتطبيق قانونها وتهدف إلى استبعاد اللجوء إلى هيئات أخرى. والمثل الآخر هو القانون الجنائي الدولي الذي قد

يصبح بمرور الوقت قائما بذاته بقدر أكبر بهذا المعنى. وإذا كان صحيحا أن القانون الدولي العام يوفر الخلفية التشريعية لقانون منظمة التجارة العالمية، فإن دوره الخاص في إطار ذاك النظام القائم بذاته ليس واضحا. وأثيرت أسئلة صعبة حول ما إذا كانت مبادئ القانون الدولي العمومي تستكمل أو تعدل الالتزامات المنصوص عليها في اتفاقات منظمة التجارة العالمية.

١٢٤ - وأكد على أن الحالة الأخيرة أكثر تعقيدا وموجبها تطورت قواعد النظام "القائم بذاته" بطريقة خاصة به وليس انطلاقا من قاعدة واسعة للقانون الدولي. فقانون حقوق الإنسان يستند إلى تقاليد القانون الدولي العمومي، وتتعدد الروابط القائمة بين القانون الدولي العمومي وقانون حقوق الإنسان. أما قانون منظمة التجارة العالمية، من جهة أخرى، فقد تطور انطلاقا من نظام للمعاهدات يعمل، عموما، بمعزل عن القانون الدولي العمومي، وأنكر بعض الممارسين في إطاره أي صلة له بالقانون الدولي العمومي. ففريق الدراسة يواجه تحديا يستوجب إجراء مزيد من الدراسة لإمكانية وجود نظام عامل "قائم بذاته" و "مغلق".

١٢٥ - وبالنسبة للملخص المتعلق "بتفسير المعاهدات في ضوء" أية قواعد ذات صلة من قواعد القانون الدولي تنطبق في العلاقات فيما بين الأطراف، الفقرة ٣ (ج) من المادة ٣١ من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، في سياق التطورات العامة في القانون الدولي وشواغل المجتمع الدولي، أكد على أن "القواعد ذات الصلة" تشير إلى قواعد المعاهدات وإلى قواعد القانون الدولي العمومي معا. وبالتالي فقد أعرب عن تأييد اقتراح فريق الدراسة بإيلاء مزيد من الاهتمام لكيفية تطبيق القانون العرفي وغيره من القواعد ذات الصلة.

١٢٦ - وبالنسبة للعرض المتعلق "بالتسلسل الهرمي في القانون الدولي: القواعد الآمرة، والالتزامات قبل الكافة، والمادة ١٠٣ من ميثاق الأمم المتحدة، كقواعد لحل التضارب"، اتفق بعض الوفود في الرأي على أن التسلسل الهرمي للقواعد في القانون الدولي، لا تؤدي، على العموم، إلى تجزئته بل، بالعكس، تشكل جزءا لا يتجزأ من قوته ووحدته. والواضح أنه لا يوجد أي تسلسل هرمي رسمي، كما هي الحال في القانون الوطني، ولكن توجد دون شك مبادئ قواعد أمرة معترف بها عموما على أنها تشكل الهيكل الأساسي للقانون الدولي وتمتتع بحجية وقوة قانونية خاصتين. وإلى جانب هذه المبادئ والقواعد الآمرة، توجد مبادئ "قطاعية" للقانون الدولي يقتصر نطاقها بصورة أساسية على مجالات خاصة من الأنظمة.

واو - الحماية الدبلوماسية (مبدأ اليد النظيفة)*

١٢٧ - أكد بعض الوفود أنه لا يمكن حرمان دولة الجنسية من حقها في ممارسة الحماية الدبلوماسية عندما لا تكون التهم الموجهة ضد أحد رعاياها متصلة بالطلب الذي تسعى من أجله إلى تأمين الحماية الدبلوماسية. وأشار أيضا إلى أن مبدأ اليد النظيفة فيما يتعلق بتصرف أحد الرعايا لا يشكل شرطا أو مطلبا إضافيا لممارسة الحماية الدبلوماسية. وينبغي مراعاة الذنب المزدوج لضحية العمل غير المشروع في تقرير مدى التعويض.

١٢٨ - ولاحظ بعض الوفود أن مبدأ اليد النظيفة يمكن الاستظهار به ضد دولة تمارس هذه الحماية فيما يتصل حصرا بأعمال تلك الدولة التي تتنافى مع التزاماتها بمقتضى القانون الدولي، لا فيما يتعلق بتصرف غير مشروع لأحد رعايا تلك الدولة. وفي هذا الصدد، أعرب عن التأييد لاستنتاجات المقرر الخاص التي يتضمنها تقريره السادس (A/CN.4/546) ومؤداهما أنه لا توجد سلطة واضحة المعالم وكافية تبرر إدراج نص في مشاريع المواد بشأن هذا المبدأ. وذكر أيضا أن هذا المبدأ غير دقيق ولا يحظى بقبول تام في القانون الدولي ولا تعترف به جميع الدول، وبالتالي فلا ينبغي أن يعالج هذا الموضوع معالجة خاصة.

