Provisional

For participants only

17 February 2020
Arabic
Original: English

لجنة القانون الدولي

الدورة الحادية والسبعون (الجزء الأول)

محضر موجز مؤقت للجلسة 3461

المعقودة في قصر الأمم، جنيف، يوم الجمعة، 10 أيار/مايو 2019، الساعة 10/00

المحتويات

القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي *(jus cogens) (تابع)*

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 قسم الترجمة الإنكليزية، English Translation Section, room E.6040, Palais des Nations, Geneva (trad_sec_eng@un.org).

GE.19-07652(A)

1907652

الرجاء إعادة الاستعمال

***الحاضرون*:**

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

***الأمانة*:**

أمين اللجنة	السيد ليويلين

افتتحت الجلسة الساعة 10/05.

القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي *(jus cogens)* (البند 5 من جدول الأعمال) *(تابع)* (A/CN.4/727)

الرئيس: دعا اللجنة إلى استئناف نظرها في التقرير الرابع للمقرر الخاص عن القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي *(jus cogens)* (A/CN.4/727).

السيد نولتي: قال إنه يود أن يشكر المقرر الخاص على تقريره الغني والجدير بالقراءة. وأعرب عن تقديره الجم لكون المقرر الخاص قد حدد مصادره وطريقة تعليله بشفافية، وأشار إلى حد ما إلى البدائل الممكنة.

واستطرد قائلاً إن التقرير يتناول أولاً مسألة القواعد الآمرة الإقليمية. ويقترح المقرر الخاص ألا يُعتَمَدَ أي مشروع استنتاج بشأن هذه المسألة، وأن يوضح في الشرح أن ''القانون الدولي لا يعترف بمفهوم القواعد الآمرة الإقليمية''. وقال إنه يتفق مع المقرر الخاص على ألا تعتمد اللجنة مشروع استنتاج بشأن القواعد الآمرة الإقليمية، لكنه لا يعتقد أن إدراج بيان في الشرح ينفي احتمال وجودها نفياً قاطعاً سيكون له ما يبرره. وفي رأيه، ينبغي أن تترك اللجنة المسألة مفتوحة ولا تتناولها على الإطلاق، على غرار ما اقترحه السير مايكل وود والسيد بارك والسيد الحمود وغيرهم. وسينبري الآن لبيان الأسباب التي استند إليها هذا الرأي.

وقال إنه يتفق مع المقرر الخاص على أن القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي *(jus cogens)* كثيراً ما تنشأ في مناطق معينة، ولا سيما في القانون التعاهدي الإقليمي، وأن الهيئات الإقليمية ما فتئت تؤدي أحياناً دوراً حاسماً في تحديد القواعد الآمرة العالمية القائمة. لكن تلك الملاحظة لا تنطوي، في رأيه، على أي إيحاء ناف لاحتمال وجود قواعد آمرة إقليمية؛ بل على العكس من ذلك تماماً. ومن ثم، فإنها لا يمكن أن تبرر استبعاد اللجنة لوجود قواعد آمرة إقليمية استبعاداً نهائياً، ولو في الشرح وحده.

وقدم المقرر الخاص في تقريره الرابع عدداً من الحجج التي تدحض إمكانية وجود قواعد آمرة إقليمية. واعتمد، في جملة أمور، على نص المادة 53 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969، وعلى الأعمال السابقة للجنة، وعدم وجود ممارسة للدول أو تأييد في اللجنة السادسة، إضافة إلى اعتبارات اليقين القانوني والقابلية للتطبيق، لا سيما فيما يتعلق بالأطراف غير المنتمية للمنطقة. وقال إنه سيتناول تباعاً كل حجة من هذه الحجج ثم يبين بتفصيل السبب الذي بمقتضاه يرى أنه ليس من الحكمة أن تورد اللجنة في الشرح بياناً يستبعد نهائياً وجود قواعد آمرة إقليمية.

فالمادة 53 من اتفاقية فيينا لعام 1969 تنص على أنه '' يقصد بالقاعدة الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي القاعدة التي يقبلها ويعترف بها مجتمع الدول الدولي ككل''. ولا يشير هذا التعريف إلا إلى القواعد العامة للقانون الدولي ولا تستبعد صيغته بالتالي إمكانية وجود قواعد آمرة إقليمية. ويبدو أن المقرر الخاص، بترديده للشواغل التي أبداها بعض الدول والأكاديميين، مقتنع بأن عبارة ''يقبلها ويعترف بها مجتمع الدول الدولي ككل'' حجة تعارض إمكانية وجود قواعد آمرة إقليمية. ومع ذلك، تبين الأعمال التحضيرية أن عبارة ''ككل'' لم تدرج لاستبعاد القواعد الآمرة الإقليمية. ووفقاً لما جاء في تقرير رئيس لجنة الصياغة، لم تدرج تلك العبارة إلا لضمان أن اعتراف وقبول جميع الدول ليسا ضروريين. بل إن مصطلح ''القواعد العامة للقانون الدولي'' يشير ببساطة إلى أنه وقت اعتماد اتفاقية فيينا، كانت القواعد الآمرة الإقليمية تخرج عن نطاق المادة 53. واحتمال وجودها لم يكن مرفوضاً؛ وكل ما في الأمر أنها لم تولَ المزيد من الدراسة، وبالتالي استُبعدت من نطاق المادة 53.

وأضاف قائلاً إنه لا يشاطر المقرر الخاص ملاحظاته الواردة، في الفقرتين 26 و37 من التقرير، والتي مفادها أنه لا توجد ممارسة للدول تدل على احتمال وجود قواعد آمرة إقليمية. فممارسة دول أمريكا اللاتينية، التي ذكرها المقرر الخاص في الفقرتين 126 و127، فيما يتعلق بحظر الاختفاء القسري والتمييز التعسفي تستحق إمعان النظر فيها بهذا الصدد. وقد أشارت لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان صراحة، في قضية *جيمس تيري روتش وجي بنكرتن ضد الولايات المتحدة*، إلى قبول الدول الأعضاء في منظمة الدول الأمريكية واعترافها بحظر إعدام الأطفال. وهذا الاستنتاج لا يغير من حقيقة أن لجنة البلدان الأمريكية قد خلصت في وقت لاحق إلى أن هذا الحظر له طابع قاعدة آمرة عالمية.

وتوحي الممارسة المتبعة في أوروبا بأن جوهر الحق في اللجوء إلى المحكمة قد يكون مثالاً لقاعدة آمرة إقليمية. وقد وصفت المحاكم الأوروبية هذا اللجوء إلى المحكمة بأنه ''أساس النظام العام الأوروبي''. وأسندت من حين لآخر لتلك الضمانة آثاراً مشابهة للآثار القانونية التي تُسند للقواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي، من قبيل بطلان التحفظات على الولاية القضائية للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان. وفي حين لن يذهب إلى حد القول بأن تعليل المحاكم في القضايا المعنية تعليل صحيح، فإن أحكامها لا يمكن رفضها ببساطة.

وأوضح أنه إذا صح القول إن عدداً من الدول أعرب في اللجنة السادسة عن تحفظات بشأن القواعد الآمرة الإقليمية، فإن دولاً أخرى، ولا سيما إسبانيا وبيلاروس وهولندا، اتخذت موقفاً إيجابياً في هذا الصدد. غير أن هذه المسألة لم تناقش بشكل كامل، ويعزى ذلك جزئياً إلى ندرة ما قامت به اللجنة بشأن الموضوع من أعمال يمكن الاستناد إليها في المناقشة.

وهكذا لم يقتصر الأمر على بضعة مؤلفين يؤيدون الموقف القائل بأن تعريف القواعد الآمرة للقانون الدولي الوارد في المادة 53 ليس شاملاً، أو يؤيدون إمكانية وجود قواعد آمرة إقليمية؛ بل إن في الممارسة الإقليمية والبيانات التي تدلي بها الدول ما يؤيد ذلك أيضاً.

وأشار إلى أن اعتبارات اليقين القانوني وإمكانية التنبؤ لا ينبغي أن تحول دون إمكانية الاعتراف بوجود قواعد آمرة إقليمية. فهذه القواعد لا تسري إلا بين أعضاء النظام القانوني الإقليمي (بين الأطراف) ولا يمكن الاحتجاج بها أمام الدول غير الأعضاء. وقال إنه يتفق مع السيدة ليهتو على أن مصطلح ''إقليمية'' يمكن تعريفه ببساطة استناداً إلى أساس القواعد الآمرة الإقليمية المعنية: إذا كان هذا الأساس معاهدة إقليمية، فإن الدول الأطراف فيها تكون ملزمة بتلك القاعدة. وإذا كان الأساس عرفاً إقليمياً، فإن المنطقة تشمل جميع الدول الملزمة بالقاعدة العرفية أو العرف المعين المعني. ووفقاً لاستنتاجات اللجنة بشأن تحديد القانون الدولي العرفي، لا يمكن إلزام أي عضو من المنطقة بقاعدة من القواعد الآمرة الإقليمية دون موافقته.

