

Provisional

For participants only

17 January 2019

Arabic

Original: English

لجنة القانون الدولي الدورة السبعون (الجزء الثاني)

محضر موجز مؤقت للجلسة ٣٤٣٣

المعقودة في قصر الأمم، جنيف، يوم الخميس، ١٩ تموز/يوليه ٢٠١٨، الساعة ١٠/٠٠.

المحتويات

برنامج اللجنة وإجراءاتها وأساليب عملها ووثائقها (تابع)

خلافة الدول في مسؤولية الدولة (تابع)

التعاون مع الهيئات الأخرى (تابع)

زيارة ممثلي مجلس أوروبا

ينبغي تقديم تصويبات هذا المحضر بإحدى لغتي العمل وعرضها في مذكرة وإدراجها أيضاً في نسخة من

المحضر. وينبغي إرسال هذه التصويبات في غضون أسبوعين من تاريخ هذه الوثيقة إلى: English Translation

Section, room E.6040, Palais des Nations, Geneva (mailto:Trad_sec_eng@un.org)



الرجاء إعادة الاستعمال

GE.18-12088(A)



* 1 8 1 2 0 8 8 *

الحاضرون:

السيد بلنسيا - أوسبينا	الرئيس:
السيد آرغوييو غوميس	الأعضاء:
السيدة إسكوبار إرناندث	
السيدة أورال	
السيد أوريسكو	
السيد بارك	
السيد بيتر	
السيد بيتريتش	
السيد تلادي	
السيد جالوه	
السيد حسونة	
السيد الحمود	
السيد خوانغ	
السيد راجبوت	
السيد راينيش	
السيد رودا سانتولاريا	
السيد زاغايونوف	
السيد سابويا	
السيد سيسه	
السيد شتورما	
السيد العرابة	
السيدة غالفاو تيليس	
السيد غروسمان غيلوف	
السيد غوميس - روبليدو	
السيدة ليهتو	
السيد موراسي	
السيد ميرفي	
السيد نغوين	
السيد نولتي	
السيد واكو	
السيد الوزاني الشهدي	
السير مايكل وود	

الأمانة:

السيد ليويلين أمين اللجنة

افتتحت الجلسة الساعة ١٠/٥.

برنامج اللجنة وإجراءاتها وأساليب عملها ووثائقها (البند ١٢ من جدول الأعمال) (تابع)

الرئيس: اقترح، في ضوء المشاورات مع المكتب الموسع، إدراج موضوع ”المبادئ العامة للقانون“ في برنامج عمل اللجنة، وتعيين السيد باسكيس-بيرموديس مقررًا خاصًا. وقد تقرر ذلك.

خلافة الدول في مسؤولية الدولة (البند ١٠ من جدول الأعمال) (تابع) (A/CN.4/719).

الرئيس: دعا اللجنة إلى استئناف نظرها في التقرير الثاني للمقرر الخاص عن خلافة الدول في مسؤولية الدولة.

السيد جالوه: شكر المقرر الخاص على تقريره الثاني، ووصفه بأنه تقرير متعمق، وقال إنه يتفق إلى حد كبير مع مضمون الآراء التي عبر عنها زملاؤه الذين سبقوه في أخذ الكلمة، ولا سيما السيد بارك، والسيد موراسي، والسيد ميرفي، والسيد راينيش، والسير مايكل وود. وأضاف أنه يبدو من المناقشة التي جرت في عام ٢٠١٧ حول هذا الموضوع، أن بعض أعضاء اللجنة والوفود في اللجنة السادسة يعتبرون الموضوع هامًا ويرون أن إدراجه في برنامج عمل اللجنة سيساعد على توضيح القواعد القانونية السارية في مجال من القانون الدولي يتسم بالتعقيد وبالحساسية السياسية. ومع ذلك، ومثلما ورد بالتفصيل في الفقرة ٦٤ من الموجز المواضيعي عن المناقشة التي جرت في اللجنة السادسة (A/CN.4/713)، أعربت بعض الوفود عن شكوكها في جدوى الموضوع وتوقيته. وكان بعض أعضاء اللجنة، ومنهم السيد موراسي، قد أبدوا تلك الشكوك في اليوم السابق. ولوحظ في الموجز المواضيعي أن بعض الوفود في اللجنة السادسة ترى أن تعقيدات الموضوع وعدم وجود قواعد واضحة وراسخة في هذا المجال من القانون الدولي العرفي تجعل تدوين القواعد أمرًا صعبًا، إن لم يكن مستحيلًا، في الممارسة العملية. وقد اعترف المقرر الخاص بالطابع الخلافى لهذا الموضوع وبمحدودية ممارسات الدول في هذا المجال. ولذلك، فإن نهجه ”المرن“ في تناول هذا الموضوع، الذي يأخذ في الاعتبار الطابع الجماعي لعمل اللجنة، هو موضع ترحيب.

ومن شأن النهج الذي اختاره المقرر الخاص أن يمكّن اللجنة من إنتاج عمل مفيد لجميع الدول، بالرغم من أن نشوء حالات خلافة الدول أمر نادر نسبيًا، وأن الممارسات بشأنها مختلفة ومحددة السياقات وحساسة، مثلما لوحظ في الفقرة ١٦ من التقرير. وفي نهاية المطاف، وكما لوحظ في الفقرة ١٣، ”يجب أن يشكل القانون الدولي إطاراً قادراً على ضمان الأمن والاستقرار القانونيين في العلاقات الدولية“.

وقال إنه يوافق على توصية المقرر الخاص بأن تؤجل اللجنة مناقشتها لمشروع المادتين ٣ و ٤، اللذين يتعلقان بدور الاتفاقات والإعلانات الانفرادية، على التوالي. وينبغي أن يُحتفظ بهما في لجنة الصياغة إلى أن تُعتمد مؤقّتاً مشاريع المواد الأخرى المتعلقة بالموضوع، ولا سيما تلك التي تتناول القواعد العامة لخلافة الدول في مسؤولية الدولة. وبعد ذلك فقط، سيكون بإمكان لجنة الصياغة ولجنة القانون الدولي اتخاذ قرار بشأن الصيغة النهائية لمشاريع المواد المقترحة سابقاً، وترتيبها.

وعلى غرار العديد من أعضاء اللجنة الآخرين، أيد السيد جالوه الموقف المنقح للمقرر الخاص فيما يتعلق بقاعدة انتفاء الخلافة في مسؤولية الدولة، على أساس أنه ليس بيده أو بيد اللجنة اقتراح الاستعاضة عن نظرية واحدة عامة جداً بشأن انتفاء الخلافة بنظرية مماثلة أخرى لصالح الخلافة.

وأخيراً، قال إنه يتفق تماماً مع استخدام المقرر الخاص لغة المعاهدات القائمة في صياغة مشاريع المواد، وعلى وجه التحديد اللغة المستخدمة في اتفاقية فيينا لخلافة الدول في المعاهدات، لعام ١٩٧٨، واتفاقية فيينا لخلافة الدول في ممتلكات الدولة ومحفوظاتها وديونها، لعام ١٩٨٣. ومن شأن اتباع هذا النهج أن يكون مفيداً ويضفي شرعية إضافية على مناقشة الموضوع. ومع ذلك، ينبغي ألا يغيب عن الأذهان، مثلما ورد في الفقرة ٨ من التقرير، أن عدد الدول التي صدقت على هاتين الاتفاقيتين صغير نسبياً. وبالرغم من أن أسباب عدم قبولهما على نطاق واسع لا تزال غير واضحة، فإنه ينبغي أخذ ذلك في الاعتبار، شأنه شأن التطورات التي حدثت منذ ذلك الحين، والسياق المحدد لعمل اللجنة بشأن موضوع خلافة الدول في مسؤولية الدولة. وأضاف أنه يوافق على أنه ينبغي للجنة أن تأخذ في اعتبارها أيضاً مضمون موادها المتعلقة بمسؤولية الدولة عن الأفعال غير المشروعة دولياً، باستخدام كل من الأساليب الاستقرائية والاستنتاجية، حسب الاقتضاء، مع التساؤل عما إذا كان هذا المحتوى ينطبق أيضاً، وإلى مدى، في حالات خلافة الدول. ويمكن أن يمثل إكمال اللجنة لتلك المهمة القيمة المضافة الرئيسية لعملها في هذا الموضوع.

وأشاد بالطريقة التي قدم بها المقرر الخاص مشاريع المواد المقترحة في تقريره. وقال إنه من المفيد دائماً إيراد مشاريع الأحكام المقترحة في التقرير، مباشرة بعد الأقسام التحليلية ذات الصلة. فذلك الأسلوب من العرض يسمح للجنة وللدول بفهم الأساس المنطقي للمقترحات.

وبين أنه لا يتوقع أن يكون مشروع المادة ٥، الذي يقدم قاعدة عامة بشأن مشروعية الخلافة التي تحدث طبقاً للقانون الدولي، مثيراً للجدل. والمشروع لا يدعمه التحليل السليم والمقنع فقط، وإنما أيضاً نصٌ سبق أن أقرته الدول، هو المادة ٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨، والمادة ٣ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٨٣. وهو نص أيدته ممارسة الجمعية العامة ومجلس الأمن، بما في ذلك قرار الجمعية العامة ٢٠٢٤ (د-٢٠) وقرار مجلس الأمن ٢١٦ (١٩٦٥) و٢١٧ (١٩٦٥). وكما لاحظ المقرر الخاص، فإن مشروع المادة ٥ هو "نص محدود" لا يعدو كونه توضيحاً لنطاق تطبيق مشاريع المواد هذه، تلافياً لأي سوء فهم. وفي رأيه، يمكن معالجة المشاكل التفسيرية المذكورة في الفقرة ٢٨ من التقرير، في الشرح.

ويرى السيد جالوه أن مشروع المادة ٦، الذي يرمي إلى وضع قاعدة عامة، معقد الصياغة بعض الشيء وغير واضح، مثلما لاحظ العديد من أعضاء اللجنة، بمن فيهم السيد ميرفي. وقال إن المقرر الخاص قدم نظرة عامة نظرية إلى حد ما عن مختلف القواعد العامة المتعلقة بخلافة الدول ومسؤولية الدولة. وسلط الضوء على طابع الخرق وعلاقته بمسؤولية الدولة الخلف. ويبدو ذلك التحليل مفيداً. ويثير هيكل مشروع المادة ٦ عدداً من الأسئلة. إلا أن مشروع المادة المقترح جيد جداً، وهو يتفق معه بشكل عام من حيث المضمون. وتساءل السيد جالوه، مثلما فعل السيد موراسي، عما إذا كان يمكن صياغته بشكل أفضل وأبسط. فعلى سبيل المثال، يمكن أن يكون نص مشروع المادة ٦ (١) كالتالي: "نُتسب إلى الدولة السلف مسؤولية الدولة عن

فعل غير مشروع دولياً ارتُكب قبل تاريخ خلافة الدولة“. وتساءل أيضاً عما إذا كان من الممكن صياغة مشروع المادة ٦ بشكل يجعله في متناول غير المتخصص.

وختم قائلاً إنه يؤيد إحالة جميع النصوص المقترحة السبعة إلى لجنة الصياغة لمزيد من النظر فيها.