زاي - المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي (المسؤولية الدولية في حالة الخسارة المترتبة على الضرر العابر للحدود الناجم عن أنشطة خطيرة (للاطلاع على مشاريع المواد انظر ((A/CN.4/549/Add.1

حاء - مقررات اللجنة واستنتاجاتها الأخرى

١٢٩ - أشادت وفود عدة بطريقة عمل اللجنة وبرنامجها الطويل الأجل.

١٣٠ - وبالنسبة لطريقة عمل اللجنة، أعرب بعض الوفود عن رأي مفاده أنه تواصل اللجنة سعيها للتوصل إلى سبل تجعل دوراتها منتجة وفعالة إلى أقصى حد ممكن. وبالتالي، يعتبر أمرا حاسما أن يحرز المقررون الخاصون في عملهم تقدما كبيرا. وفي هذا الصدد، ينبغي ألا يكتفي فريق التخطيط التابع للجنة بدراسة الموضوعات المقبلة وأجزاء من إجراءات العمل الروتينية للجنة، بل عليه أيضا أن يقدم رؤيته للكيفية التي ينبغي بها على اللجنة أن تؤدي عملها في المستقبل، إذ بإمكانها أن تُنتج وثائق على جانب عظيم من الأهمية بالنسبة للقانون والنظام الدوليين. وفي هذا السياق، أدلى بتعليق مفاده أن تطور برنامج عمل اللجنة يشير القلق، لأنه يتضمن خمسة مواضيع يتفاوت التقدم المحرز فيها، على الرغم من أن اللجنة

* للاطلاع على مشاريع المواد انظر الوثيقة A/CN.4/549/Add.1.

ربما تكون قد توقعت أن تُنجز تقدما ملحوظا في الأسابيع العشرة لدورتها السنوية. فإذا ما تم اتخاذ مقرر يقضي بتوسيع برنامج عمل اللجنة، فسيكون ضروريا وضع أولويات، لا سيما في ضوء العمل المقبل المقترح للجنة بشأن الموضوعات المعنية؛ وينبغي على اللجنة أن تشدد في الواقع على هذه الموضوعات التي قد تؤدي إلى شكل ما من التدوين أو إلى اعتماد مبادئ توجيهية مفيدة لتفسير تصرف الدول.

١٣١ - وفيما يتعلق ببرنامج عمل اللجنة الطويل الأجل، أيدت عدة وفود إدراج مسألة القانون الدولي للاستجابة في حالات الكوارث بوصفه موضوعا محتملا للدراسة، وتساءلت عن بدائل المجتمع الدولي في إطار القانون الدولي ذي الصلة. وقالت إنه ينبغي أن تصب اللجنة اهتمامها على الموضوعات التي من شأن تدوينها وتطويرها أن يسهما في سد احتياجات المجتمع الدولي، مستخدمة في ذلك صلاحيتها الواسعة وخبرتها في موضوعات القانون الدولي العام. وفي هذا الصدد، أعربت عن تقديرها لممارسة التعاون مع رابطات الحقوقيين العاملين في تدوين وتطوير القانون الدولي وشجعت على مزيد من التعاون من هذا النوع.

١٣٢ - وأيد عدد من الوفود إدراج الموضوعين الجديدين المتعلقين بـ "آثار التزاعات المسلحة على المعاهدات" و "طرد الأجانب" في خطة العمل الحالية للجنة. لكن بعض الوفود الأخرى كان يفضل أن تُعطي اللجنة مزيدا من الإيضاح لأسباب إدراجهما في هذا الوقت. وأعرب أيضا عن رأي مفاده أن الأفضل أن تتناول موضوع "طرد الأجانب" هيئات أخرى داخل منظومة الأمم المتحدة كمفوض الأمم المتحدة السامي لشؤون اللاجئين أو لجنة حقوق الإنسان.

١٣٣ - وفيما يتعلق بإدراج موضوع مبدأ تسليم المجرم أو محاكمته، أيد بعض الوفود إدراجه في برنامج عمل اللجنة الطويل الأجل. وفي رأيهم أن الموضوع ينبغي أن يحدد مجالين من مجالات الاهتمام: العلاقة بين التزامات تسليم المجرم أو محاكمته والالتزامات المتعلقة بحقوق الإنسان، والطريقة التي ينبغي بها النظر في الرؤية التقليدية لقاعدة تسليم المجرم أو محاكمته في ضوء المفاهيم الجديدة للاختصاص العالمي.

١٣٤ - وأعرب أيضا عن تأييد ما ورد في الفقرة ٣٦٧ من تقرير اللجنة (٨) بشأن المحاضر الموجزة للجنة.