وأخيراً، ولعله الأهم، يجب ألا تتعارض القواعد الآمرة الإقليمية مع القواعد الآمرة العالمية أو تقوضها. وإذا كان للجنة أن تقول أي شيء بشأن هذا الموضوع، فينبغي أن تقول إن القواعد الآمرة العالمية لها الأسبقية على أي قواعد آمرة إقليمية محتملة، وأن القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي تُجرد أي قانون دولي إقليمي، بما في ذلك القواعد الآمرة الإقليمية، من صحته وآثاره القانونية.

ولجميع هذه الأسباب، يرى أن التقرير لا يوفر للجنة أساساً كافياً يتيح لها أن ترفض رفضاً قاطعاً إمكانية إدراج القواعد الآمرة الإقليمية في الشروح. وينبغي أن تظل المسألة مفتوحة. وينبغي أن تكتفي اللجنة بأن توضح في الشروح أن مشاريع الاستنتاجات لا تتناول هذه المسألة، لأنها تخرج عن نطاق الموضوع.

ثم تناول السؤال الثاني الذي طرحه المقرر الخاص على اللجنة وهو ما إذا كان ينبغي أن تتضمن مشاريع الاستنتاجات قائمة توضيحية بالقواعد الآمرة. فبعد أن عدل المقرر الخاص عن اختيار أعرب عنه في تقريره الأول، أصبح يؤيد إدراج هذه القائمة واقترح مشروع استنتاج بهذا الشأن. وقال إنه هو نفسه كان قد أعرب عن اختياره عدم إدراج قائمة توضيحية، حتى في الشروح؛ وبعد قراءة التقرير الرابع والاستماع إلى المناقشة، لم يغير رأيه في هذا الصدد.

وقبل أن يشرح السبب الذي جعله يرى ألا تعتمد اللجنة قائمة توضيحية للقواعد الآمرة، قال إنه يود أن يوضح أن السبب ليس لأنه لا يتفق مع المقرر الخاص على أن القواعد المشار إليها في مشروع الاستنتاج 24 هي، في جوهرها، قواعد آمرة. بل إنه يعتقد أن الصعوبات التي تنطوي عليها صياغة تلك القواعد وتفسيرها، في سياق المشروع الحالي، في المرحلة الراهنة، صعوبات من شأنها أن تصرف اللجنة عن السعي إلى اعتماد هذه القائمة، إما في إطار استنتاج أو في الشروح.

ومن الأسباب العديدة التي تسوغ ألا تعتمد اللجنة استنتاجاً من قبيل مشروع الاستنتاج 24 المقترح، قال إنه يود أن يركز على سببين لهما أهمية خاصة.

السبب الأول يتعلق بطبيعة الموضوع. وكما أكد المقرر الخاص نفسه مراراً وتكراراً، يتعلق الموضوع أساساً بالمنهجية. ولهذا السبب ستتألف حصيلة أعمال اللجنة أساساً من استنتاجات تصف الكيفية التي تحدد بها القواعد الآمرة وتصف آثارها. وبعبارة أخرى، يتعلق الموضوع بالقواعد الثانوية. ولم تدع اللجنة أو توح قط أن الغرض من الموضوع هو تحديد مضمون القواعد الأولية المحددة للقواعد الآمرة، وهي مسألة تستحق أن تعالج في مشروع منفصل.

واستطرد قائلاً إن المقرر الخاص، في الواقع، لم يقل إن مشروع الاستنتاج 24 يلبي هذا المطلب الطموح. واكتفى باقتراح قائمة ''توضيحية''. والسؤالان اللذان يطرحان في هذا الصدد هما، أولاً، ما هو المقصود بنعت ''توضيحية''، وثانياً، ما الذي ينبغي ''توضيحه''. وفي رأيه، ينبغي أن تبين التوضيحات الموضوع المعني، أي مشاريع الاستنتاجات الأخرى، لا القواعد الآمرة في حد ذاتها. وبناء على ذلك، يفترض أن تعني كلمة ''توضيحية'' تبيان كيف ينبغي أن تستعمل المنهجية المحددة في مشاريع الاستنتاجات، أو كيف استُعملت فيها. غير أن التقرير لا يبين ذلك لا هو ولا مشروع الاستنتاج. وقال إن التقرير لم يسلط الضوء على الكيفية التي يمكن بها تفسير وجود بعض القواعد الآمرة عن طريق تطبيق منهجية مشاريع الاستنتاجات التي اعتمدتها لجنة الصياغة مؤقتاً. ويكتفي بالإقرار بأن اللجنة قد سلمت بتلك القواعد. وثمة ثلاثة أمثلة لتوضيح هذه النقطة.

أولاً، شرح المقرر الخاص الطابع الآمر ''للقواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني'' بالإشارة إلى قرارات محكمة العدل الدولية، وآراء فرادى القضاة المخالفة وقرارات المحاكم الجنائية الدولية وثلاثة قرارات للمحاكم المحلية. وعلى الرغم من أن تلك القواعد هي في الواقع قواعد آمرة، فإن مجرد الإشارة إلى أحكام المحاكم لا يوضح المنهجية المقترحة في مشاريع الاستنتاجات، لأنها لا تثبت أن القاعدة قد حظيت بقبول المجتمع الدولي ككل واعترافه بوصفها قاعدة لا يسمح بأي حيد عنها، على نحو ما يشترطه مشروع الاستنتاج 4. ومن المؤكد أن قرارات المحاكم تشكل عنصر قبول واعتراف، ولكنها لا يمكن أن تشكل أساسهما الوحيد.

ثانياً، يعتمد تبرير المقرر الخاص لإدراج حظر الفصل العنصري والتمييز العنصري، والحق في تقرير المصير في مشروع الاستنتاج 24 اعتماداً كبيراً على قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة. غير أن اللجنة، في مشروع استنتاجها 12 المتعلق بتحديد القانون الدولي العرفي، والدول في اللجنة السادسة، اتبعت كلها نهجاً حذراً إزاء الوزن الذي ينبغي إعطاؤه لهذه القرارات. وفي سياق القواعد الآمرة، لعل كان

من المفيد بالتالي معرفة الأسباب والظروف التي تجعل قرارات الجمعية العامة شكلاً من أشكال الدليل على شرط القبول والاعتراف بمفهوم مشروع الاستنتاج 8(2)، وتكون بالتالي مؤشراً في تحديد حظر الفصل العنصري بوصفه قاعدة آمرة. وتساءل عما إذا كان هناك، على سبيل المثال، أي فرق بين حظر الفصل العنصري، والحق في الماء، الذي اعتمدت الجمعية العامة بشأنه القرار 169/70 المؤرخ 17 كانون الأول/ديسمبر 2015، الذي أكد أن ''حقوق الإنسان في الحصول على مياه الشرب المأمونة ... ضروريةٌ للتمتّع التام بالحق في الحياة وبجميع حقوق الإنسان''.

ثالثاً، أقام التقرير طابع القاعدة الآمرة لحظر العدوان على أساس إشارات غير مباشرة وردت في قرارين لمحكمة العدل الدولية، وعلى قرار الجمعية العامة 3314(د-29)، وبيانات ما يقارب 20 دولة وأربعة قرارات للمحاكم المحلية. وتساءل عما إذا كانت تلك المصادر يمكن اعتبارها مصادر تعكس اعتراف المجتمع الدولي ككل، بقاعدة معينة ومحددة وقبوله لها، وما إذا كان الجواب على ذلك السؤال، في الواقع، يتوقف على نطاق ومحتوى الحظر. ولقد أشارت السيدة ليهتو إلى الصعوبات التي تنشأ في أي محاولة للإجابة على هذين السؤالين.

وفي ضوء تلك الأمثلة المحتملة الأخرى، أعرب عن اقتناعه بأن وضع قائمة توضيحية، استناداً إلى حجج من قبيل تلك الواردة في التقرير، من شأنه أن يثير من الأسئلة ما يفوق الأجوبة الممكن الإتيان بها. بل إنه في الواقع يخطو خطوة أخرى فيرى: إن هذه القائمة وشرحها من شأنهما تقويض الاستنتاجات الأخرى، وبالتالي تقويض المعايير المنهجية التي تسعى اللجنة إلى تحديدها وإقرارها في المقام الأول. بل إن المقرر الخاص يوضح القواعد الآمرة الوارد بيانها في مشروع الاستنتاج 24 استناداً إلى أنماط برهنة متباينة. ولذلك، فإنه غير مقتنع بأن التبرير المدلى به في التقرير بشأن تلك القواعد يلتزم بالمنهجية الوارد بيانها في مشاريع الاستنتاجات المعتمدة بصفة مؤقتة.