السيد الحمود: قال إن المقرر الخاص حلل في تقريره الثاني، الشامل والمتعمق، أمثلة ذات صلة من الفقه القانوني والممارسة وقانون المعاهدات، من أجل وضع أساس لمشاريع المواد التي اقترحها. ومن المهم الإشارة إلى أن المقرر الخاص أخذ في اعتباره التعليقات التي أبدتها أعضاء اللجنة في المناقشة التي جرت في الجلسات العامة، وأعضاء الوفود في اللجنة السادسة بشأن الحاجة إلى إعادة صياغة الاقتراح الرئيسي الذي تقوم عليه نظرية الخلافة في مسؤولية الدولة. وقد أكد المقرر الخاص في الفقرة ١٦ من التقرير أن القاعدة العامة هي انتفاء الخلافة في مسؤولية الدولة. وفي الواقع، فإن عدة أحكام من مشاريع المواد المقترحة في التقرير الثاني تدعم ذلك الموقف. غير أن التحليل الوارد في التقرير والاستثناءات المقترحة تشير علي ما يبدو إلى أن المقرر الخاص قرر تقليص نطاق تطبيق تلك القاعدة العامة إلى درجة أنها أفرغت عملياً من محتواها. ويظهر أثر ذلك القرار كأوضح ما يكون في مشروعَي المادتين ١٠ و ١١، ولكن يمكن ملاحظته أيضاً في بعض مشاريع المواد الأخرى. والحالات المذكورة، والأمثلة على الاتفاقات والمعاهدات المستشهد بها لا تشكل أساساً صلباً يمكن من خلاله عكس القاعدة العامة المتمثلة في انتفاء الخلافة. وقد سبق أن نوقشت هذه الأمثلة باستفاضة، وستتوصل اللجنة إلى نفس النتيجة إذا ما ناقشتها من جديد، حتى في سياق حالات محددة من الخلافة، مثل الانفصال، أو الاستقلال حديثاً، أو التنازل، أو الاتحاد أو الانحلال. وبناء على ذلك، حث السيد الحمود المقرر الخاص على إعادة النظر في نهجه وتنقيح مشاريع المواد بحيث تعكس بدقة القاعدة العامة المتمثلة في انتفاء الخلافة، بحيث تكون أي استثناءات لها قائمة على أساس متين.

وقد أظهرت المداولات التي جرت في اللجنة السادسة في عام ٢٠١٧ أن الموضوع وعمل اللجنة بشأنه ما زالا يثيران شكوكاً كبيرة. ومن بين المسائل التي أثيرت في هذا السياق ما إذا كان ينبغي للجنة أن تشارك في التطوير التدريجي للقواعد أو في تدوينها. ومع ذلك، فقد شدد حتى مناصرو التطوير التدريجي على أنه ينبغي للجنة أن تبني عملها على الممارسة القائمة. وفي رأيه، يمكن للجنة أن تؤدي كلا الوظيفتين، شريطة وجود اتجاه قوي لصالح وضع قواعد محددة لحالات محددة. غير أن ذلك لا يعني أنه يتعين على اللجنة أن تبني عملها على تفضيلات سياساتية تخدم مصالح قانونية معينة دون غيرها، أو أن تلك التفضيلات تتطلب إلغاء القانون القائم، أو أنه ينبغي للقوانين الجديدة أن تنشأ ليس فقط من منطلق ما هو منشود، وإنما لقيمها في حد ذاتها.

وفيما يتعلق بعمل معهد القانون الدولي، يرى السيد الحمود أنه بالرغم من أنه ينبغي للجنة أن تسترشد بعمل الهيئات الأخرى لخبراء القانون الدولي، فإن لها ولايتها الخاصة بها. وولاية اللجنة محددة في نظامها الأساسي الذي يضع شروطاً لعملها ولنتائجها. وهناك هيئات أخرى لخبراء القانون الدولي لها قدر أكبر من الحرية في تحقيق نتائجها. وفي حين أن نتائج أعمال اللجنة تقدّم إلى الجمعية العامة لاعتمادها، فإن الهيئات الأخرى لا تخضع لنفس المستوى من التدقيق. وتظل الدول هي الحكم الرئيسي لقيمة عمل اللجنة، وذلك هو مصدر سلطتها في

نظر المحاكم والهيئات القضائية. ولذلك ينبغي للجنة أن تتوصل إلى استنتاجاتها بعناية كبيرة، وهو ما يتطلب منها الاستناد في عملها إلى الممارسة القائمة والامتناع عن تفضيل سياسات على حساب أخرى.

وقال إنه يتفق مع الحجة التي قدمها المقرر الخاص في الفقرة ١٧ من تقريره بأنه لا يتعين أن يتبع النهج العام للجنة، بالضرورة، هيكل اتفاقيتي فيينا لعامي ١٩٧٨ و ١٩٨٣. ويثير موضوع خلافة مسؤولية الدولة مسائل مختلفة، والمفاهيم والممارسات الأساسية التي يقوم عليها مرتبطة أكثر بقانون مسؤولية الدولة أكثر من ارتباطها بقانون المعاهدات والقواعد الدولية التي تحكم ديون الدولة ومحفوظاتها.

وانتقل السيد الحمود إلى نقطة ثانية تتعلق بالمنهجية. وقال إنه ينبغي لمشاريع المواد ألا تقوّض القواعد العامة الواردة في مواد اللجنة بشأن مسؤولية الدول. فقيمة تلك المواد معترف بها جداً أمام المحاكم الدولية والوطنية، فضلاً عن ممارسات الدول، لأنها تعكس القانون الدولي العربي. وأعرب عن أمله في ألا يكون وصف المقرر الخاص للمواد بأنها "بصيغة غير ملزمة" يُنبئ بالخروج على قواعدهما، ولا سيما المادة ١، التي تمثل حجر الزاوية فيها، والمادة ٢، المتعلقة بعناصر فعل الدولة غير المشروع دولياً. وأعرب عن قلقه لأن العديد من المقترحات الرئيسية الواردة في التقرير الثاني للمقرر الخاص تحيد عن العنصر الأساسي لفعل الدولة غير المشروع دولياً، ألا وهو نسب الفعل إلى الدولة التي ارتكبه. وبالفعل، فإنه يُستنتج أن العديد من مشاريع المواد المقترحة لم تذكر شرط نسب الفعل غير المشروع إلى مرتكبه، بغرض طرح موضوع مسؤولية الدولة تلك. وبدلاً من ذلك، تتحمل الدولة الخلف الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع لم ترتكبه. وفي حين قد يتعين على هذه الدولة في ظل ظروف معينة أن تفي بالتزامات معينة للدولة السلف، فإن قانون مسؤولية الدولة لا يشكل الأساس لتحمل مسؤولية تلك الالتزامات. ويمكن مناقشة هذه المسائل في سياق صياغة مشاريع المواد، ولكن ينبغي النظر بجدية في البدائل الممكنة الأخرى، بما فيها بنود "عدم الإخلال" بانطباق النظم أو قواعد القانون الدولي الأخرى. وينبغي أيضاً زيادة التشديد على الاتفاقات التي تقبل بموجبها الدولة الخلف التزامات معينة عقدتها دولة سلف.

ولا يرد تفسير لقرار المقرر الخاص القاضي بالحد من عواقب المسؤولية عن جبر الضرر. وليس من الواضح أيضاً لماذا استبعد المقرر الخاص الجوانب الأخرى لمسؤولية الدولة، مثل الظروف التي تنفي عدم المشروعية، أو عواقب الانتهاكات الخطيرة، أو تنفيذ المسؤولية. ورغم أن مشروع المادة ٦ يتناول مسألة الاحتجاج بالمسؤولية، فإنه لا يتناولها بطريقة شاملة.

وفيما يتعلق بمشروعية الخلافة، قدم التقرير حججاً جيدة لصالح قصر تطبيق مشاريع المواد على حالات الخلافة المشروعة، بما في ذلك أن معاهدي فيينا لعامي ١٩٧٨ و ١٩٨٣ تنطبقان فقط على حالات الخلافة المشروعة. وأشار إلى وجود اختلاف بين الاعتراف بحالة غير مشروعة، مثل الخلافة الناجمة عن استخدام غير قانوني للقوة، والتبعات الناتجة عن ذلك من حيث المسؤولية. ومع ذلك، فإن العديد من حالات الخلافة تنشأ في الواقع من الاستحواذ غير المشروع على إقليم، والاعتراف به بمرور الوقت. وفي حين أنه ما ينبغي للجنة أن تشجع الاعتراف بهذه الخلافة غير المشروعة، فإنه غير متأكد من أنه ينبغي لها استبعاد آثارها تماماً، لأسباب ليس أقلها أن العديد من الدول الحديثة نشأت في الأصل نتيجة خلافة غير مشروعة،

وضمت بشكل غير قانوني أقاليم أخرى لها، أو استخدمت القوة لتوحيد أو حل دول أخرى. ومع ذلك، إذا استصوبت اللجنة استبعاد هذه الخلافة غير المشروعة، فإن صياغة مشروع المادة ٥ واضحة بما فيه الكفاية لتجسيد ذلك المبدأ.

ويبدو أن المقرر الخاص يؤيد المبدأ الأساسي لمسؤولية الدولة، أي النسب، لا سيما فيما يتعلق بحالة الدولة الموصلة. ومع ذلك، فقد حاد عن هذا العنصر الأساسي للمسؤولية، رغم أنه كان مدرجاً في مشروع المادة ٦ كقاعدة عامة. وتضمن التقرير مناقشة حالتين تتسمان بأهمية خاصة لخلافة المسؤولية، وهما خرق طابع الاستمرارية، الذي تناوله مشروع المادة ٦ (٣)، وحالة الفعل المركب، التي لم تتناولها مشاريع المواد، على الأقل بشكل صريح. وقال السيد الحمود إنه لا يعارض هذا النهج، ولكنه لا يفهم الحاجة إلى إدراج حكم منفصل بشأن الأفعال ذات الطابع المستمر، خاصة وأن هذا النوع من الأفعال يُطلق مسؤولية الدولة الخلف على أساس سلوكها غير القانوني وحده. غير أن الإشكالية الرئيسية في رأيه تتعلق بالطريقة التي عولج بها النسب في مشروع المادة ٦ (١)، الذي ينص على أن خلافة الدول لا تؤثر على نسب الفعل غير المشروع دولياً الذي ارتكب قبل تاريخ خلافة الدول. وهذا الحكم لا يضيف أي شيء. وهو تمهيد لجعل نسب الفعل غير المشروع مسألة ثانوية في تحديد المسؤولية في حالة خلافة الدول. وينبغي الإشارة بوضوح إلى أن المسؤولية عن الفعل غير المشروع في حالات خلافة الدول لا تنشأ إلا للدولة التي ارتكبت ذلك الفعل غير المشروع.