والسبب الثاني الذي يجعله لا يحبذ اعتماد اللجنة لمشروع الاستنتاج 24 هو سبب جوهري بقدر أكبر. ففي الجلسة 3459 للجنة، تساءل السيد بيتريتش عن السبب الذي يجعل اللجنة لا تجاهر بما هو بديهي، وهي أن حظر الإبادة الجماعية قاعدة آمرة. وقال إن إجابته على هذا السؤال هو أنه إذا كانت اللجنة ترغب في المجاهرة بما هو بديهي، فعليها أن تقرر وتشرح ما هو هذا الأمر البديهي، وهو أمر، للأسف، أبعد ما يكون عن البداهة، كما هو واضح من الاختلاف الكبير للأسباب التي أدلى بها كل من السيد بيتريش والمقرر الخاص لتبرير الطابع الآمر للحق في تقرير المصير. ونظراً لأهمية القواعد الآمرة في القانون الدولي، ينبغي ألا تكتفي اللجنة ''بتقديم 'شيء'''، على حد قول المقرر الخاص في الفقرة 54 من تقريره، بمجرد إضافة بضعة أمثلة على تلك القواعد الآمرة التي سبق أن اعترفت بها اللجنة نفسها.

ولعل وضع جوهر مشروع الاستنتاج 24 في الشروح، على غرار ما اقترحه بعض الأعضاء، سيكون بمثابة شكل تقليدي من الحل الوسط التي كثيراً ما لجأت إليه اللجنة. وليس هذا الحل الوسط بالحل الذي يفي بالغرض ولا هو بالحل الأنيق. إذ سيشكل تدنياً في المستوى يفضي إلى نتائج عكسية. بل لعله الجبل الذي تمخض فولد فأراً.

وفي رأيه، لن يكون علامة ضعف إن اقتصرت اللجنة على القواعد الثانوية المتعلقة بتحديد القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي وما يترتب عليها من نتائج. غير أنه سيكون علامة قصور إن اكتفت بترديد الأمثلة التي سبق أن اعترفت بها، سواء في مشروع استنتاج، أو مرفق أو في الشروح. ولعل الهدف من هذا النهج هو إظهار أن اللجنة لم تتراجع. غير أن اللجنة لن تتراجع، إن هي أحجمت ببساطة عن تناول مسألة القواعد الأولية للقواعد الآمرة. ويمكن، في المقدمة العامة للشرح، الإشارة بوضوح إلى أنها لم تتناول تلك المسألة، ومن ثم ستتفادى الآثار السلبية المحتملة المتصلة باعتماد القائمة.

وأكد أن القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي هي أهم قواعد القانون الدولي. ولا ينبغي التشكيك في أهميتها وقوتها ومركزها لا سيما على يد اللجنة. وشاغل أهمية تلك القواعد بالذات هو الذي منعه من دعم مشروع الاستنتاج 24 أو تأييد إحالته إلى لجنة الصياغة. كما أنه غير مقتنع بالمقترحات الداعية إلى إدراج صيغة مماثلة في الشرح.

السيد راينيش: قال إن إمكانية وجود قواعد آمرة إقليمية، وهي مسألة نظرية للغاية، أبعد من أن تكون مسألة محسومة. فَدَحْضُ ادعاء وجود قواعد آمرة إقليمية بمجرد القول بأن القواعد الآمرة يشترط فيها اعتراف المجتمع الدولي ككل وقبوله حجة مفرطة في التبسيط. فمن المعقول تماماً أن تكون بعض المناطق قد اتفقت على مجموعة أساسية من القواعد التي بلغت مستوى أعلى من القانون العرفي العادي والقانون التعاهدي أو المبادئ العامة للقانون. غير أنه ليس من الضروري، في سياق هذا الموضوع، حل الصعوبات التي قد تنجم عن ضرورة تقرير ما إذا كان ينبغي اعتبار قواعد القانون الدولي المعززة على الصعيد الإقليمي قواعد لها طابع القواعد الآمرة.

ولعل النهج الأكثر إقناعاً هو قصر نظر اللجنة على القواعد العامة للقانون الدولي التي بلغت مركز القواعد الآمرة وصرف النظر عن مسألة القواعد الآمرة الإقليمية. غير أنه من الغلو القول بأن القانون الإقليمي ذا الطابع الآمر لا يمكن أن يكون له وجود. ولذلك فإنه يؤيد اقتراح المقرر الخاص عدم إدراج أي حكم بشأن هذا الموضوع في مشاريع الاستنتاجات.

واستطرد قائلاً إن الأسباب التي قدمها المقرر الخاص لوضع قائمة توضيحية تستند فيما يبدو إلى أسس قوية وهي مسوغات وجيهة لإدراج هذه القائمة في مشروع الاستنتاج بدلاً من الشرح. ولقد سبق له أن أعرب عن تأييده إدراج هذه القائمة، ولا يزال يعتقد أن من المفيد جداً للجنة أن تتجاوز ممارستها السابقة في عدم الإشارة إلى القواعد الآمرة إلا في الشروح، على غرار ما قامت به، مثلاً، في سياق المواد المتعلقة بمسؤولية الدول. وخطر حدوث أي سوء فهم محتمل يترتب عليه اعتبارها قائمة مغلقة خطر مستبعد إلى حد ما، لأنه بات من المفهوم على الدوام أن القائمة لن تكون إلا مجرد قائمة توضيحية. والصعوبات المحتملة التي قد تعترض السعي إلى توافق في الآراء بشأن محتوى القائمة ليست سبباً مسبقاً يثني عن السعي إلى التوصل إلى اتفاق، فهذه القائمة ستعود بنفع كبير على المجتمع الدولي.

وقال إنه غير مقتنع بالحجة القائلة بأن الموضوع يتعلق بمنهجية وضع معايير لتحديد القواعد الآمرة أكثر مما يتعلق بتحديد القواعد الآمرة نفسها. ومن غير المجدي القيام في هذا الصدد بمقارنة موضوع تحديد القانون الدولي العرفي بموضوع القواعد الآمرة، نظراً لاختلاف طبيعة المشروعين. فقد شكك بعض الناس في مفهوم القواعد الآمرة، في حين أن البعض الآخر غير متأكد مما إذا كانت بعض القواعد تكتسي هذا الطابع. غير أنه لهذا السبب، إن لم تستخدم اللجنة أساليب متفقاً عليها في تحديد القواعد الآمرة حتى يتأتى التعرف عليها فعلاً، فسيستحيل معرفة ما إذا كانت تلك الأساليب مفيدة حقاً.

وأشار إلى أن وضع قائمة توضيحية للقواعد التي اعترفت اللجنة بها فعلاً في الشروح السابقة، على نحو ما اقترحه المقرر الخاص، لن يجدي كثيراً في حسم النقاش بشأن القواعد التي بلغت مركز القواعد الآمرة. وينبغي أن تتقدم اللجنة خطوة أخرى وربما تضع قائمة أوسع نطاقاً. وقال إنه يشاطر غيره بعض الشواغل فيما يتعلق بصياغة بعض القواعد الآمرة بصيغتها الواردة في التقرير الرابع. ومن المسائل الصعبة التي تستحق اهتماماً أكبر مسألة ما إذا كان مصطلح ''القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني'' دقيقاً بما فيه الكفاية، ومسألة ما إذا كان إغفال أي إشارة إلى الاتجار بالبشر أو تجارة الرقيق لا يقيد تقييداً غير مبرر مفهوم حظر الاسترقاق ومسألة جوانب التمييز والحق في تقرير المصير التي يمكن أن تعتبر من القواعد الآمرة. وكل هذه العوامل تعزز رأيه القائل بأن وضع قائمة توضيحية سيكون مهمة صعبة تتطلب وقتاً إضافياً. ولذلك، يلزم أن تقرر اللجنة ما إذا كانت ترغب

في تكريس الكثير من الوقت والطاقة في سياق الموضوع الحالي. ولهذا السبب، لا يرتاح لفكرة إحالة مشروع الاستنتاج 24 إلى لجنة الصياغة حتى اتخاذ ذلك القرار.

السيد جالوه: قال إنه يود أن يبدأ بالثناء على المقرر الخاص لتقريره الرابع الممتاز، الذي يوفر أساساً جيداً لمناقشات اللجنة بشأن الموضوعين المعلقين اللذين تناولهما. وأعرب عن سروره لأن يكون من زمرة الزملاء الذين كان لهم انطباع إيجابي بوجه عام عن التقرير، والتحليل الوارد فيه واستنتاجاته الرئيسية. وبطبيعة الحال، نظراً لبعض الصعوبات المنهجية التي يمكن أن تنشأ عند مناقشة هذا الموضوع المعقد، فإنه يقدر الانتقادات البناءة التي وجهها عدة زملاء.

وقال إنه يسعده أن يرى أن اللجنة تحرز تقدماً جيداً في نظرها في مشاريع الاستنتاجات المتعلقة بهذا الموضوع والتي ظلت لدى لجنة الصياغة من السنة الماضية، بسبب ضيق الوقت. وقال إنه يود أن ينضم إلى زملائه الآخرين في توجيه الشكر إلى المقرر الخاص على قيامه، قبل بدء الدورة الحالية، بتعميم شروح مشاريع الاستنتاجات 1 إلى 14 المعتمدة بصفة مؤقتة. ورحب كثيراً بالنهج الشفاف والجماعي الذي اتبعه المقرر الخاص والذي تجلى في كون المشروع الثاني من الشروح الذي عممه أدرج فيما يبدو بعض التغييرات التي اقترحها الأعضاء.