ومشروع المادة ٦ (٢) يقوّض القاعدة العامة لانتفاء الخلافة. وعلاوة على ذلك، فإنه يقصر الاحتجاج بالمسؤولية على المطالبة بجبر الضرر. وهو ليس قاعدة عامة بشأن انتفاء الخلافة، بل هو صياغة لا تستند إلى التحليل السابق لها في التقرير. وحث السيد الحمود المقرر الخاص على وضع مشروع مادة واضح ومباشر ينص صراحة على قاعدة انتفاء الخلافة كقاعدة عامة وليس فقط في حالة الدولة المتواصلة.

وانتقل إلى الحديث عن مشروع المادة ٦ (٤) وقال إنها تُدرج استثناء في القاعدة العامة. فتلك الفقرة تجيز للدولة المتضررة مطالبة الدولة الخلف بجبر الضرر الناتج عن فعل غير مشروع ارتكبه الدولة السلف في الحالات التي تتناولها مشاريع المواد اللاحقة. وهو لا يرى الغاية من إدراج تلك الفقرة في مشروع المادة ٦، المعنونة "قاعدة عامة". ولذلك فإنه يؤيد حذف مشروع المادة ٦ (٤) كلية. وإذا كانت هناك استثناءات مشروعة، مثل حالة الأفعال غير المشروعة لحركة تمردية أقامت دولة جديدة، فإنه يمكن النص عليها في مشروع المادتين ذوي الصلة، أي ٧ و ٨. ومع ذلك، فإنه لا يمكن في الواقع اعتبار حالة الحركة التمردية استثناء.

وانتقل إلى الحديث عن الجزء الثالث من التقرير، الذي يُقصد به تبرير الخروج عن القاعدة العامة لانتفاء الخلافة وشرط نسب الفعل غير المشروع إلى مرتكبه كأساس لأي التزام. وقد ميز المقرر الخاص بين الحالات التي استمرت فيها دولة سلف والحالات التي لم تستمر فيها. ففي الفئة الأولى، قبل المقرر الخاص القاعدة العامة لانتفاء الخلافة في المسؤولية، مع عدد من الاستثناءات والشروط، أما في الحالة الثانية، فقد أصبح الاستثناء، أي الخلافة في الالتزامات، هو القاعدة. وفيما يتعلق بالفئة الأولى، يتناول مشروع المادة ٧ حالة الانفصال أو انفصال أجزاء من الدولة. وليس واضحاً كيف استنتجت القاعدة العامة لانتفاء الخلافة أو الاستثناءات

من تلك القاعدة من مناقشة المقرر الخاص لأمثلة محددة، بما في ذلك حالة الإمبراطورية النمساوية المجرية وحالة الاتحاد السوفياتي.

وقال إن المقرر الخاص أشار في الفقرة ٩٢ من التقرير إلى عمل معهد القانون الدولي من أجل التوصل إلى استنتاجات بشأن الظروف التي تبرر الخروج على القاعدة العامة. وكما هو مفصل في الفقرة ٩٣، تشمل تلك الظروف الأفعال غير المشروعة دولياً التي يرتكبها كيانات مستقلة تابع للدولة السلف، ووجود صلة بين الفعل غير المشروع والإقليم ذي الصلة، ومسألة الإثراء الجائر. وهذه الظروف مدعومة ليس بالممارسة ذات الصلة، ولكن بالمؤلفات الفقهية والبحثية، ومن بينها مؤلفات لواحد من المؤلفين لعبت دوراً مركزياً. ومع ذلك، فإن مشروع المادة ٧ لا يتناول أفعالاً غير مشروعة من جانب كيانات مستقلة، بل أفعالاً غير مشروعة قامت بها حركات تمردية، وهي حالة مختلفة لا تمثل استثناءً في الواقع.

واستُخدمت في مشروع المادة ٧ (٣) الصلة المباشرة بين فعل غير مشروع دولياً ارتكبهته الدولة السلف وإقليم الدولة الخلف لتبرير افتراض نشوء التزامات عن ذلك الفعل. ومرة أخرى، لم يقدم التقرير أي دليل من الممارسة دعماً لهذا الاقتراح، رغم أنه قد يكون هناك أساس للتطوير التدريجي خارج نطاق مبدأ مسؤولية الدولة. ويبقى السؤال عما إذا كان من العدل إجبار دولة على تحمل التزامات ناشئة عن فعل غير مشروع ارتكبهته دولة أخرى، حتى مع وجود صلة بين ذلك الفعل وإقليم الدولة الجديدة. ولا يرد أيضاً أي دليل في التقرير يدعم اقتراح انتقال الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع ارتكبه أحد أجهزة الدولة السلف التي أصبحت جزءاً من الدولة الخلف. ولم تترجم مسألة الإثراء الجائر إلى حكم في مشاريع المواد، لكنه يظن أن مشروع المادتين ١٠ و ١١ يستندان إليه. ومع ذلك، لا يمثل الإثراء الجائر في نظم القانون المدني، عنصراً غير مشروع أو ظرفاً، بل مصدراً مستقلاً للالتزامات، مثل الأضرار والعقود. وإذا اعتُبرت المسألة في نطاق القانون المنشود، فإنه يقترح أن يحدد المقرر الخاص أن الإثراء الجائر مصدر للالتزامات.

وأضاف أن آراءه بشأن مشروع المادة ٧ تنطبق أيضاً على هيكل ومضمون مشروع المادتين ٨ و ٩. وأن نص مشروع المادة ٨ (٢) المتعلق بالدول المستقلة حديثاً ينص على جواز انتقال الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً ارتكبهته الدولة السلف إلى الدولة الخلف، إذا وافقت الدولة المستقلة حديثاً على ذلك. وبين أن النص أضاف، مع ذلك، جواز "مراعاة الظروف الخاصة لكل حالة". وهو ليس متأكداً مما إذا كانت لتلك الظروف أهمية إذا ما وافقت دولة مستقلة حديثاً على تحمل المسؤولية نيابة عن الدولة السلف. ولهذا السبب، ينبغي أن يكون الجزء الأول من الفقرة حكماً منفصلاً عن الثاني. أما فيما يتعلق بالظروف الخاصة نفسها، فإن مثال المغرب ليس كافياً لاعتباره ممارسة تبرر وضع قاعدة لصالح الخلافة في حالة الدول المستقلة حديثاً. والأمثلة الأخرى التي قدمت، بما في ذلك المثال عن أفعال جبهة التحرير الوطنية في الجزائر، لها صلة بمشروع المادة ٧ (٣)، بشأن سلوك حركات التحرر الوطني، غير أنه لا يوجد في تلك الأمثلة ما يشير إلى أن الدولة المستقلة حديثاً تتحمل مسؤولية نيابة عن دولة سلف، كقاعدة عامة في القانون الدولي.

وبالإضافة إلى ذلك، وفي حالات الخلافة، سواء كانت الدولة السلف موجودة أم غير موجودة، يمكن للدولة الخلف أن تتحمل التزامات ناشئة عن مسؤولية الدولة السلف لأسباب

سياسية بدلاً من الشعور بالالتزام القانوني. وما ينبغي تفسير هذه الاعتبارات السياسية بأنها مؤشر على الاعتقاد بالإلزام لصالح قاعدة عامة بشأن الخلافة.

وانتقل السيد الحمود إلى الحديث عن حالات الخلافة التي تزول فيها الدولة السلف، والتي تناولتها الفقرتان ١٤٧ و ١٤٨ من التقرير، وقال إن المقرر الخاص أكد، على سبيل التفضيل، أن الالتزامات الناشئة عن الفعل غير المشروع لدولة سلف ينبغي أن تتحملها دولة خلف على أساس مبادئ الإنصاف والعدالة. ووصف ذلك التفضيل في التقرير بأنه "افتراض حدوث الخلافة" الذي يمكن دحضه باتفاق بين الدول المعنية، رغم أنه ليس بالأساس افتراضاً بل قاعدة عامة بشأن الخلافة يمكن أن تحل محلها قواعد خاصة في اتفاق يُبرم بشأن تحمّل الالتزامات وتقاسمها. وقال إنه يوافق أعضاء آخرين في اللجنة على أن الاعتبارات المتعلقة بالسياسات وتأكيد الشعور بالعدالة والإنصاف لا تشكل أسساً كافية لتعديل القاعدة العامة بانتفاء الخلافة. وبالرغم من أن القاعدة المقترحة لا تتناول سوى تحمّل دولة خلف لنتائج فعل غير مشروع ارتكبه دولة سلف، فإنه لا يوجد أساس قانوني لها. ويظل النسب عنصراً أساسياً في تحمّل مرتكب الفعل غير المشروع مسؤولية ذلك الفعل. وقال إنه لا يرى عدلاً في تحميل دولة جديدة غير مسؤولة عن فعل غير مشروع ارتكبه دولة سلف عواقب ذلك الفعل. ويمكن بطبيعة الحال أن تتحمل الدولة الجديدة الالتزامات الناشئة عن الفعل غير المشروع لدولة أخرى، سواء باتفاق أو بإعلان انفرادي. وقد ترغب تلك الدولة الجديدة في القيام بذلك لأسباب تتعلق بمصلحة سياسية، وليس من منطلق الالتزام بالقانون.

وتستند الأمثلة الواردة في التقرير، بداية من الفقرة ١٤٩، إما إلى اتفاق أو إلى أفعال انفرادية، ولكن لا يشير أي منها إلى وجود قاعدة عامة بشأن الخلافة. وقال إنه ليس متأكداً من الأساس القانوني الذي استند إليه المقرر الخاص عندما استنتج في الفقرة ١٨٥ من تقريره أن الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع ارتكبه دولة، لا تزول عند انحلالها. وقال إنه ليس واضحاً، كما أقر المقرر الخاص في الفقرة نفسها، أيّ من الدول الخلف تنتقل إليها الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً، وإلى أي مدى تُقيد تلك الدول بها، وهو لا يستطيع أن يرى كيف يمكن افتراض انتقال الالتزامات. وفي الفقرة ١٨٩، أشار المقرر الخاص إلى أنه يبدو من المستحيل القيام بتحديد واضح بشكل كاف لجميع العوامل ذات الصلة التي ينبغي مراعاتها في توزيع المسؤولية بين الدول الخلف. ومع ذلك، أخذ المقرر الخاص بالفعل ذلك النهج، ومن المشكوك فيه أنه نهج صحيح وعادل.

وفي ضوء ذلك، قال السيد الحمود إنه مستعد لدعم إحالة مشروعَي المادتين ١٠ و ١١ إلى لجنة الصياغة، شريطة أن يُسمح لها بتغيير القاعدة الأساسية. وفيما يتعلق بمشروع المادة ١١ (٢)، قال إنه يعتبر اقتراح المقرر الخاص بشأن الحاجة إلى إجراء مفاوضات بحسن نية مقبولاً.

وأعرب عن تأييده لإحالة مشاريع المواد من ٦ إلى ١١ إلى لجنة الصياغة.