وأوضح بأن بيانه بشأن هذا الموضوع سيركز على مسألتين رئيسيتين. أولاً، إنه يود أن يعلق بإيجاز على مسألة القواعد الآمرة الإقليمية، وأن يبرز، على وجه التحديد، بعض الصعوبات الرئيسية التي تعترضه في قبول المبدأ بسبب بعض المسائل المفاهيمية المتأصلة فيه. ثم سيدلي ببضع ملاحظات بشأن مشروع الاستنتاج 24 الذي أورد اقتراحاً جديراً بالاهتمام، يعود بأصوله إلى الأعمال السابقة للجنة، ويتعلق بوضع قائمة توضيحية لكنها غير حصرية بالقواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي.

وكمسألة أولية، سيتناول مسائل المنهجية التي لقيت بعض الانتقادات. فأولاً، في السنة الماضية، كان بعض الزملاء الحسني الطوية قد وجهوا انتقادات شديدة للمنهجية المستخدمة، التي بمقتضاها ستظل مشاريع الاستنتاجات لدى لجنة الصياغة إلى أن تُنجَز مجموعة كاملة منها وتعرض مجدداً على الجلسة العامة مشفوعة بشروحها، تماشياً مع النهج الذي اتبعته اللجنة في موضوع ''تحديد القانون الدولي العرفي''. وقد تناول تلك المسألة الهامة عدد قليل نسبياً من الدول، التي انتقدتها وضخمتها. وينبغي توجيه الاهتمام إلى الشواغل المعرب عنها حرصاً على تمكين الدول من فرصة التعليق الكامل على عمل اللجنة والتفاعل معها عن طريق الملاحظات الخطية، إضافة إلى مناقشات الأسبوع السنوي للقانون الدولي. وهذا هو الأساس الذي تقوم عليه مشروعية عمل اللجنة، بوصفها هيئة تتألف من خبراء قانونيين مستقلين لا يمثلون الدول وإن كانت الدول هي التي ترشحهم وتنتخبهم. وتوحي له التجربة العامة، لا سيما في البيئة الحالية المتسمة بإعراض عام عن القانون الدولي والمؤسسات الدولية، بأن اللجنة قد ترغب في توخي الحذر في مناقشات الجلسة العامة حتى لا تسيء لقضيتها، إذا جاز التعبير، ولا سيما فيما يتعلق بالمواضيع الحساسة، من قبيل الموضوع الحالي.

واستدرك قائلاً إن تلك المسائل ربما ينبغي، على غرار ما أشار إليه زملاء آخرون عن صواب، تناولها في الفريق العامل المعني بأساليب العمل، الذي يمكنه أن يتوخى إعداد تقرير موجز بشأن هذه المسألة والمسائل الأخرى المتصلة بأساليب العمل لإدراجها في تقرير اللجنة السنوي إلى الجمعية العامة. وقال إن من دواعي سروره أن يلاحظ أن ثمة فيما يبدو ما يكفي من الوقت لإجراء مناقشة مستفيضة بشأن أساليب العمل في الدورة الحالية. وعقب مناقشات الجلسة العامة، سيقدم الاقتراح الذي طلب إليه الرئيس السابق للجنة، السيد بلنسيا – أوسبينا، إعداده بشأن تصنيفات الاستنتاجات والمبادئ التوجيهية والمبادئ باعتبارها نتائج لعمل اللجنة ويتطلع إلى العمل مع الزملاء بشأن هذا الموضوع.

ثانياً، وكما وصفه المقرر الخاص في تقريره، أبرز عدد من الوفود في اللجنة السادسة أهمية التركيز على ممارسة الدول بدلاً من الاعتماد على النظريات والفقه في صياغة مشاريع الاستنتاجات. وفي هذا الصدد، فإنه يتفق مع من رحب من الدول والزملاء بتركيز المقرر الخاص في تقريره الحالي والتقارير السابقة على ممارسة الدول والممارسة الدولية، في موضوع من قبيل موضوع القواعد الآمرة، الذي يمكن أن يكون إلى حد ما مجرداً ونظرياً بطبيعته. وقال إنه يتفق بصفة خاصة مع آراء البرازيل، والبرتغال، وجنوب أفريقيا، والنمسا، واليابان، المذكورة في الحاشية 44 من التقرير الرابع، والتي أكدت على أن اللجنة قد أقامت توازناً جيداً بين النظرية والتطبيق في عملها.

وانتقل إلى مسألة القواعد الآمرة الإقليمية، وذكر بأنه اتخذ، في سنته الأولى كعضو في اللجنة، موقفاً متفتحاً في المناقشة المتعلقة بهذا الموضوع. والآن، وقد استفاد من المناقشات الغنية الواردة في الفقرات 21 إلى 47 من التقرير، بما في ذلك مواقف عدة دول من قبيل فنلندا وبلدان الشمال الأوروبي الأخرى وماليزيا وتايلند وجنوب أفريقيا، والرؤى القيمة للزملاء في الجلسات العامة، بمن فيهم السيد موراسي، والسيدة ليهتو والسيد نغوين، فإنه يمكنه أن يشاطر المقرر الخاص رأيه القائل بأن هناك العديد من الصعوبات المفاهيمية والتبعية التي تواجه المفهوم والتي قد تتعارض مع فهم القواعد الآمرة ذاته بمفهوم المادة 53 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969.

وقد أشار عدد من الزملاء المتقبلين لمفهوم القواعد الآمرة الإقليمية إلى القواعد التي برزت في مختلف المناطق من قبيل أفريقيا وأوروبا والأمريكيتين، والتي يمكن اعتبارها قواعد لها طابع أساسي في تلك المناطق المعينة. وقال إنه لا يعترض على الفكرة القائلة بأن هناك على الأرجح الكثير من القواعد التي تتسم بقدر أكبر من الطابع الأساسي في مناطق معينة من العالم أكثر من مناطق أخرى. وليس من الأمور التي يلزم أن تناقشها اللجنة تطوير هذه القواعد، بما فيها مفهوم النظام العام الأوروبي أو الأفريقي، والتي كثيراً ما استخدمت في النهوض بحقوق الإنسان والمعايير الأخرى. فهذه المعايير الإقليمية العليا ليست هي المسألة المطروحة، اللهم إلا إذا كانت عبارة القواعد الآمرة الإقليمية تستخدم بالمعنى الفضفاض للمصطلح وليس بالمعنى الضيق حسب التعريف الوارد في اتفاقية فيينا لعام 1969 وفي مشاريع الاستنتاجات التي اعتمدتها اللجنة بصفة مؤقتة. ولهذا السبب فإنه، إسوة بالعديد من الزملاء الآخرين، يتفق تماماً مع استنتاجات المقرر الخاص الواردة في الفقرة 47، والتي تفيد بأنه لا حاجة إلى إدراج مشروع استنتاج ينص على أن القانون الدولي لا يعترف بمفهوم القواعد الآمرة الإقليمية، كما تفيد بأن المسألة يمكن مناقشتها بإيجاز في الشرح. وسيتعين الحرص في هذا الصدد على عدم تقويض فكرة القواعد الكبرى في مختلف المناطق.

وتتعلق المسألة الثانية التي أبرزها المقرر الخاص في تقريره الأول ''بما إذا كان المشروع ينبغي أن يهدف، على النحو المبين في مخطط الدراسة، إلى تقديم قائمة توضيحية بالقواعد التي تعتبر حالياً قواعد آمرة أو ما إذا كان من الأفضل عدم إدراج قائمة من هذا القبيل''. وقد قدم المقرر الخاص، في تقريره الرابع، أفكاراً متعمقة بشأن ما إذا كان ينبغي إدراج هذه القائمة وخلص إلى أنه ينبغي إدراجها. وقال إن الشاغل الذي يثيره وجود قائمة هو انها قد تفهم على أنها جامعة مانعة، أياً كان وضوح الشرح. وفي الوقت نفسه، فإنه لا يرغب في استبعاد احتمال ظهور قواعد آمرة أخرى، من قبيل تلك المتصلة بالبيئة والتي ذكرتها السيدة أورال في اليوم السابق. وقال إنه يتفق مع الرأي القائل بأن القائمة غير الحصرية، إن تم إعدادها بعناية، قد تكون عملية مفيدة وقَيِّمة في تطوير هذا المجال من مجالات القانون الدولي. كما يتفق على أن القائمة التوضيحية، إذا عرضت بعناية، ستبين الكيفية التي يمكن بها تطبيق المعايير التي تضعها اللجنة، في إطار المشروع، بهدف محدد هو تدقيق نتائج القواعد الآمرة أيضاً.

وأشار إلى أن ثمة بالطبع آثاراً مقترنة بوضع هذه القائمة. وقد اقترح المقرر الخاص قصر محتواها على أمثلة القواعد التي سبق أن اعترفت بها اللجنة. وسيشكل ذلك، في رأيه، منطلقاً جيداً، إذ يعني أنه لن تكون ثمة حاجة إلى إجراء دراسة استقصائية واسعة النطاق للعناصر التي يمكن أن تكون مؤهلة للإدراج في القائمة. وهو أيضاً موضع جيد للشروع في العمل لأن إنشاء هذه القائمة من الصفر سيكون صعباً للغاية من حيث المنهجية. بل إن قائمة من هذا القبيل قد تواجه بعض الممانعة لدى الدول، بل ولدى المجتمع الدولي، بما في ذلك المجتمع المدني العالمي. غير أنه لا تغيب عنه الصعوبات المقترنة بفكرة القائمة؛ ولذلك، فإنه يتفق مع الرأي الذي يدعو اللجنة إلى التزام الحذر. فقد يصم البعض اللجنة بالإفراط ويصمها البعض الآخر بالتفريط. وقد لا ترضي أحداً، والأدهى من ذلك، أنها ربما تعوق تطوير القانون الدولي.

وقال إنه ينبغي أن ينظر الأعضاء، مثلاً، في الآثار المترتبة على استخدام قائمة يعود تاريخها إلى الحقبة التي أعقبت إنهاء الاستعمار مباشرة، وإلى حقبة عالم الثنائية القطبية المتسم بالحرب الباردة والخوف من الفناء النووي. إذ أنجزت للتو الشرعة الدولية لحقوق الإنسان ولم تستوعب آثارها بعد بالكامل. وكانت تلك الحقبة آنذاك حقبة سبقت عصر الحواسيب والإنترنت ووسائط التواصل الاجتماعي. أما عالم اليوم فيختلف اختلافاً ملحوظاً عن ذلك العالم. وتعكس القائمة التي اقترحها المقرر الخاص أمثلة القواعد الآمرة المعترف بها على أوسع نطاق في ذلك الوقت كما تعكس شواغل تلك الفترة. وتستند إلى الأمثلة المقترحة في شروح مشاريع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات لعام 1966، والتي أشارت إلى أن استخدام القوة، المنافي لمبادئ ميثاق الأمم المتحدة، يشكل مثالاً لقاعدة يمكن أن يكون لها طابع القاعدة الآمرة. وتشمل مشاريع الشروح أيضاً حظر الرق والقرصنة والإبادة الجماعية وغيرها من الأعمال الإجرامية بموجب القانون الدولي. وفي المشروع النهائي لقانون المعاهدات، تعمدت لجنة القانون الدولي عدم إيراد أمثلة ملموسة للقواعد الآمرة. ولئن كان هذا ربما خياراً حكيماً، فإن مفهوم القواعد الآمرة أصبح جزءاً من المخيلة القانونية الدولية.

وفي تلك الفترة المبكرة، لم يكن هناك معيار بسيط يمكن الاحتكام إليه في تحديد الطابع الآمر لقاعدة عامة من قواعد القانون الدولي. ومع ذلك، ظلت قائمة هذه القواعد ثابتة تقريباً على مر العقود؛ ووردت مرة أخرى، مثلاً، في شروح المواد المتعلقة بمسؤولية الدول عن الأفعال غير المشروعة دولياً. وفي رأيه فإن الاقتصار على هذه القائمة نهج تحوطي حكيم في التعامل مع مسألة حساسة لها آثار شاملة. وربما لأسباب مماثلة، ما فتئت محكمة العدل الدولية تتوخى الحذر إلى حد ما عند الإشارة إلى القواعد الآمرة في قراراتها. ورغم الإشارات الغزيرة إلى هذه القواعد في الآراء المستقلة للعديد من القضاة، حتى آونة أخيرة تعود إلى شباط/فبراير 2019 فيما يتصل بالفتوى بشأن *الآثار القانونية لفصل أرخبيل شاغوس عن موريشيوس في عام 1965*، فإن ذكرها الصريح لا يرد إلا في قضايا قليلة جداً.

وباختصار، فإنه يرى أن المشروع، إذا تم تناوله بعناية، سيتيح للجنة فرصة لإضافة قيمة للمجتمع الدولي، ولإثبات قدرتها على الإبداع والنهوض حقيقة بولايتها المتمثلة في تعزيز التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه. ولئن كانت الهيئات الدولية من قبيل محكمة العدل الدولية تتوخى الحذر إزاء إضافة أمثلة ''جديدة'' من أمثلة القواعد الآمرة، فإن شتى الهيئات القضائية وغيرها من الهيئات على كل من الصعيد الوطني والإقليمي والدولي ما فتئت تقترح أفكاراً بشأن ما يمكن أن يشكل قواعد آمرة.

وقال إنه يود أن يناقش بإيجاز بعض الحقوق التي قبلتها الدول والتي قيل مع ذلك إنها لم ترق بعد إلى مستوى القواعد الآمرة على الصعيد الدولي. وقال إنه سيتناول المسألة من منظور حقوق الإنسان، أي من منظور أولئك الذين كثيراً ما يغفلهم القانون: منظور عامة الناس الذين يشكل وعد

القواعد الآمرة بالنسبة لهم وعداً بنوع من الخلاص القانوني. وتشمل هذه القواعد الآمرة حظر التمييز بين الجنسين، والحق في زواج مثليي الجنس والحق في الحياة.

وأشار إلى أن الحق في المساواة وعدم التمييز مبدأ أساسي من مبادئ قانون حقوق الإنسان وقد أدرج في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان وفي الصكوك الدولية والإقليمية. ويرتكز هذا الحق إلى حد ما على توافق الآراء على أن التمييز التعسفي محظور بموجب القانون الدولي، وهو استنتاج عُبر عنه أوضح تعبير في الأمريكيتين، حيث قضت محكمة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان بأن الحق في المساواة وعدم التمييز قد رقى إلى مستوى القاعدة الآمرة. ولئن ذهب بعض الرأي إلى أن حظر التمييز العنصري قاعدة مستقرة من القواعد الآمرة، فإن هذا القول ينسحب أيضاً فيما يبدو على التمييز القائم على نوع الجنس، وعلى وجه التحديد التمييز ضد المرأة، الذي يرى أنه يثير القلق الشديد. والبرهان على ذلك بالطبع هو أن بعض الجرائم القائمة على نوع الجنس، من قبيل التمييز ضد المرأة، والاتجار بالنساء، والإكراه على البغاء، والزواج القسري يمكن أن يكون اتقاؤها بموجب قواعد آمرة، من قبيل حظر الجرائم ضد الإنسانية. غير أنه استناداً إلى الوضع القائم، يبدو أن ما يولى من وزن لحظر التمييز العنصري والحماية منه على الصعيد الدولي يفوق ما يولى منه للتمييز القائم على أساس نوع الجنس.

والمثال الثاني هو الحق في الحياة، أو بمزيد من التحديد، حظر أو إلغاء عقوبة الإعدام، الذي يشكل مثالاً آخر على قاعدة احتُضِنت على نطاق واسع. فقد ألغى ما لا يقل عن 111 بلداً عقوبة الإعدام بمقتضى القانون أو في الممارسة، مما يعكس عرفاً ناشئاً بمقتضاه تعد ممارسة عقوبة الإعدام خطأ؛ غير أن هذا الرقم لا يمثل سوى 66 في المائة من البلدان في العالم، ولذلك قد لا يرقى إلى المستوى العالي من القبول المطلوب في مشاريع استنتاجات اللجنة. وعلى الرغم من أن الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يورد إشارة عامة إلى الحق في الحياة، فإن هذا الحق قد تطور بقدر ملموس منذ ذلك الحين في صكوك إقليمية.

واقترح أن تتريث اللجنة وتفكر في الأمثلة التي استبعدت من مشاريع الاستنتاجات، والتي تحظى مع ذلك بقدر واضح من الدعم في المجتمع الدولي والتي ربما يمكن إدراجها في القائمة التوضيحية. ففي عام 1966، أحجم واضعو اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات عن إدراج تلك القائمة. وفي عام 2019، يمكن للجنة أن تذهب إلى أبعد من ذلك، وتتحلى بالجرأة فتدرج تلك القائمة الطموحة وربما تعتبر نفسها هيئة تطلعية فتضرب المزيد من الأمثلة من هذه الأنواع. وفي نظره فإن النقطة الأساسية هي أن قائمة الستينات مقبولة لدى الدول على نطاق واسع في الوقت الراهن. ويمكن في رأيه، التوصل إلى حل وسط إذا عمل الأعضاء معاً من أجل التيقن من القيمة المضافة للمشروع، بالاستخدام الحذر للأمثلة الأكثر رسوخاً دون استبعاد التطورات في المجالات المهمة الأخرى.