السيد بيتريتش: رحب بمراجعة المقرر الخاص في تقريره الممتاز الثاني مناقشة اللجنة بشأن هذا الموضوع في دورتها السابقة والمناقشة التي جرت في اللجنة السادسة، وللتين أحدثتا تغييراً كبيراً في معالجته للتقرير الثاني، مقارنة بتقريره الأول. وقال إن الموضوع مثيراً للجدل فعلاً، كما ينعكس في الممارسة المتنوعة للدول، وإن كانت محدودة. وتنعكس قلة الممارسة أيضاً في رد

فعل الدول على التقرير الأول. وهذه المسألة، وهي الجزء الأخير من القانون الدولي بشأن الخلافة المزمع تدوينه، كانت مؤخراً موضوع دراسات أعدتها معهد القانون الدولي ورابطة القانون الدولي، وقد استند المقرر الخاص إلى كليهما في تقريره. وبالطبع، كما أشار السيد الحمود، لا بد من التذكير بأن اللجنة هي هيئة فرعية للأمم المتحدة، في حين أن الهيئات الأخرى مؤسسات خاصة، ولذلك فهي تأخذ في حساباتها اعتبارات مختلفة.

والمشكلة البحثية الرئيسية التي يطرحها هذا الموضوع هي مدى تقييد القاعدة العامة لانتفاء الخلافة في مسؤولية الدولة باستثناءات في بعض الحالات القانونية، وبالتالي، ما هي القواعد الجديدة، إن وجدت، التي تتعلق بهذه الاستثناءات، التي اعتُبرت أو يمكن اعتبارها تطوراً تدريجياً للقانون الدولي. وفي رأيه، لكي تخرج القواعد الجديدة على القاعدة العامة لانتفاء الخلافة، ينبغي لتلك القواعد أن تكون استثنائية، وينبغي أن تعكس بوضوح ممارسة الدول، وألا تكون مجرد أمنية لتجسيد اختيار فقهي في القانون. ولا يكفي لذلك وجود قرار أو اثنين لمحكمة أو حالة أو اثنتين من ممارسات الدول، خاصة وأن قرارات المحاكم لا تخلق قانوناً بل تساعد فقط في تحديده. ومحاولة تحويل أنظمة ذات طبيعة محددة إلى قواعد عامة للقانون الدولي عملية محفوفة بالمخاطر، أو، كما هو حال المسألة المعروضة على اللجنة، قواعد تتعلق باستثناءات. فعلى سبيل المثال، لا يمكن اعتبار اتحاد ألمانيا بمثابة قاعدة عامة للاتحاد، ولا يمكن بالتالي أن يشكل قاعدة قانونية عامة لاحتمال اتحاد كوريا في وقت ما في المستقبل. وبما أن معظم الأمثلة على الخلافة فريدة من نوعها، فإنه يجب التزام الحذر الشديد عند استخلاص القواعد أو تحديد الاستثناءات منها. والتعليقات التي أدلى بها السيد راجبوت، والسيد راينيش، والسيد الحمود، وآخرون في هذا الصدد هي تعليقات وثيقة الصلة بالموضوع.

وأوضح أن موقفه الخاص فيما يتعلق بـ "تخفيف" قاعدة انتفاء الخلافة في مسؤولية الدولة والعمل بقاعدة الخلافة، حتى وإن كان ذلك في حالات استثنائية فقط، هو موقف محافظ للغاية. ولا يمكن إلا للحالات التي تجسد الممارسة العامة، أو لقواعد القانون الدولي العرفي القائمة، أو على الأقل القواعد الجديدة والناشئة بشكل واضح، أن تمثل دليلاً كافياً يبرر وضع استثناءات من القاعدة العامة بانتفاء الخلافة. وأعرب في هذا السياق عن تأييده للرأي الذي قدمه المقرر الخاص في الفقرة ١٦ من التقرير، أي أنه لا يقترح الاستعاضة عن نظرية واحدة عامة جداً بشأن انتفاء الخلافة بنظرية مماثلة أخرى لصالح الخلافة، وأن هناك حاجة إلى اتباع نهج أكثر مرونة. وبما أن اللجنة تقوم بصياغة مجموعة من المواد لاتفاقية مستقبلية محتملة، فعليها، بدلاً من صياغة مبادئ توجيهية، أو مبادئ، أو استنتاجات، توخي الحذر بشكل خاص والاقتصر في وضع الاستثناءات على ما يستند إلى الممارسات الراسخة للدول. وقد عرض المقرر الخاص في تقريره حالات تنطوي على انتهاكات مستمرة وحركات تمردية وغيرها، بوصفها استثناءات من القاعدة العامة، يمكن إقرارها في إطار قواعد خاصة. ولكي يمكن اعتبار مختلف الاستثناءات الواردة في مشاريع المواد ٦ (٣)، و ٧ (٢)، و ٧ (٣)، و ٨ (٢)، و ٩ (٢)، و ٩ (٣) كقواعد قانونية استثنائية، يجب أن تكون مستندة إلى ممارسات راسخة للدول.

وتضمنت تلك الاستثناءات من القاعدة العامة لانتفاء الخلافة حالات استمرت فيها الدولة السلف التي ارتكبت الأفعال غير المشروعة. وقد شرح المقرر الخاص تفاصيل تلك الحالات باستخدام عدة أمثلة، ولكن تلك الأمثلة كانت محدودة العدد وانطوت في كثير من

الأحيان على ممارسات متناقضة. وقال إنه يرى، استناداً إلى ممارسة الدول، أنه ينبغي الالتزام بقاعدة انتفاء الخلافة إذا كانت الدولة السلف التي يُنسب إليها فعل غير مشروع لا تزال مستمرة. أما إذا ما أُريد نقل المسؤولية عن الفعل غير المشروع، بصفة استثنائية، إلى الدولة الخلف، فإنه لا يمكن القيام بذلك إلا باتفاق بين الدولتين الخلف والسلف، أو من خلال توافقهما على الاحتكام إلى القضاء. وربما ينبغي للمقرر الخاص أن يولي مزيداً من الاهتمام لدور الاتفاقات بين الدولة السلف التي لا تزال قائمة، والدولة أو الدول الخلف، وإلى آثار القرارات القضائية. ويمكن للدولة السلف التي لا تزال قائمة وللدول الخلف أن تحل أي مسائل تتعلق بالخلافة، بما فيها ما يتصل بمسؤولية الدولة، من خلال اتفاق. ويمكن لذلك الاتفاق أن يحل محل قواعد القانون الدولي بشأن الخلافة، التي ليست قواعد آمرة. وينبغي بالتالي للجنة أن تؤكد الطابع الثانوي لقواعد الخلافة، وبخاصة القواعد المتعلقة بما قد يوضع من استثناءات.

وفيما يتعلق بالحالات التي تزول فيها الدولة السلف، يقول المقرر الخاص في مشروع المادة ١٠ إن التزامات الدولة السلف "تنتقل" إلى الدولة الخلف في حالة اتحاد الدول. وهكذا، يبدو أن قاعدة الخلافة تحل محل قاعدة انتفاء الخلافة. غير أنه وفقاً لمشروع المادة ١٠ (٣)، الذي يوافق عليه السيد بيترتش، يمكن أن يحل اتفاق بين الدول المعنية، بما في ذلك الدولة المتضررة، محل قواعد الخلافة. وقال إنه يوافق على معظم التعليقات النقدية التي أدلى بها المتكلمون السابقون فيما يتعلق بمشاريع المواد، ولا سيما مشروع المادة ١٠، التي تتناول الخلافة في حالة زوال الدولة السلف.

وفي مشروع المادة ١١ (١)، يقول المقرر الخاص إن الالتزامات الناشئة عن ارتكاب الدولة السلف فعلاً غير مشروع دولياً، "تنتقل" إلى "إحدى الدول الخلف أو عدد منها أو جميعها"، في حالة انحلال الدول ورهنًا بالاتفاق على ذلك، وفي ذلك طرح واضح لقاعدة الخلافة. غير أنه عندما يتعلق الأمر بالاتفاق، بدا المقرر الخاص، لسبب وجيه، أكثر حذراً، فاشتراط في مشروع المادة ١١ (٢) أنه ينبغي للدول الخلف "أن تتفاوض بحسن نية مع الدولة المتضررة وفيما بينها". فهل أن الدول الخلف الجديدة، وهي شخصيات قانونية جديدة ليست لها استمرارية قانونية مع الشخصية القانونية السابقة، أي الدولة السلف، ملزمة فعلاً بالتفاوض حول المسؤولية عن أفعال ارتكبتها الدولة السلف قبل أن تولد هذه الشخصيات القانونية الجديدة؟ قد يحدث أن تكون هناك أسباب سياسية للقيام بذلك، ولكنها، بوصفها شخصيات دولية جديدة، ليست ملزمة قانوناً بقبول أي مسؤولية عن أعمال الدولة السلف. ويبدو أنه في حالة الانحلال، ينبغي تطبيق القاعدة العامة بانتفاء الخلافة، دون أي استثناء، حيث لا توجد ممارسات دولية ذات صلة كافية لوضع ذلك الاستثناء. ويمكن بالطبع للدولة أو الدول الخلف وللدولة المتضررة التوصل دائماً إلى حل عن طريق اتفاق. وقال السيد بيترتش إنه يتفق في هذا الصدد مع الاستنتاج الذي توصل إليه السيد راينيش ومفاده أن السعي إلى حماية مصالح الدولة المتضررة بإقرار مسؤولية الدولة الخلف من خلال تطبيق قاعدة الخلافة يمكن أن يسفر عن قاعدة غير مقبولة لنقل المسؤولية عن فعل غير مشروع ونسبه إلى دولة جديدة لم ترتكبه. ولا يمكن نقل المسؤولية عن فعل غير مشروع قانونياً إلى دولة لم تكن موجودة أصلاً كشخصية قانونية وقت ارتكاب الفعل غير المشروع، إلا إذا قبلت تلك الدولة ذلك النقل.

ويرى السيد بيترتتش أن معالجة المقرر الخاص لمسألة مشروعية الخلافة في الفقرات من ٢٢ إلى ٤١ مفيدة وصحيحة. وقال إنه يتفق مع مشروع المادة ٥ المقترح الذي ينص، مثل المادة ٦ من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨، على أن مشاريع المواد لا تنطبق إلا على آثار خلافة الدول التي تحدث وفقاً للقانون الدولي. غير أنه لا يتفق مع الآراء المقدمة في المعالجة الفقهية للموضوع والواردة في التقرير، بشأن الحياد القانوني. فبموجب القانون الدولي، تكون جميع الأفعال ذات الصلة القانونية إما مشروعة أو غير مشروعة. وفي حال وجود ثغرة قانونية، يجب إقرار مشروعية الفعل أو عدم مشروعيته عن طريق التفسير أو القياس أو بقرار من محكمة.

وبين أنه يؤيد مقترح المقرر الخاص تأجيل مواصلة مناقشة مشروع المادتين ٣ و ٤، بشأن أهمية الاتفاقات بالنسبة لخلافة الدول في المسؤولية، والتعامل معها فقط بعد أن تكون القواعد العامة بشأن خلافة الدول في مسؤولية الدولة قد اعتُمدت مؤقتاً.