وفي الختام، قال إنه يود أن يشكر المقرر الخاص على كل ما بذله من جهود لإحراز تقدم في تناول الموضوع على مر السنين. وبطبيعة الحال، فإن ثمة أسئلة هامة أثارها عدد من الزملاء، ولا سيما منها تلك المتسمة بطابع منهجي. ورغم أنه بدأت ترد إلى سمعه مواقف توفيقية، فإنها لا تزال بحاجة إلى توضيح. وأياً كان ما ستقوم به اللجنة في نهاية المطاف، لا سيما إذا تمكنت من إيجاد أرضية مشتركة لإرضاء الزملاء، بل والأهم من ذلك، إرضاء الدول بشأن الموقفين من مسألة القائمة، فإنه يؤيد تأييداً كاملاً هدف المقرر الخاص المتمثل في النجاح في إجراء قراءة خلال الدورة الحالية. وقال إن دعوة التزام الحذر الوحيدة التي سيوجهها هي أنه سيكون من الأفضل، للإنصاف في تناول هذا الموضوع الهام، وإنصاف هذا المجال الهام من مجالات القانون الدولي والسلطة الهامة للجنة، أن يعمل الأعضاء معاً بطريقة جماعية لمعالجة جميع الشواغل والتعقيدات التي ظهرت في المناقشة المصغرة التي أجراها مع السيد ميرفي في اليوم السابق.

وفي ضوء جميع تعليقاته الإيجابية، فإنه غني عن القول إنه يؤيد إحالة مشروع الاستنتاج 24 إلى لجنة الصياغة.

السيد خوانغ: قال إنه يود أن يشكر المقرر الخاص على تقديمه تقريره الرابع عن الموضوع في الوقت المناسب، وعلى عرضه الشفوي المقتضب. وعلى غرار التقارير الثلاثة السابقة، فإن التقرير الحالي طموح ومفعم بأمل قوي في تحقيق إنجاز جديد بشأن بعض القضايا التي كانت مثار جدل كبير. وكما ذكر المقرر الخاص في الفقرة 54، ''فإن اللجنة إن لم تقدم 'شيئاً' ستكون قد أهدرت فرصة سانحة''. ولئن كان معجباً بعزيمة المقرر الخاص وإقدامه، فإنه لا يعتبر منهج البحث الساعي إلى تحقيق إنجازات جديدة نهجاً علمياً أو مستصوباً. فاللجنة ليست مجرد مؤسسة أكاديمية للقانون الدولي أو هيئة تدوين غير حكومية خاصة. بل هي هيئة فرعية للجمعية العامة للأمم المتحدة وعملها جزء لا يتجزأ من التشريع الدولي الرسمي المتعدد الأطراف.

واستطرد قائلاً إن الدول هي دائماً المصدر والقوة الدافعة في التطوير التدريجي للقانون الدولي وتدوينه. ويلزم أن تعكس نتائج أعمال اللجنة تنوع العالم واختلاف حضاراته القانونية كما يلزم أن تحظى بالقبول على نطاق واسع. ولهذا الغرض، من الضروري إيجاد أكبر قاسم مشترك سواء داخل لجنة القانون الدولي أو فيما بين الدول الأعضاء. ولذلك، ينبغي أن يكون أساس عمل اللجنة في وضع و/أو تدوين القانون الدولي ممارسة الدول الموضوعية، لا الاهتمام الأكاديمي الشخصي أو الأيديولوجيا أو غيرها من الأغراض الذاتية أو النفعية. وينسحب هذا بصفة خاصة على التداول بشأن مسألة قانونية محددة، حيث ينبغي أن ينصب التركيز على الممارسة القائمة للدول والاعتقاد بإلزاميتها. وإذا كانت القاعدة المقترحة تنطوي على تطوير تدريجي للقانون الدولي، فإنه يلزم التزام الحيطة القصوى وعدم الانسياق الأعمى مع ''التطوير الجديد'' أو السعي إلى تجاوز الواقع من أجل ''وضع قواعد'' لأعضاء المجتمع الدولي؛ فهذا من شأنه أن يؤدي إلى نقاش لا نهاية له.

وقال إنه يود أن يؤكد بصفة خاصة على أن مشاريع الاستنتاجات المتبقية بشأن القواعد الآمرة ينبغي أن تتجنب المسائل الخلافية والحساسة. وقد أدى بعض مشاريع الاستنتاجات الواردة في التقارير الثلاثة السابقة إلى مناقشات مكثفة في لجنة القانون الدولي واللجنة السادسة، ولا سيما منها تلك المتعلقة بأثر قرارات مجلس الأمن ورفض الحصانة الموضوعية لمسؤولي الدولة. وقال إنه يرى أن على اللجنة ألا توغل في تلك المجالات الحساسة للغاية من التطوير التدريجي للقانون الدولي، لأن أي تغيير في مبادئ وقواعد القانون الدولي المعاصرة القديمة العهد قد يؤدي إلى عواقب وخيمة، بل قد يزعزع أسس النظام الدولي الحالي. ولذلك، أعرب عن أمله في أن يتمكن المقرر الخاص من تناول المسائل الخلافية بأقصى ما يمكن من روح الانفتاح والشمولية والتراضي. وأشار إلى أن اللجنة عندما كانت تتناول المسائل الخلافية المتصلة بمشروعي الاستنتاجين 22 و23 في دورتها السبعين، اقتضت الحكمة سحب المشروع الأصلي واستعيض عنه ببند ''عدم إخلال''، وتوصلت لجنة الصياغة في الدورة الحالية إلى اتفاق يقضي بألا يُفْرَد بالذكر مجلس الأمن في مشروع الاستنتاج 17. وأعرب عن اقتناعه بأن الجهود التي يبذلها المقرر الخاص من شأنها أن تساعد اللجنة على التوصل إلى توافق في الآراء يراعي، إلى حد ما، الشواغل التي أعرب عنها العديد من الدول في اللجنة السادسة.

وفي هذا الصدد، تطرح أيضاً مسألة المنهجية. فاللجنة هيئة فرعية تابعة للجمعية العامة تتمتع بسمعة طيبة في تدوين القانون الدولي وتطويره. وأي استنتاج تصوغه اللجنة ينبغي أن يكون معززاً بأدلة قوية ومشفوعاً بتعليل قوي ومتين. وهذا ما يتطلب من اللجنة، عند وضع كل استنتاج، عدم الإفراط في الخيال، بالاستعاضة عن وقائع موضوعية بافتراضات نظرية أو إحلال طروحات أكاديمية محل ممارسة الدول الفعلية. كما يتطلب من اللجنة أن تتجنب، عند الإمكان، استخدام القياس أو الدليل غير

المباشر للتوصل إلى استنتاجات يحتمل أن تكون استنتاجات خلافية إلى حد كبير. وهذا أمر بالغ الأهمية في الموضوع الحالي.

وانتقل إلى المسائل المحددة التي أبرزت في التقرير، فقال إنه يتفق مع استنتاج المقرر الخاص بأن ''فكرة وجود قواعد آمرة إقليمية لا سند لها في ممارسة الدول''. وقد أشار المقرر الخاص إلى أربع صعوبات في إثبات وجود قواعد آمرة إقليمية، وهي صعوبات مقنعة. ومن وجهة نظر عملية، تكاد تنعدم ممارسة الدول بشأن القواعد الآمرة الإقليمية. وليس من الممكن استنباط وجود قواعد آمرة إقليمية قياساً على وجود قواعد القانون الدولي العرفي الإقليمي. وبالفعل فإن القانون الدولي العرفي الإقليمي قائم في أمريكا اللاتينية، وما فتئ المجتمع الدولي يحترم قواعده ذات الصلة ويقرها. بيد أنه لا يوجد أي أساس مماثل للقواعد الآمرة الإقليمية. وبالإضافة إلى ذلك، فإنه كما أشار إليه المقرر الخاص، إذا كانت هناك قواعد آمرة إقليمية فستكون نتائجها القانونية مليئة بالتناقضات وكل مشاريع المواد التي نوقشت في التقرير الثالث تقريباً ستواجه صعوبات كبيرة، مما يجعل إقرار القواعد الآمرة الإقليمية أمراً غير قابل للتحقيق.

ومضى قائلاً إنه من الناحية النظرية، لا يعقل في نظره بتاتاً أن تستوفي القواعد الآمرة الإقليمية تعريف القواعد الآمرة من القواعد العامة للقانون الدولي الوارد في المادة 53 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات، لا سيما معيار كونها قواعد ''يعترف بها مجتمع الدول الدولي ككل''. فهذا من غير المنطقي أساساً: إذ كيف يمكن أن تمثل منطقة المجتمع الدولي بأسره؟ وعلاوة على ذلك، فإنها تتعارض مع الطبيعة العامة للقواعد الآمرة في مشروع الاستنتاج 2 من هذا الموضوع، ألا وهي كونها ''تعكس وتحمي القيم الأساسية للمجتمع الدولي''. وقد عبّر العديد من الدول الأعضاء عن الرأي نفسه داخل اللجنة السادسة. ولعل الاعتراف بمفهوم القواعد الآمرة الإقليمية من شأنه أن يؤدي أيضاً إلى تفاقم تجزؤ القانون الدولي. ولهذه الأسباب كلها، فإنه يؤيد قرار المقرر الخاص عدم صياغة مشاريع استنتاجات بشأن القواعد الآمرة الإقليمية.

أما فيما يتعلق بالقائمة التوضيحية للقواعد الآمرة، فإن من المهم أن تقرر اللجنة أولاً مدى ضرورة وإمكانية صياغة قائمة من هذا القبيل. وإذا اعتبرت أغلبية الأعضاء المهمة غير ضرورية في الوقت الحاضر أو إذا تبين أن المهمة، رغم ضرورتها، يستحيل فيما يبدو إنجازها في الوقت المخصص، فإنه ينبغي أن تتجنب اللجنة الدخول في مناقشة مطولة وعقيمة بشأن القواعد التي بلغت مركز القاعدة الآمرة.

وقال إنه عموماً يتفق مع السير مايكل وود على أن إدراج قائمة توضيحية بالقواعد الآمرة، سواء في مشاريع الاستنتاجات أو في مرفق، من المرجح أن يولد المزيد من المشاكل. وقد ظلت اللجنة تصارع نفس الصعوبتين اللتين سبق لها أن واجهتهما في عام 1966 أثناء صياغة مشاريع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات، وهي الخوف من أن يؤدي هذا الإجراء إلى توريط اللجنة في مناقشات مطولة ويتسبب في احتمال سوء فهم بشأن مركز القواعد غير المدرجة في القائمة. وقد أثبت التاريخ أن اللجنة كانت محقة عندما قررت عدم إدراج قائمة في إطار مشاريع المواد المتعلقة بقانون المعاهدات.

وكما ورد ذكره في مشروع الاستنتاج 3، فإن الخاصية الأساسية للقواعد الآمرة هي أنها قواعد يقبلها ويعترف بها مجتمع الدول الدولي ككل. وقال إن اللجنة ليست في وضع يتيح لها أن تقرر، بالنيابة عن المجتمع الدول الدولي، ما إذا كانت القاعدة قد بلغت مركز القاعدة الآمرة. وعلى الرغم من أن اللجنة يمكنها أن تقوم بتجميع القواعد الآمرة التي قبلها واعترف بها مجتمع الدول الدولي فعلاً، فإنه لا فائدة حقيقية ترجى من هذه العملية، لأن هذه القواعد عادة ما تكون بديهية، ومقبولة عالمياً ولا تتطلب أي فحص دقيق.

وعلاوة على ذلك، فإن من المرجح للغاية أن يؤدي إعداد قائمة توضيحية بالقواعد الآمرة إلى تغيير جوهري في طبيعة الموضوع الحالي؛ وينبغي أن تبذل اللجنة قصاراها لتجنب نتيجة من هذا القبيل. وقال إنه يود أن يوجه الانتباه إلى أوجه التشابه بين الموضوع الحالي ومواضيع أخرى، من قبيل موضوعي تحديد القانون الدولي العرفي ومسؤولية الدول، اللذين لم تحاول اللجنة فيهما وضع قائمة بالقواعد العرفية القائمة أو تعداد الأفعال التي تشكل أفعال غير مشروعة دولياً. وينبغي أن تتبع اللجنة نفس النهج إزاء الموضوع الحالي.

وفيما يتعلق بأسلوب العمل في موضوع القواعد الآمرة، قال إنه يفهم الغرض من استراتيجية المقرر الخاص، التي يمكن أن توصف بأنها ''غموض تكتيكي'' عندما يتعلق الأمر بالمسائل الخلافية. غير أنه من الصعب حتى على اللجنة أن تعرف بالضبط القواعد المشمولة بالقائمة، إن لم يكن ثمة تحديد واضح لمعايير تقرير الطابع الآمر لقاعدة معينة – و''القواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني'' أوضح مثال على ذلك في القائمة التوضيحية. وليس للمصطلحات الأربعة المستخدمة في الفقرة 116 من التقرير للإشارة إلى ''القواعد الأساسية للقانون الإنساني الدولي'' نفس التداعيات. وفي غياب تعريف واضح، يصعب على اللجنة أن تخلص إلى أن قواعد معينة اعترف فعلاً بأنها قواعد آمرة. ولذلك فإنه يشاطر السيد موراسي الرأي الذي أعرب عنه والذي مفاده أنه إذا كان من المتعين إدراج هذه القائمة، فإنه يجب تعيين نطاق تطبيق كل قاعدة من القواعد الآمرة تعييناً واضحاً. وفي هذه الحالة، سيكون من الضروري إجراء دراسة متعمقة لجميع القواعد المزمع إدراجها؛ ولن تكون اللجنة قادرة على إنجاز عملها بشأن هذا الموضوع بسرعة.

ولئن كان لا ينكر أن الطابع الآمر لبعض القواعد قد حظي باعتراف المجتمع الدولي، فإن إدراج هذه المعايير في قائمة توضيحية من شأنه أن يؤدي إلى مناقشة مفرطة. وتركز المعايير التي اقترح المقرر الخاص إدراجها على القانون الدولي لحقوق الإنسان التي وضع مؤخراً، ولا سيما القانون الجنائي الدولي. ومع ذلك، فإن هذه المعايير إما معايير خلافية إلى حد كبير أو معايير غير محددة تحديداً محكماً بما فيه الكفاية. فعلى سبيل المثال، أدرج حظر الاختفاء القسري باعتباره قاعدة آمرة ممكنة. وفي رأيه ليس ذلك الحظر إلا التزاماً آخر للدول الأطراف بموجب الاتفاقية الدولية لحماية جميع الأشخاص من الاختفاء القسري؛ وإضافة إلى ذلك، فإنه أبعد من أن يكون قاعدة آمرة يعترف لها المجتمع الدولي بهذه الصفة. وإذا قررت اللجنة وضع قائمة توضيحية بالقواعد الآمرة، وجب اختيار القواعد المدرجة فيها اختياراً موضوعياً ومحايداً. ولئن كان يؤيد هدف المقرر الخاص المتمثل في أن تعتمد اللجنة مشاريع الاستنتاجات في القراءة الأولى في دورتها الحالية، فإنه من غير الواقعي توقع وضع صيغة نهائية لقائمة توضيحية مقبولة لدى الجميع في غضون تلك الفترة القصيرة. وعلاوة على ذلك، من شأن تعجيل اللجنة باعتماد مشاريع الاستنتاجات، بما في ذلك القائمة التوضيحية أن ينم عن انعدام لحس المسؤولية. وقال إنه يعارض عملاً من هذا القبيل حرصاً على السمعة الطيبة للجنة.

ومجمل القول إنه يؤيد إحالة مشروع الاستنتاج 24 إلى لجنة الصياغة في المرحلة الحالية.

السيد راجبوت: قال إنه يرحب بالتقرير الرابع للمقرر الخاص، الذي يتسم بالاقتضاب والشمول.

ومضى قائلاً إنه يتفق مع المقرر الخاص على رفض مفهوم القواعد الآمرة الإقليمية؛ وقد أثبت المقرر الخاص باقتدار في تقريره أن المعنى النظري لمفهوم القواعد الآمرة الإقليمية يتناقض مع العالمية – وهي السمة المميزة للقواعد الآمرة. والواقع أن مشروعي الاستنتاجين 3(1) و4(ب) ينصان على معيار قبول مجتمع الدول الدولي ككل واعترافه بوصفه أحد المعايير الرئيسية في تحديد القواعد الآمرة. وقال إنه يتفق مع معظم تحليل المقرر الخاص للحجج الناشئة عن هذا التناقض والواردة في تقريره، باستثناء التحفظات المفاهيمية التي أثيرت في الفقرة 29. وفي رأيه، لا يمكن الاعتراض على مفهوم القواعد الآمرة

الإقليمية على أساس عدم إمكانية تعريف مصطلح ''منطقة'' التي لا تكون دوماً حيزاً جغرافياً بدقيق العبارة. وعلى الرغم من أنها نقطة غير هامة لأغراض العمل النهائي بشأن هذا الموضوع، فإن الصعوبة المفاهيمية المتعلقة بفهم مصطلح ''منطقة'' قد تؤثر على القانون العرفي الإقليمي.

وأشار إلى أن الباحثين الذين يقولون بوجود قواعد آمرة إقليمية يقصدون فيما يبدو القانون العرفي الإقليمي، أكثر مما يقصدون القواعد الآمرة الإقليمية، في حد ذاتها. وعلى الرغم من أن بعض التطورات، ولا سيما في مجال حقوق الإنسان، تخص منطقة معينة، فإن القواعد الناجمة عنها ليست بالضرورة قواعد أعلى مرتبة من قواعد أخرى في تلك المنطقة أو خارجها. وقد تكون لبعض المناطق قواعد تخص منطقة معينة وقد تكون أساسية في طبيعتها، لكنها لا تنظم إلا العلاقات داخل المنطقة المعنية؛ وفي أفضل الأحوال، يمكن أن توصف تلك القواعد بأنها قانون عرفي إقليمي، لأنه لا يمكن القول بأنها بلغت مركزاً لا يجيز الحيد عنها. فلو بلغته، فقد تتعارض مع الالتزامات الناشئة بموجب القواعد الآمرة أو حتى الالتزامات الأخرى التي تنطبق بصورة عامة على المجتمع الدولي ككل.