وهو لا يعترض على إحالة جميع مشاريع المواد المقترحة إلى لجنة الصياغة، التي يمكنها معالجة مختلف أوجه التناقض فيها وتقديم التوضيحات الاصطلاحية اللازمة. وينبغي للجنة الصياغة أن تقرر أيضاً، على أساس الممارسة ذات الصلة للدول، ما إذا كان يمكن اعتبار جميع مشاريع المواد المقترحة تطوراً تدريجياً أو تدويناً. وهو يرى أنه ينبغي إعادة صياغة المادتين ١٠ و ١١ تمثيلاً مع المبدأ العام لانتفاء الخلافة، أو حذفهما. فصياغتهما الحالية لا تدعمها ممارسة الدول ولا المنطق القانوني.

وهو يرى، بعد استعراض مشاريع المواد بمزيد من التفصيل، أن مشروع المادة ٥ حكم هام وصياغته جيدة. وقد أكد مشروع المادة ٦ (١) و (٢) القاعدة العامة لانتفاء الخلافة، التي ينبغي عرضها بوضوح في الفقرة ١ بدون الإشارة إلى مشكلة النسب المنفصلة. ولذلك اقترح أن تُحذف الفقرة ١ الحالية وتُحل محلها الفقرة ٢. وتشير الفقرتان ١ و ٢ في صياغتهما الحالية إلى "تاريخ الخلافة" التي قد تكون موضع نزاع، كما كانت في حالة الدول الخلف لجمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية السابقة. غير أن تاريخ الخلافة مهم، ويحتاج على الأقل إلى توضيح في الشروح. وفي مشروع المادة ٦ (٣)، ذكر "الطابع المستمر" لفعل ما كاستثناء من القاعدة العامة؛ وينبغي توضيح ذلك المفهوم أيضاً في الشروح. وفي رأيه أن العبارة الأخيرة في الفقرة ٣ "إذا كانت الدولة مقيدة بذلك الالتزام" غير واضحة ولا لزوم لها.

وفيما يتعلق بمشروع المادة ٧، بشأن انفصال أجزاء من دولة، قال إنه يتفق مع العديد من المتكلمين السابقين على أنه ليس من الضروري أو المناسب استخدام مصطلح "الانفصال" في العنوان. وليس واضحاً ما هي "الظروف الخاصة" المذكورة في الفقرتين ٢ و ٣. وفي الفقرة ٢، ليس واضحاً ما إذا كانت كلمة "تنتقل" تنطوي على التزام أو تعبر عن مجرد توقع، وتساءل عما إذا كان هناك أي سبب قانوني لاستعمال كلمة "pass" في أجزاء أخرى من النص الإنكليزي لمشاريع المواد بدلاً من كلمة "transfer". ودعا إلى تضمين الشروح توضيحاً لمفهوم "جهاز تابع لوحدة إقليمية من وحدات الدولة السلف أصبح فيما بعد أحد أجهزة الدولة الخلف"، الوارد في الفقرة ٢، باستخدام التفسيرات المفيدة جداً وذات الصلة الواردة في التقرير. وفي الفقرة ٣، ينبغي توضيح المقصود بعبارة "تتحمل الدولة السلف والدولة ... الخلف الالتزامات ...". وكيف، وبأي نسبة، يكون "تحمّل" الالتزامات الناشئة عن فعل ارتكبهته الدولة الخلف؟ وهل لكلمة "تتحمل" معنى قانوني محدد مختلف عن معنى كلمة "تنتقل"؟

وقال إنه ينبغي توضيح عدة عناصر وردت في الفقرة ٤ من مشروع المادة ٧، بشأن تصرف حركة تمردية أو غير تمردية تنجح في إقامة دولة جديدة، لأن ذلك يمثل مسألة مهمة، وبالنسبة له على الأقل، واحدة من أكثر الحالات إثارة للجدل فيما يتصل بإمكانية الخروج على القاعدة العامة لانتفاء الخلافة. وهو يتفق مع قرار المقرر الخاص بعدم التمييز بين مختلف أنواع التمرد طالما أنه يسفر عن إنشاء دولة جديدة، ويتفق أيضاً على أن أساس انتقال المسؤولية يكمن في الاستمرارية بين حركة التمرد وحكومة الدولة الجديدة في نهاية المطاف. وينبغي أن تتضمن الشروح توضيحاً لأسباب التمييز بين الحركات "التمردية" المذكورة في مشروع المادة ٧ (٤) وبين حركات "التحرير الوطنية" المذكورة في مشروع المادة ٨ (٣).

ورغم أن مشروع المادة ٨ يحمل عنوان "الدول المستقلة حديثاً"، فإنه يتناول في الواقع حالات إنهاء الاستعمار، ويتناقض إلى حد ما مع مشروع المادة ١١، بشأن انحلال الدول. وفي الحالتين توجد دولة خلف جديدة، ولكن في مشروع المادة ٨ توجد دولة سلف مستمرة، في حين أنها غير موجودة في مشروع المادة ١١. وفي حالة مشروع المادة ٨، تم أساساً تأكيد قاعدة انتفاء الخلافة، أما في مشروع المادة ١١، فقد طُرحت قاعدة انتفاء الخلافة. وتنص الفقرة ٢ من مشروع المادة ٨ على استثناءات من قاعدة انتفاء الخلافة، بطريقة حذرة جداً وباستخدام صيغة غير مناسبة فعلاً لمشروع مادة، مثل "إذا وافقت الدولة المستقلة حديثاً"، و "يجوز أن تنتقل الالتزامات". ويمكن تحسين هذه الصياغات في لجنة الصياغة.

ويتناول مشروع المادة ٩ "التنازل" - أي نقل جزء من إقليم دولة إلى دولة أخرى. وليس واضحاً ما هو المقصود في الفقرة ٣ بعبارة "تتحمل الدولة السلف والدولة الخلف الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً". فإذا كان المقصود هو التزام من جانب الدولة الخلف بالوفاء بالتزامات، فإن ذلك يتناقض مع الفقرة ١ من المادة نفسها، لأنه سيكون خروجاً على قاعدة انتفاء الخلافة.

وتؤكد المادة ١٠ قاعدة الخلافة في مسؤولية الدولة في حالات اتحاد الدول في دولة جديدة أو اندماج دولة في دولة أخرى. وقد ميّز المقرر الخاص بين الاتحاد والاندماج، اللذين، بالرغم من الاختلافات القانونية الكبيرة المدهشة، يُحدثان نفس الأثر القانوني وفقاً لمشروع المادة ١٠: الالتزامات التي تنتقل إلى الدولة الخلف. وطُرحت فكرة الاتفاق في الفقرة ٣ وينبغي طرحها، مع ما يقتضيه اختلاف الحال، في مشاريع المواد المقابلة الأخرى لتأكيد الطابع الثانوي لمشاريع المواد.

وقال السيد بيتريتش إن مشروع المادة ١١ يبدو الأكثر إثارة للجدل، ولا سيما مع مراعاة الحالة العملية لانحلال جمهورية يوغوسلافيا الاتحادية الاشتراكية السابقة، التي كانت له فيها خبرة شخصية كبيرة كمشارك في المفاوضات بشأن الخلافة، ثم كممثل دائم لدى الأمم المتحدة في نيويورك. وقد كان الشاغل الرئيسي آنذاك هو منع صربيا والجبل الأسود من النجاح في إثبات استمراريتهما كشخصيتين قانونيتين في الأمم المتحدة. وقد استغرق حل مسألة ما إذا كانت هناك استمرارية لإحدى الدولتين الخلف أو ما إذا كانت جميع الدول الخلف متساوية في الخلافة، عشر سنوات، وتتطلب تغييرات سياسية هائلة. ومثل هذه المسائل يمكن أن تكون على درجة كبيرة من الحساسية والتعقيد. والأساس المنطقي الذي يقدمه التقرير لشرح الفكرة الواردة في الفقرة ١ من مشروع المادة ١١ غير مقنع بما فيه الكفاية. ومشروع المادة ينطوي على طرح

قاعدة الخلافة التلقائية عن طريق النص على أنه، رهنا بوجود اتفاق، تنتقل الالتزامات الناشئة عن ارتكاب الدولة السلف لفعل غير مشروع دولياً إلى دولة خلف واحدة، أو عدة دول خلف، أو إلى جميع الدول الخلف. فهل "تنتقل" الالتزامات إلى دول لم تكن موجودة في وقت ارتكاب الفعل غير المشروع دولياً؟ من الناحية النظرية، إذا طبقت تلك القاعدة في سياق إبادة جماعية ارتكبتها الدولة السلف قبل انحلالها ضد سكان إقليم دولها الخلف، فإن الدول الخلف تشترك في المسؤولية عن الإبادة الجماعية لمجرد أن الدولة السلف لم تعد موجودة. وذلك يمثل، في رأيه، حرماناً من العدالة ويتعارض مع المنطق القانوني. وينبغي توضيح ما إذا كانت الالتزامات تنتقل إلى الدول الخلف فقط من خلال اتفاق أو أيضاً بدون اتفاق.

ووفقاً للفقرة ٢ من مشروع المادة ١١، "ينبغي" للدول الخلف أن تتفاوض، ولكن ليس واضحاً ما الذي سيحدث لو لم تتفاوض، ولم يُتوصل إلى اتفاق، وهل يُتوقع منها أن تتفاوض فقط لتسوية عواقب الفعل غير المشروع دولياً الذي لم ترتكبه، أم لتحديد إن كانت المسؤولية عن ذلك الفعل قد انتقلت إليها. ويرى السيد بيتريتش أن مشروع المادة ١١، إذا ما تقرر الإبقاء عليه، بحاجة إلى إعادة صياغته ليعكس قاعدة انتفاء الخلافة بمحذف كلمة "تنتقل" في الفقرة ١ والاكتفاء بالتوصية بدخول الدول الجديدة والدولة المتضررة في مفاوضات. وقال إنه يدرك أن نية المقرر الخاص تتمثل فقط في ضمان عدم اختفاء المسؤولية عن ارتكاب فعل غير مشروع، في حالة انحلال الدولة. ومع ذلك، فإن محاولة حل مشكلة خلافة المسؤولية من خلال تحويلها ببساطة إلى دولة خلف ليست لها استمرارية قانونية مع الدولة السلف تبدو محاولة غير عادلة وغير مقبولة، وأنها، وهذا أهم، لا تستند بشكل كاف إلى ممارسات الدول. وهو يوافق السيد راينيش على تعليقاته حول هذه النقطة.

وفيما يتعلق بالأعمال المقبلة، قال إنه يتفق تماماً مع مقترحات المقرر الخاص، ويتوقع، بالنظر إلى حرص المقرر الخاص وسرعته، أن اللجنة سوف تستكمل بالفعل القراءة الأولى خلال فترة السنوات الخمس الحالية.