وأوضح أن الأعضاء في معظمهم أعربوا عن تأييدهم لتحاشي أي إشارة إلى القواعد الآمرة الإقليمية، سواء في نص مشاريع الاستنتاجات أو في شروحها؛ وقال إنه يوافق على هذا الاقتراح. وإذا تعين أن يشير الشرح في نهاية المطاف إلى القواعد الآمرة الإقليمية، فإنه ينبغي أن يرفض المفهوم للحجج المقنعة التي أوردها المقرر الخاص في تقريره.

وعلاوة على ذلك، بُيِّنَتْ في الفقرة 34 مشكلة عملية رئيسية هي أنه: إذا مُنحت قاعدة من القواعد مركز القاعدة الآمرة الإقليمية، فإن جميع المعاهدات المبرمة بين دول المنطقة المعنية ستصبح لاغية إذا تبين أنها تتعارض مع تلك القاعدة الآمرة. وعلى الرغم من تأكيد المقرر الخاص أنه '' من غير المعقول أن يُعتقد أن مثل هذه المعاهدات تكون لاغية أيضاً إذا أُبرمت مع دول ثالثة''، تظل إمكانية هذا التعقيد قائمة مع ذلك، لأن الدولة المنتمية إلى المنطقة المعنية يمكنها الطعن في المعاهدات التي أبرمتها مع دولة من خارج المنطقة على أساس تعارضها مع قاعدة آمرة إقليمية. وبالإضافة إلى ذلك، تقل ممارسة الدول المؤيدة للقواعد الآمرة الإقليمية؛ بل إن الدول رفضت هذا المفهوم. وليس من الملائم بالتالي أن تعترف اللجنة به.

وفيما يتعلق بالقائمة التوضيحية للقواعد الآمرة، قال إن ثمة موقفين نشآ فيما يبدو خلال المناقشة التي أجرتها اللجنة بشأن الموضوع. الموقف الأول يقول إن القائمة فرصة تتيح للجنة إبداء رأيها بشأن القواعد التي هي في الواقع قواعد آمرة؛ أما الموقف الثاني فيرى أن تضع اللجنة قائمة بالقواعد الآمرة تستند إلى القواعد والمعايير التي حددتها اللجنة حتى الآن. وإذا قررت اللجنة الشروع في العمل على وضع قائمة من قبيل القائمة الواردة في مشروع الاستنتاج 24، فإن الاتفاق على القواعد التي ينبغي إدراجها وعلى نطاقها ومحتواها سيستغرق وقتاً طويلاً.

وأشار إلى أن القائمة التوضيحية قد تعتبر قائمة لا تثير أي إشكال لأن المقرر الخاص لم يزد على أن استنسخ القواعد التي لوحظت في الأعمال السابقة للجنة. وكما ورد في التقرير، لا ينوي المقرر الخاص اتخاذ موقف بشأن مركز تلك القواعد. أما مسألة ما إذا كان ينبغي اقتراح القائمة في نص مشاريع الاستنتاجات أو في مرفق، فإن الأمر سيتطلب عدة سنوات من العمل الإضافي لمناقشة كل عنصر من العناصر الواردة في القائمة والاتفاق عليه. ويبدو أن هناك ما يغري بالاكتفاء بإعلان العناصر الواردة في مشروع الاستنتاج 24 عناصرَ تعكس قواعد لها مركز آمر واضح ولا يمكن الطعن فيه. وبعد أن عملت اللجنة جاهدة على وضع عدة معايير لتحديد القواعد الآمرة، فإن عملها السابق سيذهب سدى، إذا تعين عليها الآن تطبيق معيار الوضوح من أجل إعلان الطابع الآمر لقاعدة من القواعد. ويصدق القول نفسه حتى لو قررت اللجنة الاكتفاء باستنساخ القواعد التي أشارت في الماضي إلى أنها قواعد آمرة.

وعندما أوردت اللجنة تلك الإشارات، لم تتح لها فرصة إجراء تحليل مفصل للقواعد المذكورة أو تقرير معايير تحديد الطابع الآمر لهذه القواعد، كما فعلت منذ بداية عملها بشأن الموضوع الحالي.

وأوضح أن اتباع نهج عرضي في وضع قائمة توضيحية بالقواعد الآمرة يثير الإشكال، كما اتضح ذلك أثناء مناقشة اللجنة للموضوع. وعلى سبيل المثال، ليس من الواضح في القائمة المقترحة في مشروع الاستنتاج 24، ما هو الجانب الذي يُعتبَر قاعدة آمرة في الحق في تقرير المصير؛ إذ يمكن القول إن الحق في الانفصال قد يكون مشمولاً بالحق في تقرير المصير. وسيعترض بشدة، هو والعديد من الأعضاء الآخرين دون شك، على هذا الموقف. وتثير مشاكلَ مشابهةً البنودُ الأخرى المدرجة في القائمة، من قبيل حظر الرق، والقواعد الأساسية للقانون الدولي الإنساني وحظر العدوان أو القوة العدوانية. ولذلك، ستتطلب العناصر المزمع إدراجها في القائمة التوضيحية قدراً كبيراً من المناقشة والتوضيح.

وقد تثير الإشكالَ الإشارةُ إلى أن قائمة العناصر الثمانية المقترحة في مشروع الاستنتاج 24 ليست سوى قائمة ''توضيحية''، لأنها ستعزز النزعة التي يحتمل أن تكون محفوفة بالمخاطر والتي تميل إلى توسيع قائمة القواعد الآمرة. وحتى الآن، تملك القاعدة الآمرة قدرة على تعطيل المعاهدة؛ إذ إن ثمة آلية بموجب المادة 66 من اتفاقية فيينا لقانون المعاهدات لعام 1969 تتيح عرض المنازعات بهذا الصدد على محكمة العدل الدولية للبت فيها. غير أنه، بالنظر إلى الطائفة الواسعة من المسائل التي ينطوي عليها هذا الموضوع، سيؤثر عمل اللجنة، بمجرد إعلان الطابع الآمر لقاعدة ما، على العديد من جوانب القانون الدولي، بما في ذلك المصادر ومسؤولية الدولة.

وعلى الرغم من الإشارة إلى أن قائمة القواعد ليست سوى قائمة توضيحية، فإن استبعاد بعض القواعد الهامة من القائمة يمكن أن يثير عدداً من الأسئلة. ومن هذه القواعد قاعدة منع الإرهاب والمعاقبة عليه – وهي قاعدة أساسية اتفق عليها المجتمع الدولي وبلغت مركز القاعدة الآمرة. وباستبعاد تلك القاعدة من القائمة التوضيحية، قد تثار أسئلة بشأن المركز الدقيق لقاعدة تحظى باهتمام معاصر في المجتمع الدولي.

وفيما يتعلق بالقواعد الآمرة المحتملة، قال إنه يؤيد النقطة التي أشار إليها السيد حسونة في الجلسة 3460 بخصوص قاعدة عدم الإعادة القسرية التي لا تعد قاعدة مطلقة، حتى بموجب الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين، نظراً لوجود استثناء يتعلق بالأمن الوطني. وإذا كان موقف اللجنة هو أن القاعدة الآمرة هي بالضرورة قاعدة لا يجوز الحيد عنها، وإذا كانت المعاهدة نفسها تنص على استثناءات من هذه القاعدة، فإن من الصعب أن يرى المرء كيف يمكن للجنة أن تعلن هذه القاعدة قاعدةً آمرةً. وعلاوة على ذلك، يسري مبدأ عدم الإعادة القسرية بشكل مختلف في إطار نظم تعاهدية مختلفة.

ويرى أن من غير الملائم في الوقت الراهن أن تضطلع اللجنة بمهمة تحديد قائمة من القواعد، سواء في النص أو في شكل مرفق. ومع ذلك، إذا كان الأعضاء الآخرون والمقرر الخاص يؤيدون وضع قائمة من هذا القبيل، فإن الحل التوفيقي المقبول قد يتمثل في إدراجها في شروح مشاريع الاستنتاجات. وبالنظر إلى التعليقات الواردة على الفروع الموضوعية من التقرير، قال إنه لا يعتقد أن من الملائم إحالة مشروع الاستنتاج 24 إلى لجنة الصياغة.

وفيما يتعلق بالمنهجية، قال إنه يود أن يعيد التأكيد على النقطة التي أشار إليها في الماضي، وهي أن تكون مشاريع الاستنتاجات مشفوعة بالشروح لأغراض اعتمادها. وقد آن الأوان للفريق العامل المعني بأساليب العمل لتناول تعليقات الدول المتعلقة بضرورة إعداد الشروح خلال السنة التي تعقب إصدار مشاريع الاستنتاجات.

رُفعت الجلسة الساعة 11/45.