السيد حسونة: قال إنه ينبغي للمقرر الخاص أن يضمن إدراج جميع المصطلحات التي تتطلب تعريفاً في مشروع المادة ٢ (المصطلحات المستخدمة). ونظراً إلى أن المقرر الخاص اعتمد بشكل كبير على الصياغة المستخدمة في قرار معهد القانون الدولي لعام ٢٠١٥ بشأن خلافة الدول في المسائل المتصلة بالمسؤولية الدولية، فإنه ينبغي للجنة أن تنتبه بشدة إلى أي توسع في أحكام ذلك القرار أو أي خروج عنها، لضمان سلامة ذلك التوسع أو الخروج. وينبغي أيضاً إيلاء اهتمام شديد جداً للمسألة الشائكة المتمثلة في تصنيف حالات الانفصال. وقد لاحظت رابطة القانون الدولي بالفعل صعوبات اعتماد معايير واضحة للتمييز بين انفصال الدول وانحلالها عندما لا يكون هناك اتفاق بين الدول المعنية. ولذلك ينبغي أن يركز الشرح على اعتبارات عملية وأن يتجنب الحجج المطولة النظرية أو المثيرة للجدل، كذلك الواردة في الفقرتين ٨٧ و ٨٨ من التقرير. واعتمدت أجزاء من التقرير، وخاصة الجزء دال من الفصل الرابع، اعتماداً كبيراً على المصادر الأوروبية لممارسات الدول. ومع ذلك، ينبغي ألا تقوم اللجنة بتدوين قاعدة عامة تستند فقط إلى ممارسة الدول الأوروبية. بل على العكس من ذلك، واستجابة للطلبات الواردة من الدول في اللجنة السادسة، ينبغي للجنة أن تنظر في أمثلة لخلافة الدول بعد الاستقلال عن الحكم الاستعماري، أو الانفصال، أو الاتحاد، في أفريقيا وآسيا والأميركتين. ولكي تكون لعمل

اللجنة أهمية عالمية، من المهم القيام باستعراض شامل لممارسات الدول فيما يتعلق بخلافة الدول. ولذلك أيد السيد حسونة مقترح السير مايكل وود بأن يُطلب من الدول تقديم معلومات إضافية، ومن الأمانة إعداد مذكرة بشأن هذا الموضوع.

وليس واضحاً ما إذا كان المقرر الخاص يعتزم إعداد مجموعتين منفصلتين من مشاريع المواد المتعلقة بالالتزامات والحقوق. وكما أقر علماء قانون دوليون، فإن العديد من الالتزامات ليست سوى الوجه الآخر للحقوق. وقد يفسر ذلك السبب في أن اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ والقرار المذكور أعلاه لمعهد القانون الدولي تناولا كلا من الالتزامات والحقوق في نفس المواد. وسعى المقرر الخاص إلى التمييز بين القواعد المستمدة من ممارسات الدول فيما يتعلق بالالتزامات، وبين القواعد المستمدة من ممارسات الدول فيما يتعلق بالحقوق. غير أنه إذا كانت ندرة ممارسة الدول تمثل صعوبة كبيرة، فقد يكون من المفيد النظر في ممارسة الدول بشأن الحقوق في سياق الالتزامات، من أجل وضع مشاريع مواد شاملة ومدعومة بشكل جيد، وتشمل المفاهيم المترابطة بين الحقوق والواجبات.

وبالرغم من أن مشروع المادة ٦ لا يذكر سوى الالتزام بجزء الضرر، فإن ذلك التحديد للالتزامات الناشئة عن المسؤولية المنقولة إلى الدولة الخلف لا يرد في أي مكان آخر في مشاريع المواد. وينبغي توضيح مدى تلك الالتزامات، في نص مشروع المواد أو في الشرح. وعدد الاستثناءات من القاعدة العامة لانتفاء الخلافة، التي قدمها المقرر الخاص كبير جداً إلى درجة أصبح من المشكوك فيه أن للقاعدة ما يدعمها فعلاً.

وعلى الرغم من أن اللجنة بحاجة إلى أن تكون مستجيبة بوجه خاص لآراء الدول بشأن مسائل الخلافة في ضوء النجاح المحدود لعمل اللجنة السابق بشأن جوانب أخرى من هذا الموضوع، فإن المقرر الخاص لم يتناول في تقريره الثاني تعليقات الدول على الشكل الذي ينبغي أن تأخذه نتائج عمل اللجنة الحالي. ورغم أن هذا أمر يمكن تقريره في مرحلة لاحقة، فإنه يجب على المقرر الخاص أن يستجيب لوجهات نظر الدول. وبينما يرى العديد من فقهاء القانون والهيئات القانونية أن المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً، لعام ٢٠٠١، تعكس القانون الدولي العرفي، فإن الدول لم تتخذ أي إجراء آخر بشأنها. ولذلك ينبغي على اللجنة أن تتوخى الحذر عند الإشارة إليها في شرح بشأن موضوع يتوسع فيها.

وقال إن مشروع المادة ٥ غير مثير للجدل لأن صياغته مستمدة من اتفاقية فيينا لعام ١٩٧٨ واتفاقية فيينا لعام ١٩٨٣. والتوضيح الوارد في الفقرة ٢٨ من التقرير بأن الجهات التي عملت على صياغة الاتفاقيتين المذكورتين لم ترغب في إنشاء نوعين من الخلافة، المشروعة وغير المشروعة، يبذل الشكوك الذي أعربت عنها الدول في اللجنة السادسة بشأن هذا الموضوع، وينبغي بالتالي إدراجه في الشرح. وليس ضرورياً أن تتناول مشاريع المواد نفسها الموضوع الذي قد يمكن أن يثير جدلاً والمتمثل في الخلافة المشروعة أو غير المشروعة. وسوف يكون من المفيد، من ناحية أخرى، أن ينص مشروع المادة ٦ على أن الأفعال غير المشروعة دولياً، المشمولة بمشاريع المواد، هي الأفعال التي ارتكبتها الدولة السلف قبل تاريخ الخلافة. وبالرغم من أن ذلك قد يكون هو الاستنتاج المنطقي الذي يمكن استخلاصه من الإشارة إلى "أفعال غير مشروعة دولياً [ارتكبت] قبل تاريخ الخلافة" فإن ذلك التوضيح عنصر أساسي فيما يتعلق بحالات خلافة الدول التي لا تزال فيها الدولة السلف قائمة.

ويمثل مشروع المادة ٦ قاعدة عامة. وقد شكك بعض الأعضاء في صلة القواعد المتعلقة بالنسب بموضوع يركز على الالتزامات الناشئة عن المسؤولية، في حين أن المقرر الخاص أوضح في الفقرات من ٤٨ إلى ٥٠ من التقرير أن للدولة الخلف التزامات مختلفة اختلافاً كبيراً تبعاً لما إذا كان الفعل غير المشروع دولياً قد نُسب إلى دولة خلف أو دولة سلف. ولذلك سيكون من المفيد لو أوضح المقرر الخاص أهمية النسب في مشاريع المواد وميّز بوضوح بين النسب وبين الالتزامات المتعلقة بالمسؤولية. وقد يكون من المستصوب صياغة مشروع مادة واحدة عن النسب تحدد جميع القواعد المتعلقة به، بما في ذلك ما يتصل بالحركات التمردية أو غيرها من الحركات، وتسليط الضوء على مختلف آثار المبدأين المتعلقين بالالتزامات القانونية للدولة الخلف، والتشديد على أن النسب يلعب دوراً حاسماً عند الاحتجاج بالمسؤولية في وقت لاحق. ويمكن توضيح نطاق النسب، إما في نص مشروع المادة أو في شرحها.

وبمقتضى المادة ١٤ من المواد المتعلقة بمسؤولية الدول، قد تتطلب الالتزامات الدولية من الدولة التصرف أو منع فعل. ولهذا السبب، ينبغي لمشروع المادة ٦ (٣) أن يتناول انتهاكات الالتزامات الدولية الناجمة ليس فقط عن أفعال وإنما أيضاً عن حالات امتناع عن الفعل ذات طابع مستمر. ولذلك ينبغي حذف كلمة "بفعل" وتضمن الشرح ما يفيد بأن الالتزامات الدولية يمكن أن تكون إيجابية أو وقائية، وأن مسؤولية الدولة الخلف عن الالتزامات المستمرة ذات الطبيعة الوقائية لا تخل بأي انتقال لالتزامات قائمة على المعاهدات تستند إلى القواعد المعمول بها بشأن خلافة الدول فيما يتعلق بالمعاهدات. ومن الناحية النظرية، قد يكون هناك نظامان عامان بشأن خلافة الدول، ولكن القاعدة العامة التي تنطبق في الواقع تتوقف على الظروف الواقعية المحيطة بخلافة الدول المعنية وعلى ما إذا كانت الحقوق والالتزامات المترتبة عن مسؤولية الدولة ناتجة عن خرق معاهدة تستند إلى التزامات وفق القانون الدولي العرفي.

وتتناول مشاريع المواد من ٧ إلى ٩ ثلاث حالات من حالات خلافة الدول التي تستمر فيها الدولة السلف. وبالرغم من أن الانفصال والاستقلال وانتقال السلطة على إقليم تخضع جميعها للقاعدة العامة لانتفاء الخلافة، حدد المقرر الخاص ثلاثة عوامل يمكن أن تبرر الخروج على هذه القاعدة: وجود صلة بين نتائج فعل غير مشروع دولياً وبين إقليم الدولة الخلف أو سكانها؛ والحالات التي يكون فيها مرتكب الفعل غير المشروع دولياً جهازاً للدولة السلف وأصبح فيما بعد جهازاً للدولة الخلف؛ والحالات التي تقبل فيها دولة مستقلة حديثاً انتقال الالتزامات الناشئة عن الفعل غير المشروع دولياً الذي ارتكبه الدولة السلف. وأدرج العامل الأخير في مشروع المادة ٨ فقط، في حين أنه قد يكون ذا صلة أيضاً بالحالات التي تناوّلها مشروعاً المادتين ٧ و ٩. ولم يشرح المقرر الخاص سبب عدم الإشارة إلى الاتفاقات في مشروع المادتين ٧ و ٩، مع أنه اعتبر في الفقرة ٩٣ من التقرير أن اتفاقات قبول الالتزامات تمثل استثناءات عادية للقاعدة العامة لانتفاء الخلافة. وفي الواقع، ينبغي توضيح الدور المركزي للاتفاقات في خلافة الدول، لما لها من صلة بالموضوع ككل.

وبما أن مشروع المادتين ٧ و ٩ صيغا بطريقة متماثلة تقريباً، فقد يكون من المستصوب الجمع بينهما تحت عنوان "انفصال أو نقل جزء من إقليم دولة ما". وعندئذ يمكن أن يفسر الشرح أن تلك الحالات تشمل انفصال الأقاليم ونقلها. وعبارة "إذا اقتضت ظروف خاصة ذلك" تقبل عدة تفاسير، وينبغي أيضاً توضيحها في الشرح.

ولا يزال مشروع المادة ٨، المتعلق بالدول المستقلة حديثاً، ذا صلة بالموضوع، بسبب أهميته التاريخية للمستعمرات السابقة، ولا تزال الأمم المتحدة تحتفظ بقائمة الأقاليم غير المتمتعة بالحكم الذاتي. وعلاوة على ذلك، أعلنت الجمعية العامة الفترة ٢٠١١-٢٠٢٠ العقد الدولي الثالث للقضاء على الاستعمار. وينبغي تضمين الشرح توضيحاً للمبادئ المختلفة الكامنة وراء خلافة الدول في سياق الانفصال والدول المستقلة حديثاً. وفي حالة الدول المستقلة حديثاً التي انبثقت عن الحكم الاستعماري، تستند الخلافة إلى مبدأ تقرير المصير. ولحرية تلك الدولة في أن تختار بنفسها ما يتعلق بخلافاتها لحقوق والتزامات الدولة السلف أهمية قصوى في سياق إنهاء الاستعمار. غير أنه يمكن إيجاز صياغة مشروع المادة بنقل محتويات الجملة الثانية من الفقرة الثانية إلى الشرح والاستعاضة عن الفقرتين الأولى والثانية بما يلي: "لا تنتقل الالتزامات الناشئة عن فعل غير مشروع دولياً ارتكبه دولة سلف إلى الدولة الخلف في حالة قيام دولة مستقلة حديثاً إلا إذا وافقت الدولة المستقلة حديثاً على ذلك". وفي الفقرة الثالثة من مشروع المادة ٨، ينبغي الاستعاضة عن عبارة "حركة تحرير وطنية أو أي حركة أخرى" بالمصطلح الأوسع "حركة تمردية أو أي حركة أخرى"، الذي يشمل بوضوح حركات التحرير، علماً بأن الفقرة (٩) من شرح المادة ١٠ المتعلقة بمسؤولية الدول أشارت إلى "تعدد الأشكال التي تتخذها الحركات التمردية في الممارسة العملية" مستشهدة، من بين الأمثلة، بنضال ضد الاستعمار وبعمل جبهة تحرير وطني.

الرئيس: دعا السيد حسونة إلى إرجاء بقية بيانه إلى الجلسة التالية ليتسنى لممثلي مجلس أوروبا مخاطبة اللجنة والإجابة على أي أسئلة قد يرغب الأعضاء في طرحها عليهم.

التعاون مع الهيئات الأخرى (البند ١٤ من جدول الأعمال) (تابع)

زيارة ممثلي مجلس أوروبا

الرئيس: رحب بممثلي مجلس أوروبا، السيدة كوكورانتا، رئيسة لجنة المستشارين القانونيين المعنية بالقانون الدولي العام، والسيدة ريكيينا، رئيسة شعبة القانون الدولي العام وإدارة المعاهدات، وأمينة تلك اللجنة، ودعاهما إلى مخاطبة اللجنة.

السيدة كوكورانتا (مجلس أوروبا): قالت إن لجنة المستشارين القانونيين المعنية بالقانون الدولي العام تتألف من المستشارين القانونيين لوزارات الشؤون الخارجية للدول الأعضاء في مجلس أوروبا البالغ عددها ٤٧ دولة وممثلي ٩ دول مراقبة و ١٠ منظمات دولية مشاركة. وإحدى هذه المنظمات هي المنظمة الاستشارية القانونية الآسيوية-الأفريقية، التي مُنحت مؤخراً مركز المشارك وحضر أمينها العام الاجتماع الخامس والخمسين للجنة المستشارين في آذار/مارس ٢٠١٨. وكان ذلك تطوراً هاماً للغاية، فهي أول مرة يكون فيها المنظمة تمثل دولاً من آسيا وأفريقيا صوتاً في لجنة المستشارين. وتمثل لجنة المستشارين محفلاً للتنسيق والمناقشة وتقديم المشورة بشأن الأفكار التي تكتسي أهمية حاسمة في تطوير القانون الدولي. وهي تعزز أيضاً التعاون بين مجلس أوروبا والأمم المتحدة وتقيم حواراً مع المحاكم الدولية.

وتساهم لجنة المستشارين القانونيين المعنية بالقانون الدولي العام في تطوير القانون الدولي العام من خلال أنشطة منها دراسة التحفظات والإعلانات الخاضعة للاعتراض، بصفتها المرصد الأوروبي للتحفظات على المعاهدات الدولية. ويتيح الحوار بشأن التحفظات للدول التي تبدي

تحفظاً يمثل إشكالية فرصة لتوضيح نطاق ذلك التحفظ وأثره، وتعديله أو سحبه، ويمكن الوفود الأخرى من فهم سبب التحفظ قبل الاعتراض عليه رسمياً. ولاحظت أن الدول تميل من جديد إلى إخضاع أحكام المعاهدات إلى قوانينها المحلية، واستخدام مزيد من التحفظات والإعلانات للتعبير عن عدم اعترافها بدولة أخرى، أو لإعادة التأكيد على وجود نزاع إقليمي. وتؤدي كلتا الممارستين إلى تقويض القواعد الأساسية لقانون المعاهدات وتعيق تنفيذ المعايير والقواعد الواردة في الاتفاقيات. وينبغي للجنة المستشارين القانونيين المعنية بالقانون الدولي، وليكائنات الأمم المتحدة ذات الصلة توحيد جهودها من أجل تثبيط مثل هذه الممارسات. وقالت إن لجنة المستشارين استفادت كثيراً من دليل الممارسة المتعلقة بالتحفظات على المعاهدات الذي وضعته لجنة القانون الدولي، وأنها نظرت في ١٩ تحفظاً وإعلاناً يمكن أن تنطوي على مشاكل.

وقد شاركت لجنة المستشارين أيضاً في فريق الصياغة المعني بمكانة الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان في النظام القانوني الأوروبي والدولي. وأنشأت لجنة الوزراء فريق الصياغة في عام ٢٠١٦ لدراسة تحديات التفاعل بين الاتفاقية وغيرها من فروع القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي العرفي؛ وبين الاتفاقية وغيرها من الصكوك الدولية لحقوق الإنسان التي تكون الدول الأعضاء في مجلس أوروبا طرفاً فيها؛ وبين الاتفاقية والنظام القانوني للاتحاد الأوروبي والمنظمات الإقليمية الأخرى. والهدف من ذلك العمل هو الحفاظ على كفاءة نظام المعاهدات وتجنب خطر تجزئة حماية حقوق الإنسان في المجالات القانونية الأوروبية والدولية نتيجة لتباين التفسيرات.

وتتركز جهود لجنة المستشارين في مجال التسوية السلمية للمنازعات عادة على ضمان قبول الدول للولاية القضائية الإلزامية لمحكمة العدل الدولية، بموجب المادة ٣٦ (٢) من النظام الأساسي للمحكمة. ووسعت لجنة المستشارين في اجتماعها السابق نطاق مداولاها ليشمل إعلانات أخرى تعترف باختصاص المحكمة، والاجتهاد القضائي للمحكمة الدولية لقانون البحار، والتحكيم بين الدول، وغيرها من حالات التسوية السلمية للمنازعات بين الدول.

ويتعلق عدد من المشاريع الحالية للجنة المستشارين بمختلف جوانب الحصانة، وقد تكون موضع اهتمام لجنة القانون الدولي. ويتعلق أحدها بتسوية النزاعات ذات الطبيعة الخاصة التي تكون منظمة دولية طرفاً فيها. وغالباً ما تتمتع حصانة المنظمات الدولية الأفراد الذين تضرروا من سلوك منظمة دولية من مقاضاتها أمام محكمة محلية. ويجري الطعن في تلك الحصانة على أساس عدم توافقها المزعوم مع الحق في الوصول إلى العدالة. وقد أعدت هولندا وثيقة أولية تستند إلى ردود الدول على أسئلة تناولت هذه المسألة في سياق عمليات حفظ السلام والشرطة.

وأعدت لجنة المستشارين أيضاً رأياً قانونياً بشأن توصية الجمعية البرلمانية رقم ٢١٢٢ (٢٠١٨) المتعلقة بالحصانة القضائية للمنظمات الدولية وحقوق موظفيها. وقد استند ذلك الرأي إلى خطين رئيسيين للاستدلال. فمن ناحية، تخدم امتيازات المنظمات الدولية وحصاناتها الغرض المشروع المتمثل في حماية استقلاليتها، وهو أمر ضروري لأداء مهامها بشكل فعال. ومن ناحية أخرى، وبالنظر إلى أن مجلس أوروبا مسؤول عن وضع المعايير الدولية لحقوق الإنسان وتعزيز سيادة القانون على جميع المستويات، فإن عليه واجباً خاصاً يتمثل أن يتيح لموظفيه سبل الوصول إلى عدالة فعالة ومنصفة في الوقت المناسب. ومن السوابق القضائية المستقرة للمحكمة

الأوروبية لحقوق الإنسان، في هذا الصدد، مسألة ما إذا كان من المسموح به، بموجب الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، منح المنظمات الدولية حصانة من اختصاص المحاكم الوطنية، وقد تقرر في هذه المسألة أن العامل الرئيسي فيها هو ما إذا كانت هناك "وسائل بديلة معقولة" متاحة لحماية حقوق المدعين حماية فعالة. وسوف تُعد لجنة المستشارين القانونيين رأياً قانونياً آخر في اجتماعها في أيلول/سبتمبر حول التحديات القانونية المتعلقة بالتزامات الحرب الهجينة وحقوق الإنسان.

والإعلان المتعلق بحصانة الممتلكات الثقافية للدول من الولاية القضائية وثيقة غير ملزمة قانوناً صيغت في إطار عمل لجنة المستشارين القانونيين المعنية بالقانون الدولي العام. وهي تعرب عن فهم مشترك للاعتقاد بالإلزام فيما يتعلق بالقاعدة الأساسية بأن نوعاً معيناً من ممتلكات الدولة، هي الممتلكات الثقافية المعروضة، تتمتع بالحصانة من أي قيد من القيود، من قبيل الحجز أو التوقيف أو التنفيذ، في دولة أخرى. وبالتوقيع على الإعلان، تعترف الدولة بالطابع العرقي للأحكام ذات الصلة من اتفاقية الأمم المتحدة لحصانات الدول وممتلكاتها من الولاية القضائية، لعام ٢٠٠٤، التي لم تدخل حيز النفاذ بعد. ووقع على الإعلان ٢٠ من وزراء خارجية الدول الأعضاء وغير الأعضاء في مجلس أوروبا.

ولم تقتصر مساهمة لجنة المستشارين على مناقشة القضايا الموضوعية للقانون الدولي العام في اجتماعاتها التي تعقد مرتين في السنة. فقد قامت، بين الاجتماعات، بجمع الأدلة من الوفود على ممارسات الدول بشأن المواضيع قيد النظر. وقد استخدمت هذه البيانات بالفعل كأساس للعديد من المنشورات، ويجري وضع اللمسات الأخيرة لمنشور بشأن حصانات البعثات الخاصة. وفي عام ٢٠١٣، وافقت لجنة المستشارين على إعداد استبيان يهدف إلى تقديم لمحة عامة عن التشريعات والممارسات الوطنية المحددة فيما يتعلق بالبعثات الخاصة. ووردت ردود على الاستبيان من ٣٧ من الدول الأعضاء وغير الأعضاء في مجلس أوروبا. وتؤدي البعثات الخاصة التي توفدها دولة إلى أخرى دوراً هاماً في الدبلوماسية الدولية، ولكن القانون الدولي الذي يحكمها يظل غير واضح إلى حد ما. وتحديد ما إذا كانت هناك بعثة خاصة قد أُحدثت يُختلف آثارا مباشرة على الحصانات التي يتمتع بها أعضاء تلك البعثات، بما في ذلك الحصانة من الاعتقال والولاية القضائية الجنائية. وأعربت في هذا الصدد عن تقديرها للسير مايكل وود وللسيد أندرو سانغر، من جامعة كامبريدج، لإعداد تقرير تحليلي يستند إلى الردود الواردة من الدول. وقالت إن هذه المبادرات مثال على المساهمة التي قدمتها لجنة المستشارين لنشر المعايير الواردة في اتفاقيات الأمم المتحدة وزيادة توثيق التعاون بين مجلس أوروبا والأمم المتحدة.

وأضافت تقول إن لجنة المستشارين تعلق أهمية كبيرة على التعاون مع لجنة القانون الدولي، بالنظر إلى هدفهما المشترك المتمثل في تعزيز دور القانون الدولي العام في العلاقات الدولية. وأن أي إضافة يمكن أن تقدمها لجنة القانون الدولي إلى أعمال لجنة المستشارين ستكون دائماً موضع ترحيب.

السيدة ريكيينا (مجلس أوروبا): قالت إن الأولويات الأربع التي حددتها كرواتيا، كرئيسة للجنة وزراء مجلس أوروبا، هي مكافحة الفساد، والحماية الفعالة لحقوق الأقليات القومية والفئات الضعيفة، واللامركزية في سياق تعزيز الحكم المحلي والحكم الذاتي، وحماية التراث الثقافي والمسارات الثقافية.

ومنذ الدورة التاسعة والستين للجنة، حدثت داخل المجلس عدة تطورات في مجال قانون المعاهدات، ولا سيما فيما يتعلق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان. وكان أهمها هو سحب حكومة فرنسا في ١ تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٧ الاستثناء الذي وضعته بموجب المادة ١٥ من الاتفاقية، بعد انتهاء حالة الطوارئ في ذلك البلد. ورغم أن ذلك الاستثناء مُدد خمس مرات، أقرت حكومة فرنسا بأن حالة الطوارئ لا يمكن أن تتواصل إلى أجل غير مسمى، حتى في مواجهة تهديد إرهابي مستمر. ومن المتوقع أيضاً أن تسحب حكومة تركيا في المستقبل القريب جداً استثناءها الساري منذ تموز/يوليه ٢٠١٦ والذي مُدد سبع مرات، وتكون أوكرانيا عندها الدولة الوحيدة التي لها استثناء سارٍ من الاتفاقية بموجب المادة ١٥. وأفادت السلطات التركية بأن جميع المراسيم الإحدى والثلاثين السارية والصادرة بموجب قانون الطوارئ قد أقرتها الجمعية الوطنية الكبرى لتركيا وفقاً للمادة ٩١ من الدستور التركي.

ووصلت عدة قضايا تتعلق بالتدابير التي اتخذت في ظل حالة الطوارئ في تركيا إلى المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وفي أربع حالات، أُعلن عن عدم مقبولية الطلب على أساس أن جميع سبل الانتصاف المحلية لم تُستنفد. ومن أصل ست قضايا أخرى تتعلق بـ ١٧ صحفياً وعاملاً في وسائل الإعلام احتُجزوا للاشتباه في أنهم لهم صلة بحركة غولن وأُتهموا بارتكاب جرائم جنائية تتعلق بالإرهاب، تم البت في قضيتين في آذار/مارس ٢٠١٨. ووجدت المحكمة أن انتهاكات حدثت للمادتين ٥ (١) و ١٠ من الاتفاقية، ولكن ليس للمادة ٥ (٤). وأشارت المحكمة في تقريرها السنوي لعام ٢٠١٧ إلى تقديم فيض من الطلبات في أعقاب محاولة الانقلاب في تركيا، خاصة فيما يتعلق بالصحفيين والقضاة المحتجزين. وأُعلن عن عدم مقبولية أكثر من ٢٧ ٠٠٠ طلب من هذا القبيل لعدم استنفاد سبل الانتصاف المحلية، بما في ذلك عن طريق المحكمة الدستورية ولجنة التحقيق في ممارسات الطوارئ التي أنشئت في كانون الثاني/يناير ٢٠١٧. واعتمدت اللجنة الأوروبية للديمقراطية من خلال القانون (لجنة فينيسيا) العديد من الآراء المتعلقة بحالة الطوارئ في تركيا، أو هي بصدد اعتمادها.

ولعبت لجنة الوزراء دوراً في الإشراف على تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. ومنذ أربع سنوات، أصدرت المحكمة حكماً ملزماً في قضية *إيلغار مامادوف ضد أذربيجان* خلصت فيه إلى أن حرمان السيد مامادوف من حريته لا ينتهك المادة ٥ من الاتفاقية فحسب، بل يرقى أيضاً إلى انتهاك المادة ١٨ التي تحظر تقييد حق تقرّه الاتفاقية، لأي سبب غير منصوص عليه فيها. وكانت تلك هي المرة الأولى منذ دخول البروتوكول رقم ١٤، الملحق بالاتفاقية في عام ٢٠١٠، حيز النفاذ تحيل فيها لجنة الوزراء قضية انتهاك إلى المحكمة. وقد تشكلت غرفة كبرى للنظر في مسألة ما إذا كان الطرف المتعاقد قد أخفق في الوفاء بالتزامه بموجب المادة ٤٦ (١) من الاتفاقية، غير أن مسألة تتعلق بالنزاهة أثّرت: فقد أشار رئيس المحكمة، السيد غويدو ريموندي، إلى القضية في خطابه في افتتاح السنة القضائية للمحكمة، واعتبرت السلطات الأذربيجانية ذلك دلالة على التحيز. وبناءً على ذلك، انسحب السيد ريموندي من رئاسة الغرفة الكبرى.

ووضعت اللمسات الأخيرة على البروتوكول المعدل لاتفاقية حماية الأفراد فيما يتعلق بالمعالجة الآلية للبيانات الشخصية وسيُفتح للتوقيع في تشرين الثاني/نوفمبر ٢٠١٨. ولتفادي أي

تأخير في دخوله حيز النفاذ، ضُمن البروتوكول أحكاماً ختامية تنص على درجة من التطبيق المؤقت بعد مرور خمس سنوات على فتحه للتوقيع.

واتفاقيات مجلس أوروبا مفتوحة ويمكن أن تنضم إليها دول غير أعضاء، وعددٌ من ينضمون من الدول غير الأعضاء يزداد كل عام. ومنذ الدورة الأخيرة للجنة، حدث ٣٠ انضماماً و٢٢ توقيعاً من دول غير أعضاء.

ويركّز التقرير السنوي الخامس للأمين العام لمجلس أوروبا، الذي نُشر في أيار/مايو ٢٠١٨، على حالة الديمقراطية، وحقوق الإنسان، وسيادة القانون ولفت الانتباه إلى وجود اتجاه متزايد نحو تحدي استقلال القضاء. وتسعى الدول الأعضاء بشكل متزايد إلى ممارسة التأثير السياسي على التعيينات القضائية، بما في ذلك تعيين رئيس المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وبعضها يتحدى أسبقية الاتفاقية أو يرفض تنفيذ أحكام المحكمة لأسباب سياسية.

ومن المجالات الاستراتيجية المنصوص عليها في استراتيجية المجلس للمساواة بين الجنسين للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٣، التي اعتُمدت في آذار/مارس ٢٠١٨، حماية حقوق النساء، والفتيات المهاجرات، واللاجئات، وملتمسات اللجوء. وتهدف استراتيجية المجلس لمكافحة الإرهاب للفترة ٢٠١٨-٢٠٢٢، التي اعتُمدت في تموز/يوليه ٢٠١٨ إلى تحقيق ثلاثة أهداف رئيسية هي: منع الإرهاب، ومقاضاة الإرهابيين، وحماية الأشخاص ومساعدة الضحايا. وفي مواجهة الأخطار الجديدة التي تهدد سيادة القانون في الفضاء السيبراني، يجري إعداد بروتوكول لاتفاقية المتعلقة بالجريمة الإلكترونية. والأدلة المتعلقة بالجرائم الإلكترونية تُخزن بشكل متزايد على خوادم موجودة في ولايات قضائية أجنبية، أو متعددة، أو متغيرة، أو مجهولة، ولكن سلطات إنفاذ القانون لا تتجاوز الحدود الإقليمية. ومن المأمول أن يكون البروتوكول جاهزاً بحلول كانون الأول/ديسمبر ٢٠١٩.

السير مايكل وود: وجه الانتباه إلى الحكم الصادر عن محكمة الاستئناف في إنكلترا وويلز في قضية حزب الحرية والعدالة ضد وزير الخارجية وشؤون الكومنولث في وقت سابق من ذلك اليوم، مرحباً بالحكم، وقال إن المحكمة اعترفت فيه بقاعدة من قواعد القانون الدولي العربي تلزم الدول بمنح الحصانة لأعضاء البعثات الخاصة المقبولة والمعترف بها بصفتها تلك. وقد استند الحكم إلى حد كبير إلى نتائج أعمال لجنة المستشارين القانونيين المعنية بالقانون الدولي العام ولجنة القانون الدولي، ولا سيما في مجالات الحصانة وتحديد القانون الدولي العربي، وأظهر قيمة عمل هاتين الهيأتين في مساعدة المحاكم المحلية.

السيد راينيش: قال إنه لمس من خلال خبرته أن الإعلان المتعلق بحصانة الممتلكات الثقافية للدول من الولاية القضائية لعب دوراً هاماً في عدد من القضايا المحلية. ويمكن لاتجاه المحاكم المحلية إلى التعامل معه كأداة شبه ملزمة، وهو اتجاه مثير للاهتمام، أن يؤثر على موضوع تحديد القانون الدولي العربي، الذي هو جزء من برنامج عمل اللجنة الحالي. وتساءل إن كان من الممكن أن تتيح لجنة المستشارين على موقعها الشبكي ما تجمع من معلومات ذات صلة بممارسة المحاكم المحلية، لتكون دليلاً محتملاً لفائدة الاعتقاد بالإلزام.

السيدة ريكينا (مجلس أوروبا): قالت إن المعلومات الواردة من الدول تظل سرية في الوقت الحاضر، بوصفها وثائق عمل للجنة المستشارين، ولكن يمكن إتاحة الوصول إليها

لأعضاء اللجنة. ومن الممكن جداً أن تُعمم تلك المعلومات على نطاق أوسع في الوقت المناسب، رهناً بالموافقات ذات الصلة.

الرئيس: قال إن مستوى اهتمام الدول بعمل لجنة المستشارين، كما يتضح من العدد الكبير من الردود الواردة على استبيانها بشأن الحصانة، مشجع. ومن المثير للاهتمام أيضاً ملاحظة أن اتفاقيات مجلس أوروبا صدقت عليها دول غير أعضاء من مناطق بعيدة مثل أمريكا اللاتينية وأفريقيا وآسيا.

تنظيم أعمال الدورة (البند ١ من جدول الأعمال) (تابع)

الرئيس: قال إن مراعاة حضور المقررين الخاصين تتطلب من المكتب أن يقترح عدة تغييرات في برنامج العمل. وبعد الإعلان عن التغييرات، قال إنه يعتبر أن اللجنة توافق عليها. وقد تقرر ذلك.

رُفعت الجلسة الساعة ١٣/٠٠.